

10

Wet werk en zekerheid

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid) (33818).**

Voorzitter: Broekers-Knol

De voorzitter:

Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer Terpstra (CDA):

Voorzitter. Vanmiddag behandelen wij het eerste wetsvoorstel uit een serie van drie voorstellen waarmee de regering de arbeidsmarkt wil hervormen. Het is goed dat we dit wetsvoorstel nu behandelen, omdat we ongeveer elke minuut een brief krijgen van iemand die zijn eigen lumineuze ideeën over dit wetsvoorstel nog eens even helder naar voren wil brengen. Dus hoe langer we wachten met de behandeling, hoe meer ideeën we mogen ontvangen.

De twee andere voorstellen staan op de plenaire agenda van 24 juni. Het gaat daarbij om de hervorming van de Wet werk en bijstand en de invoering van de Participatiewet. De drie voorstellen vloeien voort uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II, het Sociaal Akkoord 2013 en het Begrotingsakkoord 2014.

Onze fractie waardeert de betrokkenheid van werkgevers en werknemers via het sociaal overleg als zeer positief. Deze waardering van de rol van sociale partners leidt soms tot steun aan het wetsvoorstel, maar soms ook niet. Dit laatste houdt verband met de problemen in bepaalde sectoren met betrekking tot de voorstellen over met name flexwerk. Het geldt ook niet helemaal voor de positie van kleine ondernemers.

Het gaat in het wetsvoorstel dat wij nu behandelen om drie onderdelen: de wijziging van het ontslagrecht, het zoeken naar een beter evenwicht tussen flexwerk en vast werk en wijziging van de Werkloosheidswet. Naar onze mening is in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer te weinig aandacht besteed aan het ontslagrecht. Het is derhalve niet verwonderlijk dat in de schriftelijke behandeling en voorbereiding van dit debat veel aandacht aan dit onderdeel is geschonken. En dat zal vanmiddag en vanavond ook zeker het geval zijn.

De CDA-fractie dankt de leden van de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) voor hun vele werk en dankt de regering voor de vele antwoorden. Ook zijn wij

tevreden met de bereidheid van de regering om een deel van de problemen die de VAAN heeft aangedragen, op te lossen via een reparatiewet. Toch lijkt mij deze weg niet voor herhaling vatbaar. Werkgevers en werknemers spreken eerst samen iets af en de VAAN, die vaak processen voert namens diezelfde werkgevers en werknemers, komt met boeken vol bezwaren. Naar ons idee was het beter geweest als al deze opmerkingen vooraf waren besproken, en niet vanmiddag en vanavond op de valreep. Het gesprek lijkt dan te verzanden in een soort wellen-nietesgebeuren. Op een aantal onderdelen zullen wij de visie van VVD en D66 steunen, met als doel de lijst wijzigingen voor de reparatiewet enigszins te vergroten.

In de Tweede Kamer is uitgebreid gesproken over de relatie tussen vast werk en flexwerk. Het wetsvoorstel is een poging een nieuw evenwicht tussen beide te vinden. In grote lijnen kunnen wij ons vinden in de voorstellen, met name doordat in onze visie de mening van werkgevers en werknemers op het gewenste evenwicht een grote rol moet spelen. Ondanks de antwoorden van de regering op onze vragen zijn wij nog niet overtuigd dat deze nieuwe wet geen nadelige effecten kan hebben op de werkgelegenheidspositie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt. Met betrekking tot de Participatiewet hebben we de staatssecretaris gevraagd hoe het zit met de relatie tussen deze wet en de werkgelegenheid van de Wajongpopulatie. Groepen in de bouw maken zich ook zorgen over de gevolgen van deze wet. Onlangs kregen we nog een brief van een deel van de jeugd dat bang is dat de beperking van de flexibiliteit niet in hun voordeel werkt. Wij nodigen de minister uit onze zorgen op dit punt weg te nemen of in ieder geval te verminderen. Tevens willen wij vernemen wat de minister gaat doen, indien inderdaad zou blijken dat de nieuwe wet met betrekking tot de werkgelegenheid op een aantal punten zijn doel voorbijschiet.

Wij hebben ons aangesloten bij vragen van de VVD en de ChristenUnie over de invloed van de wet op de cao in het onderwijs, waardoor er problemen kunnen ontstaan met betrekking tot invalkrachten. De regering antwoordt op deze vragen dat werknemers in het onderwijs dezelfde bescherming moeten hebben als iedereen. Ook vanuit de sector sport is onze aandacht gevraagd voor bepaalde problemen met de nieuwe flexregelingen.

Net als bij het wetsvoorstel minimumloon inzake overeenkomsten van opdracht (OVO) en het voorstel de Wet arbeid vreemdelingen te wijzigen, willen wij de minister vragen ook hier meer rekening te houden met afwijkende situaties in bepaalde sectoren en met de problemen die kleine ondernemingen kunnen hebben. De kleine ondernemingen hebben onze aandacht gevraagd voor de transitievergoeding die zij moeten betalen bij arbeidsongeschiktheid, nadat ze bijvoorbeeld reeds twee jaar ziektegeld hebben doorbetaald. Graag hoor ik van de minister hoe hij het probleem van de mkb'ers in deze nieuwe wetgeving ziet.

De argumentatie van het ministerie om iedereen zo veel mogelijk gelijk te behandelen doet mij soms denken aan de tijd van de beroemde secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken in de jaren zeventig, mr. A.B. Raven. Deze wekte de indruk pas gelukkig te zijn indien alle Nederlanders onder dezelfde cao zouden vallen, die dan uiteraard onder zijn leiding zou kunnen worden goedgekeurd. Onze vraag is waarom de minister zoveel problemen lijkt te hebben met afwijkende regelingen in een beperkt

aantal sectoren, terwijl voor de meerderheid van de andere sectoren de hoofdregel blijft gelden.

Eén van de belangrijkste problemen van flexwerk is dat de betrokkenen minder mogelijkheden hebben voor het verkrijgen van een hypotheek of een lening voor een auto. Of zoals onze Duitse burens het zo mooi kunnen zeggen: flexwerk maakt "Familien und Eigenheimsbegründung" moeilijker. Omdat naar onze mening ook bij aanvaarding van dit wetsvoorstel flexwerk blijft bestaan, zouden wij de regering willen vragen de voornoemde problemen van flexwerk meer rechtstreeks aan te pakken. Dit zou heel mooi kunnen in aansluiting op het onderzoek van de minister voor Wonen.

In de visie van het CDA op de verantwoordelijke maatschappij is altijd nagedacht over een grotere rol van werkgevers en werknemers bij de vormgeving van de sociale zekerheid. In mijn jeugd bij het CNV — dat is vrij lang geleden — werd hiervoor de naam "overdracht van de werknemersverzekeringen aan de sociale partners" gebruikt. De voorstellen in de wet om de duur van de WW te bekorten en daarbij tevens de mogelijkheid te scheppen dat cao-partijen zelf afspraken kunnen maken, passen geheel in deze visie.

Wij wachten, zoals altijd, de antwoorden van de regering met grote belangstelling af. Dit geldt uiteraard ook voor de antwoorden op de vele vragen van andere woordvoerders.

Dat was toch mooi binnen de tijd, voorzitter.

De voorzitter:

Zeër binnen de tijd, mijnheer Terpstra, want u hebt nog zeveneneenhalf minuut over. Ik hoor nu dat de heer Backer graag wat van uw spreektijd wil overnemen. Binnen zekere grenzen, mijnheer Backer, maar als ik het dikke pakket van uw spreektekst zie, slaat het mij wel koud om het hart, moet ik u eerlijk zeggen. Maar goed, we gaan aan de slag. Gaat uw gang, mijnheer Backer.



De heer Backer (D66):

Voorzitter. Het kabinet heeft drie omvangrijke en ingrijpende voorstellen in een pakket aan ons voorgelegd. Deze onderwerpen staan voor de fractie van D66 al vele jaren op de eigen sociaal-liberale hervormingsagenda. Ik heb het dan over verkorting van de WW-duur, wijziging van opbouwpercentages, alsmede aanpassing van het criterium passende arbeid. Dit onderwerp is zeer lange tijd politiek verboden terrein geweest. Door middel van het sociaal akkoord is hiervoor nu draagvlak georganiseerd en ook behouden in de loop van de parlementaire behandeling. Dat is geen van de voorgangers van de minister gelukt.

Een ander punt is de herziening van het ontslagrecht, wat al tientallen jaren een politiek mijnenveld is. Er zijn wel pogingen gedaan, ook vanuit de Tweede Kamer en vanuit de fractie van D66 — ik herinner aan de D66-initiatiefwet-Ko er Kaya — maar die zijn allemaal niet tot deze Kamer gekomen. Ik complimenteer de minister met de prestatie dat hij dit heeft aangedurfd en dat hij tot deze fase is gekomen.

Dan is er nog het derde onderdeel van het drieluik: de aanpassing van de bepalingen inzake opvolgende contrac-

ten voor bepaalde tijd, de draaideurconstructies die er aan vastzitten en de beperking tot maximaal 24 maanden met afwijkingmogelijkheden in cao's; ook dit is bijna de kwadratuur van de cirkel, want meer zekerheid voor de één is ongewenste vastheid voor de ander; het verschilt zowel voor personen als sectoren, en binnen sectoren weer per onderneming of organisatie. Hoe lossen we dit als wetgever op? Het kabinet heeft een poging gedaan. Het voorstel ligt hier ter bespreking

Het is dus een lang traject van wetgevende arbeid, waarin nog één hindernis moet worden genomen: vandaag in dit huis. Dat is geen gemakkelijke opgave. Voor mijn fractie staat echter vast, zo zeg ik aan het begin van mijn bijdrage, dat de hervorming op elk van de drie domeinen voor vele jaren buiten beeld raakt als wij hier niet tot een afronding kunnen komen. Er zijn dus genoeg redenen waarom wij constructief naar de voorstellen kijken. Ik heb de eer om ook woordvoerder financiën voor mijn fractie te zijn. Ik ben mij dus ook zeer bewust van de bijdrage die de hervorming van de WW levert aan de rijksfinanciën. Dat is ruim 1 miljard. We hebben, overigens meer vanuit het oogpunt van activerend arbeidsmarktbeleid, sinds 2006 voor een aanpassing van de WW gepleit. Dat was onderdeel van onze tegenbegrotingen. Het is dus wel zo consequent om dat hier ook te steunen. Ook daarbij zijn natuurlijk vragen te stellen, maar ik zal mij in mijn bijdrage vooral concentreren op de "flex" en het ontslagrecht.

De voorstellen zijn samengebracht in twee hoofdstukken met maar liefst 25 wijzigingsartikelen, met vele onderdelen. Die hebben allemaal betrekking op Boek 7, Bijzondere overeenkomsten. Natuurlijk is dat verdedigbaar vanuit de gewenste integrale beoordeling, want anders wordt weer gezegd dat het niet integraal is. De samenhang van de onderwerpen is evident. Ook vanuit de wens om tot een gezamenlijke invoeringsdatum te komen kan worden betoogd om het samen te doen. Dan kan het in één keer in werking treden. Dat maakt het een groot pakket, maar er is een zekere logica om het gezamenlijk te behandelen. Er is een uitzondering gemaakt voor een aantal bepalingen. Voor de WW geldt een heel ander traject, maar het flex- en ontslagbesluit moet al per 1 juli aanstaande ingaan. Het is nu 2 juni. Dat is natuurlijk toch buitengewoon kort. Mijn fractie geeft de minister in overweging om de invoeringsdatum gelijk te laten opgaan met die van de andere hoofdstukken, te weten 1 juli 2015, tenzij hij hiertegen heel goede argumenten kan aandragen. Ik nodig hem graag uit om hierop te reageren.

Ik kom bij het ontslagrecht. Een memorie van antwoord van meer dan 100 pagina's is ons geworden, gevolgd door een nota. Dat is vrij zeldzaam. Vele leden van dit huis hebben zich dan nog beperkt in het aantal vragen. Het is gewoon een majeure wetgevingsoperatie geworden. Het tempo waarin dit plaatsvindt, is hoog. Dat doen we met een leerstuk, om het maar zo te zeggen, dat een lange historie heeft. Dat is eigenlijk een historie van traagheid, stagnatie en behoudzucht. Dat is ook wel verklaarbaar, want de belangen op dit gebied zijn groot. Ik noem er een aantal, om toch even de context weer te geven. Het belang van individuele werknemers en zwakke groepen op de arbeidsmarkt bij een goede ontslagbescherming; dat is evident. Het belang van werkgevers bij snelle en goedkope beëindigingsprocedures, met name in situaties waarin bedrijfseconomische omstandigheden hiertoe noodzakelijk zijn. Het algemeen belang bij een goede werking van de

arbeidsmarkt, voor het behoud en de bevordering van de werkgelegenheid en het tegengaan van oneigenlijke instroom in de sociale zekerheid. De belasting van de rechterlijke macht en de kosten van de rechtsbijstand, hetgeen we ook in de brief van de Raad voor de rechtspraak hebben kunnen zien. De lasten voor het bedrijfsleven van voorgestane veranderingen. De internationale context. Ik heb dit stukje ontleend aan het rapport van de commissie-Rood uit 2003. De ontvangst van het rapport van de commissie-Rood over het duale stelsel was illustratief. Hoewel er toen al 58 jaren waren verstreken sinds de invoering van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 en er genoeg reden was om het aan te passen, veranderde er niets. De commissie werd bedankt.

De arbeidsovereenkomst is een bijzondere overeenkomst, met partijen in verschillende machtsposities. Toch zou naar het oordeel van mijn fractie moeten prevaleren dat zo'n overeenkomst, zoals elke overeenkomst naar burgerlijk recht, in beginsel kan eindigen door partijhandelingen, door de autonomie van partijen, zo nodig getoetst door de rechter. Het ontslagverbod is niettemin fier overeind gebleven sinds 1945. Met dit voorstel zal het nog sterker verankerd raken in het BW. Bij de bestudering van dit toch wel omvangrijke wetgevingsdossier is de verankering van het duale stelsel natuurlijk het eerste wat opvalt. Het wetsvoorstel is, vrij naar Von Clausewitz, een voortzetting van het BBA 1945 met andere middelen. De minister sprak bij de behandeling in de Tweede Kamer de gedenkwaardige woorden "het huidige ontslagrecht is complex en oneerlijk". Dat komt natuurlijk voor een belangrijk deel door het duale karakter. De elevator pitches van werkgevers en werknemers dat het nieuwe ontslagrecht sneller, goedkoper en eerlijker zal zijn, kunnen eigenlijk conceptueel al niet worden verenigd met de gedachte dat je het duale stelsel handhaaft. Wat daarvan zij, het voorstel is wat het is en het ligt hier nu voor. Het is onze taak om het naar maatstaven van rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid te beoordelen.

Bij de voorbereidingen heb ik zitten nadenken hoe ik een beeld kon schetsen van het arbeidsrecht. Ik kwam op de antieke kast. In de loop van tientallen jaren is in de rechtspraak en de literatuur ordening aangebracht in de huisraad. Voor de meeste vragen is er wel een lade, een plank of een bakje gevonden. Veel daarvan is rechtspraak. Nu wordt dit door de herziening geheel door elkaar gegooid. In het begin kun je dan even niets meer vinden. Dat ongemak lees je ook in de publicaties van vele beoefenaren van het arbeidsrecht. Zij hebben natuurlijk ook wel een punt. Er zitten ook onnodige complexiteiten in het voorstel; ik kom daar nog over te spreken. Dat betekent wel — laten we daar gewoon eerlijk over zijn — dat de claim van goedkoper, sneller en minder juridische kosten in eerste instantie vermoedelijk niet kan worden waargemaakt. Zodra de nieuwe ordening wortel heeft geschoten en de nieuwe kast op orde is, kan dat anders worden. In 2017 is er al een eerste evaluatie toegezegd. Ik zou zeggen: the jury is still out.

Als mijn fractie voor het nieuwe stelsel de beoordeling zou volgen die de minister aanlegt voor het oude stelsel, zou zij daarmee niet goed uit de voeten kunnen. Het is of wordt nog steeds complex en het wordt ook niet altijd eerlijk. Daarmee zijn we er niet. Wetgeving inzake arbeidsrecht luistert heel nauw. Mijn inzet is om dit heel zorgvuldig te doen, met het oog op de te beschermen belangen, die ik zojuist heb genoemd. Deze voorstellen grijpen immers diep

in in de sociaal-economische ordening en raken miljoenen mensen in hun directe en dagelijkse belangen. Dit staat niet op zichzelf; collega Terpstra gaf het al aan. De Participatiewet is hier binnenkort aan de orde, evenals de Wet werk en bijstand. Dat alles grijpt toch in elkaar.

Er is een aantal moedige keuzes gemaakt. Het recht op scholing is opgenomen. Ook is de gedachte in de wet opgenomen dat de transitie van werk naar werk centraal staat en niet het behoud van de huidige baan. Wij rekenen dat tot de echte verbeteringen. In een arbeidsmarkt waar insiders nog steeds vast werk hebben en outsiders — starters en zzp'ers — tijdelijk werk, is dit een modernisering die zeer gewenst is. Ook juichen wij de keuze toe om de berekeningswijze van ontslagvergoedingen een wettelijke basis te geven. De standaardformule is niet langer de uitkomst van onderling beraad van de kring van kantonrechters, hoe capabel zij ook zijn. Zij behoort gewoon een basis te vinden in de wet. Die is nu opgenomen. Ook wetstechnisch vinden wij dat een verbetering.

Ook is de keuze gemaakt om in de wet, behoudens uitzonderingen, forfaitaire transitievergoedingen op te nemen. Laten we wel zijn: dat is een ingrijpende versobering van de vergoedingen vergeleken met wat er nu is, met name voor oudere werkgevers en mensen met meerdere dienstjaren. Daar is wat voor te zeggen, omdat het in de gedachte over "van werk naar werk" en in een veranderende arbeidsmarkt een logische uitkomst is. Voor sommige werknemers zal een en ander gunstig zijn, namelijk voor degenen die vroeger via een UWV-route helemaal geen vergoeding kregen, maar over de hele linie zal het een versobering zijn. Mijn fractie heeft met die keuze op zichzelf genomen geen moeite, maar ik stel wel vast dat in individuele gevallen de uitkomsten hard kunnen aankomen. Dat moeten wij gewoon onder ogen zien.

Dat waren de moedige keuzes. Er zijn ook overmoedige keuzes gemaakt, waarmee een niet bestaand probleem wordt opgelost. In de stukken is daar al veel op geweest. Dit betekent een introductie van complexiteit. Daar is op geweest door experts op het gebied van arbeidsrecht en sociaal recht en door iedereen die er wat van begreep. Gisteren kwam er nog een voorstel van de meergenoemde Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) voor technische verbeteringen, die de praktijk ten goede kunnen komen. Anders dan collega Terpstra zeg ik: het is goed dat wij het nu bespreken, en het is nog net op tijd binnengekomen. Wij kunnen er kennis van nemen. Dat is nuttig en ik kom er zo meteen nog even op terug. Ik geef de minister in overweging hier serieus zijn voordeel mee te doen.

Er zijn een paar voorbeelden van complexiteit die niet had gehoeven. Zo is in artikel 7:670a, lid sub 2a, de instemming van de werknemer geïntroduceerd. Dit heeft niet echt toegevoegde waarde. Het was al mogelijk onder het huidige recht en blijft ook op grond van een ander artikel mogelijk. Verder noem ik de aanzegtermijn met boete voor de overeenkomst voor bepaalde tijd in het nieuwe artikel 7:688. Daarmee wordt complexiteit geïntroduceerd. Deze bepaling gaat waarschijnlijk de werknemer niet helpen. Een volgend voorbeeld is de introductie van de figuur van intrekking van een eenmaal gegeven instemming door de werknemer. Ook dat kan worden opgelost. Iedereen die in het arbeidsrecht werkzaam is, weet dat de gegeven instemming van een werknemer met zeer veel waarborgen omkleed moet zijn. Anders wordt deze gewoon niet geaccepteerd. Daar is

vaste rechtspraak over. Ten slotte noem ik het laten vervallen van iets eenvoudigs als de buitenwettelijke vernietigingsmogelijkheid door de werknemer. Hij kon gewoon door het bureau voor rechtshulp of door een neef die iets van arbeidsrecht wist, een brief laten schrijven om de vernietiging in te roepen. Nu moet hij naar de rechter, met een vervaltermijn. Hij moet dus nog opschieten ook. Dit riskeert juridisering, want er is ook hoger beroep en cassatie mogelijk. Dit was niet nodig geweest. Dit is regelgeving waarvan ik in alle vriendschap tegen de minister zeg: waarom doen wij dit? Dit staat ook op gespannen voet met de handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van goede wetgeving.

