



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
t.a.v. de Minister, mr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

Correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070-361 97 23
f 070-361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 20 november 2012
doorkiesnummer 06 - 18609322
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Advies wetsvoorstel tot wijziging ontslagrecht en WW

Geachte heer Asscher,

Bij brief van 31 augustus jl., met kenmerk AV/AR/2012/13528 verzocht uw ambtsvoorganger de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het ontslagrecht en de Werkloosheidswet (het “wetsvoorstel”).

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het ontslagrecht te vereenvoudigen. Een werkgever die het dienstverband met een werknemer wil beëindigen kan dat onder het huidige ontslagstelsel op twee verschillende manieren doen: via de zogenaamde BBA-route en via de ontbindingsroute. Bij de BBA-route geschiedt de beëindiging van het dienstverband via opzegging door de werkgever. Daarvoor moet de werkgever beschikken over toestemming van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (“UWV”). Na de opzegging door de werkgever heeft de werknemer de mogelijkheid om een vordering in stellen bij de kantonrechter wegens kennelijk onredelijk ontslag. Bij de ontbindingsroute kan zowel de werkgever als de werknemer de kantonrechter verzoeken om de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Het wetsvoorstel maakt een einde aan het naast elkaar bestaan van deze twee verschillende ontslagroutes: de preventieve toetsing van een ontslag door het UWV komt te vervallen en hiervoor in de plaats komt de mogelijkheid tot toetsing achteraf door de rechter. Naast de afschaffing van het duale stelsel beoogt het wetsvoorstel de werkgever financieel verantwoordelijk te maken voor de eerste periode van de werkloosheid. De ontslagen werknemer krijgt recht op een zogenaamd transitiebudget.

Gehoord de gerechten adviseert de Raad u als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad voor de rechtspraak de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012
pagina 2 van 8

Hoewel in het regeerakkoord inmiddels een ander ontslagstelsel is afgesproken dan in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, voldoet de Raad aan uw verzoek om advies uit te brengen. De Raad gaat ervan uit dat de gezichtspunten die de Raad naar voren brengt in dit advies op enigerlei wijze betrokken zullen kunnen worden bij het opstellen van een nieuw wetsvoorstel.

De Raad stelt voorop dat de noodzaak van wijziging van het ontslagrecht wordt onderschreven. Het huidige duale stelsel kan meebrengen dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld en ongelijke uitkomsten kennen. Daarnaast zijn er in het huidige stelsel grote verschillen in de bescherming van de rechtspositie van vaste werknemers en tijdelijke arbeidskrachten. Het ontslagrecht is mede daardoor voor de rechtzoekende niet altijd voldoende inzichtelijk en in zijn toepassing niet altijd voldoende voorspelbaar.

Preventieve toets UWV

Het wetsvoorstel bant de ongelijkheid die het gevolg is van het duale stelsel uit door rigoureus de huidige preventieve toets te schrappen. Door het vervallen van de preventieve UWV-toets wordt weliswaar de gewenste vereenvoudiging gerealiseerd, doch daarmee wordt niet in alle gevallen de gewenste verbetering van de rechtsbescherming bereikt, terwijl het vervallen van de toets ook niet automatisch zal leiden tot grotere rechtszekerheid. Door de UWV-toets worden bij individuele ontslagen, zeker in het midden- en kleinbedrijf en bij andere kleinere werkgevers, “ongelukken” voorkomen, omdat lichtvaardige ontslagen worden voorkomen.

Afschaffing van de preventieve toets zal naar de mening van de Raad dan ook tot gevolg hebben dat zich meer conflicten tussen werkgever en werknemer zullen voordoen en dat werknemers zich in meer zaken op het standpunt zullen stellen dat zij te gemakkelijk en/of te lichtvaardig zijn ontslagen. Werknemers zullen zich meer dan nu het geval is genoodzaakt zien om zich tot de rechter te wenden. De rechter is (vanzelfsprekend) bereid en in staat deze taak te vervullen, maar zal over de nodige middelen moeten beschikken om deze taak op voortvarende en kwalitatief hoogwaardige wijze te kunnen uitoefenen.

