



De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA S GRAVENHAGE
2513AA22

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Fax (070) 333 40 33
www.szw.nl

Contactpersoon mr.drs. J.H. Helmons
Doorkiesnummer (070) 333 42 91

Ons kenmerk AV/IR/2007/8264
Datum 12 maart 2007

Onderwerp Kamervragen Groenboek Arbeidsrecht

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister van Justitie, de antwoorden op de Kamervragen van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD die naar aanleiding van het groenboek getiteld "*De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21^e eeuw (COM(2006)708)*" gesteld zijn. Naast de antwoorden doe ik u tevens de reactie van de Nederlandse regering op het groenboek, zoals dat op 16 februari jongstleden door mijn voorganger aan de Tweede Kamer is gestuurd, toekomen. Bij de beantwoording zal hiernaar worden verwezen.

Initiatief Europese Commissie

De leden van de CDA-fractie merken op met belangstelling kennis te hebben genomen van dit groenboek. Zij waarderen het dat er vanuit een breed perspectief wordt nagedacht over de relatie van het nationale arbeidsrecht van de lidstaten met betrekking tot meer flexizekerheid in Europa en kunnen ermee instemmen, dat de Europese Commissie als katalysator optreedt voor een debat over dit onderwerp. Ook de leden van de PvdA-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van de aanzet vanuit de Europese Unie tot een publiek debat over de modernisering van het arbeidsrecht. Zij sluiten zich aan bij de waarderende woorden van de leden van de CDA-fractie over het door de Commissie betrokken brede perspectief. De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het groenboek. Zij kunnen zich zeer wel vinden in het standpunt van de Nederlandse regering met betrekking tot de subsidiariteit en proportionaliteit, mede gelet op de zeer uiteenlopende regelingen in de lidstaten ten aanzien van het begrip werknemer en ten aanzien van een minimaal beschermingsniveau.

Zoals blijkt uit bijgevoegde reactie van de Nederlandse regering op het groenboek wordt het initiatief van de Europese Commissie ook door het kabinet gewaardeerd. Enerzijds omdat het noodzakelijk wordt geacht dat er een debat wordt gevoerd over de vraag hoe modernisering van het arbeidsrecht kan bijdragen aan het realiseren van de Lissabon doelstellingen. Anderzijds omdat door de Commissie wordt onderkend, dat de verantwoordelijkheid voor het te voeren beleid primair bij de lidstaten ligt en het accent dan ook niet ligt op de harmonisatie van het arbeidsrecht op Europees niveau. Zoals in de reactie is opgemerkt, moet aan de

lidstaten ruimte worden gelaten om vanuit de eigen systematiek te komen tot modernisering van het arbeidsrecht. Een modernisering welke moet leiden tot een meer flexibele maar tegelijkertijd tot een op duurzame integratie gerichte arbeidsmarkt.

Rol sociale partners

De leden van de CDA-fractie vragen bijzondere aandacht voor de positie en de rol van de sociale partners met betrekking tot het sociale beleid en de uitwerking daarvan. Sociale partners kunnen ook andere middelen hanteren, zoals collectieve regelingen, die op adequate wijze kunnen bijdragen aan een activerend arbeidsmarktbeleid en een flexibeler socialezekerheidsbeleid.

Het belang van de rol van sociale partners wordt door het kabinet onderkend. In genoemde reactie is dan ook gewezen op het feit dat zij via afspraken in CAO's daadwerkelijk gestalte kunnen geven aan beleid gericht op werkzekerheid en een brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld door afspraken waarbij bovenwettelijke aanvullingen en vergoedingen bij ontslag niet primair worden ingezet ter compensatie voor gederfd inkomen, maar vooral voor scholing en werk-naar-werk trajecten. Dat belang (en die taak) wordt ook door sociale partners onderkend en gesteund, zoals blijkt uit de Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid ter bevordering van preventie van werkloosheid en re-integratie van werkloze werknemers van 15 april 2005 en uit de Aanbeveling over scholing en employability van 13 maart 2006 van diezelfde Stichting.