Net als collega Terpstra wil ik toch ook wel mijn waardering uitspreken voor al degenen die zich hebben ingespannen om hierop commentaar te leveren en dat in te sturen. Natuurlijk kan dat selectief zijn en kunnen er belangen meespelen, maar het treft mij wel dat de beroepsgroep van advocaten en rechters, de Raad voor de rechtspraak en hoogleraren, zeer ambachtelijk en toegewijd bezig zijn geweest om onze wetgevingsarbeid te verbeteren. Dit blijkt ook wel uit het feit dat de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de vragen van de VAAN integraal heeft toegevoegd aan haar inbreng. Een aantal punten is overgenomen, waarvoor waardering. Er is ook een aantal punten waarvan ik zeg: de wens van de minister om zijn "darlings" te behouden is kennelijk sterker geweest dan — als je er goed naar kijkt — de wens om de beste uitkomst te bereiken. Ik nodig de minister uit om op een aantal punten die ik heb genoemd de dialoog voort te zetten. Ik doe dit vanuit de overtuiging dat er geen winnaars of verliezers zijn in de zin van werknemers of werkgevers. Dit komt gewoon in gelijke mate aan de arbeidsrechtpraktijk en eigenlijk dus ook aan de economie ten gunste.

Er is nog ruimte voor allerlei grammaticale en tekstuele verbeteringen, die door de Vereniging voor Arbeidsrecht zijn aangebracht in hun publicatie. Ik zou de minister willen uitnodigen om ruimhartig te zijn. Wij hebben nog een jaar. Er is al een reparatiewet aangekondigd. Maak het consistent en goed, zou ik tegen de minister willen zeggen. Ik zou hier ter lering het adagium uit de geschiedenis willen aanhalen: *du sublime au ridicule, n'est qu'un pas*. Laten wij die stap in de goede richting zetten. Er zijn meerdere voorbeelden van wetsvoorstellen die in dit huis vrij grondig zijn gerepareerd en die toch uiteindelijk zonder gezichtsverlies de eindstreep hebben gehaald, zoals de Politiewet.

Dan kom ik toe aan het punt van redelijkheid en billijkheid en maatwerk. Ik wil dat iets uitgebreider bespreken, omdat de consequentie van het handhaven van de preventieve ontslagtoets ertoe heeft geleid dat er in het huidige voorstel een aantal zaken zijn aangepast. Die aanpassing is ondersteund door de sociale partners. De minister heeft dit meerdere malen betoogd. De partijen hebben onder het huidige recht de keuze om de beëindiging, de opzegging, aan het UWV voor te leggen, of via de kantonrechter te ontbinden. Ik vertel daarmee niets nieuws, maar herhaal het nog even. Het wordt nu wettelijk voorgeprogrammeerd door de wetgever. De gedachte is dat dit eerlijker is. De interventie van de wetgever in het ontslagrecht gaat als gevolg van die integratie nog een stapje verder dan alleen de procesgang. Het lijkt eigenlijk een introductie van het ambtenarenrecht, met limitatieve ontslaggronden, terwijl wij nu juist bezig waren om de ambtenaren onder het burgerlijk recht te brengen, althans wanneer de initiatiefwet

daartoe doorgaat. De route en de gronden zijn dus voorgeprogrammeerd. De transitievergoeding is in de plaats gekomen van alle vormen van schadevergoeding, met uitzondering van de additionele billijke vergoeding, waarover straks meer.

Dit was in het bestaande systeem immers oneerlijk: in gelijke gevallen kon door de enkele keuze van de route een verschillende uitkomst worden bereikt. Gelijke gevallen behoren gelijk te worden behandeld, zo luidt het rechtsbeginsel, en ongelijke gevallen ongelijk. Dat is een beginsel dat zich richt tot de rechter die moet oordelen. Nu aan dit onrecht een einde lijkt te worden gemaakt, ontstaat er echter wel een ander probleem in het nieuwe stelsel. Die vraag moeten wij ons stellen en die stel ik ook aan de minister. Kunnen ongelijke gevallen door de rechter wel ongelijk worden behandeld, als je de gronden zo limiteert? Anders gezegd: is het omgekeerde dan altijd waar, namelijk dat het ontnemen van de keuze voor een ontslagroute aan de partij die wil opzeggen of ontbinden in het nieuwe stelsel, altijd leidt tot een eerlijke uitkomst? Ik zou graag de opvatting van de minister hierover willen horen.

In een geschil naar burgerlijk recht worden alle omstandigheden van het geval meegewogen. Zo ben ik althans in dat vak opgevoed. Ik herinner aan artikel 248 van boek 6 en aan het goed werkgeverschap ex artikel 7: 611. Ik hoop mij te vergissen, maar nu wordt, zo lijkt het, met die nuance gebroken die vroeger onder de kop "gewichtige redenen" kon worden opgevangen. Maatwerk kon worden bereikt met de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid. Nu wordt dus de fictie gecreëerd dat een gesloten systeem van gronden met forfaitaire uitkomst altijd recht zal doen. Ik zou het bijna een civielrechtelijke variant noemen op de minimumstraffen, maar het is natuurlijk een andere discipline. Het lijkt mij een breuk met de bestaande rechtspraktijk, die niet gaat bijdragen aan het succes van de hervorming. Wetstechnisch is het ook een beetje een vreemde figuur, omdat het vragen oproept over de uitleg van de arbeidsovereenkomst binnen het burgerlijk recht. Ik heb het vermoeden dat de minister die breuk eigenlijk niet heeft beoogd, maar ik hoor daarvan graag de bevestiging van hem.

Nu ga ik even specifiek in op de kleine ruimte voor de additionele billijke vergoeding, naast de transitievergoeding. Er wordt een niet bestaand criterium ingevoerd van "ernstige verwijtbaarheid". Opmerkelijk was dat alle inzet in de parlementaire behandeling zich bijna leek te concentreren op het voorkomen van een herinvoering van de kantonrechterformule 2.0 via de achterdeur. De suggesties van de VAAN en van anderen werden soms beantwoord in de trant van: ja, ja, daar heb je ze weer. Toen werd het "muizen-gaatje" genoemd en daarmee deed de beeldvorming de rest. In de schriftelijke voorbereiding heb ik hiernaar gevraagd en direct een open zenuw geraakt door te suggereren dat de praktijk misschien wel iets weerbarstiger zou kunnen zijn dan de voorgeprogrammeerde ontslaggronden in artikel 7:669, lid 3c tot en met g. We begripen uit de antwoorden dat de sociale partners als de dood zijn dat het bouwwerk van de voorspelbare uitkomsten in elkaar zakt als er iets zou gebeuren op dit gebied. Het zijn interessante dialogen die wij gelezen hebben in het verslag van de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN). Het betrof de heren Wientjes en Heerts.

Ik moet hier toch iets over zeggen, omdat zij steeds worden opgevoerd in het debat, in ieder geval in het schriftelijke debat. Het gaat mijn fractie om de situatie waarin de kantonrechter waarschijnlijk niet mag ontbinden naar de stand van het debat tot nu toe, omdat de gronden niet goed zijn gedocumenteerd of omdat er mengvormen van klachten zijn, maar werkgevers en werknemers in de praktijk niet verder kunnen. Op een vraag van collega Holdijk op pagina 74 in de memorie van antwoord betreffende een casus waar ook verwijtbaarheid aan de zijde van de werknemer is geconstateerd, antwoordt de minister: mogelijk dat de oplossing van de forfaitaire vergoeding weliswaar niet altijd het rechtsgevoel aan beide zijden bevredigt, maar wel de rechtszekerheid bevordert. De vraag is natuurlijk gewettigd of de kantonrechter wel kan ontbinden in gevallen waarin een verstoorde verhouding is ontstaan. Dat is een situatie die het rechtsgevoel ook niet bevredigt, zou ik de minister willen voorhouden. Bovendien werkt het juridisering in de hand, omdat nu met appel en cassatie een verdergaande procedure mogelijk is. De sociale partners zitten nu juist niet te wachten op een dergelijke juridisering.

Wat, dunkt mij, over het hoofd is gezien of niet is uitgediscussieerd, is de casuspositie die eigenlijk het spiegelbeeld is van wat collega Holdijk aangaf: er is wél een zekere mate van verstoring en verwijtbaarheid en er is wél een zekere ongeschiktheid, maar het feitencomplex telt onvoldoende op tot een van de gronden in 669c tot en met 669g. In de memorie van antwoord antwoordt de minister op mijn vragen dat de regering niet heeft gekozen voor een open norm aan de hand waarvan de rechter beoordeelt of een ontslag redelijk is en welke vergoeding hier al dan niet tegenover moet staan.

Open normen en de hoogte van de vergoeding zijn echter verschillende dingen. Ik bepleit geen open norm. Ik bepleit wel een normale rechtstoepassing in zaken van burgerlijk recht. Ik kijk ook even wat de opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak hierover zijn geweest, die aangehaald worden maar niet in de stukken staan. Ik doe niets af aan de hoge eisen die gesteld worden aan de additionele billijke vergoeding en die voortkomen uit de sociale partners. Wij zijn ook niet bezorgd over de te lage vergoedingen. Ik ben echter wel bezorgd dat het in de praktijk, waar slechte dossiervorming in ondernemingen en organisaties eerder regel dan uitzondering is, ook in het grootbedrijf en het mkb, zeer moeilijk is om toch te ontbinden in een dossier waarmee partijen niet verder kunnen. Immers, de rechter heeft hier nou eenmaal geen ruimte gekregen. Althans, zo lees ik het. Ik hoor graag dat het anders wordt.

Ik sla enkele overwegingen over. Zij hebben betrekking op het punt dat het in ondernemingen een zekere bureaucratisering geeft, zeker in moderne ondernemingen met een horizontale manier van organiseren. Ook leidt het tot een onplezierige sfeer die het werkplezier uiteindelijk niet verhoogt. Ik ben dit punt nergens tegengekomen. Dit zou je alleen maar moeten doen omdat je anders ooit een issue zou hebben bij ontbinding of opzegging.

Kortom, de opvatting over beperkte en voorgesorteerde gronden en de rol van de kantonrechter daarin staat op gespannen voet met het rechtsmatigheidsvereiste en is een rem op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Mijn fractie bepleit dus niet om slecht werkgeverschap te bevorderen of te honoreren, maar wel om alle feiten en omstandigheden te laten meespelen, waaruit kan blijken

dat partijen ondanks een matig dossier niet samen verder kunnen.

Het alternatief is ook bekend en al aan de orde gekomen. In situaties waar het onduidelijk is hoe het verder moet, mede vanwege de wetgeving zoals die nu is, gezien de stand van het debat — ik hoop natuurlijk dat we die vandaag zo duidelijk zullen maken dat dit niet speelt — zullen werkgevers ervoor kiezen om dan maar een onderhandelde uitkomst te creëren en er helemaal niet aan te beginnen. Dan is de ondergrens de transitievergoeding, een beetje het Duitse systeem. In die situaties wordt de onderhandelingsroute misschien niet sneller, en zeker niet voorspelbaarder en goedkoper. Er zijn er dan namelijk twee nodig om het eens te worden. De toestemming kan bovendien met veertien dagen weer worden ingetrokken.

Ik benadruk ten overvloede dat ik er niet voor pleit om de ruimte voor de toekenning van de billijke vergoeding te vergroten. Dat zou best betoogd kunnen worden, maar ik doe dat niet. Op dit punt kan ik ook de voorstellen van de VAAN niet steunen. De wetstechnische, praktische oplossing die de VAAN voorstelt, met een kleine reparatie of een uitleg van artikel 671 lid 1f, vindt mijn fractie echter een goed idee. Ik wil ik de minister die in overweging geven. Het is belangrijk dat wij deugdelijke rechtspraak mogelijk maken, die alle omstandigheden van een geval laat meewegen. Ik heb het gevoel dat daarmee een lek wordt gedicht, geheel in overeenstemming met de geest van het akkoord van de sociale partners.

Voorzitter, ik heb de zeven minuten van collega Terpstra nu bijna opgebruikt. Mijn dank. Tot slot kom ik te spreken over flex. Vanuit de premisse dat het onwil of onmaatschappelijk gedrag van werkgevers is als er geen vast contract wordt aangeboden, heeft de minister ingegrepen in de bestaande flexregeling. De werkelijkheid is natuurlijk veel genuanceerder. Ik chargeer misschien, maar het is geen zeer gewaagde voorspelling dat de flexibele schil zal blijven groeien, om tal van redenen, tot er waarschijnlijk een evenwicht wordt bereikt. Het zou kunnen dat in dat evenwicht vaste contracten in de minderheid zijn. Dat brengt natuurlijk met zich mee dat we onze arrangementen voor pensioenen en hypotheek moeten aanpassen. Wij hebben het al gehad over zzp-pensioenen en andere flexibilisering toen we spraken over het Witteveenkader.

In de schriftelijke voorbereiding en in de behandeling in de Tweede Kamer is hierover al veel gezegd. Ik denk dat het debat op dat punt enigszins voorspelbaar is geworden. Er zijn echter allerlei berichten binnengekomen waar ik aandacht aan moet geven, omdat zij mij zeer reëel in de oren klinken. Ik nodig de minister bijvoorbeeld uit om in te gaan op de problematiek die speelt in het primair onderwijs. De PO-Raad trok hierover aan de bel. Verder zijn er brieven binnengekomen uit diverse sectoren, zoals recreatie en sport. Ik vraag de minister om hier nog eens goed naar te kijken. Soms is er sprake van een cumulatie van effecten. Dat is altijd zo met ingewikkelde wetgeving. Het is niet helemaal duidelijk wat dit specifiek voor iedereen betekent. De KNVB staat aan de vooravond van een wereldkampioenschap. De opleiding van jonge spelers is belangrijk. De minister kent de problematiek waarschijnlijk. Men maakt zich grote zorgen. De specifieke vraag is of het mogelijk is om bij de cao af te wijken van de wettelijke regeling. Het gaat dan met name om de opzegbepaling en de gefixeerde schadevergoeding. Andere landen in Europa hebben die

niet. Zoals de minister weet, kijken wij graag naar Europa, ook bij deze onderwerpen. Ik nodig de minister graag uit om hierop in te gaan en te bezien welke mogelijkheden er nog zijn. Is ook daar een reparatie nodig?

Ik kijk uit naar de beantwoording van de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Backer. U dankte mij voor mijn coulance. Die vind ik zelf inderdaad ook een bedankje waard, moet ik u zeggen.

Ik geef het woord aan de heer Ester. Ik hoor dat hij ook voor anderen spreekt. We merken het wel.



De heer Ester (ChristenUnie):

Voorzitter. Jaap Smit, voormalig voorzitter van het CNV, drukte het zo uit: "vast is te vast en flex te flex". Hij doelde daarmee op een kernprobleem van de huidige arbeidsmarkt. Tegenover de bescherming van werknemers met een vast contract staat de onzekerheid van flexwerkers. Het beeld is dat de balans tussen zekerheid en flexibiliteit niet meer op orde is. De flexibiliseringstrend is doorgeslagen en de negatieve gevolgen zijn voor iedereen zichtbaar geworden. Cijfers van het CBS laten zien dat bijna 30% van de Nederlandse werknemers een flexcontract heeft. Dit percentage is explosief gegroeid. De flexibele schil dijt uit en leidt tot een duale arbeidsmarkt. Het onvrijwillig blijven hangen in flexcontracten is niet goed voor mensen, leidt tot voortduurende onzekerheid en zet hen op achterstand op bijvoorbeeld de woningmarkt. Flexwerkers vangen ook als eerste de klappen op van de economische crisis. Het kan forse psychologische en sociale consequenties hebben, zoals de Amerikaanse socioloog Richard Sennett in zijn prikkelende boek "The corrosion of character" beschreef. Het onvrijwillig blijven werken op flexcontracten remt de ontwikkeling van arbeidsidentiteit, leidt tot erosie van loyaliteit aan de organisatie en collega's, vormt geen solide basis voor het bouwen aan sociaal vertrouwen en draagt niet bij aan onderhoud van kennis en vaardigheden. Sennett spreekt van de "downside of the brave new world of flexibility".

Het is met flexibiliteit als met alles in het leven: te weinig flexibiliteit op de arbeidsmarkt is niet goed, maar te veel flexibiliteit heeft ook schaduwzijden. Recent onderzoek van TNO Arbeid concludeert dat flexwerk verder zal toenemen, vooral onder bedrijven die al veel flexwerkers hebben. Deze ontwikkeling heeft ingrijpende gevolgen voor de inrichting van ons pensioenstelsel, de sociale zekerheid, scholing en cao-onderhandelingen. De flexibiliseringstrend herdefinieert de verhoudingen tussen werknemers en werkgevers en heeft fundamentele consequenties voor het doordenken van hun gezamenlijke agenda. Het is dan ook goed dat het voorliggende wetsvoorstel over werk en zekerheid in belangrijke mate is gebaseerd op het sociaal akkoord tussen de sociale partners. Draagvlak in zo'n ingrijpend dossier is onontbeerlijk. Er is de afgelopen jaren veel gediscussieerd over de hervorming van het ontslagrecht en vandaag maken wij de parlementaire slotscène mee. Een memorabel moment, ongetwijfeld ook voor de minister.

Mijn fractie heeft veel vragen gesteld en daarop ook uitgebreid antwoord gekregen. Van de wetsvoorstellen die ik in dit huis mocht behandelen, was deze memorie van ant-

woord, die maar liefst 120 bladzijden beslaat, de meest omvangrijke die ik tot dusver de parlementaire revue heb zien passeren. Maar het gaat ook ergens over. Ik beperk mij in deze bijdrage tot de volgende kernissues: de transitievergoeding, scholing en duurzame inzetbaarheid, de werking van de ketenbepaling, het effect op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, de generieke werking van de maatregelen en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Laat ik direct stellen dat mijn fractie de insteek van deze hervorming van het ontslagrecht steunt. Het is hoog tijd dat flexwerkers meer bescherming en zekerheid wordt geboden. Mijn fractie is ook blij dat de preventieve toets wordt gehandhaafd. In de beleving van werknemers is dit toch een bescherming tegen willekeur, een borging van een onafhankelijk oordeel. Het is ook goed dat de beide ontslagroutes, via kantonrechter en via UWV, eenduidiger zijn geworden. Wij kunnen leven met de verkorting van de WW-duur naar 24 maanden, mits we er ook daadwerkelijk in slagen om de WW activerender te maken.

Ik begin met een definitiekwestie. Dat luistert nauw in het ontslagrecht, zoals collega Backer al uitvoerig aangaf. Arbeidsjuristen hebben erop gewezen dat de termen "ernstige verwijtbaarheid", "laakbaar gedrag" en "dwingende reden" in het wetsvoorstel onvoldoende zijn afgebakend. Dit knelt omdat de rechtsgevolgen van deze ontslaggronden verschillen, ook wat betreft de zojuist genoemde transitievergoeding. Hierover is veel discussie ontstaan. Kan de minister hierin toch enige finale klaarheid brengen? Hoe beoordeelt hij de verwachting dat deze onduidelijkheid tot een hausse aan rechtszaken zal leiden? Wordt deze kwestie onderdeel van de evaluatie?