Bij collectieve ontslagaanvragen op bedrijfseconomische gronden geldt dat het UWV over veel know-how en een uitgekristalliseerde set van beleidsregels beschikt. Bij de beoordeling van dit soort ontslagen kan de kantonrechter naar alle waarschijnlijkheid niet zonder meer deze taak van het UWV overnemen. De kans bestaat dat de kantonrechter zich in voorkomende gevallen genoodzaakt zal zien om een deskundige in te schakelen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de toetsing van de noodzaak en de omvang van een reorganisatie en de beoordeling van verweren ten aanzien van de ontslagvolgorde.

Dit geldt ook voor een andere categorie zaken die vaak bij het UWV wordt aangebracht, te weten verzoeken om een ontslagvergunning wegens twee jaar arbeidsongeschiktheid van de werknemer. In die zaken zal de rechter onder meer moeten gaan beoordelen of er een redelijke verwachting bestaat dat de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012
pagina 3 van 8

werknemer binnen afzienbare tijd weer arbeidsgeschikt verklaard zal worden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal de kantonrechter deskundig voorgelicht moeten worden.

Plaats van de rechter

Volgens het wetsvoorstel kan de werkgever zonder voorafgaande vergunning of andere toets de arbeidsovereenkomst met de werknemer met inachtneming van de opzegtermijn opzeggen, nadat hij heeft voldaan aan de hoorplicht van het nieuw voorgestelde artikel 669 lid 3. Vervolgens kan de werknemer zich op grond van het bepaalde in artikel 681 nieuw tot de kantonrechter wenden met het verzoek de opzegging van de werkgever te vernietigen dan wel een vergoeding toe te kennen. De plaats van de rechter in de ontslagbescherming zal – ook indien ermee rekening wordt gehouden dat de beëindigingsvergoeding in het wetsvoorstel zal worden gereguleerd – veel prominenter worden.

Hoorprocedure

In het advies van de Raad van 22 december 2011 over het voorstel van wet van het Tweede Kamerlid Koser Kaya zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de in artikel 7:671 voorgestelde hoorplicht van de werkgever. In die bepaling leek eerder sprake te zijn van een “*hoorrecht*” van de werknemer dan van een “*hoorplicht*” van de werkgever. De bepaling met betrekking tot de hoorplicht was in dat wetsvoorstel nogal vrijblijvend geformuleerd.

In uw wetsvoorstel is aan die kritiek wel in enigerlei mate tegemoet gekomen, doch de Raad is nog steeds van mening dat in het wetsvoorstel te weinig instrumenten zijn opgenomen om te voorkomen dat de hoorplicht niet méér zal inhouden dan een formaliteit.

Verjaringstermijn

In het advies over het wetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Koser Kaya heeft de Raad vraagtekens geplaatst bij de in dat wetsvoorstel opgenomen termijn van twee maanden, waarbinnen de werknemer een beroep kan doen op de vernietigbaarheid van de opzegging, omdat de werkgever de daarvoor geldende formaliteiten niet in acht heeft genomen. Daarbij is erop gewezen dat in het huidige recht een termijn van zes maanden geldt, zowel om een beroep te doen op de schadeplichtigheid van de werkgever (art. 7:683 BW) als om de vernietigbaarheid van het ontslag in te roepen (art. 9 lid 1 BBA) wegens het ontbreken van de vereiste ontslagvergunning van het UWV.

Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt in artikel 672 lid 8 en artikel 681 lid 3 dat de rechtsvordering van de werknemer om een beroep te doen op de schadeplichtigheid van de werkgever c.q. de vernietiging van het ontslag te verzoeken verjaart “*na verloop van één maand te rekenen vanaf de dag waarop de arbeidsovereenkomst is opgezegd*”. Hoewel het uitgangspunt van de wetgever onderschreven wordt dat de periode van onzekerheid over het al dan niet voortduren van de arbeidsovereenkomst zo kort mogelijk moet worden gehouden, is een termijn van één maand in de ogen van de Raad onevenredig kort.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012
pagina 4 van 8