ILO Aanbevelingen

De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar ILO aanbevelingen waarin modernisering van het arbeidsrecht in internationaal verband aan de orde is gesteld. Aangenomen wordt dat hierbij wordt gedoeld op de Aanbeveling van de ILO betreffende de arbeidsrelatie (Recommendation concerning the employment relationship). Het kabinet zal voor de zomer hierover een reactie doen toekomen aan het parlement.

Initiatieven Oostenrijk en Denemarken

De leden van de CDA-fractie merken op dat met name in Oostenrijk en Denemarken interessante initiatieven zijn ontwikkeld om flexibiliteit in arbeidsrelaties te bevorderen en integratiemogelijkheden voor outsiders te vergroten. Zij vragen of het mogelijk is een evaluatie van dergelijke initiatieven aan het parlement te verstrekken.

In Oostenrijk is recent de wettelijke ontslagvergoedingsregeling gewijzigd. Onder de oude regeling kon alleen aanspraak worden gemaakt op een ontslagvergoeding bij onvrijwillig ontslag zonder geldige reden. De hoogte hiervan varieerde (afhankelijk van de baanduur) tussen een bedrag gelijk aan twee en twaalf maandsalarissen. Onder de nieuwe regeling is de ontslagvergoeding in feite komen te vervallen en is de werkgever verplicht, voor werknemers die ten minste 1 maand bij hem in dienst zijn, 1,53% van het loon te reserveren en te storten in

een fonds. De werknemer kan hierop een beroep doen bij ontslag, met dien verstande dat bij vrijwillig ontslag ten minste drie jaar moet zijn gewerkt. Als het tegoed geheel of ten dele niet wordt gebruikt dan blijft het staan en kan het worden aangewend voor vervroegde uittreding. Het nieuwe systeem is bedoeld om de mobiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten, het verschil tussen insiders en outsiders te verkleinen en is minder gericht op ontslagbescherming, maar vooral op een verplichte besparing voor een pensioenvoorziening die, bij ontslag, eerder kan worden aangesproken. De nieuwe regeling geldt sinds 1 januari 2003 en is qua effecten nog niet geëvalueerd.

In Denemarken ligt de nadruk traditioneel op werkzekerheid in plaats van baanzekerheid. In vergelijking tot andere OESO landen is de ontslagbescherming altijd al laag geweest (en vooral zaak van sociale partners), de WW uitkering relatief hoog (zij het dat de maximum uitkering in Denemarken lager is dan in Nederland ondanks een uitkeringspercentage van 90%) en de verplichtingen gericht op re-integratie hoog. Over het zogenoemde Deense model zijn geen formele evaluaties beschikbaar. Er zijn wel overzichtsartikelen waaruit blijkt, dat het niet zonder meer mogelijk is om het Deense model in andere landen in te voeren, in verband met het daar gevoerde beleid betreffende ontslag, re-integratie en WW, en dat de kosten voor de overheid relatief hoog zijn (flinke bestedingen aan WW en actief arbeidsmarktbeleid). In de reactie van de Nederlandse regering is dan ook aangegeven, dat in verband met de toenemende globalisering en de daarmee verband houdende problematiek, de nadruk weliswaar meer moet liggen op werkzekerheid dan baanzekerheid, maar hoe een dergelijke transitie moet worden bereikt en wat de respectievelijke rol van de overheid en sociale partners daarbij is zal van lidstaat tot lidstaat verschillen. Daarbij kan uiteraard worden geleerd van andere lidstaten - het groenboek is daar mede voor bedoeld - maar het bereiken van een juist evenwicht wordt toch vooral nationaal bepaald, indachtig ook maatschappelijke opvattingen en tradities.

