

# Voorwoord

Op 14 mei 1979 ben ik in dienst getreden bij het Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA), de centrale dienst van de Arbeidsinspectie, van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Die functie heb ik min of meer bij toeval gekregen. Ik zat begin 1979 bij Wil Fase op de kamer om over mijn scriptie over het arbeidsconflictenrecht te spreken. Wil was toen nog wetenschappelijk hoofdmedewerker bij de Rijksuniversiteit van Leiden. Hij zou later hoogleraar arbeidsrecht worden aan verschillende universiteiten waaronder de Universiteit van Tilburg waar ik vanaf 1 september 2004 werkzaam ben geweest en met Wil opnieuw heb mogen optrekken.

Tijdens die scriptiebespreking ging de telefoon en naar later bleek, was het Joseph Cornelissens aan de telefoon. Wil en Joseph kenden elkaar al langer, omdat zij beiden bij de afdeling medezeggenschap van het ministerie hebben gewerkt. Joseph was ten tijde van het telefoongesprek hoofd van de Hoofdafdeling Wetgevingsbeleid (HAWB) bij het Directoraat-Generaal van de Arbeid. Het telefoongesprek op zich was tamelijk kort en behelsde eigenlijk alleen maar de vraag of Wil toevallig nog iemand wist voor een vacature op zijn afdeling. De uitkomst van deze toch tamelijk moderne manier van werving en selectie, kunt u wel raden. Mijn werkzame leven is ingevuld en vormgegeven door deze twee mensen. Wil heeft mij de liefde voor het arbeidsrecht bijgebracht en Joseph heeft datzelfde gedaan, maar dan voor het wetgeven. In feite zijn deze beide aspecten van mijn arbeidzame leven in dit boekje samengebracht; het gaat over de wetgevingskwaliteit van het arbeidsrecht. Ik vind dat de wetgevingskwaliteit op het terrein van het arbeidsrecht in de afgelopen tien tot vijftien jaren zeer te wensen overlaat en wel dusdanig dat ik mij daarover ernstig zorgen maak. Dit boek is bij wijze van afscheid van het arbeidzame leven bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd bedoeld als een soort 'wake-up call', niet alleen voor de wetgever zelf, maar ook voor de medewetgever (het parlement), de Afdeling advisering van de Raad van State en een ieder die zich beroepsmatig met het arbeidsrecht bezighoudt.

Wil is op 5 mei 2015 en Joseph op 4 januari 2018 overleden. Ik draag dit boek van harte op aan deze twee mensen die zo'n grote rol hebben gespeeld bij de invulling en vormgeving van mijn werkzame leven en die ik daarvoor buitengewoon dankbaar ben.

Zoetermeer, juli 2018

*Harry van Drongelen*



# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Over wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingskwaliteit

Ideeen over wetgeving veranderen in tijd en in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw komt het verschijnsel *dereguleren* op. In een reeks beleidsnota's en actieprogramma's wordt gewerkt aan wat wordt genoemd *wetgevingskwaliteitsbeleid*, met het oogmerk wetgeving te realiseren die de overheid beter zal ondersteunen. Dat maakt dat degenen die beroepshalve met wetgeving bezig zijn – opstellen, uitvoeren, interpreteren, toepassen en handhaven – wetgeving in eerste instantie zien als hulpmiddel voor het bestuur. Of de burger daaraan iets heeft, is minder van belang. Dat maakt dat wetgeving tegenwoordig niets meer of minder is dan een beleidsinstrument, dat wordt ingezet om een doel te bereiken.<sup>1</sup> Bokhorst<sup>2</sup> stelt vast dat het wetgevingskwaliteitsbeleid 'op sterven na dood lijkt te zijn'. Bij wetgevingskwaliteitsbeleid staat de legitimiteit van de wetgeving centraal. De discussies zijn verstomd en de prioriteit bij de 'ambtelijke wetgevers' ligt niet meer bij de kwaliteit van de wetgeving.<sup>3</sup> Bij *wetgevingskwaliteit* gaat het eenvoudig om de kwaliteit van de wetgeving, de normstelling zelf en de argumentatie en redeneringen die de wetgever in dat kader als motivering en verduidelijking geeft.<sup>4</sup> De hierna volgende hoofdstukken, waarin zeker geen uitputtende opsomming wordt gegeven van wat er allemaal is misgegaan bij de wetgeving, laten zien dat het behoorlijk schort aan de kwaliteit van die wetgeving. Ook blijkt, gezien de verschillende wetten die aan de orde komen – arbeidstijdenwetgeving, het verbod van werktijdverkorting, het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen, de arbeid door vreemdelingen, het wettelijk minimumloon en de wettelijke minimumvakantiebijslag en de arbeidsovereenkomst, en de tijdspanne waarbinnen dit gebeurt, dat het niet gaat om een incident, maar dat er structureel iets mis is met die kwaliteit van de wetgeving en wel dusdanig dat de vraag is gerechtvaardigd naar waar het recht is gebleven in het arbeidsrecht.