Ook bij de ingangsdatum van die termijn kunnen vraagtekens worden geplaatst. De termijn neemt al een aanvang de dag na de opzegging van de arbeidsovereenkomst. Nu in beginsel voor de werkgever een opzegtermijn geldt van twee maanden betekent een en ander derhalve dat de rechtsvordering om tegen het ontslag op te komen al verjaard is, voordat de arbeidsovereenkomst feitelijk geëindigd is. Dat is een consequentie die moeilijk is uit te leggen aan niet juridisch onderlegde werknemers en die in de praktijk tot de nodige problemen aanleiding zal geven. Veel werknemers zullen waarschijnlijk pas in actie komen om te trachten het ontslag aan te vechten als de arbeidsovereenkomst daadwerkelijk geëindigd is. De Raad adviseert dan ook de termijn een aanvang te laten nemen de dag na het feitelijk einde van de arbeidsovereenkomst.

Verzoekschrift- en dagvaardingsprocedures in het arbeidsrecht

Verskillende procedures op grond van het wetsvoorstel worden ingeleid met een verzoekschrift (de procedure tot vernietiging van de opzegging, de procedure ex artikel 672 lid 7, procedures over het transitiebudget en de procedure waarbij de werknemer een vergoeding claimt van de werkgever). De Raad staat positief tegenover de keuze voor een meer informele procedure in het arbeidsrecht. In de praktijk kan dit echter tot problemen leiden ingeval van samenloop van procedures, omdat alle andere procedures in het arbeidsrecht, bijvoorbeeld procedures tot betaling van achterstallig salaris of procedures verband houdend met een concurrentiebeding, dagvaardingsprocedures zijn. Aan dit bezwaar zal worden tegemoetgekomen in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie, dat gericht is op uniformering en informalisering van de procedures in het civiele en bestuursrecht.

Werklast

De kosten bij de Rechtspraak nemen toe als de UWV-toets komt te vervallen, omdat er een nieuwe zaakstroom kantonzaken ontstaat en een nieuwe stroom hoger beroepszaken. Invoering van het wetsvoorstel heeft een stijging van kosten tot gevolg van circa **23 miljoen Euro per jaar** in de beginperiode, aflopend naar **20 miljoen Euro structureel** na verloop van een aantal jaren. De kosten nemen na verloop van tijd af als gevolg van de vorming van jurisprudentie en het uitkristalliseren van rechtsvragen.

De kosten per jaar zijn gesplitst in dat deel dat gefinancierd kan worden op basis van de aantallentoe name bij gelijkblijvende prijs en een deel dat gefinancierd zou moeten worden door een prijsverhoging van de gemiddelde afgedane zaak, omdat de nieuwe zaakstroom per zaak gemiddeld zwaarder is dan de bestaande. Het 'aantalleneffect' bedraagt structureel (vanaf t+3) 8,2 miljoen Euro en het prijseffect 11,8 miljoen Euro.

Om technische redenen is het prijseffect gesplitst in enerzijds het effect dat zwaardere zaakstromen verhoudingsgewijs een groter aandeel krijgen in de productgroepen kantonzaken en civiele hoger beroepszaken en anderzijds in een benodigde aanpassing van de behandeltijd per zaak van een specifieke zaaksgroep binnen de civiele hoger beroepszaken.

Hieronder zijn de effecten in een overzichtstabel weergegeven, waarbij t staat voor het eerste jaar van invoering en t+1 voor het tweede jaar etc.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012

pagina 5 van 8

Extra kosten vanwege instroomtoename arbeidsrechtelijke zaken

	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Effect hogere aantallen	€ 8.229.000	€ 9.622.000	€ 8.291.000	€ 7.996.000	€ 7.996.000
Prijseffect aanpassing verhouding zaakswaarte	€ 9.021.000	€ 6.778.000	€ 5.595.000	€ 5.710.000	€ 5.710.000
Prijseffect aanpassing behandeltime per zaak	€ 6.021.000	€ 6.704.000	€ 6.183.000	€ 6.054.000	€ 6.054.000
Totale effect wetsvoorstel	€ 23.271.000	€ 23.104.000	€ 20.069.000	€ 19.760.000	€ 19.760.000

In de bijlage wordt toegelicht hoe de Raad tot deze berekening is gekomen.

