

Uitgeschreven versie podcast De Wettenfabriek, aflevering 5: Wie verzint zoiets?!

Verteller (Kees Dorresteyn): Welkom bij De Wettenfabriek, de podcast... over wetten. Op allerlei plekken in de samenleving wordt al volop gewerkt aan ideeën voor wetgeving nog voordat de Wettenfabriek begint te draaien. Wie verzint die ideeën eigenlijk en hoe belanden ze in een wetsvoorstel? En welke rol speelt het regeerakkoord daarbij? Dat horen we in deze aflevering onder andere van staatsrechtkenner Wytze van der Woude.

Wytze van der Woude: Uit een regeerakkoord vloeit over het algemeen heel veel nieuwe wetgeving voort.

Verteller: En Stan Kaatee...

Stan Kaatee: Het allerbelangrijkste als mensen willen voorspellen wat er in een formatie gebeurt: de allerbelangrijkste is verkiezingsprogramma's, verkiezingsprogramma's, verkiezingsprogramma's.

Verteller: Stan werkt als topambtenaar bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het verbeteren van de arbeidsmarkt. Want daar gaan we het over hebben.

<Fragment Buitenhof 2 mei 2021:

Presentator: "De coronacrisis heeft in de woorden van informateur Herman Tjeenk Willink het vergrootglas gelegd op de arbeidsmarkt. Een nieuw kabinet moet er dringend mee aan de slag, met dat onderwerp, maar ja: hoe maak je een einde aan doorgeslagen flexibilisering? Hoe ziet die arbeidsmarkt van de toekomst eruit?">

Verteller: Het is al jaren bekend: het gat op de arbeidsmarkt tussen mensen met een vaste baan en mensen met een flexibele baan wordt steeds groter. De coronacrisis heeft extra duidelijk gemaakt dat mensen daardoor in de problemen kunnen komen. Er zijn allerlei ideeën in omloop om de positie van kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren via wetgeving. Maar hoe komen die ideeën in een wetsvoorstel? Wytze van der Woude vertelt.

Wytze van der Woude: Een wetsvoorstel begint bij een idee. Dat idee kan werkelijk overal vandaan komen. Het idee kan een idee zijn wat een minister zelf heeft, een diepgevoelde overtuiging dat iets op een andere manier moet worden geregeld.

<Fragment Tweede Kamer der Staten-Generaal 31 januari 2019:

Minister Koolmees: "Om negatieve effecten van flexibele contracten voor werkenden te beperken, neem ik maatregelen om kwetsbare groepen flexwerkers beter te beschermen.">

Wytze van der Woude: Het kan ook komen door overtuigingen die binnen de ambtenarij ontstaan. Het kan komen bijvoorbeeld door signalen die je krijgt uit de uitvoeringspraktijk. Iets werkt wel of niet in de praktijk. Hoe goed het ook verzonnen was; dat kan natuurlijk altijd gebeuren.

<Fragment Nieuwsuur 2 juni 2021:

Nieuwslezer: "Het kabinet zet een streep door de plannen voor een wettelijk minimumtarief voor zzp'ers. Het zou voor zelfstandigen te veel administratieve lasten met zich meebrengen en er wordt nu gekeken naar alternatieven om onderbetaling te voorkomen.">

Wytze van der Woude: Ideeën voor wetgeving kunnen ook komen door kritische Kamervragen. Kamerleden kunnen de vraag stellen of bepaalde wetgeving nog wel bij de tijd is, aan de maat is.

<Fragment Tweede Kamer der Staten-Generaal 24 november 2021:

Kamerlid Kuiken (PvdA): "In de cultuur, de horeca, de evenementen worden flexwerkers weer ontslagen. En hoe moeten deze flexwerkers hun boodschappen gaan betalen?">

Wytze van der Woude: Wat vaak voorkomt is dat externe partijen met ideeën voor wetgeving komen. Een lobbyorganisatie, een belangenorganisatie, een groep bezorgde burgers, kan agenderend werken en dat kan leiden tot wetgeving.