### 1.2 De managementstaat, de inhoudsloze topambtenaar en wat daarvan komt

(1) De vraag is dan hoe dit alles zo is gekomen. In 1.1 is de deregulering al genoemd, maar dat is een verschijnsel dat niet op zichzelf staat. Daarmee samen hangen opvattingen over *marktdenken* en de rol van de overheid, zeg maar de *bedrijfsmatige*

---

1. Zie W. Witteveen 2014, p. 25-26.

2. Zie M. Bokhorst 2014, p. 198-199.

3. Zie W. Witteveen 2014, p. 413-414.

4. Zie J. van Drongelen, *PS Documenta* 2016, p. 799; J. van Drongelen 2016, p. 298-315.

overheid, de BV Nederland. Dit alles heeft geleid tot ingrijpende veranderingen in ons openbaar bestuur. De Vries<sup>5</sup> heeft het in dat verband over de *managementstaat*. Bij de bestuurders en (top)ambtenaren staan niet de grote politieke en maatschappelijke vraagstukken of hun inhoudelijke deskundigheid centraal, maar in het licht van het *managementdenken* als uitvloeisel van die bedrijfsmatige overheid, alleen hun *managementvaardigheden*. Oostveen<sup>6</sup> tekent uit de mond van een topambtenaar, een oud directeur-generaal, op dat inhoudelijke kennis binnen het openbaar bestuur als een besmettelijke ziekte wordt voorgesteld.<sup>7</sup> Daarmee is eigenlijk de opkomst van de nieuwe ambtenaar zonder inhoudelijke kennis, de *inhoudsloze (top)ambtenaar*, een feit. Dit wordt overigens beaamd door Bekker die zelf topambtenaar is geweest.<sup>8</sup> De opdracht van deze inhoudsloze topambtenaren is vooral het zijn van een verlengstuk van de bewindspersonen die inmiddels ook zijn verworden tot *politieke managers* die alleen nog maar politiek haalbare voorstellen willen. Dat maakt dat er steeds meer sprake is van op de politiek ingestelde topambtenaren, zeg maar politieke topambtenaren.<sup>9</sup>

(2) In lijn hiermee zijn bijvoorbeeld de gebeurtenissen rond wat wel genoemd kan worden het *WODC-schandaal* over de wietpas die is bedacht om de overlast van coffeeshops te verminderen. De verantwoordelijke bewindspersoon ventileert al tijdens aan de Tweede Kamer dat die overlast veel te groot is, wat uit onderzoek van medewerkers van het WODC blijkt niet waar te zijn. Lievisse Adriaanse en Rengers<sup>10</sup> schrijven dat de medewerkers, wetenschappelijke onderzoekers die vaak ook zijn verbonden aan universiteiten, onafhankelijkheid hoog in hun vaandel hebben staan.<sup>11</sup> Maar het instituut is ook tegelijk huisonderzoeker van het toen nog ministerie van Veiligheid en Justitie en daar wringt het. De directeur wil een WODC die geen aanleiding kan geven tot politieke ophef en een topambtenaar mailt dat het ministerie geen gedonder wil, met andere woorden: er moet sturing zitten op de uitkomst van een onderzoek, wat inhoudt dat het niet zo moet zijn dat er ineens iets totaal anders uitkomt dan tot nu toe is gecommuniceerd aan de Tweede Kamer. Het onafhankelijke wetenschappelijk onderzoek is door politieke topambtenaren gedienschtig gemaakt aan de politiek van alledag.

(3) De nadruk op het *managementdenken* en de *managementvaardigheden* is begonnen bij de topambtenaren maar dat sijpelt onvermijdelijk door in het *ambtenarenapparaat*. Zo moet het toch kunnen dat een afdelingshoofd wordt aangesteld bij een juridische afdeling zonder enige affiniteit met de juridische discipline. Maar het kan nog erger, namelijk wanneer een beleids- of een uitvoerende ambtenaar te horen krijgt dat hij bij het volgen van cursussen te veel de nadruk legt op inhoudelijke cursussen en te weinig op cursussen die hem allerlei vaardigheden bijbrengen. Dat leidt tot een opmerking in de trant van: de beleidsmedewerkers zijn nog te veel gericht op

5. Zie J. de Vries, in: *De tien plagen van de staat*, p. 40.

6. Zie M. Oostveen, in: *M. Het maandblad van NRC Handelsblad*, december 2004, p. 23.

7. Zie ook: J. de Vries, in: *De tien plagen van de staat*, p. 42-43; R. Bekker 2012, p. 277.

8. Zie R. Bekker 2012, p. 341.

9. Zie J. Hoedeman & A. Korteweg, *de Volkskrant* 13 september 2014; J. Hoedeman & A. Korteweg, *de Volkskrant Vonk* 13 september 2014.