De Raad realiseert zich dat in het wetsvoorstel melding wordt gemaakt van mogelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. Zo kan de wijze waarop de hoorprocedure in de praktijk gestalte zal gaan krijgen van invloed zijn op het aantal zaken², evenals de wijze waarop de hardheidsclausule voor de bepaling van de hoogte van de ontslagvergoeding gehanteerd zal worden door de rechter³. Ook kan zich de ontwikkeling voordoen dat in de praktijk van de rechtspraak nieuwe leerstukken worden ontwikkeld om de schadevergoeding te verhogen⁴. Voor deze ontwikkelingen geldt echter dat ze nu nog onvoldoende concreet zijn om berekeningen op te baseren.

Tot slot

De Raad wordt graag in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het op basis van het regeerakkoord aangepaste wetsvoorstel. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

² Het wetsvoorstel houdt de mogelijkheid open dat sociale partners bij cao waarborgen voor een zorgvuldige procedure zullen creëren. Van een meer opgetuigde hoorprocedure kan mogelijk een zekere zeefwerking uitgaan. Aannemelijk is dat naarmate de hoorprocedure beter functioneert, de werknemer minder behoefte zal hebben aan toetsing door een onafhankelijke rechter.

³ Aannee is dat de werknemer zich vaker dan nu tegen de ontslagvergoeding zal verzetten omdat deze relatief laag is. De rechter kan een hogere vergoeding toekennen met toepassing van de hardheidsclausule. In de praktijk zal moeten blijken hoe de hardheidsclausule gehanteerd wordt.

⁴ Indien in het algemeen gevonden zou worden dat de vergoedingen te laag uitvallen, kan zich de ontwikkeling voordoen dat andere leerstukken worden ontwikkeld om de schadevergoeding te verhogen. Gedacht kan worden aan het vorderen van immateriële schadevergoeding, het -buiten de al toegekende vergoeding om- claimen van een extra vergoeding op grond van goed werknemerschap of redelijkheid en billijkheid en het uitnutten van het bepaalde in artikel 7:686 BW, te weten de ontbinding van de arbeidsovereenkomst wegens wanprestatie van de werkgever.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012
pagina 6 van 8

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012
pagina 7 van 8

BIJLAGE

1. Effect op het aantal zaken

De huidige UWV-weg

Het wetsvoorstel zal een flinke toename van de werklust bij de Rechtspraak met zich meebrengen. Onder de huidige wetgeving dienen werkgevers gemiddeld circa 42 duizend keer per jaar een aanvraag om een ontslagvergunning in. Na invoering van het wetsvoorstel zal in een beperkt deel daarvan de werknemer, bij gebreke van de preventieve UWV-toets, de opzegging aan de rechter willen voorleggen. De uitkomst van de ex ante evaluatie is dat gemiddeld in circa **7.050 gevallen** de werknemer een **beroep op de rechter** in eerste aanleg zal doen. Dit komt neer op ongeveer een op de zes. Een deel daarvan, circa 700, zal naar verwachting in de vorm van een kort geding op tegenspraak gevoerd worden.

Deze schatting is via afrondingen naar beneden en conservatieve tussenschattingen tot stand gekomen. Het is dan ook een minimumschatting, wat betekent dat dit minimaal het volume zal zijn van deze nieuwe zaaksstroom⁵.

De huidige zaken bij de kantonrechter

Invoering van de wet heeft ook gevolgen voor de huidige zaken die nu bij de Rechtspraak worden aangebracht. Gemiddeld doen de kantonrechters ongeveer **5.400** zaken aangaande de ontbinding op tegenspraak per jaar af. In circa 20% van deze ontbindingsprocedures (circa 1.100 zaken) speelt een opzegverbod. Deze procedure blijft onder de nieuwe wet bestaan. Er wordt dan ook van uitgegaan dat deze **1.100** ontbindingszaken ook onder de nieuwe wet bij de rechter aangebracht zullen blijven worden.