Ik zal nu ingaan op de transitievergoeding zelf. Mijn fractie is blij dat de vergoeding, gemaximeerd op €75.000 of één jaarsalaris, wettelijk verankerd wordt en ook geldt voor werknemers met een tijdelijk contract van ten minste twee jaar. Dat biedt extra bescherming aan flexwerkers. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer en de voorbereiding in de senaat is uitvoerig aandacht besteed aan de transitievergoeding. Ik wil dat niet overdoen, maar ik blijf worstelen met de vraag hoe de tweeledigheid van het voorstel, bestaande uit financiële compensatie en terugkeer naar de arbeidsmarkt, nu precies wordt vormgegeven. Ik blijf vooralsnog van mening dat de term "transitievergoeding" niet veel meer is dan een nieuwe naam voor ontslagvergoeding. De bevordering van de transitie van werk naar werk komt slecht uit de verf. Concrete invulling en borging blijven achterwege. Het ademt te veel vrijblijvendheid. Voor mijn fractie is het essentieel dat de ontslagvergoeding naast de functie van financieel vangnet vooral ook ingezet wordt als een trampoline naar de arbeidsmarkt.

Wat nu voorligt is mager en onhelder. Er wordt nauwelijks beleid voorgesteld hoe de transitievergoeding moet worden benut om de stap naar een andere baan te faciliteren. Dat moet niet alleen aan het eind van de keten, wanneer ontslag aan de orde is. Het schaven aan "portable" kerncompetenties moet kenmerkend zijn voor de loopbaan als zodanig. Dan is er daadwerkelijk sprake van "empowerment" van werknemers. Dan is er daadwerkelijk sprake van tijdige transities van bedreigd werk naar werk dat betere vooruitzichten biedt. Wat is de visie van de minister op de manier waarop de transitievergoeding in de praktijk moet worden ingezet? Gaat de overheid daar ook eisen aan stellen? Welke scholingsvormen mogen wel of niet van de vergoeding

worden afgetrokken? Hoe gaat de AMvB dit precies regelen? Gelden er bijvoorbeeld bepaalde randvoorwaarden? Of is dit, zoals de memorie van antwoord stelt, aan werkgevers en werknemers zelf? Als dit laatste het geval is, waarvoor goede redenen kunnen zijn, wat heeft het dan voor nut om het begrip transitievergoeding zo prominent in dit wetsvoorstel in de etalage te zetten?

Mijn fractie heeft de behoefte om het wetsvoorstel ook in een wat breder kader te plaatsen. Veel van wat het nieuwe ontslagrecht regelt, heeft betrekking op het einde van de arbeidsketen, maar vaak is het dan al te laat omdat veel van de problemen die tot ontslag kunnen leiden, eerder in de keten veroorzaakt worden. Juist daarom is beleid rond duurzame inzetbaarheid en permanente scholing zo cruciaal. De commissie-Bakker, waarvan ik deel mocht uitmaken, liet ook zien hoe belangrijk duurzame participatie over de gehele loopbaan van werknemers is, en welke preventieve kracht daarvan uitgaat. Dat maakt werknemers sterk, ook in mindere tijden. Datzelfde geldt voor de bevordering van baan-baanmobiliteit in eerdere fasen van de arbeidscyclus. Ook daar is veel te winnen. Ligt hier niet de werkelijke opmaat naar een transitionele arbeidsmarkt? Is de minister dat met mij eens?

Het probleem is nu dat Nederland eigenlijk geen goede infrastructuur heeft om krachtadig te voorzien in duurzame inzetbaarheid, permanente scholing en sectoroverschrijdende mobiliteit. Levenlang leren is in Nederland bepaald geen succes en op internationale rankings bungelen we er een beetje bij. De WRR heeft hierover in het rapport "Naar een lerende economie" behartigenswaardige opmerkingen gemaakt. Kortom, er is een forse discrepantie tussen beleidsambitie en werkelijkheid. Hoe wil de minister dit probleem adresseren? Ik weet dat de SER met adviezen komt, maar de minister heeft hierover ongetwijfeld ook eigen ideeën. Zouden bijvoorbeeld de O&O-fondsen meer in deze richting kunnen worden omgebogen? Dat balletje werd in het sociaal akkoord reeds opgeworpen.

Arbeidsmarkten kennen winnaars en verliezers. De skills en competenties van werknemers om het verschil te maken op een competitieve arbeidsmarkt, zijn ongelijk verdeeld. Naar sommige werknemers is veel vraag, naar andere werknemers weinig. Op sommige arbeidsmarkten is het arbeidsaanbod ruim, op andere markten krap. Er is daarnaast sprake van insiders, werknemers met een gevestigde positie, en outsiders, werknemers die maar moeilijk de transitie naar de formele arbeidsmarkt kunnen maken. De winnaars en insiders redden zich wel, ook op een flexibele arbeidsmarkt. Dat ligt zelfs in hun naamgeving besloten. Dat is echter beduidend anders voor de verliezers en de outsiders. Hun arbeidsmarktpositie is broos en staat voortdurend onder druk. Het valt mijn fractie op dat het wetsvoorstel weliswaar oog heeft voor deze kwetsbare groepen, maar toch onvoldoende de mogelijk negatieve effecten van het nieuwe beleid voor verliezers en outsiders doordenkt. Het kenmerk van deze kwetsbare groepen van werknemers is dat hun arbeidsmarktwaarde relatief gering is. Het gaat vaak om laagopgeleide mensen met beperkte vaardigheden. Ze ontberen de bekwaamheden van hoger opgeleide werknemers om hun contract behendig uit te onderhandelen. Ze zijn makkelijk in- en uitwisselbaar, zeker op een ruime arbeidsmarkt. Werkgevers hebben daarom niet de behoefte stevig in deze groep te investeren, bijvoorbeeld wat betreft het upgraden van hun kernvaardigheden.

Waarom zouden ze ook? Het betreft vaak simpele banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De kwestie die zich in dit licht aandient, is of werkgevers voor deze groep wel bereid zijn om hen al na twee tijdelijke contracten een vast contract aan te bieden, om flex minder flex te maken. De kernredenering van het wetsvoorstel is nu juist dat omdat werkgevers investeren in werknemers met tijdelijke contracten, ook onder het nieuwe regime sprake zal zijn van een eerdere omzetting naar een vast contract. De vraag die mijn fractie de minister wil voorhouden, is of juist het tegendeel niet waarschijnlijker is voor deze groep werknemers. Waarom zouden werkgevers deze flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt een vast contract bieden? Er is geen noodzaak voor het terugverdienen van investeringen, er is geen sprake van een krappe arbeidsmarkt; de keuze is zelfs meer dan ruim. De draaideurconstructie kan hier lang worden volgehouden, maar dan met steeds wisselende cohorten van flexibele werknemers. Waarom, zo vraagt mijn fractie, zal het wetsvoorstel deze werkgeverslogica doen kantelen? Bestaat niet het gevaar dat we, zoals een arbeidsjurist het uitdrukte, personeel gaan rondpompen? Hoe houden we het adagium van een inclusieve arbeidsmarkt voor deze kwetsbare groepen overeind? Het gaat hierbij om een wezenlijke kwestie, zo dunkt mijn fractie; een kwestie die ook prioriteit in de evaluatie moet krijgen.

De heer **Backer** (D66):

Als ik collega Ester goed begrijp, signaleert hij ook de zorg dat een vast contract niet zal worden aangeboden, omdat er ook over wordt nagedacht hoe dat vaste contract later zal moeten worden beëindigd, door hetzij opzegging of ontbinding. Deelt hij datgene wat ik net aangaf bij de onderwerpen die ik noemde, de mogelijke verschillende gronden die wellicht niet allemaal optellen tot een vol dossier, namelijk dat dit een zorg zou kunnen zijn, dat dit mede bijdraagt aan de terughoudendheid om dat vaste contract aan te bieden en dat daar misschien toch nog even naar gekeken moet worden?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Ja, maar dat is een andere kwestie. Daar kun je verschillend over denken, zoals de heer Backer ook aangaf. Het is vanuit het perspectief van de werknemer ook niet verkeerd als die gronden vrij helder zijn omschreven. Ook dat is een vorm van bescherming van werknemers. Dat punt miste ik een klein beetje in het betoog van de heer Backer, als ik deze kwestie aan hem zou mogen teruggeven.

De heer **Backer** (D66):

Zijn of haar belang is er natuurlijk ook mee gediend dat het contract wordt aangeboden. Je kunt zeggen dat de focus ligt op de bescherming bij het eind, maar ik zou dat wat positiever willen zeggen. Het aangeboden worden van een vast contract is een eerste begin en dat is het belangrijkste.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Zeker, maar mijn aanvliegroute was even een andere, te weten de kwestie van het investeren in werknemers. Dat is de kerngedachte van het wetsvoorstel, maar dat is nu juist niet aan de orde bij de kwetsbare groepen waarover ik het had.

Deze beschouwing over de positie van kwetsbare groepen in de onderste regionen van de arbeidsmarkt roept ook een meer algemene vraag op. Ik stel vast dat de memorie van toelichting nergens een substantiële analyse geeft van hoe de nieuwe ketensystematiek van het wetsvoorstel ingrijpt op arbeidsmarkten die zich onderscheiden door andere concurrentieverhoudingen, door verschillende vraag- en aanbodrelaties en door uiteenlopende investeringsbehoeften in human capital. Kan die nieuwe systematiek rond contractvormen wel zo generiek worden ingezet? Kunnen we wel zonder een meer gedifferentieerd beeld? Denkt u aan de onderwijssector en de behoefte aan invalkrachten. Collega Terpstra adresseerde dit punt ook al even naar aanleiding van onze vragen daarover aan de minister.

Een andere kwestie betreft de positie van gezinnen in de context van de beoogde aanscherping van het begrip "passende arbeid". Overigens heeft dat tot heel weinig vragen geleid in de voorronde bij dit wetsvoorstel, zo valt mijn fractie op. Het wetsvoorstel regelt dat al na zes maanden WW alle arbeid als passende arbeid wordt aangemerkt. Dat hakt erin, zeker ook voor gezinnen die wellicht zullen moeten verhuizen. Zo kan zelfs een minieme baan de nodige ontwrichting voor gezinnen en huishoudens met zich meebrengen, ook wat kinderen betreft, met ingrijpende gevolgen voor het sociale leven, voor maatschappelijke participatie, voor mantelzorg et cetera. Op mijn eerdere vragen hierover kreeg ik als antwoord dat de eventuele impact op het sociale leven van een verhuizing ook moet worden afgewogen tegen de vaak negatieve impact op het sociale leven als gevolg van langdurige werkloosheid. Ik verwijs naar bladzijde 72 van de memorie van antwoord. Dit is een redenering waarin twee negatieve effecten vergeleken worden die natuurlijk beide vermeden moeten worden. Een onderlinge competitie in leed is hier niet aan de orde. Ik wil de minister dan ook graag vragen of en, zo ja, hoe hij deze potentieel gezinsontwrichtende effecten meeweegt in zijn oordeel. Welke rol zullen ze spelen in de voorziene Algemene Maatregel van Bestuur rond het stellen van nadere regels omtrent dat begrip "passende arbeid"? Is hij bereid in de evaluatie van dit wetsonderdeel grondig naar deze effecten te kijken?

Ik kom nu bij het laatste punt van mijn betoog; het zal ongetwijfeld vanmiddag ook bij anderen aan de orde komen. Dat heeft van doen met de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel; een klassiek beoordelingscriterium in dit huis. Verschillende onderdelen gaan in op verschillende momenten. De IOAW en de IOW gaan in per 1 januari 2015. De maatregelen rond passende arbeid in de WW, de ZW en de Wet WIA en inkomensverrekening in de WW treden per 1 juli 2015 in werking. De maatregelen rond bescherming van werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst gaan in per 1 juli aanstaande, over minder dan een maand dus. Op onderdelen is reparatiewetgeving voorzien en zijn er nog de nodige losse eindjes. De al meermalen genoemde Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland heeft daar nadrukkelijk op gewezen en aan de bel getrokken. Mijn fractie heeft behoefte aan een heldere uitleg van de minister over de haalbaarheid van het gehele wetgevingsproces en de uitkomsten van een risicoanalyse die hij ongetwijfeld heeft gemaakt c.q. heeft laten maken. Welke waarborgen zijn ingebouwd zodat de niet-synchrone inwerkingtreding naar behoren zal verlopen?

Ik rond af. Mijn fractie ziet de voordelen van dit wetsvoorstel. Ook wij vinden dat de arbeidsmarkt hervormd moet

worden. Dat mag ook wel. Veel van ons ontslagrecht is net na de oorlog geschreven. De situatie is drastisch veranderd en de flexibilisering van de arbeid heeft een hoge vlucht genomen, met alle voordelen, maar ook alle nadelen van dien. De verhoudingen tussen flexibiliteit en zekerheid dienen opnieuw gedefinieerd te worden. De mantra "hoe meer flexibiliteit, des te beter" is sleets geworden en maskeert de negatieve effecten ervan. De uitgangspunten van het wetsvoorstel steunen wij — ik gaf dat aan — maar er zijn ook punten van zorg. Ook die heb ik met u gedeeld. Mijn fractie ziet uit naar de antwoorden van de minister.



De heer **Thissen** (GroenLinks):

Voorzitter. Vrijwel dagelijks worden bij ons door drie postbezorgers brieven, tijdschriften en andere post in de bus gestopt. Die zijn afkomstig van drie verschillende organisaties of bedrijven. Dankzij de markt zijn er nu meer aanbieders dan de vertrouwde PTT. Het schijnt goedkoper te zijn. Maar voor wie? Ik heb het idee dat de bezorgers het gelag betalen, omdat hun arbeidsvoorwaarden en salaris sterk versoberd zijn. En ook de consument heeft niet het idee dat ze goedkopere zegels plakken op de kaart, de brief of welk poststuk dan ook. Een bouwbedrijf gaat failliet, het vaste personeel verdwijnt in WW of bijstand of in niets, het bedrijf start door, het oude personeel kan als zzp'er tegen veel slechtere voorwaarden weer werk krijgen. In de zorg worden mensen ontslagen en weer aangenomen tegen lagere arbeidsvoorwaarden. We snellen naar Angelsaksische arbeidsvoorwaarden en naar een arbeidsmarkt die stapje voor stapje op die leest geschoeid gaat worden. In New York moeten de meest kwetsbare leden van de beroepsbevolking twee tot drie baantjes hebben om enigszins zelfstandig in eigen levensonderhoud te voorzien.

Is dat waar we naartoe willen? De vraag is: zijn we en vooral de meest kwetsbare leden van de beroepsbevolking, de flexwerkers, de zzp'ers en de werknemers die in de (kortere) WW dreigen te komen, beter af? Wie heeft er nu eigenlijk baat bij dit wetsvoorstel? Jonge werknemers? Oudere werknemers? Langdurig werklozen of kortdurig werklozen? Jonge of oudere werklozen? Zelfstandigen? Werkgevers en ondernemers? Of de rijksbegroting? Oud-minister Aart Jan de Geus sprak ooit zijn zorg uit over de positie van zo'n anderhalf miljoen leden van de beroepsbevolking. Ik lees soms dat het om twee miljoen leden van de beroepsbevolking gaat. Hij vroeg zich af of ze duurzaam of in elk geval het grootste deel van hun arbeidzame leven actief kunnen zijn op de arbeidsmarkt en een eigen inkomen kunnen verwerven. Onze fractie heeft altijd het verlangen gehad dat een Wet werk en zekerheid in elk geval op deze zorg een adequaat antwoord zou kunnen geven en bovendien veel meer zekerheid zou kunnen bieden aan het toenemend aantal flexwerkers en zzp'ers in ons land. Met deze bril op hebben wij dit wetsvoorstel gelezen.

De uitgangspunten van de wet zijn, zo lezen wij, werkzekerheid in plaats van baan zekerheid. Het commentaar van de Raad van State daarop is: het doel is goed, maar het risico bestaat dat de wet contraproductief werkt. Bovendien is voor de omslag van baan- naar werkzekerheid een bredere aanpak van de arbeidsmarkt nodig. Daarin voorziet het wetsvoorstel niet. Wellicht heeft de minister daar nog aanvullende voorstellen bij. Het tweede doel is vermindering van de tweedeling tussen vast en flex. Het commentaar van de Raad van State daarop is: omdat de regels rondom vaste

contracten slechts beperkt worden versoepeld, is het niet uitgesloten dat de positie van flexwerkers, met name door aanscherping van de ketenbepaling, juist slechter wordt. Bovendien — dat is voor de fractie van GroenLinks een heel belangrijk punt — behandelen we over een aantal weken in deze Kamer naar alle waarschijnlijkheid de wijzigingen van de WWB en de Invoeringswet Participatiewet, ooit de Wet werken naar vermogen genoemd. Waar is de samenhang? Het doel, het arbeidsrecht aan te passen aan veranderende arbeidsverhoudingen in de samenleving en het streven, een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt te bereiken, waarbij de tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met een vaste baan en flexwerkers wordt verminderd en het realiseren van een omslag van baanzekerheid naar werkzekerheid als uitgangspunt van arbeidsmarktbeleid, zijn nodig en lovenswaardig. Alleen gaan de bij dit doel en dit streven bedachte maatregelen dat doel en streven niet realiseren, vrezen wij.

Op 29 november 2013 heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel Werk en zekerheid. De doelstellingen van de wet worden volgens de Raad van State van State niet gehaald. De Raad van State merkt op dat de voorstellen die betrekking hebben op de ketenbepaling "de positie van werknemers (flexwerkers) niet zullen verbeteren, maar juist kunnen verslechteren". Hij vervolgt: "Op onderdelen, met name de aanscherping van de ketenbepaling, lijken de maatregelen zelfs contraproductief te kunnen zijn voor het functioneren van de arbeidsmarkt en de tweedeling op de arbeidsmarkt te kunnen versterken. Voor een effectieve bijdrage aan de terecht beoogde omslag van baan naar werkzekerheid is substantieel meer nodig dan wat dit wetsvoorstel biedt." De Raad van State waarschuwt dat door kortere arbeidsrelaties de investeringen in bijscholing zullen afnemen en dat de arbeidsmarkt minder efficiënt zal functioneren. Het kabinet motiveert daarnaast onvoldoende waarom flexwerkers vaker en eerder in vaste dienst zullen worden genomen. Ten slotte concludeert de Raad van State dat de volgorde van de wetten onjuist is: men zou eerst de ontslagregels aanpakken en later de positie van flexwerkers verbeteren.

Het kabinet is in zijn reactie op de Raad van State amper ingegaan op de meerderheid van deze punten. De Eerste Kamer moet de minister hierop aanspreken. De Raad van State stelt dat het wetsvoorstel te weinig substantie heeft om de beoogde omslag te bewerkstelligen; het bevat zelfs contraproductieve elementen. En een bredere aanpak ontbreekt. Er is nergens een relatie met bijvoorbeeld de Participatiewet, terwijl deze twee wetten toch communicerende vaten zijn of zouden moeten zijn. Ontslagrecht wordt op onderdelen juist complexer en soms duurder. De positie van flexwerkers kan door dit wetsvoorstel verslechteren — door aanscherping van de ketenbepaling en minder bereidheid van werkgevers om ze in dienst te nemen, dan wel door het bedenken van alternatieve, nog slechtere constructies — en werkgelegenheidseffecten kunnen door bovenwettelijke cao-afspraken teniet worden gedaan. Dan is er de kritiek van de arbeidsrechtadvocaten. Al hun vragen hebben wij de minister gesteld. En er is kritiek van het CPB. Tot nu heeft de minister alle kritiek, wat ons betreft niet overtuigend en zonder onderbouwing, afgewezen.

Je vraagt je af wat een sociaaldemocratische minister beoogt met dit pakket maatregelen, in relatie tot genoemd doel en streven. De vlag dekt hier duidelijk de lading niet. Wat is het eigenlijke doel van de lading? Want de vlag, de

mooie woorden, is niet wat mensen die werken of die werk bieden of die graag willen werken of die graag nieuw werk willen bieden, gaan merken van deze wet. Het zijn de maatregelen die we tegen het licht moeten houden en die volgens ampele bestudering van de Raad van State hooguit na aanpassing van het wetsvoorstel aan de opmerkingen van de Afdeling advisering een eerste stap in de goede richting zijn.