<Fragment EenVandaag 16 september 2017

Nieuwslezer: "Fietskoeriers in dienst van maaltijdbezorgbedrijf Deliveroo komen in actie. Ze zijn boos dat het bedrijf van alle vaste werknemers af wil en alleen met zzp'ers wil werken.">

Wytze van der Woude: Het idee voor wetgeving kan dus overal vandaan komen.

Verteller: Als de ideeën in de samenleving niet helemaal duidelijk zijn, of als het lastig is om die naar concrete oplossingen te vertalen, dan kan het kabinet een adviescommissie instellen. Zo werd in 2018 de commissie-Borstlap gevraagd oplossingen te bedenken voor diverse problemen op de arbeidsmarkt, waaronder de positie van flexwerkers.

Verteller: Stan Kaatee van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid legt uit wat het nut is van zo'n commissie.

Stan Kaatee: Een onafhankelijke commissie stel je vaak in op het moment dat politieke partijen er zelf niet uitkomen. Het thema zzp'er is heel erg gepolitiseerd; je bent of heel erg voor, omdat je denkt van "dat zijn de beste ondernemers van Nederland, daar komt onze innovatiekracht vandaan", of je zegt van "luister, zzp'ers dat is allemaal arbeidsuitbuiting dat zijn alle mensjes op een fiets die onverzekerd rondrijden en vrachtwagenchauffeurs die 70 uur per week moeten werken om gewoon een minimuminkomen te hebben". Nou, enige nuance daartussen bestaat niet tussen politieke partijen en een onafhankelijke commissie is dan vaak de oplossing om weer eens even terug te gaan naar de feiten; van wat speelt daar nou, wat zijn de cijfers, hoe zit dat in elkaar, en dan probeer je dus ook altijd mensen erbij te halen die dan van onbesproken politiek gedrag zijn.

Evert Verhulp: Mijn naam is Evert Verhulp. Ik ben hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Ik was lid van de commissie-Borstlap, de commissie Regulering van Werk, en ik ben kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.

Verteller: Evert moest adviseren over de toekomst van de arbeidsmarkt. Kwade tongen beweren wel eens dat adviescommissies worden ingesteld om lastige onderwerpen te parkeren.

Evert Verhulp: Nee, ik heb niet het gevoel dat de commissie-Borstlap is gebruikt als een soort parkeerplaats voor een lastig probleem. Er is een lastig probleem, dat staat natuurlijk vast, want de regulering van de arbeidsmarkt is lastig. Maar de commissie-Borstlap had een hele open opdracht. En wat de minister Koolmees van Sociale Zaken goed heeft gedaan, is eigenlijk ernaar laten kijken door deskundigen met een open vraag, namelijk: hoe vindt u vanuit uw deskundigheid dat de arbeidsmarkt het beste kan worden ingericht? En vervolgens gaan wij als politiek wel kijken of we daarmee verder kunnen. En dat vind ik geen parkeren, dat was het ook denk ik heel bewust niet. Het was echt kijken hoe je het probleem verder kunt helpen.

<Fragment Nieuwsuur 23 januari 2020:

Nieuwslezer: "Na jaren van flexibilisering nu een vast contract bijna een uitzondering is geworden heeft de commissie-Borstlap vandaag de balans opgemaakt en hun conclusie is: zo kan het niet langer.">

<Fragment Nieuwsuur 23 januari 2020:

Hans Borstlap: "We moeten echt iets doen. We hebben echt, bij ongewijzigd beleid, als we niets doen, echt een serieus economisch probleem. We hebben een sociaal probleem omdat tegenstellingen in de samenleving tussen de goeie banen en de onzekere baan echt groot wordt. En we hebben een maatschappelijk probleem.">

Verteller: In januari 2020, toen politieke partijen bezig waren met het schrijven van hun verkiezingsprogramma's, kwam de commissie-Borstlap met haar conclusies: ze stelt voor om de arbeidsmarkt grondig te herzien om de groeiende kloof tussen vast werk en onzeker flexwerk te dichten. Dat is volgens de commissie extra belangrijk, omdat steeds meer mensen werken via digitale platforms zoals Uber en Deliveroo, de zogenoemde 'platformwerkers'. Die zijn in veel opzichten minder goed af dan mensen met een vaste baan.

