

Vergaderjaar 2018–2019

35 074

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 januari 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Flexibele arbeid	12
	2.1 Algemeen	12
	2.2 Ketenbepaling	16
	2.3 Oproepovereenkomsten	27
	2.4 Payroll	38
3.	Ontslagrecht	56
	3.1 Algemeen	56
	3.2 Cumulatiegrond	60
	3.3 Proeftijd	74
	3.4 Transitievergoeding – aanpassing van de opbouw	81
	3.5 Transitievergoeding – compensatieregelingen	89
	3.6 Overige maatregelen transitievergoeding	91
4.	WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract	93
	4.1 Algemeen	93
	4.2 Premiedifferentiatie naar de aard van het contract	99
	4.3 Doorwerking naar premies voor ZW en WGA	106
5.	Effecten op arbeidsmarkt, financiën, regeldruk en uitvoeringseffecten	108
	5.1 Arbeidsmarkteffecten	108
	5.2 Financiële gevolgen	111
	5.3 Uitvoeringseffecten	114
6.	Artikelsgewijs	115

Met grote belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: Wab).

De regering dankt de leden van de commissie voor de gedegen voorbereiding en hun spoedige inbreng en spreekt de hoop uit dat het wetsvoorstel met de beantwoording van de gestelde vragen op korte

termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling gegeven de urgentie van de aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt. De regering constateert dat er brede steun is voor het doel van het wetsvoorstel, namelijk het verbeteren van de balans op de arbeidsmarkt. De regering constateert ook dat een aantal partijen zorgen en bedenkingen heeft geuit ten aanzien van onderdelen van het wetsvoorstel. In het verlengde daarvan zijn kritische vragen gesteld over onder andere de bereikbaarheid van de voorstellen om de beoogde doelstelling te bereiken, de onderlinge samenhang tussen dit wetsvoorstel en andere voorgenomen maatregelen en de implementatie van de voorstellen. Bij de beantwoording zijn vragen van verschillende partijen samengevoegd wanneer zij dezelfde vraag hadden gesteld en is vermeld door welke partijen de betreffende vraag is gesteld.

1. Inleiding

1.1

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister nader toe te lichten hoe de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel de doelstelling van het wetsvoorstel dichterbij brengt. Kan worden aangegeven of er naast de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel meer nodig is om balans aan te brengen in de Nederlandse arbeidsmarkt? Ook de leden van de fracties van GroenLinks, de PvdA, de SP, de ChristenUnie, 50PLUS en de SGP vragen of dit voorstel voldoende is om balans aan te brengen op de arbeidsmarkt. Ook vragen deze fracties naar de samenhang tussen dit voorstel en maatregelen rondom zelfstandigen en loondoorbetaling bij ziekte.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister daarnaast hoe het voorliggende voorstel moet worden gezien vanuit de ontwikkelingen van digitalisering en globalisering, en de invloed hiervan op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zijn voorliggende maatregelen voldoende in de ogen van de regering om de Nederlandse arbeidsmarkt toekomstbestendig te laten zijn en in te kunnen spelen op de genoemde ontwikkelingen? De leden van de VVD-fractie, de oproep van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onderschrijft dat de problematiek urgentie vraagt op de volle breedte aan maatregelen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen om een reflectie op de opmerking van de Afdeling dat voorliggende wet slechts een deel van de institutionele factoren aanpakt. De regering neemt met dit voorstel belangrijke stappen in het arbeids-overeenkomstenrecht en de Werkloosheidswet (WW) om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het doel van voorliggend voorstel is om de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen te verminderen, zodat flexibel werk wordt gebruikt waar de aard van het werk daarom vraagt en niet hoofdzakelijk omdat het een kostenvoordeel oplevert. Daartoe beoogt de regering het aangaan van een vast contract voor werkgevers aantrekkelijker te maken. Flexibele contracten blijven mogelijk en zijn in de ogen van de regering noodzakelijk om ervoor te zorgen dat werkgevers kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Daarom wordt de periode waarna opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een contract voor onbepaalde tijd verlengd van twee naar drie jaar. Ook wordt meer ruimte gecreëerd om af te wijken van de ketenbepaling voor terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste gedurende negen maanden in een jaar kan worden verricht. Tegelijkertijd wil de regering met dit wetsvoorstel voorkomen dat de keuze voor een flexibel contract gedreven wordt door verschillen in kosten en risico's tussen contracten. De regering doet daarom voorstellen om negatieve effecten van flexibele contracten te beperken en beperken. Het gebruik van oproepcontracten biedt voor werkgevers de mogelijkheid om in te kunnen springen op schommelingen in de vraag. Deze mogelijk-

heid blijft behouden, maar om onzekerheid over werk en inkomen voor werkenden te beperken doet de regering voorstellen om de positie van oproepkrachten te versterken en permanente beschikbaarheid te voorkomen. Ten aanzien van payroll behoudt de regering het ontzorgende karakter voor werkgevers, maar worden maatregelen genomen om concurrentie op arbeidsvoorwaarden door afwenteling van kosten en risico's te voorkomen. Voor werkgevers wordt het aantrekkelijker om werknemers in vaste dienst te nemen door de introductie van een cumulatiegrond in het ontslagrecht, de mogelijkheid van een langere proeftijd bij een contract voor onbepaalde tijd, de introductie van premiedifferentiatie in de WW en meer balans in de opbouw van de transitievergoeding. Dit vergroot voor werkenden het perspectief op een vast contract.

De maatregelen in dit voorstel staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van een breder pakket aan maatregelen die in samenhang bezien de balans op de arbeidsmarkt tussen zekerheid en kansen verbeteren, voor werkgevers, werknemers en zzp'ers, voor nu en in de toekomst.¹ Op dit moment zijn veel verantwoordelijkheden voor de arbeidsrelatie te eenzijdig bij werkgevers belegd, waardoor zij vaak terughoudend zijn om personeel in (vaste) dienst te nemen. De knelpunten die nu worden ervaren in het arbeidsovereenkomstenrecht worden via het onderhavige wetsvoorstel met voorrang aangepakt. Dit is de eerste stap naar meer balans op de arbeidsmarkt. De tweede stap is dat er wordt gewerkt aan de aan dit voorstel gerelateerde maatregelen betreffende de verplichtingen van werkgevers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze voorstellen maken het aantrekkelijker om personeel in (vaste) dienst te nemen.² Ook wordt de regelgeving voor zzp'ers herzien. Het kabinet streeft ernaar voor opdrachtgevers de duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie te vergroten en schijnzelfstandigheid en oneerlijke concurrentie te voorkomen. Daarnaast werkt het kabinet aan een aanpak om een leven lang leren te stimuleren, ook bij flexibele arbeidsrelaties.³ In de brief «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt» is de Kamer geïnformeerd over de ambitieuze agenda van het kabinet voor de arbeidsmarkt.⁴ Recent is ook de laatste stand van zaken van de uitwerking van de maatregelen op het terrein van werken als zelfstandige geschetst.⁵

Ten derde krijgt de arbeidsmarkt de komende jaren te maken met fundamentele veranderingen. Dit betekent dat op de langere termijn in aanvulling op de stappen die nu genomen worden, wellicht grotere en fundamentele aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig zijn. De regering heeft daarom een onafhankelijke commissie ingesteld die advies zal geven over de fundamentele vragen over de toekomst van de regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit (hierna: de Commissie regulering van werk).⁶

De genoemde drie stappen worden in samenhang genomen om zo voortvarend mogelijk te werk te gaan. Op deze manier worden de ervaren knelpunten op de arbeidsmarkt – via dit voorstel en de voorstellen die nog worden uitgewerkt – verlicht en wordt tegelijkertijd de fundamentele discussie geëntameerd zodat ook daar voortgang op kan worden geboekt

¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

² Kamerstukken II 2018/19, 2018Z24413.

³ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 92.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 847.

Door het geheel van deze stappen worden de ervaren knelpunten op de arbeidsmarkt verlicht en werkt de regering aan een nieuwe balans op de arbeidsmarkt.

1.2

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat volgens het CPB het verhogen van de arbeidsproductiviteit een van de grootste uitdagingen van de Nederlandse arbeidsmarkt is. De leden vragen op welke manier het voorliggend voorstel tegemoetkomt aan deze uitdaging en of de regering hierbij kan aangeven of hier wellicht meer voor nodig is.

De arbeidsproductiviteit is een bepalende factor voor de groei van de welvaart en de lonen. De trendmatige daling van de productiviteitsgroei kan daarom zeker een grote uitdaging van de arbeidsmarkt worden genoemd. Het kabinet zal de komende tijd onderzoeken op welke manier overheidsbeleid kan bijdragen aan het vergroten van de arbeidsproductiviteit, mede naar aanleiding van de motie-Wiersma/Bruins.⁷

De kennis over effectief beleid om de arbeidsproductiviteit te vergroten, is nog beperkt. Dit maakt het adresseren van deze uitdaging geen gemakkelijke opgave. In recent onderzoek stelt het CPB dat de mogelijkheden om de productiviteit te stimuleren met activerend arbeidsmarktbeleid of aanpassing van sociale zekerheid over het algemeen beperkt zijn.⁸ Het is daarmee onwaarschijnlijk dat het voorliggende voorstel op dit specifieke punt een groot effect zal hebben.

1.3

De leden van de VVD-fractie vragen de regering bij welke maatregelen binnen het wetsvoorstel zij het risico op een waterbedeffect, waar de Afdeling voor waarschuwt, het grootst acht, kijkend naar de te overbruggen tijd tussen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op 1 januari 2020 en de inwerkingtreding van de nieuwe zzp-wetgeving die voorzien is per 1 januari 2021. Welke risico's ziet de regering en hoe wil zij deze risico's ondervangen? Ook de leden van de fractie van het CDA, GroenLinks, de PvdA, de SP, de ChristenUnie en 50PLUS vragen naar de maatregelen rond zzp en loondoorbetaling bij ziekte, het tijdpad en een mogelijk waterbedeffect.

De Wab verbetert de balans binnen het arbeidsovereenkomstenrecht en de WW door de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen te verminderen. Om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren zijn, zoals hierboven beschreven, ook aanvullende stappen nodig. Zoals aangegeven in de brief «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt»⁹ kiest de regering daarbij voor een pragmatische aanpak langs vijf samenhangende routes. Een goed functionerende arbeidsmarkt is het best te bereiken door het gesprek vanuit verschillende dossiers te voeren. Deze aanpak zorgt ervoor dat we zowel stappen kunnen zetten, en tegelijkertijd draagvlak organiseren waar dat mogelijk is. Naar het oordeel van de regering heeft deze pragmatische aanpak de voorkeur boven een aanpak waarin alle maatregelen met elkaar verbonden worden en invoering van elkaar afhankelijk zou worden gemaakt. Volgens de stellige overtuiging van de regering worden met de gekozen aanpak de kansen van realisatie van het pakket aan maatregelen vergroot. De regering werkt met urgentie aan de uitwerking van dit samenhangende arbeidsmarktpakket. Op het terrein van het ontslagrecht, de regels voor flexibele arbeid, de werkloosheidswet en loondoorbetaling bij ziekte worden veranderingen doorgevoerd per

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 41.

⁸ Adema en Van Tilburg (2018) Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld, CPB Policy Brief 2018/12

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

1 januari 2020. Het geheel van de aangepaste regels die zien op de relatie tussen werkgever en werknemer treedt dus grotendeels gelijktijdig in werking. Voor de invoering van de maatregelen op het terrein van zelfstandigen zonder personeel is meer tijd nodig. De regering verwacht deze maatregelen per 1 januari 2021 te kunnen invoeren. Dit betekent dus dat het volledige arbeidsmarktpakket nog deze kabinetsperiode in werking treedt. Daarmee is het risico op een waterbedeffect beheersbaar. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende maatregelen uit het regeerakkoord en de stand van zaken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 20 december jl. een brief¹⁰ aan de Kamer gestuurd waarin de afspraken op het gebied van loondoorbetaling bij ziekte worden toegelicht. In deze brief is aangegeven dat de Kamer voor het zomerreces 2019 wordt geïnformeerd over de afspraken die met de beroepsgroepen en de Kwaliteitstafel worden gemaakt. Ook is aangekondigd dat met werkgeversorganisaties en Verbond van Verzekeraars afspraken zijn gemaakt over een MKB-verzuim-ontzorg-verzekering per 1-1-2020. Ook op het terrein van zzp worden concrete stappen gezet. De regering werkt hard aan de maatregelen waarmee, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden, wordt tegengegaan zoals aangegeven in de brief «Voortgang uitwerking maatregelen werken als zelfstandige».¹¹ De uitwerking van de maatregel ter bescherming van de onderkant van de zzp-markt loopt vertraging op, mede vanwege de geconstateerde spanning met het Europees Recht. Beoogd wordt de wetgeving voor de onder- en bovenkantmaatregelen in de eerste helft van 2019 uit te zetten voor internetconsultatie. In dat geval zal deze per 1 januari 2021 in werking kunnen treden. Tegelijkertijd worden er concrete stappen gezet om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Sinds 1 juli 2018 is de handhaving niet meer beperkt tot de meest ernstige gevallen van kwaadwillendheid, maar is de handhaving verbreed tot alle kwaadwillenden. Ook is het gezagscriterium per 1 januari 2019 verduidelijkt en ligt de uitwerking van de webmodule op schema en is de verwachting dat deze eind 2019 gereed is. De regering is van mening dat met deze concrete stappen en de inwerkingtreding van het bredere arbeidsmarktpakket in deze kabinetsperiode een eventueel waterbedeffect beheersbaar is.

1.4

De leden van de VVD-fractie vragen of de commissie «Regulering van werk» werkenden in de volle breedte meeneemt en of de Minister hierbij aandacht heeft voor oude contractvormen, maar ook voor de mogelijkheden van nieuwe vormen van werk.

De Commissie regulering van werk heeft als opdracht meegekregen onderzoek te doen naar en advies uit te brengen over de toekomstige regulering van werkenden in arbeids- en opdrachtrelaties. Daarbij worden werkenden dus in de volle breedte meegenomen en in aandacht voor de verscheidenheid aan contracten en nieuwe werkvormen.

1.5

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering kijkt naar de analyse van de heer De Beer die geen verband ziet tussen het verschil in de EPL-indicator (employment protection legislation) van de OESO en het aandeel flexibele arbeid, maar wijst op een cultuurverandering bij werkgevers.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 2018Z24413.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

Globalisering, technologische en culturele ontwikkelingen kunnen niet verklaren waarom in Nederland de arbeidsmarkt sterker is geflexibiliseerd dan in andere landen. Deze factoren spelen immers niet alleen in ons land een rol. Het is daarom aannemelijk dat de institutionele vormgeving van de Nederlandse arbeidsmarkt een belangrijke rol speelt. Het CPB¹², de Europese Raad¹³, de OESO¹⁴ en het IMF¹⁵ wijzen op de rol van de institutionele inrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt. Als gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving zijn de kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid verschillend. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, vaak gaat het om een combinatie van institutionele arrangementen.¹⁶ De EPL-indicator van de OESO is een indicator die op basis van een beperkt aantal variabelen inzage geeft in de vergelijkbaarheid van het stelsel van ontslagbescherming in verschillende landen. Daarmee geeft de indicator geen volledig beeld van de institutionele inrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt of het Nederlands ontslagrecht. Dat de heer De Beer geen systematische relatie vindt tussen de EPL-indicator en de omvang van de flexibele schil kan mogelijk samenhangt met institutionele verschillen die niet door een globale indicator als de EPL kunnen worden gemeten.¹⁷

1.6

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering zich herkent in het recente rapport van de OESO (OECD 2018, Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy, OECD Publishing) waarin Nederland juist wordt geprezen voor de hoge kwaliteit van banen en de lage onzekerheid op de arbeidsmarkt.

In de OECD Jobs Strategy scoort Nederland bovengemiddeld ten aanzien van de kwaliteit van banen. Deze kwaliteit wordt gemeten met een drietal factoren: het uurloon, het inkomstenverlies bij werkloosheid en stress op de werkomgeving. Dat Nederland op deze indicatoren relatief goed scoort is een bekend beeld.

1.7

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe groot de regering het risico acht dat de maatregelen rondom zelfstandigen nog verder uitgesteld zullen worden en dus niet in 2021 van kracht zullen worden. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat nog op korte termijn fundamentele stappen gezet zullen worden in dit dossier.

Uw Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang en planning van de maatregelen op het terrein van werken als zelfstandige.¹⁸

1.8

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat zij alleen in staat zijn een goed oordeel te vellen over dit wetsvoorstel als ook duidelijk is wat de andere maatregelen zullen zijn. Zij vragen of de regering bereid is om dit wetsvoorstel uit te stellen totdat ook over deze onderwerpen goede maatregelen op tafel liggen.

¹² CPB (2016) Flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

¹³ Europese Raad (2017) Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Nederland.

¹⁴ OECD (2016) Economic survey of The Netherlands 2016.

¹⁵ IMF (2016) Artikel IV -consultatie Nederland.

¹⁶ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

¹⁷ P. de Beer en E. Verhulp (2017) Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

In het antwoord op vraag 1.1 van de leden van de VVD-fractie wordt duidelijk gemaakt wat de andere maatregelen zullen zijn. In het antwoord op vraag 1.3 van de leden van de VVD-fractie wordt aangegeven dat de regering parallelle stappen neemt op deze samenhangende dossiers. Met de maatregelen uit dit voorstel en de voorstellen die nog worden uitgewerkt, worden de knelpunten op de arbeidsmarkt verlicht. Uitstel van maatregelen is gegeven de urgentie van deze knelpunten onwenselijk.

1.9

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een arbeidsmarktanalyse van het Centraal Planbureau over dit wetsvoorstel.

Het regeerakkoord is door het CPB doorgerekend¹⁹. Hierbij is ook gekeken naar de arbeidsmarkteffecten. Het CPB geeft bij de structurele werkgelegenheidseffecten aan dat de verschillen tussen vaste en flexibele werknemers kleiner worden door de maatregelen van het beleidspakket. Verschillende ingrepen in de transitievergoeding, die lager wordt voor lange dienstverbanden en ook van toepassing wordt op korte contracten, dragen hieraan bij.

Het CPB biedt voor haar arbeidsmarktanalyses naar het effect op vast/ flex alleen een kwalitatieve duiding, zoals deze ook in Kansrijk Arbeidsmarkt-beleid I²⁰ worden gegeven. Het kabinet is van mening dat een arbeidsmarktanalyse op dit moment weinig toevoegt op de beoordeling die het CPB al heeft gegeven bij het regeerakkoord omdat het wetsvoorstel daar een uitwerking van is.

1.10

De leden van de SP-fractie vragen toe te lichten waarom de regering van mening is dat «de arbeidsmarkt knelt» voor zowel werkgevers als werknemers. Zij vragen om toe te lichten of bij deze constatering nog onderscheid tussen verschillende soorten werkgevers is gemaakt en waarop de regering baseert dat vaste arbeidscontracten te duur zouden zijn.

De huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt voor zowel werkgevers als werknemers en slaagt er onvoldoende in om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die aansluit bij hun behoeften en aard van het werk. In de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel zet de regering haar analyse over de knelpunten over de arbeidsmarkt uiteen. Het CPB²¹, de Europese Raad²², de OESO²³ en het IMF²⁴ wijzen op de rol van de institutionele inrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt. Als gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving zijn de kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid verschillend. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, vaak gaat het om een combinatie van institutionele arrangementen, bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsrecht en loondoorbetaling bij ziekte.²⁵ Ook baseert de regering zich op signalen die zij zelf ontvangt uit de samenleving. In de reacties op de internetconsultatie bij dit wetsvoorstel geven individuele werkgevers en werkgeversorganisaties

¹⁹ CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-4okt2017-Analyse-economische-en-budgettaire-effecten-Regeerakkoord_0.pdf

²⁰ CPB (2015) Kansrijk Arbeidsmarkt beleid I

²¹ CPB (2016) Flexibiliteit op de arbeidsmarkt.

²² Europese Raad (2017) Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Nederland.

²³ OECD (2016) Economic survey of The Netherlands 2016.

²⁴ IMF (2016) Artikel IV -consultatie Nederland.

²⁵ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

aan knelpunten te ervaren op het terrein van het arbeidsrecht, die ertoe leiden dat werknemers minder vaste contracten aangeboden krijgen. De knelpunten op het gebied van loondoorbetaling bij ziekte worden met name ervaren door kleine werkgevers.

1.11

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan uiteenzetten hoe de loonkosten zich hebben ontwikkeld voor bedrijven uitgesplitst naar grote bedrijven (meer dan 250 medewerkers of € 40 miljoen jaaromzet), middelgrote bedrijven (minder dan 250 medewerkers of € 40 miljoen jaaromzet), kleine bedrijven (minder dan 50 medewerkers of € 12 miljoen jaaromzet) en micro (minder dan 10 medewerkers of € 0,7 miljoen jaaromzet).

In onderstaande tabel wordt per bedrijfsgrootte het aantal banen weergegeven en het bruto jaarloon per baan. Op basis hiervan zijn de totale lonen per bedrijfsgrootte berekend en wordt de ontwikkeling in een index-cijfer weergegeven. De cijfers zijn vanwege een methode-wijziging in 2010 vanaf 2010 vergelijkbaar. De loonkostenstatistiek (brutolonen plus werkgeverspremies minus loonkostensubsidie) is niet beschikbaar naar bedrijfsgrootte. Ook zijn de enige beschikbare groottes 0 tot 10 werknemers, 10 tot 100 werknemers, meer dan 100 werknemers.

Tabel. Banen en jaarloon naar bedrijfsgrootte.

	Jaartal	Aantal banen	Jaarloon inclusief bijzondere beloning	Aantal banen x jaarloon	Groei banen x jaarloon
		x 1.000	euro	X 1.000, euro	Index, 2010 = 100
Totaal economie					
	2010	7.860	30.990	243.581.400	100,0
	2011	79.26	31.340	248.400.840	102,0
	2012	7.872	31.740	249.857.280	102,6
	2013	7.746	32.430	251.202.780	103,1
	2014	7.706	32.590	251.138.540	103,1
	2015	7.783	33.200	258.395.600	106,1
	2016	7.893	33.730	266.230.890	109,3
	2017	8.096	34.090	275.992.640	113,3
Bedrijfsgrootte: 0 tot 10 werknemers					
	2010	1.229	25.880	31.806.520	100,0
	2011	1.186	26.200	31.073.200	97,7
	2012	1.170	26.370	30.852.900	97,0
	2013	1.150	26.940	30.981.000	97,4
	2014	1.165	26.690	31.093.850	97,8
	2015	1.173	27.170	31.870.410	100,2
	2016	1.202	27.480	33.030.960	103,8
	2017	1.226	28.190	34.560.940	108,7
Bedrijfsgrootte: 10 tot 100 werknemers					
	2010	1.879	29.670	55.749.930	100,0
	2011	1.925	29.930	57.615.250	103,3
	2012	1.878	30.360	57.016.080	102,3
	2013	1.817	30.800	55.963.600	100,4
	2014	1.806	31.050	56.076.300	100,6
	2015	1.831	31.470	57.621.570	103,4
	2016	1.866	31.760	59.264.160	106,3
	2017	1.925	32.330	62.235.250	111,6
Bedrijfsgrootte: 100 of meer werknemers					
	2010	4.752	32.830	156.008.160	100,0
	2011	4.815	33.170	159.713.550	102,4
	2012	4.825	33.590	162.071.750	103,9
	2013	4.778	34.370	164.219.860	105,3
	2014	4.735	34.620	163.925.700	105,1
	2015	4.779	35.350	168.937.650	108,3
	2016	4.824	36.050	173.905.200	111,5

Jaartal	Aantal banen	Jaarloon inclusief bijzondere beloning	Aantal banen x jaarloon	Groei banen x jaarloon
	x 1.000	euro	X 1.000, euro	Index, 2010 = 100
2017	4.945	36.240	179.206.800	114,9

Bron: CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81431ned/table?dl=16554>

1.12

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ernaar streeft vast minder vast én flex minder flex te maken. Zij vragen of de regering overwogen heeft om zich te beperken tot dat deel van de arbeidsmarkt waar de problemen zich ook daadwerkelijk voordoen en welk gevaar er volgens de regering in schuilt om niet te tornen aan vaste contracten. Onderhoud aan de regelingen op het terrein van flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW is noodzakelijk om de balans tussen flexibele en vaste contractvormen te verbeteren. De sleutel naar een evenwichtigere arbeidsmarkt ligt naar de overtuiging van de regering wat betreft het arbeidsovereenkomstenrecht in een gelijktijdige beweging. Ten eerste moeten negatieve effecten van specifieke vormen van flexibele arbeid worden beperkt of beprijsd. Ten tweede moet het voor werkgevers aantrekkelijker en minder risicovol worden om met hun personeel een vast contract aan te gaan, zodat voor werkenden meer perspectief op zekerheid ontstaat. Om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren is het noodzakelijk om op beide bewegingen in te zetten.

1.13

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een overzicht van alle delegatie-bepalingen in het wetsvoorstel. Zij ontvangen in dat overzicht graag per delegatiebepaling ook antwoord op de vraag of de Kamer de lagere regelgeving nog kan beoordelen alvorens deze wordt gepubliceerd (voorhangprocedure), wat er in deze lagere regelgeving komt te staan en op welke datum deze gepubliceerd wordt.

Het gevraagde overzicht van de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel ziet er als volgt uit:

Artikel	Inhoud	Procedure
7:628a lid 10 BW	In de amvb worden arbeidsovereenkomsten aangewezen die niet aangemerkt worden als oproepovereenkomst. Het gaat dan met name om consignatiediensten en beschikbaarheidsdiensten in de zorg.	Het conceptbesluit is gepubliceerd ivm internetconsultatie. Er geldt geen voorhangprocedure. Na de stemmingen over de Wab in de Tweede Kamer kan het conceptbesluit ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Daarna kan het besluit worden vastgesteld en gepubliceerd. Beoogd tijdstip van inwerkingtreding is 1 januari 2020.
7:668a lid 14 BW	Bij ministeriele regeling kunnen functies worden aangewezen die gedurende ten hoogste negen maanden kunnen worden uitgeoefend waarvoor de tussenpoos wordt verkort tot ten hoogste drie maanden.	De regeling wordt pas getroffen als de Stichting van de Arbeid daarom verzoekt. Er geldt geen voorhangprocedure.
7:673 lid 2 BW	Bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld over de berekening van de hoogte van de transitievergoeding.	Vooralsnog zal geen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om nadere regels te stellen. Er geldt geen voorhangprocedure.
7:673e, eerste lid, onderdeel b	Bij amvb wordt bepaald hoeveel werknemers de onderneming maximaal mag hebben om in aanmerking te kunnen komen voor compensatie van de transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging.	Het conceptbesluit is gepubliceerd ivm internetconsultatie. Er geldt geen voorhangprocedure. Na de stemmingen over de Wab in de Tweede Kamer kan het conceptbesluit ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Daarna kan het besluit worden vastgesteld en gepubliceerd. Beoogd tijdstip van inwerkingtreding is 1 januari 2021.

Artikel	Inhoud	Procedure
7:673e, lid 4, BW	Bij amvb worden nadere regels gesteld over compensatie van de transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging.	Het conceptbesluit is gepubliceerd ivm internetconsultatie. Er geldt geen voorhangprocedure. Na de stemmingen over de Wab in de Tweede Kamer kan het conceptbesluit ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Daarna kan het besluit worden vastgesteld en gepubliceerd. Beoogd tijdstip van inwerkingtreding is 1 januari 2021.
8a, zesde lid, Waadi	Bij amvb worden regels gesteld omtrent de wachttijd of drempelperiode, de hoogte van de werkgeversbijdrage en de soorten pensioen ter invulling van het begrip «adequate pensioenregeling» uit het voorgestelde artikel 8a, vierde lid, Waadi	Het conceptbesluit wordt naar verwachting in januari gepubliceerd voor internetconsultatie. Er geldt geen voorhangprocedure.
27, eerste lid, eerste zin, Wfsv	Bij ministeriële regeling worden het lage premiepercentage voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, niet zijnde een oproepovereenkomst en het hoge premiepercentage voor overige werknemers vastgesteld.	De regeling met de percentages van de hoge en lage WW-premie wordt jaarlijks gepubliceerd in het najaar van het voorafgaande kalenderjaar. Er geldt geen voorhangprocedure.
27, eerste lid, tweede en derde zin, Wfsv	Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het verschil tussen de hoge en de lage premie en over de gevallen waarin met terugwerkende kracht de hoge premie van toepassing is en de wijze waarop dan herziening plaatsvindt. Daarnaast kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden worden gesteld aan de toepassing van de lage premie.	Het conceptbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv en de wijziging van de Regeling Wfsv zijn gepubliceerd ivm internetconsultatie. Er geldt geen voorhangprocedure. Na de stemmingen over de Wab in de Tweede Kamer kan het conceptbesluit ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Daarna kan het besluit worden vastgesteld en gepubliceerd. Beoogd tijdstip van inwerkingtreding is 1 januari 2020.

1.14

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen waarom de regering niet de evaluatie van de Wwz afwacht en ervoor kiest om nu het ontslagrecht te wijzigen. Zij vragen of de regering het ermee eens is dat de evaluaties die over het huidige ontslagrecht onder de Wwz zijn verschenen slechts deelaspecten bestrijken, beperkt zijn in scope en dat er om die reden aan die evaluaties geen verregaande conclusies kunnen worden verbonden.

Tot wachten op de uitkomst van de evaluatie van de Wwz alvorens deze nieuwe ontslaggrond te introduceren is de regering niet bereid. De evaluatie van de Wwz zal, zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, plaatsvinden in 2020. Evalueren op een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van een wet levert een betrouwbaar beeld op van de effecten die met een wet zijn beoogd. Niettemin kan het voorkomen dat er op een eerder moment dan na evaluatie van de wet signalen uit de samenleving komen of anderszins onwenselijke effecten van de betreffende wetgeving worden geconstateerd die nopen tot aanpassing van die wetgeving. In het geval van de Wwz is naar voren gekomen dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen. In het Regeerakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen; in het onderhavige wetsvoorstel zijn deze nader uitgewerkt.

1.15

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering bereid is werk en inkomen tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd, toegang tot (individuele) scholing, loopbaanadvies en -begeleiding, alsmede representatie van ouderen aan de overlegtafels, waaronder de SER, gericht beter te borgen en te monitoren.

Werk en inkomensondersteuning is er in Nederland voor iedereen. Daarnaast heeft het kabinet meerdere instrumenten die specifiek gericht zijn op het ondersteunen van ouderen, zoals het actieplan perspectief 50

plus en het ontwikkeladvies dat er specifiek is voor mensen van 45 jaar en ouder. In de SER worden werknemers door verschillende werknemersdelegaties vertegenwoordigd. Zowel oudere werkenden als gepensioneerde hebben hier voldoende vertegenwoordiging.

1.16

De leden van de 50PLUS-fractie merken op dat het draagvlak bij sociale partners voor het voorliggende wetsvoorstel Wab zorgelijk beperkt is. Zij vragen of de regering dit als een probleem ervaart, wat het geringe draagvlak – zowel maatschappelijk als bij sociale partners – volgens de regering betekent voor de Wab en hoe de regering denkt het maatschappelijk draagvlak nog gaandeweg te kunnen vergroten. Zij vragen of de wet zonder draagvlak niet beperkt effectief zal zijn.

De regering heeft in haar brief «naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt»²⁶ van 15 december 2017 haar aanpak voor de arbeidsmarkt langs vijf routes gepresenteerd. De aanpak kent verschillende versnellingen, oplossingen en samenwerkingsverbanden. Daar waar het mogelijk is maakt het kabinet afspraken met sociale partners. Op het terrein van de hervormingen van de arbeidsmarkt zijn sociale partners in de zomer van 2017 niet tot afspraken gekomen. Het kabinet heeft toen geconstateerd dat men de ambitie de arbeidsmarkt meer evenwichtig te maken deelt, maar dat men verschillend aankijkt tegen de oplossingen die daarvoor noodzakelijk zijn. De regering heeft toen de verantwoordelijkheid genomen en een evenwichtig pakket samengesteld, waar de Wab een onderdeel van is.

1.17

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of toegelicht kan worden waarom pas zo laat is besloten tot het instellen van een onafhankelijke commissie die zich bezighoudt met de cruciale fundamentele vragen. De leden vragen om een toelichting op de voorgenomen planning van de werkzaamheden en eindrapportage van deze commissie, en hoe – gezien in de tijd – de bevindingen van deze commissie meegenomen (kunnen/gaan) worden in het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vragen of we, zonder het antwoord op fundamentele arbeidsmarkt vragen van de commissie leidend te laten zijn voor te nemen van nieuwe beleidsstappen, niet nóg verder in het «hervormingsmoeras» geraken waarin Nederland op het punt van een meer omvattende visie op de arbeidsmarkt inmiddels beland is, aldus deze leden.

De regering neemt met dit voorstel belangrijke stappen in het arbeids-overeenkomstenrecht en de WW om urgente knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken en de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren. Aan het oppakken van deze urgente problematiek geeft de regering prioriteit. Op de langere termijn zijn in aanvulling op de stappen die nu genomen worden, wellicht grotere en fundamenteelere aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig met het oog op fundamentele veranderingen op de arbeidsmarkt. De door het kabinet ingestelde Commissie regulering van werk zal daarom bezien in hoeverre dit het geval is en die advies zal geven over de toekomst van de regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit die op de langere termijn spelen. Het advies van de Commissie regulering van werk wordt eind 2019 verwacht.

1.18

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering zich wil inzetten voor meer «arbeidsvormneutrale» regelingen en voorzieningen en of de

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

regering voorstander is van het treffen van zoveel mogelijk uniforme arbeidsvormneutrale sociale, fiscale en pensioenregelingen en voorzieningen. Ook vragen zij of de regering de mening deelt dat door het invoeren van een minimaal beschermingsniveau in alle contractvormen voorkomen kan worden dat kosten en risico's door werkgevers op onverantwoorde wijze beperkt kunnen worden doordat zij kunnen kiezen voor een relatief slecht beschermde en «goedkope» contractvorm of arbeidsrelatie.

De regering wil de balans op de arbeidsmarkt verbeteren door de institutionele verschillen tussen verschillende arbeidsvormen te verkleinen.

Voor het antwoord op deze vraag hoe de regering dat wil doen wordt verwezen naar de vraag van de leden van de VVD-fractie (vraag 1.1). Zoals 50PLUS suggereert kunnen ook meer fundamentele arbeidsmarkthervormingen worden overwogen zoals arbeidsvormneutrale regelingen en voorzieningen. De Commissie regulering van werk doet daarom onderzoek naar en geeft advies over de fundamentele vragen over de toekomst van de regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit die op de langere termijn spelen. Het advies van deze Commissie acht ik van groot belang voor het inrichten van de arbeidsmarkt van de toekomst.

2. Flexibele arbeid

2.1 Algemeen

2.1.1

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke werknemers in haar ogen behoeften hebben aan onzekere contracten. Ook vragen deze leden of de regering streefcijfers heeft ten aanzien van flexibele contracten.

Soms sluit een flexibel contract aan op de behoefte van werknemers, denk bijvoorbeeld aan een student die een tijdelijke baan ergens aanneemt om naast zijn studie bij te verdienen. Soms is het aanbieden en accepteren van een flexibel contract voor werkgevers en werknemers noodzakelijk, bijvoorbeeld bij een werkgever die een seizoensafhankelijk bedrijf heeft. Een tijdelijke baan kan voor een werknemer een opstap zijn om in vaste dienst te komen. Er is geen specifiek percentage flexibele arbeid dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt. De diverse maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld hebben als doel het aangaan van een vast contract aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van partijen (werkgevers en werknemers) en de aard van het werk. Flexibele contracten blijven dan ook noodzakelijk voor de werking van de arbeidsmarkt. Hierbij wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.12.

2.1.2

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering staat tegenover het idee van de heer De Beer om uitsluitend nog met vaste contracten te werken, waarbij dat vaste contract in de loop der tijd steeds meer zekerheden biedt.

De regering onderschrijft het huidige uitgangspunt dat bij structureel werk een vast contract of uitzicht op een vast contract hoort. Er moet echter ook flexibiliteit mogelijk zijn indien dat vereist is vanwege de aard van het werk. Met dit wetsvoorstel neemt de regering een aantal stappen om in te grijpen op de arbeidsmarkt gezien de urgente problematiek. Dit laat onverlet dat op de langere termijn wellicht grotere en fundamentele aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig kunnen zijn. Het voorstel van de heer De Beer vergt een fundamentele herijking van het arbeids-

recht. Dit voorgestelde alternatief kan dan ook niet zonder nadere verkenning betrokken worden in onderhavig wetsvoorstel. Mogelijk dat de Commissie regulering van werk hier in haar advies aandacht aan besteedt. De Commissie is ingesteld om te bezien in hoeverre de vormgeving van de huidige regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties aansluit bij de doelen van de regulering en de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) die van de toekomst en om hiervoor met concrete beleidsopties te komen.²⁷ De Commissie gaat echter zelf over haar eigen werkwijze. Zie over de verdere rol van de Commissie regulering van werk ook de antwoorden op eerdere vragen in paragraaf 1.

2.1.3

De leden van de SP-fractie vragen de regering tevens waarom zij van mening lijkt dat er alleen met onzekere contracten sprake kan zijn van flexibiliteit en waarom dergelijke contracten noodzakelijk zijn om in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen onder welke omstandigheden flexibele arbeid mogelijk blijft indien dit gewenst of noodzakelijk is.

Werkgevers hebben een mate van contractflexibiliteit nodig om zich aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden. Zij hebben soms behoefte aan een flexibele schil om in te kunnen spelen op veranderingen, denk bijvoorbeeld aan pieken en ziekte. Dat blijft ook mogelijk na dit wetsvoorstel. Doel van dit wetsvoorstel is ook om deze flexibiliteit te bieden indien dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld door de voorgestelde wijzigingen in de ketenbepaling.

Daarnaast kan er ook bij werknemers met vaste contracten met een vaste omvang sprake zijn van een flexibele inzet van die werknemers. De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat flexibele inzet van personeel ook mogelijk is zonder een tijdelijk, oproep-, of uitzendcontract aan te gaan. Zo zijn er mogelijkheden voor «interne kwantitatieve» flexibiliteit (door bijvoorbeeld te werken met een zogenoemde «jaarurennorm») en «kwalitatieve» flexibiliteit (door vast personeel flexibel inzetbaar te maken in het bedrijf). De regering juicht het toe als werkgevers met deze vormen van flexibele inzet van personeel hun bedrijf wendbaarder kunnen maken om in te spelen op veranderde (markt)omstandigheden, met meer zekerheid voor werknemers. De regering stelt dan ook voor om overeenkomsten met een zogenoemde «jaarurennorm» niet onder het begrip «oproepovereenkomst» te laten vallen, omdat een werknemer hier de zekerheid heeft van inkomen en de te werken uren over het jaar en de werkgever hierbij de flexibiliteit over de planning van de inzet van de werknemer behoudt. Voor een verdere toelichting hierop wordt verwezen naar antwoorden op vragen hierover in paragraaf 2.3.

2.1.4

De leden van de SP-fractie vragen of de regering actief zou moeten bijdragen aan het ontkrachten van schrikbeelden over het aangaan van vaste contracten en de verheerlijking van flex te stoppen.

Verwezen wordt naar het antwoord op de vorige vraag (2.1.3). In aanvulling daarop wordt gemeld dat de regering met dit wetsvoorstel juist beoogt om in de praktijk ervaren knelpunten van de huidige regelingen op het gebied van ontslag, flexibele arbeid en de WW weg te nemen en de werking van het bestaande arbeidsrecht te verbeteren. De regering vindt het van belang dat de afweging tussen verschillende vormen van arbeidsrelaties gemaakt wordt op basis van de aard van het werk en niet op basis van het verschil in kosten en risico's tussen flexibele contracten

²⁷ Staatscourant 2018, nr. 64352.

en contracten voor onbepaalde tijd. Daarom gaat de verruiming van de ketenbepaling gepaard met de andere maatregelen in het wetsvoorstel die moeten bijdragen aan het verkleinen van de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers en zullen moeten leiden tot een heroverweging bij werkgevers voor de keuze om een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. De introductie van premiedifferentiatie tussen vaste en flexibele contracten in de WW zou ertoe moeten leiden dat werkgevers vanwege het kostenverschil gestimuleerd worden om een vast contract aan te bieden, daar waar dat mogelijk is.

2.1.5

De leden van de ChristenUnie vragen of de regering uitzonderingsmaatregelen of compensatiemaatregelen nodig acht voor werkgevers voor wie de voorgestelde maatregelen onbedoelde negatieve gevolgen hebben. Ten tijde van de internetconsultatie is door verschillende partijen verzocht om een uitzondering op maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel, bijvoorbeeld voor bepaalde sectoren of groepen. In paragraaf 5.4.1 van de memorie van toelichting is ingegaan op de afwegingen die zijn gemaakt op onderdelen van het wetsvoorstel. Er zijn geen specifieke uitzonderingen opgenomen, met uitzondering van de mogelijkheid de lage premie af te dragen voor BBL-leerlingen. In algemene zin wordt opgemerkt dat de regering beoogd heeft sectoraal maatwerk mogelijk te maken door cao-partijen bij verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel ruimte te bieden, bijvoorbeeld bij de maatregelen in het kader van de ketenbepaling en de oproeptermijn voor oproepwerknemers.

2.1.6

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering specifiek aandacht heeft voor oudere uitzendkrachten en flexwerkers. Genoemde leden vinden het van belang dat ook deze oudere werknemers voldoende werk en inkomen hebben tot aan hun pensionering en dat zij toegang hebben tot (individuele) scholing, loopbaanadvies en -begeleiding.

De regering beoogt de positie van flexwerkers, waaronder de groep oudere flexwerkers, te verbeteren met dit wetsvoorstel. Dit door aan de ene kant flexibele arbeid te beprijzen en aan de andere kant het aantrekkelijker te maken voor werkgevers om werknemers in vaste dienst te nemen. De regering heeft met dit wetsvoorstel geen specifieke maatregelen gericht op oudere werknemers. Wel lopen er verschillende trajecten die beogen hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Zoals aan uw Kamer is aangegeven²⁸, werkt de regering met de maatregelen uit het actieplan «Perspectief voor vijftigplussers» aan de bestrijding van de werkloosheid onder ouderen. De aanpak bestaat uit een combinatie van voortzetting van bestaande maatregelen en nieuwe maatregelen die zowel zien op de ondersteuning van het verkrijgen en behouden van werk en inkomen als op scholing en loopbaanadvies.

2.1.7

De leden van de 50PLUS-fractie vragen een nadere toelichting op de beschrijving van de oorzaken van doorgesloten flexibilisering in de memorie van toelichting (p.2. e.v.). Zij vragen om zo specifiek mogelijk aan te geven in hoeverre de wijze waarop zzp-schap in Nederland gefaciliteerd wordt, bijdraagt aan de doorgesloten flexibilisering en in hoeverre «beleid» in algemene zin verantwoordelijk is voor de relatief extreme flexibilisering. Ook vragen deze leden of de regering de mening

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 544, nrs. 724 en 856.

deelt dat het terugdringen van flexibilisering een illusie zal blijven zolang zzp-schap een vluchtroute blijft.

De regering wil met dit wetsvoorstel voorkomen dat de keuze voor een flexibel contract gedreven wordt door verschillen in kosten en risico's tussen contracten. Daarom worden voorstellen gedaan om negatieve effecten van flexibele contracten te beperken en te beprizen. Er worden maatregelen voorgesteld om de positie van oproepwerknemers te versterken, om concurrentie op arbeidsvoorwaarden bij payrolling te voorkomen en om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om werknemers in vaste dienst te nemen bijvoorbeeld door premiedifferentiatie in de WW te introduceren. De maatregelen in dit voorstel staan niet op zichzelf maar maken deel uit van een breder pakket aan maatregelen. De knelpunten die nu worden ervaren in het arbeidsovereenkomstenrecht worden via het onderhavige wetsvoorstel met voorrang aangepakt. Dit is de eerste stap naar meer balans op de arbeidsmarkt. De tweede stap is dat er wordt gewerkt aan de aan dit voorstel gerelateerde maatregelen betreffende de verplichtingen van werkgevers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze voorstellen maken het aantrekkelijker om personeel in (vaste) dienst te nemen. Ook wordt de regelgeving voor zzp'ers herzien. Recent is de laatste stand van zaken van de uitwerking van de maatregelen op het terrein van werken als zelfstandige geschetst.²⁹ Voor een uitgebreidere reactie wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 1.1 en 1.3 in paragraaf 1.

2.1.8

De leden van de 50PLUS-fractie vragen in hoeverre de relatieve «duurte» van het vaste contract en eventuele typisch Nederlandse persoonlijke voorkeuren voor tijdelijk of parttime werk bij flexibilisering een rol spelen. Zij vragen of het misschien ook een kwestie van cultuurverandering is, zoals de heer De Beer aangeeft.

Op de vraag in hoeverre de ervaren kosten van het vaste contract dan wel andere factoren bij flexibilisering een rol spelen, wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 2.1.2 van de leden van de SP-fractie en het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie (1.5) over de analyse van de heer De Beer. De regering heeft momenteel geen inzicht in hoeverre culturele aspecten een rol spelen. De regering tracht middels dit wetsvoorstel te bewerkstelligen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. De sleutel naar een evenwichtiger arbeidsmarkt ligt naar de overtuiging van de regering wat betreft het arbeidsovereenkomstenrecht in een gelijktijdige beweging. Ten eerste moeten negatieve effecten van specifieke vormen van flexibele arbeid worden beperkt of beprisd. Ten tweede moet het voor werkgevers aantrekkelijker en minder risicovol worden om met hun personeel een vast contract aan te gaan, zodat voor werkenden meer perspectief op zekerheid ontstaat. Om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren, is het noodzakelijk om op beide bewegingen in te zetten. De regering vertrouwt erop dat, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, het voor werkgevers aantrekkelijker wordt personeel in vaste dienst te nemen. Mogelijk kan deze trend ook leiden tot een verandering in de mentaliteit van werkgevers en een cultuurverandering teweegbrengen.

