

Vergaderjaar 1992-1993

22 810

Uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende informatie van de werknemer over zijn arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 2 december 1992

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

De leden van de CDA-fractie wilden nadere informatie over een onderdeel van het wetsvoorstel. Zij stelden vast, dat de richtlijn niet precies vastlegt, wat het toepassingsgebied van de nieuwe verplichting zal zijn. In het wetsvoorstel komt naar voren, dat ook arbeidsverhoudingen die elementen van een dienstbetrekking bevatten, zoals het uitzendcontract, het oproepcontract en het thuiswerk onder de werking van de regeling zullen worden gebracht. De leden van de aan het woord zijnde fractie wilden weten of de overige Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, die uitvoering hebben gegeven aan de betreffende richtlijn, dergelijke arbeidsverhoudingen eveneens onder het bereik van de regeling brengen.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennis genomen van de richtlijn die tot doel heeft de wetgevingen van de Lid-Staten te harmoniseren op het punt van de informatie van de werknemer over de wezenlijke elementen van zijn arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding.

Deze leden konden billijken dat de richtlijn een minimumkarakter heeft, aangezien voor de werknemer gunstiger bepalingen toegestaan zijn. Zij constateerden dat invoering van de richtlijn weinig tot geen gevolgen zal hebben bij de meest gebruikelijke dienstbetrekking met volledige werktijd, waarop een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Meer belang heeft de richtlijn bij die arbeidsbetrekkingen die buiten het gangbare patroon vallen en waar de schriftelijke informatie te kort kan schieten.

Deze leden zagen graag een indicatie van het aantal arbeidsbetrekkingen waarop de richtlijn van concrete toepassing zou kunnen zijn.

De leden van de fractie van de PvdA konden instemmen met het onder de regeling brengen van arbeidsovereenkomsten met uitzendkrachten,

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V.A.M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop-Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M.M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Apostolou (PvdA), vacature CDA, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J.T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Velthuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

thuiswerkers en oproepkrachten, waar volgens deze leden ook de zogeheten alfa-hulpen onder vallen.

Ook het feit dat de richtlijn van toepassing is op personen met een ambtelijke of vergelijkbare status werd door deze leden toegejuicht.

Voor wat betreft de arbeidsovereenkomsten die een kortere duur hebben dan een maand, die een wekelijkse arbeidstijd hebben voor *minder dan acht uur en die incidenteel of van bijzondere aard zijn*, behoeft de richtlijn niet doorgevoerd te worden, zo begrepen de aan het woord zijnde leden.

Alleen als de werknemer dit wenst, moet de werkgever meer informatie verschaffen dan datgene wat al op het loonstrookje staat. Is het, zo vroegen deze leden, mogelijk om de betreffende werknemers hiervan vooraf op de hoogte te stellen?

De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke de sanctie is dan wel kan zijn, die waarborgt dat de door de werkgever te verschaffen verklaring een getrouw beeld geeft van hetgeen overeengekomen is met de werknemer.

In het wetsvoorstel misten deze leden een doeltreffende sanctie op de niet naleving van de informatieverplichting.

Tenslotte vroegen deze leden of de voorgestelde regeling in de praktijk wezenlijk zal bijdragen aan de versterking van de rechtspositie van degenen die in flexibele arbeidsrelaties werkzaam zijn en aan terugdringing van sociaal bedenkelijke types flexibele arbeidsrelaties.

Zijn daarvoor geen andere wettelijke maatregelen, zoals ook door de SER aangegeven, zo vroegen zij.

Of is het wellicht mogelijk om via de implementatie van deze richtlijn alle voorkomende flexibele arbeidsrelaties van een sluitend arbeidsrechtelijk kader te voorzien, zoals overigens ook bepleit is door diverse fracties tijdens het mondeling overleg inzake flexibilisering op 24 september 1992. Gaarne zagen deze leden hierop een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie bleven, in aansluiting aan het MO betreffende flexibele arbeidsrelaties van 24 september jl., van mening dat de uitvoering van bovengenoemde richtlijn geen oplossing is voor de noodzakelijke bescherming van een aantal categorieën werknemers met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waaronder afroepcontracten en thuiswerk. Juist deze «arbeiders» zijn meer gediend met een degelijke, duidelijke en vooral schriftelijke overeenkomst. Waarom wordt die verplichting niet ingevoerd?