Harmonisatie werknemersbegrip en minimumniveau van bescherming

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat een discussie over het op Europees niveau formuleren van één definitie van het begrip werknemer, die op alle terreinen van het civiele, sociale, fiscale en bestuursrecht kan worden gehanteerd, en voor het bewerkstelligen van een Europese standaard voor minimale bescherming van werkenden vanwege de grote verschillen die er op deze gebieden tussen de lidstaten bestaan, op dit moment nog onvoldoende kansen biedt om tot realistische voorstellen te komen. Een harmonisatie per beleidsterrein biedt wellicht betere openingen, maar zij geven daarbij tegelijkertijd aan dat ook voor het harmoniseren van de nationale arbeidsrechtelijke systemen overtuigende argumenten met betrekking tot de subsidiariteit en proportionaliteit moeten worden aangevoerd. Zij zijn er niet van overtuigd dat dergelijke argumenten aanwezig zijn.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het groenboek als argument om tot harmonisering te willen komen verwijst naar problemen bij de uitvoering van de Detacheringsrichtlijn en de Richtlijn ten aanzien van overgang van ondernemingen als gevolg van uiteenlopende definities

van het begrip werknemer. Zij vragen de regering of deze analyse wordt gedeeld en zo nee, waarom niet? Verder merken deze leden op dat de regering haar afwijzende opstelling ten aanzien van dit beleidsstreven motiveert met het argument dat het formuleren van één definitie en het harmoniseren van minimale bescherming 'mogelijk te ambitieuze doelstellingen zijn'. Zij vragen of beide inderdaad worden gezien als onlosmakelijk met elkaar verbonden, in de zin dat één werknemersbegrip onvermijdelijk moet leiden tot één uniform minimaal beschermingsniveau, of dat het ook denkbaar is dat wordt gestudeerd op mogelijkheden om te komen tot één in alle lidstaten gelijk werknemersbegrip zonder daaraan tegelijk dezelfde rechten en plichten te verbinden, zoals zo'n uniforme vloer van bescherming?

In de reactie van de Nederlandse regering is ten aanzien van de harmonisatie van het begrip werknemer aangegeven, dat zich naar het oordeel van de regering geen problemen voordoen die een uniforme definitie van het begrip werknemer op Europees niveau noodzakelijk maken. De Commissie wordt dan ook gevraagd om te verduidelijken welke problemen er naar haar oordeel zijn. Verder is opgemerkt dat voor het bevorderen van het vrij verkeer een dergelijke harmonisatie ook niet nodig is. In richtlijnen wordt namelijk veelal al gesproken over werknemers (werkzaam op een reguliere arbeidsovereenkomst) en/of personen in een arbeidsverhouding die daarmee gelijkgesteld kunnen worden. Het wordt vervolgens aan de lidstaten zelf overgelaten om te bepalen wat zij daar onder verstaan. Met dien verstande dat lidstaten daarbij uiteraard wel moeten handelen overeenkomstig de doelstelling van de richtlijn. Bovendien geldt, zoals ook door de leden van de CDA-fractie wordt opgemerkt, dat het vinden van een uniforme definitie uitermate complex zal zijn in het licht van de relatie tussen het werknemersbegrip en de sociale zekerheids- en belastingwetgeving in de verschillende lidstaten.

Wat betreft een minimumniveau aan bescherming dient onderscheid te worden gemaakt tussen de reikwijdte daarvan, het niveau van bescherming en de kring van rechthebbenden. In het groenboek wordt dat onderscheid niet (of in ieder geval niet duidelijk) gemaakt. De vraag van de Commissie behelst of het noodzakelijk is te komen tot een minimum aan bescherming van alle werkenden ongeacht de aard van de arbeidsrelatie en lijkt daarmee vooral betrekking te hebben op het laatste punt (wie komt er voor in aanmerking). In de reactie van de Nederlandse regering is aangegeven op welke wijze in Nederland aan dat minimum niveau van bescherming vorm is gegeven en waarom Nederland geen voorstander is van het formuleren van een minimumniveau aan bescherming voor alle werkenden in Europees verband. Dat heeft enerzijds te maken met het verschil in ontwikkeling tussen de lidstaten (in termen van beschermingsomvang en niveau) en anderzijds met de vrijheid, welke aan lidstaten moet worden geboden, om invulling te geven aan het sociaal beleid. Daarbij gaat het ook om de vraag aan wie - naast reguliere werknemers - bescherming moet worden geboden en waartegen. Met andere woorden, welke arbeidsrelaties voor de toepassing van een bepaalde regeling met de reguliere werknemersrelatie moeten worden gelijkgesteld. In zoverre is er inderdaad sprake van een verband tussen het één (harmonisatie van het werknemersbegrip) en