2.1.9

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering bij het opstellen van het wetsvoorstel rekening heeft gehouden met de specifieke positie van studenten en van bijbaantjes.

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

De regering heeft bij het opstellen van het wetsvoorstel de positie van werknemers op de arbeidsmarkt in het algemeen bezien, maar ook rekening gehouden met de positie van specifieke groepen op de arbeidsmarkt. Zoals opgemerkt in het antwoord op vraag 2.1.5 is in reactie op de internetconsultatie weergegeven welke afwegingen zijn gemaakt. Voor een specifieke reflectie op de positie van studenten wordt ten aanzien van de oproepmaatregelen verwezen naar het antwoord op vraag 2.3.29, ten aanzien van de opbouw van transitievergoeding naar het antwoord op vraag 3.4.2 en voor de introductie van premiedifferentiatie in de WW naar het antwoord op vraag 4.2.1.

2.2 Ketenbepaling

2.2.1

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA vragen de regering nader te motiveren welke knelpunten werkgevers ervaren rondom de ketenbepaling, gezien de bedrijfsvoering en de aard van de werkzaamheden. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel³⁰ verandert de organisatie van werk. Verschillende trends, ontwikkelingen en instituties beïnvloeden de manier waarop arbeidsrelaties worden vormgegeven.³¹ Als gevolg van globalisering hebben bedrijven te maken met concurrenten en nieuwkomers uit de hele wereld. Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk voor bedrijven om wendbaar en innovatief te blijven, zodat ze snel kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden. Het kunnen aanpassen van de bedrijfsvoering aan de snelle en volatiele ontwikkelingen op de afzetmarkt vormt dan ook een belangrijk motief voor werkgevers om gebruik te maken van verschillende vormen van flexibele contracten.³² Werkgevers hebben dan ook een mate van contractflexibiliteit nodig om zich aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden. Zij hebben soms behoefte aan een flexibele schil om in te kunnen spelen op veranderingen. De regering streeft er daarom middels dit wetsvoorstel naar te bewerkstelligen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk.

2.2.2

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet om niet alleen op cao-niveau afwijkende afspraken mogelijk te maken over de verruiming van de ketenbepaling, maar ook op ondernemingsniveau en zo meer maatwerk te bieden.

Bij cao kan worden afgeweken van de maximale periode en het maximale aantal van de ketenbepaling. Een cao kan gelden op bedrijfstak- of op ondernemingsniveau. Het is reeds mogelijk om, waar de werkgever niet gebonden is aan een algemeen verbindend verklaarde cao of lid is van een werkgeversorganisatie die een bedrijfstak-cao heeft afgesloten, via een ondernemings-cao af te wijken van de ketenbepaling. Maatwerk is dus mogelijk per sector of op ondernemingsniveau. Cao-partijen zijn het beste in staat om te beoordelen welke functies in aanmerking komen voor een uitzondering op de hoofdregel. Het betreft immers specifieke functies waarvoor de bijzondere omstandigheden opgaan. Aangezien het gaat om meerdere werknemers die vallen onder functiegroepen die mogelijk bij meerdere bedrijven moeten worden aangewezen, ligt het voor de hand dit niet afhankelijk te maken van individuele onderhandelingen, maar op

³⁰ Kamerstukken 2018/19, 35 074, nr. 3.

³¹ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 33.

³² Ecorys (2013) Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers.

collectief niveau te beleggen. De regering acht het overigens ook niet wenselijk om het mogelijk te maken om bij individuele arbeidsovereenkomst te kunnen afwijken van de ketenbepaling, gezien de afhankelijke positie van de individuele werknemer.

2.2.3

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de mogelijkheid om de tussenpoos tussen een reeks van tijdelijke contracten te verkorten als de aard van het werk daarom vraagt, kan worden benut voor ondernemingen die geen cao hebben of niet onder een cao vallen.

De regering acht cao-partijen het beste in staat om te beoordelen welke functies in aanmerking komen voor een verkorte tussenpoos, zoals reeds het geval is voor seizoenswerk. Cao-partijen kunnen onafhankelijk hierover onderhandelen. In het antwoord op vraag 2.2.2 is toegelicht waarom de regering het niet wenselijk acht om bij individuele arbeidsovereenkomst af te kunnen wijken van de ketenbepaling.

2.2.4

De leden van de D66-fractie vragen of de regering enkele voorbeelden kan geven van beroepen of functies waar slechts 9 maanden per jaar werk is, maar geen sprake is van klimatologische omstandigheden. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen welke sectoren hier gebruik van gaan maken. De leden van de D66-fractie vragen tevens of het ook binnen de voorwaarden voor een uitzondering op de ketenbepaling mogelijk is dat de 9 maanden verspreid zijn over het kalenderjaar.

In paragraaf 2.2.3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gemeld dat gedacht zou kunnen worden aan functies in de culturele sector (afhankelijk van het theaterseizoen) of aan trainers bij sportclubs die bijvoorbeeld een winter- of zomerstop hebben van drie maanden. Het uitgangspunt blijft dat het aan cao-partijen is om te beoordelen voor welke specifieke terugkerende tijdelijke functies de tussenpoos voor de toepassing van de ketenbepaling kan worden verkort. Ter verduidelijking wordt opgemerkt dat met de formulering van «een periode van 9 maanden» is bepaald dat het moet gaan om een «enkel tijdvak» dat aaneengesloten is. De uitzondering geldt dus niet als bij het uitoefenen van een functie de 9 maanden verspreid zijn over het kalenderjaar.

2.2.5

De leden van de D66-fractie vragen of met deze uitzonderingsmogelijkheid ook tegemoet wordt gekomen aan de zorg van de KNVB over het toepassen van de ketenbepaling in het amateurvoetbal.

De maatregel die bepaalt dat de tussenpoos bij cao kan worden teruggebracht bij terugkerend tijdelijk werk heeft als doel ervoor te zorgen dat arbeidsrelaties kunnen aansluiten bij de aard van het werk. De voetbalsector kan van deze uitzondering gebruik maken, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. Daarnaast wordt opgemerkt dat de regering het onwenselijk vindt om te bepalen in welke functies en sectoren er sprake is van terugkerend tijdelijk werk. Zij acht cao-partijen het beste in staat om te beoordelen welke functies hiervoor in aanmerking komen en in welke gevallen afwijking van de hoofdregel noodzakelijk is. Op die manier kan er per sector of op bedrijfsniveau bij cao maatwerk worden geleverd en is ook het werknemersbelang het beste geborgd.

2.2.6

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd in welke sectoren mogelijk een verzoek van de Stichting van de Arbeid aan de Minister te verwachten

is om de tussenpozen voor bepaalde functies bij ministeriële regeling te verkorten en voor welke functies bijvoorbeeld een dergelijk verzoek is ingediend op het gebied van de loondoorbetalingsplicht.

In dit stadium is geen zicht op mogelijke verzoeken van de Stichting van de Arbeid. De verwachting is dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de uitwerking van deze maatregel op sectoren verder zichtbaar zal worden. Er zijn geen verzoeken van de Stichting van Arbeid bekend op het gebied van de loondoorbetalingsplicht.

2.2.7

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering te onderbouwen waarom de maximumtermijn van de ketenbepaling wordt verlengd van twee naar drie jaar. Zij vragen waarom een periode van twee jaar voor een werkgever te kort is om de geschiktheid van de werknemer te beoordelen en welke twijfel in het derde jaar nog kan worden weggenomen voor de keuze om de werknemer al dan niet een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden en wat de voordelen voor werknemers zijn van deze maatregel.

De keuze voor het verlengen van de maximumtermijn van de ketenbepaling is het resultaat van het zoeken naar balans tussen de belangen van werkgevers en werknemers. Voor een werkgever kan het bijvoorbeeld gezien fluctuaties in de productie noodzakelijk zijn om gedurende een periode van drie jaar de flexibiliteit te behouden door een werknemer in te zetten op een tijdelijk contract. Daarnaast kan het verlengen van de maximale periode van opvolgende tijdelijke contracten ertoe leiden dat de werkgever kiest voor het langer tijdelijk in dienst houden van de werknemer in plaats van de arbeidsrelatie niet voort te zetten. Voor de werknemer geldt dat hij meer werkervaring opbouwt, wat doorslaggevend kan zijn voor de werkgever om de werknemer na die periode een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden.

2.2.8

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering een proeftijd van vijf maanden voldoende acht, maar twee jaar tijdelijke contracten niet.

De voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling en proeftijd hebben een ander doel. Ten aanzien van de ketenbepaling worden knelpunten aangepakt om het voor werkgevers mogelijk te maken gedurende langere tijd tijdelijke contracten aan te bieden als de aard van het werk dat vereist. De voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling hebben dan ook als doel ervoor te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk.

Het doel van de verlenging van de proeftijd (in samenhang met andere maatregelen zoals de introductie van een cumulatiegroed in het ontslagrecht) is om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een langdurige arbeidsrelatie aan te gaan (in de vorm van een vast contract of langjarig tijdelijk contract). Dat zal relevant zijn voor een werkgever van wie de bedrijfsvoering en de aard van de werkzaamheden het toelaten om direct een langdurige relatie aan te gaan. Het vergroot voor werkenden het perspectief op een vast contract. Flexibele contracten blijven mogelijk en zijn in de ogen van het kabinet noodzakelijk voor de werking van de arbeidsmarkt.

2.2.9

De leden van de fracties van GroenLinks, de SP, de ChristenUnie, de PvdA en 50PLUS vragen op welke wijze de verlenging van de ketenbepaling

past binnen het streven om werknemers meer zekerheid te bieden, op welke wijze zal deze maatregel bijdragen aan herstel van de balans op de arbeidsmarkt en op welke wijze zal het bijdragen aan het adagium «vast minder vast, flex minder flex». Waarom wordt de maximumtermijn van de ketenbepaling verlengd als het effect hiervan onduidelijk is, waarop is de verwachting gebaseerd dat hierdoor meer vaste contracten ontstaan, of leidt het er niet juist toe dat mensen langer werkzaam zullen zijn op basis van een tijdelijk contract en of de regering bereid is hier nader onderzoek naar te doen.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd het verschil in bescherming tussen flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten te verkleinen, waardoor er meer balans komt in de rechtsposities van werknemers met een vast en met een flexibel contract. Het effect van het aanpassen van de ketenbepaling op de doorstroom naar vast werk is weliswaar onduidelijk, maar doorstroom naar vast werk is niet het voornaamste doel dat beoogd is bij de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de ketenbepaling. Met de voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling wordt beoogd ervoor te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk.

Door tegelijkertijd voor werkgevers de verschillen ten aanzien van risico's en kosten bij een vast contract en een flexibel contract te verkleinen, is de verwachting dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om tijdelijke werknemers door te laten stromen naar een vast contract indien dit past bij de aard van de werkzaamheden. Het voorstel verkleint de verschillen tussen de verschillende contractvormen en brengt zo een nieuwe balans aan binnen het arbeidsovereenkomstenrecht.

2.2.10

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen om een nadere onderbouwing van de uitbreiding van de seizoenwerkersregeling. Zij vragen welk probleem hiermee wordt opgelost en of dit er niet juist voor zorgt dat de groep werknemers die op tijdelijke basis werk verricht groter zal worden. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de regering de beoordeling van de FNV-inbreng heeft ontvangen waar is aangegeven dat deze uitbreiding zinloos is.

De regering is van mening dat het werken met tijdelijke contracten mogelijk moet zijn als dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld gezien de aard van het werk. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om terugkerend tijdelijk werk en niet alleen indien er sprake is van seizoenswerk. De voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling hebben dan ook als doel ervoor te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. De inbreng van de FNV is de regering bekend en betrokken tijdens de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Verwezen wordt naar paragraaf 5.4.1 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Benadrukt wordt dat het effect van het aanpassen van de ketenbepaling op de doorstroom naar vast werk onduidelijk is, maar een doorstroom naar vast werk ook niet het voornaamste doel is dat beoogd is bij de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de ketenbepaling. Wel vindt de regering het van belang dat de afweging gemaakt wordt op basis van de aard van het werk en niet op basis van het verschil in kosten en risico's tussen flexibele contracten en contracten voor onbepaalde tijd. Daarom gaat de verruiming van de ketenbepaling gepaard met andere maatregelen in de Wab die moeten bijdragen aan het verkleinen van de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers en zullen moeten leiden tot een heroverweging bij werkgevers voor de keuze om een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. De introductie van premiedifferentiatie tussen vaste en flexibele contracten in de WW zou ertoe moeten leiden

dat werkgevers vanwege dat kostenverschil gestimuleerd zullen worden om een vast contract aan te bieden, daar waar dat mogelijk is.

2.2.11

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of er specifieke sectoren behoefte hebben aan een kortere tussenpoos, en hoe zij dat op dit moment oplossen.

In dit stadium kunnen nog geen specifieke sectoren geduid worden. Wel is gebleken bij de internetconsultatie van dit wetsvoorstel dat vanuit werkgeverszijde (zoals de kunst en cultuursector) positief gereageerd is op de maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling. Sectoren zullen na inwerkingtreding van de maatregel zelf moeten bezien of een dergelijke verkorte tussenpoos noodzakelijk is voor hun sector. Hoe de maatregel voor sectoren zal uitpakken wordt na inwerkingtreding van de wetswijziging duidelijk.

2.2.12

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waarom de regering de voorgenomen evaluatie van de Wwz in 2020 niet afwacht of deze naar voren haalt voordat de maximumtermijn van de ketenbepaling wordt verlengd naar drie jaar en welke ruimte de regering nog heeft om de bevindingen van deze evaluatie mee te nemen in het huidige wetsvoorstel. Ook vragen zij welke invloed de aanpassing van de ketenbepaling in 2015 heeft gehad op het aantal contracten voor zowel bepaalde als onbepaalde tijd. De leden van de PvdA-fractie vragen in het verlengde hiervan of de regering, net zoals deze leden, ziet dat met de huidige ketenbepaling het aantal tijdelijke contracten met uitzicht op een vast contract toeneemt.

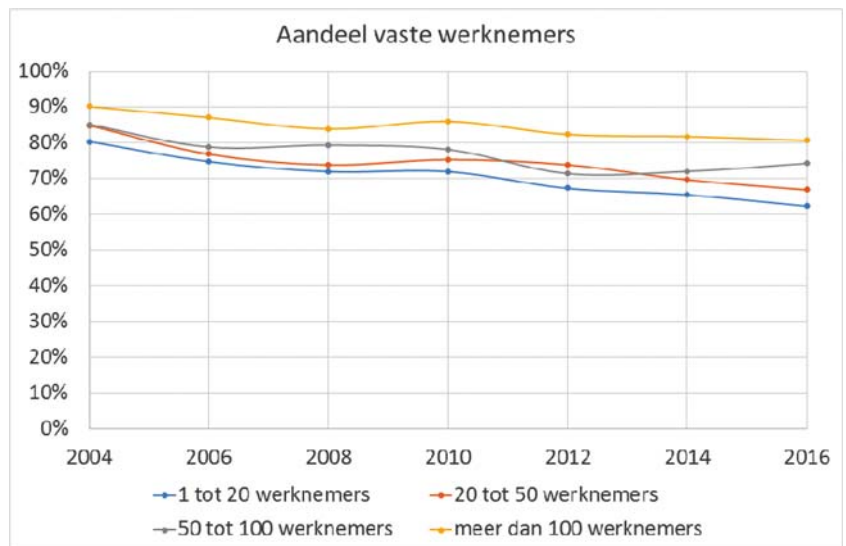
De voorbereidingen ten aanzien van de Wwz evaluatie zijn inmiddels gestart, met als doel om in 2020 uw Kamer over de resultaten hiervan te informeren. Uit signalen uit de samenleving en ook ander verricht onderzoek in 2016³³ is gebleken dat de verkorting door de Wwz van de maximumtermijn van de ketenbepaling naar verwachting niet heeft geleid tot een snellere doorstroming naar vaste contracten. Inderdaad is de laatste jaren een toename te zien van het aantal tijdelijke contracten met uitzicht op een vast contract. Die ontwikkeling is echter afhankelijk van verschillende factoren, onder meer de conjunctuur. Welke invloed de wijziging van de ketenbepaling in 2015 hierop heeft gehad, wordt onderzocht in het kader van de evaluatie van de Wwz.

2.2.13

De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen hoe de verhouding tussen contracten voor bepaalde en onbepaalde tijd zich heeft ontwikkeld de afgelopen tien jaar bij bedrijven, uitgesplitst naar bedrijfsgrootte (groot, midden, klein, micro).

In onderstaande tabel is op basis van opeenvolgende golven van het SCP Arbeidsaanbodpanel het aandeel van werknemers met een contract voor onbepaalde tijd geschat en onderscheiden naar bedrijfsgrootte (1 tot 20 werknemers, 20 tot 50 werknemers, 50 tot 100 werknemers en meer dan 100 werknemers). Het aandeel contracten voor bepaalde tijd vormt hier een spiegelbeeld van. Voor alle bedrijfsgroottes is een daling van het aandeel vast waarneembaar. Hoe groter het bedrijf is, hoe groter in doorsnee het aandeel vast.

³³ VAAN-VvA, Evaluatie onderzoek Wet werk en zekerheid 2016, p. 82.



2.2.14

Met betrekking tot de uitzondering van de ketenbepaling voor invalkrachten in het basisonderwijs en speciaal onderwijs vragen de leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie waarom in de wettekst een uitzondering wordt gemaakt voor één bepaalde groep en of dit niet beter in lagere regelgeving geregeld kan worden. In het verlengde hiervan vragen de leden van de PvdA-fractie of hiermee niet een eenzijdige ingreep in de onderhandelingsvrijheid wordt gedaan en waarom nu wordt gekozen voor het onbeperkt kunnen inzetten van invallers terwijl dit zelfs voor de Wwz niet mogelijk was.

De noodzaak om een specifieke groep uit te zonderen in de wettekst is erin gelegen dat het krijgen van onderwijs, zeker het basisonderwijs, een bijzondere vorm van overheidsbemoeienis is. De visie van de regering dat invalkrachten in het primair onderwijs een bijzondere groep zijn, wordt gesteund door de sociale partners in het primair onderwijs. De uitzondering voorziet in een duidelijke behoefte en reeds hierom acht de regering het onwenselijk om de huidige uitzondering (geregeld in lagere regelgeving) in de toekomst afhankelijk te maken van cao-onderhandelingen, mede gegeven de ervaringen uit voorgaande jaren. Daarom is ervoor gekozen niet te volstaan met de huidige ministeriele regeling. Overigens kunnen invallers niet onbeperkt worden ingezet, de regeling geldt alleen wanneer zij invallen wegens vervanging van een zieke leerkracht.

2.2.15

De leden van de fracties van de SP en de PvdA hebben gevraagd of er ook alternatieven zijn overwogen zoals een flexpool of de al bestaande vervangingspools, waarin tegemoet wordt gekomen aan de flexibele vraag maar ook aan bestaanszekerheid voor de betreffende leerkrachten. In de evaluatie cao Primair Onderwijs³⁴ is door partijen aangegeven dat andere vervangingssoorten (pools) de ontstane problemen niet hebben weten op te lossen. De regering vindt het daarom noodzakelijk om in te grijpen en acht de voorgestelde maatregel van belang in verband met de bijzondere organisatie van het invalwerk in en de aard van het basison-

³⁴ Evaluatie CAO afspraken Primair Onderwijs, Andersson Elffers Felix (juni 2017).

derwijs en speciaal onderwijs, zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

2.2.16

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om inzicht te geven in de duur van tijdelijke contracten in de huidige praktijk. Gevraagd is om een uitsplitsing te maken van het aantal tijdelijke contracten tot drie maanden, tussen drie en zes maanden, tussen zes en negen maanden, tussen negen en twaalf maanden, tussen een en twee jaar, tussen twee en drie jaar en langer dan drie jaar. Als dat niet mogelijk is, is gevraagd om op een andere wijze inzicht te geven in de (gemiddelde) duur van een tijdelijk contract. Deze leden vernemen graag hoe vaak van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om bij het eerste contract een meerderjarig tijdelijk contract te bieden dat langer duurt dan drie jaar, conform daarvoor geboden mogelijkheid in de wet.

Onderstaande tabel geeft op basis van cijfers uit de Enquête Beroepsbevolking van het CBS een uitsplitsing van het aandeel voltooide tijdelijke banen in 2017 met een duur tot drie maanden, tussen drie en zes maanden, tussen zes en negen maanden, tussen negen en twaalf maanden, tussen een en twee jaar, tussen twee en drie jaar en langer dan drie jaar. Er is sprake van afronding van een baan wanneer de werknemer niet langer werkzaam is bij dezelfde werkgever. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal eerste contracten dat een meerderjarig tijdelijk contract betreft dat langer dan drie jaar duurt.

Tabel: Aandeel van de tijdelijke banen die afgerond zijn, uitgesplitst naar duur van de baan.

Duur tijdelijk contract	2017
< 3 maanden	18%
3 – 6 maanden	20%
6 – 9 maanden	11%
9 – 12 maanden	11%
1 – 2 jaren	30%
2 – 3 jaren	6%
> 3 jaar	4%

2.2.17

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of overwogen is om voorwaarden te stellen aan het uitbreiden van de ketenregeling. Zij merken op, evenals de leden van de 50PLUS-fractie, dat de uitbreiding ook geldt wanneer het structurele arbeid betreft. In het verlengde hiervan vragen de leden van de 50PLUS-fractie een reactie op mogelijke alternatieven voor deze regeling. Bijvoorbeeld na één jaar een vast contract, waarbij de bewijslast dat de werknemer niet goed functioneert of dat het werk niet structureel is bij de werkgever ligt, dat bij structureel werk – na een mogelijk doorlopen van de keten van tijdelijke contracten – een vaste positie hoort, of om bij goed functioneren niet voor dezelfde functie opnieuw een vacature open te mogen stellen.

De regering onderschrijft dat bij structureel werk uitzicht op een vaste aanstelling het uitgangspunt hoort te zijn. Tegelijkertijd moet er ook sprake kunnen zijn van flexibiliteit indien dat vereist is vanwege de aard van het werk. De knelpunten in de huidige ketenbepaling worden aangepakt om het voor werkgevers mogelijk te maken gedurende langere tijd tijdelijke contracten aan te bieden als de aard van het werk dat vereist. Daarnaast worden werkgevers met de introductie van premiedifferentiatie tussen vaste en flexibele contracten in de WW door het kostenverschil

gestimuleerd om een vast contract aan te bieden, daar waar dat mogelijk is, bijvoorbeeld als er sprake is van structureel werk. Met betrekking tot de geschetste alternatieven acht de regering het niet goed verdedigbaar om de maatregel slechts te laten gelden ten aanzien van bepaalde functies of sectoren, aangezien de signalen rondom de knelpunten die ervaren worden zich niet beperken tot een bepaalde sector dan wel bepaalde functies.

Zoals toegelicht in reactie op vraag 2.1.2 neemt de regering met dit wetsvoorstel een aantal stappen om in te grijpen op de arbeidsmarkt gezien de urgente problematiek. Dit laat onverlet dat op de langere termijn wellicht grotere en fundamenteelere aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig kunnen zijn. Dit wetsvoorstel is behulpzaam om de in de praktijk ervaren knelpunten van de huidige regelingen op het gebied van ontslag, flexibele arbeid en de WW weg te nemen en de werking van het bestaande instrumentarium te verbeteren. Het voorstel kan zo bezien op onderdelen een zekere verlichting van de problematiek geven. De voorgestelde alternatieven van de fractie 50PLUS zijn vergaand en vergen een herijking van het arbeidsrecht. Bij het uitwerken van alternatieven moet oog zijn voor aspecten als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het kan immers onduidelijk zijn of en wanneer er sprake is van structurele arbeid, en dus of een tijdelijk contract rechtmatig is beëindigd, hetgeen kan leiden tot rechtsonzekerheid en meer juridische procedures. De voorgestelde alternatieven kunnen dan ook niet zonder nadere verkenning betrokken worden in onderhavig wetsvoorstel. Mogelijk dat de Commissie regulering van werk hier in haar advies aandacht aan besteedt. De Commissie is ingesteld om te bezien in hoeverre de vormgeving van de huidige regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties aansluit bij de doelen van de regulering en de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) die van de toekomst en om hiervoor met concrete beleidsopties te komen.³⁵ De Commissie gaat echter zelf over haar eigen werkwijze.

2.2.18

De leden van de PvdA-fractie vragen of er niet veel onduidelijkheid ontstaat bij werkgevers en werknemers door opnieuw de ketenbepaling te wijzigen en hoe de regering deze onduidelijkheid weg gaat nemen. Voor de regering staat het oplossen van de knelpunten op de arbeidsmarkt voorop. Uiteraard zal middels communicatietrajecten de aandacht gevestigd worden op de gewijzigde regels. Bij het geven van voorlichting zal rekening worden gehouden met het bereiken en informeren van zowel de werkgevers als de werknemers.

2.2.19

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de opinie van de Stichting van de Arbeid (Stichting) over de rol die zij krijgen bij het mogelijk maken van het vergemakkelijken van het aantal tijdelijke contracten en of met deze rol voor de Stichting een extra dimensie wordt toegevoegd aan het bestaande driekwartdwingend recht. Een dergelijke rol voor de Stichting is niet nieuw in het Burgerlijk Wetboek. Zo heeft de Stichting deze rol ook bij het treffen van een ministeriële regeling waarbij kan worden bepaald dat voor bepaalde bedrijfstakken, of onderdelen daarvan, afwijking van de loondoorbeta-

³⁵ Staatscourant 2018, nr. 64352.

lingsplicht niet mogelijk is³⁶. In paragraaf 2.2.3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de rol van de Stichting nader uiteengezet.

2.2.20

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de positie van de Stichting zich verhoudt als in een sector er geen sectorale afspraken kunnen worden gemaakt, of de Stichting te allen tijde unaniem moet instemmen met het verkorten van de tussenpoos, wat het gevolg is als de Stichting geen beslissing kan/wil nemen hierover en of de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsnog kan beslissen om de tussenpoos in te korten als er geen unaniem advies door de Stichting wordt gegeven.

Als het in een bepaalde sector niet mogelijk is om tot cao-afspraken te komen ten aanzien van de tussenpoos is het mogelijk dat een van de cao-partijen zich tot de Stichting van de Arbeid wendt. Partijen in de Stichting zullen dan overeenstemming moeten bereiken om als Stichting bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verzoek in te kunnen dienen. De Stichting kan de Minister dan verzoeken om de tussenpozen voor bepaalde functies bij ministeriële regeling te verkorten.

2.2.21

Met betrekking tot de invalkrachten in het onderwijs vragen de leden van de PvdA-fractie of het de regering bekend is dat cao-partners in het basisonderwijs hierover in de laatste cao al aanvullende cao- (maatwerk-)afspraken te hebben gemaakt. Ook vragen zij of er met alle onderwijsvakbonden over deze maatregel contact is geweest en wat hun oordeel is over deze uitzonderingspositie. Zoals in het antwoord op vraag 2.2.15 is aangegeven, blijkt uit de evaluatie van de cao Primair Onderwijs³⁷ dat de huidige regeling voor de sector basisonderwijs en het speciaal onderwijs niet volstaat. De regering acht het onwenselijk om de uitzondering (die nu geregeld is in lagere regelgeving) in de toekomst afhankelijk te maken van cao-onderhandelingen, mede gegeven de ervaringen uit voorgaande jaren. De sociale partners in het primair onderwijs (inclusief de onderwijsbonden) steunen de regering dat invalkrachten in het primair onderwijs een bijzondere groep zijn.

2.2.22

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat deze maatregel vreemd overkomt in een tijd van enorme krapte aan docenten.

Schoolbesturen hebben – ook los van de ketenbepaling – moeite om voldoende invalkrachten te vinden.³⁸ Eén van de oorzaken daarvan is dat beginnende leerkrachten sneller instromen in reguliere, vaste banen en daarmee niet als invalkracht beschikbaar zijn. Deze structurele uitzondering is gewenst zelfs als de onderwijsarbeidsmarkt op den duur minder krap is dan nu.

2.2.23

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering hiermee niet weer meer flexibele en onzekere banen creëert in het onderwijs, of dit niet juist een verkeerd signaal is aan jongeren die in het onderwijs willen

³⁶ Artikel 628, achtste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

³⁷ Evaluatie CAO afspraken Primair Onderwijs, Andersson Elffers Felix (juni 2017).

³⁸ Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

werken, nog een opleiding moeten gaan doen, maar wel op zoek zijn naar een baan met zekerheid en of deze verdere flexibilisering niet juist zal leiden tot een nog groter lerarentekort. Deze leden vragen ook op welke wijze deze verdere flexibilisering in het onderwijs zich tot de uitkomsten van een eerdere tussenrapportage Wwz en een brief van de Staatssecretaris OCW verhouden, waarin is aangegeven dat «meer samenwerking en het gebruik van pools leidt tot goede vervanging en betere contracten.»³⁹. Zij vragen of het niet juist wenselijk is om meer docenten zekerheid te geven, bijv. via de al bestaande vervangingspools.

De regering streeft er met de wijzigingen ten aanzien van de ketenbepaling naar te bewerkstelligen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. De knelpunten in de huidige ketenbepaling worden aangepakt om het voor werkgevers mogelijk te maken gedurende een langere tijd tijdelijke contracten aan te bieden als de aard van het werk dat vereist. Onderzoek toont aan dat kortdurende vervangingen door veel invalkrachten niet aantrekkelijk worden gevonden omdat ze dan snel aan het maximum van de ketenbepaling zitten bij een school of schoolbestuur waarvoor ze het liefst werken.⁴⁰ Gevolg hiervan is dat besturen veel moeite hebben om voldoende tijdelijke invalkrachten voor die kortdurende vervangingen te vinden die niet door invalkrachten in vaste dienst kunnen worden vervuld. Dat de ketenbepaling schoolbesturen en invalkrachten belemmert in het organiseren van vervanging bij ziekte, blijkt uit de evaluatie CAO afspraken Primair Onderwijs.⁴¹ Uit de evaluatie blijkt dat vrijwel alle besturen een vervangingsbeleid hebben, maar ook dat het desondanks in de praktijk erg lastig is om te sturen op het regelen van vervanging.

De voorgestelde maatregel om tijdelijke invalkrachten in het basisonderwijs en speciaal onderwijs uit te zonderen van de ketenbepaling beperkt zich enkel tot vervangingen wegens ziekte van een leerkracht. Schoolbesturen hebben – ook los van de ketenbepaling – moeite om voldoende invalkrachten te vinden.⁴² Eén van de oorzaken daarvan is juist dat beginnende leerkrachten sneller instromen in reguliere, vaste banen en daarmee niet als invalkracht beschikbaar zijn. De regering deelt dan ook niet de vrees dat deze beperkte uitzondering de baanzekerheid voor jongeren die in het onderwijs willen werken bedreigt. Dit laat onverlet dat de regering de – goed werkende – bestaande vervangingspools toejuicht. Deze uitzondering is ook niet bedoeld als een vervanging voor deze bestaande pools.

De voorgestelde uitzondering moet los worden gezien van voor de komende jaren voorspelde, en nu al in bepaalde regio's oplopende, lerarentekort. In samenwerking met betrokken partijen in en buiten het onderwijs zet de regering alles op alles om te voorkomen dat deze voorspelling uitkomt. Dit betekent echter niet dat vanwege het lerarentekort moet worden afgezien van de voorliggende uitzondering van de ketenbepaling voor invalkrachten. Mede gezien de regionale verschillen in de voorspelde tekorten zal de uitzondering ertoe bijdragen dat de vervanging beter en eenvoudiger te regelen is op een manier die past bij de bijzondere aard van dit werk in het basisonderwijs en speciaal onderwijs.

³⁹ Ministerie OCW, QuickScan effecten WWZ op vervanging in het primair onderwijs, 14 april 2017.

⁴⁰ Vervanging geregeld. Een QuickScan van de effecten van de Wwz, PentaRho Organisatie en Ontwikkeling (februari 2017).

⁴¹ Evaluatie CAO afspraken Primair Onderwijs, Andersson Elffers Felix (juni 2017).

⁴² Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

2.2.24

De leden van de SGP-fractie vragen wat de regering bedoelt met de herhaaldelijk genoemde opsomming «speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs». Verduidelijkt wordt dat de opsomming waarop gedoeld wordt is: «(speciaal) basisonderwijs, speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs». Het betreft scholen, bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (namelijk basisonderwijs en speciaal basisonderwijs) en scholen, bedoeld in de Wet op de expertisecentra (speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs). Bij de internetconsultatie van dit wetsvoorstel zijn vragen door de PO-Raad en Verus gesteld over de reikwijdte van de uitzondering. In reactie hierop is het wetsvoorstel hierop verduidelijkt. Verwezen wordt naar paragraaf 5.4.1.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

2.2.25

De leden van de SGP-fractie vinden het bezwaarlijk dat de toelichting lijkt te veronderstellen dat de grondwettelijke zorgplicht van de regering zich speciaal richt op het basisonderwijs en speciaal onderwijs en in mindere mate op bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs. Zij vragen op welke interpretatie deze lezing van artikel 23 van de Grondwet is gebaseerd, of de regering onderkent dat de zorg voor het algemeen vormend lager onderwijs zich breder uitstrekt dan enkel basisonderwijs en speciaal onderwijs, en dat artikel 23 Grondwet ook voor het beroepsonderwijs en hoger onderwijs geldingskracht heeft.

De regering onderschrijft de visie van de SGP-fractie dat de zorg voor onderwijs (artikel 23 van de Grondwet) zich breder uitstrekt dan het basisonderwijs en speciaal onderwijs. Het krijgen van onderwijs is immers een bijzondere vorm van overheidsbemoediging. In paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de fundamentele verschillen tussen het basisonderwijs en speciaal onderwijs en het reguliere voortgezet onderwijs toegelicht om de noodzaak van een wettelijke uitzondering voor deze specifieke groep te rechtvaardigen. Het basisonderwijs en speciaal onderwijs is een speciale sector, die wat betreft de aard en organisatie van de vervanging van zieke werknemers afwijkt van andere (onderwijs)sectoren in Nederland. Dat vormt de rechtvaardiging om deze specifieke groep wettelijk uit te zonderen van de ketenbepaling.

2.2.26

De leden van de SGP-fractie constateren dat door de mogelijkheid om de tussenpozen in de ketenbepaling weer te beperken tot drie maanden opnieuw het risico opspeelt dat de basisuitkering van de WW als draaideurconstructie gebruikt wordt. Zij vragen of de regering dit wenselijk vindt, in hoeverre de basisuitkering bedoeld is om bijvoorbeeld seizoenswerk te faciliteren en of de regering mogelijkheden ziet om de basisuitkering te beperken tot degenen die deze echt nodig hebben, namelijk als vangnet en opstapje naar structurelere vormen van werk. De regering deelt de visie van de leden van de SGP-fractie dat de WW niet bedoeld is om het inkomen aan te vullen van seizoenskrachten die structureel bij dezelfde werkgever werken. In dit wetsvoorstel wordt dit dan ook ontmoedigd. Daarin zijn twee elementen van WW-premie-differentiatie naar de aard van het contract met name van belang. Ten eerste wordt het voor seizoenswerk mogelijk om de lage WW-premie af te dragen indien sprake is van een schriftelijk contract voor onbepaalde tijd in combinatie met een jaarennorm. Dat houdt in dat binnen een vast

contract de arbeid ongelijk verspreid over het jaar kan plaatsvinden, maar de totale arbeidsomvang op jaarbasis is overeengekomen en het recht op loon gelijk over het jaar wordt gespreid. Door de gelijke spreiding van het loon ontstaat in principe geen recht op een WW-uitkering. Ten tweede zal de hoge WW-premie met terugwerkende kracht van toepassing zijn indien binnen een jaar na de aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering wordt toegekend, ook als initieel aan de voorwaarden voor de lage premie werd voldaan. Door deze maatregelen worden werkgevers aangemoedigd om ook met seizoenskrachten structurele arbeidsrelaties aan te gaan, en tegelijkertijd ontmoedigd om deze arbeidsrelaties zo vorm te geven dat er een structureel beroep op de WW ontstaat.

2.3 Oproepovereenkomsten

2.3.1

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de nieuwe juridische aanspraken worden meegenomen in de handhaving en of in het communicatietraject naast de werknemer ook nadrukkelijk de werkgever wordt meegenomen. Zoals met elke nieuwe wet zal een voorlichtingstraject gestart worden, zowel om werkgevers als werknemers te informeren over de wetswijzigingen. Om te borgen dat de nieuwe aanspraken worden nageleefd, zal er bij het informeren van werknemers extra rekening gehouden worden met het bereiken en informeren van de werknemers met een oproepcontract. De regering vindt het belangrijk dat oproepwerknemers weten op welke wijze zij hun rechten kunnen effectueren en zal in de voorlichtingstrajecten rekening houden met het «doenvermogen» van deze groep. Bezien wordt hoe ook sociale partners een rol kunnen spelen in het communicatietraject. Het voorgaande laat onverlet dat ook werkgevers zullen worden geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen.

2.3.2

Deze leden vragen of de regering de opvatting deelt dat maatwerk mogelijk moet blijven tussen werkgever en werknemer in sectoren waar veel gewerkt wordt met seizoenswerkers.

De regering heeft oog voor de behoefte van partijen aan maatwerk in verschillende sectoren, bijvoorbeeld in sectoren die te maken hebben met seizoenswerk. In de uitwerking van de maatregelen is een balans gevonden tussen de behoefte van de werkgever aan flexibiliteit en het belang van de werknemer aan zekerheid. Daarom is voorgesteld om bij cao de oproep- en afzegtermijn te verkorten tot 24 uur, al naar gelang de specifieke omstandigheden in die sector (of in dat bedrijf indien het een ondernemings-cao betreft). Een van deze redenen kan zijn dat het werk afhankelijk is van klimatologische omstandigheden.

2.3.3

De leden van de VVD-fractie vragen tevens waarom niet gekozen is voor een vormgeving waarbij het aan de individuele werkgever en werknemer wordt overgelaten om afspraken te maken voor actuele wijzigingen, waarbij geen afspraken leiden tot de betalingsverplichting als bedoeld in het voorstel.

Er is gekozen voor het opnemen van een heldere termijn van afzegging in de wet en de mogelijkheid voor cao-partijen om hier maatwerk in te leveren. De regering acht het niet wenselijk om dit aan de individuele werkgever-werknemer relatie te laten, gezien de kwetsbare positie van de oproepkrachten. Een individuele werknemer kan zich immers gedwongen voelen akkoord te gaan met afwijkende afspraken. Buiten de minimale

termijn die de wet biedt, staat het werkgever en werknemer uiteraard vrij om hier goede afspraken over te maken.

2.3.4

Deze leden vragen tot slot of het risico wordt gezien dat de huidige formulering zijn doel voorbij schiet, omdat die – collectief – niet op de actuele situatie van een werkplek kan zijn ingericht, wat het vastklikken van oproepuren toevoegt waar dit in de praktijk niet kan worden waargemaakt en welke mogelijke waterbedeffecten hier potentieel kunnen optreden.

De regering meent met de voorgestelde maatregelen juist een versterking van de positie van de oproepwerknemer te realiseren, omdat het initiatief voor het vastleggen van de omvang van de arbeidsovereenkomst verschuift naar de werkgever. Dit geldt voor een individuele werknemer. In die zin ziet de regering toegevoegde waarde van de voorgestelde maatregelen. In reactie op de vraag naar een mogelijk waterbedeffect wordt opgemerkt dat gestimuleerd zal worden dat werkgevers voor het creëren van benodigde flexibiliteit ook andere mogelijkheden zoeken, zoals interne flexibiliteit, bijvoorbeeld door het aangaan van contracten met een jaarurennorm.

2.3.5

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de geïntroduceerde definitie van de oproepovereenkomst. Zij vragen of bijvoorbeeld een overeenkomst voor onbepaalde tijd met een vastgelegde bandbreedte van meer en minder werk en een vast salaris waarbij een referteperiode geldt van twaalf maanden, nu wel of geen oproepovereenkomst is.

Arbeidsovereenkomsten waarin een vaste arbeidsomvang per jaar is afgesproken, waarbij de werknemer een vast maandsalaris ontvangt, maar de uren waarop gewerkt wordt flexibel inzetbaar zijn over het jaar vallen niet onder de definitie van een oproepovereenkomst.⁴³ Op basis van deze contracten heeft een werknemer immers zekerheid over het aantal te werken uren per jaar en het te ontvangen loon en ontstaat in de tussentijd geen recht op een WW-uitkering door de gelijkmatige spreiding van het loon, terwijl de werkgever blijft beschikken over de benodigde flexibiliteit van de inzet van de werknemer over het jaar. Echter, als er sprake is van een bandbreedte waarbij het vaste salaris niet bepaald wordt door de gemiddelde arbeidsduur over een jaar, maar fluctueert afhankelijk van de inzet van de werknemer, ligt dit anders. In dat geval is er feitelijk sprake van een min-max overeenkomst en dus van een oproepovereenkomst.

2.3.6

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of het recht op loon (bij intrekking of wijziging) slechts ontstaat wanneer de oproep ten minste vier dagen van tevoren aan de werknemer bekend is gemaakt. Met andere woorden: heeft de werknemer dit recht op loon (bij intrekking of wijziging) wanneer de oproep één tot drie dagen voor de arbeid heeft plaatsgevonden en de werknemer dus niet verplicht was om gehoor te geven?

De werknemer heeft dit recht op loon ook als de oproep één tot drie dagen voor de arbeid heeft plaatsgevonden en daarna weer wordt afgezegd. De werknemer behoudt dan het recht op het loon waarop hij aanspraak zou hebben gehad indien hij de arbeid overeenkomstig de oproep zou hebben verricht. Dat geldt ook als de werkgever de

⁴³ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 29.

werknemer te laat oproept maar de werknemer wel bereid was om te komen. De regeling beschermt immers de werknemer tegen de werkonzekerheid. Wel bestaat de mogelijkheid dat deze termijn van 4 dagen bij cao wordt verkort. In dat geval geldt deze kortere termijn.

2.3.7

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak werknemers zich in de praktijk beroepen op artikel 7:610b BW (rechtsvermoeden omvang arbeid gemiddelde laatste drie maanden) of artikel 7:628a BW (arbeidsovereenkomst van minder dan 15 uur zonder vastleggen tijdstippen werk leidt tot recht op minimaal drie uur loon als iemand wordt opgeroepen).

Hierover zijn geen cijfers bekend, alleen al omdat een dergelijke kwestie ook minnelijk tussen werkgever en werknemer kan worden opgelost. Wel blijkt uit publicaties dat het aantal rechtszaken waarin een beroep wordt gedaan op het rechtsvermoeden van een bepaalde arbeidsomvang niet omvangrijk is.⁴⁴

2.3.8

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, de SP, de PvdA en de ChristenUnie vragen of de regering verwacht dat het uitbreiden van bescherming van werknemers die op een oproepovereenkomst werken er ook daadwerkelijk toe zal leiden dat deze werknemers hierop vaker een beroep doen. In het verlengde hiervan vragen de leden van de 50PLUS-fractie een nadere onderbouwing dat de theoretische zekerheden die nu ontstaan geen schijnzekerheden zullen blijken te zijn.

Of en hoe werknemers hun rechten effectueren is uiteindelijk afhankelijk van verschillende omstandigheden. De regering erkent dat dit een groep vaak kwetsbare werknemers is, waarbij het soms lastig kan zijn voor een werknemer om zelf zijn werkgever op zijn rechten aan te spreken. De regering acht het daarom nodig de risicoverdeling zo op te stellen dat naarmate de arbeidsovereenkomst langer duurt, de verantwoordelijkheid van de werknemer naar de werkgever verschuift om actie te ondernemen voor een vaste arbeidsomvang. De werkgever en werknemer worden hierdoor actief gestimuleerd om in gesprek te gaan, maar het initiatief hoeft niet van de werknemer uit te gaan (wat bij het huidige rechtsvermoeden wel het geval is). Daarnaast wijst de regering op de opgenomen waarborgen, zoals de vermelding op de loonstrook. Hierdoor is het voor de werknemer beter kenbaar of de oproepmaatregelen op hem van toepassing zijn.

2.3.9

De leden van de D66-fractie, de GroenLinks-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier het communicatietraject richting oproepmedewerkers wordt vormgegeven. De leden van de D66-fractie vragen of dit een doorlopend traject zal zijn of alleen bij de implementatie van de wetgeving.

Juist ten aanzien van nieuwe maatregelen, zoals onderhavig wetsvoorstel, is een goede voorlichting essentieel. Daarvoor zal een communicatietraject worden opgezet nadat het wetsvoorstel zowel door de Tweede als de Eerste Kamer is aanvaard. Echter, dat betekent niet dat de voorlichting na de implementatie van regelgeving ophoudt. Het geven van voorlichting over regelgeving betreft een aangelegenheid waar de overheid aanhoudend oog voor moet hebben. Op rijksoverheid.nl zullen de verschillende factsheets en informatiebronnen blijven staan. Daarnaast is het doorlopend mogelijk om vragen over bestaande wet- en regelgeving

⁴⁴ Alt, J.P.H., «De wettelijke vermoedens van 7:610a en 7:610b tien jaar later» TAP 2009/3.

te stellen. Hiervoor zijn verschillende laagdrempelige kanalen, waaronder nieuwe media-kanalen zoals facebook en whatsapp. Bezien zal worden of andere partijen, zoals bijvoorbeeld het juridisch loket of sociale partners hierin ook een rol kunnen vervullen. Het juridisch loket is beschikbaar bij juridische vragen van oproepkrachten en heeft bijvoorbeeld al een handig stappenplan hoe een oproepkracht met zijn werkgever in gesprek kan gaan.⁴⁵

2.3.10

De leden van de D66-fractie vragen of het verplichte aanbod na 12 maanden ook mogelijk een prikkel kan vormen voor werkgevers om sneller te wisselen van personeel. Hoe kijkt de regering naar het risico, dat VNO-NCW en MKB-Nederland ook beschrijven, dat de verplichting voor dit aanbod er in de praktijk juist toe zal leiden dat er na twaalf maanden een einde komt aan het dienstverband, zo vragen deze leden. Ook de leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie, 50PLUS en de SGP vragen hoe de regering dat risico ziet.

