Het ontslagrecht als onderwerp van de verkiezingsprogramma's: terugblik en overzicht

mr. Ea Visser*

1. Inleiding

Met de verkiezingen van maart 2017 in aantocht zijn de concept-verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bekendgemaakt. Ook in het *Tijdschrift voor Ontslagrecht* willen wij daar aandacht aan geven. Dit door niet alleen een overzicht te geven dat op andere plekken te vinden is en zal zijn, maar door ook stil te staan bij de voorgeschiedenis. Hoe was het tien jaar geleden en hoe is het nu? Wat hebben de politieke partijen in gedachten als het gaat om de problemen die op de arbeidsmarkt spelen? Dit artikel gaat daarop in en begint met een terugblik naar 2006 om vervolgens via een korte samenvatting van de tussenliggende jaren te springen naar het jaar 2016 en de aanstaande verkiezingen.

2. Hoe was het ook alweer in 2006?

Het was de tijd van premier Balkenende. Zijn eerste kabinet was gevormd in de tumultueuze tijd na de moord op Fortuyn en viel na 87 dagen geruzie en getwist.¹ Kabinet Balkenende-II werd vervolgens gevormd in 2003 en bestond uit CDA, VVD en D66. Dit kabinet viel in juli 2006 over de kwestie Hirsi Ali. Die zomer werd het Nederlands elftal onder Marco van Basten al in de achtste finale van het WK door Portugal naar huis gestuurd. Onze premier riep in de Algemene Beschouwingen op tot blij zijn met elkaar en een VOC-mentaliteit.² Mark Rutte won de strijd om het lijsttrekkerschap van Rita Verdonk. Wouter Bos was lijsttrekker

* Ea Visser is advocaat bij Stibbe en redacteur van dit blad.

1. Voor wie nog eens wil nalezen wat er speelde: de toenmalige minister van Volksgezondheid (ook bekend van het gebruiken van een belletje tijdens vergaderingen) schreef er een boek over: Eduard J. Bomhoff, *Blinde Ambitie, mijn 87 dagen met Zalm, Heinsbroek en Balkende*, Uitgeverij Balans, Gouda 2002.
2. 'Ik begrijp niet waarom u hier zo negatief en vervelend over doet. (...) Laten we blij zijn met elkaar! Laten wij optimistisch zijn! Laten we zeggen: Nederland kan het weer! Die **VOC-mentaliteit**, over grenzen heen kijken, dynamiek! Toch?' J.P. Balkenende tijdens de Algemene Beschouwingen in 2006, <https://nl.wikipedia.org/wiki/VOC-mentaliteit>.

voor de PvdA. Geert Wilders deed met zijn Partij voor de Vrijheid voor het eerst mee aan de verkiezingen. Toen we naar de stembus gingen op 22 november 2006 stonden de Scissor Sisters (*Don't feel like dancing*) en Jan Smit (*Als de morgen is gekomen*) in de top 40.

3. Wat stond er in de verkiezingsprogramma's van 2006?

Bij de verkiezingen van 2003 was het ontslagrecht geen thema geweest in de verkiezingsprogramma's. In 2006 begon dit te veranderen. Uit de verkiezingsprogramma's blijkt dat diverse partijen zich begonnen uit te spreken over de vraag of het ontslagrecht wel of niet soepeler diende te worden.

Zo meldde de PvdA in *Samen sterker: werken aan een beter Nederland* dat niet getornd dient te worden aan het ontslagrecht.³

In het als een krant vormgegeven programma *Voor een samenleving met ambitie* liet de VVD weten er ook niet aan te willen tornen, maar dan ook niet aan de hypotheekrenteaftrek. Het ontslagrecht diende juist wel soepeler te worden en bovendien voortaan geheel via de voorganger van het UWV, het CWI, te gaan. Dit lijkt wellicht een contradictie, maar de VVD betoogde dat er één loket moest komen voor de administratieve afhandeling, waarbij op basis van vaste criteria en een normvergoeding wordt beslist. Hierdoor weet iedereen waar hij aan toe is.⁴

D66 zette met *Het gaat om mensen* de weg naar een (onbedoelde) zetelhalvering in. De partij wilde de arbeidsmarkt flexibiliseren. Over het ontslagrecht werd naar voren gebracht dat afscheid dient te worden genomen van de preventieve ontslagtoets. Ontslagvergoedingen dienen uitsluitend contractueel te worden vastgelegd. Werknemers die zich in hun belangen voelen geschaad, kunnen achteraf naar de rechter.⁵