het ander (minimum aan bescherming). Harmonisatie van het werknemersbegrip zou er dan toe kunnen leiden dat op grond daarvan een bepaalde bescherming zal worden geboden aan werkenden die in bepaalde lidstaten thans niet onder die bescherming vallen, hetzij omdat zij niet als werknemer worden aangemerkt, hetzij omdat zij daarmee niet zijn gelijkgesteld.

Voorzover het betreft de vraag op wie een bepaalde bescherming van toepassing moet zijn is er dus een relatie met het werknemersbegrip. Dat is niet zonder meer het geval als het gaat om de vraag welke bescherming moet worden geboden (de reikwijdte van de minimale bescherming) en het niveau daarvan. Een eenduidige definitie van het begrip werknemer heeft immers geen betrekking op het bestaan van bepaalde beschermingsvormen, noch op het niveau daarvan, in de verschillende lidstaten. In die zin is er dan ook geen relatie tussen het één en het ander. Dat betekent dat inderdaad gestudeerd zou kunnen worden op mogelijkheden om te komen tot één in alle lidstaten gelijk werknemersbegrip zonder daaraan tegelijk in alle lidstaten dezelfde rechten en plichten te verbinden (zoals zo'n uniforme vloer van bescherming). Hiervoor is echter aangegeven, dat, naar het oordeel van het kabinet daartoe niet alleen de noodzaak ontbreekt, maar het vinden van een uniforme definitie ook uitermate complex zal zijn in het licht van de relatie tussen het werknemersbegrip en de sociale zekerheids- en belastingwetgeving in de verschillende lidstaten. Overigens wordt opgemerkt, dat de Commissie de harmonisatie van het werknemersbegrip in het groenboek veeleer benadert vanuit mogelijke problemen in het kader van het vrij verkeer en niet vanuit de gedachte te komen tot een basisniveau van bescherming van alle werkenden. Dat neemt niet weg dat die relatie in er in zekere zin wel is, zoals hiervoor aangeduid.

Bestuurlijke samenwerking en bestrijden zwartwerk

De leden van de CDA-fractie merken op graag voorstellen tot harmonisatie tegemoet te zien op het gebied van bestuurlijke samenwerking ter verbetering van de handhaving van het arbeidsrecht en het bestrijden van zwartwerk.

In de reactie van de Nederlandse regering is hierover opgemerkt, dat op dit moment tussen Nederland en verschillende EU-landen overeenkomsten worden gesloten over samenwerking bij de handhaving van regelingen op sociaal gebied in geval van grensoverschrijdend werknemers- en dienstenverkeer. De in dergelijke overeenkomsten vermelde instanties steunen elkaar bij de bestrijding van illegale arbeid en de handhaving van regels betreffende arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden door onder meer informatie-uitwisseling. Het ligt voor de hand om eerst te bezien wat de resultaten hiervan zullen zijn alvorens meer intensieve bestuurlijke samenwerking tussen autoriteiten te overwegen.

Door informatie-uitwisseling tussen overheid en sociale partners kan voorts worden bevorderd dat sociale partners hun eigen cao-regelingen beter kunnen handhaven. Een kaderafspraken voor samenwerking tussen de overheid en sociale partners ten behoeve van de handhaving van arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid is onlangs afgerond. Verwezen wordt in

dit verband naar de brief die de regering recent aan het Nederlandse parlement heeft gestuurd waarin zij het parlement in kennis stelt van de afspraken die zijn gemaakt.¹