De regering erkent dat de werkgever na 12 maanden voor de vraag komt te staan of hij een aanbod wil doen. Het is aan de werkgever om die afweging te maken. Het is dan ook lastig om zekerheid te krijgen hoe deze maatregel in de praktijk zal worden toegepast. Aan de andere kant wil de regering langdurige inkomensonzekerheid voorkomen, daar waar wel een structurele arbeidsrelatie wordt aangegaan. De regering heeft beoogd dat de werkgever voldoende flexibiliteit behoudt, bijvoorbeeld door een jaarurennorm te kunnen aanbieden, maar waarbij de werknemer wel meer zekerheid wordt geboden. Bij het laten aflopen van het contract heeft de werknemer in beginsel recht op transitievergoeding. De regering gaat er dan ook vanuit dat werkgevers hierdoor een weloverwogen afweging maken, waarbij ook het behoud van goed en gemotiveerd personeel in deze tijden van krapte kan meespelen.

2.3.11

De leden van de D66-fractie vragen in welke sectoren er veel gebruik wordt gemaakt van oproepcontracten.

Hieronder wordt in tabelvorm weergegeven hoeveel oproepkrachten in welke sectoren werkzaam zijn.

Aantal werknemers werkzaam op oproepbasis naar bedrijfstak (2017)

Bedrijfstakken/branches SBI 2008	Werkkring: oproep-/ invalkracht	Werkkring: vast, geen vaste uren	Werkkring: tijdelijk, geen vaste uren	Totaal aantal werknemers zonder vaste uren of werkzaam als oproepkracht
	x 1.000	x 1.000	x 1.000	x 1.000
A-U Alle economische activiteiten	546	138	262	946
A Landbouw, bosbouw en visserij	10	3	5	18
B Delfstoffenwinning	0	0	0	0
C Industrie	17	6	10	33
D Energievoorziening	1	0	0	1
E Waterbedrijven en afvalbeheer	1	0	0	1
F Bouwnijverheid	5	2	5	12
G Handel	144	28	52	224
H Vervoer en opslag	19	9	9	37
I Horeca	92	17	34	143
J Informatie en communicatie	6	2	4	12
K Financiële dienstverlening	3	1	1	5
L Verhuur en handel van onroerend goed	2	1	1	4
M Specialistische zakelijke diensten	11	4	8	23

⁴⁵ <https://www.juridischloket.nl/werk-en-inkomen/arbeidscontract-en-werktijden/oproepkracht/>

	Werkkring: oproep/ invalkracht	Werkkring: vast, geen vaste uren	Werkkring: tijdelijk, geen vaste uren	Totaal aantal werknemers zonder vaste uren of werkzaam als oproepkracht
Bedrijfstukken/branches SBI 2008	x 1.000	x 1.000	x 1.000	x 1.000
N Verhuur en overige zakelijke diensten	45	10	19	74
O Openbaar bestuur en overheidsdiensten	2	2	3	7
P Onderwijs	20	3	9	32
Q Gezondheids- en welzijnszorg	58	13	21	92
R Cultuur, sport en recreatie	13	2	5	20
S Overige dienstverlening	6	2	5	13
T Huishoudens	1	1	1	3
U Extraterritoriale organisaties	0	0	0	0
SBI-code onbekend	91	31	71	193

Bron: CBS

Uit deze cijfers blijkt dat oproepkrachten (in aantallen) veel voorkomen in de sector handel, horeca, verhuur en overige zakelijke dienstverlening en gezondheids- en welzijnszorg.

2.3.12

Als een contract voor bepaalde tijd na de 12 maanden niet wordt verlengd, blijft het aanbod staan als de werkgever binnen zes maanden een nieuwe oproepovereenkomst aanbiedt. De leden van de D66-fractie vragen of het wenselijk is om de periode van zes maanden te verlengen. Met de keuze voor deze periode is aangesloten bij de termijn van de tussenpoos in de ketenbepaling. Na deze termijn is de regering van mening dat er voldoende tijd tussen beide arbeidsovereenkomsten zit, ook om oneigenlijk gebruik van enige tussenpoos te voorkomen.

2.3.13

De leden van de D66-fractie vragen of de consignatiediensten en bereikbaarheidsdiensten in de zorg voldoende te onderscheiden zijn van andere vormen van oproepcontracten. Daarnaast vragen deze leden hoe hoog de vergoeding voor deze diensten moet zijn om niet aan artikel 7:628a BW te hoeven voldoen en of bijvoorbeeld een vergoeding van € 1 voldoende is.

In het wetsvoorstel is er, naar aanleiding van opmerkingen in de internetconsultatie dat nadere verduidelijking op dit punt gewenst was, voor gekozen om helderheid te verschaffen dat consignatiediensten in alle sectoren en bereikbaarheidsdiensten in de zorg niet te beschouwen zijn als oproepcontracten. Deze diensten zijn te onderscheiden van andere oproepcontracten doordat het beloonde diensten betreft die vooraf ingeroosterd worden. Bij consignatiediensten zal een werknemer alleen voor onvoorziene omstandigheden worden opgeroepen. Hierbij kan worden gedacht aan een liftmonteur die spoedreparaties moet oplossen. Tevens zijn deze te onderscheiden van andere oproepovereenkomsten doordat overeenkomsten waarin deze diensten zijn afgesproken niet als oproepovereenkomst worden gezien, indien de werknemer een vergoeding ontvangt voor de uren waarop hij beschikbaar moet zijn maar niet wordt opgeroepen. Bij bijvoorbeeld nulurencontracten wordt men niet beloond voor de uren waarop men wel beschikbaar moet zijn, maar niet wordt opgeroepen. Door deze urenvergoeding is voor werkgevers en werknemers duidelijk herkenbaar of er sprake is van consignatie- en bereikbaarheidsdiensten die niet als oproepovereenkomsten worden aangemerkt.

De regering acht afspraken over de hoogte van een vergoeding voor dergelijke diensten in beginsel aan cao-partijen of, als er geen cao van toepassing is, aan afspraken tussen werknemer en werkgever. In de cao of in de arbeidsovereenkomst kan worden bepaald welke vergoeding redelijk wordt geacht. Of een dergelijke vergoeding redelijk is kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de functieschaal van de werknemer of de uren waarop men beschikbaar moet zijn.⁴⁶

2.3.14

De leden van de GroenLinks-fractie, de PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of er nog aanvullende maatregelen worden genomen om de bereidheid te verbeteren van oproepkrachten om zich uit te spreken als afspraken niet worden nagekomen.

In het wetsvoorstel zijn verschillende maatregelen opgenomen om de positie van oproepkrachten te versterken en het «doenvermogen» te vergroten. Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat indien de werkgever de verplichting tot het doen van een aanbod voor een vaste arbeidsomvang niet nakomt, de werknemer recht heeft op loon over het aantal uren waarvoor de werkgever verplicht was een aanbod te doen. Hierbij heeft de oproepkracht tot vijf jaar na dato de mogelijkheid om een loonvordering in te stellen en hierbij wettelijke rente en wettelijke verhoging te vorderen. De regering verwacht dat van deze gevolgen ook een repressieve werking uitgaat. De regering acht aanvullende maatregelen daarom niet nodig.

2.3.15

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de 50PLUS-fractie zich af hoe op deze maatregelen gehandhaafd zal worden.

Zoals gebruikelijk in het arbeidsrecht is het aan de werknemer om in gesprek te gaan met zijn werkgever en om zich op zijn rechten te beroepen indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, mogelijk met behulp van rechtsbijstand. De regering heeft meerdere maatregelen voorgesteld om te voorkomen dat werkgevers de regeling tot het doen van een aanbod voor een vaste omvang ontwijken, terwijl ze de werknemer wel arbeid laten verrichten. Zo is geregeld dat als een werkgever binnen 6 maanden een nieuw contract aanbiedt, het aanbod voor de vaste arbeidsomvang blijft staan. Dit geldt ook voor opeenvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers, die, ongeacht of inzicht bestaat in de hoedanigheid en geschiktheid van de werknemer, ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moeten worden elkaars opvolger te zijn. Met dat laatste wordt voorkomen dat werkgevers pogen via payroll- of uitzendconstructies of via wisselingen van bv's het aanbod voor een vaste omvang ontwijken.

2.3.16

De leden van de SP-fractie merken op dat de voorgenomen termijn van twaalf maanden dat er een aanbod wordt gedaan een verslechtering is ten opzichte van wat nu is geregeld met betrekking tot het rechtsvermoeden van arbeidsomvang en vragende regering om daarop te reflecteren. Zij vragen of beide mogelijkheden naast elkaar blijven bestaan en zo ja of dat niet mogelijk leidt tot verwarring.

⁴⁶ Overigens kan er wanneer de werknemer te zeer beperkt wordt in zijn mogelijkheden om andere activiteiten te ondernemen sprake zijn van arbeidstijd waarop de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag van toepassing is.

Beide mogelijkheden blijven naast elkaar bestaan. Er is dan ook geen sprake van een verslechtering ten opzichte van hetgeen nu is geregeld. Doordat het initiatief van de twee regelingen verschillend is, zal er geen sprake zijn van verwarring. Het initiatief van het invoeren van het rechtsvermoeden ligt namelijk bij de werknemer terwijl het initiatief van het aanbod van een vaste arbeidsomvang bij de werkgever ligt. Een werknemer die 3 maanden op een oproepcontract werkzaam is, kan dus al in overleg met zijn werkgever om de arbeidsomvang te bepalen op het gemiddelde van de afgelopen drie maanden. Dit rechtsvermoeden kan echter door de werkgever worden weerlegd. Nadat een oproepcontract twaalf maanden heeft geduurd, moet de werkgever een aanbod doen voor het gemiddelde van de afgelopen 12 maanden. Dit betreft dus geen rechtsvermoeden meer, maar moet door de werkgever worden aangeboden. Overigens blijft het na deze 12 maanden nog steeds mogelijk een beroep op het rechtsvermoeden te doen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de werknemer het aanbod van de werkgever eerder niet heeft geaccepteerd, of als er na die 12 maanden een veel grotere arbeidsomvang lijkt te ontstaan, bijvoorbeeld door veel structureel overwerk. Als de werkgever geen aanbod doet, terwijl hij dat wel had moeten doen, kan de werknemer zich op beide regelingen beroepen.

2.3.17

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering voor de termijn van twaalf maanden heeft gekozen en niet heeft aangesloten bij de drie maanden van het rechtsvermoeden van arbeidsomvang. Ook vragen zij of de regering bereid is die drie maanden te blijven hanteren maar dan – evenals nu in het voorliggende wetsvoorstel – het initiatief bij de werkgever te leggen.

De regering heeft bewust voor de termijn van twaalf maanden gekozen. Bij het invoeren van het rechtsvermoeden heeft de regering overwogen dat een andere representatieve periode dan de in de wet opgenomen periode van drie maanden in aanmerking kan worden genomen, bijvoorbeeld een half jaar, als het gaat om werk met sectorale schommelingen.⁴⁷ Dergelijke sectorale schommelingen worden gecorrigeerd door een referentieperiode van 12 maanden te nemen waarop op een oproepcontract is gewerkt. Om ook na het aanbod de werkgever de mogelijkheid te geven met sectorale schommelingen rekening te houden, zou een werkgever een overeenkomst met een langere referentieperiode, zoals een jaarurennorm, kunnen aanbieden. Daardoor kan de werkgever de uren waarop gewerkt wordt flexibel inzetten over het jaar, maar heeft de werknemer tegelijkertijd ook inkomenszekerheid en werkzekerheid.

De regering stelt dus in het voorliggende voorstel voor dat de werkgever na twaalf maanden het initiatief moet nemen tot het aanbod voor een vaste arbeidsomvang. Wel kan de werknemer na drie maanden een beroep doen op het rechtsvermoeden, bijvoorbeeld als hij meent dat de arbeidsomvang voldoende vast staat. Bij dat beroep op het huidige rechtsvermoeden ligt het initiatief, zoals nu ook het geval is, bij de werknemer.

2.3.18

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat werkgevers een risico lopen wanneer zij onverwacht geconfronteerd worden met hoge kosten voor loondoorbetaling bij ziekte.

De regering leest de vraag van de SP-fractie zo, dat een werkgever geconfronteerd wordt met kosten voor loondoorbetaling indien een

⁴⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 263, nr. 33, p. 3.

oproepkracht ziek wordt en deze in het kader van de loondoorbetaling bij ziekte aantoont een vaste arbeidsomvang te hebben en daardoor ook recht heeft op loondoorbetaling van een bepaalde omvang. Deze situatie doet zich inderdaad voor in de huidige praktijk. De regering is echter van mening dat loondoorbetaling bij ziekte een belangrijk recht is dat voor alle werknemers geldt, ongeacht welk contract zij hebben.

2.3.19

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering een reactie te geven op de inbreng van de heer Weerdmeester van Young & United tijdens het rondetafelgesprek, die vreest dat jongeren steeds sneller weer op straat gezet worden.

De regering waardeert het optreden van de heer Weerdmeester om zijn ervaringen als oproepkracht te vertellen in het rondetafelgesprek. De heer Weerdmeester vertelde hierbij ook hoe moeilijk het is om als oproepkracht zelf initiatief te nemen in het halen van de hem toebehorende bescherming. De regering beoogt dat probleem aan te pakken door het initiatief na 12 maanden bij de werkgever te leggen. De zorgen van de heer Weerdmeester dat sommige jongeren na 12 maanden geen contractverlenging zullen krijgen zijn begrijpelijk, maar zoals in het antwoord op vraag 2.3.10 is aangegeven verwacht de regering dat werkgevers hierbij een weloverwogen afweging maken, waarbij ook het behoud van goed en gemotiveerd personeel in deze tijden van krapte kan meespelen. Tevens heeft de werknemer bij het niet verlengen van het contract recht op transitievergoeding.

2.3.20

De leden van de SP-fractie vragen tot slot een reactie op de zorgen over de afdwingbaarheid van deze maatregelen en het geschetste risico dat de werknemer minder wordt opgeroepen en/of zijn contract niet wordt verlengd als hij zijn rechten opeist. Ook de leden van de 50PLUS-fractie en de SGP-fractie vragen naar deze risico's en ook de leden van de Christen-Uniefractie vragen hoe de regering het risico weegt dat oproepkrachten minder worden opgeroepen.

Voor een antwoord op de vraag naar de afdwingbaarheid van de maatregelen wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 2.3.8 en 2.3.14. In antwoord op de vraag of het risico bestaat dat het beroepen van de oproepkracht op zijn rechten ertoe leidt dat hij niet meer wordt opgeroepen, verwijst de regering naar het arrest van de Hoge Raad op dit punt. De Hoge Raad heeft overwogen dat het niet oproepen van een oproepkracht zonder daarvoor een goede reden te hebben in strijd is met het beginsel van goed werkgeverschap. Een dergelijke strijd met het handelen als een goed werkgever kan leiden tot het toekennen van een loonvordering over de niet-opgeroepen uren.⁴⁸

2.3.21

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het risico ziet dat de oproeptermijn van vier dagen niet zal worden gebruikt als een minimumtermijn, maar in de praktijk een standaardtermijn wordt en zo ja, hoe dit wordt voorkomen.

Zoals in de memorie van toelichting uiteengezet, beoogt de regering in geen geval dat deze oproeptermijn als standaardtermijn wordt gehanteerd waarbinnen oproepkrachten worden opgeroepen. De termijn is slechts bedoeld als een minimumtermijn. Veelal bij reguliere werkzaamheden zal

⁴⁸ Hoge Raad 10-04-2015, ECLI:NL:HR:2015:923, (werknemer/Connexxion Openbaar Vervoer N.V.).

het rooster eerder kunnen worden vastgesteld en rondgestuurd en heeft de oproepkracht dus eerder weet van de tijdstippen waarop hij moet werken. Het kan voor een werkgever ook plezierig zijn om enige tijd voor aanvang van de werkzaamheden het rooster rond te krijgen. Ook de werkgever zal vaak ruim van tevoren willen weten of hij voldoende werknemers heeft voor de verwachte werkzaamheden. Bij een dergelijke roostering dient hij zich ook te houden aan de termijnen in artikel 4:2 van de Arbeidstijdenwet. Uit een enquête verricht door het CBS blijkt dat het in veel gevallen gebruikelijk is een langere oproeptermijn te hanteren, bij 30% van de werknemers zelfs langer dan 2 weken. Een langere oproeptermijn maakt het mogelijk om, indien een werknemer nog een andere deeltijd- of oproepbaan heeft, deze roosters op elkaar af te stemmen of bijvoorbeeld afspraken in het kader van werk-privé te maken.

Daarnaast zijn er geen consequenties aan verbonden indien een werknemer wordt opgeroepen maar ook weer wordt afgezegd buiten de termijn van vier dagen. In dat geval is het aan de werknemer en werkgever gezamenlijk om hier afspraken over te maken.

2.3.22

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering heeft overwogen om een langere termijn dan vier dagen te gebruiken.

De regering heeft dit overwogen, maar een langere termijn, zoals een termijn van 28 dagen, wordt te beperkt geacht als periode waarbinnen recht op loon ontstaat bij gehele of gedeeltelijke afzegging of wijziging van de tijdstippen van de oproep dan wel als geen gehoor aan de oproep hoeft te worden gegeven. De werkgever kan een bedrijf hebben in een sector waarbinnen het lastig kan zijn om een maand van tevoren al de verwachte werkzaamheden en de verwachte bezetting te voorzien. Daarom is gekozen voor een minimumtermijn van 4 dagen, die verkort kan worden bij cao indien dit noodzakelijk wordt geacht.

2.3.23

De leden van de PvdA-fractie vragen of overwogen is om voorwaarden te stellen aan de minimumtermijn zodat deze beperkt zal worden toegepast en enkel voor werk waarvoor dit noodzakelijk is.

De regering acht een termijn van vier dagen in algemene zin een termijn waarbij een werkgever kan voorzien of hij een werknemer moet oproepen, en waarbij een werknemer kan worden verplicht te komen werken. Bij een kortere termijn kan niet meer verwacht worden van de werknemer dat deze verplicht kan worden te komen werken en wordt recht op compensatie bij afzegging redelijk geacht. De regering heeft echter ook oog voor werk waarin een kortere termijn voor een oproep noodzakelijk kan zijn. In die gevallen hebben cao-partijen de ruimte om gegeven de omstandigheden in hun sector de termijn te verkorten daar waar het werk dat noodzakelijk maakt.

2.3.24

De leden van de 50PLUS-fractie beschouwen het opnemen van een definitie van het begrip «oproepovereenkomst» in principe als een verbetering. Zij vragen wel in te gaan op de kanttekening van VNO-NCW dat het toch nog de vraag is of deze definitie voldoende helder en werkbaar is in de praktijk.

De regering verwelkomt het standpunt van de 50PLUS-fractie dat het opnemen van een definitie van het begrip oproepovereenkomst een verbetering is. Met het opnemen van deze definitie is juist getracht om de gevraagde helderheid te geven. Naar aanleiding van verschillende

opmerkingen in de internetconsultatie van het wetsvoorstel is ervoor gekozen om bij lagere regelgeving een uitzondering te maken voor overeenkomsten met overeengekomen vergoede consignatiediensten en beschikbaarheidsdiensten in de zorg. De lagere regelgeving op dit punt is uitgezet voor internetconsultatie in november en december jl.

2.3.25

De leden van de fractie van 50PLUS vragen aandacht voor het verzoek van LTO-Nederland, om voldoende flexibiliteit te laten bestaan voor oproepkrachten bij agrarische seizoenarbeid. Uitzondering van de oproeptermijn van 4 dagen en de verplichting tot loonbetaling bij afzegging binnen de termijn van 4 dagen zou voor de agrarische sector volgens deze leden nog eens zorgvuldig gewogen moeten worden. Zij vragen of een zeer beperkte maatwerk aanpassing voor seizoenwerk mogelijk is. In het verlengde daarvan vragen de leden van de SGP-fractie naar een reactie op de stelling van LTO-Nederland dat de voorgestelde regeling onwerkbaar is. Bij het instellen van een minimumtermijn heeft de regering reeds beoogd een zorgvuldige afweging te maken tussen de belangen van de werkgever en de oproepwerknemer. De regering acht een termijn van vier dagen in algemene zin een termijn waarbij een werkgever kan voorzien of hij een werknemer moet oproepen, en dat de werkgever bij een kortere termijn niet meer kan verwachten van de werknemer dat deze verplicht kan worden te komen werken en de werknemer recht heeft op loon als compensatie bij afzegging. De regering heeft echter ook oog voor werk waarvoor een kortere termijn noodzakelijk kan zijn. In die gevallen hebben cao-partijen de ruimte om gegeven de omstandigheden in hun sector de termijn te verkorten tot 24 uur daar waar het werk dat noodzakelijk maakt. Een van deze redenen kan zijn dat het werk afhankelijk is van klimatologische omstandigheden, zoals in de agrarische sector.

Daarnaast wijst de regering op de mogelijkheid voor werkgevers om een contract met een jaarurennorm aan te bieden. In sectoren, zoals in de landbouwsector, zijn al goede afspraken gemaakt over dergelijke jaarurennormen, waarbij de werknemer zekerheid heeft over de arbeidsomvang en het inkomen en de werkgever de flexibiliteit behoudt om werknemers flexibel in te zetten naar gelang de (klimatologische) omstandigheden. Dergelijke contracten zijn geen oproepovereenkomst waardoor de maatregelen voor oproepovereenkomsten niet van toepassing zijn.

2.3.26

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat door de introductie van de verplichting voor de werkgever om na twaalf maanden het aanbod te doen van een vaste arbeidsomvang het bestaande bewijsvermoeden van de gemiddelde omvang verdwijnt. Deze leden vragen waarom de regering dit wenselijk acht.

De regering heeft niet beoogd dat met de introductie van het aanbod na twaalf maanden het bestaande rechtsvermoeden van de gemiddelde omvang verdwijnt, maar wil slechts een aanvullende maatregel treffen. Na 12 maanden is nog steeds het beroep op het rechtsvermoeden mogelijk. Wel acht de regering het wenselijk dat de werknemer na een dergelijke lange periode van inkomensonzekerheid het recht krijgt om een keuze te maken voor een arbeidsovereenkomst met een vaste arbeidsomvang. Voor een nadere onderbouwing van de periode van 12 maanden en de samenloop van de nieuwe regeling met het bestaande rechtsvermoeden wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de SP-fractie (2.3.16 en 2.3.17).

2.3.27

De leden van de SGP-fractie vragen wat het wetsvoorstel verandert aan het gegeven dat de werknemer in beide situaties zelf het risico zal moeten nemen om zich op zijn rechten te beroepen en de mogelijk ongewenste gevolgen daarbij zal moeten afwegen.

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 2.3.8. Doordat het initiatief naar de werkgever wordt verlegd, zal deze eerst aan zet zijn om in gesprek te gaan met de werknemer over aanpassing van zijn arbeidsomvang. Daarnaast is het effect van het invoeren van het rechtsvermoeden ongewis. Met de voorgestelde maatregelen is beoogd een helder gevolg voor de werkgever te verbinden aan het niet doen van het aanbod. De werknemer behoudt in dat geval recht op loon over de uren waarover het aanbod had moeten worden gedaan.

2.3.28

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de verplichting wil opleggen om een contract met gemiddelde arbeidsomvang aan te bieden, terwijl voor de betrokken werknemers op dat moment mogelijk onvoldoende werk bestaat om de verplichting waar te kunnen maken. Zij vragen of dit kan leiden tot de situatie dat door deze verplichting een verzoek om toestemming om arbeidsovereenkomsten te beëindigen wegens verval van arbeidsplaatsen moet worden ingediend.

Benadrukt wordt dat er geen verplichting wordt opgelegd om contractverlenging aan te bieden bij het aflopen van een oproepcontract voor bepaalde tijd. De wet regelt slechts de verplichting om, indien het contract de twaalf maandenperiode overschrijdt of het contract na 12 maanden wordt verlengd, ook een aanbod te doen voor een gemiddelde arbeidsomvang. De voorgestelde maatregel hoeft dus niet snel tot een verzoek tot verval van arbeidsplaatsen te leiden, nu een werkgever bij echte krapte ook een andere keuze kan maken, bijvoorbeeld door niet tot contractverlenging over te gaan. Daarnaast is het mogelijk om, bij seizoensfluctuatie, met de werknemer in overleg te gaan of het mogelijk is om een contract met een langere referentieperiode af te spreken, zoals een jaarurennorm, waarbij het salaris wel constant is. Daardoor heeft de werkgever de mogelijkheid om bij seizoensfluctuatie de inzet van zijn werknemers aan te passen, terwijl de werknemer over langere periode inkomens- en werkzekerheid heeft. In dat geval is geen sprake van een oproepovereenkomst als bedoeld in de voorgestelde maatregelen.

2.3.29

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het redelijk zou zijn dat bijvoorbeeld een student een volledige dag uitbetaald krijgt wanneer de werkgever zich binnen vier dagen voor aanvang van de arbeid genoodzaakt ziet het vastgestelde dagdeel om te wisselen, terwijl de student in kwestie de volledige dag beschikbaar is. Deze leden vragen waarom met name in de sfeer van bijbaantjes van jongeren niet een minder riante regeling wordt getroffen.

De regering heeft naar aanleiding van vragen hierover in de internetconsultatie van onderhavig wetsvoorstel overwogen om een uitzondering te maken voor deze situatie. Daar is echter niet voor gekozen, aangezien er is gekozen voor een algemene regeling. Het rechtsvermoeden van een bepaalde arbeidsomvang en de minimumduur van 3 uur geldt nu ook in het algemeen. Ook een algemene uitzondering voor bijvoorbeeld jongeren zou ongewenste effecten opleveren. Er is namelijk een groep jongeren die op jonge leeftijd start met een baan om te voorzien in het levensonderhoud. Het uitzonderen van kleine banen van studenten zou kunnen leiden tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen studenten

en niet-studenten en dat vindt de regering niet wenselijk. Daarom is ervoor gekozen dat alle werknemers die zich beschikbaar hebben moeten houden voor de uren waarvoor ze opgeroepen werden in loon gecompenseerd moeten worden.

2.4 Payroll

2.4.1

De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de ChristenUnie, 50PLUS en de SGP vragen hoe met voorliggend voorstel wordt voorkomen dat met de maatregelen op payroll het uitzendwerk zal worden geraakt. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kan thans met payroll van het gehele uitzendregime gebruik worden gemaakt. Dit vindt de regering onwenselijk en daarom zijn in het voorliggende voorstel maatregelen voorgesteld om dit te voorkomen. Hierbij is ook aangegeven dat het reguliere uitzenden zich met name onderscheidt van payroll doordat de uitzendwerkgever een allocatieve functie vervult, gericht op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door een actieve werving van de uitzendkracht en een actieve werving van inleners, waarbij de intercedenten van de uitzendwerkgever de uitzendkrachten vervolgens na actieve bemiddeling ter beschikking stellen aan inleners. Indien deze rol door de uitzendwerkgever wordt vervuld ten behoeve van de uitzendkracht wordt deze door deze maatregelen niet geraakt. Door dit wetsvoorstel komen er juist twee heldere regimes waarin voor payrollkrachten een gelijkstelling in de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden gaat gelden, terwijl bij uitzendkrachten slechts een beperkt regime van arbeidsvoorwaarden geldt en de uitzendwerkgever gebruik kan blijven maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime.

2.4.2

Het regeerakkoord geeft aan dat payroll fundamenteel zal worden gezien in het licht van het bij elkaar brengen van formeel en materieel werkgeverschap en of aanpassing van de definitie van de uitzendovereenkomst nodig is. De leden van de VVD-fractie vragen of hierover al gesprekken hebben plaatsgevonden met de sociale partners.

Het fundamenteel gezien van payroll in het licht van het dichterbij elkaar brengen van formeel en materieel werkgeverschap is als onderwerp meegegeven aan de Commissie regulering van werk. In de instellingsregeling is opgenomen dat het kabinet het van belang acht dat de Commissie regulering van werk de inbreng van sociale partners meeneemt in het advies.⁴⁹ Op welke wijze en op welk moment de Commissie dit doet, is aan de Commissie zelf; de Commissie gaat immers over haar eigen werkwijze. Ik kan hierover dus geen verdere mededelingen over doen, maar heb er vertrouwen in dat de Commissie hieraan op passende wijze invulling geeft.

2.4.3

Deze leden vragen op welke manier in de uitvoering van de genoemde maatregelen een goede werking wordt gewaarborgd, zodat kleine werkgevers gebruik kunnen blijven maken van payroll. Ook vragen zij hoe de uitvoerbaarheid zal worden gemonitord.

Met de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen heeft de regering rekening gehouden met de uitvoerbaarheid voor de opdrachtgever en payrollwerkgever en

⁴⁹ Staatscourant 2018, nr. 64352.

getracht hierin een balans te vinden voor partijen. Reeds daarom zijn maatregelen genomen om de mogelijkheden om van payrolling gebruik te maken uitvoerbaarder te maken, zonder concurrentie op arbeidsvoorwaarden te creëren. Zo wordt een informatieverplichting van de inlener aan de payrollwerkgever opgelegd, waardoor de payrollwerkgever beter weet welke arbeidsvoorwaarden hij dient op te nemen. Ook zijn er bijzondere regels voor de pensioenvoorziening en de fondsenverplichting in het wetsvoorstel opgenomen, omdat deze voorzieningen anders lastig uitvoerbaar zouden zijn. Voor een uitgebreide toelichting wordt ook verwezen naar paragraaf 2.4.3.5 in de memorie van toelichting. Ook zal bij de communicatie extra aandacht worden geschonken aan het voorlichten van opdrachtgevers, bijvoorbeeld ten aanzien van de checklists.⁵⁰ Dit met het streven de overgang naar het nieuwe regime te vergemakkelijken. Natuurlijk zal het kabinet de wettelijke maatregelen evalueren.

2.4.4

Het voorstel geeft aan dat met betrekking van de allocatiefunctie wordt uitgegaan van «actieve allocatie». Het voorstel geeft daarnaast indicaties waarmee bepaald kan worden of er sprake is van een «allocatieve functie» van de werkgever. De leden van de fracties van de VVD het CDA, de ChristenUnie, 50PLUS en de SGP vragen of voldoende duidelijk is wat er met allocatie wordt bedoeld.

De regering benadrukt dat het erom gaat dat de formele werkgever een allocatieve functie moet hebben vervuld. Dit betekent dat de uitzendwerkgever een actieve rol vervult in het bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid door een actieve werving van de uitzendkracht (door bijvoorbeeld de mogelijkheid van inschrijving als werkzoekende) en een actieve werving van inleners, waarbij de intercedenten van de uitzendwerkgever de uitzendkrachten vervolgens (na actieve bemiddeling) ter beschikking stellen aan de inlener of verschillende inleners. Simpel gezegd: de uitzendwerkgever moet de uitzendkracht hebben geworven en geselecteerd voor een vacature bij de opdrachtgever. Het uitzendbureau gaat zelf actief op zoek naar deze opdrachtgevers. Als extra handreiking zijn de indicaties in de toelichting toegevoegd. Indicaties voor afwezigheid van een dergelijke allocatiefunctie zijn bijvoorbeeld dat er sprake is van een draaideurconstructie (waarbij de werknemer voor de terbeschikkingstelling in dienst was bij de inlener) of dat het (payroll)bedrijf in zijn geheel geen allocatieve activiteiten heeft (bijvoorbeeld omdat deze geen vacaturesite heeft en geen intercedenten in dienst heeft die actief werven en selecteren). Een uitzendwerkgever die deze inspanningen wel heeft verricht, kan daarom met voldoende zekerheid weten dat hij niet onder het payrollregime valt.

2.4.5

De leden van de VVD-fractie wijzen op de jurisprudentie aangaande invulling van «passieve allocatie». Zij vragen hoe dit met het voorliggende voorstel wordt ondervangen.

Uit verschillende uitspraken blijkt inderdaad dat ook de rechterlijke macht in het kader van payrolling kijkt of de formele werkgever zelf een actieve allocatieve functie heeft vervuld.⁵¹ De Hoge Raad heeft echter geoordeeld dat de beoordeling in hoeverre een uitzendwerkgever een allocatieve rol heeft vervuld geen voorwaarde is om van het uitzendregime gebruik te mogen maken, zodat het vervullen van een allocatieve functie thans niet van belang is om gebruik te mogen maken van het verlicht arbeidsrech-

⁵⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 98.

⁵¹ Hof Amsterdam 12-09-2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3723; HR 02-12-2016, ECLI:NL:HR:2016:2757 (A/Leerorkest).

telijk regime.⁵² De regering vindt dit onwenselijk. Om concurrentie op arbeidsvoorwaarden in deze gevallen te voorkomen, zijn de maatregelen in onderhavig wetsvoorstel opgenomen.

2.4.6

De leden van de VVD-fractie vragen hoe toekomstbestendig de definitie is zoals die in het wetsvoorstel wordt gehanteerd in het licht van de innovaties op het gebied van werving, selectie en plaatsing.

Natuurlijk staat ook bij het invullen van de allocatieve functie van een uitzendwerkgever de technologie niet stil. Werd de werving en selectie eerst via de krant gedaan, nu vindt dit veelal plaats via vacaturesites, maken de intercedenten bij de uitzendbureaus gebruik van WhatsApp en kan via een videoverbinding op afstand contact gelegd worden met kandidaten. Nieuwe technologieën kunnen behulpzaam zijn in het werving- en selectieproces, denk ook aan kunstmatige intelligentie. Overigens verwachten experts dat het werk van recruiters niet wordt overgenomen door kunstmatige intelligentie, maar hier juist door versterkt wordt.⁵³ Een eerste selectie van bijvoorbeeld CV's zou via kunstmatige intelligentie kunnen worden gedaan. Nieuwe technologieën leiden voornamelijk tot een andere werkwijze bij uitzendbureaus, maar doen niet af aan de actieve allocatieve rol die uitzendbureaus hebben. De regering acht de in het wetsvoorstel gehanteerde definitie van de allocatiefunctie daarom voldoende toekomstbestendig.

2.4.7

De leden van de VVD-fractie vragen naar de invulling van de allocatiefunctie en de indicaties die in de memorie van toelichting op dat punt zijn opgenomen. Aan hoeveel indicaties – en in welke mate – moet een bedrijf voldoen alvorens er sprake kan zijn van allocatie, zo vragen deze leden.

Zoals gezegd is het begrip allocatiefunctie niet nieuw. Zoals reeds is aangegeven in de memorie van toelichting bij de Wet flexibiliteit en zekerheid, heeft de uitzendwerkgever in dat geval een actieve rol vervuld in het bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van tijdelijke arbeid door een actieve werving van de uitzendkracht (de mogelijkheid van inschrijving als werkzoekende) en een actieve werving van inleners, waarbij de intercedenten van de uitzendwerkgever de uitzendkrachten vervolgens (na actieve bemiddeling) ter beschikking stellen aan de inlener of verschillende inleners.⁵⁴ Dat begrip is dus leidend om te bepalen of er sprake is van een actieve allocatiefunctie door een werkgever. De indicaties dragen bij aan het bepalen of de werkgever ten behoeve van de arbeidskracht een voldoende allocatieve functie heeft vervuld. Geen van de bovengenoemde indicaties staan op zichzelf, maar tezamen kunnen ze helpen bij het bepalen of er sprake is van een allocatieve functie. Vanwege deze integrale benadering kan geen exact cijfer worden gegeven aan hoeveel indicaties een werkgever moet voldoen.

2.4.8

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen naar de toeleiding tot de arbeidsmarkt als het UWV en gemeente de werving en selectie hebben gedaan en de werknemer vervolgens via een andere formele werkgever (nu: het uitzendbureau) te werk wordt gesteld.

⁵² Hoge Raad, 04-11-2016, ECLI:NL:HR:2016:2356 (StiPP/Care4Care).

⁵³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.abu.nl/over-de-branche/publicaties/2017-4-uitzendwerk/het-interview-pionier-jim-stolze-over-de-digitale-toekomst> en https://www.flexnieuws.nl/2017/11/15/recruiter-chatbot/#.XBJd4skV_yQ.

⁵⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25 263, nr. 3, p. 9.

In dat geval is er geen sprake van een allocatieve functie van de formele werkgever en dus sprake van payrolling indien de werknemer exclusief aan de opdrachtgever terbeschikking wordt gesteld. In reactie op deze vragen verwijst de regering ook naar paragraaf 2.4.3 van de memorie van toelichting. Het blijft nog steeds mogelijk dat een ander bedrijf de tijdelijke verloning op zich neemt, zodat de gemeente in combinatie met het SW-bedrijf als onderdeel van het traject een zorgvuldige intake en diagnose doet en/of werknemersvaardigheden ontwikkelt bij de werknemer. Het blijft dan ook mogelijk om hiervoor een tijdelijk dienstverband aan te gaan, waarna de werknemer in dienst kan treden bij de inlener. Het niet kunnen toepassen van het lichtere arbeidsrechtelijk regime hoeft hiervoor dus geen belemmering te zijn.

2.4.9

De leden van de VVD-fractie vragen of er volgens de Minister scenario's te noemen zijn waarbij vanuit het uitzendbureau geen allocatie heeft plaatsgevonden maar waarbij de medewerker die door het UWV of de gemeente is aangedragen toch onder het uitzendregime valt.

De regering beantwoordt deze vraag bevestigend, aangezien voorwaarde voor de toepassing van het payrollregime is dat de werknemer ook exclusief aan de werkgever ter beschikking wordt gesteld. Indien de werkgever de allocatiefunctie niet heeft vervuld maar er geen sprake is van exclusieve terbeschikkingstelling, dan kan de werknemers toch onder het uitzendregime vallen.

2.4.10

De leden van de VVD-fractie vragen om de passage uit de memorie van toelichting nader te omschrijven, waarin staat dat van een allocatieve functie ook sprake kan zijn als de gemeente of het UWV in samenwerking met het uitzendbureau kandidaten aandraagt voor uitzendwerk en dat hierbij betrokken zal moeten worden of het uitzendbureau zelf actief betrokken is geweest bij de selectie van kandidaten.

Zoals eerder aangegeven blijft uitzenden van kandidaten van het UWV of de gemeente mogelijk, als het (SW-)uitzendbedrijf wel een allocatieve functie vervult. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de werkzoekende zelf actief op zoek gaat naar werk en zich in dat kader meldt bij het uitzendbureau en het uitzendbureau, actief opdrachten voor deze werkzoekende zoekt en zich richt op de werving van inleners en hier actief bij bemiddelt. Van een allocatieve functie kan ook sprake zijn als de gemeente of het UWV in samenwerking met het uitzendbureau kandidaten aandraagt voor uitzendwerk. Er moet altijd sprake zijn van allocatieve werkzaamheden door de uitlenende werkgever zelf, maar die allocatieve werkzaamheden hoeven niet exclusief gedaan te worden door de uitlenende werkgever. Samenwerking van het UWV of de gemeente met het uitzendbureau is dan goed mogelijk. Zo kunnen zij actief met mensen uit hun doelgroep in gesprek gaan en de verschillende mogelijkheden bespreken om aan het werk te gaan. Wel realiseert de regering zich dat het in de praktijk in de regio's soms lastiger kan zijn om dit onderscheid te maken, vanwege de actieve taak die de gemeenten en het UWV hebben om – bijvoorbeeld samenwerkend in een werkgeversservicepunt (WSP) – de doelgroepen van de Participatiewet ondersteuning te bieden bij de arbeidsinschakeling. In het bijzonder bij speciale groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zal er vaker grotere betrokkenheid zijn van een publieke partij bij de bemiddeling.

2.4.11

Deze leden vragen ook of er constructies denkbaar zijn waarbij uitzendbureaus samen met opdrachtgevers kandidaten bij payrollbedrijven aandragen waarbij het payrollbedrijf actief betrokken wordt bij de selectie van kandidaten waardoor de verloning van de «winnende» kandidaat onder het uitzendregime valt.

Afhankelijk van de rol die de formele werkgever in een dergelijke selectie heeft, is het mogelijk dat er sprake is van een constructie die onder het uitzendregime valt. In het voorbeeld van de leden van de VVD-fractie lijken de opdrachtgevers en de uitzendbedrijven echter zelf de werving en selectie op zich te nemen; zij vervullen in dit voorbeeld immers de actieve en doorslaggevende rol om een uiteindelijke werknemer te werven en te selecteren. Het uitzendbureau heeft daarbij immers al opdrachtgevers en kandidaten geworven. De rol van het payrollbedrijf is in dit voorbeeld, zoals deze leden terecht aangeven, de rol van een payrollbedrijf, namelijk verloning en ontzorging.

2.4.12

Volgens het wetsvoorstel moeten payrollwerkgevers hun payrollwerknemers een «adequaat» pensioen bieden. Bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt nader uitgewerkt waaraan een pensioenvoorziening moet voldoen om het predicaat «adequaat» te verdienen. De leden van de VVD-fractie en de 50PLUS-fractie vragen hoe dit «verplichte» pensioen zich volgens de Minister verhoudt tot de vrijheid van onderhandelen van werkgevers en werknemers.

Verwezen wordt naar het nader rapport bij onderhavig wetsvoorstel.⁵⁵ De regering onderschrijft het belang van de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, waaronder de pensioenregeling. Tegelijkertijd vindt de regering het onwenselijk dat door middel van een payrollconstructie oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvindt. In het totaal aan arbeidsvoorwaarden is pensioen zeer belangrijk, waarbij de kostenverschillen tussen het wel of niet treffen van een pensioenregeling groot kunnen zijn. Overigens geldt de verplichting alleen wanneer werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener recht hebben op een pensioenregeling, of – indien er geen vergelijkbare werknemers werkzaam zijn – werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven waarin de inlener werkzaam is recht hebben op een pensioenregeling. Indien hier geen sprake van is, geldt op grond van het wetsvoorstel geen verplichting tot het treffen van een pensioenregeling. Vanuit concurrentieoogpunt zou een gelijke pensioenregeling te prefereren zijn, maar hier is om uitvoeringstechnische redenen niet voor gekozen. De voorgestelde invulling van een adequaat pensioen gaat deze oneigenlijke concurrentie tegen, maar laat partijen desondanks vrijheid om hun eigen pensioenregeling vorm te geven, mits deze voldoet aan de bij amvb te stellen (minimum)voorwaarden. Zo staat het werkgevers en werknemers – onder meer – vrij om de aard van de pensioenregeling te bepalen, de pensioenambitie, of er bovenop de werkgeversbijdrage wel of niet een werknemersbijdrage wordt geheven en door wie de regeling wordt uitgevoerd.

2.4.13

De leden van de VVD-fractie vragen of het kan gebeuren dat een «adequate pensioenregeling» nadelig uitpakt voor een payrollwerknemer ten opzichte van de huidige pensioenregeling voor de uitzend -en

⁵⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 22–23.

payrollsector en of is overlegd met STiPP over de implementatie van de adequate pensioenregeling.

Ten opzichte van de huidige pensioenregeling voor de uitzendsector, waar het merendeel van de payrollwerknemers aan deelneemt, pakt de adequate pensioenregeling voordelig uit. Een deel van de payrollwerknemers is vrijgesteld van deelname aan STiPP, omdat zij deelnemen aan de pensioenregeling van de bedrijfstak waaronder de inlener ressorteert. De beoogde regeling laat deze mogelijkheid vanzelfsprekend intact. Met vertegenwoordigers van STiPP is gesproken over enkele juridische en uitvoeringstechnische aspecten van de beoogde regeling, in het bijzonder over de gevolgen van het adagium «geen premie, wel recht». Dit overleg heeft geleid tot verduidelijking van de regeling. De zorgen van de leden van de VVD-fractie dat deze voorwaarden slechter zijn ten opzichte van de voorwaarden die gelden voor de pensioenregeling die STiPP aanbiedt, zijn dus ongegrond. De voorziene de regeling zal, na uitwerking, nog op internetconsultatie.nl worden geplaatst. Verschillende partijen, waaronder STiPP zullen dan in de gelegenheid zijn om hun reactie op de uitgewerkte regeling te geven.

2.4.14

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de informatieplicht wat betreft de arbeidsvoorwaarden van de inlener naar de juridisch werkgever geborgd en gehandhaafd gaat worden.

De informatieplicht wordt wettelijk voorgeschreven in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Hiermee is de informatieplicht van de inlener aan de formeel werkgever geborgd. De formele werkgever zal dit nodig hebben om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen om gelijke arbeidsvoorwaarden te bieden. Het is goed voorstelbaar dat een payrollbedrijf zal weigeren het formeel werkgeverschap op zich te nemen als de opdrachtgever niet aan zijn wettelijke verplichting voldoet. Tevens zal de formele werkgever de arbeidsvoorwaarden aan de werknemer moeten mededelen (artikel 7:655 BW). Indien er fouten zitten in de informatie die de inlener heeft verstrekt aan de juridisch werkgever zal dit naar verwachting snel aan het licht komen als de werknemer deze fout ontdekt en kan dit hersteld worden.

2.4.15

De leden van de VVD-fractie vragen naar de borging en handhaving van de informatieplicht in het licht van de toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

In paragraaf 5.4.2 van de memorie van toelichting bij de Wab is ingegaan op de toetsing door de ATR. De ATR verwijst hiervoor naar de mogelijkheid van het versterken van het gemak van naleving door het beschikbaar stellen van handige praktijkvoorbeelden en checklists. Hier zal in het communicatietraject rekening mee worden gehouden. Ook wijst de ATR naar de mogelijk mindere bereidheid van opdrachtgevers om wijzigingen in loonelementen door te geven. In reactie daarop wordt gewezen op de ketenaansprakelijkheid voor loon⁵⁶, die de opdrachtgever stimuleert om de juiste loonemolumenten aan de formele werkgever door te geven omdat de opdrachtgever anders zelf aansprakelijk kan worden gesteld voor de voldoening van het verschuldigde loon.

2.4.16

De leden van de VVD-fractie vragen of er per medewerker gekeken moet worden naar tussentijdse salariswijzigingen.

⁵⁶ Artikel 7:616a e.v. BW.

Inderdaad zullen tussentijdse salariswijzigingen individueel moeten worden doorgevoerd, hetgeen niet bijzonder is, nu uitzendkrachten ook al recht hebben op periodieke loonsverhogingen zoals deze bij de inlener gelden. De amvb laat werkgevers en werknemers(organisaties) veel ruimte om de pensioenregeling vorm te geven. Wel is de opbouw van het pensioen in de meeste pensioenregelingen gerelateerd aan de hoogte van het salaris. Of de pensioenopbouw bij een tussentijdse salariswijziging direct wordt aangepast of (bijvoorbeeld) eenmaal per jaar is aan de betrokken partijen.