3. Op p. 32.

4. Op p. 2.

5. Op p. 32/33.

De grote zetelwinnaar van deze verkiezingen, de SP (+ 16 zetels) maakte er weinig woorden aan vuil in *Een beter Nederland, voor hetzelfde geld* en hield het er net als de PvdA op dat de ontslagbescherming voor werknemers intact dient te blijven.⁶

GroenLinks wilde in *Groei mee* het ontslagrecht vereenvoudigen voor mensen met een vaste baan en tijdelijke krachten meer ontslagbescherming geven. Daarnaast werd voorgesteld om werkgevers die veel mensen ontslaan extra te laten betalen aan WW en om meer aandacht te besteden aan de positie van ouderen en het belang van scholing en begeleiding van werk naar werk.⁷ In het Verkiezingspamflet van nieuwkomer Partij voor de Vrijheid (groep Wilders) werd geen aandacht besteed aan het ontslagrecht. Voor concrete voorstellen werd verwezen naar eerder gepresenteerde stukken *Klare wijn* en *Een nieuwe Gouden Eeuw*, maar ook daarin komt het ontslagrecht niet voor. Wel wordt genoemd dat de arbeidsmarkt veel flexibeler moet worden.⁸

De grootste partij van dat moment, het CDA, beperkte zich in *Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar* tot een opmerking over het per cao maken van afspraken over scholing en 'van werk naar werk'-trajecten. Ook de mogelijkheid om deze kosten van een ontslagvergoeding te kunnen aftrekken, komt aan bod.⁹

De ChristenUnie vond het tot slot in *Duurzaam voor elkaar* niet nodig om iets aan het ontslagrecht te doen, gezien de aanstaande structurele krapte op de arbeidsmarkt. De mogelijkheden tot het aangaan van flexibele contracten worden voldoende geacht en verwezen wordt naar OESO-onderzoek, waaruit zou blijken dat versoepeling van het ontslagrecht geen positieve invloed heeft op de werkgelegenheid.¹⁰

4. Hoe liep het ook alweer af?

VVD en PvdA verloren flink. SP won 16 zetels. CDA verloor ook, maar bleef de grootste partij. Een coalitie werd gevormd met CDA, PvdA en ChristenUnie: Balkenende-IV. Afspraken werden neergelegd in *Samen werken, Samen leven*. Het ontslagrecht kwam daarin slechts zeer zijdelings aan de orde, als te onderzoeken onderwerp in relatie tot flexibilisering en het verschuiven van baan- en uitkeringszekerheid naar werk- en inkomenszekerheid.¹¹ Daarnaast werd nog genoemd dat ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector aan banden moeten worden gelegd.¹²

6. Op p. 16.

7. Op p. 12.

8. In *Klare Wijn* onder 'I. Een andere en kleinere, dus betere overheid'.

9. Op p. 68.

10. Op p. 54.

11. Op p. 24.

12. Op p. 27.

5. Wat gebeurde er daarna?

Het kabinet bleef aan tot februari 2010, waarna het viel door gebrek aan overeenstemming over de missie naar Afghanistan. Na verkiezingen werd kabinet Rutte-I gevormd met VVD en CDA (en gedoogpartner PVV). In de individuele verkiezingsprogramma's leken VVD en CDA redelijk op dezelfde lijn te zitten,¹³ maar in het regeerakkoord (*Vrijheid en Verantwoordelijkheid*) en het gedoogakkoord werd niets opgenomen over ontslag.

Het ontslagrecht kwam in woeliger water. In 2009 werd een wetsvoorstel ingediend tot maximering van de ontslagvergoeding voor werknemers met een jaarsalaris van € 75.000 of hoger.¹⁴ Daarna kwam D66 met het initiatiefwetsvoorstel tot het afschaffen van de preventieve ontslagtoets,¹⁵ dat in 2012 werd geadopteerd in het lenteakkoord *Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd* door VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie.¹⁶

Bij de verkiezingen in 2012 (na de val van Rutte-I) herhaalde de VVD in *Niet doorschuiven maar aanpakken* dat de kantonrechtersformule en de gang naar het UWV moesten worden afgeschaft.¹⁷ De PvdA vond in *Nederland Sterker & Socialer* ook dat de UWV-route voor ontslag moest worden afgeschaft.¹⁸ In het regeerakkoord *Bruggen Slaan* kwam vervolgens terecht dat alle ontslagen voortaan via het UWV moesten lopen.¹⁹ Een wonderlijke tournure, maar wel geheel in lijn met het standpunt van de VVD in het verkiezingsprogramma van 2006.

Het sociaal akkoord van 11 april 2013²⁰ heeft vervolgens de aanzet gegeven voor de Wet werk en zekerheid (Wwz), die het ontslagrecht per 1 juli 2015 ingrijpend heeft gewijzigd.