Over de bestrijding van zwartwerk is opgemerkt, dat die bestrijding wordt geïntensiveerd en gefaciliteerd door het maken van bilaterale afspraken tussen Nederland en bepaalde andere lidstaten. Het gaat daarbij vooral om landen van waaruit veel grensoverschrijdende arbeid richting Nederland plaatsvindt. Deze afspraken worden ook (gedeeltelijk) op het niveau van uitvoeringsorganisaties gemaakt. Deze aanpak maakt het mogelijk dat zeer specifieke afspraken kunnen worden gemaakt afhankelijk van de vorm en mate waarin grensoverschrijdende zwarte arbeid plaatsvindt. Ook kunnen met deze gerichte aanpak de afspraken zo nauwkeurig mogelijk worden toegesneden op de rol en het karakter van de diverse handhavende instanties. Ook hier ligt het voor de hand om deze werkwijze eerst de kans te geven zich te bewijzen. Zou in de toekomst blijken dat zij op bepaalde punten tekortschiet, dan kan gedacht worden aan een verdere internationale inkadering. Op dit moment heeft Nederland echter geen behoefte aan verdere initiatieven vanuit Europa.

Arbeidstijden

De leden van de CDA-fractie dringen erop aan om de impasse in de Raad over de organisatie van de arbeidstijd op zo kort mogelijke termijn te doorbreken.

In de reactie van de Nederlandse regering is hierover opgemerkt, dat op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd zich verschillende problemen voordoen (aanwezigheidsdiensten, opt out) die om een oplossing vragen. Geconstateerd wordt dat binnen de Raad WSBVC overeenstemming bestaat over de manier waarop de Arbeidstijdenrichtlijn moet worden aangepast naar aanleiding van de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG (Arresten Simap C-303/98 en Jaeger C-151/02). Dit aspect van de Europese arbeidstijdenregelgeving moet met voorrang worden behandeld met als doel op zo kort mogelijke termijn een herziening van de richtlijn op dit onderdeel te realiseren. Op de buitengewone vergadering van de Raad WSBVC van 7 november 2006 is echter wederom gebleken dat de discussie over de opt out de voortgang bij het bereiken van een oplossing hiervoor in de weg staat. Daarom wordt de Commissie in overweging gegeven om te bezien of de behandeling van de aanwezigheidsdiensten met voorrang kan worden behandeld. De urgentie daartoe wordt des te groter nu verschillende lidstaten, waaronder Nederland, noodgedwongen de opt out invoeren om daarmee tijdelijk een oplossing te vinden voor de gevolgen van de hiervoor genoemde jurisprudentie.

De leden van de VVD-fractie merken op dat enige tijd geleden is gepoogd om op Europees niveau te komen tot overeenstemming over de maximale arbeidstijden voor werknemers. Zij vragen of het standpunt van de Nederlandse regering met betrekking tot het basisniveau aan

¹ Brief van de Staatssecretaris van SZW van 14 februari 2007. Kamerstuk 2006-2007, 29407 nr. 61



Ons kenmerk AV/IR/2007/8264

bescherming nu ook inhoudt dat niet meer gestreefd wordt naar één regeling binnen de Europese Unie.

Zoals hiervoor vermeld is in de reactie van de Nederlandse regering aangegeven waarom Nederland geen voorstander is van het formuleren van een minimumniveau aan bescherming voor alle werkenden in Europees verband. In die reactie is tevens aangegeven, dat een thematische benadering voorkeur verdient boven het definiëren van een zogenoemde (min of meer vaststaande) “floor of rights”. Dat geldt ook voor het al dan niet overwegen van beschermende maatregelen op het niveau van de Europese Unie. In het verleden heeft dat onder meer geleid tot de totstandkoming van de Arbeidstijdenrichtlijn, waarin ook een begrenzing is opgenomen van de maximale arbeidstijd, met de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Nederland is nooit een aanhanger geweest van deze “opt out” mogelijkheid. Anderzijds is het een gegeven - zoals recentelijk weer gebleken - dat een aantal lidstaten meent dat de opt out een noodzakelijk instrument is. Nederland is uiteindelijk bereid geweest te accepteren dat de opt out regeling onderdeel blijft van de richtlijn mits aan de toepassing daarvan strenge voorwaarden worden verbonden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(mr. J.P.H. Donner)