2.4.17

De leden van de VVD-fractie vragen of het moeten doorgeven van dergelijke individuele wijzigingen leidt tot extra administratieve lasten. Voor de inlener heeft een salarisverhoging van de payrollwerknemer geen administratieve gevolgen. De pensioenregeling is immers een zaak van de payroll-werkgever en zijn werknemers. Bij de berekening van de administratieve lasten (paragraaf 5.3.1 van de memorie van toelichting) is rekening gehouden met de kosten die met de uitvoering van de pensioenregeling en het doorvoeren van tussentijdse wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden zijn gemoeid.

2.4.18

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie naar de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak StiPP/Care4Care en om inzicht in de verhouding tussen het bestaande artikel 7:690 BW en het voorgestelde artikel 7:692 BW. Zoals eerder aangegeven (in antwoord op vraag 2.4.5) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat voor het aannemen van een uitzendovereenkomst (artikel 7:690 BW) niet is vereist dat een formele werkgever een actieve allocatieve functie heeft vervuld. Deze uitspraak laat de regering in stand, in die zin dat ook een bedrijf dat geen actieve allocatieve functie heeft vervuld het formeel werkgeverschap op zich kan nemen, hoewel de arbeid wordt verricht onder toezicht en leiding van de opdrachtgever. De regering heeft daarom besloten om een aparte definitie op te nemen voor dergelijke overeenkomsten, waarbij de werkgever geen actieve allocatieve functie vervult (het voorgestelde artikel 7:692 BW). Wel vindt de regering het onwenselijk dat in dat geval gebruik kan worden gemaakt van het verlicht arbeidsrechtelijk regime van artikel 7:691 BW. Daarom is bepaald dat toepassing van het verlicht arbeidsrechtelijk regime niet is toegestaan (conform het voorgestelde artikel 7:693, eerste lid, BW). De payrollovereenkomst (artikel 7:692 BW) is daarmee een bijzondere vorm van de uitzendovereenkomst (artikel 7:690), waarop het verlicht arbeidsrechtelijk regime niet van toepassing is.

2.4.19

De leden van de CDA-fractie en de 50PLUS-fractie zijn benieuwd of mogelijke onduidelijkheid over de gebruikte definitie van payrolling zou kunnen leiden tot rechtsonzekerheid.

De regering is van mening dat met de definitie, en de gehanteerde indicaties in de memorie van toelichting, partijen voldoende handvatten geboden worden om hun rechtspositie te bepalen. Hierbij dient het geheel aan omstandigheden te worden meegewogen. In dat kader verwijst de regering ook naar het eerder gegeven antwoord op vraag 2.4.7. Gewezen wordt ook op eerdere uitspraken door de Hoge Raad over de toetsing hoe een overeenkomst moet worden gekwalificeerd. Hierbij dienen alle omstandigheden te worden meegenomen om te toetsen of iets als uitzendovereenkomst of als payrollovereenkomst dient te worden gekwalificeerd, mede aan de hand van wat de partijen over en weer van

elkaar verwachten en afhankelijk van de feitelijke uitvoering van de overeenkomst. Dit leidt niet tot rechtsonzekerheid, omdat de Hoge Raad tevens heeft geoordeeld dat er geen sprake kan zijn van een geruisloze overgang naar een andersoortige overeenkomst, enkel door het verstrijken van de tijd, waarbij voor geen van de partijen duidelijk zou zijn op welk tijdstip deze overgang zich zou hebben voltrokken.⁵⁷ Een dergelijke rechtsonzekerheid wordt ook hier niet beoogd en niet gecreëerd. Wel kan de rechter, gegeven de specifieke omstandigheden van het geval, concluderen dat er sprake was van een uitzend- of payrollovereenkomst, ondanks dat het contract op voorhand anders geduid werd.

2.4.20

De leden van de CDA-fractie en de leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering de definitie van payrolling kan verduidelijken, rekening houdend met de opmerkingen die de Raad van State hierover gemaakt heeft, en of de regering kan toelichten waarom zij dit wel of niet nodig acht.

De regering heeft, naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de definitie, aanleiding gezien in paragraaf 2.4.3.1 van de memorie van toelichting meer aandacht te schenken aan de gehanteerde definitie en hierbij de kanttekeningen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) mee te nemen. De regering deelt het standpunt van de Afdeling niet dat de huidige definitie geen geschikte afbakening zou bieden. De redenen hiervoor zijn uiteengezet in het nader rapport.⁵⁸

2.4.21

De leden van de CDA-fractie en de 50PLUS-fractie vragen naar het tijdstip van beschikbaarheid van de lagere regelgeving waarin de vormgeving van de adequate pensioenregeling is omschreven.

In reactie daarop wordt aangegeven dat dit conceptbesluit momenteel nog in voorbereiding is. Het zal naar verwachting begin 2019 worden gepubliceerd op internetconsultatie.nl.

2.4.22

De leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de PvdA en de ChristenUnie vragen de regering om in te gaan op de risico's die de brancheorganisatie van Sociaal Werkbedrijven Cedris ziet van de voorstellen rondom payrolling voor de uitvoering van de banenafsprak voor mensen met een arbeidsbeperking. Zo zou duurzame detachering van mensen met loonkostensubsidie en (korter durende) verloning als onderdeel van een re-integratietraject door deze wet als payrolling beschouwd kunnen worden. Beide zijn er juist op gericht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, bij voorkeur duurzaam, toegang te verschaffen tot deze arbeidsmarkt en een arbeidsmarktpositie te verkrijgen. Cedris stelt dat hierdoor de brugfunctie onder druk komt te staan en de uitvoering van de participatiewet op gemeentelijk niveau gehinderd wordt. De leden vragen in te gaan op deze brugfunctie niet meer kan plaatsvinden onder de huidige arbeidsvoorwaarden.

Voor een antwoord op de geuite zorgen van Cedris over de allocatiefunctie wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.10. De regering realiseert zich dat het in de praktijk in de regio's soms lastiger kan zijn om dit onderscheid te maken, vanwege de actieve taak die de gemeenten en het UWV hebben om de doelgroepen van de Participatiewet onder-

⁵⁷ Hoge Raad, 05-04-2002, ECLI:NL:HR:2002:AD8186, ECLI:NL:PHR:2002:AD8186, C00/334HR.

⁵⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 19.

steuning te bieden bij de arbeidsinschakeling. In het bijzonder bij speciale groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zal er vaker grotere betrokkenheid zijn van een publieke partij bij de bemiddeling. Wel dient ook bij deze speciale groep te worden voorkomen dat het uitzendregime misbruikt wordt om deze doelgroepen in een mindere rechtspositie bij een inlener te laten werken.

Of deze doelgroepen straks niet meer gedetacheerd kunnen worden onder de huidige arbeidsvoorwaarden is niet te overzien. Dat is namelijk afhankelijk van of bij de payrollconstructies een uitzendbeding wordt overeengekomen, de ketenbepaling die het mogelijk maakt dat voor 5,5 jaar tijdelijke contracten kunnen worden overeengekomen is toegepast en welke arbeidsvoorwaarden worden toegepast. Uit een verkenning van het CAOP blijkt dat de toepasselijkheid van het uitzendbeding weinig voorkomt in verband met de kwetsbaarheid van de doelgroep.⁵⁹ Het toepasselijk zijn van het payrollregime betekent trouwens niet onverkort dat de arbeidsvoorwaarden van deze groep fors duurder worden. Indien de werknemers nu op minimumloon worden beloond, kan dit na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds het geval zijn. Dat is afhankelijk van of zij worden gepayrolld in een sector waarin een aparte minimumloon-beloningsschaal is opgenomen voor mensen die behoren tot de doelgroep, conform de oproep in het Sociaal akkoord van 2013, als onderdeel van de Banenafspraken. In die oproep zijn namelijk sociale partners opgeroepen om in alle reguliere cao's laagste loonschalen op te nemen tussen 100 en 120% van het wml, te beginnen op 100% wml ten behoeve van de doelgroep van de Banenafspraken). Wel kunnen er op andere arbeidsvoorwaarden (zoals dertiende maand en pensioen) nog kostenverschillen zijn.

2.4.23

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering kijkt naar de suggestie van de Afdeling en een aantal andere partijen om het criterium van duur op te nemen bij het onderscheid tussen terbeschikkingstelling in het kader van het ontzorgen van werkgevers (payrolling) en terbeschikkingstelling in het kader van het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (uitzenden). Wat zou het betekenen voor de huidige vormen van uitzenden en payrolling als er bijvoorbeeld een maximumduur van 12 maanden zou worden toegepast, waarnaar altijd gelijkstelling in arbeidsvoorwaarden met reguliere werknemers verplicht wordt gesteld?

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van een andere vormgeving van het regime voor terbeschikkingstelling, door een criterium op te nemen met een bepaalde duur (van bijvoorbeeld 12 maanden) in plaats van het onderscheid op grond van (het ontbreken van) een allocatieve functie in onderhavig wetsvoorstel. Bij de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat gevraagd wordt naar de duur van de terbeschikkingstelling van een individuele werknemer en niet de duur van de inzet van de opdrachtgever van opeenvolgende terbeschikkingstellingen in dezelfde functie in zijn bedrijf. Wanneer de duur van de terbeschikkingstelling bepalend wordt voor een gelijkstelling in arbeidsvoorwaarden en rechtspositie zijn twee gevolgen te onderscheiden. Payrollwerkgevers (die geen allocatieve functie vervullen) kunnen binnen die twaalf maanden nog steeds gebruikmaken van de beperkte gelijkstelling in de arbeidsvoorwaarden en het lichter arbeidsrechtelijk regime. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt in die gevallen niet voorkomen. Anderzijds worden uitzendwerkgevers, die een allocatieve functie hebben vervuld, na 12 maanden geconfronteerd met gelijkstelling van de arbeidsvoorwaarden. Ook kunnen zij geen gebruik meer maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime. Dit heeft gevolgen voor de

⁵⁹ CAOP, *Dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden doelgroep Participatiewet*, september 2018.

huidige werkwijze, aangezien de ABU en NBBU-cao's voor onbepaalde tijd afwijken van de loonverhoudingsnorm op grond van het huidige artikel 8 Waadi en in het kader van het verlicht arbeidsrechtelijk regime voor 5,5 jaar (bij cao) kan worden afgeweken van de reguliere ketenbepaling, de loondoorbetalingsplicht voor 1,5 jaar (bij cao) kan worden uitgesloten en bij cao kan worden geregeld dat voor 1,5 jaar het uitzendbeding kan worden overeengekomen. De regering heeft daarom in dit wetsvoorstel niet voor die modaliteit gekozen, ook niet omdat het huidige onderscheid tussen payrolling en uitzenden aansluit bij de huidige opvattingen over het onderscheid tussen payrolling en uitzenden.⁶⁰

2.4.24

De leden van de D66-fractie vragen ook of de inschatting van de regering is dat de voorwaarde van «exclusieve ter beschikkingstelling» goed te handhaven is.

De regering merkt op dat in dat kader indicaties in de memorie van toelichting zijn meegegeven die het beogen duidelijker te maken hoe dit element in de praktijk kan worden getoetst. De regering zal, ook naar aanleiding van signalen uit de praktijk, beogen goed te evalueren hoe het wetsvoorstel uitwerkt in de praktijk en hoe de werknemer zijn rechten kan effectueren.

2.4.25

De leden van de D66-fractie vragen wat er precies gebeurt met freelancers die zich via een payrollbedrijf laten verlonen. Zij vragen of de arbeidsvoorwaarden van deze groep ook direct gelijkgesteld worden met werknemers in dezelfde sector en of deze freelancers bijvoorbeeld meteen pensioen op gaan bouwen.

In zijn algemeenheid geldt voor arbeidskrachten die ter beschikking worden gesteld aan een inlener om onder diens toezicht en leiding te werken de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Om op deze loonverhoudingsnorm aanspraak te maken, hoeft de payrollwerknemer niet werkzaam te zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Ook arbeidskrachten die buiten arbeidsovereenkomst werkzaam zijn kunnen onder omstandigheden een beroep doen op deze bescherming. Dit is bevestigd in uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Hoge Raad.⁶¹ Dit betekent dat als freelancers zich via een payrollbedrijf laten verlonen terwijl zij onder toezicht en leiding van een opdrachtgever werken, zij recht hebben op gelijke arbeidsvoorwaarden als werknemers in dezelfde sector. Of er sprake is van toezicht en leiding over de werkzaamheden kan aan de hand van verschillende criteria worden beoordeeld, zoals de omstandigheid dat de inlener eindverantwoordelijkheid blijft dragen over de werkzaamheden.⁶² In dat geval vallen zij ook onder de verplichting dat het payrollbureau moet zorgdragen voor een adequate pensioenregeling, mits werknemers in dat bedrijf of in die sector onder een pensioenregeling vallen.

2.4.26

De leden van de fracties van D66, GroenLinks en de PvdA vragen naar de gevolgen voor het in dienst nemen van doelgroepen, specifiek door

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de Ontslagregeling en de eerder aangehaalde rechtspraak (antwoord op vraag 2.4.5).

⁶¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 16 november 2016, ECLI:EU:C:2016:883 (C-216/15), Hoge Raad 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:689). Zie ook de laatste alinea van paragraaf 2.4.3.7 van de memorie van toelichting.

⁶² Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 april 2018, ECLI:N:GHSHE:2018:1504.

sociale ontwikkelbedrijven, zoals mensen met een arbeidsbeperking of anderen die aan de slag gaan vanuit de WWV of de bijstand. Kunnen zij straks niet meer gedetacheerd worden onder de huidige arbeidsvoorwaarden omdat deze groepen zullen worden aangemerkt als payrollers in plaats van uitzendkrachten?

De regering benadrukt dat het wetsvoorstel niet beoogt om de drempel tot plaatsing en de opstap naar werk onnodig te verhogen. De zorg dat het uitzenden van doelgroepen straks volledig onder het payrollregime komt te vallen is onterecht. Uitzenden blijft mogelijk, ook voor deze doelgroepen, als het uitzendbedrijf wel een allocatieve functie vervult. Van een allocatieve functie kan sprake zijn als de gemeente of het UWV in samenwerking met het uitzendbureau kandidaten aandraagt voor uitzendwerk. Hierbij zal bekeken moeten worden of het uitzendbureau zelf actief betrokken is geweest bij de selectie van kandidaten. In die gevallen beoogt de regering in geen geval de opstapfunctie van uitzenden te beperken. Wel beoogt de regering te voorkomen dat ook bij deze mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in een payrollconstructie sprake is van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld door hen in een slechtere rechtspositie te plaatsen. Als de payrollwerkgever slechts het «ontzorgen» doet en er dus geen sprake is van een allocatieve functie van de formele werkgever, is er inderdaad sprake van payrolling. Ten aanzien van de vraag of er dan een wijziging van arbeidsvoorwaarden moet optreden wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.22.

2.4.27

De leden van de D66-fractie vragen of het aanbieden van re-integratie ook onder de definitie van de allocatiefunctie valt.

In antwoord daarop is van belang dat bij de invulling van het begrip allocatie het aanbieden van re-integratie geen rol speelt. Ook is van belang wat bedoeld wordt met «het aanbieden van re-integratie». Een formele werkgever kan in geval van ziekte van zijn eigen personeel verplicht zijn te ondersteunen bij re-integreren. Bij de zogenoemde «re-integratie tweede spoor», waarbij een werknemer arbeid gaat verrichten in een ander bedrijf in het kader van het verrichten van passende arbeid, blijft de huidige dienstbetrekking in stand (artikel 7:629, twaalfde lid, BW). De dienstbetrekking converteert dan niet ineens tot een payrollovereenkomst. Ook kan met «re-integratie» worden bedoeld het aanbieden van re-integratievoorzieningen in het kader van sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, door de gemeente als bedoeld in de Participatiewet. In dat geval is het volgende van belang. De voorzieningen die de gemeente kan aanbieden in het kader van re-integratie kunnen verschillende vormen hebben. Niet al deze vormen leiden tot het aangaan van een arbeidsovereenkomst. Dat is afhankelijk van de gekozen vormgeving door de gemeente.⁶³ Indien er geen sprake is van het verrichten van arbeid onder toezicht en leiding van een derde en deze terbeschikkingstelling niet plaatsvindt tegen een vergoeding, is er ook geen sprake van payrolling.

2.4.28

De leden vragen in welke mate op dit moment de doelgroepen die via het UWV of de gemeente worden aangedragen, worden gekoppeld aan een inlener (allocatie) door het bureau dat het formele werkgeverschap op zich neemt.

⁶³ Zie bijvoorbeeld verschillende uitspraken van de Centrale Raad van Beroep op dit punt: CRvB, 11-04-2017, nr. 15/5414 WWB; CRvB, 22-12-2015, nr. 15/590 WWB e.v.; en CRvB 15-04-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ1801.

Hier kan geen eensluitend antwoord op worden gegeven, omdat de praktijk diffuus is. Er bestaan in de praktijk vele (publiek/private) samenwerkingsvormen. Uit een verkenning door het CAOP in opdracht van het kenniscentrum en A&O-fonds sociale werkgelegenheid blijkt dat direct werkgeverschap (zonder inleenverband) het meeste voorkomt, maar dat bij de inleenverbanden zowel uitzenden als payrolling voorkomt.⁶⁴ De diversiteit van de contracten van personen die geen rechtstreeks dienstverband hebben, zijn volgens het CAOP een gevolg van de decentrale aanpak. Hierdoor zijn er verschillende benaderingen die in de regio's worden gehanteerd om deze doelgroep uit de Participatiewet aan het werk te helpen.

2.4.29

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de uitgebreidere ontslagbescherming en de uitgebreidere arbeidsvoorwaarden weegt tegen de mogelijkheid dat potentiële werkgevers mogelijk de kosten te hoog vinden om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen.

De regering ziet dit effect in de praktijk niet overheersen. Van de extra banen die zijn gerealiseerd in het kader van de banenafspraken is zo'n 70% op basis van een regulier dienstverband. De regering is blij dat werkgevers op dat punt geen onoverkomelijke bezwaren lijken te zien. Voor wat betreft de uitgebreidere rechtspositie en arbeidsvoorwaarden wordt tevens verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.22.

2.4.30

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen naar aanleiding van de passage in de memorie van toelichting dat «voor opdrachtgevers die payrolling gebruiken om te voorzien in een behoefte aan flexibele werknemers de mogelijkheid van payrolling blijft bestaan». Zij vragen of de regering kan bevestigen dat payrolling niet gebruikt zou moeten worden als flexwerkconstructie en dat het streven blijft om dit tegen te gaan.

De regering onderschrijft dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het oneigenlijk gebruik van het verlicht arbeidsrechtelijk regime dat mogelijk is bij uitzenden voorkomen moet worden. Wel blijft het mogelijk om payrollwerknemers in te zetten, ook op tijdelijke basis. De regering wil flexibele arbeid niet onmogelijk maken, maar wel ervoor zorgen dat dit aansluit bij de aard van het werk en dat flexibele arbeid op een juiste manier wordt betaald. De regering beoogt in geen geval voor te schrijven dat payrollwerknemers direct in vaste dienst dienen te worden genomen. Voor opdrachtgevers en payrollwerkgevers blijft het mogelijk om van de reguliere ketenregeling gebruik te maken. In die zin blijft de mogelijkheid van payrolling bestaan bij het inzetten van flexibele, tijdelijke, werknemers voor bijvoorbeeld een tijdelijke vacature, zolang er niet geconcurrereerd wordt op arbeidsvoorwaarden.

2.4.31

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de forse administratieve lasten voor payrollwerkgevers, opdrachtgevers en pensioenfondsen bij een gelijk pensioen niet opwegen tegen de gelijke rechten voor payrollwerknemers.

Een gelijke pensioenopbouw ten opzichte van (vergelijkbare) werknemers van de inlener is lang niet in alle gevallen mogelijk en bovendien administratief zeer belastend. Vrijwillige aansluiting van een payrollwerkgever bij een bedrijfstakpensioenfonds kan alleen als de statuten van dat

⁶⁴ CAOP september 2018.

fonds dit mogelijk maken. Daarnaast is het onmogelijk voor een payrollwerkgever om zich aan te sluiten indien de opdrachtgever een ondernemingspensioenfonds heeft. Zelfs als het juridisch mogelijk zou zijn voor een payrollwerkgever om zich aan te sluiten, zou het aanzienlijke administratieve lasten opleveren. De meeste payrollbedrijven werken voor meerdere opdrachtgevers. De payrollwerkgever moet zich dan aansluiten bij verschillende pensioenuitvoerders (bedrijfstakpensioenfonds, verzekeraars of premiepensioeninstellingen). De aansluiting, gegevensuitwisseling en premiebetaling bij verschillende uitvoerders zou forse extra administratieve lasten met zich meebrengen. Deze lasten gaan uiteindelijk ten koste van de pensioenopbouw en komen daarmee ten laste van de betrokken werknemers. De minimumvoorwaarden die in de amvb zullen worden opgenomen strekken tot een aanzienlijke verbetering in pensioenopbouw voor payrollwerknemers, zonder de genoemde administratieve lasten. Hierbij wordt ook het kostenverschil tussen payrollwerkgevers en inleners in de sector (sterk) verkleind.

2.4.32

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering kan toelichten wat onder een adequate pensioenregeling moet worden verstaan. Ook vragen zij of de wachttijd van 6 maanden in stand blijft. De uitwerking van wat een adequate pensioenregeling moet worden verstaan is opgenomen in het wetsvoorstel en wordt verder uitgewerkt bij amvb. Een pensioenregeling voor payrollwerknemers is adequaat als de werknemer wordt aangesloten bij de pensioenregeling van de opdrachtgever, zoals in het wetsvoorstel is opgenomen.⁶⁵ Indien de payrollwerkgever hier niet toe besluit (of aansluiting niet mogelijk is, zie ook het antwoord op vraag 2.4.31), moet de werkgever zorgdragen voor een pensioenregeling die voldoet aan de voorwaarden die in de amvb worden opgenomen. De regering is voornemens om in deze amvb een wachttijd te verbieden.

2.4.33

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het goed dat de regering een voorstel heeft voor de situatie waarin arbeidsvoorwaarden geregeld zijn via een fonds, maar vragen zich af hoe werknemers hier weet van hebben. De leden vragen zich af hoe de regering gaat bewerkstelligen dat payrollwerkgevers daadwerkelijk deze bedragen gaan reserveren. Dit is beoogd door wettelijk voor te schrijven dat deze bedragen gereserveerd dienen te worden en tenminste eenmaal per jaar dienen te worden uitbetaald. Dit betekent dat de werknemer aanspraak kan maken op deze betaling en derhalve ook de werkgever hiervoor kan aanspreken. De werknemer kan controleren of de onderneming waar hij werkt is aangesloten bij een fonds, door dit aan de collega's te vragen die direct in dienst zijn van de onderneming. Ook kan hij zich bij vragen wenden tot de opdrachtgever, de werkgever of bijvoorbeeld een vakbond.

2.4.34

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is pensioenaanspraken als essentiële arbeidsvoorwaarden aan te wijzen. In de Europese Uitzendrichtlijn is geregeld dat de essentiële arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten (en dus ook van payrollers) ten minste dezelfde zijn als die welke voor hen zouden gelden als zij rechtstreeks door de genoemde onderneming voor dezelfde functie in dienst waren genomen.

⁶⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 47.

De regering heeft er bij de implementatie van de Uitzendrichtlijn voor gekozen om pensioen niet onder het gelijke beloningsbeginsel te laten vallen. Pensioenaanspraken als zodanig zijn in de richtlijn niet in de definitie van de essentiële arbeidsvoorwaarden opgenomen. Bij deze keuze is toentertijd van belang geweest dat uitzendkrachten al onder een eigen basispensioenregeling vallen.⁶⁶ De regering vindt echter dat payrollkrachten zich in een bijzondere positie bevinden en daarom verdergaande bescherming behoren te ontvangen. Dit is bij payroll belangrijk, omdat payrollwerknemers in een vergelijkbare situatie zouden moeten komen als werknemers die direct in dienst zijn. De opdrachtgever heeft namelijk inhoudelijk toezicht en leiding over de door hem of via een derde geworven en geselecteerde payrollwerknemer die exclusief aan hem ter beschikking wordt gesteld. Daarom is ervoor gekozen om voor deze groep werknemers een adequate pensioenregeling voor te schrijven, mits voor de werknemers bij de inlener of in de sector een pensioenregeling geldt.

2.4.35

De leden van de SP-fractie wijzen op het verschil in pensioenafdrachten van werkgevers bij een STiPP-pensioen en een ABP-pensioen en vragen hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling van het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden bij payrolling voorkomen moet worden. De regering waardeert de inzet van de leden van de SP-fractie, tezamen met de leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie, om concurrentie op arbeidsvoorwaarden in het kader van payrolling te voorkomen. Tegelijkertijd heeft de regering ook oog voor de uitvoerbaarheid van de verschillende regelingen voor payrollwerkgevers. Dit wetsvoorstel is daar een uiting van. Het streven naar een adequate pensioenregeling moet dan ook worden gezien in het licht van die doelstelling. De regering acht met het voorschrijven van een adequate pensioenregeling een balans te hebben gevonden tussen deze twee doelstellingen. Bij het voorschrijven van de adequate pensioenregeling zal een werkgeverspremie worden gekozen die past bij deze uitgangspunten.

2.4.36

De leden van de SP-fractie en de 50PLUS-fractie vragen of de regering kan reageren op de position paper van de Pensioenfederatie dat stelt dat «de Pensioenfederatie principiële bezwaren heeft tegen het voorstel om de overheid voor een specifieke groep werkenden te laten bepalen wat onder een adequaat pensioen moet worden verstaan».

Deze bezwaren zijn eerder door de Pensioenfederatie in de internetconsultatie naar voren gebracht. In reactie daarop heeft de regering in paragraaf 5.4.1.3 van de memorie van toelichting gewezen op het doel van het wetsvoorstel, namelijk het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, waaronder pensioen. De regering schrijft daarom een adequate pensioenregeling voor met als doel dat het verschil met de verschillende pensioenregelingen van de opdrachtgevers niet te groot mag zijn vanwege de doelstelling om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. Daarbij gaat het bovendien om een voorwaardelijke verplichting die alleen van toepassing is als voor werknemers werkzaam bij de inlener of in de sector van de inlener een pensioenregeling geldt. Daarbij doet de regering optimaal recht aan de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers. Voor een uitgebreider antwoord wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.12.

⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 32 895, nr. 5.

2.4.37

De leden van de SP-fractie vragen of de regering ook kan reageren op de position paper van Cedris en hun zorgen voor wat betreft uitzenden en verlonen voor bijstandsgerechtigden en de compensatie transitievergoeding voor mensen met een «ondergrens WSW»-herindicatie.

Voor een reactie op de zorgen van Cedris voor wat betreft het verlonen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.22.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie naar een reactie op de zorgen van Cedris voor wat de compensatie van de transitievergoeding. Cedris stelt in de position paper dat er een prikkel bestaat om wsw-werknemers die door de ondergrens van de Wsw zakken bij een herindicatie in dienst te houden tot de periode van twee jaar arbeidsongeschiktheid is afgelopen, omdat de compensatieregeling alleen toegepast wordt bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid, na afloop van het opzegverbod van 104 weken. Cedris pleit ervoor een uitzondering op te nemen in de compensatieregeling, zodat wsw-werkgevers na ontslag wegens herindicatie een compensatie voor de transitievergoeding kunnen aanvragen. Deze uitzondering is overwogen, maar zal naar alle waarschijnlijkheid niet leiden tot het wegnemen van de prikkel om de wsw-werknemer in dienst te houden tot het verstrijken van het opzegverbod van 104 weken. De compensatieregeling is – met het oog op het doel van de wet: het voorkomen van dubbeling aan kosten voor werkgevers – gemaximeerd op het bedrag dat de werkgever aan loon heeft doorbetaald gedurende de periode van ziekte. Dit houdt de prikkel in stand om een werknemer langer in dienst te houden, omdat dan geprofiteerd kan worden van een zo hoog mogelijk bedrag aan compensatie. Zoals Cedris zelf in de position paper aangeeft, lukt het doorgaans om voor de werknemer al een passende oplossing te vinden ook al heeft nog geen formele beëindiging van de arbeidsovereenkomst plaatsgevonden. De wsw-werknemer ondervindt hiervan in het algemeen geen nadelige consequenties.

2.4.38

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is om te regelen dat payrollwerkgevers voor het pensioen van arbeidskrachten ten minste een gelijkwaardige pensioenpremie (zowel het werkgevers- als het werknemersdeel) gaan afdragen.

De regering waardeert de inzet van de leden van de PvdA-fractie, tezamen met de leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie, om concurrentie op arbeidsvoorwaarden in het kader van payrolling te voorkomen.

Tegelijkertijd heeft de regering ook oog voor de uitvoerbaarheid van de verschillende regelingen voor payrollwerkgevers. Om die reden heeft de regering grote aarzelingen bij het voorstel van de leden van de PvdA-fractie. Het voorschrijven van een gelijkwaardige premieafdracht leidt tot veel verschillende premieafdrachten van verschillende payrollarbeidskrachten bij dezelfde payrollwerkgever. De payrollwerkgever moet een complexe regeling treffen met allerlei op maat gesneden pensioenbijdragen per individuele werknemer. Daarom is de regering voorstander van het mogelijk maken dat een werkgever een uniforme regeling kan treffen voor al zijn payrollwerknemers.

2.4.39

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het niet nodig is om het artikel in het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de uitzendovereenkomst aan te scherpen zodat het verschil tussen een uitzendovereenkomst en een payrollovereenkomst duidelijk wordt.

In de voorgestelde regeling wordt de payrollovereenkomst als bijzondere vorm van de uitzendovereenkomst voorgesteld. Daarmee blijft het bij de payrollovereenkomst mogelijk dat toezicht en leiding over de werkzaamheden kan worden uitgeoefend door een ander dan de formele werkgever. Het onderscheid tussen payrolling en uitzenden is uiteengezet in antwoorden op de vragen 2.4.1 en 2.4.4; in het antwoord op vraag 2.4.18 is nader ingegaan op de verhouding tussen de artikelen 7:690 BW en 7:692 BW.

2.4.40

De leden van de ChristenUnie-fractie en de 50PLUS-fractie vragen hoe de regering het risico taxeert dat werkgevers alternatieven zullen zoeken in goedkopere, nog niet gereguleerde driehoeksrelaties als contracting of zzp-constructies.

De regering heeft eerder aangegeven dat het waterbedeffect naar zzp-constructies niet te voorspellen is, maar dat de regering ook maatregelen in voorbereiding heeft ten aanzien van kwetsbare zzp-ers die naar verwachting nog deze kabinetsperiode in werking treden (zie ook het antwoord op vraag 1.3. Daarnaast wordt voor zzp-ers die ter beschikking worden gesteld verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.25. Over het fenomeen contracting is in de brief van 8 november jl. uitgebreid stilgestaan bij de mogelijkheden die de huidige wet biedt en de maatregelen die genomen zullen worden met de Wab om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. De regering meent dat er momenteel voldoende mogelijkheden zijn voor betrokken werknemers en sociale partners om tegen oneigenlijke vormen van contracting op te treden, waarbij dit eigenlijk vermommingen zijn voor uitzendrelaties. Dat laat onverlet dat een verkenning is aangekondigd of de huidige mogelijkheden tot optreden bij niet-naleving van de Waadi verder versterkt kunnen worden.⁶⁷ De regering wil niet op de conclusie van deze verkenning vooruitlopen.

2.4.41

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering niet vindt dat door het creëren van een apart wettelijk payrollregime voor werknemers vaak relatief ongunstige constructies tot op zekere hoogte gelegitimeerd worden.

De regering heeft met het wettelijk vastleggen van onderhavig regime inderdaad payrolling wettelijk gereguleerd. De regering vindt namelijk dat het overdragen van het formeel werkgeverschap bij payrolling mogelijk moet blijven, zodat opdrachtgevers op die manier ontzorgd kunnen worden. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden en rechtspositie moet echter in deze rechtsvorm wel worden voorkomen. Daarom wordt voorkomen dat werknemers ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie in een ongunstigere positie komen ten opzichte van vergelijkbare werknemers die direct in dienst zijn van de opdrachtgevers.

2.4.42

De leden van de 50PLUS-fractie vragen, in aanvulling op het commentaar van professor Wilthagen of de pensioenvoorziening binnen de uitzend-/payroll-cao's blijft vallen. Ook wijzen zij op de uitvoerige kritiek van de Raad van State op dit punt. En dan met name de samenvattende punten op pagina 24 van het Nader-rapport bij het wetsvoorstel, onder de paragraaf IV Conclusie. Zij vragen hierop een overzichtelijk(er), samenvattende reactie te geven.

⁶⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 074 nr. 5.

Zoals reeds is uiteengezet in het nader rapport⁶⁸ maakt dit wetsvoorstel geen inbreuk maakt op de werkingssfeer van StiPP. De verplichtstelling van de pensioenregeling van StiPP staat daarmee los van de (voorwaardelijke) verplichting voor payrollwerkgevers om te voorzien in een adequate pensioenregeling. De payrollwerkgever moet een (al dan niet aanvullende) pensioenregeling treffen, of zijn pensioenregeling aanpassen, indien hij onder de verplichting in de Waadi valt om een adequate pensioenregeling te treffen voor zijn payrollwerknemers. Ook is het mogelijk dat in de payrollsector een sectorale regeling tot stand komt. Dit is ter afweging van de sociale partners in deze sector. Ook op de kritiek van de Raad van State is een antwoord gegeven. De regering beoogt juist een adequate, werkbare pensioenregeling voor te schrijven, die zowel uitvoerbaar is voor werkgevers als concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomt en een adequate pensioenvoorziening voorschrijft voor werknemers.

2.4.43

De leden van de 50PLUS-fractie vragen naar de rol van de overheid bij andere werknemers ten aanzien van een adequaat pensioen en of hier geen novum wordt gecreëerd.

In het Nederlandse stelsel zijn sociale partners in beginsel verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarde pensioen. Bij payrolling is om uitzonderlijke redenen ervoor gekozen een adequate pensioenregeling voor te schrijven indien vergelijkbare werknemers bij de opdrachtgevers of in de sector deelnemen aan een pensioenregeling. De redenen hiertoe zijn uiteengezet in het antwoord op vraag 2.4.12. Het geheel loslaten van deze systematiek is een grote stap. De regering heeft de oproep uit Uw Kamer bij het debat dd. 27 november jl. over het mislukken van een pensioenakkoord goed gehoord.

2.4.44

De leden van de fractie van 50PLUS vinden dat de sociale partners in ieder geval betrokken moeten worden bij de totstandkoming van de lagere regelgeving waarin het pensioen voor payrollers wordt uitgewerkt. Zij vragen ook of het mogelijk is éénduidige, uitvoerbare en handhaafbare regels te stellen via lagere regelgeving.

De uitgangspunten van de lagere regelgeving zijn besproken met de Stichting van de Arbeid. Daarnaast zal de lagere regelgeving wordt gepubliceerd op internetconsultatie.nl. De regering is van mening dat het niet afhankelijk is van het delegatieniveau van de regelgeving of de regels eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De regering beoogt deze doelstellingen zeker mee te nemen in de uitwerking van de lagere regelgeving.

2.4.45

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of ook de bemiddeling van doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt geraakt wordt, zoals arbeidsgehandicapten, (oudere) WW'ers of kandidaten uit de Participatiewet.

De regering is van mening dat het uitzenden van doelgroepen nog steeds mogelijk is. Zoals eerder aangegeven in antwoord op vraag 2.4.10, blijft uitzenden mogelijk, ook voor deze doelgroepen, als het uitzendbedrijf wel een allocatieve functie vervult. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de werkzoekende zelf actief op zoek gaat naar werk en zich in dat kader meldt bij het uitzendbureau (bijvoorbeeld na een gesprek met de gemeente of

⁶⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 25.

het UWV die de mogelijkheden bespreekt om aan het werk te gaan) en het uitzendbureau actief opdrachten voor deze werkzoekende zoekt en zich richt op de werving van inleners en hier actief bij bemiddelt. Van een allocatieve functie kan ook sprake zijn als de gemeente of het UWV in samenwerking met het uitzendbureau kandidaten aandraagt voor uitzendwerk. Hierbij zal betrokken moeten worden of het uitzendbureau zelf actief betrokken is geweest bij de selectie van kandidaten. In die gevallen beoogt de regering in geen geval de opstapfunctie van uitzenden te beperken. Wel beoogt de regering te voorkomen dat ook bij deze mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in een payrollconstructie sprake is van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld door hen in een slechtere rechtspositie of zonder pensioen te plaatsen. Daarom heeft de regering vooralsnog ervoor gekozen om geen generieke uitzondering te maken voor de payrollwetgeving voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zoals arbeidsgehandicapten of kandidaten uit de Participatiewet.

2.4.46

De leden van de 50PLUS-fractie en de SGP-fractie vragen in te gaan op het commentaar van «Pay for people», waarin wordt opgemerkt dat de payroll-definitie in het wetsvoorstel ten onrechte geldt voor uitzendmedewerkers die in dienst zijn van backoffice dienstverleners. Bij uitzendbureaus die de backoffice uitbesteden, is volgens Pay for People sprake van uitzenden in traditionele zin en niet van payrollen voor langere termijn van werknemers die door de opdrachtgever zijn geworven. Gevolg kan volgens Pay for People zijn: oneerlijke concurrentie waardoor kleinere en middelgrote uitzendbureaus uit de markt kunnen worden gedrukt.

In de gevallen van back-office payrolling sluipt een uitzendbureau het formeel werkgeverschap door naar een derde (of vierde) partij, die het werkgeverschap op zich neemt, waarop de arbeidskracht wordt uitgeleend aan het uitzendbureau om te worden doorgeleend. De definitie in het wetsvoorstel is helder: de uitzendwerkgever moet zelf een actieve allocatieve functie hebben verricht jegens de werknemer om gebruik te mogen maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime. De regering herkent zich niet in de kritiek dat kleinere en middelgrote uitzendbureaus uit de markt kunnen worden gedrukt. Als zij namelijk uitzendwerkgever blijven, ondervinden ze geen gevolgen van dit wetsvoorstel. De backoffice dienstverleners kunnen dan uitzendbureaus helpen met de loonadministratie, het aanvragen van de keurmerken en certificaten en dergelijke.

2.4.47

De leden van de 50PLUS-fractie en de SGP-fractie vragen naar een inschatting van het voorstel voor Pay for People om de definitie van de VPO-cao te gebruiken waardoor backoffice payrolling niet onder de definitie van payrolling komt te vallen.

De regering heeft ervoor gekozen om te bepalen dat formele werkgevers die geen allocatieve functie vervullen onder de reikwijdte van de payrolling-definitie moeten vallen, nu het uitzendregime in het leven is geroepen voor werkgevers die een dergelijke rol op de arbeidsmarkt daadwerkelijk vervullen. In de VPO-cao was bepaald dat er sprake is van payrolling indien de werving (en selectie) van de werknemer niet plaatsvindt door de formele werkgever, hetgeen ook bij backoffice payrolling niet het geval is. De VPO-cao kende geen regeling voor de situatie dat zowel de formele werkgever als de opdrachtgever niet de werving en selectie hadden gedaan. De regering vindt het niet wenselijk in het midden te laten of bij werving en selectie door een vierde of vijfde partij (niet zijnde de formele werkgever of de opdrachtgever) wel of niet sprake is van payrolling. De regering is van mening dat er sprake is van

uitzenden als de allocatiefunctie is vervuld door de formele werkgever. In de andere gevallen is er sprake van payrolling. Ook zou het beperken van de regeling tot de voorwaarde dat de uiteindelijke opdrachtgever de werving en selectie moet hebben gedaan om te spreken van payrolling de regeling kwetsbaar maken voor misbruik. In dat geval zou de opdrachtgever kunnen regelen dat, zolang hij zelf de werving en selectie niet doet, maar dit uitbesteedt (of bijvoorbeeld zijn eigen rol zo diffuus mogelijk maakt), en de geworven werknemer daarna bij een payrollbedrijf plaatst, er sprake is van uitzenden en niet van payrolling.⁶⁹

2.4.48

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het niet zo is dat met de voorgestelde maatregelen ten aanzien van payrolling de rechtspositie van de werknemer fundamenteel ongelijk blijft door de scheiding tussen formeel en materieel werkgeverschap en of het uiteindelijk niet beter is om payroll en andere constructies die leiden tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden te verbieden.

De regering beschouwt payrolling als een legitieme constructie, zolang dit niet leidt tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De regering is van mening dat met de voorgestelde maatregelen omtrent payrolling concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt voorkomen. Onder deze voorwaarden vallen ook cao-verplichtingen. Er zijn momenteel voldoende mogelijkheden voor betrokken werknemers en sociale partners om tegen oneigenlijke vormen van contracting op te treden. Dat laat onverlet dat er een voornemen is een verkenning te starten of de huidige mogelijkheden tot optreden bij niet-naleving van de Waadi verder versterkt kunnen worden.⁷⁰

Doordat payrolling wordt vormgegeven als bijzondere uitzendovereenkomst blijft het mogelijk dat feitelijk toezicht en leiding over de werkzaamheden wordt uitgeoefend door een ander dan de formele werkgever. De regering vindt het van belang dat payrolling als instrument om werkgevers te ontzorgen blijft bestaan. Om deze rol goed te kunnen vervullen vindt de regering het van belang dat de payrollwerkgever het formeel werkgeverschap op zich kan blijven nemen. Wel zijn aan de Commissie regulering van werk twee concrete vragen meegegeven. Een daarvan is of een aanpassing van de definitie van de uitzendovereenkomst wenselijk is, ook in het kader van de scheiding tussen formeel en materieel werkgeverschap bij payrolling.⁷¹

3. Ontslagrecht

3.1 Algemeen

3.1.1

De leden van de VVD-fractie vragen hoe voorliggend wetsvoorstel tegemoetkomt aan de opmerking in het rapport van het OESO dat Nederland door de relatief strenge regelgeving omtrent het ontslagrecht gemiddeld scoort op het gebied van een adaptieve arbeidsmarkt. Tevens vragen zij of een stringente regelgeving rondom ontslagrecht tot gevolg heeft dat er meer flexibele arbeidsrelaties bij komen, zoals de OESO signaleert.

De OESO signaleert dat het ontslagrecht in Nederland relatief streng is. Een versoepeling van het ontslagrecht verkleint het risico voor werkgevers bij het aangaan van een vast contract, werkgevers zijn

⁶⁹ Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 40–41.

⁷⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 5.

⁷¹ Staatscourant 2018, nr. 64352.

daardoor naar verwachting minder terughoudend om een vast contract aan te gaan. (CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid).

3.1.2

De leden van de VVD-fractie vragen nadere duiding op de rechterlijke toets. Deze toets op basis van meerdere ontslaggronden is niet lichter dan het toetsen van één enkele ontslaggrond. Deze leden vragen of de regering ziet dat dit tot een mogelijke casus zou kunnen leiden waarin een werkgever geconfronteerd wordt met een hogere transitievergoeding indien er niet voldaan is aan meerdere ontslaggronden dan wanneer er wel voldaan wordt aan slechts één ontslaggrond.

Wanneer sprake is van een ontbinding op grond van een enkele geheel voldragen ontslaggrond, heeft de werknemer aanspraak op de transitievergoeding. Wanneer de ontbinding daarentegen plaatsvindt op grond van de cumulatiegrond, kan de rechter naast de transitievergoeding nog een extra vergoeding toekennen. Dat kan betekenen dat in dat geval het totaal aan vergoedingen aan de werknemer toegekend, hoger is. De extra vergoeding dient ook juist als compensatie voor een ontslag dat gebaseerd is op meerdere onvoldragen ontslaggronden. De rechter bepaalt de hoogte van de extra vergoeding aan de hand van de omstandigheden van het geval. Met het vaststellen van de maximale extra vergoeding op 50% van de transitievergoeding is getracht recht te doen aan de wens om de werknemer te compenseren voor een ontslag op grond van meerdere ontslaggronden, maar ook om de kosten van ontslag van de werkgever niet te hoog te laten oplopen.

3.1.3

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering mogelijkheden ziet om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat het verhogen van de transitievergoeding wanneer er gebruik wordt gemaakt van de cumulatieve ontslaggrond een discretionaire bevoegdheid van de rechter is, die niet automatisch wordt toegepast maar alleen als de specifieke omstandigheden van het geval hiertoe aanleiding geven.

In de memorie van toelichting (hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.4) is reeds toegelicht dat de rechter een extra vergoeding kan toekennen. De rechter heeft dus de bevoegdheid om deze extra vergoeding al dan niet toe te kennen. De hoogte van die extra vergoeding wordt door de rechter bepaald op grond van de omstandigheden van het geval.

3.1.4

De leden van de VVD-fractie vragen ook of de regering hierbij kan verduidelijken wanneer dit het geval is om hiermee ook handvatten te geven aan werknemers, werkgevers en hun advocaten die gebruik maken van een vaststellingsovereenkomst. Ook de leden van de ChristenUnie vragen of er, ter voorkoming van willekeur, meer richtlijnen kunnen worden opgenomen voor rechters ten aanzien van de berekening van de extra vergoeding bij de cumulatiegrond.

De rechter bepaalt of een extra vergoeding wordt toegekend. Als de rechter een extra vergoeding toekent, kan bij het vaststellen van de vergoeding bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de mate waarin aan de omstandigheden uit de ontslaggronden c tot en met h is voldaan. Wanneer de rechter van oordeel is dat een of meer van de ontslaggronden, waarop de cumulatie van omstandigheden is gebaseerd, bijna voldragen is, dan zou dit een aanleiding kunnen zijn een lage extra vergoeding toe te kennen. Als sprake is van een cumulatie van ontslaggronden die ieder voor zich in een veel mindere mate voldragen zijn, kan de rechter dit als aanleiding zien om een hogere extra vergoeding toe te

kennen. Dit moet zich in de jurisprudentie verder uitkristalliseren. Deze jurisprudentie zal uiteindelijk handvatten opleveren voor partijen bij het sluiten van een vaststellingsovereenkomst.