Evert Verhulp: Wat de commissie-Borstlap vindt over platformwerkers is eigenlijk dat je moet kiezen of die werknemer zijn of zelfstandige zijn. En wat er nu gebeurt is dat veel platformwerkers worden beschouwd door hun opdrachtgevers, door de platformen, als opdrachtnemer. Terwijl het zeer de vraag is of ze dat ook zijn, maar ook de vraag is of je dat maatschappelijk wilt dat ze dat zijn. Dus het is niet alleen de vraag wat die mensen zelf willen, dat is uiteraard ook belangrijk, maar misschien is het nog wel belangrijker wat wij als samenleving vinden.

Stan Kaatee: Als dat alleen maar goed zou zijn voor werknemers dan is er natuurlijk niks tegen, maar je merkt dat die groei van het aantal zzp'ers in Nederland voor een belangrijk deel ook veroorzaakt wordt door de fiscale voordelen die er aan het zzp-schap zitten. Je betaalt gewoon minder belasting als zzp'er. Dus het gebeurt ook zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt zoals bijvoorbeeld bij vrachtenwagenauffeurs of bij postbodes, dan zegt de werkgever van: "Joh, jij komt niet meer bij mij in dienst, maar jij wordt zzp'er. Dat scheelt jou een heleboel fiscaal voordeel; dus nou dat delen we of dat is voor een deel hark ik dat als werkgever ook terug; netto verdien jij evenveel dus je hoeft niet bang te zijn." Alleen vervolgens – die zzp'er loopt wel onverzekerd rond op straat. Als alles goed gaat hoeft dat geen probleem te zijn, maar we hebben nu de afgelopen twee jaar in de coronacrisis ook gezien dat dat echt een probleem is, omdat op het moment dat er de vraag dus wegvalt ja de zzp'ers ook als eerste in de problemen komen.

Verteller: Om ideeën uiteindelijk goed in een wet om te kunnen zetten, is het van belang om daarover in gesprek te gaan met de mensen die straks te maken hebben met die wet. Als het gaat om de arbeidsmarkt spreken vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en de overheid elkaar in de Sociaal-Economische Raad. Voor deze aflevering spraken we in januari 2022 met Mariëtte Hamer, destijds voorzitter van de SER.

Mariëtte Hamer: De SER is zeg maar het adviesorgaan om het zo maar te noemen voor de regering, de Kamer, het kabinet, maar natuurlijk ook voor lagere overheden als het gaat om sociaaleconomische kwesties. Dus onze hoofdtaak is advisering, maar in de loop der tijd is de SER eigenlijk ook uitgegroeid tot een punt waarin sommige onderwerpen eigenlijk vanuit die adviezen die we hebben gegeven worden aangejaagd. Een platform voor het maatschappelijk middenveld om met elkaar over belangrijke zaken te spreken.

Verteller: In de zomer van 2021 bracht ook de Sociaal-Economische Raad een advies uit over de arbeidsmarkt.

<Fragment NOS-journaal 2 juni 2021:

Nieuwslezer: "Goedenavond. Flexwerken, nergens in Europa werken zoveel mensen met nulurencontracten en als zzp'er als in Nederland. Maar dat gaat veranderen als het aan de werkgevers en vakbonden ligt. Ze bereikten binnen de Sociaal-Economische Raad een akkoord over een hervorming van de arbeidsmarkt.">

Mariëtte Hamer: Voor ons bij de SER heeft het weer geholpen dat dat rapport van Borstlap er was, omdat dat heeft ons tijd geschied omdat zij dat al voor een deel hadden opgeschreven, ook weer met betrokkenen bijvoorbeeld.

Verteller: Toen lagen er twee rapporten: een van de commissie-Borstlap en een van de SER. De adviseurs zijn het op de grote lijnen eens, maar verschillen in hun uitwerking.

Wytze van der Woude: Uiteindelijk moet er natuurlijk wel een politieke keuze worden gemaakt. Uiteindelijk gaat het erom, om al die argumenten, al die adviezen te wegen en daar dan vervolgens ook een knoop over door te hakken en daarvoor hebben we ook mensen die wij ofwel zelf gekozen hebben, in de Kamers, ofwel die verantwoording verplicht zijn aan die Kamers, dus de ministers en de

staatssecretarissen. Advies is advies; besluitvorming gebeurt door de democratisch gelegitimeerde organen.