Het free-lance werk, dat door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het bovengenoemde MO werd aangevoerd in het kader van een «het valt allemaal wel mee»-betoog, was volgens de leden van de VVD-fractie niet een categorie die bijna per definitie een zwakke marktpartij is. Integendeel. De aan het woord zijnde leden betreurden het dan ook ten eerste dat de bewindslieden de zorg voor de allerzwaksten op de arbeidsmarkt, die het vorige kabinet, inclusief een aantal concrete oplossingen, tot uitdrukking heeft gebracht in de adviesaanvraag aan de SER, meent te kunnen afdoen met dit wetsvoorstel. Enkel en alleen omdat de sociale partners allesbehalve op een lijn zaten.

Zo is het, volgens de leden van de VVD-fractie, al merkwaardig dat de enige sanctie die de werkgever treft indien hij niet aan zijn, omvangrijke maar feitelijk vanzelfsprekende, informatieplicht voldoet, is dat hij jegens de arbeider slechts aansprakelijk is voor de daardoor veroorzaakte schade. Welke schade staat de bewindslieden daarbij, bij wijze van voorbeeld, trouwens voor ogen? En hebben zij zich er al een beeld van

gevormd op welke wijze juist mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zich er van bewust zullen worden dat zij die schade hebben opgelopen en vervolgens naar de rechter zullen stappen om hun «gelijk» te krijgen. Die informatie ontbreekt immers, of is niet volledig! Vrezen de bewindslieden niet dat deze mensen na hun actie richting rechter elk «contract» met welke andere werkgever dan ook wel kunnen vergeten. Naar-de-rechter-lopers worden meestal niet echt bemind, zelfs al had men het grootste gelijk van de wereld. Niet voor niets is in de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen de mogelijkheid tot groepsactie geopend. Volgens de leden van de VVD-fractie ligt het derhalve voor de hand dat de werkgever die zijn informatieplicht niet vervult c.q. zich er met een Jantje van Leiden van afmaakt, van rechtswege aangepakt moet kunnen worden.

Een ander kritiekpunt is het voorbijgaan aan de vrijwel kamerbreed naar voren gekomen wens voor het wettelijk vastleggen van een minimum aantal te vergoeden uren in een zgn. nulcontract voor afroeparbeid. Het vorige kabinet beschouwde zulks terecht als een, zij het magere, tegemoetkoming/tegenprestatie voor het immer beschikbaar moeten zijn. Met uitsluitend een informatieplicht wordt ook dit probleem niet opgelost. Hoe denken de bewindslieden aan deze wens, die door de werkgevers niet eens wordt afgewezen, tegemoet te komen, zo wensten de leden van de VVD-fractie te vernemen.

Een ander punt waarover opmerkingen gemaakt moeten worden is de termijn waarbinnen de werkgever aan zijn verplichting tot informatie dient te voldoen. Twee maanden was volgens de leden van de VVD-fractie zeer bepaald te lang, zeker indien het daarbij gaat om een tijdelijke overeenkomst. Waarom wordt deze termijn aangehouden? De opmerking dat iemand normaliter pas na 2 maanden na de overeenstemming in dienst treedt houdt geen rekening met mensen zonder werk en de «arbeiders» aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een week of twee om de klus te klaren moet voor een werkgever toch te doen zijn.

En wat heeft het voor nut te bepalen dat zulks ten aanzien van pensioenrechten in elk geval moet gebeuren voor het vertrek. Welk vertrek? Of in het algemeen zoveel eerder als de overeenkomst eindigt. Leuk om te weten wat je rechten waren voordat je het veld weer verlaat?

Bij de mogelijkheid om voor de uitvoering van de informatieplicht te kunnen volstaan met een verwijzing naar een CAO (of regeling) waarin bepaalde onderwerpen geregeld zijn, plaatsten de leden van de VVD-fractie een groot vraagteken.

De kans is groot dat betrokken werknemers onvoldoende geschoold zijn om de implicatie van de teksten op hun juiste waarde te kunnen schatten. Bovendien ontbreekt de verplichting dat de desbetreffende teksten bijgesloten dienen te worden. Of zou de arbeider zich door de gehele, al in zijn bezit zijnde, CAO moeten zwoegen om over bepaalde details geïnformeerd te worden?