Wat beoogt een minister als hij zonder onderbouwing deskundige kritiek op het wetsvoorstel zonder weerwoord naast zich neerlegt? Betekent dit dat koste wat koste — en die kosten slaan dan neer op burgers, werknemers, ondernemers, zoekenden — de boel erdoorheen moet? Is het uitvoeren van een regeerakkoord en een sociaal akkoord leidend boven deugdelijke en doelmatige wetgeving? Kan en wil de minister deze Kamer en daarmee al die mensen die mee hebben gedacht over dit wetsvoorstel en al die mensen die op enig moment in hun leven de gevolgen van deze wet aan den lijve gaan ondervinden, uitleggen wat zijn werkelijke streven is door alle aangereikte kritiek ter verbetering van de maatregelen terzijde te schuiven?

De oudere werknemer zal in de toekomst meer speciale aandacht vragen, omdat de beschreven dynamiek de kennis en vaardigheden van mensen sneller kan doen verouderen, met een grotere werkloosheidsdreiging als gevolg. Deze wordt groter, omdat vanwege de vergrijzing de uittreddroutes steeds verder afgeknepen moeten worden en mensen later met pensioen kunnen gaan. Dat onderschrijven wij overigens van harte. Veel aandacht zal nodig zijn om mensen tot hun verhoogde pensioenleeftijd productief en economisch rendabel te laten participeren. Dit vereist zowel aanpassingen aan de kwaliteiten van de mens door re-integratieactiviteiten, waaronder bijscholing, employability en investeringen, alsook aanpassingen aan de banen, door herinrichting van functies. Dit laatste kan betekenen dat de arbeidsproductiviteit bij sommige nieuwe functies lager zal zijn, zodat ook loonaanpassingen nodig zijn. Oftewel demotie, wat op zich een algemeen geaccepteerd verschijnsel moet worden.

Veelal zijn oplossingen voor het probleem gezocht in aanscherping van de toetredingsvoorwaarden voor de sociale verzekeringsregelingen en meer financiële prikkels. Hierdoor wordt echter wellicht een financieel, maar geen maatschappelijk probleem opgelost. De persoon in kwestie wordt er niet kansrijker of gezonder van. Er komen niet meer banen voor de oudere werkloze door. Naast de financiële houdbaarheid staat, na de decennialange versoeringen, ook de maatschappelijke houdbaarheid ervan onder druk. Zet de WW-gelden meer in om werkgevers te faciliteren om functies aan te passen naar het kwaliteitsniveau van deze oudere werklozen en om werklozen een overgangperiode te geven om te wennen aan een lager salaris. Dat draagt ertoe bij dat het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid niet gezien moet worden als een kostenpost, maar als smeeroilie in en voor een dynamische economie en arbeidsmarkt.

Naar aanleiding van de concrete wettekst, de reactie van het kabinet in de uitvoerige memorie van antwoord en het advies van de Raad van State nam de fractie van GroenLinks in de Tweede Kamer — en naar alle waarschijnlijkheid ook de GroenLinksfractie in deze Kamer — een helder standpunt in over de wijziging van de ketenbepaling, die honderdduizenden werkenden zal raken. Het percentage jonge werknemers met een tijdelijk contract is hoog en stijgende. De

oplossingen die het voorstel inzake de Wet werk en zekerheid moet bieden, zullen dan ook vooral moeten gelden voor jonge werknemers. Er is voor hen steeds meer sprake van een duale arbeidsmarkt: of je bent insider met een vast contract, of je bent outsider met af en toe een flexibel contract, naast de zzp'ers. Het mantra dat vast minder vast en flex minder flex moet worden, is vooral bedoeld om deze outsiders te ondersteunen. Uitgangspunt hierbij is dat werkzekerheid boven baanzekerheid moet gaan. Dit is belangrijk in een tijd van stijgende jeugdwerkloosheid. Onze zorg is dat de aanscherping van de ketenbepaling naar drie contracten in twee jaar, met een tussenpoos van zes maanden, er op de huidige arbeidsmarkt niet toe zal leiden dat werkgevers meer vaste contracten bieden als eerst eenzijdig de flexibele contracten worden aangepakt. Graag ontvang ik op dit punt een reactie van de minister.

De Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland, de VAAN, schrijft in haar brief van gisteren, 2 juni 2014, dat zij uit de nota naar aanleiding van het verslag van 27 mei jongstleden afleidt dat de regering een alternatief voorstel van deskundigen uit wetenschap en praktijk op prijs stelt. De VAAN doet alsnog een concreet voorstel tot aanpassing van het wetsvoorstel. Is de minister bereid dit initiatief te honoreren? Zo ja, gebeurt dit dan via een apart later in te voegen wetsvoorstel of via een novelle?

De GroenLinksfractie in de Tweede Kamer heeft uiteindelijk voor de wet gestemd, omdat wij het tegengaan van misbruik van flexwerkers en de hervorming van het ontslagrecht kunnen steunen. GroenLinks stelt al jaren, mede gebaseerd op de twee Baliemanifesten, hervormingen voor. Voor ons gaan die echter wel gepaard met een participatiecontract met een inkomen, het omzetten van de ontslagvergoeding in een scholingsbudget dat de werkgever moet inzetten voor zijn werknemers, en een substantiële verlaging van de kosten op arbeid. Die waarborgen ontbreken hier. In dit verband wijs ik op een heel raar voorbeeld dat ons gisteren ter ore kwam van iemand die naast zijn baan jarenlang vrijwilligerswerk deed in de sociaal-culturele hoek. Betrokkene is zijn baan kwijtgeraakt en nu verbiedt het UWV hem om vrijwilligerswerk te doen. Dat is toch raar, gelet op het feit dat wij mensen stimuleren om vanuit hun uitkering weer aan de slag te komen. Via vrijwilligerswerk blijft men wel maatschappelijk actief. Graag ontvangen wij op dit punt een reactie van de minister, want wij snappen niet goed dat dit wellicht de nieuwe policy van het UWV is.

In de Tweede Kamer hebben wij met een stemverklaring tegen de ketenbepaling gestemd. Ten eerste zijn wij bang dat de wijzigingen er alleen maar toe leiden dat mensen sneller op straat staan in plaats van een vast contract aangeboden te krijgen. Ten tweede vinden wij dat ook mensen met een tijdelijk contract recht moeten hebben op een transitiebudget — het sparen voor ontslagvergoeding — omdat juist deze groep relatief veel inkomens- en baanonzekerheid heeft.

De aanpassing van de WW is wat lastig. Daar zijn wij in principe voor, maar alleen als er ook echt geïnvesteerd wordt in werk. In ons GroenLinks-programma combineerden wij deze maatregel altijd met miljarden lastenverlichting op arbeid en miljardeninvesteringen in werkgelegenheid die leiden tot banen. Het kabinet laat dit na en voert de wijziging enkel in als kortzichtige bezuinigingsmaatregel. Of moeten wij dit anders zien? Het kabinet stelt voor om op basis van het sociaal akkoord de WW-periode te beper-

ken tot 24 maanden. Dat scheelt natuurlijk behoorlijk met de huidige duur van de WW.

Het is op de huidige arbeidsmarkt echt niet denkbeeldig dat mensen, zeker oudere ex-werknemers, geen nieuwe baan vinden binnen twee jaar. Dan krijgen zij te maken met de bijstand — als zij tenminste geen verdienende partner hebben, want anders krijgen zij geen bijstand — waardoor zij wellicht hun huis moeten verkopen of te maken krijgen met soortgelijke ellende. Wie schiet daar nu iets mee op? Meer prikkels hebben we nu echt niet nodig, wel werk.

Wellicht zou het kabinet kunnen overwegen de hoogte en de duur van de WW te variëren, afhankelijk van de afstand die mensen tot de arbeidsmarkt hebben. Afhangelijk van die afstand zou een scholings- of re-integratiebudget gericht kunnen worden ingezet.

GroenLinks bepleit een versoepeling van het ontslagrecht om de arbeidsmarkt flexibeler te maken en ook de outsiders betere kansen te geven. Zoals bekend pleit GroenLinks hier al jaren voor. Ik ben dan ook blij dat partijen als de PvdA en de vakbonden, die ons in die jaren wegzetten als de partij die het ontslagrecht wilde versoepelen, eindelijk inzien dat het geen versoepeling betreft, maar juist een verbetering van het ontslagrecht. Het gaat om een eerlijker ontslagroute, die voor iedereen gelijk is.

Onderdeel van de aanpassing van het ontslagrecht is het opnemen van een transitievergoeding. Die geldt voor alle werknemers, ongeacht contractvorm, zo staat in de memorie van toelichting. Zij moeten dan wel langer dan twee jaar in dienst zijn. Kan de minister bevestigen dat dit erop neerkomt dat flexwerkers de facto helemaal geen transitievergoeding zullen krijgen? De nu vormgegeven ketenbepaling in de wet zal er immers toe leiden dat zij na twee jaar op straat komen te staan zonder transitievergoeding. Graag ontvangen wij een reactie op dit punt.

Als ouderen gemakkelijker ontslagen kunnen worden, vergroot dat de behoefte aan re-integratieondersteuning en het zoeken naar nieuwe kansen voor hen. Bied daarom, ook vanuit de gemeenschap, royale maar ook effectieve re-integratieondersteuning en -activiteiten die bijdragen aan de upgradering van de beroepsbevolking en gericht zijn op het werken bij reguliere ondernemers. Daarbij moeten werkervaringsplaatsen en opstartbanen voor beginners en herstartbanen voor herintreders een belangrijke rol spelen. Stimuleer werkgevers tot meer her- en bijscholingsactiviteiten voor hun werknemers. Nog altijd werken mensen met fulltime werk in loondienst ongeveer een dag per week voor hun pensioen en slechts twee dagen per jaar voor hun employability. Dat moet echt anders. Voer premie-differentiatie WW in voor werkgevers, afhankelijk van ontslagfrequenties. Gebruik ook andere financiële en niet-financiële stimulansen voor werkgevers om functies voor minder kansrijken in te richten. Laat de lonen in overeenstemming zijn met de arbeidsproductiviteit. In dat kader moet een door een onafhankelijke toetsers goedgekeurde loondispensatie onder het wettelijk minimumloon mogelijk zijn voor werkgevers, waarbij uit de sociale zekerheid een aanvulling tot een aanvaardbaar minimum kan worden gegeven, de WW-re-integratie-loonsuppletie. Laat re-integrerende werklozen gedurende de periode waarin zij WW-rechten hebben werkervaring opdoen op een herintredingsplaats. Gedurende die periode ontvangen zij een met hun arbeidsproductiviteit overeenkomende toelage, de WW-re-

integratieloonsuppletie, uit de sociale zekerheid tot bijvoorbeeld maximaal 75% van hun oude loon. Een deel van de wet treedt al per 1 juli in werking, andere delen op 1 januari 2015 en weer andere delen op 1 juli 2015. Wat is het probleem om het gedeelte van de wet dat nu per 1 juli in werking treedt, per 1 januari 2015 te laten ingaan?

Wij hebben ons afgevraagd waarom wij voor dit wetsvoorstel zouden moeten stemmen. Levert het meer banen op? Maakt het de positie van de outsiders of kansarmen sterker? Als wij deze vragen niet met ja kunnen beantwoorden, lijkt er geen reden te zijn om voor het wetsvoorstel te stemmen. De regering gaat uit van wensdenken en heel veel aannames die zij niet hard kan maken. Al jaren geleden hebben we de arbeidsmarkt flexibeler gemaakt vanuit de aanname dat werkgevers mensen daardoor sneller zouden aannemen. Is dat gebeurd? Zijn daar evaluaties van? Ik denk niet dat het zo gewerkt heeft en als dat wel zo is, wil dat niet zeggen dat nog een keer tijdelijk verlengen hetzelfde effect zal hebben. De regering kiest naar onze mening voor veel meer onzekerheden, terwijl daar niet de zekerheid tegenover staat dat de maatregelen ook gaat werken. Ook de VAAN betwijfelt dat sterk. Daarom pleiten wij ervoor dat de minister heel goed het alternatief van de VAAN bekijkt. We houden een motie achter de hand, die wij zo nodig zullen indienen.

In de Trouw die vanmorgen op de deurmat viel, zegt de Tilburgse econoom en hoogleraar Ton Wilthagen dat de Wet werk en zekerheid gebaseerd is op een soort wensdenken dat zijn oorsprong vindt in het sociaal akkoord. Vast blijft vast, flexibel wordt iets minder flexibel. De wet is goed bedoeld, maar werkt contraproductief, zegt hij. Grapperhaus, hoogleraar arbeidsrecht in Maastricht, vindt de wet zelfs een enorme gemiste kans, die de arbeidsmarkt zeker niet zal veranderen. Hij verwijst ook naar het CPB en de Raad van State, die het kabinet er al op hebben gewezen dat deze wet niet de voordelen zal brengen die het kabinet en de minister willen bereiken.

Guus Heerma van Vos, hoogleraar sociaal recht in Leiden, stelt dat de komende jaren de werkgelegenheid veel sneller dan vroeger in sommige sectoren daalt en in andere groeit. Daarom is het volgens hem belangrijk dat werknemers minder waarde gaan hechten aan een vaste baan en meer vertrouwd zullen moeten raken met het idee dat zij van werkgever wisselen en ook van sector. Wij spreken daarbij de hoop uit dat ook banken daarop inspelen en veel minder rigide regels hanteren, bijvoorbeeld de voorwaarde van het hebben van vast werk voor het verschaffen van een hypotheek. Of de dynamiek op de arbeidsmarkt met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd, betwijfelt mijn fractie zeer. De insiders met vast werk, duurzaam actief op de arbeidsmarkt, zullen vast en zeker op de arbeidsmarkt blijven. Flex zal nog meer flex worden, mensen zullen tussen twee flexbanen mogelijk langer verstoken zijn van werk bij hetzelfde bedrijf, verstoken van inkomen, en voor de meest kwetsbare leden van de beroepsbevolking biedt deze wet niets, helemaal niets. Dat moet dan van de Participatiewet komen. Waar is de samenhang? Met deze wet verleidt de minister werkgevers niet om meer banen te creëren en om meer mensen in dienst te nemen. We houden dus ons hart vast voor de belofte om 125.000 banen in het vooruitzicht te stellen van mensen met een beperking. Werknemers, werkzoekenden en de meest kwetsbare leden van de beroepsbevolking zijn nog te veel de dupe. Overtuig ons van het tegendeel, minister.



De heer **Elzinga** (SP):

Voorzitter. Vandaag bespreken we met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wetsvoorstel dat gemengde reacties bij de SP-fractie losmaakt. Dit zal de minister niet verbazen. En overigens is dit niet alleen het geval bij mijn fractie, maar ook bij de fractie van de Partij voor de Dieren, namens welke ik vandaag in dit debat ook spreek.

We hebben er kennis van genomen dat de minister dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer met trots heeft besproken. Ik vermoed dat hij er nu nog even trots op is. Hij is trots op het draagvlak: steun van de sociale partners, een positief advies van de Raad van State en een ruime politieke meerderheid dankzij een begrotingsakkoord met enkele oppositiepartijen. Op dat draagvlak kom ik dadelijk terug. Hij was ook trots op de naam van het wetsvoorstel. Die paste namelijk precies, zei hij. De vlag dekt de lading zo goed, aldus de minister in de Tweede Kamer. De titel van de wet is ook mooi. Het voorstel wordt kortheidshalve aangeduid met "Wet werk en zekerheid". Zou het niet prachtig zijn als deze wet werk en zekerheid bood? Dat doel onderschrijft onze fractie graag. Zij helpt het ook graag te realiseren.

In de titel en voor het kabinet komt werk voorop, zo lichte de minister toe. Ook mijn fractie vindt werk voor mensen van groot belang, zeker als dat werk ook voldoende veiligheid en zekerheid kan bieden, zekerheid in termen van rechtszekerheid en inkomenszekerheid. De term zekerheid refereert volgens de minister "aan de zekerheid van een vast contract, dat het ijkpunt op de arbeidsmarkt moet blijven, en ook aan de WW, die er is en moet blijven voor mensen die ongewild hun werk verliezen". Ook die twee uitgangspunten deelt de SP van harte, maar de beoordeling van voorliggende wetsvoorstel valt op deze punten voor de leden van mijn fractie minder positief uit, vandaar de gemengde gevoelens en niet de trots die de minister voelt.

Voordat ik inga op het doel en de instrumenten die op grond van dit wetsvoorstel zullen worden ingezet, kom ik terug op het geprezen draagvlak voor dit wetsvoorstel. Een van de primaire doelen van dit wetsvoorstel, het verminderen van de tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met een vaste baan enerzijds en flexwerkers anderzijds, kan inderdaad op brede steun rekenen, ook onder de achterban van de SP. Het versterken van de positie van flexwerkers was dan ook onderwerp van een eerder initiatiefwetsvoorstel dat door inspanningen van de SP, de PvdA en de FNV ruim voor dit kabinet het licht zag. Het verheugt ons dan ook dat verschillende onderdelen van dit initiatiefwetsvoorstel in het voorliggende wetsvoorstel zijn terug te vinden. Deze voorstellen zijn extra urgent, nu uit recent onderzoek van TNO is gebleken dat werkgevers massaal en in bijna alle sectoren verwachten de komende jaren nog meer flexconstructies te zullen gebruiken, waardoor in 2020 naar verwachting 30% van de werknemers het zal moeten stellen zonder vast contract, terwijl dat volgens de minister het ijkpunt moet blijven op de arbeidsmarkt. Kent de minister dit recente onderzoek? Is hij bereid, zo nodig, nieuwe stappen te onderzoeken om dit ijkpunt voor meer in plaats van voor minder mensen haalbaar te maken?

Voorstellen om de rechtspositie van flexwerkers te versterken zijn eerder in het sociaal akkoord met sociale partners

terechtgekomen. Deze voorstellen zijn daarbij in een pakket gekomen met een aanpassing van het ontslagrecht en andere voorstellen. Voor de goede orde: niet alles in dat pakket had de steun van de SP, maar het pakket als geheel hadden wij kunnen steunen. Die steun heeft de SP ook meermaals aangeboden. Dan had het sociaal akkoord onverkort en met inderdaad een maatschappelijk en een ruim politiek draagvlak uitgevoerd kunnen worden. Het kabinet koos er echter voor om met andere partijen een begrotingsakkoord te sluiten, waarbij naast de afspraken uit het sociaal akkoord nog eens 6 miljard aan extra bezuinigingen in de maatregelen waren vervat. Daarmee heeft dit kabinet het maatschappelijke draagvlak waar deze minister zo hard voor heeft gevochten, goeddeels verspeeld. Ja, er is nu dankzij het begrotingsakkoord ook in de Eerste Kamer een meerderheid, maar dat sociaal akkoord is fors geweld aangedaan. De extra bezuinigingen en aanvullende maatregelen hadden en hebben geen steun van de vakbeweging en ook niet van de werkgevers. De versnelling van de afspraken uit het sociaal akkoord werd en wordt eveneens als niet reëel gezien. De extra bezuinigingen werden door de voorzitter van de FNV als "spelen met vuur" aangeduid en de aanpassing van het sociaal akkoord door het ledenparlement van de FNV als "onbehoorlijk" ervaren. Het gevoel geschokt te zijn werd nog eens versterkt toen het naar voren halen van de verbetering van de rechtspositie van flexwerkers deels werd teruggedraaid. Tot zover het maatschappelijke draagvlak.

Is de minister op dat draagvlak bij nader inzien nog steeds zo trots? Moet hij niet erkennen dat hij uit de polder meer steun had kunnen hebben en houden als hij voor een meerderheid in de Eerste Kamer bij ons had aangeklopt in plaats van bij partijen die nog meer wilden bezuinigen? Op deze extra bezuinigingen zaten werknemersorganisaties noch werkgevers te wachten, omdat het pakket de economie alleen maar verder zou schaden.

Het door de minister gewaardeerde positieve oordeel van de Raad van State betrek ik bij de verdere, inhoudelijke bespreking van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel heeft tot doel, het arbeidsrecht aan te passen aan veranderende arbeidsverhoudingen in de samenleving. Het kabinet streeft daarbij naar een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Het voorstel bevat in dat verband maatregelen op drie terreinen, waarop ik nader zal ingaan. Daarbij leg ik de maatregelen langs de meetlat. Positief op de meetlat is al wat bijdraagt aan meer werk en meer zekerheid, zoals de minister heeft benoemd: een vast contract en WW voor wie ongewild het werk verliest.