3.1.5

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten waarom ervoor is gekozen bij de toepassing van de i-grond een verhoogde transitievergoeding op te leggen.

De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is om de maximale extra vergoeding bij de i-grond hoger of lager vast te stellen. De leden van de SP-fractie vragen naar de onderbouwing van het percentage van 50%.

De leden van de ChristenUnie vragen nader uiteen te zetten welke rechtvaardiging ten grondslag ligt aan de extra vergoeding. De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe de aanvullende vergoeding bij de cumulatiegroond tot stand komt, waarom deze wordt gemaximeerd op 50% en hoe deze extra vergoeding moet worden berekend. De leden van de SGP-fractie vragen naar een expliciete duiding van de ratio en rechtvaardiging van de extra vergoeding.

De rechter kan de arbeidsovereenkomst ontbinden als daar een redelijke grond voor is. De cumulatiegroond is een de redelijke gronden en wordt daarom als grond i toegevoegd aan de reeds bestaande ontslaggronden. Het opnemen van de cumulatiegroond elders in de wet zou niet te prefereren zijn.

Voor de huidige in de wet genoemde ontslaggronden geldt dat deze voldragen moeten zijn om tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst te kunnen leiden. Bij beëindiging op basis van de cumulatiegroond worden omstandigheden uit twee of meer ontslaggronden samengenomen en kan beëindiging pas plaatsvinden als in redelijkheid niet van de werkgever kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Dit maakt de toetsing van deze ontslaggroond, hoewel ook dit een redelijke grond is, door de rechter anders, legt op de rechter een andere motiveringsplicht en brengt met zich dat door de rechter aan beëindiging van de arbeidsovereenkomst op deze grond andere (geldelijke) gevolgen kunnen worden verbonden. In dat verband is ervoor gekozen de rechter de bevoegdheid te geven om bij ontbinding op de cumulatiegroond een extra vergoeding toe te kennen. Een verplichting of automatisme is dat niet. Ook de hoogte van de eventueel toe te kennen vergoeding kan, afhankelijk van de individuele situatie, variëren van het uitblijven van toekenning van een extra vergoeding tot het toekennen van (maximaal) de helft van de in het specifieke geval geldende transitievergoeding. De vormgeving van de extra ruimte die de rechter krijgt om bij beëindiging op basis van de cumulatiegroond een extra vergoeding toe te kennen, waarbij de rechter ten aanzien van de hoogte van de vergoeding vrijheid wordt gelaten, is te prefereren omdat de rechter hiermee voldoende speelruimte krijgt om maatwerk te bieden in het specifieke geval. Het verplicht toekennen van een extra vergoeding bij beëindiging op de cumulatiegroond zou daarbij niet passen omdat het ook mogelijk moet zijn om geen extra vergoeding toe te kennen. Datzelfde geldt voor het niet nader voorschrijven van de wijze waarop de vergoeding tot stand dient te komen. Dat is afhankelijk van de situatie en dient zich in de jurisprudentie uit te kristalliseren. Met het vaststellen van de extra vergoeding op maximaal 50% van de transitievergoeding wordt de werknemer gecompenseerd voor een ontslag op grond van meerdere ontslaggronden, maar wordt ook rekening gehouden met het niet te hoog laten oplopen van de ontslagkosten voor de werkgever. Tot slot is ook de keuze voor het maximeren van de extra vergoeding noodzakelijk omdat hiermee voor partijen zoveel mogelijk zekerheid vooraf wordt gegeven. Het niet maximeren van de extra vergoeding zal leiden tot meer rechtsonzekerheid, waardoor vaker een beroep op de rechter zal worden gedaan. De hoogte van de toegekende

extra vergoedingen zal sterker uiteen lopen wanneer deze niet gemaximeerd is. In het verlengde daarvan zal het niet maximeren van de extra vergoeding ook leiden tot een hogere risico-opslag bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden.

3.1.6

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat wijzigingen in het ontslagrecht op dit moment niet wenselijk zijn, wat deze leden betreft is de Wet werk en zekerheid (Wwz) nog te kort van kracht om al conclusies te trekken over de werking ervan. Zij vragen of de regering bereid is om de evaluatie van de Wet Werk en Zekerheid af te wachten alvorens eventueel maatregelen te nemen om het ontslagrecht te versoepelen. Het lid Smeulders heeft hiertoe een amendement ingediend⁷². In het verlengde daarvan vragen de leden van de SP-fractie, onder verwijzing naar de opmerkingen van kantonrechters De Laat en Ulrici tijdens het rondetafelgesprek dat de Wwz voldoende mogelijkheden biedt maar dat rechters wel de kans moet worden gegeven hieraan te wennen, waarom dit niet afgewacht wordt. Ook vragen zij op welke punten de Wwz niet voldoet en of dat met cijfers kan worden onderbouwd.

Tot wachten op de uitkomst van de evaluatie van de Wwz alvorens deze nieuwe ontslaggrond te introduceren is de regering niet bereid. Met de introductie van de cumulatiegrond wordt beoogd het ontslagstelsel te verruimen, zonder te breken met het huidige stelsel van gesloten ontslaggronden. De evaluatie van de Wwz zal, zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, plaatsvinden in 2020. Evalueren op een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van een wet levert een betrouwbaar beeld op van de effecten die met een wet zijn beoogd. Niettemin kan het voorkomen dat er op een eerder moment dan na evaluatie van de wet signalen uit de samenleving komen of anderszins onwenselijke effecten van de betreffende wetgeving worden geconstateerd die nopen tot aanpassing van die wetgeving. In het geval van de Wwz is naar voren gekomen dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen. Voor werkenden zijn de kansen op de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld, waarbij het perspectief op een vast contract voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt vaak ver weg is. In het Regeerakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen; in het onderhavige wetsvoorstel zijn deze nader uitgewerkt.

Als het gaat om de introductie van de cumulatiegrond en de aanpassing van de regeling van de transitievergoeding is uit internetconsultatie gebleken dat hieraan behoefte is. In het kader van de advisering heeft de Afdeling advisering van de Raad van State bevestigd dat dit kansen biedt om knelpunten te verminderen. Ook de Raad voor de Rechtspraak heeft in het advies op het wetsvoorstel aangegeven dat de introductie van de cumulatiegrond de rechter meer armslag zal geven en dat de rechter deze ruimte naar verwachting ook zal benutten. De Raad voor de Rechtspraak juicht deze ontwikkeling zelfs toe. Gebleken is, volgens de Raad voor de Rechtspraak, dat de rechter met het huidige Wwz-regime wel erg weinig bewegingsruimte heeft en dat het wetsvoorstel daarvoor in zekere zin een oplossing biedt.

⁷² Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 6.

3.1.7

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of voorgestelde maatregelen leiden tot meer vaste contracten. Zij vragen of de regering nader kan toelichten waarom dat effect wordt verwacht. Met de introductie van een cumulatiegroond wordt beoogd de rechter de mogelijkheid te bieden bij een combinatie van omstandigheden uit meerdere ontslaggronden voor zover redelijk tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst te besluiten. Een versoepeling van het ontslagrecht verkleint het risico voor werkgevers bij het aangaan van een vast contract, werkgevers zijn daardoor naar verwachting minder terughoudend om een vast contract aan te gaan.⁷³

3.2 Cumulatiegrond

3.2.1

De leden van de fracties van de CDA, GroenLinks, PvdA, 50PLUS en SGP vragen hoe groot de regering de kans acht dat de cumulatiegrond in de praktijk als standaardontslaggrond zal gaan dienen.

In de praktijk blijkt dat zich situaties voordoen waarin ontbinding van de arbeidsovereenkomst gerechtvaardigd wordt geacht, terwijl niet aan één van de redelijke gronden voor ontslag is voldaan.⁷⁴ Rechter kunnen in het huidige stelsel van ontslaggronden de arbeidsovereenkomst niet ontbinden als niet wordt voldaan aan een van de redelijke gronden, terwijl in redelijkheid van de werkgever niet meer gevraagd kan worden de arbeidsovereenkomst voort te zetten. Zij kunnen daar onvoldoende maatwerk leveren. Het gaat dan om omstandigheden uit verschillende ontslaggronden die afzonderlijk onvoldoende zijn om een redelijke grond vormen, maar waarbij het gezien het geheel van de omstandigheden redelijk wordt geacht dat de arbeidsovereenkomst eindigt. Met de introductie van de cumulatiegrond wordt geregeld dat bij een cumulatie van ontslaggronden ontslag mogelijk wordt als daartoe op grond van het geheel van omstandigheden een redelijke grond bestaat. Er wordt echter niet gebroken met het huidige gesloten stelsel van ontslaggronden. Daarmee is beoogd zowel de werkgever als de werknemer duidelijkheid te geven over hetgeen in het kader van ontslag juridisch wel en niet toelaatbaar is. Dit om juridisering van ontslag tegen te gaan en zoveel mogelijk rechtszekerheid vooraf te bieden. Het effect dat de cumulatiegrond als standaardontslaggrond gaat gelden is zeker niet beoogd, in hoeverre deze cumulatiegrond vervolgens als primair dan wel subsidiair als ontslaggrond zal worden aangevoerd zal de praktijk moeten uitwijzen.

3.2.2

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat de werkgever een ontslag aanvraagt op deugdelijke gronden en een ontslagdossier opbouwt dat op orde is.

Het ontslagrecht kent een preventieve toetsing. De werkgever dient het ontbindingsverzoek te motiveren en onderbouwen. Daartoe is het noodzakelijk dat de werkgever beschikt over een deugdelijk dossier, waarin de aan het verzoek ten grondslag liggende feiten en omstandigheden voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Bovendien dient de werkgever te onderbouwen waarom deze feiten en omstandigheden een redelijke grond voor ontslag opleveren. Het is ter beoordeling aan de rechter of de door de werkgever aangevoerde omstandigheden uit twee of

⁷³ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

⁷⁴ Rapport evaluatie Ontslaggronden Wwz, UvA/Hugo Sinzheimer Instituut, 29 juni 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 351, nr. 18).

meer gronden in combinatie een redelijk grond vormen. De rechter toetst het verzoek van werkgever in combinatie met het verweer van de werknemer. Het doorstaan van deze preventieve toets zal met een ondeugdelijk dossier, net als bij een beroep op een enkele ontslaggrond, ook bij een beroep op de cumulatieggrond weinig kansrijk zijn.

3.2.3

Ten aanzien van de verhouding tussen de h en de i-grond worden de volgende vragen gesteld. De CDA-fractie vraagt of de regering een nadere onderbouwing kan geven van de verhouding tussen de h-grond (restgrond) en de i-grond. De leden van de GroenLinks-fractie, de PvdA-fractie en de SGP-fractie vragen naar het verschil tussen deze gronden. De leden van de 50PLUS-fractie vragen waarom is gekozen voor twee «restgronden». De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de analyse van de VAAN in de internetconsultatie dat alle argumenten die in de h-grond passen kunnen worden gecumuleerd met de argumenten in de andere gronden en dat de i-grond daardoor gaat functioneren als een algemene ontslaggrond. De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast naar de meerwaarde van een nieuwe cumulatieggrond naast de bestaande h-grond.

De h-grond («andere dan de hiervoor genoemde omstandigheden die zodanig zijn dat van een werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren») is een zelfstandige restgrond die van toepassing is in situaties waar de gronden c tot en met g geen uitkomst bieden, omdat een bijzondere situatie niet onder deze gronden valt, zoals bijvoorbeeld detentie, illegaliteit van een werknemer en het niet beschikken over een tewerkstellingsvergunning. Anders dan de h-grond is de i-grond geen grond voor situaties die niet zijn te vatten in een van de gronden c tot en met g, maar een grond waarin omstandigheden uit twee of meer van de gronden c tot en met h aanwezig zijn, maar onvoldoende zijn om als zelfstandige grond tot beëindiging te kunnen leiden, terwijl ze er in combinatie toe kunnen leiden dat de arbeidsovereenkomst toch dient te eindigen. De h-grond en de i-grond zijn aldus twee te onderscheiden gronden, waarbij omstandigheden uit de h-grond kunnen worden meegenomen bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst op basis van de i-grond.

3.2.4

De leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks en de PvdA vragen of de regering in algemene zin kan ingaan op de gedane suggesties dat er met deze voorstellen een zware inbreuk zou worden gedaan op de ontslagbescherming.

Met introductie van de cumulatieggrond krijgt het huidige ontslagstelsel een ruimer bereik, maar de ontslagbescherming als zodanig verandert niet. In de huidige situatie worden werknemers beschermd tegen ontslag doordat een redelijke ontslaggrond is vereist en dient vast te staan dat herplaatsing niet mogelijk is, voordat tot beëindiging kan worden overgegaan.

Vindt beëindiging plaats dan ontvangen werknemers onder voorwaarden een transitievergoeding en eventueel een billijke vergoeding. Tegen de beslissing van de rechter staat hoger beroep en cassatie open. Met de introductie van de cumulatieggrond wordt een extra grond aan de bestaande ontslaggronden toegevoegd, waardoor ook omstandigheden uit meerdere ontslaggronden tezamen tot ontbinding kunnen leiden. Ook deze grond is een zogenoemde redelijke grond en ontbinding van de arbeidsovereenkomst op deze grond is pas mogelijk als de rechter na toetsing van deze grond tot het oordeel is gekomen dat van een redelijke grond sprake is en herplaatsing niet mogelijk is. Evenals in het huidige

systeem heeft de werknemer recht op een transitievergoeding en eventuele billijke vergoeding. Daarnaast kan een extra vergoeding worden toegekend. Net als nu het geval is kan tegen de beslissing van de rechter in eerste aanleg hoger beroep en eventueel cassatie worden ingesteld. Ook dat aspect dat onderdeel uitmaakt van de ontslagbescherming die aan de werknemer toekomt, verandert niet. Doordat de combinatie van omstandigheden uit meerdere gronden tot ontslag kunnen leiden is de werknemer in minder situaties dan voorheen beschermd tegen ontslag, maar omdat onveranderd sprake moet zijn van een redelijke grond, die voldoende moet zijn onderbouwd is van een zware inbreuk op de ontslagbescherming geen sprake.

3.2.5

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak er nu gebruik wordt gemaakt van de ontslaggronden c t/m h en in hoeveel van de gevallen de kantonrechter overgaat tot ontbinden van de arbeidsovereenkomst.

In het Evaluatieonderzoek ontbindingspraktijk WWZ 2015–2018, is voor de periode juli 2015 tot en met juli 2018, van alle gepubliceerde uitspraken betreffende de ontbindingsrechtspraak een analyse gemaakt van de verschillende ontslaggronden waarop deze ontbindingsverzoeken waren gebaseerd.⁷⁵ Hieruit volgt het volgende: C-grond 3 keer aangevoerd als ontslaggrond 0 toegewezen (0%). D-grond 148 keer aangevoerd 42 keer toegewezen (28%). E-grond 449 keer aangevoerd 147 toegewezen (39%). F-grond geen enkele keer aangevoerd. H-grond 114 keer aangevoerd 35 toegewezen (31%). Voor dezelfde periode is ook een empirisch onderzoek gedaan bij 4 rechtbanken waar zowel de gepubliceerde als niet-gepubliceerde uitspraken zijn geanalyseerd. Dit geeft het vergelijkbare volgende beeld. C-grond 3 keer aangevoerd 0 keer (0%) toegewezen. D-grond 137 keer aangevoerd 41 keer toegewezen (30%). E-grond 399 keer aangevoerd 159 keer toegewezen (40%). F-grond 1 keer aangevoerd 0 keer toegewezen (0%). G-grond 431 keer aangevoerd 212 keer toegewezen (49%). H-grond 112 keer aangevoerd 42 keer toegewezen (37.5%).

3.2.6

De leden van de D66-fractie vragen of de verwachting is dat met de i-grond vaker ontbonden zal worden, of dat het vooral het motiveren van de ontbinding vergemakkelijkt voor rechters. In dat kader vragen de leden van de 50PLUS-fractie de regering om toe te lichten of de nieuwe i-grond in de praktijk zal gaan leiden tot meer ontbindingen en dus volgens deze leden «gemakkelijker ontslaan».

Voor een ontbinding is na introductie van de i-grond niet langer vereist dat één ontslaggrond voldragen moet zijn. Ook omstandigheden uit twee of meer ontslaggronden tezamen kunnen, mits de rechter van oordeel is dat sprake is van een redelijke grond, maken dat de arbeidsovereenkomst door ontbinding eindigt.

Het zal naar verwachting leiden tot meer ruimte om de ontbindingsbeschikking te motiveren, doordat aan partijen door middel van het leggen van verbinding tussen de omstandigheden uit de verschillende gronden beter duidelijk gemaakt kan worden waarom al dan niet tot ontbinding wordt overgegaan.

3.2.7

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe de regering kijkt naar de analyse van mevrouw Ulrici dat het niet vaststaat dat rechters met de

⁷⁵ Tijdschrift Arbeidsrecht Praktijk 2018, 10 (Houweling e.a.).

i-grond meer gaan ontbinden, omdat er nog steeds een redelijke grond aanwezig moet zijn.

Het staat inderdaad niet vast dat rechters met de i-grond meer gaan ontbinden. Echter, dat rechters meer gaan ontbinden kan evenmin worden uitgesloten. Ook de i-grond is een redelijke grond en alvorens een arbeidsovereenkomst kan worden ontbonden, moet het verzoek tot ontbinding deze toets doorstaan. Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag 3.2.4.

3.2.8

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de analyse deelt dat door de hogere transitievergoeding bij de i-grond straks de billijke vergoeding mogelijk onder druk zou kunnen komen te staan. Is straks nog een billijke vergoeding mogelijk naast de maximale transitievergoeding? Van een hogere transitievergoeding bij een beroep op de i-grond is geen sprake. De extra vergoeding is juist een separate aanvulling op de transitievergoeding. Deze extra vergoeding is bedoeld als compensatie voor toepassing van de cumulatiegrond. De aard van deze extra vergoeding is een andere dan de aard van de transitievergoeding. Voor de transitievergoeding geldt dat deze is bedoeld als compensatie voor ontslag en als budget om overgang naar een andere baan te vergemakkelijken. Terwijl de billijke vergoeding in uitzonderlijke gevallen aan de werknemer kan worden toegekend wanneer sprake is van een beëindiging van het dienstverband als gevolg van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van werkgever. Deze billijke vergoeding kan dus ook worden toegekend bij een beroep op de cumulatiegrond als er sprake is van ernstige verwijtbaarheid van de werkgever naast de transitievergoeding en de extra vergoeding.

3.2.9

Voorts vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering kijkt naar het commentaar van de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) en de Vereniging voor Arbeidsrecht (VvA) dat zij, nu ook deze grond een redelijk grond is, geen reden zien voor een hogere transitievergoeding bij de i-grond. Tevens vragen zij of de regering het wenselijk zou achten om de maximale transitievergoeding bij de i-grond hoger of lager vast te stellen.

De hoogte van de extra vergoeding die bij toepassing van de i-grond door de rechter aan de werknemer kan worden toegekend wordt gerelateerd aan de hoogte van de transitievergoeding en bedraagt maximaal de helft van die transitievergoeding. De leden van de D66-fractie spreken over een hogere transitievergoeding, maar de extra vergoeding is naar zijn aard nadrukkelijk geen transitievergoeding.

Hoewel het ontslag op de i-grond, net als een ontslag op een van de andere benoemde gronden, moet voldoen aan het redelijkheidscriterium, is een eventuele extra vergoeding bij een ontslag op de i-grond redelijk. De werkgever is er immers niet in geslaagd aannemelijk te maken dat er sprake is van voldragenheid van een van de gronden c tot en met h en, hoewel er omstandigheden uit twee of meer van de gronden c tot en met h aanwezig waren die naar het oordeel van de rechter voldoende waren om tot ontbinding over te gaan, de werknemer dient daarvoor te worden gecompenseerd. Tegelijkertijd wordt de werkgever met de bevoegdheid die de rechter heeft om een extra vergoeding toe te kennen, bemoedigd om zijn verzoek tot ontbinding aan de rechter te baseren op een eenvoudige ontslaggrond, zodat de extra vergoeding een stimulans oplevert om voorafgaand aan het indienen van een ontbindingsverzoekschrift te streven naar voldragenheid van één ontslaggrond. Bij een lagere extra vergoeding (dan de helft van de transitievergoeding) zal de rechter

onvoldoende speelruimte hebben om de werknemer te compenseren; het maximeren van de extra vergoeding is ter bevordering van rechtszekerheid echter noodzakelijk. Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag 3.1.5.

Voor het antwoord op de vraag naar de onderhandelingspositie van de werknemer wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.2.15.

3.2.10

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een reflectie kan geven op de conclusie uit de evaluatie van de Wet Werk en Zekerheid, dat het overgrote deel van de zaken kan worden opgelost via de ontslaggronden die er zijn, dat een algemene grond zonder extra discretionaire vergoedingsmogelijkheden niet veel toevoegt en dat het toevoegen van beide niet zou passen in het huidige wettelijke systeem. Zij vragen of het de bedoeling van deze maatregel is de deur open te zetten naar het oude systeem.

Reeds kort na inwerkingtreding van de Wwz is onder rechters evaluatieonderzoek verricht naar het met de Wwz ingevoerde grondenstelsel.⁷⁶

Daarin werd door de respondenten een vergelijking gemaakt tussen de nieuwe (Wwz-)praktijk met benoemde ontslaggronden en de voorheen geldende praktijk waarin een algemene ontbindingsgrond bestond met daaraan gekoppeld een discretionaire vergoedingsmogelijkheid, die door rechters werd ingevuld door middel van de zogenoemde kantonrechtersformule. Herinvoering van zo'n algemene ontbindingsgrond en/of een vergoeding volgens de kantonrechtersformule past inderdaad niet in het huidige systeem. Daarom zijn andere keuzes gemaakt. Met de introductie van de cumulatiegroond met de mogelijkheid om een extra vergoeding toe te kennen is niet beoogd een «algemene grond» te herintroduceren, maar is aangesloten bij de bestaande benoemde ontslaggronden met de mogelijkheid deze te laten cumuleren. Ten aanzien van de vergoeding is ervoor gekozen de transitievergoeding te handhaven en deze als basis te laten dienen voor het berekenen van de extra vergoeding die door de rechter kan (maar niet hoeft te) worden toegekend.

3.2.11

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het risico ziet dat de cumulatiegroond juist als een meer open grond gaat gelden, met het risico dat werkgevers verschillende slecht onderbouwde gronden bij elkaar zullen «verzamelen».

Door toevoeging van de cumulatiegroond wordt niet gebroken met het huidige gesloten stelsel van ontslaggronden. Voor een succesvol beroep op de cumulatiegroond dient de werkgever immers precies aan te geven en te onderbouwen welke omstandigheden uit twee of meer van de gronden c tot en met h tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst ertoe hebben geleid dat in redelijkheid niet kan worden geveerd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. De rechter beoordeelt of sprake is van een redelijke grond en zal, wanneer daarvan geen sprake is, niet overgaan tot ontbinding. Voor een gerechtvaardigd beroep op de cumulatiegroond is dan ook vereist dat in redelijkheid niet van de werkgever kan worden geveerd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Enkele slecht onderbouwde gronden die bij elkaar zijn gesprokkeld om op eenvoudige wijze tot beëindiging te komen zijn daarvoor niet voldoende.

⁷⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 351, nr. 18.

3.2.12

Ziet de regering dit ook als een stap terug, omdat het niet recht doet aan het stelsel zoals dat met de Wet Werk en Zekerheid is geïntroduceerd, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Ontslag blijft alleen mogelijk wanneer sprake is van een in de wet genoemde redelijke grond en wanneer herplaatsing van de werknemer binnen redelijke termijn bovendien niet aan de orde kan zijn. Dit wordt preventief getoetst, waarmee de ontslagbescherming gewaarborgd blijft. Daarin wordt geen verandering gebracht. Er wordt niet gebroken met het huidige gesloten stelsel van ontslaggronden. Zie ook het antwoord op de vragen van de CDA-fractie bij vraag 3.2.4.

3.2.13

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af waarom de huidige h-grond niet voldoet. Kan de regering het verschil met de nieuwe i-grond nader toelichten? Ook de leden van de SGP-fractie vragen hiernaar. De leden van de 50PLUS-fractie vragen ook waarom de regering kiest voor de introductie van de nieuwe i-grond, náást de h-grond.

De i-grond biedt de mogelijkheid om de omstandigheden uit de c tot en met h grond te combineren. Er moet dus altijd sprake zijn van een combinatie van twee of meer van deze gronden. De h-grond is uitdrukkelijk geen restgrond (zoals de i-grond). De h-grond is bedoeld voor situaties die niet vallen onder een van de andere gronden, zoals het in detentie zijn van de werknemer of het ontbreken van een werk- of verblijfsvergunning. De h-grond is geen open norm en kan dus niet gebruikt worden voor een combinatie van gronden. Er kan alleen in specifieke omstandigheden een beroep op worden gedaan. Zie voor de beantwoording van deze vraag ook het antwoord op vraag 3.2.3.

3.2.14

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de introductie van de i-grond in combinatie met een hogere transitievergoeding erop wijst dat de regering ervan uitgaat dat de i-grond (in de regel) een minder deugdelijke ontslaggrond is dan de andere gronden; anders zou er immers geen extra compensatie voor het ontslag nodig zijn. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of de cumulatiegrond misschien niet voldoende redelijk is, vanwege de indruk gewekt wordt dat i-grond een inferieure grond is in vergelijking met andere ontslaggronden, door de een extra vergoeding ter compensatie voor de noodzaak van cumulatie. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering met de i-grond een mogelijkheid creëert om de standaard ontslagbescherming af te kopen. De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering in dat kader in te gaan op de analyse van prof. Peters terzake afkoop van de standaardontslagbescherming.

De invoering van een extra ontslaggrond, de i-grond, maakt niet dat het mogelijk wordt om ontslagbescherming van de werknemer af te kopen. Voor ontslag is, ook als het gaat om een ontslag op de i-grond, een «redelijke grond» vereist. Van een minder deugdelijke grond of inferieure grond is daarom uitdrukkelijk geen sprake. De i-grond is evenals de andere gronden een redelijke grond. Aan de i-grond is pas voldaan als de cumulatie van omstandigheden zodanig is dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd om de arbeidsovereenkomst voort te laten duren. De eventueel toe te kennen vergoeding heeft geen invloed op de beoordeling daarvan. Het is dus niet zo dat sneller tot het oordeel gekomen kan worden dat voorzetting van de arbeidsovereenkomst in redelijkheid niet van de werkgever gevergd kan worden, omdat het een ontslaggrond betreft waarvoor een hogere vergoeding kan worden

toegekend. Met het toekennen van of betaling van een extra vergoeding kan de redelijkheid van het ontslag dus niet worden afgekocht. Voor het antwoord op deze vraag wordt ook verwezen naar het antwoord op vraag 3.1.6.

3.2.15

De leden van de GroenLinks-fractie verwachten dat de beperking van deze extra vergoeding tot gevolg heeft dat de onderhandelingspositie van werknemers bij een beëindiging met wederzijds goedvinden in ernstige mate wordt beperkt. Zij vragen of de regering dit risico ook ziet en hoe dit kan worden voorkomen. De leden van de SGP-fractie vragen ook naar de onderhandelingspositie van de werknemer. Zij vragen of de maximering van de extra vergoeding op 50% van de transitievergoeding ertoe zal leiden dat een werknemer bij instemming van met ontslag nog maar kan rekenen op een vergoeding van maximaal anderhalf keer de transitievergoeding.

De onderhandelingspositie van partijen bij de totstandkoming van een vaststellingsovereenkomst wordt bepaald door vele factoren. De te verwachten procespositie van partijen zal daarbij een grote rol spelen. Is er naar mening van partijen sprake van een voldragen bestaande ontslaggrond, dan zal de transitievergoeding het uitgangspunt zijn voor de onderhandelingen. Acht men dat er geen sprake is van voldragen reeds bestaande grond, maar gaat men bij de onderhandelingen uit van een beëindiging op grond van de cumulatiegrond, dan zal er met verloop van tijd duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop de rechter daar uitleg aangeeft. De rechter bepaalt of aan een combinatie van omstandigheden uit de ontslaggronden c tot en met h die een redelijke grond voor ontslag opleveren is voldaan, en zal dit motiveren. In de jurisprudentie zal dit verder uitkristalliseren. Op termijn zal dus meer duidelijkheid ontstaan wanneer sprake is van een voldragen i-grond en welke extra vergoeding daarbij past. Dat zal voor partijen als uitgangspunt dienen bij de onderhandelingen. Wanneer partijen vervolgens bij die onderhandelingen van mening zijn dat sprake is van een voldragen i-grond, dan ligt het in de verwachting dat voor wat betreft de totale vergoeding (transitievergoeding en extra vergoeding) de maximale onderhandelingspositie van de werknemer niet hoger zal zijn dan 150% van de transitievergoeding. In dat kader draagt de maximering van de extra vergoeding bij aan de rechtszekerheid. Echter wanneer de procespositie van de werkgever met een beroep op de cumulatiegrond onzeker is, dan heeft de werknemer een goede onderhandelingspositie om een hogere vergoeding af te dwingen.

3.2.16

De leden van de SP-fractie vragen waar de verwachting van de regering op is gebaseerd dat door de introductie van de cumulatiegrond werkgevers eerder bereid zijn een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Daarnaast vragen zij of een dergelijke versoepeling van het ontslagrecht niet meer onderbouwing vraagt dan een verwachting. Met het invoeren van de cumulatiegrond wordt het ontslagrecht versoepeld. De OESO signaleert dat het ontslagrecht in Nederland relatief streng is. Een versoepeling van het ontslagrecht verkleint het risico voor werkgevers bij het aangaan van een vast contract, werkgevers zijn daardoor naar verwachting minder terughoudend om een vast contract aan te gaan.⁷⁷

⁷⁷ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

3.2.17

Ook vragen de leden van de SP-fractie waarom ook op dit punt niet eerste de evaluatie van de Wwz die voor 2020 is toegezegd wordt afgewacht of naar voren gehaald. Zij vragen welke lessen er nog getrokken kunnen worden uit die evaluatie als de regering nu al deze maatregelen neemt. Voor het antwoord op deze vraag wordt eveneens verwezen naar het antwoord op vraag 3.1.7. In aanvulling daarop merkt de regering op dat de maatregelen die met de Wwz zijn ingevoerd door de Wab op onderdelen wordt aangepast en dat invoering van de Wab is beoogd per januari 2020. Daarmee komt de evaluatie van de Wwz, die ziet op de gehele periode, vanaf 2015, niet in het gedrang. Als er uit de evaluatie aanvullende lessen getrokken kunnen worden, zullen deze waar nodig bij de wetgeving worden betrokken.

3.2.18

De leden van de SP-fractie vragen de regering ook te reageren op de hartenkreet van de kantonrechters, dat zij in bepaalde gevallen meer zouden willen betekenen voor werknemers.

Wanneer de leden bedoeld hebben te verwijzen naar de door kantonrechter mw. mr. M. Ulrici gemaakte opmerking tijdens het Rondetafelgesprek dat zij als rechter geconfronteerd wordt met de situatie er geen sprake is van ernstig verwijtbaar gedrag aan de zijde van de werkgever, maar zij erg graag iets meer zou doen dan alleen de transitievergoeding, dan is de reactie daarop als volgt. Bij de invoering van de transitievergoeding is de vergoeding geüniformeerd ter bevordering van rechtszekerheid. De extra vergoeding wordt aanvullend toegekend op de transitievergoeding en dient ter compensatie van de werknemer nu het ontslag niet gebaseerd is op één geheel voldragen grond, maar meerdere gedeeltelijk voldragen gronden. In geval van een enkele voldragen grond is daarvan geen sprake.

3.2.19

Volgens de leden van de SP-fractie staat, vooral voor werknemers in de leeftijdscategorie van begin vijftig, een 50% hogere transitievergoeding nog altijd niet in verhouding tot hun slechte positie op de arbeidsmarkt. Zij vragen of de regering in tabelvorm uiteen kan zetten wat de mogelijkheden waren voor het toekennen van ontslag- of transitievergoeding bij achtereenvolgens de kantonrechtersformule, de Wwz en de Wab, uitgesplitst naar de diverse ontslaggronden.

De kantonrechtersformule werd door kantonrechters gebruikt om de hoogte van de vergoeding te bepalen die zij op grond van hun discretionaire bevoegdheid konden toekennen bij een ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Bij de berekening van deze vergoeding werd uitgegaan van een maandsalaris per op basis van leeftijd gewogen dienstjaar, waarbij de kantonrechter een wegingsfactor kon toekennen, afhankelijk van de mate waarin de beëindiging verwijtbaar was toe te rekenen aan werkgever of werknemer. Met de invoering van de Wwz geldt de wettelijke transitievergoeding. Is de beëindiging het gevolg van ernstige verwijtbaarheid van de werknemer dan kan dat ertoe leiden dat er geen recht op een transitievergoeding bestaat. Is de beëindiging daarentegen het gevolg van ernstige verwijtbaarheid van werkgever dan leidt dat toe de toekenning van een aanvullende billijke vergoeding voor werknemer. De beëindiging van de arbeidsovereenkomst is mogelijk op grond van in wet opgenomen redelijke gronden. De aanspraak op de transitievergoeding is voor de diverse ontslaggronden gelijk. Hier wordt geen onderscheid gemaakt. De transitievergoeding wordt bepaald op basis van het maandsalaris en het aantal dienstjaren.

Met invoering van de Wwz is tevens de billijke vergoeding geïntroduceerd in geval de beëindiging van het dienstverband het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever. De Wab voegt aan het met de Wwz ingevoerde vergoedingensysteem de extra vergoeding toe. Een separate vergoeding, in aanvulling op de transitievergoeding in geval van beëindiging op de cumulatiegrond.

3.2.20

Volgens de leden van de PvdA-fractie leiden de voorstellen om de ontslagbescherming in te perken tot meer onzekerheid voor werknemers en druisen deze in tegen de wens dat werkgevers fatsoenlijk, bijvoorbeeld door het hebben van voldoende functioneringsgesprekken en door het opbouwen van een deugdelijk personeelsdossier, met hun werknemers omgaan.

Met de introductie van de cumulatiegrond is bedoeld een ruimer bereik te geven aan het ontslagstelsel, maar wordt niet gebroken met het stelsel van gesloten ontslaggronden. Door een separate cumulatiegrond als redelijk benoemde grond te introduceren staat het tegengaan van juridisering van ontslag en bevordering van rechtszekerheid voorop. Zie voor de beantwoording van deze vraag ook vraag 3.2.4.

3.2.21

Kan de regering aangeven in hoeveel niet succesvolle ontbindingszaken er sprake is van een niet voldoende onderbouwd personeelsdossier, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Hierover zijn geen cijfers bekend.

3.2.22

De leden van de PvdA-fractie stellen voorts dat een van de doelstellingen van de Wwz is om dejuridisering tegen te gaan. Zij vragen of de regering ziet dat er met het invoeren van de cumulatiegrond meer en vaker rechtszaken gaan komen en of hier cijfers voor kunnen worden gegeven. Zij vragen of de regering bereid is om, als dit zo is, meer middelen aan de rechtspraak beschikbaar te stellen om de nu al hoge werkdruk voor de rechtspraak te verminderen.

Volgens het advies van de Raad voor de Rechtspraak van 17 juni 2018 wordt een toename verwacht van het aantal zaken in de eerste jaren na invoering van de cumulatiegrond omdat de rechtspraak de grenzen van de i-grond zal gaan opzoeken en zal aftasten hoe de additionele vergoeding wordt berekend. Op termijn is volgens de Raad een daling mogelijk, omdat de i-grond meer schikkingsmogelijkheden biedt, zodat mogelijk minder zaken aan de (kanton)rechter voorgelegd worden. In de begroting van de Rechtspraak zal, zodra inderdaad een piek zichtbaar is, deze volumeverhoging voor de jaren daarna meegenomen worden in de verwachte te financieren productie.

3.2.23

De leden van de PvdA-fractie merken op dat als goed alternatief voor een juridische procedure er de vaststellingsovereenkomst tussen werkgever en werknemer bestaat. Zij vragen hoe vaak er afgelopen jaren sprake is geweest van een vaststellingsovereenkomst tussen werkgever en werknemer. Ook vragen zij hoeveel tijd en kosten deze vaststellingsovereenkomsten bij de rechtspraak hebben bespaard.

Uit het onderzoek naar de kosten van ontslag met wederzijds goedvinden dat in 2017 is uitgevoerd, volgt dat circa 70% van de ontslagen (over de periode 2015–2016) met wederzijds goedvinden hebben plaatsge-

vonden.⁷⁸ Over de kostenbesparing die dit voor de rechtspraak heeft opgeleverd zijn geen cijfers bekend.

3.2.24

De leden van de PvdA-fractie horen verder graag of de regering ook het risico ziet dat de cumulatiegroond in de praktijk als standaardontslaggrond zal dienen.

Zie voor de beantwoording van deze vraag ook het antwoord op vraag 3.2.1. Ook voor een beroep op de cumulatiegroond geldt dat preventief getoetst wordt door de kantonrechter of er met een beroep op de cumulatiegroond een redelijke grond is voor het ontslag kan worden aangenomen. Deze preventieve toets voorkomt dus dat ontslag bij het ontbreken van een redelijke grond. Daarnaast is een ontslag op grond van de cumulatiegroond voor de werkgever kostbaarder vanwege de extra vergoeding. De werkgever wordt daarmee gestimuleerd om een deugdelijk dossier op te bouwen en het ontslag te baseren op een enkele voldragen ontslaggrond.

3.2.25

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of de cumulatiegroond niet in alle ontslagzaken primair of subsidiair worden opgevoerd en welke uitwerking kan dat hebben op het gehele ontslagstelsel. Ook de leden van de ChristenUnie vragen welke implicaties de regering verwacht voor het ontslagstelsel als geheel, door de invoering van de i-grond.

Met de introductie van de cumulatiegroond is bedoeld een ruimer bereik te geven aan het ontslagstelsel, maar wordt niet gebroken met het stelsel van gesloten ontslaggronden. Door een separate cumulatiegroond als redelijk benoemde grond te introduceren staat het tegengaan van juridisering van ontslag en bevordering van rechtszekerheid voorop. Zie voor de beantwoording van deze vraag ook de beantwoording van vraag 3.2.1.

3.2.26

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er bij de cumulatiegroond gekozen is voor 1,5 keer de transitievergoeding. Zij vragen hoe de hoogte van de «extra» vergoeding wordt vastgesteld. Zij vragen waarom niet is gekozen voor twee keer of vijf keer de transitievergoeding, of voor geen maximering en deze vergoeding aan de rechter over te laten.

Bij een ontbinding op grond van de cumulatiegroond kan de kantonrechter naast de transitievergoeding, die is bedoeld als compensatie voor ontslag en om de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken, een extra vergoeding toekennen. De extra vergoeding dient als compensatie voor de werknemer bij een beëindiging van de arbeidsovereenkomst, waarbij de ontslaggronden c tot en met h ieder voor zich niet voldragen zijn. De aard van beide vergoedingen verschilt. Bij de invoering van de transitievergoeding is deze geüniformeerd ter bevordering van de rechtszekerheid. Het niet maximeren van de transitievergoeding leidt tot rechtsonzekerheid. Door de hoogte van de extra vergoeding vast te stellen op maximaal 50% van de transitievergoeding is getracht recht te doen aan de wens om de werknemer te compenseren voor een ontslag op grond van meerdere ontslaggronden, maar ook om de kosten voor het ontslag van de werkgever niet te hoog te laten oplopen. Tevens wordt enige mate van voorspelbaarheid van belang geacht. Daarbij geldt ook voor het maximeren van de extra vergoeding dat dit leidt tot rechtszekerheid.

⁷⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 29 544, nr. 784.

3.2.27

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom deze 1,5x transitievergoeding alleen mogelijk is voor de cumulatiegrond en niet voor de andere gronden. Ook de leden van de 50PLUS-fractie vragen hiernaar. Zij vragen of het niet wenselijk zou zijn om deze extra vergoeding ook beschikbaar te stellen voor de andere gronden, zodat de rechter hiervoor ook de mogelijkheid krijgt.

De extra vergoeding is bedoeld om de werknemer te compenseren voor het feit dat ontslag plaatsvindt op grond van gecombineerde omstandigheden uit meerdere ontslaggronden. Voor de andere ontslaggronden geldt deze situatie niet en is een extra vergoeding niet aan de orde. Voor de werkgever geldt de extra vergoeding bij een ontslag op grond van de cumulatiegrond als stimulans om te streven naar een ontslag gebaseerd op een reeds bestaande geheel voldragen ontslaggrond.

3.2.28

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie weten hoe wordt voorkomen dat de maximumvergoeding tot willekeur leidt waarbij de ene werknemer wel een «extra» vergoeding van de helft van de transitievergoeding krijgt en de andere werknemer niets.

De extra vergoeding wordt aanvullend toegekend op de transitievergoeding en dient ter compensatie van de werknemer nu het ontslag niet gebaseerd is op één geheel voldragen grond, maar meerdere gedeeltelijk voldragen gronden. In geval van een enkele voldragen grond is daarvan geen sprake. De ontslaggrond bepaalt dus of de werknemer in aanmerking komt door de extra vergoeding. Als de ontbinding gebaseerd wordt op de i-grond, bepaalt en motiveert de rechter op grond van de omstandigheden van het geval of en welke extra vergoeding wordt toegekend. Waarbij ten behoeve van de rechtszekerheid de extra vergoeding is gemaximeerd.

3.2.29

De leden van de PvdA-fractie vragen of er ook is overwogen om een minimumvergoeding te bepalen zodat een werknemer verzekerd is van compensatie voor ontslag op de cumulatiegrond die voor iedereen gelijk is.

Er is niet overwogen om een minimumvergoeding te bepalen. Niet in alle gevallen rechtvaardigt het ontslag op basis van de cumulatiegrond een extra vergoeding. Het bepalen van de hoogte van de vergoeding en de daaraan expliciet gekoppelde motiveringsplicht door de rechter bevat voldoende waarborgen voor compensatie in het individuele geval.

3.2.30

De leden van de PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het gevaar ziet dat werkgevers minder gaan investeren in duurzame inzetbaarheid met de introductie van de cumulatiegrond en zo ja, hoe het kabinet dat dan wil tegengaan. In het verlengde hiervan vragen de leden van de ChristenUnie of er bereidheid is hierover afspraken te maken werkgevers en werknemers.

Het kabinet wil op het gebied van een Leven Lang Ontwikkelen (LLO) een positieve en sterke leercultuur tot stand brengen. Ter ondersteuning van een brede gezamenlijke aanpak is het kabinet in overleg met o.a. sociale partners gestart met een meerjarig actiegericht programma. De Tweede

Kamer is hierover per brief op 27 september 2018 geïnformeerd.⁷⁹ In het kader van de beoordeling van ontslag zal de werkgever moeten blijven investeren in de inzetbaarheid van de werknemer. De cumulatiegrond maakt dit niet anders. Als een van de redenen voor het ontslag de ongeschiktheid van de werknemer is, zal de rechter namelijk ook bij toepassing van de cumulatiegrond toetsen in hoeverre deze ongeschiktheid het gevolg is van onvoldoende zorg van de werkgever voor scholing van de werknemer en zijn oordeel hierover meewegen bij de vraag of een cumulatie van gronden zodanig is dat van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd om de arbeidsovereenkomst voort te zetten. Ook zal de rechter beoordelen of herplaatsing, al dan niet met behulp van scholing, in een andere passende functie mogelijk is.

3.2.31

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe hoog de transitievergoeding uitpakt voor iemand van 58 jaar en iemand van 40 jaar, wanneer hij 3, 10 en 15 jaar heeft gewerkt, en ook 25, 35 en 40 jaar in het geval van de 58-jarige, zowel onder de Wab, de Wwz en het oude regime van de kantonrechttersformule, dit bij gemiddelde fictieve salarissen van € 2.750 en € 2.250.

Op deze vraag is ingegaan bij de beantwoording van vraag 3.4.8, in de paragraaf over aanpassing van de opbouw van de transitievergoeding.

3.2.32

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of rekening is gehouden met het effect dat de invoering van de i-grond kan hebben, dat dit als grond gebruikt wordt wanneer er geen voldragen andere grond is, hetgeen de positie van de werknemer niet ten goede komt en voor werkgevers betekent dat er altijd een extra vergoeding moet worden betaald.

De extra vergoeding die in dat geval mogelijk aan de orde is, is juist bedoeld om de werknemer te compenseren voor het feit dat de werkgever er niet in is geslaagd om een beëindiging op een enkelvoudige voldragen grond te realiseren. Voor de werkgever geldt dat door deze extra vergoeding het ontslag kostbaarder wordt en dient daarom als stimulans om het ontslag te baseren op een enkele geheel voldragen ontslaggrond. Zie voor de beantwoording van deze vraag ook het antwoord op de vraag 3.2.1

3.2.33

De leden van de 50PLUS-fractie vragen waarom een ontbinding van op basis van de i-grond kostbaarder wordt.

De extra vergoeding kan aanvullend worden toegekend op de transitievergoeding en dient ter compensatie van de werknemer nu het ontslag niet gebaseerd is op één geheel voldragen grond, maar meerdere gedeeltelijk voldragen gronden. De werkgever wordt hiermee gestimuleerd om tot een beëindiging te komen op een voldragen enkele grond.

3.2.34

De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering in te gaan op het pleidooi van professor Houweling en de heer Keulaerds om de h-grond als een echte restgrond te modelleren.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.2.3 en vraag 3.2.14. In aanvulling daarop wordt het volgende benadrukt. Het loslaten van het stelsel van gesloten ontslaggronden,

⁷⁹ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 92.

bijvoorbeeld door de h-grond en de i-grond te herformuleren tot één algemene ontslaggrond, zal naar verwachting juridisering van ontslag in de hand werken, zoals een toename van hoger beroepszaken, en de rechtszekerheid voor partijen doen afnemen. Bij het herformuleren van de h-grond en de i-grond tot één algemene ontslaggrond zal bovendien onduidelijkheid kunnen ontstaan over de mogelijkheid van het toekennen van de extra vergoeding. Die mogelijkheid bestaat immers slechts bij toepassing van de cumulatiegrond.