Hetzelfde vraagteken geldt voor informatie die op het loonstrookje voorkomt. Kan iemand zonder een speciale academische opleiding en dan nog in de juiste richting, geheel zelfstandig wijs worden uit het abacadabra dat menig loonstrookje siert, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, die daar zelf reeds moeite mee hadden.

De leden van de VVD-fractie waren geen voorstander van de mogelijkheid de informatie op een loonstrookje met andere onderwerpen te kunnen uitbreiden.

Waarom, zo wensten de leden van de VVD-fractie te vernemen, behoefde iemand, een arbeider dus, die minder dan een maand in het buitenland te werk wordt gesteld, niets schriftelijk te vernemen over de duur, de geldsoort waarin betaald wordt etc. Een maand, zo meenden deze leden, is toch niet een geheel te verwaarlozen termijn. Zij konden zich eventueel voorstellen dat het verblijf van een week geen bijzondere problemen zou meebrengen. Toch is het ook dan wel aardig om te weten of en op welke wijze men verzekerd is.

Wat ontbreekt, is de verplichting om bij een langer verblijf in het buitenland de vraag aan de orde te stellen of de arbeider zelf zijn verplichting voor het betalen van een AOW premie wil voortzetten. Menigeen, zo hadden de leden van de VVD-fractie bemerkt, is er later met schade en schande achter gekomen, dat voor niet-betaalde jaren de uitkering gekort wordt.

De leden van de VVD-fractie wensten eveneens te vernemen waarom voor de gewone arbeider, die minder dan een maand in dienst is, dan wel slechts 8 uur per week werk verricht, geen informatieplicht bestaat terwijl de ambtenarenbonden zich met succes wisten te verzetten tegen een idem dito-onderdeel in het speciaal voor hen bedoelde Artikel II. Kweekt dit geen rechtsongelijkheid? Waarom waren de bonden zo tegen? En hoe weet de arbeider dat hij er wel zelf om kan vragen? Of wordt ook hij geacht de wet te kennen?

Overigens wordt in de wetstekst zelf niet aangegeven dat de uitzondering slechts geldt indien de werkzaamheden incidenteel of van bijzondere aard zijn mits er objectieve redenen bestaan, zoals de memorie van toelichting stelt. En dan ook nog van een bijzonder en tijdelijk karakter. Zouden huisvrouwen zodoende wel weten waar de grens ligt voor hun huishoudelijke hulp, die bij wijze van voorbeeld wordt genoemd. Zou het niet beter zijn juist voor deze hulpen expliciet een uitzondering te maken, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

Waarom week het taalgebruik van Artikel II met dezelfde strekking als Artikel I zo af, zo vroegen de leden van de VVD-fractie nieuwsgierig.

De leden van de VVD-fractie waren van mening dat de verplichting om aan te duiden wat de aard van de overeenkomst is, van groot belang is en juichten dit onderdeel van harte toe.

Alhoewel de leden van de VVD-fractie van mening waren dat de kosten voor rekening van de werkgever dienen te komen, vroegen zij of zulks automatisch voortvloeit uit artikel 1637d BW betreffende de kosten van een schriftelijke arbeidsovereenkomst.

Het had de leden van de VVD-fractie ten slotte verbaasd dat een ander wetsvoorstel in de pen is waarin de werkgever verplicht wordt de inhoud van de pensioenregeling aan de arbeider mede te delen. Die verbazing had twee redenen:

1. dat het nodig is;
2. dat het niet tegelijk met dit wetsvoorstel wordt geregeld.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel ter uitvoering van de EG-richtlijn met betrekking tot de verplichting van de werkgever om de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (91/533 EG).

De hier aan het woord zijnde leden van de D66-fractie achtten de informatieverplichting van de werkgever aan de werknemer over een aantal essentiële elementen van zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van groot belang aangezien daarmee het gebrek aan duidelijkheid over

de gemaakte afspraken voor een belangrijk deel kan worden onder-
vangen.