<Fragment NOS journaal 18 maart 2021:

Nieuwslezer: "Een dag na de Tweede Kamerverkiezingen ziet het politieke landschap er anders uit.">

Verteller: Na de Tweede Kamerverkiezingen breekt een belangrijke fase aan als het gaat om ideeën voor wetgeving: de onderhandelingen over een nieuw regeerakkoord....

Wytze van der Woude: Partijen moeten met elkaar in onderhandeling om ervoor te zorgen dat er een meerderheid ontstaat voor een gezamenlijk pakket wat een soort compromis is tussen de verschillende wensen van de verschillende deelnemende partijen aan zo'n coalitie. De coalitie bestaat dus uit die politieke partijen die de regering willen steunen in de uitvoering van hun plannen. Een coalitieakkoord of een regeerakkoord is dus eigenlijk ook niet een akkoord van de regering, maar het is een akkoord van de Tweede Kamer. Althans, van die fracties in de Tweede Kamer die samen de coalitie vormen. Zij sluiten het regeerakkoord.

<Fragment NOS 15 december 2021:

Informateur Remkes: "Mevrouw de voorzitter, beste aanwezigen. Met genoegen bieden wij u hierbij ons eindverslag aan evenals het coalitieakkoord zoals dat is goedgekeurd door de fracties van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.">

Wytze van der Woude: Uit een regeerakkoord vloeit over het algemeen heel veel nieuwe wetgeving voort. Soms staat dat gewoon met zoveel woorden in een regeerakkoord; "Er komt een nieuwe wet op dit of dat", maar soms staat het ook meer algemeen geformuleerd maar weet iedere jurist dat als je dat wil veranderen wat in het regeerakkoord staat, dan heb je wetgeving nodig. Als je iets fundamenteel wil herzien bijvoorbeeld aan de Nederlandse arbeidsmarkt dan zul je daar waarschijnlijk wetgeving voor nodig hebben.

Verteller: Het regeerakkoord staat dus vol met afspraken die tot nieuwe wetten kunnen leiden. Dat roept de vraag op: waar komen de ideeën in dat akkoord vandaan? Stan Kaatee die weet daar toevallig wel iets van. Hij ondersteunde in 2012 als ambtenaar de onderhandelingen die leidden tot het tweede kabinet-Rutte.

Stan Kaatee: Je moet je voorstellen: er is een verkiezingscampagne geweest, er zijn partijen die gewonnen hebben en die verloren hebben en er is daar aan die formatietafel op een gegeven moment een combinatie van partijen die samen een meerderheid hebben in de Tweede Kamer en die samen bereid zijn om te zeggen van: luister eens, wij willen de komende vier jaar het land gaan regeren. Die partijen die hebben een verkiezingsprogramma geschreven waarmee ze naar de kiezers zijn gegaan en als het goed is zijn ze daardoor ook zo groot geworden als ze geworden zijn, omdat mensen kennelijk dat programma aantrekkelijk vonden. En je weet in ieder geval één ding zeker na afloop van die formatieonderhandelingen: het eerste wat de leden doen en wat journalisten doen is kijken wat heeft een partij uit zijn verkiezingsprogramma ook daadwerkelijk gerealiseerd. Journalisten doen dat, omdat ze graag stukjes schrijven over wie de winnaars en wie de verliezers zijn en de leden van politieke partijen die kijken ernaar, omdat ze denken: wij hebben onze leiders het pad op gestuurd met een bepaald verkiezingsprogramma, zijn ze ook een beetje capabel geweest om ook die uitgangspunten van onze partij te verzilveren in daadwerkelijke plannen van het nieuwe kabinet. Met andere woorden: zitten we nou in dit kabinet omdat we ook echt wat bereiken of zitten we alleen maar in het kabinet omdat we het zo belangrijk vinden dat we ook op het pluche zitten. Leden zijn daar heel kritisch op. Met andere woorden: die onderhandelaars die daar aan tafel tegenover elkaar zitten, die kijken vooral naar hun eigen verkiezingsprogramma. Het allerbelangrijkste als mensen willen voorspellen wat er in een formatie gebeurt is verkiezingsprogramma's, verkiezingsprogramma's, verkiezingsprogramma's.