De drie terreinen zijn stroomlijning van de regels voor ontslag en aanpassing van ontslagvergoeding, verbetering van de rechtspositie van flexwerkers door een aantal maatregelen die het oneigenlijke en langdurige gebruik van flexibele arbeidsrelaties moeten ontmoedigen, en aanpassing van de werkloosheidsregelingen. Als het vaste contract het ijkpunt is en dient te blijven, dan is dat omdat mensen aan hun baan bepaalde zekerheden moeten kunnen ontleenen. In een maatschappij waarin werk en zekerheid belangrijk gevonden worden, hoort geen rondpompen van draaideurpersoneel. Een fatsoenlijke ontslagbescherming heeft in een beschaafde maatschappij daarom een belangrijke plaats. Mijn fractie is er dan ook tevreden over dat bij de stroomlijning de ontslagtoets blijft, dat de rechten van werknemers rondom ontslag zijn versterkt, dat bij de beoordeling van ontslag ook naar mogelijkheden van her-

plaatsing of overplaatsing wordt gekeken en dat hoger beroep mogelijk is. Daartegenover staat in veel gevallen een vrij forse verlaging van de ontslagvergoeding, die aan de contractzekerheid afbreuk doet, maar de kansen op een nieuwe baan doet toenemen. Voor de werknemers en zeker de oudere werknemers die toch ontslagen worden en niet snel een nieuwe baan vinden, bijvoorbeeld omdat deze banen tijdens een crisis nu eenmaal niet voor het oprapen liggen, zorgt deze aanpassing wel voor beduidend minder inkomenszekerheid na ontslag. Ik neem aan dat de minister dat niet zal tegenspreken.

De verbetering van de rechtspositie van flexwerkers juicht mijn fractie toe, zoals gezegd, maar helaas heeft het kabinet enkele punten uit eerder genoemd initiatiefwetsvoorstel van mijn partijgenoot Ulenbelt niet overgenomen, waardoor de versterking van de rechtspositie in de praktijk soms tegenvalt. De werkgever betaalt door dit halve voorstel niet extra voor de gewenste flexibiliteit, maar juist minder. Eerdergenoemd initiatiefwetsvoorstel regelde voor tijdelijke contracten met een duur van minder dan twee jaar ook een ontslagvergoeding. Bovendien zou bij veel gebruik van kortdurende contracten de WW-premie oplopen. In onderhavig wetsvoorstel houdt de werkgever financieel voordeel van kortdurende contracten boven op de voor hem gunstige flexibiliteit. Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen om voor werkgevers voordelige flexibele arbeidsinzet te voorzien van een financieel prijskaartje? Dat is toch op elke andere markt ook gebruikelijk? Flexibele vliegtickets, verzekeringen, abonnementen: er hangt altijd een hoger prijskaartje aan. En hebben werknemers met kortdurende contracten niet juist meer behoefte aan een transitievergoeding, zoals de minister de ontslagvergoeding voortaan wil noemen? Deze transitievergoeding is immers bedoeld als compensatie voor ontslag en om de overgang naar nieuw werk te vergemakkelijken. Met kortere contracten moet je immers eerder en vaker de overgang naar nieuw werk maken. Graag hoor ik de reactie van de minister op dit punt.

Bij het onderhavige wetsvoorstel vrezem velen dat de formele versterking van de rechtspositie van flexwerkers er vaak toe zal leiden dat flexwerkers juist nog eerder vervangen zullen worden door nieuwe flexwerkers en de flexwerker de facto met minder baan- of werkzekerheid wordt opgezadeld. Het door de minister geprezen positieve advies van de Raad van State stelt: "Bij sommige onderdelen bestaat het risico dat deze in de huidige arbeidsmarkt contraproductief zullen werken. Daarbij merkt de Afdeling in het bijzonder op dat een aantal onderdelen de positie van werknemers (flexwerkers) niet zullen verbeteren, maar juist kunnen verslechteren".

Het door de Raad van State gesignaleerde risico lijkt bevestigd te worden door het al eerder genoemde onderzoek van TNO. De door de onderzoekers ondervraagde bedrijven zeggen unaniem dat ze niet verwachten dat de WW werk en zekerheid het gewenste effect heeft wat betreft meer zekerheid voor mensen met een flexibel contract. Hooguit verkort het wetsvoorstel het gebruik van tijdelijke contracten die als verlengde proeftijd worden ingezet. De andere tijdelijke contracten zullen eerder worden beëindigd. Wat opvalt, is de creativiteit van werkgevers om de maatregelen te ontlopen, aldus de onderzoekers. Hierbij geeft men aan dat dit niet vanuit "slecht werkgeverschap" is, maar dat zij zich hiertoe gedwongen voelen door de slechte economische situatie. Op dit deel van het TNO-onderzoek hoor ik graag een uitvoerige reactie van de minister.

Op dit onderdeel lijkt het wetsvoorstel dus maar deels meer zekerheid te bieden, maar tegelijkertijd ook de facto baan- en werkzekerheid te onthouden. Voor de flexwerkers wordt ook de zekerheid die de WW biedt — nogmaals, die er in de woorden van de minister "moet blijven voor mensen die ongewild hun werk verliezen" — dus van nog groter belang. Daarover lopen de opvattingen van de regering en de SP-fractie het meest uiteen. Als de huidige crisis iets laat zien, is het wel dat het soms langer dan twee jaar kan duren voordat de arbeidsmarktomstandigheden zich weer verbeteren. Een goed niveau van sociale zekerheid, inclusief inkomensbescherming voor mensen die buiten hun schuld tijdelijk geen werk kunnen vinden, is in de ogen van mijn partij een kwestie van beschaving.

De door het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde bezuiniging op de WW is de volgende aanslag op het niveau van werknemersverzekeringen in Nederland. De bovenminimale uitkeringen staan sinds de jaren tachtig in het schootveld van achtereenvolgende regeringen, die hun visie steeds meer hebben gewijzigd van steun aan een Europees sociaal model welvaartsstaat naar steun voor een meer Angelsaksisch gemodelleerde nachtwakersstaat, waarin iemand die niet werkt armoede zal lijden. Eigen schuld, dikke bult, is in toenemende mate het motto.

De WW moet activerender worden, heet het dan, maar dat betekent niets anders dan dat de uitkering korter en lager wordt, opdat de financiële omstandigheden iemand snel dwingen om willekeurig welk werk tegen willekeurig welke kleine vergoeding te accepteren om het hoofd boven water te houden. Als dat werk er dan niet is omdat de economische omstandigheden er niet naar zijn — zoals de werkgevers wel zien — heb je als werkloze gewoon pech. Dan laat ook deze regering je weer wat meer en weer wat eerder aan je lot over. Over een paar weken spreken we hier in dat kader over verdere ontmenselijking van de Wwb, waar de werknemers over wie we het vandaag hebben eerder in zullen belanden.

Overigens moet mijn fractie daarnaast constateren dat er in herformuleringen van de wetsteksten nog erg veel onvolkomenheden zitten, waarop veel commentaar is gekomen en waarover ook al veel vandaag is gesproken. Deze nopen de regering nu al tot aanzienlijke reparatiewetgeving. Of die voldoende zal zijn om geen juridische lacunes te laten ontstaan zal nog moeten blijken, want de discussie over de gewenste aanpassingen gaat nog voort. Is het verstandig om ondertussen met het voorstel verder te gaan en alle wijzigingen slechts als redactioneel aan te merken? Daar is mijn fractie nog lang niet van overtuigd. Het lijkt vooralsnog verstandiger in elk geval op uitstel aan te sturen, maar het oordeel hierover zal wellicht aan het eind van dit debat geveld kunnen worden.

Een meer principieel bezwaar heeft mijn fractie tegen de samenvoeging van de verschillende onderdelen van deze wet. Waarom heeft het kabinet ervoor gekozen om twee zaken in één enkele wet te regelen die niet bij elkaar horen, dat wil zeggen een betere bescherming van flexwerkers — zeker in tijden van economische crisis van groot belang — en verkorting van de WW? De laatste is een maatregel die juist in tijden van hoge werkloosheid asociaal uitpakt. Het is een slechte zaak om die twee kwesties in deze ene wet te koppelen. Het is een politieke keuze om zoet en zuur bijeen te doen, en die keuze is niet de onze. Het maakt deze wet daarmee ook echt problematisch voor ons. De ene helft

is goeddeels gebaseerd op een eerder initiatiefwetsvoorstel van ons en de PvdA, ondersteund door de FNV, en de andere helft is de verwerkelijking van een lang gekoesterde wens van VVD en D66, waartegen wij ons, samen met de vakbond en in het verleden de PvdA, steeds verzet hebben.

Waarom heeft het kabinet het niet aangedurfd om elke maatregel in een aparte wet te regelen en daarvoor meerderheden te zoeken? De eerste wet had dan op onze steun kunnen rekenen. Nu wordt ons het vrijwel onmogelijke gevraagd.

Op het onderdeel afnemen van WW-rechten staat het onderdeel van de SP-fractie wel vast, op de onderdelen flex- en ontslagrecht kijkt mijn fractie uit naar de antwoorden van de minister.



Mevrouw Sent (PvdA):

Voorzitter. Terwijl de economie langzaam lijkt op te krabbelen uit een diep dal, blijft de werkloosheid toenemen. In april kwamen er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek 3.000 werklozen bij. Daarmee kwam de totale werkloosheid die maand uit op 687.000 mensen oftewel 8,7% van de beroepsbevolking. Tegelijkertijd valt er gejuich te beluisteren, omdat de werkloosheid minder snel oploopt. Wat deze cijfers evenwel verdoezelen, is de zorgwekkende tweedeling op de arbeidsmarkt.

Ruim tien jaar geleden had 10% van de beroepsbevolking van ruim 7 miljoen mensen laagbetaald werk, dat wil zeggen minder dan €10 bruto per uur. In 2008 was dat opgelopen tot 18%, oftewel 1,4 miljoen werknemers. In het Armoede-signalement 2013 van het CBS en het SCP valt te lezen dat er in 2012 op basis van het niet-veel-maar-toereikend criterium 348.000 werkende armen waren. Deze groep bestaat grotendeels uit flexwerkers en zelfstandigen zonder personeel.

Blijkens onderzoek van het CBS is in tien jaar het aandeel flexwerkers met bijna de helft toegenomen. Inmiddels is bijna een op de vijf werknemers een flexwerker. De verdergaande flexibilisering blijkt ook uit de stijging van het aandeel zelfstandigen zonder personeel — zzp'ers — dat in deze periode toenam van 7% naar 10%.

Mensen met een flexibele arbeidsrelatie stromen vaker uit naar werkloosheid of inactiviteit dan mensen met een vaste arbeidsrelatie, zoals te leren valt uit onderzoek van het CBS en TNO. Vooral jongeren en laag- en middelbaar opgeleiden die hun baan verliezen, hebben vaak een flexibele arbeidsrelatie. Na een periode van werkloosheid of inactiviteit gaan zij vaak weer in een flexibel dienstverband aan de slag. Ouderen en hoogopgeleiden gaan juist vaak als zzp'er werken. Werknemers met een flexibele arbeidsrelatie hebben minder leer- en ontwikkelmogelijkheden op het werk dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie. Bovendien zijn ze vaker werkzaam in functies met een grote baanonzekerheid en lage kwaliteit van arbeid. Hierdoor lopen zij meer risico's ten aanzien van hun gezondheid, welzijn en inzetbaarheid dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie. Kortom, de afgelopen decennia is het verschil tussen flexibele en vaste arbeid te groot geworden.

Een groeiende groep werknemers kampt met voortdurende onzekerheid over werk en inkomen. Zij weten soms nauwe-

lijks hoe lang ze nog werk hebben. De doorstroming vanuit tijdelijk werk naar vaste banen stagneert, waardoor voor deze groep nauwelijks een toekomst bestaat met noodzakelijke en gewenste zekerheid. Bovendien is flexibele arbeid in sommige gevallen verworpen tot een goedkoop alternatief voor werk dat eigenlijk vast werk is. Mijn fractie meent dan ook dat het hard nodig is om de hyperflexibiliteit op de arbeidsmarkt te stoppen door de positie van mensen met een flexibele baan te versterken.

Op de moderne arbeidsmarkt zal er altijd behoefte zijn aan flexwerkers, maar we mogen geen tweedeling accepteren. Verder moeten mensen die een tijd op basis van een flexcontract hebben gewerkt, zicht krijgen op een vast contract. Daarom staat mijn fractie ervoor dat flexwerkers sneller kunnen doorstromen naar een vaste baan.

Met het sociaal akkoord en de daaruit voortvloeiende Wet werk en zekerheid wordt een belangrijke stap gezet naar een eerlijkere arbeidsmarkt. Mensen met flexibele contracten krijgen meer zekerheid en werknemers een betere bescherming. Voor werkgevers wordt het aantrekkelijker om iemand in vaste dienst te nemen, mede omdat het ontslagrecht sneller, eenvoudiger en eerlijker wordt. Om twee redenen markeert dit volgens de PvdA-fractie een historische ontwikkeling.

Ten eerste: te veel werd gedacht dat ongebreideld eigenbelang door markten in goede banen zou worden geleid en tot optimale resultaten zou leiden. Werkgevers zouden hierbij lijnrecht tegenover werknemers staan. En de markt zou efficiëntie en volledige werkgelegenheid bewerkstelligen. Echter, Nederland is sterker uit de crisis aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw gekomen door het Akkoord van Wassenaar. Dat was gesloten tussen de Nederlandse overheid en de organisaties van werkgevers en werknemers met een overeenkomst tot loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting. Toen was de oplopende werkloosheid de aanleiding, nu vormt de dreigende tweedeling op de arbeidsmarkt de reden. Het moment was rijp voor een nieuw sociaal akkoord, gericht op het bouwen van nieuw vertrouwen.

Immers, vertrouwen is een belangrijke economische motor. Dit vertrouwen heeft echter juist de afgelopen jaren een enorme knauw gekregen. Zijn banken nog wel te vertrouwen? Is de kerk nog wel te vertrouwen? Zijn de pensioenfondsen wel betrouwbaar? Is de politiek betrouwbaar? Accountants? Verzekeraars? De overheid? Een afname van consumentenvertrouwen schaadt de consumptie en daarmee de economische groei op de korte termijn. Evenzo schaadt de afname van producentenvertrouwen de investeringen en daarmee ook de economische groei op de korte termijn. Op lange termijn hoeft, in een samenleving waarin mensen elkaar en hun instituties vertrouwen, niet elk onderdeel van een transactie bekeken, beklopt en vastgesteld te worden. De kosten die in een economie met "laag vertrouwen" samenhangen met het bekijken, bekloppen en vastleggen, zijn de transactiekosten die samenhangen met wantrouwen. Meer transactiekosten impliceren minder transacties, minder transacties betekenen een slechtere allocatie van schaarse middelen, en dat impliceert weer minder economische groei op de korte termijn. Juist daarom is het herstelde vertrouwen als gevolg van het sociaal akkoord zo essentieel.

Ten tweede: er was sprake van geweldig achterstallig onderhoud op het punt van wetgeving over werkregelingen. Het ontslagrecht is bijvoorbeeld sinds de Tweede Wereldoorlog in essentie ongewijzigd gebleven. De laatste grote hervorming van het flexrecht vond inmiddels alweer vijftien jaar geleden plaats, met de introductie van de Wet flexibiliteit en zekerheid (Wfz) in 1999. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt te werken aan een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, om deze klaar te stomen voor de uitdagingen en kansen van de 21ste eeuw.

De arbeidsmarkt van de 21ste eeuw kenmerkt zich door een sterke dynamiek en een door de vergrijzing naar achter schuivende pensioendatum. Mensen zullen langer doorwerken en daarbij vaker wisselen van baan. Dit vraagt niet alleen om een activerende WW en een mobiliteitsbevorderend ontslagrecht, maar ook om een stevig fundament van hechte en solide arbeidsrelaties, waarbij werkgevers en werknemers bereid zijn in elkaar te investeren.

Werknemers met flexibele contracten krijgen meer zekerheid en kunnen eerder doorstromen naar een vast contract, het ontslagrecht wordt eerlijker, zowel vaste als tijdelijke werknemers krijgen bij ontslag een transitievergoeding en de WW richt zich meer op werk. Deze maatregelen vormen de kern van het voorliggende wetsvoorstel en leveren daarmee een essentiële bijdrage aan het bouwen van vertrouwen. Dat was mijn eerste punt.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat in dat verband specifieke maatregelen op drie terreinen. Ten eerste behelst het een stroomlijning van de regels voor ontslag. Ten tweede betreft het een verbetering van de rechtspositie van flexwerkers door een aantal maatregelen die het oneigenlijk en langdurig gebruik van flexibele arbeidsrelaties moeten ontmoedigen. Ten slotte omvat het een aanpassing van de werkloosheidsregelingen, onder andere verkorting van de maximale duur van de Werkloosheidswet, de WW.

Het verheugt de fractie van de PvdA te mogen constateren dat aan de Toezegging Uitstel inwerkingtreding arbeidsverledeneis is voldaan en dat de voor 2014 voorgenomen arbeidsverledeneis in de Ziektewet niet wordt ingevoerd. Met dit wetsvoorstel komen de hierop betrekking hebbende bepalingen in de Ziektewet te vervallen. Zo wordt geborgd dat werknemers met een flexibel arbeidscontract tijdens ziekte een uitkering hebben die in hoogte vergelijkbaar is met die van werknemers met een vast contract.

Graag dank ik de minister en zijn ambtenaren voor de uiterst zorgvuldige en zeer overtuigende antwoorden op de vele vragen die vanuit deze Kamer zijn voorgelegd. Mijn fractie kijkt uit naar de Verzamelwet SZW met redactionele en technische verbeteringen en verduidelijkingen naar aanleiding van de schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in deze Kamer. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om de minister mondeling nog een aantal aanvullende vragen te stellen.

In het bijzonder vraag ik graag aandacht voor een aantal nieuwe tweedelingen die mogelijk dreigen als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel. De eerste betreft een dreigende tweedeling tussen "vervangbaren" en "onvervangbaren" als gevolg van de maatregelen betreffende flexibele arbeid. Dat wil zeggen, de gunstige effecten behorende bij de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel dreigen

vooral ten goede te komen aan de werkenden die sowieso al de beste vooruitzichten op de arbeidsmarkt hadden. Voor hen die gemakkelijk vervangbaar zijn, blijft de keuze veelal die tussen een onvoordelig flexcontract of helemaal geen werk. Kortom, schaarse jonge hoogopgeleide mensen krijgen eerder een vast contract. Meer uitwisselbare oudere laagopgeleide mensen worden vaker na twee jaar bedankt voor de moeite. Maakt de minister zich met de leden van de fractie van de PvdA dan ook zorgen om deze nieuwe tweedelingen op de arbeidsmarkt? De sleutel voor de "vervangbaren" ligt volgens mijn fractie bij een serieuze ontwikkelingsinspanning om hen minder uitwisselbaar te maken. Welke maatregelen is de minister bereid daartoe te nemen?

Een vergelijkbare tweedeling dreigt als gevolg van de maatregelen betreffende het uitzendbeding. Deze beperking is bedoeld om uitzendkrachten eerder werkzekerheid te laten krijgen. Ook hier kan het effect dan zijn dat inlenende bedrijven eerder een nieuwe uitzendkracht laten komen, of voor een andere vorm van flexwerk kiezen, om te voorkomen dat ze moeilijk van de uitzendkracht afkomen die langer dan anderhalf jaar bij hen werkt. Ook hier kan echter het beoogde effect optreden dat uitzendkrachten eerder doorstromen naar "fase B" met iets meer zekerheid, waarbij dat weer vooral zal gelden voor mensen die moeilijk te vervangen zijn. Hierbij treden dus vergelijkbare verdelingseffecten op als bij de nieuwe ketenbepaling voor tijdelijke contracten. Is de minister bereid om deze mogelijke nieuwe tweedelingen als gevolg van de maatregelen waaruit het voorliggende wetsvoorstel bestaat, te monitoren? Zo ja, op welke termijn en welke consequenties zal hij vervolgens verbinden aan een eventuele bevinding van dergelijke nieuwe tweedelingen op de arbeidsmarkt?