3.2.35

De leden van de 50PLUS fractie vragen of de cumulatiegrond een standaardgrond wordt tegen een geringere ontslagvergoeding waardoor werknemers min of meer vogelvrij worden.

Wanneer de rechter de arbeidsovereenkomst ontbindt, zal dat niet tegen een geringere vergoeding plaatsvinden, maar heeft de rechter juist de mogelijkheid een extra vergoeding toe te kennen. De extra vergoeding is bedoeld om de werknemer te compenseren voor het feit dat de werkgever er niet in is geslaagd om een beëindiging op een voldragen grond te realiseren. Het ontslag wordt hiermee kostbaarder voor de werkgever, waarin een stimulans ligt om het ontslag te baseren op een enkele voldragen grond. Zie voor beantwoording van deze vraag ook het antwoord op vraag 3.2.1.

3.2.36

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in artikel 7:669 BW niet gekozen heeft voor een abc-model, waarbij de c-grond ziet op ontslag in situaties waarin om welke reden dan ook redelijkerwijs niet gevegd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren, terwijl de rechter bovendien een brede bevoegdheid geboden wordt om op grond van redelijkheid en billijkheid een gelet op de verhouding tussen werkgever en werknemer passende vergoeding vast te stellen.

Met de invoering van de cumulatiegrond wordt niet gebroken met het gesloten stelsel van ontslaggronden. Voor een succesvol beroep op de cumulatiegrond dient de werkgever te onderbouwen welke omstandigheden uit de wettelijke c tot en met h grond tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst zou moeten leiden. Het loslaten van het huidige stelsel van gesloten ontslaggronden, bijvoorbeeld door het invoeren van een algemene «c-grond», die zou zien op alle situaties waarin redelijkerwijs niet gevegd kan worden dat de arbeidsovereenkomst voortduurt, zal naar verwachting juridisering van ontslag in de hand werken, zoals een toename van hoger beroepszaken, en de rechtszekerheid voor partijen doen afnemen.

3.2.37

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de verwachting dat de cumulatiegrond als standaard ontslaggrond zal worden aangevoerd en of deze voorzienbare ontwikkeling niet moet worden voorkomen.

De praktijk zal moeten uitwijzen of en in hoeverre de cumulatiegrond primair dan wel subsidiair als ontslaggrond zal worden aangevoerd. Opgemerkt wordt dat bij de invoering van het stelsel van gesloten ontslaggronden is gekozen voor het opnemen van zo concreet mogelijke gronden in de wet om te beoordelen of er een redelijke grond is. Daarmee is beoogd duidelijkheid te geven over hetgeen in het kader van ontslag toelaatbaar is. Aan dit stelsel is vastgehouden bij de introductie van de cumulatiegrond, als separaat benoemde redelijke ontslaggrond. Bij verzoek om beëindiging op grond van de cumulatiegrond worden omstandigheden uit twee of meer ontslaggronden in samenhang

beoordeeld. Echter ook dan geldt dat deze beëindiging na beoordeling van de rechter alleen dán kan plaatsvinden als in die omstandigheden in redelijkheid niet van de werkgever kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren en herplaatsing van de werknemer niet meer tot de mogelijkheden behoort. Voor het antwoord op deze vraag wordt eveneens verwezen naar het antwoord op de vraag 3.2.1.

3.2.38

De leden van de SGP-fractie vragen bij toepassing van de cumulatiegrond door de identiteitscommissie of de regering bedoelt dat bij mogelijke cumulatie de gronden c tot en met h alleen mogelijk worden betrokken voorzover de gronden afzonderlijk zijn te herleiden tot het criterium van strijdigheid met de levensbeschouwelijke grondslag. Zij vragen in hoeverre een arbeidsconflict waarbij sprake is van gedrag dat strijdig is met de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag eenvoudig te herleiden zal zijn tot afzonderlijke gronden.

Ook vragen zij waarom het wenselijk zou zijn om in situaties waarin sprake is van strijdigheid met de grondslag, die volgens de commissie voldoende is om een ontslag te rechtvaardigen maar waarbij ook andere gronden aanwezig zijn, deze commissie hieraan geen gevolgen zou mogen verbinden. Waarom, zo vragen de leden zich af, zou het vanuit het systeem van de wet voor de hand liggen om zaken waarin wel degelijk ook sprake is van identiteitsgerelateerde overwegingen die aanleiding kunnen vormen voor toepassing van de cumulatiegrond, te onttrekken aan het bereik van de identiteitscommissie?

De identiteitscommissie zal bij cumulatie inderdaad de gronden c tot en met h alleen mogen betrekken voor zover daar strijdigheid met de levensbeschouwelijke grondslag aan de orde is. De bevoegdheid van de identiteitscommissie is beperkt tot redenen voor ontslag die zijn gelegen in handelen of nalaten van de werknemer, onverenigbaar met de uit de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag voortvloeiende identiteit van de school of instelling. Ook nu al moet de identiteitscommissie bepalen welke ontslaggrond in het concrete geval aan de orde is. In de Wwz is nadrukkelijk gekozen de bevoegdheid van de commissie te beperken tot identiteitsgerelateerde ontslagzaken.

Niet-identiteitsgerelateerde ontslagzaken worden beoordeeld door de rechter. Met de introductie van de cumulatiegrond wordt niet gebroken met dit systeem. De bevoegdheid van de identiteitscommissie zou daardoor immers uitgebreid worden tot alle zaken waarin ook een identiteit gerelateerd argument wordt opgevoerd.

3.2.39

De leden van de SGP-fractie constateren dat met het invoeren van de extra vergoeding meer maatwerk ontstaat om ten gunste van werknemers vergoedingen toe te kennen. Deze leden vragen waarom de regering ervan heeft afgezien de mogelijkheden te verruimen om ten nadele van werknemers af te wijken. Zij menen dat het wettelijk stelsel weinig flexibel is door enkel de mogelijkheid te bieden om volledig af te zien van de vergoeding bij ernstige verwijtbaarheid.

Zoals deze leden terecht constateren is het slechts mogelijk om ten nadele van de werknemer af te wijken van de transitievergoeding indien er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer. Overigens kan de rechter toch (een deel van) de transitievergoeding toekennen indien het niet toekennen daarvan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Dit is geregeld in artikel 7:673, achtste lid, BW. Er is niet voor gekozen om de mogelijkheden te verruimen om ten nadele van werknemers af te wijken van de transitievergoeding, bijvoorbeeld bij «gewoon» verwijtbaar handelen van de

werknemer. Bij «gewoon» verwijtbaar handelen van de werkgever is immers ook geen extra vergoeding verschuldigd; zoals hierboven toegelicht ziet de met de cumulatiegrond te introduceren extra vergoeding daar niet op. Bovendien zou een extra afwijkingmogelijkheid ten koste gaan van de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de ontslagprocedure, en kunnen leiden tot meer juridische procedures.

3.3 Proeftijd

3.3.1

De leden van de VVD-fractie vragen om aan te geven welke belemmeringen werkgevers ervaren bij het huidige systeem aangaande de proeftijd, en vragen om in te gaan op het feit dat een verruiming van de proeftijd voortkomt uit de wens van werkgevers. De leden van de fracties van VVD, PvdA en 50PLUS vragen in lijn daarmee welke knelpunten de voorgestelde verlenging van de proeftijd wegneemt. In aanvulling daarop hebben de leden van de fracties van PvdA en 50PLUS gevraagd wie deze maatregel heeft voorgesteld en welk doel deze verruiming dient. De leden van de D66-fractie vragen voorts of de voorgestelde maatregelen een duidelijke aanvulling vormen op de bestaande mogelijkheden, zoals het kunnen aanbieden van een tijdelijk contract met uitzicht op een vaste aanstelling. Ook de leden van de 50PLUS-fractie vragen hiernaar. In dat kader vragen de leden van de CDA, de ChristenUnie en de SGP-fractie ook hoe de verlenging van de proeftijd zal bijdragen aan het sneller verwerven van een vast contract door werknemers. De leden van de SGP-fractie vragen ook waarom werkgevers een proeftijd van vijf maanden nodig hebben om de capaciteiten van de werknemer te beoordelen. De leden van de PvdA-fractie vragen in aanvulling hierop of de verwachting is dat door deze maatregel meer vaste contracten worden aangeboden. Tevens vragen zij of het doel van de proeftijd, kennismaking, met verlenging niet voorbij geschoten wordt.

De verruiming van de proeftijd in het wetsvoorstel is gestoeld op de visie van de regering dat het met de verruiming van de proeftijd voor werkgevers aantrekkelijker wordt om werknemers in vaste dienst te nemen. Voor werkgevers kan het een belemmering zijn om werknemers direct een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden, omdat nog niet of niet voldoende duidelijk is of de werknemer geschikt is voor de arbeid. Dit gevoel kan een belemmering vormen om een werknemer direct een vast dienstverband te geven. In het huidige stelsel wordt het aanbieden van een tijdelijk contract soms als enige mogelijkheid ervaren, omdat het huidige stelsel van de proeftijd bij een vast contract ontoereikend is (qua duur) om de geschiktheid van een werknemer te beoordelen en direct een vast contract aan te bieden. De verlenging van de proeftijd doet dan ook recht aan de wens van werkgevers om de geschiktheid van een werknemer langere tijd te beoordelen, indien een contract voor onbepaalde tijd wordt aangegaan. Dat deze visie van de regering gesteund wordt vanuit werkgeverszijde blijkt uit de ingekomen reacties bij de internetconsultatie. Vanuit werkgeverszijde, zoals VNG, OSB, Bouwend Nederland, CBM, Aannemersfederatie en noa (afbouw), en de branche- en werkgeversverenigingen in de kunst en cultuur⁸⁰, is positief gereageerd op de maatregelen ten aanzien van de proeftijd.

⁸⁰ Organisaties van de volgende verenigingen: Cultuurconnectie, branchevereniging voor cultuureducatie, amateurkunst en volksuniversiteitswerk museumvereniging, Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK), Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals (VNPF), Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB), Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD), Werkgeversvereniging Nederlandse Podia (WNP).

De regering wenst verder te benadrukken dat het effect van de verruiming van de proeftijd in dit wetsvoorstel in samenhang met de andere maatregelen in het wetsvoorstel gezien moeten worden. Het wetsvoorstel is mede bedoeld om het aangaan van een vast contract aantrekkelijker te maken. Hiertoe worden diverse maatregelen voorgesteld, naast de mogelijkheid van een langere proeftijd bijvoorbeeld ook de introductie van een cumulatiegrond in het ontslagrecht, zodat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om werknemers in vaste dienst te nemen.

3.3.2

De leden van de fracties van VVD, SP, D66, PvdA, ChristenUnie en 50PLUS vragen voorts of deze verlenging van de proeftijd niet zorgt voor een verkapt tijdelijk contract en vragen hoe misbruik wordt voorkomen (zoals wisselen van personeel door werkgevers). De leden van de fracties van de PvdA, CDA, D66, GroenLinks, ChristenUnie en 50PLUS vragen een reactie op het bezwaar dat een verlengde proeftijd misbruik uitlokt. De ChristenUnie acht het wenselijk om ook de proeftijd mee te tellen in de ketenbepaling als een tijdelijk contract volgt op een contract dat in de proeftijd is beëindigd. De leden van de fracties van de CDA en de SP hebben gevraagd wat de regering ervan vindt dat vanuit verschillende kanten kritiek geleverd wordt op de voorgestelde proeftijd.

De regering heeft rekening gehouden met deze zorgen, zoals ook eerder uitgesproken door de vakbonden en de Afdeling. De regering heeft in dit wetsvoorstel verschillende anti-misbruikbepalingen opgenomen. Zo wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat wanneer een werkgever opzegt tijdens de proeftijd, hij met terugwerkende kracht de hogere WW-premie moet afdragen voor dat contract. Hiermee is een prikkel ingebouwd om te voorkomen dat de werkgever de langere proeftijd onnodig gebruikt dan wel misbruikt. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben aangegeven het van groot belang te achten dat de proeftijd meetelt bij de ketenbepaling, als er een tijdelijk contract volgt op een contract dat tijdens de proeftijd ontbonden wordt. Het wetsvoorstel voorziet hier reeds in.

Tevens worden voorstellen gedaan om negatieve effecten van flexibele contracten te beperken of te beperken en tegelijkertijd ook het werknemersbelang te borgen. Een voorbeeld daarvan is de financiering van de WW waarbij de premie afhankelijk wordt gemaakt van de aard van het contract: voor vaste contracten gaan werkgevers een lagere WW-premie afdragen dan voor flexibele contracten. Door de verlenging van de proeftijd bij het direct aanbieden van een vast contract in combinatie met de lagere WW-premie wordt het naar verwachting voor de werkgever aantrekkelijker om direct een vast contract aan te bieden.

De regering merkt op de inbreng ten aanzien van deze maatregel van voor- en tegenstanders serieus te nemen. Zowel de positieve maar ook de negatieve geluiden die tijdens de internetconsultatie zijn geuit versterken de visie van de regering dat de verruimde proeftijd voor partijen afdoende waarborgen moet bevatten om naast de aantrekkelijkheid van de maatregel ook werknemers afdoende te beschermen. Hiermee heeft de regering rekening gehouden door verschillende anti-misbruikbepalingen in het wetsvoorstel op te nemen, om ook de positie van de werknemer te versterken. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de diverse anti-misbruikbepalingen verwijst de regering naar paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Tot slot wordt benadrukt dat, om de aantrekkelijkheid van de verruiming van de proeftijd te behouden, de regering het niet wenselijk acht om verdergaande anti-misbruikbepalingen te introduceren. Benadrukt wordt

dat de proeftijd juist bedoeld is om te bezien of de arbeidsrelatie beide partijen bevalt of niet.

3.3.3

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering een reactie te geven op het risico dat werknemers door deze proeftijdmaatregel nog vaster in hun huidige contract blijven zitten, doordat zij minder geneigd zijn een vaste baan op te geven voor een nieuwe baan met het risico van een proeftijd van vijf maanden. De leden van de fracties van D66, GroenLinks, de PvdA en 50PLUS vragen de regering te reageren op het bezwaar/risico dat een verlengde proeftijd leidt tot een lagere arbeidsmobiliteit. De leden van de SP-fractie vragen in dat kader waarom de regering van mening is dat een proeftijd van vijf maanden de drempel verlaagt om van baan te wisselen en niet juist het tegenovergestelde effect zal hebben.

De regering maakt graag nogmaals van de mogelijkheid gebruik om hiertoe het volgende op te merken.⁸¹ Van belang is dat partijen (de werkgever en de werknemer) geen gebruik hoeven te maken van de verlengde proeftijd. Er kan ook, net als nu het geval is, een proeftijd van bijvoorbeeld twee maanden overeengekomen worden. De nieuwe maatregel biedt ruimte voor maatwerk door partijen. Partijen hebben dus de mogelijkheid om een langere proeftijd met elkaar overeen te komen, maar dat hoeft niet. In hoeverre hier in de praktijk ruim gebruik van zal worden gemaakt, zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijken. Een werknemer die de overstap naar een nieuwe baan overweegt, heeft nog steeds de mogelijkheid om weloverwogen het totaal aan arbeidsvoorwaarden van de nieuwe baan af te zetten tegen de arbeidsvoorwaarden van zijn/haar huidige arbeidsrelatie en zal daar een beslissing over moeten nemen. De veronderstelling is dan ook dat een werknemer pas dan de overstap zal overwegen als het totaal aan arbeidsvoorwaarden opweegt tegen de situatie waar de werknemer zich in bevindt. Dit hangt dus niet alleen af van de lengte van de proeftijd.

Tevens is van belang op te merken dat een werknemer ook gebaat kan zijn bij het direct aangaan van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in plaats van eerst een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en vervolgens een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het voorkomt langere periodes van onzekerheid voor de werknemer.

3.3.4

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van proeftijden in andere OESO-landen bij contracten voor bepaalde tijd, langjarige contracten voor bepaalde tijd en contracten voor onbepaalde tijd.

Er kan deels tegemoet gekomen worden aan het verzoek van de leden van de D66-fractie. De regering verwijst daarvoor naar het gepubliceerde rapport «Doing Business 2018»⁸² waar op pagina 212 in het overzicht op te maken valt of en met welke duur andere landen een proeftijdbepaling hanteren. De overige gegevens zijn niet bekend.

⁸¹ Hier is ook in het nader rapport aandacht aan geschonken, zie Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 30.

⁸² <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

3.3.5

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is deze maatregel uit het wetsvoorstel te halen, conform het amendement-Smeulders.⁸³ Ook de leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen of de regering hiertoe bereid is.

De regering merkt op geen aanleiding te zien deze maatregel uit het wetsvoorstel te halen. De regering is van mening dat deze maatregel het voor de werkgevers aantrekkelijker maakt om direct een vast contract aan te bieden en op die manier bijdraagt aan een betere balans op de arbeidsmarkt.

3.3.6

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de regering in tabelvorm de vergelijking kan maken van werknemersrechten bij een tijdelijk contract van vijf maanden en die bij een proeftijd van vijf maanden. Aan het verzoek van de leden van SP-fractie wordt tegemoetgekomen door in de tabel hieronder aan te geven welke rechten er voor werknemers ontstaan met dit wetsvoorstel in het geval de werknemer bij de toepassing van de verruimde proeftijd direct een vast contract aangeboden krijgt.

Verskil in werknemersrechten na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel

Vast contract met een proeftijd van vijf maanden	Tijdelijk contract van vijf maanden
<p>Recht op transitievergoeding vanaf dag 1</p> <p>Geregeld wordt dat de mogelijkheid tot het aanbieden van een arbeidsovereenkomst met een proeftijd van vijf maanden slechts éénmalig mogelijk is, namelijk indien een werkgever en een werknemer voor het eerst met elkaar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aangaan.</p> <p>Bij een opvolgende arbeidsovereenkomst kan alleen een proeftijd worden overeengekomen als er andere vaardigheden of verantwoordelijkheden van de werknemer verlangd worden dan in de voorgaande arbeidsovereenkomst (ongeacht een tussenpoos).</p> <p>Dit ter voorkoming dat de verlengde proeftijd feitelijk fungeert als een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.</p> <p>Bescherming ketenbepaling als een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt opgezegd tijdens de proeftijd indien deze volgt op of voorafgaat aan een (met een tussenpoos van ten hoogste zes maanden) tussen dezelfde werkgevers gesloten arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.</p>	<p>Recht op transitievergoeding vanaf dag 1</p> <p>–</p> <p>Ook een tijdelijk contract van 5 maanden telt mee in de keten van tijdelijke contracten indien deze volgt op of voorafgaat aan een (met een tussenpoos van ten hoogste zes maanden) tussen dezelfde of opeenvolgende werkgevers gesloten arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.</p>

⁸³ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 7.

Vast contract met een proeftijd van vijf maanden	Tijdelijk contract van vijf maanden
<p>Bij opzegging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd tijdens de proeftijd kan alleen door de werkgever een beroep op het concurrentiebeding worden gedaan als dat noodzakelijk is vanwege zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen</p> <p>In geval van opzegging door de werkgever tijdens de proeftijd van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd vanwege zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen en een beroep gedaan wordt op het concurrentiebeding, dient de mededeling aan de werknemer gelijktijdig met de opzegging plaats te vinden wanneer de werkgever degene is die de arbeidsovereenkomst opzegt.</p> <p>Binnen de proeftijdperiode kan het vaste contract worden opgezegd.</p>	<p>Bij een tijdelijk contract kan slechts een concurrentiebeding worden overeengekomen, indien dat noodzakelijk is vanwege zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen.</p> <p>Recht op tussentijdse opzegging geldt niet bij een tijdelijk contract van vijf maanden. Dit ligt anders indien partijen een tussentijdse opzegbeding zijn overeengekomen.</p>

3.3.7

De leden van de PvdA-fractie en de SGP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de proeftijd, met vier verschillende soorten proeftijden gevarieerd van één tot vijf maanden, onnodig ingewikkeld wordt gemaakt. De regering deelt deze niet en wijst erop dat het voordeel is dat de nieuwe maatregel ruimte zal bieden voor meer maatwerk aan partijen. Op grond van de huidige regeling bestaat ook al de mogelijkheid om verschillende termijnen overeen te komen. De regering beoogt dat de lengte van de proeftijd correspondeert met de verwachte zekerheid die aan een werknemer gegeven kan worden na het doorlopen van de proeftijd. Indien direct een vast contract wordt gegeven, vindt de regering hiervoor een langere proeftijd gerechtvaardigd dan indien een jaarcontract wordt gegeven. Daarom heeft de regering het noodzakelijk geacht te voorzien in een verschil in duur van de proeftijd, naar gelang de lengte van het contract. Dat dit leidt tot een toename in de complexiteit heeft de regering daarbij in haar afweging in ogenschouw genomen.

3.3.8

De leden van de PvdA-fractie vragen of overwogen is om de werknemer te compenseren voor de onzekerheid door bijvoorbeeld het salaris door te betalen bij ontslag tijdens de proeftijd.

Het wetsvoorstel bevat (anti-misbruik)bepalingen om de positie van de werknemer te versterken. Zo wordt in dit wetsvoorstel onder andere het recht op transitievergoeding vanaf dag 1 van de arbeidsovereenkomst geïntroduceerd. Dit recht geldt voor een werknemer op grond van het huidige recht niet. De regering acht het niet wenselijk om verdergaande (anti-misbruik)bepalingen te introduceren om de aantrekkelijkheid van de maatregel te behouden, zoals ook is aangegeven in reactie op vragen van de diverse fracties (3.3.2). Benadrukt wordt dat de proeftijd binnen het arbeidsrecht juist bedoeld is om te bezien of de arbeidsrelatie beide partijen bevalt of niet.

3.3.9

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te onderbouwen of dit voorstel ingaat tegen de bedoeling van de aanzegverplichting doordat een werknemer gedurende vijf maanden van de een op de andere dag ontslagen kan worden tijdens de proeftijd.

Naar de mening van de regering gaat een verruiming van de proeftijd niet in tegen de regeling van de aanzegverplichting. De aanzegverplichting geldt voor tijdelijke arbeidscontracten van zes maanden of langer en beoogt de positie van de werknemer te versterken doordat de werknemer met een tijdelijk contract tijdige informatie krijgt van zijn werkgever over het al dan niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst bij afloop van de overeenkomst. Met de voorgestelde verruiming van de proeftijd verkrijgt de werknemer reeds direct een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en is voor de werknemer zijn rechtspositie dus op voorhand duidelijk. De werknemer weet dan dat tijdens de proeftijdperiode de arbeidsovereenkomst zonder veel verplichtingen door beide partijen kan worden beëindigd. Het is immers uitdrukkelijk een verkenningsperiode, waarbij de intentie al is uitgesproken langdurig met elkander een verbintenis aan te gaan. De werknemer heeft bij het goed doorstaan van de proeftijdperiode al de zekerheid van een vast contract.

3.3.10

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat dit voorstel een hogere WW-instroom tot gevolg kan hebben omdat werknemers direct op straat staan en niet op zoek kunnen gaan naar een nieuwe baan en of dit is onderzocht.

De regering verwijst in reactie hierop naar paragraaf 5.1.2 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Daar is aangegeven dat de maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, flexibele arbeidsrelaties en de financiering van de WW gezamenlijk een nihil of beperkt effect op de structurele werkgelegenheid en de werkloosheid hebben. Verder wordt erop gewezen dat het wetsvoorstel tevens maatregelen bevat om negatieve effecten van flexibele contracten te beperken of te beprijzen en tegelijkertijd ook het werknemersbelang te borgen. Een voorbeeld daarvan is de financiering van de WW waarbij de premie afhankelijk wordt gemaakt van de aard van het contract: voor vaste contracten gaan werkgevers een lagere WW-premie afdragen dan voor flexibele contracten. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat wanneer een werkgever opzegt tijdens de proeftijd, hij met terugwerkende kracht de hogere WW-premie moet afdragen voor dat contract. Hiermee wordt voorkomen dat de werkgever de langere proeftijd te lichtzinnig gebruikt dan wel misbruikt.

3.3.11

De leden van de 50PLUS-fractie vragen toe te lichten dat aan de verlenging van de proeftijd tot vijf maanden geen internationale verplichtingen in de weg staan.

In het internationale recht zijn er geen bepalingen die expliciet een bepaalde duur van een proeftijd regelen. Tijdens het rondetafelgesprek over de Wab is verwezen naar verschillende bepalingen van het Europees Sociaal Handvest, ILO-verdrag 158 en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het Europees Sociaal Handvest staat dat alle werknemers recht hebben op een redelijke opzegtermijn bij beëindiging van hun dienstbetrekking. Volgens het toezichtscmité ECSR geldt deze bepaling ook tijdens de proeftijd. Wat een redelijke opzegtermijn is, is volgens het comité afhankelijk van de duur van het dienstverband en moet van geval tot geval worden bekeken. Opgemerkt wordt dat het ECSR in zijn interpretatie van artikel 24 ESH («werknemers die onderworpen worden aan een proeftijd of die een bepaalde periode van tewerkstelling moeten vervullen, mits deze periode vooraf wordt bepaald en een redelijke termijn kent») onderscheid maakt tussen ongekwalificeerd werk en hooggekwalificeerd werk. Voor iemand met hooggekwalificeerd werk acht het een proeftijd van 6 maanden redelijk, voor iemand met ongekwa-

lificeerd werk zou een proeftijd van maximaal 1 maand mogen gelden. ILO-verdrag 158 geeft regels voor de beëindiging van een arbeidsbetrekking door de werkgever, zoals over ontslaggronden en opzegtermijnen. Omdat Nederland dit verdrag niet heeft geratificeerd kunnen daaruit echter geen verplichtingen volgen voor Nederland. In artikel 2 van dit verdrag is geregeld dat een bij dit verdrag aangesloten Staat bepaalde categorieën werknemers mag uitsluiten van de werkingsfeer van het verdrag, waaronder werknemers die in een van tevoren afgesproken proeftijd van redelijke duur zitten. Hieruit kan worden afgeleid dat een proeftijd op zich geaccepteerd is, evenals het feit dat tijdens een proeftijd de regels voor ontslaggronden en opzegtermijnen niet van toepassing (hoeven) zijn. En dat een proeftijd een redelijke duur moet hebben. Uit het in artikel 30 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op bescherming tegen onredelijk ontslag kan ook niets worden afgeleid over een maximaal toegestane proeftijd. Het is dus aan de nationale wetgever om de afweging te maken over wat redelijk wordt gevonden.

In dat verband wenst de regering te wijzen op het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende «transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie»⁸⁴, waarin wordt voorgesteld de duur van een proeftijd te maximaliseren op 6 maanden, met een mogelijkheid van verlenging (bij bijvoorbeeld ziekte van de werknemer). In de toelichting geeft de Europese Commissie aan dat deze bepaling beginsel 5d van de Europese pijler van sociale rechten weerspiegelt: een proeftijd moet een redelijke tijdsduur hebben. In punt 19 van de preambule van de voorgestelde richtlijn is aangegeven dat een proeftijd van 3 tot 6 maanden als redelijk wordt beschouwd.

3.3.12

Voorts vragen de leden van de fractie 50PLUS of de verlenging van de proeftijd een «ingebouwd wisselgeld» is voor de handelingen over deze wet.

Deze vraag kan niet bevestigend worden beantwoord.

3.3.13

De leden van de SGP-fractie vragen naar de geloofwaardigheid van de voorgestelde proeftijd van vijf maanden in het licht van het feit dat de wetgever nog tamelijk recent een verkorting van de proeftijd van drie naar twee maanden heeft doorgevoerd.

Opgemerkt wordt dat de proeftijd niet recent is verkort van drie naar twee maanden.

3.3.14

De leden van de SGP-fractie vragen uit welke onderzoeken een dusdanige urgentie spreekt dat de proeftijd meer dan verdubbeld moet worden ten opzichte van de huidige norm van twee jaar.

De regering merkt op dat de urgentie om tot verruiming van de proeftijd over te gaan niet voort komt uit onderzoeken, maar uit diverse signalen uit de praktijk. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 3.3.1 en 3.3.2 waar de noodzaak om tot verruiming over te gaan uiteengezet is.

⁸⁴ COM (2017)797 final 2017/0355 (COD) via: (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/NL/COM-2017-797-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>).

3.3.15

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd hoe de regering rekenschap geeft van de risico's die juist door het wetsvoorstel ontstaan, bijvoorbeeld het feit dat bij proeftijdontslag in beginsel geen rechten ontleend kan worden aan een concurrentiebeding en het gegeven dat alsnog hogere WW-premie betaald moet worden.

De regering heeft zich daar rekenschap van gegeven door een afweging te maken in dit wetsvoorstel waarbij enerzijds met de verruiming van de proeftijd het voor werkgevers aantrekkelijker wordt gemaakt om werknemers in vaste dienst te nemen, gezien de huidige belemmeringen die zij ervaren in de praktijk, maar anderzijds bij deze afweging het ook noodzakelijk acht diverse waarborgen te introduceren om de positie van de werknemer te beschermen en te versterken middels de diverse (anti-misbruik)bepalingen in dit wetsvoorstel.

3.3.16

De leden van de SGP-fractie zouden graag meer positief van de regering willen vernemen in hoeverre, mede op basis van internationale richtlijnen en normen, de overheid haar verantwoordelijkheid voor de positie van werknemers waarmaakt wanneer zij gedurende vijf maanden in een staat van beperkte rechtsbescherming worden geplaatst.

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 3.3.11 waar uitgebreid is gemotiveerd dat er ten aanzien van de verlenging van de proeftijd geen internationale verplichtingen in de weg staan. De regering wenst hieraan toe te voegen dat de proeftijd binnen het arbeidsrecht juist bedoeld is om te bezien of de arbeidsrelatie beide partijen bevalt of niet en daardoor relatief vrijblijvend is vormgegeven. Ook refererend aan de reactie op de vragen van de diverse fracties (vraag 3.3.1) waar de regering de noodzaak om de huidige periode te verruimen heeft toegelicht, merkt de regering op dat het bij deze afweging eveneens wenselijk is geacht om dan ook de positie van de werknemer ten opzichte van de huidige situatie te versterken. Zo wordt in dit wetsvoorstel onder andere het recht op transitievergoeding vanaf dag 1 van de arbeidsovereenkomst geïntroduceerd. Dit recht geldt voor een werknemer op grond van het huidige recht niet.

3.4 Transitievergoeding – aanpassing van de opbouw

3.4.1

De leden van de VVD-fractie vragen hoe relatief kleine bedragen aan transitievergoeding een bijdrage kunnen leveren aan de transitie van baan naar baan, hoe werknemers hier invulling aan kunnen geven en hoe zich dit verhoudt tot het leven lang ontwikkelen.

De transitievergoeding kent een tweeledig doel. De vergoeding is enerzijds bedoeld als compensatie voor het ontslag en anderzijds om voor de werknemer de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken. Bij dit laatstgenoemde doel is het uiteraard ook van belang dat is geïnvesteerd in de brede inzetbaarheid van de werknemer, om periodes van werkloosheid te voorkomen of te bekorten.

Kleine bedragen aan transitievergoeding na een dienstverband van enkele weken of maanden zullen op zichzelf inderdaad niet een direct inzetbaar bedrag aan scholingsbudget opleveren. Werknemers die te maken hebben met diverse kleine transitievergoedingen kunnen deze opsparen, en vervolgens inzetten voor het vergroten van hun inzetbaarheid.

In het kader van de plannen rondom een leven lang ontwikkelen beziet het kabinet de koppeling tussen de individuele leerrekening en de transitievergoeding. Conform de motie over dit onderwerp, die tijdens de behan-

deling van de begroting van SZW voor 2019 is aangenomen, zal de samenloop tussen beide regelingen worden onderzocht, en zal bezien worden of en hoe verdere samenloop eenvoudiger gemaakt kan worden.⁸⁵

3.4.2

De leden van de VVD-fractie vragen naar de te overwegen gronden voor uitzonderingen in de opbouw van de transitievergoeding. Deze leden vragen daarbij specifiek naar een uitzondering voor jongeren die onder de leerplicht vallen. In het verlengde hiervan vragen de leden van de fracties van het CDA, D66 en de SGP of de maatregel dat transitievergoeding verschuldigd is vanaf dag één van toepassing zou moeten zijn op scholieren en studenten. De leden van de D66-fractie vragen wat een dergelijke uitzondering zou doen met de arbeidsmarktpositie van werknemers net boven deze leeftijd. De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens welke mogelijkheden de Minister ziet in het kader van het seizoenswerk voor het bieden van maatwerk binnen zowel de transitievergoeding als de premiedifferentiatie maatregelen.

Door middel van de maatregelen rondom de transitievergoeding wordt binnen de transitievergoeding een nieuwe balans gecreëerd, waarbij verschillen tussen langdurige (veelal vaste) en kortdurende (veelal tijdelijke) contracten worden verkleind. Hierbij zijn de belangen van werkgevers en werknemers tegen elkaar afgewogen. Uitzonderingen op het pakket aan maatregelen zorgen ervoor dat deze balans verschuift. Onder het huidige recht geldt reeds een uitzondering op de transitievergoeding voor jongeren onder de achttien jaar die werkzaam zijn in banen van gemiddeld minder dan twaalf uur per week. Bij het beëindigen of niet voortzetten van een dergelijke arbeidsovereenkomst met een werknemer onder de achttien jaar is geen transitievergoeding verschuldigd. Ook telt de duur van deze arbeidsovereenkomst niet mee voor het berekenen van de hoogte van de transitievergoeding wanneer een dergelijke werknemer in dienst blijft bij de werkgever en de arbeidsovereenkomst op een later moment wordt beëindigd of niet wordt voortgezet. Het onderhavige wetsvoorstel verandert hier niets aan. De reden van deze reeds geldende uitzondering is dat de meeste werknemers tot het achttiende jaar gebonden zijn aan de leer- of kwalificatieplicht. De arbeid voor het overgrote deel van deze groep zal daarom noodzakelijkerwijs niet meer dan van bijkomstige aard kunnen en moeten zijn.⁸⁶

De uitzondering verbreden naar alle studenten is niet wenselijk, omdat onderscheid lastig te maken is. Het opnemen van een dergelijke uitzondering zou ten koste kunnen gaan van de arbeidsmarktpositie van jongeren die dezelfde leeftijd hebben of net ouder zijn dan de studenten en die hun opleiding hebben afgerond. Zij zijn voor hun levensonderhoud wél aangewezen op de arbeid en zouden door de uitzonderingsmaatregel in een minder goede positie terecht kunnen komen op de arbeidsmarkt, omdat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om studenten aan te nemen.

Sectoren waarin de arbeid veelal seizoensgebonden is, kunnen gebruik maken van de eveneens reeds bestaande regeling om voor het einde van een arbeidsovereenkomst een nieuwe arbeidsovereenkomst aan te gaan die binnen een half jaar ingaat, waardoor nog geen transitievergoeding betaald hoeft te worden bij het van rechtswege eindigen van het eerste contract. Gezien deze reeds bestaande regeling en het streven om ook binnen de maatregelen op het terrein van de transitievergoeding een

⁸⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 59.

⁸⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3.

balans te creëren (enerzijds de verlaging van de transitievergoeding voor werknemers met lange dienstverbanden, anderzijds het laten vervallen van de referteperiode van twee jaar waarmee transitievergoeding vanaf het begin van de arbeidsovereenkomst verschuldigd wordt), is niet gekozen voor een additionele uitzondering voor seizoenswerk. Voor wat betreft maatwerk in WW-premiedifferentiatie maatregelen wordt verwezen naar het antwoord op vragen van VVD, D66 en 50PLUS in paragraaf 4, vraag 4.2.1.

3.4.3

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering vindt van de redenering van werkgevers dat zij door de maatregel transitievergoeding vanaf dag één geconfronteerd worden met een structurele verhoging van de loonkosten van bijna 3 procent. Deze leden vragen vervolgens hoe de regering het risico voorkomt dat werkgevers hun toevlucht gaan zoeken tot constructies of het «zwart» uitbetalen van mensen. Ook vragen zij hoe de regering het risico op een toename aan schijnzelfstandigheid voorkomt.

Op macro niveau gaan werkgeverslasten met 150 mln. omlaag. Voor sommige werkgevers zal de maatregel transitievergoeding vanaf dag één echter inderdaad leiden tot hogere loonkosten. Dat is inherent aan het doel van de maatregel om de verschillen tussen langdurige en kortdurende contracten te verkleinen. Overigens zal dat niet in alle situaties het geval zijn. Ook onder het huidige regime wordt immers transitievergoeding opgebouwd over de eerste twee jaar van het dienstverband. Door de referteperiode van twee jaar hoeft echter geen transitievergoeding uitgekeerd te worden bij beëindiging of het niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst binnen twee jaar na aanvang daarvan. Als het contract beëindigd wordt na bijvoorbeeld drie jaar, tellen ook onder het huidige regime de eerste twee dienstjaren mee voor de berekening van de transitievergoeding. Daarnaast geldt dat een transitievergoeding niet verschuldigd is als de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werknemer wordt beëindigd of niet wordt voortgezet, of wanneer na het einde van rechtswege aansluitend een nieuwe arbeidsovereenkomst aangegaan wordt.

Voor wat betreft de beantwoording van de vragen over het uitwijken naar constructies of schijnzelfstandigheid wordt verwezen naar de beantwoording van vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1, vraag 1.3. Het risico op verschuiving richting «zwart werk» als gevolg van de transitievergoedingmaatregelen acht de regering minimaal. Het risico dat werkgevers lopen bij het inzetten van werknemers zonder hierover premies af te dragen is vele malen groter dan de beperkte meerkosten als gevolg van de transitievergoeding bij kortdurende contracten. Naar verwachting zal dit daarom niet tot een verschuiving richting zwart werk leiden.

3.4.4

De leden van de D66-fractie, de SGP-fractie en de VVD-fractie vragen hoe de regering de suggestie om de transitievergoeding te maximeren op de te verwachten inkomstenderving tot aan de pensioen- of AOW-leeftijd beoordeelt.

In de vraag van de leden van deze fracties zit de aanname dat transitievergoeding vlak voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd niet meer noodzakelijk is, omdat transitie naar een andere baan eigenlijk niet meer aan de orde is. De transitievergoeding ziet echter op meer dan het vergemakkelijken van de overgang naar een andere baan. De vergoeding is ook bedoeld als compensatie voor het ontslag. Ook voor een

werknemer die net voor de pensioen- of AOW-gerechtigde leeftijd wordt ontslagen is deze compensatie voor het ontslag relevant. Daarnaast zou een nadelig effect van aftopping van de transitievergoeding kunnen zijn dat werknemers kort voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd ontslagen worden, en daarmee instromen in de WW tot aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Vanuit deze beide oogpunten is niet gekozen voor aftopping van de transitievergoeding op de te verwachten inkomstenderving tot aan de pensioen- of AOW-gerechtigde leeftijd.

3.4.5

*De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering kijkt naar de bezwaren van NOC*NSF en de KNVB over de toepassing van de transitievergoeding vanaf dag één in de sport. De leden van de 50PLUS-fractie vragen naar de mogelijke financiële gevolgen van de transitievergoeding voor (kleinere) sportverenigingen.*

De bezwaren voor het verschuldigd zijn van een transitievergoeding vanaf dag één in de sportsector zijn terug te voeren op de vrijwillige aard van het werk binnen de sportsector en het feit dat veel werknemers binnen deze sector de baan als hobby of bijbaan hebben. Gesteld wordt dat het transitie-aspect van de transitievergoeding daar niet mee spoort. Het kabinet deelt deze mening niet. De transitievergoeding ziet namelijk niet alleen op de transitie naar een andere functie, maar is ook bedoeld als compensatie voor het ontslag. Het doet daarbij niet ter zake of de werknemer één of meerdere banen heeft. Ook onder het huidige recht krijgt de werknemer een transitievergoeding als zijn arbeidsovereenkomst na een dienstverband van meer dan twee jaar op initiatief van de werkgever beëindigd of niet voortgezet wordt. Daarbij wordt ook over de eerste twee jaar van het dienstverband transitievergoeding betaald. De wijziging betreft dat een vergoeding eerder verschuldigd is, namelijk ook als de werknemer binnen twee jaar na het aangaan van de arbeidsovereenkomst ontslagen wordt.

3.4.6

De leden van de D66-fractie vragen naar de samenloop van de veranderde opbouw van de transitievergoeding en de compensatie transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Deze leden vragen of het wenselijk is om compensatie mogelijk te maken bij een vervroegde IVA-uitkering, wat er gebeurt met slapende dienstverbanden bij langdurige ziekte bij oudere werknemers die na 1 januari 2020 geen recht meer hebben op de hogere transitievergoeding, tot welk moment een werkgever compensatie kan krijgen voor dienstverbanden die al voor 1 januari 2020 slapend zijn, welk bedrag er door UWV wordt uitgekeerd als de compensatie aangevraagd wordt na 1 januari 2020 en op welk bedrag de werknemer recht heeft in dit geval.

De werkgever zal gecompenseerd worden na ontslag van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer wanneer hij ook daadwerkelijk een (transitie)vergoeding heeft betaald. De transitievergoeding is verschuldigd nadat de arbeidsovereenkomst daadwerkelijk is beëindigd. Ook wanneer sprake is van een vervroegde IVA-aanvraag heeft de werkgever recht op compensatie na beëindiging van het dienstverband. Omdat het opzegverbod wegens ziekte ook geldt als recht bestaat op een vervroegde IVA-uitkering, mag de werkgever het dienstverband pas na afloop van 104 weken beëindigen. De transitievergoeding die dan betaald wordt, komt in aanmerking voor compensatie.

De werkgever is transitievergoeding verschuldigd over de gehele duur van de arbeidsovereenkomst. Indien het einde van de arbeidsovereenkomst is gelegen voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1-1-2020

is de huidige berekenmethode van toepassing. Indien het einde van de arbeidsovereenkomst na 1-1-2020 is gelegen, zal de nieuwe berekenmethode van toepassing zijn. In de memorie van toelichting bij de Wab is in de paragrafen 3.4.4.1 en 3.4.4.2 verduidelijkt welk recht van toepassing is bij het einde van de arbeidsovereenkomst rondom 1-1-2020.

Om werkgevers te stimuleren om dienstverbanden niet onnodig lang slapend te houden, is geregeld dat de compensatie niet hoger is dan de transitievergoeding die de werkgever verschuldigd zou zijn bij een beëindiging na afloop van de ziekteperiode van 104 weken. De transitievergoeding die verschuldigd is over de periode waarin het dienstverband slapend werd gehouden, wordt dus niet gecompenseerd.

Het kan voorkomen dat het einde van de 104-wekenperiode voor 1-1-2020 valt en het moment waarop de beëindiging van de arbeidsovereenkomst plaatsvindt na 1-1-2020. Dit betekent dat de transitievergoeding waar de werknemer recht op heeft volgens de nieuwe berekenmethode moet worden berekend. Om te voorkomen dat voor het bepalen van de hoogte van de compensatie de huidige berekeningsmethode wordt gebruikt, waardoor de werkgever ten onrechte voor een hoger bedrag gecompenseerd zou worden, is bepaald dat dit geval de hoogte van de transitievergoeding aan het einde van de 104-weken wordt berekend volgens de nieuwe berekenmethode.

3.4.7

De leden van de GroenLinks-fractie, de SP-fractie en de SGP-fractie vragen waarom de regering de afschaffing van de verhoging van de opbouw van de transitievergoeding bij arbeidsovereenkomsten van langer dan tien jaar voorstelt. Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie en de SP-fractie of de groep werknemers die hierdoor geraakt wordt gecompenseerd zal worden.

De maatregelen rondom de transitievergoeding zorgen in onderlinge samenhang voor het verkleinen van verschillen in kosten tussen langdurige (veelal vaste) en kortdurende (veelal tijdelijke) contracten. Tegenover het verschuldigd laten zijn van transitievergoeding vanaf de eerste dag van het dienstverband staat de verlaging van de opbouw van de transitievergoeding bij een dienstverband van langer dan tien jaar. De verandering in de opbouw van de transitievergoeding heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de hoogte van de transitievergoeding, met name voor werknemers met een dienstverband van meer dan tien jaar. De huidige hogere opbouw is veelal van toepassing op werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en zorgt dus voor hogere kosten voor vaste werknemers bij ontslag. Tegenover de verlaging in de opbouw staat dat het aangaan van een vast contract aantrekkelijker wordt, doordat de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers afnemen.⁸⁷ Dit verbetert de arbeidsmarktpositie van deze groep. Ook leidt dit naar verwachting tot een hogere vrijwillige mobiliteit van werknemers die langer werkzaam zijn in dezelfde functie of bij dezelfde werkgever. Met de investeringen die het huidige kabinet voor ogen heeft op het gebied van leven lang ontwikkelen, beogen deze maatregelen een soepelere doorstroom op de arbeidsmarkt waarbij werknemers door de aandacht voor brede inzetbaarheid goed toegerust zijn om een nieuwe stap te zetten.

⁸⁷ CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.

3.4.8

De leden van de fracties van de SP en de PvdA vragen de regering om via een aantal rekenvoorbeelden inzicht te geven in de uitwerking van de maatregelen rondom de transitievergoeding.

In het onderstaande schema is aangegeven wat de hoogte van de transitievergoeding in euro's is na de wijziging die met onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld, wat de vergoeding zou zijn per 1-1-2020 onder de Wwz en wat de vergoeding was onder het systeem met de kantonrechtersformule. Bij de berekening van de kantonrechtersformule is uitgegaan van C=1. De Wwz kent een tijdelijke regeling voor werknemers die bij ontslag 50 jaar of ouder zijn en een dienstverband hebben van tien jaar of langer. Zij krijgen tot 1 januari 2020 een hogere transitievergoeding (mits zij werkzaam zijn bij een werkgever met 25 werknemers of meer). In de Wwz is reeds opgenomen dat deze tijdelijke regeling vervalt per 1 januari 2020. In de tabel hieronder is dan ook de structurele situatie onder de Wwz opgenomen en is de tijdelijke regeling buiten beschouwing gelaten.