Verteller: De onderhandelingen duurden de laatste keer langer dan gebruikelijk. Mariëtte Hamer was in de zomer van 2021 als informateur bij de onderhandelingen betrokken. Waarom ging het nu anders dan normaal?

Mariëtte Hamer: Er natuurlijk een aantal jaren geleden besloten dat het anders gaat dan dat het vroeger ging. Vroeger was er een verkiezingsuitslag en dan zei de Koningin toen nog: ik zet die en

die mensen aan het werk met elkaar en ik stel een eerste verkenner en daarna informateurs aan. Nu doet de Kamer dat en dat is... Deze keer was dat ingewikkeld, omdat vrij snel nadat de eerste verkenners op verzoek van de Kamer aan de slag waren gegaan de hele toestand uitbrak over 'functie elders Pieter Omtzigt' en eigenlijk al vrij snel in de formatie er een politieke vertrouwenskwestie tussen partijen ontstond, waardoor de hele formatie lang getekend is geweest. Herman Tjeenk Willink heeft geprobeerd dat weer een beetje recht te trekken en naar de inhoud toe te brengen.

<Fragment NOS journaal 30 april 2021:

Herman Tjeenk Willink: "Er moeten nu echt inhoudelijke stappen worden gezet. De ruimte is er nu. De noodzaak ook.">

Mariëtte Hamer: Vrij ongebruikelijk, maar wel interessant, was dat aan mij in eerste instantie de vraag werd gesteld om eigenlijk een soort document te maken wat de basis zou kunnen zijn voor het regeerakkoord. Dus ik heb met alle politieke partijen gesproken. Meestal begin je met de partij die gewonnen heeft en die zoekt er dan een paar bij. We zijn deze keer vrij breed begonnen door die kwestie die natuurlijk daarvoor ook was gebeurd. Vervolgens is er gezegd 'twee partijen, werk het eens uit', en de derde fase was dan om te kijken of daar zeg maar partijen die het kabinet ook zouden gaan vormen bij gezocht konden worden.

Verteller: Een vrij ongebruikelijke formatie dus. Of is dit 'het nieuwe normaal'?

Mariëtte Hamer: D'r is geen normaal meer. Dus dat is natuurlijk ook wat de Kamer nu gaat evalueren. Normaal was het zo: je gaf een opdracht, de Koning of Koningin geeft een opdracht aan een informateur en die komt tot een x product of fase en dan gaf de Koning of de Koningin weer de opdracht aan een volgende. Die Koning of Koningin is ertussenuit. Wat nu maakt dat de Kamer daarover beslist en die doet dat per meerderheid en dat zijn natuurlijk wel altijd de partijen die ook met elkaar aan tafel zitten. Dat is best complex, hoe dat werkt en wat er bij vorige formaties heeft gewerkt en hoe dat in deze keer is gegaan. Daar moet de Kamer denk ik eens goed naar kijken.

Verteller: Of de formatie nu lang duurt of kort, de uitkomst bepaalt voor een groot deel waarmee de Wettenfabriek in de komende jaren aan de slag gaat. Om een idee in de wet te laten belanden, is het daarom belangrijk dat het in verkiezingsprogramma's staat. Dat maakt de kans groter dat het idee voor een nieuwe wet in het regeerakkoord belandt. Daar was ook de commissie-Borstlap zich van bewust.

Evert Verhulp: Ja, in het proces zijn wij wel bezig geweest met het regeerakkoord. De commissie was zich heel erg bewust van de komende verkiezingen uiteraard. Het moment van het presenteren van het rapport stond daarom ook onder druk. We wouden eigenlijk ook het liefst in de verkiezingsprogramma's opgenomen worden. Dat is ook voor een deel wel gebeurd. Dus dat was wel degelijk een aspect waarmee we rekening hebben gehouden.

Verteller: Ook Mariëtte Hamer vond het belangrijk dat de arbeidsmarkt aandacht zou krijgen in het nieuwe regeerakkoord.