Zie ook: J. van Drongelen 2016, p. 347-348.

10. Zie M. Lievisse Adriaanse & M. Rengers, *NRC Handelsblad* 20 juni 2018.

11. Zie echter: R. Meijer & N. Righton, *de Volkskrant* 9 maart 2018.

de inhoud en niet op het *proces*.<sup>12</sup> Vertaald naar de arbeidswetgeving heeft dit geresulteerd in niet alleen een gebrek aan kennis van het materiële arbeidsrecht, maar ook van de rechtspraktijk. De nadruk in de overheidsorganisatie komt dus steeds meer te liggen op het proces, zeer waarschijnlijk omdat alleen dit nog door de gemiddelde leidinggevende (top)ambtenaar is te volgen; de inhoud is ten slotte verklaard tot een besmettelijke ziekte (zie onder (1)).

(4) Maar ook in de politiek en bij de bewindspersonen is een vergelijkbaar verschijnsel waar te nemen, de opkomst van de zogenoemde *politieke manager* (zie onder (1)). Het zijn van een politieke manager betekent in feite niets anders dan dat de politici in kwestie nog alleen geïnteresseerd zijn in het resultaat voor zover hun positie of imago in het geding is en puur pragmatisch opereren. Daarmee wordt de politiek en als verlengstuk daarvan de *wetgeving* waarop de vicepresident van de Raad van State ook wijst, als beleidsinstrument gezien, dus louter *instrumenteel*.<sup>13</sup> De bestuurder is eigenlijk niet meer dan een technocraat.<sup>14</sup> De toenmalige vicepresident van de Raad van State, Tjeenk Willink, waarschuwt in ‘zijn’ jaarverslagen herhaaldelijk voor het verlies van deskundigheid binnen het openbaar bestuur. Hij stelt vast dat onder invloed van het denken in termen van een *bedrijfsmatige overheid* het vroegere kenmerk van het ‘juristenmonopolie’ heeft moeten plaats maken voor economen, sociologen, en bestuurs- en bedrijfskundigen. Het daaruit voortvloeiende *monopolieachtige managementdenken* bergt nog een ander risico in zich. Voor het sterk instrumentaal werken kan het recht een sta-in-de-weg zijn, waardoor de juridische randvoorwaarden van de (democratische) rechtsstaat onder druk komen te staan. Dat gaat soms zover dat de mogelijkheden van bijvoorbeeld bezwaar en beroep worden ingeperkt, omdat de besluitvorming anders nodeloos wordt vertraagd volgens deze (politieke) managers. Ook wordt er door de politiek steeds vaker en indringender kritiek geleverd op rechters, die het beleid doorkruisen, dat wil zeggen frustreren. Dat doet De Vries<sup>15</sup> vaststellen dat managementdenken ertoe leidt dat de *wetgevende en de rechterlijke macht* steeds meer als een probleem worden gezien en daarom steeds minder serieus worden genomen, en steeds meer *gemarginaliseerd*. Ook het toenemend ad-hoc-karakter van de politiek en het bestuur heeft gevolgen voor de kwaliteit van de wetgeving.<sup>16</sup>

(5) Maar er is meer. Het managementdenken is ingebed in een hiërarchische organisatie en dat bergt volgens Comey het volgende risico in zich:<sup>17</sup>

‘The danger in every organization, especially one built around hierarchy, is that you create an environment that cuts off dissenting views and discourages honest feedback. That can quickly lead to a culture of delusion and deception.’

12. Zie R. Waterval, *PM* 2008-11, p. 30; R.J. Gorgels, *SoZaVox* 2013-2, p. 15.

Zie ook: J. van Drongelen 2016, p. 349.

13. Zie Raad van State 2008, p. 31.

14. Zie Th. Decreus 2013, p. 47.

15. Zie J. de Vries, in: *De tien plagen van de staat*, p. 44.

16. Zie J. van Drongelen 2016, p. 344 en 348.

17. Zie J. Comey 2018, p. 53.