De heer Backer (D66):

Mag ik collega Sent de suggestie doen om bij die monitoring ook te laten kijken naar de vraag of de door haar veronderstelde tweedeling een permanente is? Ik heb namelijk het gevoel dat de wetgeving er nu juist op is gericht om het flexibel te maken. We hebben het over transitie, in- en uitstroom en het aanbieden van vast werk. In de komende jaren zal een normale loopbaan soms bestaan uit flexwerk en soms uit vast werk. Mevrouw Sent schetste een aantal tweedelingen, maar ik vraag mij dus af of zij permanent zijn of dat we in een fase zitten waarin dit allebei naast elkaar optreedt en waarin dus veel meer flexibiliteit is. Zo ja, zou dat dan ook een onderdeel van de monitoring kunnen zijn?

Mevrouw Sent (PvdA):

Het is belangrijk om bij een evaluatie hiervan te bekijken of er conjuncturele of structurele effecten plaatsvinden. Soms zal de conjunctuur van invloed zijn en soms zal het structureel zijn. Dat moet dus duidelijk uit elkaar worden gehouden. We moeten vooral lessen trekken uit een structurele tweedeling tussen vervangbaren en onvervangbaren. Daarbij ligt volgens mijn fractie de sleutel voor het minder vervangbaar maken van de vervangbaren, middels bij flankerend beleid dat is gericht op scholing en dergelijke. Dat heb ik al eerder in mijn inbreng naar voren gebracht.

De heer Terpstra (CDA):

De briefschrijvers schrijven vaak dat de positie van de zwakkeren op de arbeidsmarkt — u gebruikt daarvoor de

term "vervangbaren" — door dit wetsvoorstel juist wordt bemoeilijkt. Hoe ziet de PvdA-fractie dat?

Mevrouw Sent (PvdA):

Ook dat heb ik in mijn inbreng al naar voren gebracht. Ik heb aandacht gevraagd voor een dreigende nieuwe tweedeling en ik heb gevraagd of er op dat punt gemonitord kan worden en of er consequenties kunnen worden verbonden aan de resultaten van een dergelijke monitor. Die consequenties zouden wat ons betreft gericht moeten zijn op werk-naar-werktrajecten, begeleiding, scholing, opleiding en dergelijke.

Tot slot komen individuele sectoren mogelijk voor uitdagingen te staan als gevolg van de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel. Zo zou de nieuwe ketenbepaling de mogelijkheid van vervanging in het funderend onderwijs belemmeren; daar is al eerder aandacht voor gevraagd. Een mogelijke oplossing zou zijn om een gedeelte van de ketenregeling niet van toepassing te laten zijn op invalkrachten in het onderwijs. Voorts zou er overgangsrecht nodig zijn voor onderwijssectoren, zoals het bijzonder onderwijs, in verband met lopende sociale contracten. De achtergrond zou zijn dat overheidssectoren nog onder het ambtenarenrecht vallen, met als gevolg dat de afvloeiingsvolgorde die wordt gehanteerd in de cao voor het onderwijs, niet overeenkomt met het afspiegelingsbeginsel van het UWV. Doen de hier geschetste problemen naar het oordeel van de minister recht aan de werkelijkheid? Zo nee, welke oplossingen ziet hij dan voor de toepassing van de nieuwe ketenregeling in het voorliggende wetsvoorstel op het primair onderwijs? Zo ja, is hij bereid om uitzonderingen te maken voor het primair onderwijs? Evenzo zou het voorliggende wetsvoorstel onvoldoende ruimte bieden voor maatwerk in sectoren als de horeca, waarin sprake is van seizoenpieken en seizoenendalen. Deelt de minister deze zorg? Zo nee, welke mogelijkheden tot maatwerk ziet hij dan? Zo ja, is hij bereid uitzonderingen te maken voor seizoengevoelige sectoren?

Dan vraagt mijn fractie graag nog aandacht voor een praktisch punt, en dat betreft de zeer korte invoeringstermijn van het voorliggende wetsvoorstel en daarmee samenhangende potentiële problemen. Daarbij valt op dat de inwerkingtreding van de wijzigingen van de ketenbepaling is uitgesteld tot 1 juli 2015. Tegelijkertijd zal volgestrekte nieuwigheid als het aanzeggen van het einde van rechtswege van de arbeidsovereenkomst, bij veel bedrijven voor verrassingen zorgen, zeker omdat dat al vanaf 1 juli voor de arbeidsovereenkomsten die op 1 augustus eindigen, zal moeten. Graag vernemen de leden van de fractie van de PvdA van de minister of hij de zorgen betreffende de korte invoeringstermijn deelt en, zo nee, waarom niet. De wijziging naar het sociaal akkoord van 11 april 2013 in de nota naar aanleiding van het verslag en de opmerking dat de introductie van de aanzegtermijn en andere wijzigingen van het flexrecht reeds vanaf dat moment bekend kunnen zijn, acht mijn fractie overigens ongepast. Immers, het doet geen recht aan de parlementaire behandeling van de uit het sociaal akkoord voortvloeiende wetgeving.

Voorts is er in de praktijk veel verwarring over het verbod op nulurencontracten in de zorg, dat ook per 1 juli zal gaan gelden. Voor mijn fractie is dit een groep waarvoor we graag fatsoenlijke werkomstandigheden en dus ook een

eerlijke aanstelling willen bewerkstelligen. In de cao thuiszorg is wel geprobeerd daarvoor een voorziening te treffen — zie artikel 4.3 uit de cao — maar omdat niemand precies weet wat er op 1 juli geldt, is dit echt een noodvoorziening. In de nota naar aanleiding van het verslag lees ik dat er nog overleg plaatsvindt tussen de sociale partners om te bepalen voor welke onderdelen van de bedrijfstak zorg het gebruik van nulurencontracten uitgesloten zal worden. De afspraak met sociale partners is dat zij op korte termijn zullen bepalen op welke onderdelen van de bedrijfstak zorg het verbod op nulurencontracten betrekking zal hebben, waarna de regering hiervoor regels zal stellen die bij of zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van dit onderdeel van de wet in werking zullen treden. Dit roept bij mijn fractie drie vragen op. 1. Op welke termijn verwacht de minister een oordeel van de sociale partners? 2. Verwacht hij dat het advies eensluidend zal zijn? 3. Acht hij het wenselijk dit af te handelen na inwerkingtreding van de wet? Zo nee, welke consequenties verbindt hij hieraan voor de inwerkingtredingsdatum van het voorliggende wetsvoorstel?

Ten slotte een suggestie. Een belangrijke reden waarom flexwerkers goedkoper zijn, is omdat ze geen of gebrekkige sociale zekerheid en pensioenen opbouwen. Een van de manieren om het gat tussen flex en vast te dichten, is om het makkelijker, aantrekkelijker en vanzelfsprekender voor flexwerkers én werkgevers te maken om dat wel te doen. Zeggen dat er van alles op de markt is, volstaat niet. Polisvoorwaarden zijn vaak lastig vergelijkbaar, premieverschillen zijn onhelder en het stikt van de kleine lettertjes. Het zou al heel veel schelen als flexwerkers en zzp'ers de kans kregen om zich vrijwillig aan te sluiten bij bestaande collectiviteiten. Daar hebben wij al vaker voor gepleit, en wij vragen de minister hierbij om zijn inzet op dit punt toe te lichten.

De heer De Lange (OSF):

Mevrouw Sent haalt terecht het probleem aan van het ontbreken van pensioenopbouw bij flexwerkers en zzp'ers en zij doet een aantal suggesties om dat te verbeteren. Die suggesties lijken mij eerlijk gezegd nogal vrijblijvend, want we dienen wel te beseffen dat om een fatsoenlijk pensioen op te bouwen voor deze mensen, we 20% van de loonsom moeten reserveren. Die 20% wordt op dit moment niet betaald door de werkgever en zou dan wel door hem betaald moeten worden. Dat zou toch een heel grote verandering teweegbrengen in de voordelen die de werkgever meent te kunnen putten uit het aanstellen van flexwerkers. Dus ik ben benieuwd hoe mevrouw Sent tegen dat financiële aspect, dat naar mijn smaak dominerend is, aankijkt.

Mevrouw Sent (PvdA):

Omdat het een groter probleem is dan hier aangestipt, is het ook niet het onderwerp waar we het vandaag over hebben, maar wel een onderwerp waar we voortdurend aandacht voor moeten hebben: hoe kunnen flexwerkers en zzp'ers zich aansluiten bij collectiviteiten? Pech overkomt iedereen. Daar hebben we als samenleving een verantwoordelijkheid voor te dragen en dat doen we vooralsnog onvoldoende. De financiële consequenties ervan kunnen we uiteraard niet in het debat van vandaag overzien en uitwerken.

Ik rond af. De economie heeft de flexibiliteit en de innovativiteit van flexwerkers en zelfstandigen vooral gezien de toekomstige krapte op de arbeidsmarkt, hard nodig. Een groter aantal belastingbetalers helpt ook nog eens met het gezond houden van de overheidsfinanciën, vooral met het oog op de toenemende druk op de begroting als gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Mijn fractie is verheugd dat het voorliggende wetsvoorstel voor een fatsoenlijke arbeidsmarkt zorgt, voor vast én flex. Deze wet zorgt ervoor dat werknemers een betere positie krijgen en weerbaar worden gemaakt in een snel veranderende arbeidsmarkt. In de woorden van mijn favoriete Nederlandse filosoof, Johan Cruijff: "Elk nadeel heb z'n voordeel". Overigens heb ik geen brieven vanuit de voetbalsector ontvangen. Ik ben dan ook erg benieuwd welke berichten de andere senatoren hebben bereikt. Ik kom dus met dit citaat geheel onbeïnvloed door de voetbalsector. De achtergrond is dat het voorliggende wetsvoorstel laat zien dat de crisis niet alleen een bedreiging is, maar ook een kans biedt om middels een sociaal akkoord de modernisering van de arbeidsmarkt op economisch en sociaal wenselijke wijze aan te pakken om zo sterker de toekomstige economische ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden.

De voorzitter:

De minister heeft gevraagd om een korte schorsing.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



De heer Kok (PVV):

Voorzitter. Ik dacht net even dat de memorie van toelichting integraal werd voorgelezen. Daar laat ik het dan maar bij.

Het voorliggende wetsvoorstel is buitengewoon ambitieus en pretendeert in een allesomvattende opzet de ultieme oplossing te bieden voor de geïndiceerde problemen op de arbeidsmarkt. Ik moet zeggen dat de claim op succes er al op voorhand is. Om te beginnen wil ik het algemeen concept ter discussie stellen om vervolgens de voorgestelde wijzigingen te bekritisieren. Daarna zal de conclusie voor zich spreken.

Met als vertrekpunt de verstarring en dualiteit op de arbeidsmarkt in de vorm van een oplopende kloof tussen insiders en outsiders, is het kabinet van oordeel dat de voorgestelde aanpassingen het stelsel niet alleen eenvoudiger en sneller maken maar ook nog eerlijker en voor werkgevers goedkoper, alsmede meer gericht op het vinden van een nieuwe baan. Prachtig! Het lijkt op de perfecte wasmiddelenclaim, waarbij altijd de vraag opdoemt of het alleen om een optische verbetering gaat.

Het onderliggend sociaal akkoord van 11 april 2013 met de titel "Meer werk, meer zekerheid" klinkt al even pretentief als een goed verkopende slogan waarbij het causaal verband tussen voorliggende aanpassingen en deze kreten evident zou zijn. Ze lijken echter eerder bedoeld om partijen te verenigen in een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak dan om een goed product af te leveren. De resulterende bezuinigingen zijn uiteraard secundair bij een kabinet met een dergelijke verheven missie. Dat de ingreep in de WW-verkorting 1,1 miljard oplevert, is niettemin mooi meegenomen.

Kijken we naar de achterliggende visie bij de voorstellen, dan valt meteen op dat de term "werkzekerheid" als leidend beleidsconcept wordt geïntroduceerd als uitgangspunt in het debat; een overkoepelend begrip voor de hedendaagse arbeidsmarkt zoals die wordt gepercipieerd door het kabinet. Geen baanzekerheid maar werkzekerheid, zoals al in 2007 is gedefinieerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dat houdt in "vertrouwen aan het werk te blijven of daarin terug te keren". Dit leidende mantra is ook niet toevallig ontleend aan het zogeheten flexicurity-concept dat wordt gehanteerd door de Europese Commissie, als belangrijkste beleidsconcept voor het arbeidsmarktbeleid in Europa.

De indieners van voorliggend wetsvoorstel betogen in een rigide redenering dat alle doelstellingen zullen worden bereikt als de voorgestelde wijzigingen maar worden aangenomen. Het geloof is kennelijk onbegrensd, maar het is de vraag of dat echt zo is. Mijn fractie waagt het om de redenering ter discussie te stellen. Dat doet zij niet als enige. Zo is de Raad van State — het is al eerder gezegd — tamelijk vernietigend in zijn advies: hij twijfelt eraan of het voorstel een voldoende substantiële bijdrage zal leveren aan het bewerkstelligen van de beoogde omslag naar werkzekerheid. Het risico bestaat dat sommige onderdelen juist contraproductief zullen werken. Bovendien is niet voorzien in een noodzakelijk geachte brede heroriëntering van verschillende arbeidsmarktarrangementen. Diverse relevante elementen zijn daarbij genoemd, met verwijzing naar het advies van de WRR uit 2007 over investeren in werkzekerheid. In weerwoord komt het kabinet niet verder dan een simpele verwijzing naar de economische literatuur en legt het de desbetreffende kritiek in feite gewoon naast zich neer. Het is mogelijk dat de SER in het gevraagde brede advies over de toekomstige sociale infrastructuur van de arbeidsmarkt hierop terugkomt, maar dat is dan weer als de bekende mosterd na de maaltijd: veel te laat. Een concrete verwijzing naar het gemis van een fundamentele heroriëntatie op het cao-stelsel, de loonstructuur en de hoogte van het minimumloon onderstreept dit.

Duidelijk is dat het functioneren van de arbeidsmarkt afhankelijk is van vele factoren, die door de overheid niet of beperkt beïnvloedbaar zijn. Ook de ILO constateert dat het de vraag is of de ontslagrechtwijziging voor meer zekerheid zorgt, bij gebrek aan uitwerking van flankerend beleid. In die zin biedt het wetsvoorstel geen enkel concreet uitzicht op meer werkzekerheid: er is geen enkel zicht op versterking van de overgang van flexibel naar vast werk. De ILO is ten principale van oordeel dat juist de zekerheid van een institutioneel raamwerk werkgelegenheid biedt. Ik kom hier later nog op terug.

Het CPB berekende eerder dat het effect van de WW-aanpassing op een structurele stijging van de werkgelegenheid nihil is; dit bij het ontbreken van een nadere uitwerking van de beoogde activeringsmaatregelen in de WW, waartoe verkorting expliciet niet werd gerekend. Ten fundamentele is uit eerder onderzoek gebleken dat er in de afgelopen twintig jaar geen duidelijke verschuiving is waargenomen van baan- naar werkzekerheid. Relevante indicatoren hebben de trend niet ondersteund. Ook conceptueel is allerm minst duidelijk dat een lagere baanzekerheid kan worden gecompenseerd door meer werkzekerheid. Baanzekerheid is een meer concrete en individuele bron van inkomenszekerheid in het hier en nu, terwijl werkzekerheid een meer collectieve vorm van zekerheid is die deels in de toekomst

ligt. Een voorlopige conclusie is dat werkzekerheid en baanzekerheid niet zonder meer uitruilbaar zijn. Daarnaast biedt een arbeidsmarkt met alleen zekerheid voor het vinden van werk en geen enkele zekerheid voor het behoud daarvan, nauwelijks duurzame inkomenszekerheid. Opmerkelijk in dit verband is dat in de afgelopen jaren de inkomenszekerheid van de sociale zekerheid alleen maar minder is geworden.

Werkzekerheid is vooralsnog een concept en nog lang geen volwaardig alternatief als bron voor inkomenszekerheid. Het is een misvatting dat in het publieke debat maar voetstoots wordt aangenomen dat het fenomeen baanzekerheid iets van het verleden is. Iedere empirische vergelijking met het huidige stelsel ontbreekt. In de beeldvorming wordt te snel geroepen dat het vaste contract op weg is naar de uitgang, terwijl een grote meerderheid van 69% van de bevolking volgens het CBS nog steeds een vast contract heeft.

De algemene conclusie is dat het kabinet zich in het wetsvoorstel gemakshalve maar heeft beperkt tot een simpele en inhoudelijk onvoldragen aanpak en deze heeft weten te verpakken als een uitermate complex en moeilijk leesbaar product. Het is niet anders dan een vorm van powerplay om drie grote onderwerpen er in één keer zo door te jassen, op basis van een vrijwel leeg, niet uitgewerkt concept en op basis van overaandacht voor het flexibele deel als de nieuwe werkelijkheid.

Voorzitter. Na deze algemene beschouwing kom ik tot een beoordeling van de voorgestelde wijzigingen, anders gezegd — in termen van het kabinet — de "ingrijpende hervormingen" waarvan het "aanzienlijke effecten" verwacht. Hervormingen zijn hier een containerbegrip voor vaagheden. Ten eerste zijn er de zeven wijzigingen die de positie van flexwerkers moeten versterken tegen de achtergrond van een toename van flexibele arbeidsrelaties in combinatie met een daling van de kans om in vaste dienst te komen. Dat is een reëel probleem, alleen al gezien de verwachting dat het aantal zal toenemen tot 30% van de arbeidspopulatie in 2020. Verontrustend is het stijgende aantal jongeren met tijdelijke contracten. Tot de leeftijd van 25 jaar is dat 61% en tot de leeftijd van 35 jaar is het 26%. Ik heb het dan nog niet eens over de pensioengaten of pensioenkraters die al gevallen zijn, nadat wij hebben besloten om de pensioenopbouw te verlagen. Kenmerkend voor deze groep is de hoge baan-baanmobiliteit, een afnemende baanzekerheid en het feit dat met name lager opgeleiden de grootste kans op baanverlies hebben. Verder valt op dat nergens in Europa de flexibele schil zo groot is en zo sterk groeit als hier te lande alsmede dat de doorstroming van tijdelijk naar vast werk in de afgelopen tien tot vijftien jaar sterk is afgenomen. Een nadere analyse lijkt zeker gewenst, in het bijzonder naar de rol die wet- en regelgeving hierbij hebben gespeeld. Ik noem in dit kader de verlenging van doorbetaling bij ziekte in 2004.

Het niveau van bescherming van de tijdelijke contracten in Nederland is laag. De geschetste problematiek vraagt om instituties voor werkzekerheid in plaats van baanzekerheid. De grote vraag is dan ook of de voorgestelde meer technische wijzigingen in deze benadering passen en of ze überhaupt op zichzelf gezien wel effect sorteren. De Raad van State is in ieder geval duidelijk: de onderliggende motivering waarom de gekozen maatregelen ertoe zouden bijdragen dat flexwerkers vaker en eerder in vaste dienst worden

genomen en hun positie op de arbeidsmarkt zou verbeteren, is bepaald onvoldoende. De kans wordt reëel geacht dat de arbeidsmarkt juist minder efficiënt gaat functioneren.