Werknemer met bruto maandsalaris van € 2.750

Leeftijd werknemer	40 jaar			58 jaar		
	Wab	Wwz	Kanton- rechters- formule	Wab	Wwz structureel	Kanton- rechters- formule
Regime						
Lengte dienst- verband						
3 jaar	2.750	2.750	8.250	2.750	2.750	16.500
10 jaar	9.166,67	9.166,67	20.625	9.166,67	9.166,67	45.375
15 jaar	13.750	16.041,67	27.500	13.750	16.041,67	63.250
25 jaar				22.916,67	29.791,67	88.000
35 jaar				32.083,33	35.291,67	101.750
40 jaar				36.666,67	50.416,67	108.625

Werknemer met bruto maandsalaris van € 2.250

Leeftijd werknemer	40 jaar			58 jaar		
	Wab	Wwz	Kanton- rechters- formule	Wab	Wwz structureel	Kanton- rechters- formule
Regime						
Lengte dienst- verband						
3 jaar	2.250	2.250	6.750	2.250	2.250	13.500
10 jaar	7.500	7.500	16.875	7.500	7.500	36.000
15 jaar	11.250	13.125	22.500	11.250	13.125	51.750
25 jaar				18.750	24.375	72.000
35 jaar				26.250	35.625	83.250
40 jaar				30.000	41.250	88.875

3.4.9

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de impact van de maatregelen rondom de transitievergoeding uit het wetsvoorstel. Hoeveel werknemers zullen een lagere transitievergoeding ontvangen en wat is het verschil in transitievergoeding tussen een werknemer die direct voor en direct na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ontslagen wordt, zo vragen deze leden.

De impact van de maatregelen op werkgeverslasten bij ontslag (op macroniveau) is in onderstaand schema weergegeven.

Maatregel Wab	Werkgeverslasten
Verval hogere opbouw na 10 jaar dienstverband	- 500 mln.
Hogere kosten i.v.m. transitievergoeding dag 1	+ 300 mln.
Hogere kosten i.v.m. verval van afronding op halve gewerkte jaren	+ 50 mln.
Saldo Wab transitievergoeding maatregelen	- 150 mln.

Hierbij wordt opgemerkt dat reeds volgens huidig recht de regeling op grond waarvan een hogere opbouw geldt voor werknemers die bij ontslag 50 jaar of ouder zijn en een dienstverband van 10 jaar of langer hebben, vervalt per 1 januari 2020. Dit effect is dus reeds beoogd.

Uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) blijkt dat er jaarlijks ongeveer 600.000 baanbeëindigingen zijn op initiatief van de werkgever (exclusief faillissement) of met wederzijds goedvinden. Dit omvat ook baanbeëindigingen van rechtswege, waarbij de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever niet is voortgezet. Met uitzondering van de categorie wederzijds goedvinden is bij deze baanbeëindigingen wettelijk een transitievergoeding verschuldigd. Baanbeëindigingen met wederzijds goedvinden zullen veelal een vergoeding kennen waarbij de transitievergoeding als referentie wordt gebruikt.

In 13% van de 600.000 gevallen is sprake van een dienstverband van meer dan tien jaar. Het aantal werknemers waarvoor de nieuwe berekenmethode voor dienstverbanden van meer dan tien jaar gaat gelden, komt op 78.000 gevallen per jaar.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het verschil in transitievergoeding tussen ontslag dat plaatsvindt vlak voor en na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt verwezen naar de tabel die is opgenomen bij vraag 3.4.8.

3.4.10

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of een hogere transitievergoeding voor oudere werknemers niet billijk is, met het oog op de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt, de kans op armoede, de tijd die gemiddeld nodig is om een nieuwe baan te vinden, en het overbruggen van het pensioengat.

De maatregelen die de regering voorstelt op het terrein van de transitievergoeding zijn bedoeld om verschillen in kosten tussen langdurige en kortdurende contracten te verkleinen. Hiermee is beoogd het vaste contract aantrekkelijker te maken. Dit zorgt ervoor dat de drempel voor werkgevers om met werknemers een contract voor onbepaalde tijd aan te gaan, verlaagd wordt. Ook oudere werknemers hebben hier baat bij.

3.4.11

De leden van de fractie van 50PLUS vragen een toelichting op de opmerking in de memorie van toelichting over het beoogde effect van de maatregelen rondom de transitievergoeding. Zij stellen dat ouderen dubbel getroffen worden doordat de overbruggingsregeling ook afloopt,

en vragen of het kabinet oudere werknemers en hun ontslagbescherming slechts ziet als een «kostenpost». Ook vragen deze leden een nadere onderbouwing van het verwachte effect van de aanpassing van het regime van de transitievergoeding.

Voor het antwoord op de vragen naar de effecten van de maatregelen rondom de transitievergoeding uit het onderhavige voorstel op oudere werknemers en het effect van het afschaffen van de overgangsregeling voor oudere werknemers, wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de 50PLUS-fractie over dit onderwerp in paragraaf 5.1 over arbeidsmarkteffecten (vraag 5.1.11).

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat het oudere werknemers en hun ontslagbescherming zeker niet enkel ziet als een «kostenpost». Het doel van de maatregel is juist om meer werknemers de bescherming te bieden van een contract voor onbepaalde tijd. Daarvoor acht de regering het nodig om het verschil tussen flexibele en vaste arbeidscontracten te verkleinen. Dit door het beprijzen van flexibele contracten en het aantrekkelijker maken van het contract voor onbepaalde tijd. Beoogd is dat ook oudere werknemers hiervan profiteren.

3.4.12

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het in de praktijk mogelijk is dat een werknemer die wordt ontslagen wegens bedrijfseconomische gronden een enkele transitievergoeding ontvangt, terwijl de werknemer bij ontbinding wegens disfunctioneren en een verstoorde arbeidsverhouding anderhalve transitievergoeding kan ontvangen.

De vergoeding die bij een ontbinding op grond van de i-grond kan worden toegepast is een extra vergoeding in aanvulling op de transitievergoeding. De extra vergoeding die in dat geval mogelijk aan de orde is, is bedoeld om de werknemer te compenseren voor het feit dat de werkgever er niet in is geslaagd om een beëindiging op een voldragen grond te realiseren.

3.4.13

De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe de aanvullende vergoeding bij de cumulatiegrond tot stand komt, en waarom deze wordt gemaximeerd op 50%. Ook vragen zij verduidelijking over de wijze waarop deze extra vergoeding kan en moet worden berekend.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar vraag 3.1.5, die gaat over de cumulatiegrond.

3.4.14

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het kabinet de overweging dat oudere werknemers na ontslag veel moeilijker aan een baan komen en dat de ontslagvergoeding ook de functie heeft om inkomensverlies te compenseren beziet met het oog op het belang dat van werkgevers juist bij een langer dienstverband en hogere leeftijd meer solidariteit verwacht mag worden.

De transitievergoeding wordt hoger naar mate het dienstverband langer duurt, ook al is er geen extra verhoging meer na tien jaar dienstverband. Het loslaten van de verhoging in de opbouw van de transitievergoeding neemt de hogere ontslagkosten voor oudere werknemers weg, waardoor het een drempel wegneemt om oudere werknemers in dienst te nemen en waarmee de drempel voor vrijwillige mobiliteit van oudere werknemers verlaagd wordt.

3.4.15

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de breed gehoorde analyse deelt dat de werkgeversverplichtingen rondom ziekte en arbeidsongeschiktheid door werkgevers als aanmerkelijk ernstiger probleem wordt beschouwd dan de eenmalige betaling van de wettelijke transitievergoeding bij langere dienstverbanden.

Voor wat betreft de vraag naar de verhouding tussen de problematiek rondom loondoorbetaling bij ziekte en premiedifferentiatie wordt verwezen naar het antwoord in paragraaf 1 over dit onderwerp, vraag 1.1.

3.5 Transitievergoeding – compensatieregelingen

3.5.1

De leden van de VVD-fractie vragen of het voor de werknemer mogelijk blijft te allen tijde zelf te beschikken over zijn transitievergoeding, in het kader van de uitwerking van de maatregel rondom het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding en de plannen van het kabinet rondom leven lang ontwikkelen. Ook vragen deze leden naar het transitie-aspect van de transitievergoeding, de vrije besteedbaarheid van de transitievergoeding en hoe het gebruik van de transitievergoeding voor scholing gestimuleerd wordt.

In de plannen van het kabinet rondom leven lang ontwikkelen en de recent door de Tweede Kamer aangenomen motie over het onderzoeken van de koppeling tussen de transitievergoeding en de individuele leerrekening⁸⁸ zal de vrije beschikking van de werknemer over de transitievergoeding meegenomen worden. Met de verruiming van het Besluit in mindering brengen kosten op de transitievergoeding die op dit moment in voorbereiding is, blijft de huidige voorwaarde dat de werknemer vooraf moet instemmen met het in mindering brengen van de kosten gehandhaafd. Voor wat betreft het antwoord op de vragen over het transitie-aspect van de transitievergoeding, de vrije besteedbaarheid daarvan en hoe het gebruik van transitievergoeding voor scholing gestimuleerd wordt, wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 3.4.1.

3.5.2

De leden van de D66-fractie en de 50PLUS-fractie vragen of de voorgestelde compensatieregeling transitievergoeding wegens bedrijfsbeëindiging wegens ziekte of pensionering van de werkgever uitgebreid kan worden tot de situatie dat de werkgever is komen te overlijden.

De regering neemt deze suggestie over. In de nota van wijziging die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ingediend, is een wijziging van artikel 7:673e BW opgenomen die regelt dat er ook recht bestaat op compensatie van de betaalde transitievergoedingen indien de werkgever komt te overlijden en de erfgenamen of de andere werkgevers binnen de onderneming als gevolg daarvan de onderneming moeten beëindigen. Nadere regels en voorwaarden hieromtrent, bijvoorbeeld over wie een aanvraag kan indienen en aan wie de compensatie door UWV kan worden verstrekt, zullen bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt worden.

3.5.3

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de compensatieregeling voor een prikkel zorgt om werknemers van sociale werkbedrijven

⁸⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 59.

die uit zouden moeten stromen, nog twee jaar in dienst te houden. Zij vragen hoe dit tegengegaan kan worden.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de SP-fractie over dit onderwerp in paragraaf 2.4 (vraag 2.4.37).

3.5.4

De leden van de PvdA-fractie vragen of is overwogen om de overbruggingsregeling om te zetten in een compensatieregeling en of de regeling voldoende rekening houdt met de gevolgen voor de werknemers.

De overbruggingsregeling transitievergoeding heeft tot doel om te voorkomen dat het verschuldigd zijn van de transitievergoeding er voor kleine werkgevers toe leidt dat zij (verder) in de problemen komen als het financieel gezien slecht gaat met de onderneming en zij om die reden werknemers moeten ontslaan. Op grond van de overbruggingsregeling zijn deze werkgevers een lagere transitievergoeding verschuldigd voor werknemers die voor 1 mei 2013 bij hen in dienst waren. De regeling geeft hen de kans om middelen te reserveren voor de betaling van de transitievergoeding. De overbruggingsregeling is een tijdelijke regeling en geldt tot 1 januari 2020.

Uit de recent aan uw Kamer toegezonden evaluatieonderzoeken van de overbruggingsregeling⁸⁹ is gebleken dat de overbruggingsregeling onvoldoende effectief is. Het gebrek aan effectiviteit kan te maken hebben met de strengheid van de gehanteerde financiële criteria waaraan voldaan moet zijn voordat gebruik kan worden gemaakt van de overbruggingsregeling transitievergoeding. Om te voorkomen dat de overbruggingsregeling pas toegepast kan worden indien de situatie uitzichtloos is en een faillissement onafwendbaar is, waardoor de werknemer geen transitievergoeding ontvangt, zijn de financiële criteria per 1 januari 2019 verruimd.⁹⁰ Hiermee wordt beoogd dat meer werkgevers ondanks een slechte financiële situatie afscheid van één of meerdere werknemers kunnen nemen en hen een (lagere) transitievergoeding kunnen verstrekken. De overbruggingsregeling is een tijdelijke regeling. Er is niet gekozen voor een structurele regeling, omdat de keerzijde van de overbruggingsregeling is dat werkgevers aan de werknemers een lagere transitievergoeding verschuldigd zijn. Dit in tegenstelling tot de compensatieregelingen, welke de werkgevers structureel tegemoet komen en niet ten nadele van de werknemer zijn.

3.5.5

De leden van de 50PLUS-fractie vragen zich af waarom de compensatieregeling nog uitgewerkt zal gaan worden in een amvb.

De compensatieregeling is reeds uitgewerkt in het ontwerpbesluit compensatie transitievergoeding bij beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming. Dit ontwerpbesluit is medio november jl. openbaar geworden door publicatie in verband met internetconsultatie. De compensatieregeling bevat tal van voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor compensatie van de verschuldigde transitievergoeding. Omdat de regeling een gedetailleerde uitwerking behoeft, is ervoor gekozen om de uitwerking in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

⁸⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34 351, nr. 29.

⁹⁰ Staatscourant 2018, nr. 70925.

3.5.6

De leden van de 50PLUS-fractie vragen om inhoudelijke uiteenzetting van de voorgestane compensatieregeling.

In de concepttekst van de amvb is opgenomen onder welke voorwaarden de werkgever in aanmerking komt voor compensatie van de transitievergoeding. Korthedshalve wordt verwezen naar dit conceptbesluit.⁹¹

3.5.7

De leden van de 50PLUS-fractie vragen om duidelijkheid te geven wanneer UWV de voorgestelde compensatieregeling kan implementeren. UWV heeft eind oktober een uitvoeringstoets uitgebracht op de concepttekst van de amvb. Hierin heeft UWV aangegeven dat de compensatieregeling bedrijfsbeëindiging uitgevoerd kan worden per 1 januari 2021.

3.5.8

De leden van de SGP-fractie vragen of de compensatieregeling ook geldt als één van de werkgevers binnen de onderneming aan de voorwaarde ziek of pensionering voldoet.

Zeker binnen kleine ondernemingen zal er vaak een zekere afhankelijkheid bestaan tussen de vennoten, maten of (eventueel) dga's onderling. Om die reden acht de regering het niet wenselijk om te verplichten dat alle vennoten, maten of dga's aan de voorwaarde voor pensionering of ziekte moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde compensatieregeling. Zodoende is om in de concept-amvb geregeld dat het vervallen van arbeidsplaatsen als gevolg van de beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming het gevolg is van ziekte of pensionering van ten minste één van deze werkgevers of dga's. Ter illustratie: een echtpaar heeft een man-vrouw firma (vof) en runt een restaurant. De vrouw is gastvrouw en geeft leiding aan de bediening en de man is chef-kok. Daarnaast zijn er vier werknemers in dienst. De man heeft de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt en kan het fulltime werken in de eigen onderneming niet langer opbrengen. De onderneming kan niet worden verkocht en moet noodgedwongen worden beëindigd doordat er geen financiële middelen zijn voor het in dienst nemen van een nieuwe werknemer in de functie van chef-kok. In dit voorbeeld zijn zowel de man als de vrouw werkgever in de vof. Ondanks het feit dat alleen de man voldoet aan de voorwaarde voor pensionering, zouden in deze situatie de verstrekte transitievergoedingen gecompenseerd worden op grond van de voorgestelde regeling.

3.6 Overige maatregelen transitievergoeding

3.6.1

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij niet bevreesd is dat het verruimen van de mogelijkheid om kosten in mindering te brengen op de transitievergoeding haaks staat op de doelstellingen van een leven lang ontwikkelen. Deze leden vragen hoe voorkomen wordt dat werknemers worden afgeremd om zich breder te scholen omdat dit kan worden verrekend met de transitievergoeding. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen of de regering het risico ziet dat een werknemer zich vanwege de afhankelijkheidsrelatie tot zijn werkgever gedwongen voelt om in te stemmen met de verrekening, en hoe de regering gaat waarborgen dat dit niet zal plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag op welke manier wordt

⁹¹ https://www.internetconsultatie.nl/ontwerpbesluit_compensatie_transitievergoeding.

voorkomen dat deze maatregel de arbeidsverhouding onder druk zet wanneer de werknemer weerstand biedt om niet in te stemmen met de verrekening, en hoe misbruik ten nadele van de werknemer wordt tegengegaan. Zij vragen ook of de periode van vijf jaar die is gesteld waarbinnen scholingskosten in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding, afdoende is om misbruik te voorkomen.

Zowel de maatregel rond het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding als de inspanningen op leven lang ontwikkelen hebben eenzelfde doel: het zorgen voor een bredere inzetbaarheid van de werknemer. De werkgever heeft een wettelijke verplichting om in functiegerichte scholing van de werknemer te voorzien. Daarnaast wordt de werkgever – door de mogelijkheden om kosten in mindering te brengen, mits de werknemer hiermee instemt – gestimuleerd om te investeren in de bredere inzetbaarheid van de werknemer. Als gevolg van de mogelijkheid tot het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding kan het investeren in brede inzetbaarheid voor de werknemer leiden tot een lagere transitievergoeding, mocht hij onverhoopt ontslagen worden. De werknemer heeft echter al tijdig geïnvesteerd in duurzame inzetbaarheid, met als gevolg dat zijn positie op de arbeidsmarkt verbeterd is. Naast de verantwoordelijkheid die de werkgever heeft in het faciliteren van de mogelijkheid tot het inzetten op bredere inzetbaarheid heeft de werknemer hierin ook eigen verantwoordelijkheid. Met de maatregel dat kosten gericht op brede inzetbaarheid in mindering gebracht kunnen worden, mits de werknemer hiermee instemt, wordt gestimuleerd dat werkgever en werknemer hier samen over nadenken en tot afspraken komen. Uiteindelijk is beoogd dat de investering in de bredere inzetbaarheid de kansen van de werknemer op de arbeidsmarkt vergroot en de periode van werkloosheid verkort.

De mogelijkheid tot het verkorten van eventuele periodes van werkloosheid zorgt er ook voor dat er voor de werknemer een stimulans blijft bestaan om in te zetten op brede inzetbaarheid. De regering vindt het van belang om werknemers te stimuleren hun transitievergoeding in te zetten om de transitie van werk naar werk gemakkelijker te maken. Met de mogelijkheid om nog tijdens het dienstverband, samen met de werkgever, na te denken over brede inzetbaarheid wordt de werknemer de kans geboden om aan zijn inzetbaarheid te werken nog voordat sprake is van ontslag.

De werknemer moet instemming verlenen met het in mindering brengen van kosten op zijn transitievergoeding. Dit heeft te maken met de vormgeving van de transitievergoeding, namelijk als bedrag waar hij vrij over kan beschikken op het moment dat hij ontslagen wordt. Het blijft daarmee het recht van de werknemer om instemming met het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding te onthouden. Dit geeft de werknemer een positie waarin hij (alleen of bij cao) kan onderhandelen over de invulling van het budget dat besteed wordt aan zijn brede inzetbaarheid. Op het moment dat een individuele werknemer of cao-partij een afspraak ziet die voldoende zicht geeft op het verkorten van mogelijke periodes van werkloosheid van de werknemer is het in hun belang om aan deze afspraken mee te werken. Dit zorgt voor een evenwicht tussen enerzijds het recht van de werknemer op het onthouden van zijn instemming als hij onvoldoende vertrouwen heeft in het nut van de voorgestelde regeling en anderzijds zijn belang om deze instemming wel te verlenen op het moment dat de investering er naar verwachting toe leidt dat zijn brede inzetbaarheid vergroot wordt.

De huidige termijn van vijf jaar waarbinnen de werkgever de mogelijkheid heeft om de gemaakte kosten in mindering te brengen op de transitievergoeding acht de regering voldoende om misbruik te voorkomen. De

termijn van vijf jaar is gekozen met het oog op de relevantie van de scholing voor de bredere inzetbaarheid van de werknemer. Inhoud van de scholing kan verouderen, waardoor de relevantie afneemt na verloop van tijd. Van inzetbaarheidskosten die langer dan vijf jaar voorafgaand aan het einde van de arbeidsovereenkomst zijn gemaakt, is daarom bepaald dat deze niet meer in mindering gebracht mogen worden op de transitievergoeding. Dit voorkomt dat er situaties ontstaan waarbij kosten voor een cursus die zijn relevantie al lang verloren heeft nog in mindering worden gebracht op de transitievergoeding bij ontslag na een lang dienstverband. Maatwerk wordt mogelijk gemaakt doordat werkgever en werknemer schriftelijk een kortere of langere periode kunnen afspreken, als de algemene termijn van vijf jaar in hun omstandigheden niet volstaat.

3.6.2

De leden van de 50PLUS-fractie vragen een reactie van op de stelling dat de verruiming van de mogelijkheden tot het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding een uitholling is van arbeidsvoorwaarden en dat het in mindering brengen van kosten niet zal leiden tot méér investering in de duurzame inzetbaarheid van (oudere) werknemers. Voor een reactie op de stelling dat de verruiming van de onderhavige maatregel een uitholling is van arbeidsvoorwaarden, wordt verwezen naar de reactie op de vragen van de PvdA-fractie (3.6.1). In aanvulling hierop, specifiek gericht op oudere werknemers, merkt de regering op dat het ook voor deze groep werknemers relevant is om zich te blijven ontwikkelen met het oog op een toekomstige arbeidsmarktpositie. Voor werkgevers zijn oudere werknemers, door hun eigen kwaliteiten, zeker van belang.

4. WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract

4.1 Algemeen

4.1.1

De leden van de fracties van VVD, CDA en 50PLUS vragen naar de verwachte effecten van het wetsvoorstel en in bijzonder van de WW-premiedifferentiatie. Zij verwijzen daarbij naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en naar de inbreng van verschillende genodigden voor het rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Arbeidsmarkt in balans. Voorziet de regering een waterbed-effect, bijvoorbeeld door de toename van het aantal zzp'ers? WW-premiedifferentiatie is onderdeel van een breder samenhangend pakket aan maatregelen dat de balans op de arbeidsmarkt tussen zekerheid en kansen voor werkgevers werknemers en zzp'ers zal verbeteren. De inschatting is dat de effecten van de premiedifferentiatie in de WW niet zullen leiden tot een verschuiving naar de inhuur van zzp'ers. De differentiatie tussen de premie voor vaste en flexibele contracten zal voornamelijk de keuze tussen die contracttypen beïnvloeden. Daarnaast is het zo dat de premieverhoging voor bedrijven met veel flexibele werknemers in dienst in de breedte ligt van premieschommelingen die in de huidige systematiek ook regelmatig voorkomen van vanwege economische groei of economische neergang.

4.1.2

De leden van de fractie van het CDA vragen ook of de regering verwacht dat er meer arbeid gedigitaliseerd zal worden of naar het buitenland zal worden verplaatst.

De regering verwacht geen offshore-beweging als gevolg van de invoering van WW-premiedifferentiatie. Allereerst benadrukt de regering

dat de totale WW-lasten voor bedrijven niet veranderen. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel leidt de afschaffing van de sectorale differentiatie op korte termijn tot herverdeling: werkgevers uit een sector met thans relatief lage sectorpremies hebben een grotere kans om hogere premies te gaan betalen. Deze effecten zullen naar verwachting voor de meeste werkgevers beperkt blijven tot een eenmalige premiestijging of premiedaling van maximaal twee procentpunten. Dat zijn fluctuaties die tot nu toe niet ongebruikelijk zijn vanwege de lastendekkende sectorpremies, waarbij premiestijgingen juist in economisch moeilijke tijden fors kunnen zijn. Deze verschuivingen op korte termijn hebben dus naar verwachting ook geen structureel effect op de werkgelegenheid.

4.1.3

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van het voorkomen van seizoenswerkloosheid en herhaalwerkloosheid naar sector, en daarbij de aanspraak op WW.

In april 2015 heeft UWV een onderzoek gepubliceerd naar seizoenswerkloosheid en herhaalwerkloosheid in relatie tot de WW: «Flexwerk na de WW. Gevolgen van flexibele arbeid voor werkzekerheid en herhalingswerkloosheid».⁹² Daarin is specifiek gekeken naar de WW (en dus niet naar werkloosheid waarbij geen beroep werd gedaan op de WW) en is herhaalwerkloosheid gedefinieerd als herhaaldelijk beroep op de WW met een tussenpoos van maximaal een jaar. In onderstaande tabel zijn geactualiseerde cijfers opgenomen, waarbij – omwille van de overzichtelijkheid – sectoren zijn geclusterd.

Bedrijfstak	2013	2014	2015	2016	2017
WW-instroom (x 1.000, in personen)					
Totaal	532,6	515,1	494,3	423,5	358,1
Landbouw, groenvoorziening, visserij	9,4	10,4	10,2	8,4	7,7
Voeding- en genotmiddelenindustrie	7,9	8,7	9,4	8,3	7,6
Chemische industrie	4,8	4,6	3,8	3,3	3,2
Metaalindustrie, installatie, voertuigen	37,3	34,2	31,0	25,2	21,3
Overige industrie	10,1	9,2	9,7	12,2	13,9
Bouw	31,4	21,7	14,9	8,6	5,7
Groothandel	33,5	30,1	28,3	24,5	20,6
Detailhandel	48,7	45,4	44,1	44,3	31,8
Vervoer en logistiek	28,7	32,4	36,0	31,9	27,0
Horeca en catering	22,0	23,1	21,1	19,4	17,3
Bank- en verzekeringswezen	11,3	11,8	10,5	9,2	10,0
Schoonmaak	10,3	9,9	9,2	8,3	8,1
Uitzendbedrijven	88,5	83,1	76,2	59,3	47,7
Overige commerciële dienstverlening	84,1	81,6	80,4	73,3	67,6
Overheid	2,7	3,0	3,1	2,4	2,2

⁹² <https://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/arbeidsmarktinformatie/flexibel-na-de-ww.aspx>

Bedrijfstak	2013	2014	2015	2016	2017
WW-instroom (x 1.000, in personen)					
Onderwijs	17,0	16,6	16,3	14,4	12,6
Zorg en welzijn	70,1	75,3	77,2	58,6	43,6
Cultuur	7,1	6,3	5,8	5,2	4,3
Overig	6,2	6,4	5,7	5,2	4,4
Onbekend	1,5	1,5	1,5	1,6	1,4
Aandeel herhalingswerkloosheid					
Totaal	23%	28%	30%	28%	28%
Landbouw, groenvoorziening, visserij	33%	37%	43%	40%	38%
Voeding- en genotmiddelenindustrie	18%	21%	24%	24%	23%
Chemische industrie	17%	22%	28%	26%	21%
Metaalindustrie, installatie, voertuigen	19%	27%	31%	28%	27%
Overige industrie	19%	24%	30%	27%	29%
Bouw	33%	48%	56%	51%	44%
Groothandel	18%	23%	25%	23%	22%
Detailhandel	16%	21%	22%	19%	21%
Vervoer en logistiek	21%	26%	30%	27%	28%
Horeca en catering	21%	24%	28%	26%	26%
Bank- en verzekeringswezen	14%	15%	16%	15%	10%
Schoonmaak	19%	23%	27%	25%	25%
Uitzendbedrijven	39%	47%	50%	47%	47%
Overige commerciële dienstverlening	19%	24%	26%	24%	24%
Overheid	17%	17%	18%	17%	17%
Onderwijs	23%	27%	27%	25%	23%
Zorg en welzijn	15%	18%	21%	23%	24%
Cultuur	34%	41%	43%	38%	37%
Overig	17%	19%	24%	21%	22%

Bron: UWV.

Uit deze cijfers kan niet worden afgeleid wanneer sprake is van seizoenswerkloosheid. Voor het verband tussen seizoenswerkloosheid en herhalingswerkloosheid wordt verwezen naar pagina 12 van bovengenoemde publicatie. Op pagina 13 van het onderzoek wordt uitgelegd waardoor het aandeel seizoenswerkloosheid in de WW-instroom toeneemt bij hoogconjunctuur.

4.1.4

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom niet is gekozen voor maatregelen voor eigenrisicodragers en of de regering kan toelichten hoe

ook bij eigenrisicodragers flexwerk in vergelijkbare mate duurder wordt. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de premiedifferentiatie voor eigenrisicodragers wordt geregeld.

Overheids- en onderwijswerkgevers kennen een ander systeem voor de financiering van de WW. De WW-lasten worden in dit systeem, ook na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen, niet via een premie omgeslagen, maar via (verplicht) eigen risicodragen door de individuele overheidswerkgevers gedragen. Alleen voor de uitvoeringskosten van de WW en andere bepaalde specifieke lasten met betrekking tot de Ziektewet en de Wet arbeid en zorg (Wazo) is sprake van een bewust gekozen risicoverevening door een zogenaamde uniforme Ufo-premie. Het eigen risicodragen leidt tot maximale WW-lasten voor de individuele werkgever als er sprake is van werkloosheid na een dienstverband. Het systeem bij overheid en onderwijs kent op deze manier al een individuele financiële prikkel die meeweegt in de keuze voor een vast of tijdelijk dienstverband. Dat is terug te zien in diverse (cao-)afspraken die zijn gemaakt in overheids- en onderwijssectoren. Bij de rijksoverheid geldt bijvoorbeeld sinds jaar en dag in het Algemeen Rijksambtenarenreglement het uitgangspunt dat in beginsel wordt gewerkt met een vast dienstverband. Dat uitgangspunt is eveneens opgenomen in de cao's van gemeenten, provincies en de onderwijssectoren. De rijksoverheid maakt ook geen gebruik meer van payrolling. Daarnaast is in de cao voor gemeenten bijvoorbeeld afgesproken dat een gemeente, alvorens over te gaan tot tijdelijke inhuur eerst de mogelijkheid onderzoekt van interne flexibiliteit of waar mogelijk, de samenwerking met andere gemeenten. In het onderhandelaarsakkoord primair onderwijs van 6 juni 2018 zijn afspraken opgenomen die flexibele arbeid beogen terug te dringen door onder meer de flexcontractvormen, zoals het bindingscontract, uit de cao te schrappen. Dergelijke voorbeelden tonen wat betreft de regering aan dat het eigenrisicodragerschap al een goede prikkel is om meer vaste contracten aan te bieden. Premiedifferentiatie aanvullend op het eigenrisicodragerschap is daarom naar het oordeel van de regering niet nodig.

4.1.5

De leden van de SP-fractie vragen welke verhoging de regering voor ogen heeft voor tijdelijke contracten. Is de regering ook van mening dat de verhoging «kostendekkend» moet zijn en recht doet aan het grotere beroep wat onzeker werk doet op de WW-fondsen? Is de regering evenals de leden van mening dat het bedrag dat extra wordt geïnd met het verhogen van de premie op onzeker werk, in zijn geheel ten goede moet komen aan het verlagen van de premie op zeker werk?

De regering stelt voor een vast verschil tussen de hoge en lage WW-premie te hanteren van 5%-punt. Met dit verschil wordt tot uitdrukking gebracht dat de WW-schadelast van flexibele contracten circa 2,5 à 3 keer groter is dan van vaste contracten. De lage premie zal naar verwachting 2,78% bedragen en de hoge premie 7,78%. De hoge en lage premie komen beide ten bate van het Algemeen werkloosheidsfonds (AWf). De AWf-premie is niet lastendekkend. Het totaal aan op te halen WW-premies wordt jaarlijks beleidsmatig vastgesteld, als onderdeel van de integrale lastenafweging van het kabinet. Uitgangspunt daarbij is een stabiele en voorspelbare lastenontwikkeling. Het totaal aan op te halen premies wordt verdeeld over de loonsom van de vaste en tijdelijke contracten, met een premieverschil van 5%-punt. Dat betekent inderdaad dat premie voor tijdelijke contracten bijdraagt aan het lager houden van de premie voor vaste contracten.

4.1.6

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering ermee omgaat als bij het opheffen van de sectorindeling er geen gelijkwaardig alternatief is voor pensioenfondsen voor de eerste indicatie om te toetsen of ondernemingen vallen onder hun werkingsfeer.

De leden van de 50PLUS-fractie wijzen op het grote belang van de sectorindeling voor de pensioenfondsen en vragen het kabinet rekening te houden met gevolgen voor de pensioensector en het tijdig beschikbaar hebben van alternatieven. Ze vragen om samen met de sector te voorkomen dat groepen werknemers geen pensioen opbouwen doordat de verplichtstelling niet kan worden gehandhaafd.

Het wetsvoorstel op zich heeft geen gevolgen voor de indeling van het bedrijfsleven in sectoren als bedoeld in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en Regeling Wfsv. De financiering van de eerste zes maanden van de WW via de sectorfondsen wordt wel beëindigd. Ook is in de toelichting van het wetsvoorstel aangekondigd dat de regering op termijn de sectorale differentiatie voor de Werkhervattingskas wil loslaten. Voor de bedrijfstakpensioenfondsen geven besluiten⁹³ van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot verplichtstelling tot deelneming in het bedrijfstakpensioenfonds per pensioenfonds een eigen omschrijving van de werknemers van verplichte deelneming van werknemers werkzaam in ondernemingen met een bepaalde bedrijfsuitoefening. Deze besluiten geven eigen omschrijvingen die niet verwijzen naar de sectorindeling in de Wfsv. In de praktijk sluiten de omschrijvingen van de werkingsgebieden van pensioenfondsen echter in meer of mindere mate aan bij de indeling van sectoren in de Wfsv. Indien de sectorindeling voor de Wfsv na inwerkingtreding van deze wet geheel wordt afgeschaft omdat de premie voor de Werkhervattingskas ook op een andere manier gedifferentieerd zal worden, zal voordien tijdig met betrokken partijen worden overlegd over de gevolgen daarvan en over alternatieven waarmee kan worden bepaald welke werknemers en bedrijven onder het werkingsgebied van de bedrijfstakpensioenfondsen vallen.

4.1.7

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering omgaat met het probleem dat sectorspecifieke informatie over bijvoorbeeld in- en uitstroom WW verloren gaat bij opheffing van de sectorfondsen en wat een gelijkwaardig alternatief is.

Het wetsvoorstel op zich heeft geen gevolgen voor de indeling van het bedrijfsleven in sectoren als bedoeld in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en Regeling Wfsv. De financiering van de eerste zes maanden van de WW via de sectorfondsen wordt wel beëindigd. Ook is in de toelichting van het wetsvoorstel aangekondigd dat de regering op termijn de sectorale differentiatie voor de Werkhervattingskas wil loslaten. Tot die tijd is de informatie per sector over bijvoorbeeld in- en uitstroom WW dus nog beschikbaar. Indien na inwerkingtreding van deze wet de sectorindeling volgens de Wfsv wordt opgeheven, zal een gelijkwaardig alternatief ingezet worden om informatie te vergaren en ter beschikking te stellen. De regering denkt thans aan de indeling van het bedrijfsleven volgens de SBI-code. Met uitvoerders en betrokkenen zal worden overlegd over de vraag of de aldus opgebouwde informatie toereikend zal zijn. De Minister van SZW heeft UWW reeds gevraagd de gevolgen in beeld te brengen van het volledig loslaten van de sectorindeling.

⁹³ Overzicht van besluiten tot verplichtstelling is te vinden op http://cao.minszw.nl/index.cfm?menu_item_id=16621&hoofdmenu_item_id=16507&rubriek_id=392840&link_id=65386

4.1.8

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en 50PLUS vragen waarom de regering er niet voor kiest de sectorindeling op beperktere wijze aan te passen en om daar dan in te differentiëren op vast en flex. Zij vermoeden dat door het vervallen van de sectoren (een deel van) de prikkel om WW-lasten laag te houden verdwijnt.

De regering heeft drie redenen om niet binnen de sectorpremies te differentiëren naar de aard van het contract. Ten eerste is de prikkel om WW-schadelast te beperken in het huidige systeem niet groot. Dat komt doordat er geen prikkel is voor individuele werkgevers. WW-lasten worden immers collectief gedragen in een sector waardoor een werkgever geen direct financieel nadeel ondervindt van het ontslag van een werknemer. Door het loslaten van de sectorindeling en het invoeren van een gedifferentieerde premie naar aard van het contract heeft een individuele werkgever een veel directe mogelijkheid om zijn WW-lasten te sturen. Ten tweede is de sectorindeling verouderd waardoor er steeds meer indelingsvraagstukken ontstaan die de Belastingdienst en werkgevers veel tijd kosten. Het leidt bovendien tot shopgedrag van sommige werkgevers om een zo laag mogelijke premie te kunnen afdragen. Een aangepaste sectorindeling zou deze problemen deels kunnen wegnemen, maar niet volledig. Zo lang er verschillende sectoren blijven bestaan, blijven er immers grensgevallen. Ten derde heeft de Belastingdienst aangegeven WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract niet in combinatie met de sectorindeling te kunnen invoeren.

4.1.9

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van plan is om zo weinig mogelijk af te wijken van de hoofdregel «vast werk met een vaste omvang»

Het is inderdaad de bedoeling zo weinig mogelijk af te wijken van de hoofdregel dat alleen de lage premie mag worden afgedragen voor een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, mits er geen sprake is van een oproepovereenkomst.

4.1.10

De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering van plan is de prikkel van de verhoogde WW-premie te vergroten als blijkt dat het aantal flexibele contracten niet afneemt. De leden van de D66-fractie en van de fractie van 50PLUS vragen hoe gemonitord zal worden of het gehanteerde premieverschil genoeg is om het gewenste effect te bereiken.

Zoals is aangegeven in het antwoord op een andere vraag van de leden van de D66-fractie over de evaluatie van de wet (vraag 5.1.1), moeten de effecten van de onderdelen van dit wetsvoorstel in samenhang worden gezien. De regering zal de ontwikkeling van vaste en flexibele contracten monitoren en, indien daar aanleiding toe is, overwegen of aanpassing van het verschil tussen de hoge en lage WW-premies wenselijk is.

4.1.11

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie welke zekerheid de regering kan geven dat er afdoende controle en handhaving is van de juiste premieafdracht door de Belastingdienst? Is de regering bereid hiertoe eventueel extra middelen beschikbaar voor te stellen? Ook de leden van GroenLinks-fractie vragen hiernaar. Zij vragen bijvoorbeeld of er voldoende capaciteit is om onderzoek te doen naar datapatronen.

Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst blijkt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. In het wetsvoorstel zijn diverse maatre-

gelen opgenomen om de juistheid van de loonaangifte en de premieafdracht te waarborgen en misbruik te voorkomen, zoals weergave van de aard van het contract op de loonstrook en vier situaties waarin met terugwerkende kracht de hoge premie moet worden betaald. De Belastingdienst zal de eerste ervaringen gebruiken om definitieve toezichts- en handavingsproces in te richten. Als blijkt dat daarvoor extra middelen nodig zijn, zal de Minister van SZW een dergelijk verzoek van de Belastingdienst welwillend bekijken.

4.2. Premiedifferentiatie naar de aard van het contract

4.2.1

De leden van de fracties van VVD, D66 en 50PLUS stellen vragen over de WW-premiedifferentiatie in relatie tot contracten van jongeren of contracten voor bijvoorbeeld seizoensarbeid. Zij vragen toe te lichten welke mogelijkheden en risico's de regering ziet om bijvoorbeeld scholieren en studenten t/m 22 jaar, die relatief vaak tijdelijk werk hebben naast hun studie en dus ook geen tot weinig WW-schadelast veroorzaken, onder de lage WW-premie te scharen.

Naar het oordeel van de regering is de stelling dat veel jongeren met baan bij verlies van die baan geen aanspraak maken op WW ten dele waar, voor zover het gaat om bijbanen naast een opleiding. Er is echter ook een grote groep jongeren die op jonge leeftijd start met een (full time) baan om te voorzien in het levensonderhoud. Bij verlies van die baan is de WW-uitkering een belangrijk instrument om inkomensverlies op te vangen. Het onderscheid tussen jongeren die hun werkzaamheden als bijbaan zien en de jongeren die hun werkzaamheden doen om te voorzien in het levensonderhoud is moeilijk te maken. De enige eenvoudige uitvoerbare manier om bijbanen van jongeren uit te zonderen van de premiedifferentiatie zou een generieke uitzondering zijn voor alle jongeren beneden een bepaalde leeftijd van bijvoorbeeld 22 jaar. Vanwege het hiervoor beschreven lastig te maken onderscheid, wordt dat echter niet wenselijk geacht. Wellicht zou een tweeledige eis (jonger dan 22 en alleen voor contracten van minder dan bijvoorbeeld 12 uur per week) het onderscheid tussen bijbanen en reguliere banen kunnen aanbrengen, maar ook dat is een weinig fijnmazig onderscheid.

4.2.2

De leden van de VVD-fractie vragen wat de effecten van de maatregel zijn voor seizoensgebonden sectoren en wat dit betekent voor de loonkosten in deze sectoren en de werkgelegenheid.

Voor de effecten op seizoensgebonden sectoren en hun loonkosten wordt verwezen naar paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Voor de arbeidsmarkteffecten wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie (vraag 1.7).

4.2.3

De leden van de VVD-fractie merken op dat werkgevers die vanwege de klimatologische en natuurlijke omstandigheden per definitie tijdelijke seizoenarbeid hebben, geen mogelijkheden hebben om vaste contracten aan te bieden. Zij vragen daarom of WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract voor seizoensgebonden sectoren een geschikte maatregel is en of daar het doel van de maatregel wordt bereikt. De leden van de CDA-fractie wijzen ook op werkzaamheden die worden uitgevoerd bij amateursportverenigingen.

Het wetsvoorstel stimuleert werkgevers in seizoensgebonden sectoren om reguliere vaste contracten aan te bieden voor personeel dat geen

seizoensarbeid verricht. Daarnaast stimuleert het werkgevers ook om aan seizoenskrachten een vast contract met een zogenoemde jaarurennorm aan te bieden. De arbeid kan dan geconcentreerd in één periode worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het oogstseizoen), maar het loon wordt over het jaar gespreid. Hierdoor heeft de werknemer meer zekerheid over zijn werk en zijn inkomen, en hoeft de werknemer bovendien geen beroep te doen op de WW. Voor een vast contract met jaarurennorm mag daarom ook de lage premie worden afgedragen.

Verder wijst de regering erop dat de doelstelling van WW-premie-differentiatie tweeledig is. Ten eerste beoogt de regering met de lage WW-premie het aangaan van vaste contracten te stimuleren. Ten tweede wordt de WW-instroom beprijsd. Bij flexibele contracten is die instroom immers hoger, ook in de agrarische sector of bij sportverenigingen. Over de plannen omtrent de transitievergoeding en de door de amateursportverenigingen geuite zorgen is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.4.

4.2.4

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en 50PLUS vragen tevens of de Minister ziet dat de maatregel in seizoensgebonden sectoren, waar de vaste-baan optie niet aanwezig is, tot hoger dan gewenste kosten kan leiden. Bovendien merken zij op dat seizoenwerkers vanwege de korte tijdelijkheid van de contracten (het merendeel van de contracten is korter dan 6 maanden) geen beroep op de WW. Zij vragen welke mogelijkheden de regering ziet om voor die werkgevers een eventuele hoge premie meer te koppelen aan of er ook daadwerkelijk schadelast wordt verwacht. Welke mogelijkheden zijn er om hier aan tegemoet te komen?

De agrarische sector is één van de sectoren waar de WW-premie momenteel wordt gedifferentieerd naar contracten van korter of langer dan een jaar. De premie voor contracten korter dan een jaar (bijvoorbeeld voor seizoensarbeid) is in de jaren 2014–2019 gemiddeld 7,43%. De verwachte hoge WW-premie in 2020 na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 7,96%. De regering erkent dat dit een kostenstijging betekent voor werkgevers in de land- en tuinbouw, maar wijst erop dat er voortaan sprake is van een stabiele, voorspelbare premie. In het verleden was dat niet het geval. In 2014 en 2015 was de sectorpremie voor contracten korter dan een jaar bijvoorbeeld 6,5%-punt hoger dan voor langdurende contracten.

4.2.5

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de regering kan aangeven of de Belastingdienst heeft aangegeven dat zij het onderbrengen van seizoen contracten onder de lage WW-premie niet kan controleren en dat seizoenarbeid daarom onder de hoge WW-premie moet vallen.

Zoals hierboven uiteengezet vindt de regering het wenselijk dat flexibele arbeid wordt beprijsd. Als er sprake is van tijdelijke contracten dient daarom de hoge premie te worden afgedragen, ook als het om seizoensarbeid gaat. Door het vervallen van de sectorindeling kunnen geen sectorale uitzonderingen meer worden gemaakt als dat wenselijk zou worden geacht. De regering merkt daarbij op dat een uitzondering voor de agrarische sector ook breder zou zijn dan een uitzondering voor seizoensarbeid. In de agrarische sector vinden immers ook werkzaamheden plaats die niet afhankelijk zijn van het seizoen. Een gerichtere uitzondering voor bij cao aangewezen functies die vanwege klimatologische omstandigheden niet het hele jaar kunnen worden uitgevoerd, vergelijkbaar met de uitzonderingsmogelijkheden op de tussenpoos bij de ketenbepaling zoals die tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldt, is echter onuitvoerbaar. Dat zou ook gelden voor bijvoorbeeld een uitzondering voor

specifieke functies in de cao voor sportverenigingen. De Belastingdienst is niet in staat om van ieder contract te beoordelen of er sprake is van uitoefening van een bij cao aangewezen functie.

4.2.6

De leden van de VVD-fractie welke kosten er gemoeid zijn met het afschaffen van de sectorindeling en voor wie de mogelijke kosten relevant zijn.

De afschaffing van de sectorale differentiatie van de WW-premies leidt tot uitvoeringskosten voor UWV en de Belastingdienst en tot premie-effecten voor werkgevers. De effecten voor werkgevers zijn per sector weergegeven in paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De sectorindeling zelf blijft voorsnog in stand en relevant voor de premievaststelling voor de Werkhervattingskas (Whk) voor kleine en middelgrote werkgevers.

4.2.7

De leden van de CDA-fractie merken op dat de bestaande relatie tussen de hoogte van de WW-premie en het feitelijk beroep dat op de WW op sectorniveau wordt losgelaten. Zij vragen in hoeverre dit op gespannen voet staat met het doel van de WW-premie, namelijk de financiering van de WW-uitkeringen.

De relatie tussen het totaal aan WW-lasten en de totale opbrengst aan WW-premies verandert op macroniveau niet door dit wetsvoorstel. De voorziene opbrengst aan WW-premies wordt immers nu al jaarlijks beleidsmatig vastgesteld, als onderdeel van de integrale lastenafweging van het kabinet.