Van de overige 80% van de zaken, circa 4.300 zaken, die geen opzegverbod betreffen, zal circa 75% in de vorm van een verzoekschriftprocedure, in gang gezet door de werknemer, terugkomen. Dit gaat om **3.250** procedures.

De verwachting is dat 25% van de werknemers, die op zich goede kunnen redenen kunnen hebben om het ontslag aan te vechten dit niet zullen doen. Het feit dat de werknemer zelf de procedure moet starten zal in sommige gevallen een drempel zijn, evenals de kosten voor een advocaat of andere gemachtigde of het risico van een proceskostenveroordeling.

In totaal betreft het dus een **afname van 1050 kantonzaken** (-5.400 + 1.100 + 3.250).

De nieuwe hoger beroepszaken

Om te schatten in hoeveel gevallen er van de beslissing in eerste aanleg in hoger beroep gegaan wordt is gekeken naar het appelpercentage van 40% bij de ambtenarenrechter en het appelpercentage van 30% in arbeidszaken die bij dagvaarding bij de kantonrechter worden aangebracht. Voorzichtigheidshalve is het

⁵ Uit cijfers van het UWV blijkt dat werknemers in 70% van de door het UWV behandelde zaken inhoudelijk verweer voeren, en in 30% formeel verweer. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat naarmate de werknemer bij het UWV vaker of heftiger verweer voert, de bereidheid om naar de rechter te stappen groter zal zijn.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 november 2012
pagina 8 van 8

laagste van de twee genomen om deze doorrekening tot stand te brengen. Dat betekent dat de hoger beroepsrechter per jaar circa **2.000 zaken extra** krijgt te behandelen.

Financiële consequenties

Het effect van de **7.050 extra kantonzaken** zou bij de bestaande prijzen voor de kantonsector gering zijn, circa €0,8 miljoen extra. Daarnaast is echter een prijsverhoging nodig. Zie daarvoor paragraaf 2. De toename met circa **2.000 zaken in hoger beroep** bij gelijkblijvende prijzen, betekent circa €7,4 miljoen extra. Maar zoals gezegd, tegelijkertijd zal de prijs per zaak omhoog moeten.

Ten slotte valt er mogelijk een grote stroom kantonzaken weg. In de huidige situatie gaan partijen die het met elkaar eens zijn in circa 17.500 gevallen per jaar naar de rechter om dat in een vonnis vast te leggen. We spreken hier van de zogenaamde geregelde arbeidsontbindingen. Deze kunnen wegvallen. De invloed daarvan zal echter gering zijn. Deze zaken kosten de Rechtspraak zo weinig werk, dat het om een kostenafname van circa €0,2 miljoen gaat. De werklast van deze zaken is vergelijkbaar met verstekzaken.

Genoemde financiële consequenties samengenomen, gaat het om circa **€8 miljoen** (0,8+7,4 -0,2) extra kosten.

2. Prijseffecten

De zaken die de kantonrechter als gevolg van het wegvallen van de UWV-weg extra krijgt te behandelen, brengen gemiddeld meer werk per zaak met zich mee dan de bestaande kantonzaken. De bestaande zaaksstroom bestaat immers voor een substantieel deel uit de zeer weinig tijd kostende verstekzaken. Hiermee is een bedrag gemoeid van circa €8,6 miljoen.

Het soort zaken dat naar verwachting extra instroomt bij de hoger beroepsrechter, zijn relatief arbeidsintensieve handelszaken. Als gevolg daarvan zal ook hier de gemiddelde prijs per zaak omhoog moeten. Hiermee is een bedrag gemoeid van circa €3,2 miljoen.

Beide financiële consequenties samengenomen, gaat het om **€11,8 miljoen (8,6 +3,2 mlj)** extra kosten. In de tabel op pagina 5 is dit bedrag uitgesplitst in prijseffect aanpassing verhouding zaakzwaarte en prijseffect aanpassing behandeltijd per zaak.