6. 2016 – de verkiezingsprogramma's

Slechts korte tijd na de inwerkingtreding van de Wwz hebben de politieke partijen zich opnieuw gebogen over het ontslagrecht en de vraag of zij daarover een standpunt zullen innemen en zo ja, wat dat standpunt dan inhoudt.

De PvdA houdt in *Een verbonden samenleving* vast aan een preventieve ontslagbescherming, zoals het de afgelo-

13. Een repressieve rechterlijke toets, een eenvoudige, eenduidige wettelijke regeling en een vaste wettelijke ontslagvergoeding. VVD in *Orde op Zaken* op p. 11 en CDA in *Slagvaardig en Samen* op p. 41.

14. *Kamerstukken II* 2009/10, 31862. Dit wetsvoorstel is ingetrokken op 15 februari 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 31862, 19.

15. Initiatiefwetsvoorstel 33075, ingediend op 7 november 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 33075, 1.

16. Voorjaarsnota 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33280, 1. Later overgenomen in de Hoofddijnennotie van 18 juni 2012 van minister Kamp.

17. Op p. 18.

18. Op p. 27.

19. Op p. 34.

20. *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020. Verantwoordelijkheid nemen én dragen, kansen creëren én benutten.*

pen jaren steeds heeft gedaan.²¹ Daarnaast dient de transitievergoeding vanaf de eerste werkdag te worden opgebouwd.

De VVD pleit in *Zeker Nederland* voor het zekerder maken van het flexibele contract. Dit door de mogelijkheden tot het aangaan van tijdelijke contracten uit te breiden (meer tijdelijke contracten van een langere duur).²²

D66 wijst in *Samen Sterker, kansen voor iedereen* op het feit dat Nederland de hoogste ontslagbescherming en grootste kloof tussen vast en flex kent van alle OESO-landen. Om die reden wordt voorgesteld om alleen nog maar arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd te gebruiken en om afscheid te nemen van de preventieve ontslagtoets. Een wens die al geruime tijd bij D66 aanwezig is, gezien het verkiezingsprogramma uit 2006 en het initiatiefwetsvoorstel uit 2011.²³ Daarnaast wil D66 ook de transitievergoeding wijzigen door de opbouw per direct te laten beginnen. De extra hoge vergoeding vanaf tien jaar dienstverband moet worden afgeschaft.

In *Nu Wij* wil de SP vaste contracten voor werkgevers aantrekkelijker maken door een punitief element in te voeren: de WW-premie voor flexibel werk verhogen en voor vast werk verlagen. Daarnaast dient de transitievergoeding vanaf één maand in werking te treden en te worden verdubbeld van 1/3 naar 2/3 van het maandsalaris.²⁴

Tijd voor Verandering is het verkiezingsprogramma waarmee GroenLinks de door partijleider Jesse Klaver aangekondigde veranderingen ondersteunt. In lijn met het programma uit 2006 wordt voorgesteld om werkgevers voor tijdelijke contracten hogere lasten te laten betalen. Daarnaast moeten tijdelijke krachten meer zekerheid krijgen door een tweede meerjarig contract mogelijk te maken. De *moderne solidariteit* van GroenLinks houdt daarmee in dat enerzijds tijdelijk werken onaantrekkelijker wordt gemaakt, maar anderzijds dat de mogelijkheden voor tijdelijk werken worden uitgebreid. Flexwerkers zouden tot slot recht moeten krijgen op een transitievergoeding vanaf de eerste dag dat wordt gewerkt.²⁵

De PVV zet in *Nederland meer van ons!* de traditie voort om in een verkiezingsprogramma c.q. pamflet niet te reppen over het ontslagrecht of de arbeidsmarkt.

Het CDA maakt in *Keuzes voor een beter Nederland* bekend de aanpassing van de ontslagregels door het huidige kabinet (de Wwz) geen succes te vinden, omdat het er in de praktijk toe leidt dat bedrijven, met name in het MKB, geen vaste contracten meer willen aangaan. Het is de enige partij, die zich zo expliciet uitspreekt. De ruimte voor de kantonrechter om arbeidsovereenkomsten te ontbinden, moet weer worden vergroot. Daarnaast moeten ook volgens het CDA de mogelijkheden voor meerjarige arbeidscontracten worden uitgebreid, 'want een vijfjaarscontract is misschien geen vaste baan,

maar wel veel beter dan elke twee jaar weer op straat staan.'²⁶

De ChristenUnie is tot slot *Hoopvol Realistisch* en doet *Voorstellen voor een samenleving met toekomst*. Tijdelijke contracten moeten geleidelijk meer zekerheid gaan bieden. Zo zou een tweede contract een halfjaar langer moeten duren dan het eerste. Daarnaast wordt voorgesteld om aanpassing van de preventieve ontslagtoets te onderzoeken, teneinde de kloof tussen vast en flex te verkleinen.²⁷

7. Dit alles komt op het volgende neer:

Meer mogelijkheden voor tijdelijke contracten	VVD, GroenLinks, CDA
Aanpassen transitievergoeding	PvdA, D66, SP, GroenLinks
Tijdelijke arbeid zwaarder belasten dan vaste arbeid	SP, GroenLinks
Afschaffen preventieve ontslagtoets	D66
Onderzoek afschaffen preventieve ontslagtoets	ChristenUnie

8. Genoeg gelachen

De titels van de verkiezingsprogramma's, de soms overdreven bewoordingen²⁸ en de sneren²⁹ die hier en daar worden uitgedeeld, maken van het lezen een vermakelijke activiteit. Toch overheerst uiteindelijk de gedachte dat een grote visie op de arbeidsmarkt ontbreekt. GroenLinks pakt het wel groots aan, maar komt met weinig. Ook valt op dat diverse partijen de mogelijkheden voor tijdelijke arbeid willen uitbreiden onder het mom: iets is beter dan niets. Dat werkgevers geen werknemers in vaste dienst willen nemen, wordt als onwenselijk maar ook als gegeven beschouwd. Op de vraag waarom zo veel gebruik wordt gemaakt van tijdelijke arbeid, wordt niet ingegaan.

26. Op p. 40.

27. Op p. 53.

28. VVD: 'In onze hele geschiedenis zijn wij Nederlanders voor niemand bang geweest'. D66: 'De wereld is in beweging, terwijl wij ons achter de dijken verstoppen.' ChristenUnie: 'Velen zijn verontwaardigd en voelen zich verwaarloosd.'

29. CDA: 'Het gebrek aan normen en waarden zien wij ook bij roekeloze bankiers, sjoemelende multinationals of graaiende bestuurders, die het eigenbelang boven het algemeen belang stelden. Of bij politici die bewust te grote beloften doen om vier jaar later doodleuk sorry te zeggen.'

21. Op p. 31.

22. Op p. 33.

23. Vanaf p. 71.

24. Op p. 13.

25. Op p. 29.

De politieke partijen bouwen met de programma's voornamelijk verder op het bestaande systeem: een blokje erbij, een blokje eraf. Ondertussen is het zo dat Nederland eruit springt als het gaat om flexibele arbeid. Daarbij wordt lustig gebruik gemaakt van uitzend- en payrollconstructies. Dit is onlangs nog aantrekkelijker gemaakt door onze Hoge Raad.³⁰

D66 en ChristenUnie wijzen op de relatie met de stevige ontslagbescherming in Nederland, die hoger is dan elders. Daar mogen ook de loondoorbetaling bij ziekte en alle ermee samenhangende kosten voor werkgevers aan worden toegevoegd. Dit wordt ook erkend door het CPB dat op 17 november 2016 een rapport heeft gepubliceerd over dit onderwerp.³¹ In een interview van dezelfde datum in het *NRC* met de kop: 'De kloof op de arbeidsmarkt wordt alleen maar groter' wordt de noodklok geluid. Genoemd wordt dat vier op de tien werkenden in Nederland geen vast contract meer hebben en dat het aantal flexwerkers in vergelijking met het buitenland hoger ligt en harder groeit. Volgens het CPB werken maatregelen als de Wwz onvoldoende om de prikkel voor het kiezen van flexibele arbeid te verminderen. Om die reden komt het CPB met voorstellen, maar zegt het ook dat de keuze aan de politiek is.

De politiek is echter niet met een verstrekkende visie gekomen over de arbeidsmarkt en dat is een gemis. Waarom wordt er zo veel met zelfstandigen gewerkt? Waarom is er zo veel flexibele arbeid en willen wij daar iets aan doen? Zo ja, hoe willen wij dat dan doen? Hoe ziet de arbeidsovereenkomst van de toekomst eruit? De politiek zou best met een gewaagdere visie mogen komen. Titels als *Tijd voor Verandering* en *Keuzes voor een beter Nederland*, maar vooral de arbeidsmarkt zoals die nu is, vragen daar wel om.

30. 'Arrest Hoge Raad zal vraag naar payrollwerknemers aanjagen' in het *FD* van 10 november 2010 naar aanleiding van HR 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2356 (Care4Care/Stipp).

31. 'Flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Lusten en lasten ongelijk verdeeld. Verspreiden verschillen vast, flex en zzp', *CPB Policy Brief* 2016/14.