Voor individuele werkgevers verandert de relatie tussen WW-lasten en WW-premies wel. Nu hebben WW-lasten via de sectorale differentiatie invloed op de WW-premies, maar deze invloed wordt beperkt door de niet-lastendekkende AWf-premie. Onder de nieuwe systematiek hebben de WW-lasten via de differentiatie naar de aard van het contract invloed op de WW-premies, maar deze invloed wordt op vergelijkbare wijze beperkt door de niet-lastendekkende vaststelling van de AWf-premies.

4.2.8

De leden van de D66-fractie vragen naar de stand van de huidige sectorvermogens.

Volgens opgave van UWV in de nota premievaststelling sectorfondsen 2019⁹⁴ zijn de vermogens van de sectorfondsen opgenomen. Hieronder worden de vermogens weergegeven ultimo 2018 en ultimo 2019 (bedragen x 1 miljoen):

Sector	Vermogen Ultimo	
	2018	2019
1 Agrarisch bedrijf	- 3,8	- 3,1
2 Tabakverwerkende industrie	- 0,5	- 0,4
3 Bouwbedrijf	85,7	60,9
4 Baggerbedrijf	- 1,0	- 0,7
5 Hout en emballage industrie	3,2	1,7
6 Timmerindustrie	1,9	0,6
7 Meubel & orgelbouw industrie	2,6	0,0
8 Groothandel hout, etc.	0,3	0,0
9 Grafische industrie	5,3	0,0
10 Metaalindustrie	22,0	0,0

⁹⁴ <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/nota-premievaststelling-sectorfondsen-2019.pdf>

Sector	Vermogen Ultimo	
	2018	2019
11 Electrotechnische industrie	7,9	0,0
12 Metaal en technische Bedr.	33,8	-0,4
13 Bakkerijen	1,0	0,0
14 Suikerverwerkende industrie	-0,6	-0,4
15 Slagersbedrijven	0,5	0,0
16 Slagers overig	1,6	-0,1
17 Detailhandel & ambachten	-12,2	-8,0
18 Reiniging	14,6	-0,1
19 Grootwinkelbedrijf	13,4	0,0
20 Havenbedrijven	32,5	-0,1
21 Havenclassificeerders	0,3	0,0
22 Binnenscheepvaart	0,3	0,0
23 Visserij	0,4	0,2
24 Koopvaardij	1,3	0,0
25 Vervoer KLM	4,5	1,7
26 Vervoer NS	-0,2	-0,1
27 Vervoer posterijen	-2,0	-1,4
28 Taxivervoer	4,0	0,0
29 Openbaar vervoer	0,0	0,0
30 Besloten busvervoer	2,4	0,9
31 Overig personenvervoer	2,5	0,0
32 Overig goederenvervoer	23,5	-0,3
33 Horeca algemeen	62,3	-0,4
34 Horeca catering	0,3	0,0
35 Gezondheid	54,5	-0,7
38 Banken	-18,7	-12,5
39 Verzekeringswezen	-10,0	-6,6
40 Uitgeverij	-2,1	-1,4
41 Groothandel I	9,7	-0,2
42 Groothandel II	-13,3	-8,7
43 Zakelijke dienstverlening I	6,2	0,1
44 Zakelijke dienstverlening II	20,7	-0,1
45 Zakelijke dienstverlening III	33,5	0,0
46 Zuivelindustrie	3,5	0,0
47 Textielindustrie	2,5	0,6
48 Steen, cement en keramiek	-0,8	-0,6
49 Chemische industrie	3,5	0,1
50 Voedingsindustrie	1,0	0,1
51 Algemene industrie	6,2	-0,2
52 Uitzendbedrijven	-41,2	-27,8
53 Bewakingsondernemingen	1,7	0,0
54 Culturele instellingen	-3,8	-2,4
55 Overige bedr. en beroepen	4,3	0,1
56 Schildersbedrijf	1,9	-0,1
57 Stukadoorsbedrijf	0,8	0,0
58 Dakdekkersbedrijf	4,7	1,4
59 Mortelbedrijf	0,1	0,0
60 Steenhouwersbedrijf	0,1	0,1
61 – 66 Overheid	8,8	-0,1
67 Werk en (re)Integratie	2,0	0,0
68 Railbouw	-1,1	-0,7
69 Telecommunicatie	-2,5	-1,6
Totaal	380,0	-10,6

4.2.9

De leden van de D66-fractie vragen hoe het vervallen van de sectorindeling zich verhoudt tot huidige sectorale financiering van de Regeling onwerkbaar weer en de Werktijdverkortingsregeling (en de toekomstige Calamiteitenregeling). Zij lezen in de toelichting bij het wetsvoorstel dat regering het niet langer logisch vindt om bij cao de precieze voorwaarden voor gebruik van Calamiteitenregeling te bepalen. Maar hoe werkt het straks met de financiering van de Calamiteitenregeling? Lang niet alle sectoren maken gebruik van de Calamiteitenregeling, wordt straks de regeling uit het AWF gefinancierd?

De regering wil met de sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid in overleg treden over hoe de Calamiteitenregeling precies moet worden vormgegeven nu de sectorindeling komt te vervallen. In de huidige Regeling onwerkbaar weer bestaat namelijk ruimte om bij cao-afspraken te maken over de precieze voorwaarden waaronder gebruik gemaakt kan worden van de regeling, bijvoorbeeld over het aantal wachtdagen. Het aantal wachtdagen is van invloed op het gebruik van de regeling en daarmee op de sectorale premie. Na invoering van WW-premiedifferentiatie vervalt de relatie tussen de cao-afspraken en de hoogte van de sectorale premie, en daarmee de logica om bij cao-afspraken te maken hierover. Totdat de Calamiteitenregeling is ingevoerd blijven de Regeling onwerkbaar weer en de Werktijdverkortingsregeling bestaan. Financiering vindt plaats van het Awf. Daardoor betalen alle werkgevers mee aan de kosten voor het vorstverlet. Op de totale lasten in is dit echter een zeer gering bedrag. Uit de tabel hieronder blijkt bijvoorbeeld dat de kosten voor vorstverlet in 2017 6,3 miljoen euro bedroegen. De totale WW-lasten bedroegen in dat jaar 5 miljard euro.

Jaar	Kosten vorstverlet in mln. euro
2011	24,3
2012	20,3
2013	26,6
2014	0,4
2015	1,7
2016	3,1
2017	6,3

4.2.10

De leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen de regering te beschrijven hoe de premies jaarlijks zullen worden vastgesteld.

De premievaststelling wordt beschreven in paragrafen 4.3.3 en 4.3.4 van de memorie van toelichting. Kort gezegd wordt het totaalbedrag aan op te halen WW-premies jaarlijks beleidsmatig vastgesteld op basis van de integrale lastenafweging van het kabinet. Uitgangspunt daarbij is een stabiele en voorspelbare lastenontwikkeling. Vervolgens worden, op basis van de geraamde loonsommen van vaste en flexibele contracten en het vaste verschil tussen de hoge en lage premie, de premies vastgesteld.

4.2.11

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af hoe het effect van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract gemonitord gaat worden. De leden vragen of de regering de mening deelt dat dat monitoring en evaluatie meer moeten behelzen dan een gesprek met sociale partners.

Zoals de regering heeft aangegeven in de memorie van toelichting in de inleiding onder het kopje «samenhang en fasering» zal de wet vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd. Deze evaluatie van de gehele wet houdt uiteraard meer in dan een gesprek dan met de sociale partners. Vooruitlopend op de evaluatie heeft de Minister van SZW UWV reeds gevraagd jaarlijks beleidsinformatie te leveren over het aantal vast en flexibele contracten. Het gesprek met de sociale partners dat de regering voor ogen heeft ziet op de werking van de prikkel om werknemers een vast contract aan te bieden. Welke effecten zien de sociale partners in de praktijk en indien aanpassing van het vaste verschil noodzakelijk is, welke aanpassing zou dat moeten zijn? Tezamen met andere informatie (uit de evaluatie) kan dan een beslissing worden genomen.

4.2.12

De leden van de GroenLinks-fractie merken op het sympathiek te vinden dat de regering wil stimuleren dat werknemers weten wat voor contract ze hebben. De leden vragen zich af of het vermelden op de loonstrook het gewenste effect zal hebben. Hoe gaat de regering bewerkstelligen dat werknemers ook daadwerkelijk op hun loonstrook gaan kijken, en dan vervolgens ook weten wat ze kunnen met die informatie?

Zoals reeds in de memorie van toelichting aangegeven blijkt uit ervaringen in de loonaangifteketen dat werkgevers zeer secuur te werk gaan met het weergeven van informatie op de loonstrook. Zij weten namelijk dat werknemers de loonstrook bestuderen en vragen zullen stellen bij onduidelijkheden of onjuistheden. Met die wetenschap verwacht de regering dat de vermelding van de aard van het contract het beoogde effect zal hebben. Daarnaast zal, zoals ook aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over de oproepmaatregelen, een voorlichtingscampagne gestart worden om werknemers bewust te maken van hun rechten als oproepkracht (of sprake is van een oproepovereenkomst is straks zichtbaar op de loonstrook).

4.2.13

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering nader kan toelichten waarom het vermelden van de contractvorm op de loonstrook gaat helpen. Een werkgever kan toch zowel in de loonaangifte als op de loonstrook opzettelijk verkeerde informatie over de aard van het contract opnemen? De leden vragen zich af in hoeverre de voorgestelde regeling handhaafbaar is.

De samenhang tussen de afdracht van de juiste WW-premie, de vermelding van de contractvorm op de loonstrook en de handhaafbaarheid is weergegeven in de onderstaande tabel. Kortheidshalve wordt met «vast contract» verwezen naar een arbeidsovereenkomst die voldoet aan de voorwaarden voor de lage premie, en met «flexibel contract» naar alle andere contracten.

Werkelijkheid	Loonaangifte (hoge/lage premie)	Vermelding op loonstrook	Handhaafbaarheid
Flexibel contract	Vast contract (lage premie)	Flexibel contract	Werkgever heeft bewust andere informatie opgenomen in loonaangifte t.o.v. loonstrook. Aangezien loonaangifte en loonstrook vaak beide door salarissoftware worden gegenereerd, kan de Belastingdienst eenvoudiger opzet aantonen en hoge boetes opleggen.
Flexibel contract	Vast contract (lage premie)	Vast contract	Werkgever pleegt valsheid in geschrifte en loopt het risico daarvoor veroordeeld te worden. Daarnaast geldt uiteraard het reguliere handhavingsregime voor foute afdracht van premies. Werknemer kan fout op de loonstrook opmerken en daarop actie ondernemen.
Flexibel contract	Flexibel contract (hoge premie)	Vast contract	Deze combinatie zal weinig voorkomen; werkgever draagt de juiste premie af en heeft geen belang bij foute vermelding op loonstrook.
Flexibel contract	Flexibel contract (hoge premie)	Flexibel contract	Niet van toepassing; werkgever volgt de regels.

Daarnaast vermindert de vermelding op de loonstrook de kans op fouten en stelt het sociale partners in staat om de WW-premies te betrekken bij hun eigen controlemechanismen en keurmerken. Dit is verder uiteengezet in het nader rapport en paragraaf 4.3.6 van de memorie van toelichting. Ook voor de verdere aspecten van de handhaving van de maatregel, waaronder risicogericht toezicht door de Belastingdienst en extra bepalingen omtrent informatie-uitwisseling tussen UWV en de Belastingdienst, zij verwezen naar de memorie van toelichting.

4.2.14

De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering in te gaan op de stelling van prof. Bouwens dat door de beperking van de opbouw na tien jaren, het kosteneffect van deze maatregel voor werkgevers beperkt is. Vraag is wel volgens prof. Bouwens, of aldus voldoende rekening wordt gehouden met de lastige arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Kan het kabinet hier op ingaan?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in paragraaf 3.4.

4.2.15

De leden van de 50PLUS-fractie vragen tevens wat het kabinet van de suggestie van prof. Wiltgen vindt om WW-differentiatie te baseren op het aantal werknemers met lage opleidingen, hoge leeftijd of afkomst uit groepen met een migratie-achtergrond. Zou daar niet een méér gewenste en arbeidsvorm-neutrale sturing van uit kunnen gaan?

Het aantrekkelijker maken van vaste contracten via de WW-premie ligt voor de hand vanwege de relatie van die contracten met instroom in de WW. Het ligt dan ook niet voor de hand om via de WW-premie andere aspecten van het personeelsbeleid van werkgevers te willen beïnvloeden. Voor deze andere aspecten hanteert de regering andere instrumenten, waaronder de no-riskpolis in de Ziektewet en de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl).

4.2.16

De leden van de 50PLUS-fractie plaatsen vraagtekens bij recente gepubliceerde lagere regelgeving, waarin wordt voorgesteld dat er bij maximaal 30% variabele urenomvang, bóvenop een vaste urenomvang, toch een lage premie mag worden betaald. Ook vragen deze leden om een reactie op het commentaar van Actiz, waarin zij aangeven dat in combinatie met bijzondere diensten, de 30% grens vrij gemakkelijk overschreden kan worden, zodat de hoge WW-premie verschuldigd is.

Deze vragen van de 50PLUS-fractie reflecteren de afweging die de regering heeft gemaakt bij het vaststellen van de grens van 30%. Deze grens moet enerzijds voorkomen dat werkgevers kleine deeltijdcontracten voor onbepaalde tijd inzetten om de hoge premie te ontwijken, maar moet het tegelijkertijd niet duurder maken om incidenteel overwerk in te zetten of binnen redelijke marges bijzondere diensten in te zetten. Op basis van een analyse van gegevens uit de polisadministratie concludeert de regering dat een percentage van 30% werkgevers genoeg ruimte biedt voor gangbare flexibele componenten binnen een contract (zoals tijdelijk meer uren werken, consignatiediensten en overwerk), maar tegelijkertijd effectief voorkomt dat via kleine deeltijdcontracten de hoge premie wordt ontweken voor arbeidsovereenkomsten die in de praktijk grotendeels flexibel zijn.

Met de leden van de 50PLUS-fractie vindt de regering dat de bijzondere aard van de zorgsector bijzondere regels rechtvaardigt; daarom zal bij algemene maatregel van bestuur mogelijk worden gemaakt om binnen bepaalde zorgsectoren bereikbaarheidsdiensten af te spreken zonder dat daarmee automatisch sprake is van een oproepovereenkomst. Echter, indien deze bijzondere diensten meer dan 30% van de vaste arbeidsomvang omvatten, is naar het oordeel van de regering de flexibele component van de arbeidsovereenkomst zo groot dat de hoge premie van toepassing moet zijn. Dat zorgaanbieders de hoge premie moeten betalen voor tijdelijke inhuur van personeel om ziekte of verlof onder het eigen personeel op te vangen, is een beoogd effect van deze maatregel. Dit

geldt immers ook voor alle andere werkgevers die geconfronteerd worden met een tijdelijke extra vraag naar arbeidskrachten.

4.2.17

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de kritiek dat het afbakenen van de aard van het contract niet minder problematisch zal blijken te zijn dan het afbakenen van verschillende sectoren en dat hierdoor onzekerheid en rechtsongelijkheid dreigt te ontstaan. Deze leden wijzen erop dat deze zorg zich reeds manifesteert in de memorie van toelichting. Immers, de regering stelt op voorhand dat nulurencontracten en min-maxcontracten niet in aanmerking komen voor de lagere premie. Zij vragen hoe de regering deze keuze verdedigt vanuit de wetenschap dat er veel werknemers zijn die op basis van deze contracten langdurig in dienst te kunnen zijn en al vele jaren een stabiel inkomen genieten.

De regering deelt de kritiek niet. De criteria voor het afdragen van de lage premie, en – als onderdeel daarvan – de definitie van de oproepovereenkomst in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, bieden voldoende duidelijkheid over de toepassing van het hoge of lage premiepercentage. Bovendien wordt voorgesteld om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader te verduidelijken wanneer sprake moet zijn van de hoge of de lage premie.

Nuluren- en min-maxcontracten komen niet in aanmerking voor de lage premie omdat deze de werknemer – ook bij langdurige dienstbetrekkingen – niet de door de regering beoogde zekerheid bieden over hun inkomen en arbeidsomvang. Voor de gevallen waarin zulke werknemers wel langdurig stabiel inkomen genieten uit zulke contracten, zal het voor de werkgever vaak mogelijk zijn om een vast contract aan te bieden, al dan niet in combinatie met een jaarurennorm.

4.2.18

De leden van de SGP-fractie vragen tevens een reactie op de constatering van L.G.M. Stevens en F.M. Werger (Weekblad fiscaal recht, 15 november 2018) dat de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de premiedifferentiatie niet solide aannemelijk zijn gemaakt en dat bij de verhoging met 5 procentpunt sprake is van nattevingerwerk.

Het is niet mogelijk de effecten van het wetsvoorstel te kwantificeren in termen van meer vaste contracten. Wel kan worden gesteld dat het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het flexrecht en de financiering van de WW de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten verkleint, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. Wat betreft de vaststelling van het vaste verschil van vijf procentpunt is de regering zo transparant mogelijk geweest in de gehanteerde cijfers en onderzoeken in de memorie van toelichting. Het zal duidelijk zijn dat er sprake is van een berekening waar marge in zit, maar van nattevingerwerk is geen sprake. De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is getoetst door UWV en de Belastingdienst.

4.3. Doorwerking naar premies voor ZW en WGA

4.3.1

De leden van de VVD-fractie constateren dat met de opheffing van de sectorfondsen de vereveningsbijdrage aan de uitzendsector voor de invoering van het Tweede ZW jaar komt te vervallen. Zij vragen of de Minister van SZW bereid is om alternatieven te verkennen en hierbij ook de ideeën van de uitzendkoepels te betrekken bij zoektocht naar een

nieuwe toekomstbestendige vorm van differentiatie van de ZW- en WGA-premie?

De regering erkent en waardeert de allocatiefunctie van uitzendarbeid op de arbeidsmarkt en blijft uitzendbedrijven onverminderd in staat stellen om deze rol te vervullen. Tegelijkertijd dienen uitzendwerkgevers op dezelfde manier als andere werkgevers de WW-, ZW- en WGA-lasten te dragen die door hen worden veroorzaakt. Dat betekent dat uitzendarbeid voor de WW dezelfde premie gaat afdragen als alle andere vormen van flexibele arbeid, en dat voor de ZW en WGA alle uitzendbedrijven weer in de uitzendsector worden ingedeeld. Dat laatste is ook van belang, zoals uiteengezet in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting, voor de stabiliteit op de hybride ZW- en WGA-markt. Voor de jaarlijkse bijdrage van € 85 miljoen, ingesteld als compensatie voor de introductie van het tweede loondoorbetalingsjaar bij ziekte, ziet de regering geen rechtvaardiging meer. Er zijn immers ook andere bedrijven en sectoren waarbij kortdurende contracten worden aangegaan en (daardoor) de invloed op de het herstel van zieke werknemers beperkt is. Daarnaast wijst de regering erop dat in het nieuwe stelsel een jaarlijkse bijdrage alleen ten goede zou komen aan de publiek verzekerde uitzendbedrijven, waardoor een ongelijk speelveld ontstaat met private ZW- en WGA-verzekeraars.

4.3.2

De leden van de D66-fractie vragen naar het beoogde tijdsplan voor invoering van de nieuwe systematiek voor de ZW en WGA.

De regering acht het van belang om zorgvuldig en met betrokkenheid van werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisaties tot een nieuwe systematiek te komen. Daartoe wil de regering voldoende tijd nemen. De regering zal de komende tijd gebruiken om randvoorwaarden te formuleren en alternatieven uit te werken. Vervolgens kan een alternatief gekozen worden dat door de uitvoeringsorganisaties getoetst kan worden. UWV heeft inmiddels laten weten dat implementatie van een nieuwe premiesystematiek voor kleine werkgevers in de ZW en WGA nieuwbouw van ICT-systemen vergt. Dat betekent dat de implementatie na het kiezen van een nieuwe systematiek tijd zal kosten. Ook de private markt moet vervolgens de tijd krijgen om op de nieuwe premiesystematiek te anticiperen. Er zullen dus nog enige jaren nodig zijn om de nieuwe premiesystematiek in werking te kunnen laten treden.

4.3.3

De leden van de 50PLUS-fractie vinden het verstandig dat de sectorale differentiatie in de ZW- en WGA-premies op termijn vervangen gaat worden door een moderne, effectieve en toekomstbestendige vorm van differentiatie. Zij hechten eraan dat dit inderdaad gebeurt met de grootste zorgvuldigheid, draagvlak, in overleg met sociale partners, en het UWV en de Belastingdienst. Deze leden vinden dat als uitgangspunt voor door te voeren wijzigingen en het wegnemen van knelpunten het uitgangspunt genomen moet worden in de geest van de financieringssystematiek van deze regelingen, namelijk dat de lasten van uitkeringen zoveel mogelijk worden gedragen door de veroorzakers daarvan. Deze leden vragen of de voorstellen van het kabinet voldoen aan het uitgangspunt om de belangrijkste knelpunten van de sectorindeling weg te nemen.

De regering deelt de mening van de 50PLUS-fractie dat het zoeken en kiezen van een moderne vorm van differentiatie met zorgvuldigheid, draagvlak en in overleg met de sociale partners moet gebeuren. In de eerste fase zullen daartoe de gezamenlijk de randvoorwaarden in beeld gebracht worden. De regering begrijpt dat de 50PLUS-fractie graag wil dat de lasten van uitkeringen zoveel mogelijk gedragen worden door de veroorzakers daarvan. De regering ziet graag een premiesystematiek

waarbij werkgevers enerzijds gestimuleerd worden hun lasten zo laag mogelijk te houden, en waarbij anderzijds sprake is van voldoende solidariteit. Zo zijn werkgevers die onverhoopt te maken krijgen met aanzienlijke uitkeringslasten gedekt door de verzekering. Omdat de premiesystematiek moet gaan gelden voor kleine werkgevers luistert de invulling hiervan nauw. Juist om deze reden acht de regering het met de 50PLUS-fractie van belang om met zorgvuldigheid, draagvlak en in overleg met de sociale partners te zoeken naar randvoorwaarden en een nieuwe premiesystematiek.

5. Effecten op arbeidsmarkt, financiën, regeldruk en uitvoerings-effecten

5.1 Arbeidsmarkteffecten

5.1.1

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om een evaluatiebepaling in de wet op te nemen. Zou de regering bereid zijn om alsnog een evaluatiebepaling op te nemen en daarmee te monitoren wat de effecten zijn van de verschillende delen van het wetsvoorstel waaronder bijvoorbeeld de premiedifferentiatie?

Zoals de regering heeft aangegeven in de memorie van toelichting in de inleiding onder het kopje «samenhang en fasering» zal de wet vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de effecten van de wet als geheel en de effecten van de verschillende delen van de wet, waaronder bijvoorbeeld premiedifferentiatie.

5.1.2

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waar de regering haar stelling op baseert dat dit wetsvoorstel ertoe leidt dat werkgevers meer vaste contracten aan zullen bieden. De leden vragen de regering of er onderzoek is gedaan onder werkgevers en of bekend is wat de grootste prikkels zijn voor werkgevers om iemand wel of niet een vast contract aan te bieden.

Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het flexrecht en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 5.1 per maatregel uiteengezet wat het effect op de verhouding tussen vaste en flexibele contracten is. De inschatting van de effecten is gebaseerd op de analyse van het CPB in Kansrijk Arbeidsmarktbeleid⁹⁵ en de doorrekening van het regeerakkoord.⁹⁶

Als gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving zijn de kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid verschillend. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, vaak gaat het om een combinatie van institutionele arrangementen.⁹⁷ Hoewel vaak verklaarbaar vanuit de individuele regeling waaruit deze risico's en kosten voortvloeien, leidt de opeenstapeling van kosten en risico's tot terughoudendheid bij werkgevers om personeel in (vaste) dienst te nemen.

⁹⁵ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

⁹⁶ CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.

⁹⁷ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

5.1.3

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de regering de verwachting onderbouwt dat werkgevers door de introductie van de cumulatiegrond eerder bereid zijn werknemers een vast contract aan te bieden.

Met de introductie van een cumulatiegrond wordt beoogd de rechter de mogelijkheid te bieden bij een combinatie van omstandigheden uit meerdere ontslaggronden voor zover redelijk tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst te besluiten. Een versoepeling van het ontslagrecht verkleint het risico voor werkgevers bij het aangaan van een vast contract. Werkgevers zijn daardoor naar verwachting minder terughoudend om een vast contract aan te gaan.⁹⁸

5.1.4

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het afschaffen van de extra transitievergoeding na tien jaar ertoe leidt dat werkgevers meer vaste contracten zullen aanbieden.

De aanpassingen in de opbouw van de transitievergoeding verkleinen de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers, terwijl de totale kosten voor werkgevers afnemen.⁹⁹ Dit maakt het aangaan van een vast contract relatief aantrekkelijker.

5.1.5

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om meer onderzoek te doen naar het effect op de verhouding tussen werknemers en zzp'ers.

Het effect van de voorstellen op de verhouding tussen werknemers en zzp'ers is niet eenduidig. De aanpassing in de opbouw van de transitievergoeding leidt enerzijds tot dat het inhuren van zzp'ers voor kortdurende opdrachten relatief aantrekkelijker wordt door het direct laten ingaan van de transitievergoeding. Anderzijds daalt de transitievergoeding op macroniveau, waardoor werknemers relatief goedkoper worden. De verruiming van de mogelijkheid om op basis van tijdelijke contracten te werken door de aanpassing van de ketenbepaling, inclusief de mogelijkheid om de tussenperiode bij cao te bekorten, maakt het aannemen van personeel op basis van een tijdelijk contract voor werkgevers relatief aantrekkelijker ten opzichte van het inhuren van zzp'ers.¹⁰⁰ Het invoeren van premiedifferentiatie in de WW leidt ertoe dat de kosten van flexibele arbeidsovereenkomsten toenemen ten opzichte van andere vormen van arbeid, zoals zzp'ers. Het kabinet werkt daarom, parallel aan de maatregelen over de balans tussen vaste en flexibele dienstverbanden, aan maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen.

5.1.6

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de aanpassing van de ketenbepaling leidt tot meer vaste contracten en of de regering bereid is om hier onderzoek naar te doen.

Het effect van het aanpassen van de ketenbepaling op de doorstroom naar vast werk is onbekend. Als onderdeel van de evaluatie van de Wwz in

⁹⁸ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

⁹⁹ CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.

¹⁰⁰ CPB (2015) Kansrijk Arbeidsmarktbeleid.

2020 zal het effect van de ketenbepaling op de doorstroom naar vaste contracten onderzocht worden.

5.1.7

Zoals reeds al in de inleiding vermeld, willen de leden van de GroenLinks-fractie graag een arbeidsmarktanalyse van het CPB over dit wetsvoorstel. Zij willen graag een analyse vooraf wat dit wetsvoorstel zal betekenen voor het aantal vaste contracten, flexibele contracten en zzp'ers. Alleen dan achten deze leden een totaaloordeel mogelijk of het beleid van dit kabinet de arbeidsmarkt meer in balans brengt. Zij vragen of de regering bereid is het CPB hiertoe opdracht te geven.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van deze leden in paragraaf 1 (vraag 1.9).

5.1.8

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoeveel extra vaste banen er jaarlijks door de Wab gaan worden gerealiseerd.

Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het flexrecht en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. Het is niet mogelijk om het effect op het aantal vaste contracten te kwantificeren.

5.1.9

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel vaste banen er in totaal, relatief en absoluut, in 2017 en 2018 bijgekomen, Zij vragen of het klopt dat het aantal vaste banen, sinds 2009, meer toeneemt dat flexibele banen.

Onderstaande tabel toont per kwartaal de ontwikkeling van het aantal vaste en flexibele contracten in 2017 en 2018 en het aandeel vaste contracten. In 2009 bedroeg het aantal werknemers met een vast contract 5.703 (x1.000). Het aantal werknemers met een flexibel contract bedroeg 1.431 (x1.000). Een vergelijking met de cijfers voor het derde kwartaal in 2018 in de tabel laat zien dat het aantal vaste banen sinds 2009 dus niet meer is toegenomen dan het aantal flexibele banen.

Tabel 1: Ontwikkeling aantal vaste contracten (x1.000) en aandeel vaste contracten

	2017 1 ^e kwartaal	2017 2 ^e kwartaal	2017 3 ^e kwartaal	2017 4 ^e kwartaal	2018 1 ^e kwartaal	2018 2 ^e kwartaal	2018 3 ^e kwartaal
Werknemer met vast contract	5.159	5.174	5.226	5.267	5.283	5.333	5.367
<i>Mutatie t.o.v. jaar eerder</i>	13	11	57	112	124	159	141
Werknemer met flexibel contract	1.891	1.959	1.987	1.955	1.929	1.962	2.008
<i>Mutatie t.o.v. jaar eerder</i>	143	123	98	63	38	3	21
% werknemers met vast contract	73,2%	72,5%	72,5%	72,9%	73,3%	73,1%	72,8%

Bron: CBS

5.1.10

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of de bredere en fundamentele aanpak van de arbeidsmarkt in al zijn aspecten (arbeidsrechtelijk, sociale zekerheid en fiscaliteit) voorwaardelijk is voor de mate van effectiviteit van de maatregelen die in de Wab worden voorgesteld.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.1.

5.1.11

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het afschaffen van de verhoging van de opbouw van de transitievergoeding bij arbeidsovereenkomsten met een lange baanduur leidt tot meer werkloosheid onder ouderen. Volgens het CPB hebben aanpassingen van de ontslagbescherming, zoals de aanpassing van de opbouw van de transitievergoeding, geen duidelijk positief of negatief effect op het niveau van de werkgelegenheid of de werkloosheid. Het nadeel van een hoge opbouw van de transitievergoeding met dienstjaren is dat werknemers die lang in dienst zijn veel bescherming hebben opgebouwd en minder geneigd zijn om vrijwillig van baan te veranderen aangezien zij daarmee hun opgebouwde rechten verliezen.¹⁰¹

5.1.12

De leden van de 50PLUS-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen hoe de effecten van het wetsvoorstel op de arbeidsmarkt gemonitord zullen worden. Zij vragen hoe en wanneer de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zal de wet vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd waarbij aandacht wordt besteed aan de effecten van de wet als geheel en de effecten van de verschillende delen van het wetsvoorstel. Waar mogelijk worden de relevante ontwikkelingen tussentijds gemonitord.

5.2 Financiële gevolgen

5.2.1

De leden van de VVD-fractie vragen of de gevolgen van de invoering van de Wab voor de rekenpremies WHK voor grote, middelgrote en kleine bedrijven berekend zijn en welke effecten dit heeft op de premiehoogte voor de verschillende bedrijfscategorieën.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de premies voor de Werkhervattingkas (Whk). Wel zal de afschaffing van de sectorale differentiatie voor kleine en middelgrote werkgevers, die de regering in de memorie van toelichting heeft aangekondigd, effecten hebben op de Whk-premies. Het kabinet is momenteel in gesprek met onder andere sociale partners en uitvoerders over de nieuwe vormgeving van de Whk-premies voor kleine en middelgrote werkgevers. Zodra hierover meer bekend is, zal meer duidelijk worden over de effecten voor werkgevers.

5.2.2

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze sinds het advies van de ATR in mei 2018 aandacht in het voorliggende voorstel is geschonken aan de opmerkingen van de ATR en hoe daarnaast in de uitvoering rekening zal worden gehouden met de werkbaarheid en de uitvoerbaarheid.

In paragraaf 5.4.2 van de memorie van toelichting bij de Wab is ingegaan op de toetsing door de ATR. Voor een uitgebreide reactie op vragen van de toetsing van de ATR en de berekening van de administratieve lasten bij de payrollmaatregelen wordt verwezen naar antwoorden op vragen hierover van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.4 (vragen 2.4.15

¹⁰¹ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

tot en met 2.4.17). De regering heeft de opmerkingen van de ATR met betrekking tot de werkbaarheid van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract ter harte genomen. Naar aanleiding van deze opmerkingen, alsmede een aantal reacties op de internetconsultatie, is een definitie van oproepovereenkomsten opgenomen in het wetsvoorstel. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 2.3.13 over consignatiediensten en bereikbaarheidsdiensten in de zorg.

5.2.3

Ook vragen de leden van de VVD-fractie op welke wijze werkgevers tijdig op de hoogte worden gebracht van alle relevante wijzigingen.

Zoals eerder aangegeven zal, zoals gebruikelijk bij elke wetswijziging, voorlichting worden gestart om de belanghebbenden te informeren over de voorgenomen maatregelen. De precieze vormgeving van het traject zal worden opgezet nadat het wetsvoorstel zowel door de Tweede als de Eerste Kamer is aanvaard.

5.2.4

De leden van de VVD-fractie vragen hoe bij de invoering van de verschillende maatregelen de cumulatieve regel- en lastendruk voor (kleine) werkgevers wordt gemonitord.

In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de regel- en lastendruk voor werkgevers en werknemers. Het advies van de ATR is hierbij ter harte genomen. Bij de vormgeving van de voorlichting zal bekeken worden hoe de communicatie kan worden ingericht zodat dit tot zo min mogelijk lastendruk leidt voor werkgevers bij de invoering.

5.2.5

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, de SP en 50PLUS vragen of er inmiddels duidelijkheid bestaat over de uitvoeringskosten voor het UWV.

UWV heeft in de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel becijferd dat de kosten ten aanzien van de voorstellen met betrekking tot ontslag en arbeidsrecht in het wetsvoorstel in 2019 eenmalig € 0,8 miljoen (implementatiekosten) bedragen en in 2020 en volgende jaren structureel € 0,5 miljoen aan jaarlijkse uitvoeringskosten. Daarbij heeft UWV de kosten voor de uitvoering van de compensatie voor de betaling van de transitievergoeding wegens bedrijfsbeëindiging wegens ziekte of pensioen van de werkgever niet meegenomen. UWV heeft op de lagere regelgeving voor deze regeling een aparte uitvoeringstoets uitgebracht. Hieruit blijken jaarlijkse uitvoeringskosten voor UWV van circa € 3 miljoen voor het uitvoeren van deze voorgestelde compensatieregeling. De totale uitvoeringskosten voor UWV en de Belastingdienst zijn mede afhankelijk van de lagere regelgeving. Concepten hiervan zijn inmiddels uitgewerkt en deze zijn of worden momenteel opnieuw getoetst door deze uitvoeringsorganisaties. UWV en de Belastingdienst zullen daarbij ook de uitvoeringskosten opnieuw in kaart brengen.

UWV kan op dit moment geen inschatting geven van de kosten die gemoeid zijn met het aanpassen van het werkproces in relatie tot cao-afwijkingen. UWV werkt momenteel de mogelijkheden nader uit. Aspecten als kosten, implementatietijd en (ICT)-complexiteit spelen hierbij vanzelfsprekend een rol. Naar verwachting zal hier de komende maanden meer duidelijkheid over komen. Dan zal ook bepaald worden of en in welke mate de kosten bij dit wetsvoorstel betrokken worden.

5.2.6

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van het UWV vragen de leden van de VVD-fractie en de leden van de SP-fractie of er sprake van is dat de uitvoeringskosten WW-premiedifferentiatie het grensbedrag van 5 miljoen euro overschrijden en of er een BIT-advies is uitgevraagd.

De verwachting is inderdaad dat de kosten voor automatisering van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract meer dan 5 miljoen euro zullen bedragen. De projectdocumentatie wordt daarom momenteel voorbereid. Indien uit die documentatie blijkt dat de kosten inderdaad meer dan 5 miljoen euro zullen zijn dan zal de projectdocumentatie met een aanmeldingsbrief naar het Bureau ICT Toetsing worden gestuurd.

5.2.7

De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie vragen wat de opmerkingen van de Belastingdienst over WW-premiedifferentiatie betekenen voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorliggende voorstel en of de Belastingdienst in staat is om het voorliggende voorstel per 1 januari 2020 uit te voeren.

WW-premiedifferentiatie naar de aard van contract is in nauwe samenwerking met UWV en de Belastingdienst uitgewerkt. De aandachtspunten en randvoorwaarden vanuit de Belastingdienst zijn dan ook meegenomen in de vormgeving van het wetsvoorstel. De Belastingdienst heeft in zijn uitvoeringstoets aangegeven dat het voorliggende voorstel uitvoerbaar is per 1 januari 2020.

5.2.8

De leden van de 50PLUS-fractie vragen een nadere inschatting van de impact van de maatregelen van de Wab op de verhouding tussen werknemers en zzp'ers en op de uitgaven aan sociale zekerheid – vooral ook voor wat betreft zzp'ers. Ook vragen zij tot welke besparing aan uitgaven voor sociale zekerheid de toename van het aantal zzp'ers in de afgelopen tien jaar heeft geleid.

Het wetsvoorstel bevat meerdere maatregelen die naar verwachting zullen leiden tot verschuivingen tussen werknemers en zzp'ers. Deze mogelijke verschuivingen zijn toegelicht in het antwoord op vraag 5.1.5. Op voorhand is de omvang van de verschillende verschuivingen niet vast te stellen, waardoor ook geen uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van het wetsvoorstel op de uitgaven voor de sociale zekerheid. De omvang van de daling van de uitgaven aan de sociale zekerheid als gevolg van de toename van het aantal zzp'ers in de afgelopen tien jaar is afhankelijk van vele factoren. Zo is het de vraag wat zzp'ers hadden gedaan als zij geen zzp'er waren geweest. Naarmate een groter aantal zzp'ers dan bijvoorbeeld een uitkering had gehad, is de besparing op de uitgaven aan de sociale zekerheid lager. Daarnaast is het van belang te weten wat de sociale zekerheidsuitgaven van zzp'ers waren geweest als zij werknemer zouden zijn. De uitgaven aan de WIA zijn bijvoorbeeld lager voor relatief gezonde mensen. Kortom, de omvang van de daling aan de sociale zekerheidsuitgaven is moeilijk vast te stellen. In het IBO-zelfstandigen zonder personeel is wel geconcludeerd dat de groei van het aantal zzp'ers op de totale overheidsfinanciën (inkomsten en uitgaven) per saldo zeer waarschijnlijk negatief is. Tegenover de lagere uitgaven aan sociale zekerheid staat immers de afwezigheid van werknemerspremies, maar bijvoorbeeld ook verschillende aftrekposten in de fiscaliteit zoals de zelfstandigenaftrek.

5.3 Uitvoeringseffecten

5.3.1

De leden van de fracties van D66, de SP, GroenLinks en 50PLUS vragen of aan de opgenomen voorwaarden voor handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid in de uitvoeringstoetsen van UWV en de Belastingdienst kan worden voldaan. Ook vragen zij wat zijn de risico's voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel zijn en of deze risico's zich vooral voordoen bij de implementatie of dat er ook sprake is van structurele risico's.

UWV gaat in de uitvoeringstoets met name in op de samenhang tussen het vaststellen van recht, hoogte en duur van de uitkeringen en de mogelijkheden om bij cao af te wijken van de hoofdregels zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. UWV benadrukt het belang dat afwijkingen eenvoudig en inzichtelijk worden opgenomen in cao's, zodat zowel de burger als de uitvoerders weten welke voorwaarden van toepassing zijn. UWV geeft aan dat door een juiste registratie in de loonaangifte van de cao-code, een werkbare registratie in de door UWV te ontwikkelen cao-database en individuele afwijkingen daarop die worden vermeld in de digitale aanvraag voldoende zijn om alle afwijkingen in cao en individuele overeenkomsten te betrekken bij de uitkeringsaanvragen en het proces vergaand te automatiseren.

Ten aanzien van de voorgestelde maatregelen omtrent payroll wijst UWV op het belang dat de loonaangifte correct door de werkgevers wordt ingevuld. Dan kan UWV op eenduidige wijze onderkennen dat er sprake is van een payrollwerknemer en kan UWV aan de hand van de door de werkgever opgegeven informatie in de polisadministratie de van toepassing zijnde cao hanteren bij het vaststellen van recht, duur en hoogte van de uitkering. UWV heeft in de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel aangegeven dat uit een steekproef is gebleken dat er geen zekerheid bestaat over de volledigheid en juistheid van de door de werkgever ingevulde loonaangifte ten aanzien van de aard van de arbeidsverhouding. Wanneer een payrollwerkgever niet of niet correct opgeeft dat het gaat om een werknemer in dienst van een payrollbedrijf dan wordt de herkenbaarheid van payrollconstructies voor UWV lastig. Wanneer het voor UWV niet mogelijk is om te onderkennen dat er sprake is van een payrollconstructie, dan kan UWV niet door middel van uitvraag vaststellen of de voor de payrollwerknemer primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden hetzelfde zijn als voor de werknemer bij inlener. UWV heeft deze informatie wel nodig voor de beoordeling van het recht op uitkering. UWV heeft in de uitvoeringstoets aangegeven aan te dringen op verbetering van de instructies voor het invullen van de loonaangifte. Deze verbeteringen zullen in samenwerking tussen UWV, Belastingdienst en SZW in het komende half jaar worden vormgegeven.

Wat betreft de uitvoerbaarheid van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5.2.7. De voornaamste structurele risico's met betrekking tot deze maatregel liggen op het gebied van de handhaafbaarheid. Op de handhaafbaarheid is in het nader rapport ingegaan. Bij de implementatie heeft met name de automatisering door UWV en de Belastingdienst de aandacht van de regering. Het Ministerie van SZW is nauw betrokken bij de inrichting daarvan en zal, zoals reeds opgemerkt in het antwoord op vraag 5.2.6, op dit punt naar alle waarschijnlijkheid een adviesaanvraag indienen bij het BIT.

5.3.2

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of deze wet zonder draagvlak onder sociale partners mogelijk beperkt effectief zal blijken en hoe de regering dit risico ondervangt.

De regering heeft kennisgenomen van de opmerkingen van sociale partners bij het wetsvoorstel en heeft daarmee uiteraard rekening gehouden bij de afwegingen die zijn gemaakt. Gezien deze opmerkingen is de regering van mening dat met de voorgestelde maatregelen een goede balans is gevonden.

5.3.3

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tot slot om een (actueel) totaaloverzicht van de uitvoeringskosten voor UWV, de Belastingdienst en SZW.

Voor het antwoord op de vraag ten aanzien van de uitvoeringskosten van UWV en de Belastingdienst wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5.2.5. Het Ministerie van SZW maakt geen additionele kosten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel.

5.3.4

De leden van de SP-fractie en de leden van de 50PLUS-fractie vragen naar de handhavingstoets van de Inspectie SZW.

Handhavingstoetsen van rijksinspecties ten aanzien van nieuwe wetgeving worden niet openbaar gemaakt. Alleen de weerslag daarvan wordt meegenomen in de memorie van toelichting bij de wetsvoorstellen. De achtergrond daarvan is dat transparantie een belangrijk streven is, maar dat voorkomen moet worden dat kwaadwillenden hier hun voordeel mee doen. Dit is een rijksbrede lijn.¹⁰² In het regeerakkoord wordt 50 miljoen euro per jaar vrijgemaakt voor de handhavingssketen van de Inspectie SZW conform het Inspectie Control Framework (ICF). Ruim de helft van deze extra middelen zal worden ingezet voor de bevordering van «eerlijk werk». Het toezicht op de Waadi maakt onderdeel uit van het toezicht op eerlijk werk.

6. Artikelsgewijs

Algemeen

6.1.1

De leden van de SGP-fractie merken op dat onder meer door ondernemers wordt opgemerkt dat bepaalde artikelen in het wetsvoorstel volstrekt onleesbaar zijn, zoals de artikelen 7:668a en 7:673e BW. Deze leden vragen of de regering zich tot het uiterste wil inspannen om te komen tot een tekst die ook voor de gewone, goedwillende burger enigszins leesbaar is.

De regering erkent dat wetteksten soms bepalingen bevatten die lastig leesbaar zijn. Helaas is dat niet altijd te voorkomen, vanwege de complexiteit van sommige regelingen. De inhoud van regelgeving wordt ook bekend gemaakt en uitgelegd door middel van voorlichtingscampagnes. Op die manier wil de regering bewerkstelligen dat ook complexe regelingen voor alle burgers toegankelijk zijn.

¹⁰² Kamerstukken II 2016/17, 34 550-XV nr. 14.

Artikel II. Wijziging van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs

6.1.2

In onderdeel D wordt geregeld dat indien degene die de arbeidskrachten ter beschikking stelt zich niet kan aansluiten bij een (bedrijfstaking)fonds waartoe de opdrachtgever is aangesloten, deze een geldelijke bijdrage voor de arbeidskracht reserveert ter hoogte van de verplichte bijdrage die op de opdrachtgever berust. Deze reservering wordt op verzoek van de arbeidskracht, maar ten minste eenmaal per jaar, en bij het einde van de terbeschikkingstelling, uitbetaald. De leden van de D66-fractie vragen of deze vormgeving ertoe kan leiden dat het opgebouwde tegoed niet wordt besteed aan de beoogde doelen. Zij vragen om wat voor soort fondsen gaat dit en wat de gemiddelde bijdrage per werknemer per jaar is. Een dergelijke verplichting tot reservering en jaarlijkse uitbetaling kan er inderdaad toe leiden dat de geldelijke bijdrage niet wordt besteed aan de beoogde doelen, nu de jaarlijkse uitbetaling een loonbetaling is die de werknemer vrij kan besteden. De doelstelling van een fonds is afhankelijk van de oprichters. In de praktijk zijn de meest voorkomende doelstellingen van fondsen onder te verdelen in twee «fondsoorten», te weten uitkeringsfondsen en sociale fondsen. Bij uitkeringsfondsen gaat het dan voornamelijk om verzekeringen tegen inkomensderving bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, (seizoens)werkloosheid, vorstverlet, of vervroegde uittreding. Bij sociale fondsen gaat het onder andere om doelstellingen met betrekking tot scholing, kinderopvang, arbeidsomstandigheden, bevordering van naleving van de CAO, of voorlichting over de CAO.¹⁰³ De gewogen gemiddelde fondspremie was in 2015 0,64% over het premieloon.¹⁰⁴ Dit percentage wordt meestal geheven over de gehele brutoloon van de werkgever. Dit zal in voorkomende gevallen per werknemer moeten worden vastgesteld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tekent deze nota mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁰³ Kamerstukken II 2004/05, Bijlage bij Kamerstuk 29 800-XV nr. 85

¹⁰⁴ http://cao.minszw.nl/docs/pdf/174/2017/174_2017_13_238711.pdf.