Mariëtte Hamer: Ja, heel belangrijk. Overigens ik niet alleen, maar vooral natuurlijk de sociale partners én de kroonleden. Wij vonden het allemaal heel erg belangrijk dat die arbeidsmarkt goed in het nieuwe regeerakkoord zou komen.

Stan Kaatee: Nou, nu is er dan een regeerakkoord; daarin staat dat de aanbevelingen van de commissie-Borstlap en het daaropvolgende advies van de SER, dat dat de basis is voor nieuw beleid. Nou je voelt ook al aankomen: de richting daar hebben ze voor gekozen en tegelijkertijd geeft dat ook nog wel weer mogelijkheden om in de uitvoering dan te kijken wat er nou allemaal precies wel en niet kan. Als het allemaal heel makkelijk zou zijn, dan zou het natuurlijk allemaal al lang gebeurd zijn. En dat gaat nu de komende maanden gebeuren.

Verteller: De komende maanden moeten de ideeën voor de arbeidsmarkt in het regeerakkoord dus worden uitgewerkt in voorstellen voor wetgeving. Dat gebeurt weer samen met burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties, om ervoor te zorgen dat de voorstellen in de praktijk ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn en de samenleving verder helpen.

Wytze van der Woude: Bij de zorgvuldigheid van het maken van wetgeving hoort dat je zoveel mogelijk je licht opsteekt bij mensen die verstand kunnen hebben van datgene wat jij aan het regelen bent. Dat je op allerlei manieren ook advies vraagt. Dat kan al heel snel en heel soepel in wetgevingstrajecten, bijvoorbeeld door gewoon als ambtenaar gesprekken te voeren met belangenorganisaties, met uitvoeringsorganisaties en met groepen burgers die iets willen.

Evert Verhulp: De commissie-Borstlap is opgeheven, dus die wordt niet betrokken bij de verdere uitwerking van het regeerakkoord. Dat geldt niet voor de SER. De SER wordt niet opgeheven natuurlijk, maar bestaat nog. Maar sociale partners worden over het algemeen traditiegetrouw betrokken bij de uitvoering.

Mariëtte Hamer: Een nieuwe groep op de arbeidsmarkt, de zzp'er, dus daar zal ook mee gesproken moeten worden. We zijn ook aan het nadenken hoe we die bijvoorbeeld een plek binnen de SER kunnen geven, maar je zult het uiteindelijk met de mensen die het werk moeten doen en in de praktijk mee moeten werken; daar moet je het mee uitwerken. Dat is overigens niet anders in het onderwijs. Je kan een curriculumwijziging voorstellen, maar als al de leraren zeggen 'daar gaan wij echt nooit over lesgeven', dan gaat dat ook niet gebeuren. Dus ik denk dat het heel erg belangrijk is dat je juist de uitvoering doet met de partijen die het moeten doen, maar dat je het ook, dat was ook een belangrijk punt bij de formatie, dat je ook kijkt naar degene die het uitvoeringstechnische, bijvoorbeeld het UWV of andere organisaties die een deel van de uitvoering moeten doen, dat je ook met hen kijkt is het haalbaar en reëel wat we voorstellen.

Verteller: Er moet dus nog veel uitgewerkt worden en the devil is in the details, maar draagvlak lijkt in dit geval gelukkig geen probleem.

Stan Kaatee: De aanbevelingen zijn eigenlijk breed gedragen. Het is jammer dat er daarna de coronacrisis kwam waardoor het overheidsbeleid eigenlijk twee jaar lang heeft stilgestaan, natuurlijk ook door een lange demissionaire periode, maar die aanbevelingen van de commissie-Borstlap die worden onderschreven in het regeerakkoord en we gaan nu in de komende jaren gaan we als het goed is dat verder uitwerken in wetgeving.

Verteller: Ideeën voor de samenleving kunnen dus uit allerlei kokers komen en langs allerlei wegen in wetten belanden. En een groot deel van het denkwerk en de discussie vindt dus al plaats voordat er überhaupt een wet gemaakt wordt.

Verteller: In de volgende aflevering kijken we met onder anderen journalist Sheila Sitalsing en Tweede Kamerlid Joost Sneller naar de openbaarheid van het wetgevingsproces.

Verteller: Wil je meer weten over wetten, kijk dan op wettenfabriek.nl. Tot de volgende!