Van alle wijzigingen is de aanscherping van de ketenbepaling wellicht de belangrijkste, althans daar lijkt het meeste heil van te worden verwacht. Mijn fractie denkt juist dat de verkorting van drie naar twee jaar maximale duur van het tijdelijke contract averechts werkt. De kans is namelijk groot dat een werkgever in dat geval — ook gezien het moeten betalen van een transitievergoeding na twee jaar — al voor die tijd tot ontslag over gaat. De voorgestelde beperking van de mogelijkheid om bij cao van de ketenbepaling af te wijken, zal naar verwachting dit gedrag slechts nog meer bevorderen, nog daargelaten de totale onhelderheid over de criteria en ook nog daargelaten dat werkgevers andere wegen zullen zoeken om werk via tijdelijke contracten te laten verrichten. Dan heb ik het niet over problemen in het onderwijs bij het organiseren van vervanging bij afwezigheid. Overigens is het CPB ook op dit punt negatief: geen positieve effecten op de positie van flexwerkers. Volgens de OESO-indicator voor tijdelijke contracten stijgt de mate van bescherming nauwelijks, terwijl recent onderzoek aantoonde dat de doorstroming naar vast werk al geruime tijd en, nota bene, onafhankelijk van de crisis afneemt. Mijn fractie durft te stellen dat de animo van werkgevers om meer vaste contracten aan te bieden aan flexkrachten door dit wetsvoorstel niet zal toenemen. De flexwerker wordt totaal niet beter van dit wetsvoorstel. Het is niet voor het eerst dat maar maatregelen worden gepropageerd voor flexcontracten zonder deugdelijk onderzoek naar de grondslag daarvoor en de beoogde werking.

Op twee aspecten wil mijn fractie nog wel wijzen. In de eerste plaats de wenselijkheid en de negatieve effecten van dit type werk. Verdergaande flexibilisering heeft in economisch opzicht een sterk negatief effect op investeringen in menselijk kapitaal en daarmee op de productiviteit en innovatie. Daarnaast is binding van dit soort werknemers een illusie. Het faciliteren van dit soort investeringen zou idealiter transities op de arbeidsmarkt kunnen ondersteunen en daarmee werkzekerheid dichterbij brengen. Dat het begrip werkzekerheid in dit bestek een leeg concept is, komt mede doordat in cao's hieraan nog nauwelijks uitwerking is gegeven in termen van rechten en plichten.

Ten tweede hadden de lessen van het Zweeds model voor het kabinet leerzaam kunnen zijn. In dat land is wel nagedacht over de vormgeving en concrete invulling van een structureel van-werk-naar-werksysteem. Middels transitieakkoorden en bijpassende gefinancierde transitiefondsen worden daar mensen echt actief aan ander werk geholpen.

Resumerend: dit kabinet doet maar wat, niet gehinderd door enige vorm van analyse en onderzoek naar werking en effecten. De gedachte dat met dit soort technische en fragmentarische aanpassingen de arbeidsmarkt verbeterd wordt, is tamelijk naïef te noemen. Dit soort gebrek aan visie leidt tot wat ze in de USA noemen "a flexible workforce of unemployed". De positie van de flexwerkers is eerder verzwakt dan versterkt.

Waar de wijzigingen van de positie van flexwerkers nog enigszins te vatten zijn, geldt dat bepaald niet voor de wijzigingen van het ontslagrecht. De diverse notities van de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) getuigen daarvan; het is al veel eerder genoemd. Niets lijkt

zo ingewikkeld als het nieuwe versoepelde ontslagrecht, terwijl alles juist eenvoudiger, sneller en goedkoper zou moeten zijn. Ik zal de opgeworpen bezwaren van de VAAN niet in extenso herhalen, maar mij beperken tot enkele kernaspecten van dit voorstel.

Alhoewel het BBA vervalt als grond voor opzegging en het BW in hoofdzaak het ontslagrecht regelt, blijft het duaal stelsel intact, namelijk de verplichte keuze uit twee ontslagroutes: via UWV of de kantonrechter, afhankelijk van de aangevoerde ontslaggrond. Of de gang helder is af te bakenen, is nog maar de vraag. Daarnaast blijft de preventieve toets gehandhaafd middels een onafhankelijke ontslagcommissie, ook bij cao te regelen. Waar de rol van de paritaire UWV-ontslagcommissie al forse kritiek opleverde in het verleden, zal dat in dit geval — waar vrijwel niets is geregeld — zeker niet beter uitpakken voor de werknemer. Met de stapeling van vormvereisten, ontslaggronden en vergoedingen wordt het er ook niet eenvoudiger op.

Al met al niet echt een vernieuwing en waarschijnlijk nog meer bureaucratie. Daar komt bij dat door de introductie van een bedenktijd en de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie, tot zelfs bij vier instanties bij UWV-ontslag, een procedure al gauw drie tot vijf jaar zou kunnen duren, met navenante kosten. De ontslagvergoedingen zouden zo weleens ondershands hoger kunnen uitpakken dan de forfaitaire transitievergoeding van €75.000. Sneller en goedkoper? Het wordt smullen voor de advocatuur, die zich in het "lawyers paradise" zal wanen. Een "ernstig verwijtbaar ontslagje", het zogenoemde en enigszins ingeperkte "muiszengaatje" zal zomaar meer opleveren dan die €75.000. En wat te denken van een gang naar het Europees Hof met een beroep op artikel 6 van het EVRM? Maar het mkb, dat altijd via UWV acteerde en dus zonder verplichte ontslagvergoeding, zal sowieso duurder uit zijn.

Voordeel lijkt de optisch gemaximeerde transitievergoeding, ook voor de flexwerker die langer dan twee jaar werkt. Maar wat bij een tijdelijk contract iets korter dan twee jaar? En hoe werkt het uit als een werkgever binnen twee jaar maar drie keer een tijdelijk contract mag aanbieden, en wel met tussenpozen van zes maanden? Dat betekent de facto dat de werkgever zijn "vaste" flexwerkers dus langer tijdelijk moet ontslaan en ze ook korter mag houden. En dat wordt dus meer personeel rondpompen en meer flexwerkers aan je binden die dan weer langer werkeloos moeten zijn. Flexibiliteit tegen wil en dank en dat voor eeuwig; uitwisselbare wegwerparbeid, of ook wel verborgen werkloosheid in de onderste regionen.

De gepretendeerde bescherming van deze groep is juist minder geworden. Of is dit soms de impliciete, niet uitgesproken bedoeling achter het voorstel, vanuit de visie van bepaalde arbeidseconomen dat bij meer bescherming minder mensen een baan zullen vinden? Of, zoals SEO stelt: "De ruimte voor flexibele arbeid heeft geleid tot een stimulans van de werkgelegenheid. Personen die zonder het bestaan van flexibele arbeid geen baan zouden hebben, zijn nu wel werkzaam." Accepteert deze minister eigenlijk ten principale dat de arbeidsmarkt gewoon een markt is en overheidshulp niet helpt en dat dit soort regels pure winddressing zijn voor een falend beleid in de aanpak van de disbalans tussen vast en flex? De hamvraag is of hij dit accepteert en zich neerlegt bij het fenomeen dat ik eerder een snel groeiende "workforce van unemployed" noemde.

Weer terug bij de transitievergoeding is het de vraag of deze beperkte vergoeding wel doet wat hij zou moeten doen, namelijk helpen naar ander werk. De vergoeding komt namelijk altijd te laat in de tijd en kan bovendien ook nog eens gebruikt worden voor totaal andere doeleinden. In dat geval doet hij niet waarvoor hij bedoeld is, en is dus niet effectief. Losgezongen van een sluitend systeem van employability en duurzame inzetbaarheid is deze vergoeding niet anders te zien dan als de huidige ontslagvergoeding, maar dan veel lager en volstrekt ongericht. Duidelijk is dat in de haast een reflectie op kosten en efficiency van het huidige stelsel niet is gemaakt.

Ten slotte een korte opmerking over de trits van voorstellen ter zake van de werkloosheidsregelingen, die als sluitstuk zijn bedoeld om de regelingen juist activerender te maken. De kern daarvan is gelegen in verkorting van de WW-duur naar maximaal 24 maanden en aanscherping van de opbouw en van het begrip passende arbeid. Dat laatste kan overigens een forse sociale impact hebben; het is eerder genoemd. Overigens moet maar blijken of de werkgevers de hogere WW-premies wel kunnen compenseren met de verwachte lagere vergoedingen. Die kans lijkt uitermate klein.

Gezien de aanhoudende crisis, de fundamentele omslag in de arbeidsmarkt en de sterk oplopende werkloosheid is het zeer de vraag of deze maatregelen wel effect sorteren, behalve een snellere entree in een lagere WW. Voor flexwerkers is dat een nog negatiever effect.

Ik ga afronden. De conclusie ten aanzien van alle voorstellen kan niet positief zijn. In de haast om te scoren is het kabinet zichzelf volledig voorbijgelopen, met voorbijgaan aan de realiteit. Nadere analyse en onderzoek ontbreken. Het resultaat is niet anders dan troebel en nodeloos complex geworden. De doelstelling van herstel van disbalans tussen in- en outsiders is niet gerealiseerd. De positie van flexwerkers is eerder verslechterd. Het ontslagrecht is een chaos geworden en de WW is niet echt activerender. In vier woorden: deze WWZ werkt niet.

Ik kan mij voorstellen dat mijn betoog het karakter heeft van een "j'accuse". Dat klopt: tegen een slecht wetsvoorstel, maar ook tegen de wijze waarop het tot stand is gekomen. Niettemin blijft mijn fractie benieuwd naar de reactie van de minister.



De heer **De Lange** (OSF):

Mevrouw de voorzitter. Vandaag spreken wij over wat ons voorgeschoteld wordt als de "wet werk en zekerheid". Bij mij rijst dan meteen de vraag welke tekstschrijver deze regering in dienst heeft om zaken zo voor te stellen dat het allemaal prachtig klinkt, terwijl een kind kan zien dat het helaas allemaal totaal anders ligt. Zo ook hier. Een belangrijk stuk sociale zekerheid wordt op de schop genomen op ongeveer het ongelukkigst denkbare tijdstip, namelijk in een situatie van hoge en nog oplopende werkloosheid en in een tijd van grote koopkrachtverliezen voor grote groepen burgers, al dan niet actief op de arbeidsmarkt. Waar we dus over zouden moeten spreken, is werkloosheid en onzekerheid. Dat zijn met voorsprong de maatschappelijke thema's waar ik me in elk geval als volksvertegenwoordiger druk om maak.

Nu we het toch over eufemistisch jargon hebben: ik heb me ook nogal gestoord aan de steeds weer terugkerende term "activerend beleid". Dit begrip valt steeds als het gaat om het verkorten van de duur van de werkloosheidsuitkeringen. De achterliggende suggestie is helaas duidelijk. Werklozen werd het kennelijk tot dusver te gemakkelijk gemaakt om op hun handen te zitten, en moeten een financiële schop onder de onderkant van hun rug krijgen om nu eindelijk eens actief te worden. Deze gedachtegang gaat helaas op een aantal punten mank. De categorie werklozen die geniet van werkloosheid en liever zo lang mogelijk werkloos blijft, bestaat ongetwijfeld. Echter, de grote meerderheid van werklozen beweegt hemel en aarde om aan een baan te komen, maar krijgt om een divers aantal redenen geen poot aan de grond. Hoezo "activerend beleid"? De eerste vraag aan de minister luidt dus of dit niet de verkeerde wet op het verkeerde moment is. Of is de bezuinigingsdoelstelling weer eens de doorslaggevend, achterliggende factor?

Het wetsvoorstel wordt mede gemotiveerd door de noodzaak, de regelgeving minder complex te maken. Het feit dat er honderden pagina's nodig zijn en er een welhaast eindeloze reeks van detailpunten aan de orde schijnt te moeten komen, betekent voor de gemiddelde werkgever bepaald geen aanmoediging. Gevreesd moet worden dat na drooglegging van het oude moeras van regelgeving, de aanleg van een nieuw moeras in volle gang is. En dat valt te betreuren, omdat gevreesd moet worden dat bij aanneming van deze wet de bureaucratie niet vermindert en de echte problemen op de arbeidsmarkt nauwelijks aangepakt worden.

Wat zijn die problemen? Als we kijken naar de arbeidsmarkt, zijn er met drie categorieën werkzoekenden inderdaad grote problemen. Om te beginnen komen grote aantallen jongeren niet aan de bak. Dat is natuurlijk een dramatische ontwikkeling, omdat de toekomstperspectieven voor jonge mensen die jarenlang geen kans krijgen op de arbeidsmarkt, buitengewoon slecht blijken. Het is niet overdreven, te spreken van een verloren generatie. Vervolgens de problematiek op de arbeidsmarkt die ouderen massaal ondervinden. Ouderen, nou ja, op de Nederlandse arbeidsmarkt behoort je al tot die categorie als je 45 jaar bent. Helaas wijzen de cijfers uit dat als je tot die categorie behoort en je baan verliest, de kans om weer aan de slag te komen buitengewoon laag is. Tot slot de problemen die inherent zijn aan het verschijnsel flexwerken. Vaak wordt gesteld dat flexwerkers niets anders willen dan de persoonlijke vrijheid van het flexwerken. Dat komt inderdaad voor. Veel vaker en in grote meerderheid is er sprake van een categorie mensen die helemaal geen keuze hebben, die niets liever zouden willen dan een vaste baan, maar die om uiteenlopende redenen die baan niet kunnen bemachtigen. Voorts dient nadrukkelijk gesteld te worden dat in de categorie van flexwerkers en zzp'ers veel verborgen werkloosheid voorkomt die keurig buiten de statistieken blijft — leuk voor de minister natuurlijk — maar die daardoor niet minder schrijnend is. Veelal is het aantal gewerkte uren veel lager dan gewenst. De bijbehorende koopkracht is problematisch en doorgaans veel lager dan van mensen met een vaste baan. Een huis kopen is niet aan de orde, omdat het verkrijgen van een hypotheek een illusie is. Pensioenopbouw is aan de meeste flexwerkers niet voorbehouden, waarmee in toenemende mate een bom onder het door steeds minder burgers als superieur beoordeelde pensioensysteem gelegd wordt. Dat zijn de drie groepen mensen over wie we spreken; op die drie groepen mensen ziet het wetsvoorstel. De

echte vraag is of het wetsvoorstel gaat werken, figuurlijk, maar ook letterlijk.

Ten aanzien van de problemen met flexibele arbeid staat de voorgestelde aanpassing van de ketenbepaling centraal. Laat duidelijk zijn, aan de thans heersende praktijk valt voor flexwerkers bijzonder weinig vreugde te beleven. De inhoud van de trukendoos die werkgevers hanteren, ook de overheid zelf in haar werkgeversrol overigens, is in de afgelopen decennia aanzienlijk gegroeid, met als doel om de automatische route van flexwerk naar een vaste baan steeds lastiger zo niet onmogelijk te maken. In feite verandert de voorgestelde wetgeving hier weinig aan. Hoogstens wordt de situatie iets duidelijker dan voorheen, maar de vraag of dit allemaal tot meer vaste banen gaat leiden, wordt helaas niet erg onderbouwd of overtuigend beantwoord. Het lijkt me dan ook bepaald niet ondenkbaar dat we blijven steken in goede bedoelingen. Nieuwe spelregels zullen voorzienbaar tot nieuw ontwijkingsgedrag gaan leiden. Niettemin, het handhaven van de huidige situatie is ook niet echt een optie. In mijn vakgebied spreken we in een dergelijk geval van de "wet van behoud van ellende".

Ouderen kunnen nog steeds ontslagen worden, uitsluitend en alleen omdat ze een bepaalde leeftijd bereikt hebben. Dat vindt mijn fractie curieus. De overheid betoogt onophoudelijk dat ouder worden steeds vaker gepaard gaat met een goede gezondheid en dat langer doorwerken dus niet alleen mogelijk maar ook gewenst is. Hoe dit spoort met het opleggen van een pensioenplicht gekoppeld aan een bepaalde leeftijd, die overigens in de nabije toekomst wel weer niet langer houdbaar zal blijken te zijn, is voor mij een raadsel dat ik graag door de minister nog eens uitgelegd krijg.

De wijziging van het ontslagrecht is een ander heet hangijzer. Laat me om te beginnen maar eens uit eigen ervaring putten, waarbij de overheid als werkgever fungeert. Ook nu is het mogelijk, een werknemer wegens disfunctioneren te ontslaan. Mocht de werkgever die weg willen bewandelen, dan dient er een aantal jaren zorgvuldige dossiervorming te hebben plaatsgevonden. Als die dossiervorming ontbreekt of onvoldoende is, en dat is in de praktijk door slecht werkgeversbeleid heel vaak het geval, rest de werkgever slechts het betalen van een afkoopsom in een of andere vorm. Het enthousiasme daartoe is uiteraard gering. Het is bepaald geen uitzondering dat de werkgever vervolgens de route van intimidatie van de werknemer kiest, waarna de werknemer geen andere optie ziet dan zich ziek te melden, en er een beschamend circus van formele schijnbewegingen ontstaat, dat nog lang kan duren ook. Dat zou beter moeten kunnen, denk je dan. Maar is dat met het huidige voorstel ook zo?

Momenteel bestaat er bij dreigend ontslag de keuze uit twee mogelijke routes, de route via het UWV of de route via de kantonrechter. Dat het wetsvoorstel probeert duidelijkheid te scheppen welke ontslagroute onder welke omstandigheden voorgeschreven is, is op zichzelf genomen winst. Of de praktijk op dit punt niet weerbarstiger zal blijken dan de minister hoopt, moet blijken. Uitputtende checklijstjes die aangeven wat te doen in welk geval lijken aantrekkelijk, maar zijn in veel gevallen niet bijzonder werkbaar. De in het wetsvoorstel niet genoemde route van intimidatie zal ongetwijfeld in veel gevallen door de nieuwe bepalingen niet afgesloten worden. De vraag luidt dus of we niet bezig

zijn, schijnbaar te scheppen waar de werkelijkheid zich deels onder tafel afspeelt.

Ook nieuw is de invoering van een aanzegplicht als een tijdelijk dienstverband al dan niet verlengd wordt. Hoewel men enige sympathie voor deze voorgestelde maatregel kan hebben, blijkt de twijfel over de effectiviteit niet iets te zijn waarin mijn fractie alleen staat.

Een ander nieuw element is de transitievergoeding. Daar valt veel over te zeggen en dat is in de schriftelijke voorbereiding ook uitgebreid gebeurd. Het heeft weinig zin die discussie hier te herhalen. Laat me een ander punt belichten waar ik me in feite grotere zorgen over maak. De belangrijkste doelstelling van de transitievergoeding is om de overgang van werk naar werk te bevorderen. Merkwaardig is dat die vergoeding op een wel heel laat tijdstip aan de orde komt, namelijk als er al van een komend ontslag sprake is. In feite wordt hiermee grotendeels voorbijgegaan aan het enorme belang dat scholing heeft voor zowel werknemer als werkgever, terwijl tegelijkertijd juist aan het scheppen van doordachte scholingsmogelijkheden buitengewoon veel schort. Jongeren die op tijdelijke contracten zitten, worden doorgaans zelden geschoold, omdat de werkgever niet wil investeren in werknemers van wie niet duidelijk is of ze er na een halfjaar nog zullen zijn. In ouderen wordt dikwijls niet geïnvesteerd in scholing omdat ze in de perceptie van de werkgever of te oud zijn om nog wat nuttigs bij te kunnen leren, of eigenlijk al op weg naar de uitgang zijn. Wat nodig is, is een loopbaanplan voor elke werknemer, ongeacht zijn leeftijd. En daar lezen we in het wetsvoorstel nu juist niets over.

Om dit probleem uitsluitend te beschouwen als de verantwoordelijkheid van de sociale partners lijkt me dan ook wat te kort door de bocht. Het lijkt me in veel opzichten beter om de middelen die nu aan transitievergoedingen besteed worden, tijdig in de financiering van loopbaanplannen te steken. In mijn visie investeer je in een zo vroeg mogelijk stadium in mensen. In die zin komt het idee van een transitievergoeding wel in een erg laat stadium van een arbeidsrelatie en is daardoor minder zinvol. Graag hoor ik de reactie van de minister. Een van de meest zwaarwegende veranderingen die het wetsvoorstel teweegbrengt, is het terugbrengen van de uitkeringsduur bij werkloosheid van 38 naar 24 maanden. Dat bij een maatregel die uiteraard grote implicaties voor zeer veel mensen heeft, niet of nauwelijks empirisch onderzoek aanwezig is dat met enige zekerheid de effecten van de voorgestelde maatregel voorspelt, bevreemdt mijn fractie bijzonder. Een sprong in het diepe is aardig in het kader van zwemmen leren, als de badmeester vanaf de rand van het bad toekijkt of alles goed verloopt. Voor een ingrijpende beleidsmaatregel door een regering die serieus genomen wil worden, is een dergelijke manier van doen simpelweg niet goed genoeg. Tenzij ... tenzij de onderliggende bezuinigingen de enige echte reden voor dit onberaden voorstel zijn. Maar in dat geval hoeven we er ook niet verder over te debatteren.