Juist daarom waren deze leden van mening dat de regering er goed aan heeft gedaan om de informatieverplichting ook betrekking te laten hebben op arbeidsverhoudingen die niet onmiddellijk als arbeidsovereenkomst kunnen worden geduid. Het voorgestelde artikel 1637f, zesde lid, werd door deze leden dan ook van groot belang geacht juist voor die groepen werknemers die met flexibele arbeidscontracten te maken hebben. Zowel de EG-richtlijn als het hieruit voortvloeiende wetsvoorstel zal met name van belang moeten zijn voor werknemers die zich in het meer «grijze gebied» van de arbeidsmarkt begeven. Wat dat betreft is het dan ook volstrekt juist dat de werkgever verplicht zal worden de aard van de arbeidsrelatie juridisch te duiden als zijnde een arbeidsovereenkomst, een overeenkomst tot aanneming van werk of een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten. Het voorgestelde artikel 1637f, zevende lid, werd door deze leden in die zin van belang geacht.

De leden van de D66-fractie wilden meer in algemene zin de opmerking maken dat dit wetsvoorstel weliswaar zal leiden tot grotere geïnformeerdheid van de werknemer over de aard en inhoud van zijn arbeidsrelatie, maar daarmee nog niet direct sprake zal zijn van een verbetering van de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten als zodanig. Toch zal dit wetsvoorstel – naar hun mening – in ieder geval een stap voorwaarts zijn in de richting van een grotere rechtsbescherming van werknemers tegen een eventuele miskennis van hun rechten. Als zodanig beoordeelden zij het implementatievoorstel dan ook positief. Daarbij wilden zij nog opmerken dat de informatieverplichting slechts één aspect betreft ter verdere verbetering van de positie van flexibele arbeidskrachten (zie notitie flexibele arbeidsrelaties, 22 659, nr.1). Wat dat betreft wilden zij de regering vragen of de ministerraad inmiddels al een beslissing heeft genomen over de wijziging van artikel 1638d BW. Wanneer zal dit kabinetsstandpunt de Kamer kunnen bereiken? Eveneens vroegen zij wanneer de Kamer geïnformeerd zal worden met betrekking tot een vergelijking tussen Nederland, Frankrijk, België en Duitsland inzake flexibele arbeidsrelaties (zie Mondeling Overleg, 22 659, nr. 2).

De leden van de fractie van D66 hadden enkele vragen en opmerkingen die zij de regering graag wilden voorleggen.

Uit zowel het advies van de Raad van State als ook uit commentaar van de vakbeweging (brief van 19 november 1992) wordt er – naar de mening van deze leden terecht – gewezen op het feit dat de regering ten aanzien van de private sector een afwijkende regeling voor «kleine deeltijdfuncties» (artikel 1637f, vierde lid) voorstelt dan ten aanzien van de publieke sector. Het was deze leden volslagen onduidelijk waarom de regering hier niet één lijn wenst te voeren ten aanzien van de informatieverplichting die zowel betrekking heeft op de markt- als de overheidssector. Waarom heeft de regering er voor gekozen om de werkgever in de marktsector slechts te verplichten informatie te verstrekken aan de «kleine deeltijder» wanneer daar door de arbeider zelf om wordt gevraagd?

De aan het woord zijnde leden van de D66-fractie waren op de hoogte van het feit dat de EG-richtlijn (artikel 1, tweede lid sub a) de mogelijkheid biedt om overeenkomsten waarvan de wekelijkse arbeidstijd niet meer dan 8 uur bedraagt uit te zonderen van de werkingssfeer. Dat de regering hier niet voor gekozen heeft en ook deze werknemers met dergelijke overeenkomsten het recht op informatie geeft wanneer ze daar zelf om verzoeken – achtten deze leden op zich zelf een goede zaak. Zij hadden echter enige twijfel over de vraag of deze afwijkende gang van zaken (het slechts op eigen verzoek verkrijgen van informatie) niet

strijdig is met bestaande EG-richtlijnen met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid. Zoals bekend werken juist vrouwen relatief veel in deeltijdfuncties. Is de regering van mening dat er een objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat die maakt dat hier geen sprake is van indirecte discriminatie? Kan de regering overigens aangeven wat het aandeel van vrouwen is in het totaal aan functies met een maximum van 8 arbeidsuren per week?