In het maatschappelijk debat is door de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) een naar mijn mening zeer waardevolle bijdrage aan het debat geleverd in de vorm van een uitgebreid rapport. De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de regering terecht verzocht, in enig detail op dit rapport in te gaan. Dat is ook gebeurd aan het slot van de memorie van antwoord van 1 mei 2014, waarvoor dank aan de regering. De respons van

de VAAN hierop is voor de regering weer aanleiding geweest voor een vervolgreactie, als onderdeel van de nota naar aanleiding van het verslag van 26 mei 2014. Alles overziend lijkt er bij de discussie tussen de VAAN enerzijds en de regering anderzijds sprake te zijn van een hoog welles-nietesgehalte en krijg ik niet het gevoel dat de VAAN en het kabinet veel dichtert tot elkaar zijn gekomen. Graag verneem ik van de minister of hij van mening is dat er nu op hoofdlijnen consensus bestaat tussen de VAAN en de regering en zo nee, waarom niet.

Ik kom tot een afronding van mijn eerste termijn. De huidige praktijk in het ontslagrecht is complex, weinig doorzichtig en noch voor werkgever, noch voor werknemer goed hanteerbaar. In die zin is er alle reden om tot nieuwe wetgeving te komen. Of het voorliggende wetsvoorstel tijdens de nog steeds voortwoekerende financieel-economische en monetaire crisis een prudente stap in de goede richting is, valt echter ernstig te betwijfelen. Nieuwe complexiteit vervangt oude, aan de effectiviteit van diverse maatregelen wordt breed getwijfeld en de bezuinigingsdrift van het kabinet voert opnieuw de boventoon. Bij een dossier met enorme maatschappelijke en sociale implicaties is dit een gevaarlijke aanpak. Met de kritiek die ik heb op het voorstel, voel ik me overigens in het goede en comfortabele gezelschap van de Raad van State en het Centraal Bureau voor de Statistiek, die evenmin overtuigd zijn van een goede afloop. Ik heb het in het debat weleens met minder steun moeten doen. Graag verneem ik van de minister zijn reactie op de door mij opgebrachte punten. Vooralsnog staat mijn fractie echter sceptisch ten opzichte van het voorstel.



Mevrouw Kneppers-Heijnert (VVD):

Voorzitter. Vandaag is een belangrijke dag voor het arbeidsrecht. De oorspronkelijke Wet op de arbeidsovereenkomst dateert van 1907. Die werd gevolgd door een grote herziening van het burgerlijk ontslagrecht in 1954. Sindsdien zijn er op onderdelen wel aanpassingen geweest, zoals de Wet flexibiliteit en zekerheid in 1998, overigens ook een vrij grote ingreep, maar het bleef toch beperkt tot delen van het burgerlijk arbeidsrecht. Nu gaan boek 7 en met name het ontslagrecht behoorlijk op de schop, naast aanpassingen in de WW. Veel blijft ook onveranderd, met name in de flankerende wetgeving, zoals de inrichting van het cao-stelsel en het pensioenstelsel. Daarop kom ik straks terug. Wij zijn sowieso nog niet aan het eind van het wetgevingstraject, omdat de minister inmiddels een reparatiewet heeft toegezegd, in antwoord op vragen uit deze Kamer.

Naast een woord van dank aan de minister voor de voortvarende beantwoording past ook een woord van dank aan de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) en de verschillende werkgroepen van de Vereniging voor Arbeidsrecht, die ons onbaatzuchtig en ruimhartig hebben voorzien van materiaal, waarvan wij graag gebruik hebben gemaakt. Uiteindelijk hebben allen hetzelfde doel: kwalitatief goede wetgeving, in dit geval arbeidswetgeving.

Er zijn bij de behandeling van dit wetsvoorstel al heel veel schriftelijke vragen gesteld, zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer. Ik beperk mij in deze plenaire bijdrage tot een aantal losse eindjes, die overigens al eerder in de schriftelijke behandeling aan de orde zijn geweest en die vanmiddag al eerder genoemd zijn; dat is het nadeel als je een van de laatsten bent. Ik zal ingaan op de ingangsdatum

van 1 juli aanstaande voor een deel van het wetsvoorstel, het loondoorbetalingsbeding en de nulurencontracten, de ketenbepaling en het profvoetbal, en de ketenbepaling en flankerend beleid.

Het wetsvoorstel kent verschillende inwerkingtredingstermijnen. Vijf artikelen zouden zelfs al per 1 juli in werking moeten treden, minder dan drie weken na een eventuele aanneming van dit wetsvoorstel op 10 juni. Dit gaat mijn fractie te ver. Het betreft de volgende bepalingen: artikel 628 over de loondoorbetalingsplicht, artikel 652 over de proeftijd, artikel 653 over het concurrentiebeding, artikel 668 over de aanzegtermijn en artikel 691 over de uitzendovereenkomst. Wij verzoeken de regering om deze termijn uit te stellen naar 1 juli 2015, zodat deze bepalingen tegelijk met de bepalingen over het flexrecht in werking treden én het bedrijfsleven een redelijke termijn heeft om zich voor te bereiden op de veranderingen. Het antwoord van de regering in de nadere memorie van antwoord dat het sociaal akkoord al van 2013 dateert, vindt mijn fractie niet adequaat. Het is nogal Haags om te veronderstellen dat iedere ondernemer de inhoud van het sociaal akkoord kent.

Ik kom bij mijn volgende punt, het loondoorbetalingsbeding van artikel 628 en de nulurencontracten. De nu bestaande hoofdregel "geen arbeid, geen loon, tenzij sprake is van specifieke omstandigheden die voor rekening van de werkgever dienen te komen", zoals slecht weer en onvoldoende orders, wordt gewijzigd in de hoofdregel "geen arbeid, toch loon, tenzij sprake is van specifieke omstandigheden die aan de werknemer moeten worden toegerekend". De bewijslastverdeling wijzigt hierdoor en komt bij de werkgever te liggen. Van de hoofdregel kan de eerste zes maanden bij schriftelijke overeenkomst ten nadele van de werknemer worden afgeweken. Dat is nu zo en dat blijft ook zo. Dit betekent onder de nieuwe wet dat de werkgever geen loon hoeft te betalen als de werknemer niet werkt, ook al is dat niet aan de werknemer toe te rekenen. Voorbeelden die in de memorie van toelichting op pagina 19 en 20 worden genoemd zijn werkzaamheden in de horeca en de agrarische sector. Thans bestaat de mogelijkheid om daarna, na die eerste zes maanden, bij cao onbeperkt ten nadele van de werknemer af te wijken. Deze verdere afwijking vervalt in het nieuwe wetsvoorstel. De uitzondering kan slechts worden verlengd voor bij cao te bepalen specifieke functies die incidenteel van aard zijn en geen vaste omvang hebben. Deze twee criteria gelden kennelijk tegelijkertijd. De horeca en de agrarische sector voldoen daaraan mijns inziens niet. Die werkzaamheden kennen weliswaar geen vaste omvang — als het mooi weer wordt, lopen de terrassen vol — maar zijn ook niet incidenteel. Kan de regering voorbeelden noemen van werkzaamheden die voldoen aan de twee genoemde criteria, dus werkzaamheden die geen vaste omvang hebben en incidenteel van aard zijn, en die derhalve bij cao voor verlenging van die termijn in aanmerking komen? Welke oplossing ziet de minister voor de horeca en recreatie en voor de agrarische sector, zonder dat allerlei schijnbewegingen of U-bochtconstructies ontstaan?

Voorts wordt in lid 8 van artikel 628, dus hetzelfde loondoorbetalingsbeding, geregeld dat op verzoek van de Stichting van de Arbeid bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor bepaalde bedrijfstakken of onderdelen daarvan afwijking van de loondoorbetalingsplicht niet mogelijk is. Ik citeer pagina 20 van de memorie van toelichting: "Als het gaat om nulurencontracten in de zorg heeft de Stichting

van de Arbeid bij gelegenheid van het sociaal akkoord al een dergelijk verzoek gedaan. In het sociaal akkoord is afgesproken dat het kabinet dat verzoek zal inwilligen. In de genoemde ministeriële regeling zal in overleg met sociale partners te bepalen onderdelen van de bedrijfstak zorg, dan ook worden geregeld dat afwijking van de loondoorbetalingsplicht niet mogelijk is." In het sociaal akkoord staat echter op pagina 26: "De Stichting van de Arbeid roept cao-partijen op om het gebruik van nulurencontracten te beperken tot uitzonderlijke situaties en hierover concrete afspraken te maken." In het verlengde hiervan is in het zorgakkoord het volgende te lezen: "Binnen de zorg is sprake van een toename van het aantal flexwerkers. De opvatting die hierover in het sociaal akkoord wordt geuit, wordt ook gedeeld in de zorgsector. De inzet van het sociaal akkoord wordt door partijen in de zorg onderschreven en zal leidraad zijn voor het optreden van partijen."

Conclusie één: noch in het sociaal akkoord noch in het zorgakkoord wordt er over een verbod op nulurencontracten gesproken. Conclusie twee: het overleg over flexibele arbeid en een nulurencontract in de zorg is verwezen naar het cao-overleg in de zorg. In dat overleg is in het voorjaar van 2013, kort geformuleerd, tussen werkgevers en werknemers in twee cao's in lijn met het sociaal akkoord en het zorgakkoord afgesproken dat nulurencontracten zo veel mogelijk zullen worden teruggedrongen. De vragen van de VVD-fractie zijn de volgende. Is de minister alsnog van plan een verbod op nulurencontracten uit te vaardigen voor, een deel van, de sector, die er in het cao-overleg zelf is uitgekomen en wat zou het argument daarvoor zijn? Ten slotte is onze vraag wat de positie van de Stichting van de Arbeid in dezen is.

Ik kom bij de ketenbepaling. Het standpunt van de regering met dit wetsvoorstel is dat werknemers op den duur een vast arbeidscontract moeten kunnen verkrijgen. Flexibiliteit moet slechts tijdelijk zijn. Dit komt overeen met het uitgangspunt van richtlijn 1999/70/EG, dat in de preambule, artikel 6, luidt: "Overwegende dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de normale arbeidsverhouding zijn en bijdragen tot de levenskwaliteit van de betrokken werknemers en de rendementsverhoging". Het uitgangspunt van een vast contract is in de Nederlandse wetgeving niet met zoveel woorden vastgelegd, maar blijkt onder andere uit de bepaling van de ketenregeling. Het is de bedoeling van de regering dat met dit wetsvoorstel mensen eerder een vast contract krijgen, namelijk na twee in plaats van na drie jaar. Ook hier bestaat de mogelijkheid om bij cao af te wijken. De periode van twee jaar kan onder de WWZ in bepaalde situaties verlengd worden tot ten hoogste vier jaar, terwijl onder de huidige wetgeving bij cao onbeperkt kan worden afgeweken. Er zijn vier uitzonderingen, waaronder die voor de profvoetballers (668a lid 8), voor wie het hele artikel, de ketenbepaling dus, buiten toepassing kan worden verklaard. Daar is een afspraak bij cao voor nodig, alsmede een aanwijzing bij ministeriële regeling om welke functies in een bepaalde sector het gaat.

De minister heeft zoals gezegd in de memorie van toelichting de profvoetbalsector en daarbinnen de functie profvoetballer al genoemd. De ketenbepaling is dus voor hen niet van toepassing. Wat het profvoetbal betreft, zijn de problemen met de nieuwe wet daarmee niet opgelost. Profvoetballers hebben contracten voor bepaalde tijd die niet tussentijds kunnen worden beëindigd. De partij die de arbeidsovereenkomst onregelmatig opzegt, betaalt straks

volgens het wetsvoorstel een gefixeerde schadeloosstelling, namelijk het loon over de resterende looptijd. Onder de huidige wet (art. 677 lid 4) heeft de wederpartij de keuze tussen de gefixeerde schadeloosstelling of een volledige schadevergoeding. Deze laatste mogelijkheid vervalt in de WWZ, wat betekent dat de clubs slechts een geringe vergoeding krijgen in relatie tot de schade die zij lijden. Dit zal grote negatieve gevolgen hebben voor het betaald voetbal en de betaaldvoetbalcompetities. Nederland is een opleidingsland en buitenlandse clubs kunnen hier dan voor in verhouding een habbekrats spelers weggokopen.

Op vragen van de VVD in de eerdere schriftelijke ronde heeft de minister geantwoord dat partijen zelf bij het aangaan van de overeenkomst of bij een tussentijdse wijziging een vergoedingsregeling overeen kunnen komen die leidt tot een hogere vergoeding. Daarvoor zijn echter wel twee partijen nodig. In de praktijk zullen spelers niet akkoord wensen te gaan met het vooraf vaststellen en vastleggen van een vergoeding. De spelersmakelaars hebben al aangegeven hun spelers te adviseren hier niet mee akkoord te gaan. Het vervallen van de volledige schadevergoeding heeft in het algemeen niet veel consequenties, omdat het zelden voorkomt dat de werknemer een schadevergoeding aan de werkgever betaalt. Het betaald voetbal is wat dat betreft een uitzondering. Vindt de minister het hierom en om de grote belangen die op het spel staan, niet gerechtvaardigd om over een oplossing na te denken? Zo ja, in welke richting zou die oplossing dan kunnen gaan?

Ik ga terug naar de nieuwe hoofdregel van de ketenregeling, waarbij in een reeks van contracten na twee jaar een vast contract ontstaat. Zo denkt de regering een betere balans tussen vast en flex te bewerkstelligen. De VVD-fractie verschilt van mening met de regering of dit gaat lukken. Dat is namelijk niet alleen of misschien zelfs wel helemaal niet afhankelijk van een sociaal akkoord of wetgeving, maar vooral van de economische situatie. Als een ondernemer een orderportefeuille van enkele maanden heeft, kan hij niet en gaat hij niet een werknemer een vast contract aanbieden. In die situatie bevinden zich veel werkgevers, met name in het mkb. De afgelopen maanden zijn er tienduizenden werknemers in de WW bij gekomen. Is de regering het ermee eens dat de economische situatie alsmede die op de arbeidsmarkt ten opzichte van twee jaar geleden, toen het sociaal akkoord werd afgesloten, verslechterd is? Is het daarom niet beter om ruimte te creëren voor werkgevers om mensen aan te nemen, ook al is dat tijdelijk?

De wens van veel werknemers om een vast contract te hebben is zeer begrijpelijk, maar als dat niet te krijgen is, denkt de regering dan niet dat mensen liever drie jaar werk hebben dan twee jaar? De VVD-fractie is van mening dat we, of we het leuk vinden of niet, moeten accepteren dat zeker in de lagere en middenberoepen de tijden van vroeger, toen vrijwel alle werknemers een vaste baan hadden, voorbij zijn en voorlopig niet meer terugkomen. Natuurlijk brengt een langdurig en onvrijwillig verblijf van werknemers in de flexibele schil grote nadelen met zich mee, zowel in persoonlijk als in maatschappelijk opzicht. Daarom is mijn fractie van mening dat de oplossing veel meer in flankerend beleid moet worden gezocht. Dan doel ik niet zozeer op een oplossing op het gebied van de veelgenoemde woningmarkt en de hypotheek, want daar gaat deze minister niet over, maar vooral op een oplossing voor de pensioenproblemen die gepaard gaan met het telkens op tijdelijke contracten werken in verschillende sectoren. Een timmerman/bouw-

vakker die van de ene naar de andere aannemer hopt, blijft nog wel werkzaam in dezelfde bouwsector en blijft dus aangesloten bij hetzelfde pensioenfonds. Een administratief medewerker die vandaag bij een school, morgen bij een horecaonderneming en volgend jaar bij een modeketen werkt, krijgt echter een pensioenprobleem. Heeft de regering een visie hoe deze en daarmee samenhangende problemen zijn op te lossen?

In dit verband heb ik nog een vraag. Op teletekst las ik zojuist een bericht dat de belasting op arbeid omlaag gaat. Een van de ideeën is om het voor ondernemers goedkoper te maken om mensen in dienst te nemen. Kan de minister een tipje van de sluier oplichten welke maatregelen de regering gaat nemen? Is er een relatie met dit wetsvoorstel? Zo ja, welke?

Wij zien uit naar de beantwoording van onze vragen.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. De meningen in het veld, zoals men dat wel pleegt aan te duiden, over de te verwachten positieve dan wel negatieve effecten van het wetsvoorstel voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt bij zowel werknemers als werkgevers blijken zeer uiteen te lopen. Voorgaande woordvoerders hebben daar reeds uitvoerig bij stilgestaan. Ik zou mij als hekkensluiter in deze eerste termijn in deze gedachtewisseling willen beperken tot en concentreren op mogelijke ongewenste effecten van de wijziging van de ketenbepaling en meer in het bijzonder de kwestie van de invalkrachten in het primair onderwijs. Men kan met argumenten betogen dat dit een mineure kwestie is in het licht van het totale wetsvoorstel. Niettemin is het voor mijn fractie een zwaarwegend punt waarvoor een acceptabele oplossing moet worden gevonden. Met enige souplesse moet de garantie bereikbaar zijn dat die oplossing er ook komt. Het punt in kwestie heeft in de schriftelijke voorbereiding ook van andere fracties reeds aandacht gekregen, maar de reactie van de regering in de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het verslag stelt mij als zodanig nog niet gerust.

Volgens de gewijzigde ketenbepalingen is afwijking bij cao nog steeds mogelijk, zij het beperkt tot zes contracten in maximaal vier jaar. Er bestaan oplossingen en instrumenten voor vervanging bij ziekte bij de grote schoolorganisaties, die ik hier niet hoeft op te sommen. Het gaat mij echter om de kleinere scholen in het bijzonder onderwijs, zoals de dorpsschool met zeg zes à zeven fulltime en parttime leerkrachten en om bevoegde invalkrachten, die niet per se de ambitie hebben om permanent in het onderwijs werkzaam te zijn, maar wel bereid zijn zo nodig ettelijke keren per jaar een of enkele dagen in te vallen. In deze situatie bestaat thans voor de scholen die ik op het oog heb een eenvoudige en voor beide partijen bevredigende oplossing. Ik ben van mening dat dit mogelijk zou moeten blijven. Deze vorm van flexibilisering mag niet verloren gaan. Het kan mijns inziens ook onmogelijk de bedoeling zijn dat dit wetsvoorstel dit type oplossingen voor plotseling optredende uitval van een leerkracht gedurende enkele dagen in meer dan zes gevallen in vier jaar tijd door dezelfde invalkracht onmogelijk maakt. Het wetsvoorstel biedt daar naar mijn inzicht ook ruimte voor. Dat zou ik graag bevestigd zien. Anders zou men kunnen denken aan het substantieel uitbreiden van het

aantal contracten, of aan een bepaling van de totale tijdsduur in vier jaar tijds.

De regering beëindigt de passage in de nota naar aanleiding van het verslag met te zeggen dat ze van mening is dat de wet voldoende ruimte biedt om aan de behoefte aan flexibiliteit te kunnen voldoen. Wat mijn fractie betreft dient er echter in dit debat zekerheid bereikt te worden dat de tot dusverre gebruikelijke oplossing in de situaties waarop ik doelde mogelijk blijven, wil ik dat standpunt van de regering, zoals verwoord, kunnen bijvallen. Van het antwoord in eerste ronde van de minister zal het mede afhangen of ik volgende week, aannemende dat we dan stemmen over dit wetsvoorstel, het voorstel ook kan steunen. Met bijzondere belangstelling zal ik naar de reactie van de kant van het kabinet luisteren.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.