De leden van de D66-fractie hadden nog een opmerking met betrekking tot artikel 1637f, derde lid, waarin bepaald wordt dat de werkgever de schriftelijke informatie uiterlijk binnen twee maanden na het sluiten van de overeenkomst dient te verstrekken. De aan het woord zijnde leden waren van mening dat het helderder zou zijn wanneer de regering zou aansluiten bij het gestelde in het vierde lid van bedoeld artikel en dus de termijn van één maand zou hanteren. Om welke redenen acht de regering de termijn van één maand eigenlijk niet gewenst?

Voor wat betreft de door de werkgever te verstrekken gegevens viel het de leden van de D66-fractie op dat aan personen in dienst van het Rijk, provincie, gemeente, waterschap of andere publiekrechtelijke lichamen geen gegevens hoeven te worden verstrekt over de deelname aan een pensioenregeling. Waarom heeft de regering van deze informatieverplichting afgezien?

De aan het woord zijnde leden van de D66-fractie hadden nog een vraag met betrekking tot artikel 1637f, vijfde lid, waarin wordt gesteld dat de werkgever die weigert de opgave te verstrekken – of daarin onjuiste mededelingen opneemt aansprakelijk is voor de daardoor veroorzaakte schade bij de arbeider. Wat zou deze sanctie nu feitelijk in de praktijk gaan betekenen? Is het niet juist om de werkgever aansprakelijk te stellen voor de geleden schade doordat hij niet aan zijn verplichtingen uit de arbeidsverhouding voldoet? Waarom kiest de regering daar niet voor?

Tot slot wilden deze leden er nog op wijzen dat in artikel 1637f, derde lid, ten onrechte wordt verwezen naar onderdeel j van het eerste lid. Aangezien hier onderdeel k bedoeld zal zijn, zagen zij een nota van wijziging op dit punt graag tegemoet.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan de EG-richtlijn die tot doel heeft de wetgevingen van de Lid-Staten te harmoniseren op het punt van de informatie van de werknemer over de wezenlijke elementen van zijn arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding. De voorgestelde regeling lijkt nodig in het licht van de behoefte van bedrijven aan nieuwe flexibeler arbeidsbetrekkingen die aan de behoeften van de moderne economie tegemoet kunnen komen. Dit vraagt om middelen die werknemers beter beschermen tegen een eventuele miskennis van hun rechten, maar die tegelijk ook de belangen van de bedrijven in het oog houden, zodat al met al de doorzichtigheid van de arbeidsmarkt vergroot wordt. De leden van de GPV-fractie waren er niet van overtuigd dat de betreffende regeling daartoe ook een substantiële bijdrage zou leveren.

Bestaat er geen behoefte aan een doeltreffende sanctie op niet-naleving van de informatieverplichting? Weliswaar wordt in het vijfde lid van het voorgestelde artikel 1637f en artikel II, zevende lid, bepaald dat de werkgever jegens de werknemers aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door het niet verstrekken van de opgave of het daarin opnemen van onjuiste mededelingen, maar, zo vroegen deze leden, is het wel mogelijk dat een werknemer primair schade leidt doordat geen, onjuiste of onvolledige informatie wordt verstrekt. Is het niet veeleer zo dat schade wordt geleden doordat en in zoverre de werkgever niet aan

zijn verplichtingen uit de arbeidsverhoudingen voldoet? In hoeverre moet het bovendien aannemelijk worden geacht dat een werknemer tegen zijn werkgever gaat procederen op de enkele grond dat de werkgever zijn informatieplicht niet nakomt? Om welke schade gaat het in dergelijke gevallen?

Met betrekking tot de uitzondering van overeenkomsten waarvan de arbeidsduur per week niet meer bedraagt dan acht uur, was het de leden van de GPV-fractie niet duidelijk waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen private sector en publieke sector. In de memorie van toelichting wordt slechts opgemerkt dat daarvan voor wat betreft de publieke sector was afgezien op dringend advies van de centrales van overheidspersoneel. Deze leden vroegen om een nadere motivering. Ook vroegen zij of de bezwaren die er leefden bij de gezamenlijke werknemersorganisaties tegen deze regeling voor de private sector, geen aanleiding zijn om ook in die sector af te zien van het opwerpen van drempels bij de doorwerking van de richtlijn.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen