
Vergaderjaar 2022–2023

29 544

Arbeidsmarktbeleid

K

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

Hierbij zend ik uw Kamer een afschrift van de brief «Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket», die ik zojuist naar de Tweede Kamer heb gezonden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

Inleiding

Werk is een cruciale schakel in onze samenleving. Werk zorgt ervoor dat mensen zelf in hun bestaan kunnen voorzien, biedt kansen tot zelfontplooiing en draagt bij aan sociale interactie. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde en betrokkenheid bij de samenleving waarin we leven, en het biedt een vanzelfsprekende mogelijkheid daaraan een bijdrage te leveren. Ook vanuit een collectief perspectief is werk cruciaal. Voor het verdienvermogen van Nederland, voor het in stand houden van onze sociale verzekeringen en voorzieningen, voor sociale cohesie, en opwaartse sociale mobiliteit, voor opleiding en ontwikkeling.

De hoofdlijnenbrief over de hervorming van de arbeidsmarkt, die u in juli ontving, gaf het bovenstaande aan over het belang van werk.¹ Met deze brief geeft het kabinet hier een vervolg aan.

Het kabinet constateerde in de hoofdlijnenbrief ook dat onze arbeidsmarkt niet meer automatisch leidt tot de maatschappelijk gewenste resultaten, die we rondom werk graag zouden zien. Regels rond werk versterken de toch al bestaande tweedeling tussen diegenen die gemakkelijk meekunnen in de dynamiek van de huidige arbeidsmarkt, en diegenen voor wie dit lastig is of die dreigen af te haken. De huidige regels rond werk kunnen ervoor zorgen dat bedrijven² onvoldoende wendbaar zijn, én dat sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben. Dat kunnen we ons zowel sociaal als economisch niet permitteren. We moeten de waarde van werk weer leren. Kwalitatief goed werk is belangrijk voor mensen en van belang voor het op peil houden van ons verdienvermogen. Belangwekkende adviezen van de Sociaal Economisch Raad, de commissie Borstlap en de WRR wezen hier de afgelopen jaren ook op, en bevatten concrete maatregelen om verbeteringen te realiseren.

In de hoofdlijnenbrief meldde ik dat het kabinet bij de hervorming van de arbeidsmarkt zoekt naar een goede balans tussen de verschillende maatregelen, in lijn met de genoemde adviezen. Enerzijds wil het kabinet meer zekerheid realiseren door in te zetten op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties binnen wendbare ondernemingen. We zetten er op in dat mensen in flexibele contracten meer zekerheid krijgen over hun inkomen en hun rooster en dat schijnzelfstandigheid wordt teruggedrongen. Tegelijk willen we ondernemingen en werkenden helpen om wendbaarder te zijn. Voor het verdienvermogen van Nederland is het van belang werkgeverschap aantrekkelijk te houden en (MKB-)ondernemingen in staat te stellen voldoende te kunnen anticiperen op veranderende omstandigheden. Deze inzet is gebaseerd op het coalitieakkoord en bouwt voort op voornoemde adviezen. Deze brief werkt deze ambities rondom de hervorming van de arbeidsmarkt op hoofdlijnen uit:

- Werkenden en werkgevers geven hun arbeidsrelatie binnen de wettelijke kaders vorm op basis van de aard en inrichting van het werk en persoonlijke voorkeuren.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 29 544 nr. 1112.

² Naast bedrijven zijn de maatregelen uit het arbeidsmarktpakket ook relevant voor (semi)-publieke organisaties, zoals onderwijsinstellingen.

- Werkenden in flexibele contracten krijgen meer zekerheid.
- De verplichtingen van kleinere ondernemingen voor langdurig zieken worden teruggedrongen.
- Bedrijven kunnen bij calamiteiten en crises hun werknemers aan zich blijven binden.
- Schijnzelfstandigheid wordt verminderd.
- Een leven lang ontwikkelen en van-werk-naar-werk worden gestimuleerd.

Evenals de Hoofdpijnenbrief arbeidsmarkthervorming van juli jongstleden, is deze voortgangsbrief een product van intensief en constructief overleg met sociale partners. Wij zijn blij dat de vakbonden en werkgeversorganisaties hun steun hebben uitgesproken voor deze uitwerking van de afspraken in het SER-MLT-advies en het coalitieakkoord.

Ook uitvoeringsinstanties en collega-Ministers hebben een grote rol gespeeld bij de uitwerking van het arbeidsmarktpakket. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van de bij hen en anderen aanwezige expertise. Op de punten waar uitvoeringsorganisaties een belangrijke rol gaan krijgen in de uiteindelijke realisatie van het pakket, heeft het kabinet – vooruitlopend op nog te verrichten uitvoeringstoetsen – volop met hen gesproken over de wijze waarop de maatregelen het best vorm kunnen krijgen. Waar onverhoopt obstakels blijken, zal met bovengenoemde partijen worden gezocht naar manieren om het achterliggende doel toch te realiseren. Het kabinet waardeert de constructieve en doelgerichte opstelling van alle partijen. Wij zetten ons er voor in ook de komende periode op constructieve wijze gezamenlijk verder te kunnen werken aan goed uitvoerbare maatregelen.

Gelet op het belang van een evenwichtig arbeidsmarktpakket, wil het kabinet komen tot een integraal en samenhangend geheel aan maatregelen. Het gaat hierbij om de samenhang tussen maatregelen gericht op het vergroten van de wendbaarheid van ondernemingen en maatregelen gericht op het beter regelen van flexibele arbeidsrelatie. Daarnaast zijn voor de beoogde balans op de arbeidsmarkt ook de andere maatregelen uit deze brief relevant, zoals de maatregelen rondom zelfstandigen en leven lang ontwikkelen.

Deze voortgangsbrief beschrijft de voortgang van de arbeidsmarktaanpassingen die nodig zijn om werk- en inkomenszekerheid te laten toenemen, en gelijktijdig de wendbaarheid van bedrijven te vergroten. De brief gaat daarmee niet over álles wat de arbeidsmarkt raakt.

Het afgelopen jaar heeft het kabinet onder andere óók de uitwerking van haar voornemens voor beleid op het gebied van krapte³, de participatiewet, arbeidsongeschiktheidswetgeving en de uitwerking van de maatregelen uit de commissie Roemer ter hand genomen. Hierdoor krijgen mensen die moeilijk op eigen kracht kunnen participeren meer vertrouwen, en krijgen mensen die ziek zijn sneller zekerheid over hun uitkering.

Het SER-MLT-advies en de commissie Borstlap bevatten ook adviezen rondom ziekte en arbeidsongeschiktheid. Met betrekking tot het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid zie ik dat er verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. In de praktijk zien we bijvoorbeeld dat een deel van de mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt, geen WIA-uitkering krijgt en ook niet werkt. De Stichting van de Arbeid heeft er in haar aanbevelingen uit juli 2020 op gewezen, dat dit ook mensen met aanzienlijke gezondheidsproblemen betreft. Daarnaast vind ik dat er in de

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 544 nr. 1115, en Kamerstukken II 2022/2023, 29 544 nr. 1174).

WIA teveel momenten zijn waarop de gevolgen van net wel, of net niet onder een bepaalde bepaling of regeling vallen, groot zijn. Die grenzen vind ik soms hard. In het coalitieakkoord hebben we afgesproken dat we maatregelen nemen om de arbeidsparticipatie en de positie van arbeidsongeschikten te verbeteren en specifiek om hardheden in de WIA te hervormen, met oog voor uitlegbaarheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Dat betreft in sommige gevallen fundamentele vraagstukken.

Om die reden, en vanwege het feit dat op dit moment de uitvoering van het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid onder grote druk staat door de mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen, heeft het kabinet de onafhankelijke commissie Toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) ingesteld. OCTAS heeft als taak om een fundamentele herbezinning op ons stelsel rondom ziekte en arbeidsongeschiktheid uit te voeren. Binnen die opdracht staat de balans tussen de twee pijlers die ten grondslag liggen aan de huidige WIA centraal: activering en inkomensbescherming. Het gaat om het sterker bevorderen van activering, om ervoor te zorgen dat werknemers zoveel mogelijk in staat worden gesteld om aan het werk te blijven of te gaan, en het bevorderen van de inkomensbescherming. Daarbij moet het stelsel betaalbaar blijven, en houdbaar voor de toekomst. De commissie is voortvarend van start gegaan.

Ik acht het niet opportuun om nu, voordat OCTAS met haar eindrapport komt, keuzes te maken over een aantal fundamentele knelpunten in het stelsel. Dat betreft in de eerste plaats het probleem van langdurig zieke werknemers die na twee jaar ziekte én geen werk, én geen WIA-uitkering hebben. Deze zogenoemde »35-minners« komen in de praktijk veel moeilijker weer aan het werk dan bij de invoering van de WIA was verwacht, en dat vind ik een groot probleem. Dit is mede daarom ook onderdeel van de opdracht van de OCTAS.

Ten tweede betreft dat het knelpunt van werkgevers die na twee jaar een loonsanctie kunnen krijgen, omdat de verzekeringsarts tot een ander medisch oordeel komt dan de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke medewerker. Dit kan gevolgen hebben voor de beoordeling door UWV van de geleverde re-integratie-inspanningen.

Ik vind het belangrijk deze onzekerheid voor werkgevers zoveel mogelijk weg te nemen, waarbij de re-integratie kansen van werknemers voldoende geborgd blijven. Beide knelpunten verdienen een oplossing en wil ik oppakken na ommekomst van het eindrapport van OCTAS, dat ik verwacht in het eerste kwartaal van 2024. Om deze redenen ben ik voornemens het wetsvoorstel RIV-toets UWV door arbeidsdeskundigen⁴ in te trekken.

Over een aantal onderwerpen uit deze brief heeft het kabinet uw Kamer inmiddels nader geïnformeerd, zoals het werken met en als zelfstandige(n), verplichte certificering van uitzendbureaus en het LLO-beleid.⁵ We leggen met deze en andere hervormingen een nieuw fundament onder de arbeidsmarkt. Dat is niet alleen van belang voor de werkenden en werkgevers, maar ook voor de ambities van dit kabinet: bijvoorbeeld goede zorg, goed onderwijs en een voortvarende energietransitie zijn moeilijker realiseerbaar zonder een goed functionerende arbeidsmarkt.

Mijn inzet bij nieuw beleid is om voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) steeds een gelijkwaardig beschermingsniveau te

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35589.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 311 nr. 246. Kamerstukken II 2021/22, 29 861 nr. 92. Kamerstukken II 2021/22, 30 012 nr. 147.

realiseren. Hierbij pas ik «comply or explain» toe. De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland functioneert anders en kent andere uitdagingen dan de arbeidsmarkt in Europees Nederland. Bovendien wijkt de wetgeving aanzienlijk af. Ik wil de afweging over het al dan niet in Caribisch Nederland implementeren van de beschreven maatregelen in een breder kader plaatsen van de verschillen in het arbeidsrecht tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Hiervoor zal ik een verkenning laten uitvoeren. Ik zal op basis van deze vergelijking in overleg met de Centraal Dialogen en bestuurscolleges van de eilanden bepalen welke aanpassing van de relevante wetgeving in Caribisch Nederland gewenst is.

Leeswijzer

Deze brief gaat in op de uitwerking van het arbeidsmarktpakket aan de hand van de hierboven geschetste ambities van het kabinet. Paragraaf 2 toont hoe het kabinet er voor wil zorgen dat werkenden vaker een contractvorm kiezen op basis van de aard en inrichting van het werk. Paragraaf 3 beschrijft hoe werkenden in flexibele contracten meer zekerheid kunnen krijgen. Paragraaf 4 laat zien hoe kleine ondernemers meer wendbaarheid wordt geboden. Paragraaf 5 staat stil bij de wijze waarop het kabinet ervoor wil gaan zorgen dat werkgevers bij calamiteiten en crises werknemers aan zich kunnen blijven binden. Paragraaf 6 laat zien hoe schijnzelfstandigheid wordt voorkomen. Paragraaf 7 beschrijft vervolgens hoe het kabinet ervoor zorgt dat wendbaarheid van werkgevers én zekerheid van werkenden verbeterd door een leven lang ontwikkelen en soepele overgangen naar nieuw werk. Tot slot vraag ik u in de conclusie spoedig met mij in gesprek te gaan, zodat we de verschillende onderdelen van dit arbeidsmarktpakket voortvarend in wetgeving kunnen omzetten. Wanneer hier behoefte aan is kan deze brief nader aan uw Kamer worden toegelicht middels een technische briefing. De conclusie van deze brief gaat tevens nader in op de beoogde planning en ingangsdata.

2. Keuze arbeidsrelatie op basis van de aard en inrichting van het werk

Het is van belang dat organisaties en werkenden hun onderlinge relatie zo vorm kunnen geven dat persoonlijke voorkeuren voor hoe die arbeidsrelatie er uit moet zien (uiteraard binnen wettelijke grenzen), en de aard en inrichting van het werk leidend kunnen zijn bij de vormgeving daarvan.

Op dit moment wordt evenwel niet altijd op basis van deze criteria voor de passende contractvorm gekozen. Verschillen in behandeling in fiscaliteit, sociale zekerheid en andere verschillen lijken te vaak dominant bij die keuze. Daardoor werken werkenden niet altijd met het type contract dat past bij de aard van het werk. Ook werkt dit (gedwongen) schijnzelfstandigheid in de hand.

De hoofdlijnenbrief gaf deze onwenselijkheid al aan. Bovenstaande heeft oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werkenden, en oneerlijke concurrentie op kosten tussen werkgevers tot gevolg. Dat willen we voorkomen. Bij tijdelijk werk, of werkzaamheden waarvoor specifieke tijdelijke expertise vereist is, is het van belang dat de contractvorm daarop aansluit. Dat geldt evenzeer voor werksituaties die meer structureel van aard zijn. Er zal altijd behoefte zijn aan flexibele contracten, zoals bij «piek en ziek.» Het kabinet meent tegelijkertijd dat structureel werk moet plaatsvinden binnen duurzame arbeidsrelaties. En als een arbeidsverhouding zo is ingericht dat sprake is van werken onder gezag «in dienst van» dan hoort daar een arbeidsovereenkomst bij.

Het kabinet verwacht dat het wegnemen van deze verstoringen leidt tot meer duurzame arbeidsrelaties, waarin werkenden en werkgevers over en weer in elkaar investeren. Dat is zowel sociaal als economisch van belang. Het is belangrijk om de zekerheden van (groepen) werkenden te vergroten, ook voor het verdienvermogen van Nederland.⁶ Zo zijn diverse vormen van flexibele arbeid en het werken als zelfstandige voor werkgevers in diverse gevallen op dit moment goedkoper dan het aangaan van vaste (lees: duurzame) arbeidsrelaties. We zetten in op het gelijker maken van het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen en op minder verschillen in behandeling tussen werknemers met een vaste (duurzame) arbeidsrelatie en werknemers met een flexibel contract.

In de hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt en de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) beschrijft het kabinet diverse maatregelen om het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen gelijker te maken. Het kabinet bouwt de zelfstandigenaftrek af, en faseert de fiscale oudedagsreserve uit. Zelfstandigen krijgen meer mogelijkheden om collectief te onderhandelen en hun positie in de Sociaal-Economische Raad wordt versterkt. Ook werken we, zoals toegelicht in paragraaf 3, een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen uit. Deze maatregelen dragen bij aan een gelijker speelveld tussen zelfstandigen en werknemers en verminderen oneigenlijke prikkels om te werken met en als (schijn)zelfstandigen.

Daarnaast verkleint het kabinet de verschillen tussen de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en vormen van flexibele arbeid in arbeidsovereenkomsten. Zoals hierna in paragraaf 3 wordt uitgewerkt, vergroten we de zekerheid voor werkenden in flexibele contracten, scherpen we regelgeving rond tijdelijke contracten aan om duurzame relaties te bevorderen bij structureel werk en verlagen we de kosten en risico's van werkgevers in vaste arbeidsrelaties.

De verschillen tussen contractvormen nemen met het voorgestelde pakket aan maatregelen over de hele linie af. De verwachting is dan ook dat de prikkels zullen toenemen om de aard of inrichting van het werk leidend te laten zijn bij de keuze voor het contract.

3. Meer zekerheid voor werkenden

Zekerheid in werk geeft werkenden grip op het werkende leven, zorgt ervoor dat zij stappen kunnen zetten in levensloopfasen en werk en privé kunnen combineren. Het kabinet beschreef, in navolging van Borstlap in de hoofdlijnenbrief dat de huidige flexibilisering van de arbeidsmarkt is doorgeschoten. Werknemers met een flexibel contract en zelfstandigen lopen meer risico's en hebben minder zekerheden dan werknemers met een contract voor onbepaalde tijd. Werknemers in de flexibele schil verkeren meestal in een minder sterke positie op de arbeidsmarkt en blijven daar langduriger in vastzitten. Dat geldt ook voor een deel van de zelfstandigen.⁷ Bovendien geldt dat een arbeidsmarkt met veel onzeker werk het aantrekkelijk maakt voor werkgevers om arbeidsmigranten in te zetten. Meer zekerheid in het werk kan dus ook de patronen van arbeidsmigratie in Nederland beïnvloeden.

⁶ Bijvoorbeeld omdat in duurzame arbeidsrelaties doorgaans meer innovatie plaatsvindt. Zie Commissie Regulering van Werk.

⁷ Tegelijkertijd zijn er ook sectoren, zoals de zorg, waar sommige zelfstandigen juist voordeel kunnen hebben van hun marktmacht. Ook deze situaties kent risico's, zoals voor de continuïteit en kwaliteit van de zorg.

Dit neemt niet weg dat op de arbeidsmarkt altijd behoefte zal blijven aan flexibiliteit. Flexibiliteit maakt ondernemerschap mogelijk en geeft bedrijven de mogelijkheid om in te spelen op veranderingen in de economie, fluctuaties in werkaanbod en marktomstandigheden, of vanwege natuurlijke en klimatologische omstandigheden. De wendbaarheid die de werkgever zoekt, mag niet ten koste mag gaan van de door de werknemer benodigde zekerheid. Werkgevers zetten werkenden de laatste decennia steeds meer in op basis van een flexibel contract. Als werkenden en organisaties hierdoor minder in elkaars menselijk en organisatiekapitaal investeren, dan kan dit inkomens- en bestaanszekerheid verminderen en ons verdienvermogen op lange termijn verzwakken. Ook kan te veel flexibele arbeid de solidariteit onder druk zetten, doordat niet alle werkenden in dezelfde mate bijdragen aan de belastingen en sociale premies. Tegelijkertijd leidt te weinig wendbaarheid van bedrijven tot een minder (internationaal) concurrerend bedrijfsleven, wat ook negatieve effecten kan hebben op het aantal (vaste) banen, belastinginkomsten en het beroep op sociale zekerheid. In het SER-MLT-advies zijn bovenstaande mechanismes onderkend, en is op verdere regulering aangedrongen.

Het kabinet zet daarom een aantal belangrijke stappen om de zekerheid van werkenden te verstevigen. Zelfstandigen kunnen rekenen op een betaalbare arbeidsongeschiktheidsverzekering (zie hierna onder a). Werkenden met een oproepcontract moeten uit kunnen gaan van een hogere mate van inkomens- en roosterzekerheid (onder b). Werkenden via een uitzendbureau krijgen sneller een contract met meer zekerheid (c). Het kabinet borgt tot slot dat tijdelijk werk ook tijdelijk wordt ingezet, door de huidige onderbrekingstermijn die geldt voor ketens van tijdelijke contracten (6 maanden) te laten vervallen en te vervangen door een administratieve vervaltermijn. Deze maatregelen dragen bij aan meer keuzes van de arbeidsvorm op basis van de aard van het werk. Het kabinet is ook voornemens te realiseren dat werknemers hun rechten daadwerkelijk kunnen verwezenlijken en niet dat ze alleen op papier over meer zekerheid beschikken.

a. Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen

De hoofdlijnenbrief beschrijft dat er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen komt. Dit biedt een financieel vangnet voor zelfstandigen die arbeidsongeschikt raken. Ook voorkomt het dat risico's worden afgewenteld op de samenleving. Dit is zowel afgesproken in het coalitieakkoord als in het Pensioenakkoord.⁸ De uitwerking van de AOV voor zelfstandigen sluit zo veel mogelijk aan bij het advies van de Stichting van de Arbeid. Wij streven daarbij – zo nodig op termijn – hetzelfde uitgangspunt na: om zelfstandigen zonder personeel onder de kring der verzekerden te brengen. Bijkomende voorwaarden bij de uitwerking zijn dat de verzekering uitlegbaar, uitvoerbaar, en betaalbaar is, en tijdig kan worden ingevoerd.

Hierbij verkent het kabinet de mogelijkheid van een geclausuleerde mogelijkheid om uit de publieke verzekering te stappen (opt-out). Dit kan alleen als de werkende een private verzekering afsluit met ten minste dezelfde dekking en premie als de publieke variant. Het doel van de opt-out is dat zelfstandigen de keuze hebben om zelf te bepalen welke verzekering voor hen passend is, zodat de verzekering tegemoet komt aan de verzekeringsbehoefte die de zelfstandige heeft. Het kabinet zal een opt-out opnemen, mits deze uitvoerbaar, betaalbaar, uitlegbaar en tijdig kan worden ingevoerd. Als blijkt dat de opt-out niet

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 457.

haalbaar is, zijn zelfstandigen met een andere of additionele verzekeringsbehoefte die niet wordt gedekt door de publieke verzekering aangewezen op de private markt. Ze krijgen dan met zowel de publieke uitvoerder als een private verzekeraar te maken.

Een geclausuleerde opt-out gaat gepaard met gedragseffecten. Deze gedragseffecten zijn beheersbaar, maar daarvoor moeten wel extra soliditeitswaarborgen worden genomen. Ik werk aan de vormgeving van een stabiliteitsbijdrage – en doe onderzoek naar de hoogte van die stabiliteitsbijdrage – die ertoe dient om de publieke premie als gevolg van de gedragseffecten te stabiliseren. Hierbij heb ik aan sociale partners aangegeven dat ik het in de rede vind liggen dat private verzekeraars een bijdrage bij hun verzekerden innen.

Het kabinet zal bij de uitwerking van de AOV voor zelfstandigen alle IB-ondernemers (met en zonder personeel) en meewerkend partners onder de kring van verzekerden scharen. De directeur-groootaandeelhouder en diegene die resultaat uit overige werkzaamheden geniet, vallen niet onder de kring van verzekerden.

Dit wijkt af van de kring van verzekerden zoals de Stichting deze voor zich zag. De Stichting heeft geadviseerd om zelfstandigen zonder personeel verplicht te verzekeren, en om zelfstandigen met personeel niet verplicht te verzekeren. Het kabinet heeft in de Hoofdlijnenbrief arbeidsmarkt van juli 2022 aangegeven dat een onderscheid tussen zelfstandigen met en zonder personeel tot dermate veel complexiteit leidt in de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, dat het maken van dit onderscheid op dit moment niet wenselijk wordt geacht.⁹

Gevolg is dat er binnen de kring van verzekerden alleen onderscheid kan worden gemaakt naar typen ondernemers: IB-ondernemers, directeur-groootaandeelhouders en resultaatgenieters, en niet naar zelfstandigen met en zonder personeel.

Het kabinet heeft besloten om IB-ondernemers (en meewerkend echtgenoten) wel verplicht te verzekeren, en directeur-groootaandeelhouders en resultaatgenieters op dit moment niet. Ten opzichte van DGA's is bij IB-ondernemers bij het aandeel onverzekerde, kwetsbare zelfstandigen aanzienlijk hoger.

Voor het niet verplicht verzekeren van resultaatgenieters spreekt dat dit een zeer diverse groep is, waarbij vanwege uitvoeringstechnische overwegingen het uitsluitend mogelijk is om de gehele groep óf niet verplicht te verzekeren óf wel. Het grootste gedeelte van de resultaatgenieters heeft naast resultaat ook loon uit dienstbetrekking of winst uit onderneming, en maar een betrekkelijk laag resultaat. Een verzekeringsplicht voor die groep lijkt geen meerwaarde te hebben en daarmee kan een verzekeringsplicht afdoen aan het maatschappelijk draagvlak. Het kabinet ziet dat er een kleinere groep is die wel een substantieel inkomen uit resultaat heeft en daarvan afhankelijk is. Specifiek in bijvoorbeeld de culturele sector. Hoewel het kabinet op dit moment de belangen van de grotere groep zwaarder weegt, monitort het kabinet de mogelijkheden hoe barrières kunnen worden weggenomen om de personen met een substantieel inkomen uit resultaat te verzekeren. Dat heeft daarmee tot doel te zorgen dat ook deze werkenden adequaat verzekerd zijn en de risico's niet worden afgewenteld op de samenleving.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, 1112.

Door de keuze om directeur-groootaandeelhouders niet verplicht te verzekeren en IB-ondernemers wel, valt er enerzijds een groep directeur-groootaandeelhouders *zonder* personeel *niet* onder de kring van verzekeren waarvan de Stichting wel adviseerde om deze onder de kring te brengen. Voor de DGA's is het op korte termijn niet haalbaar om deze groep af te bakenen. Wanneer dit in de toekomst uitvoeringstechnisch wel haalbaar is, kan een verzekeringsplicht voor de DGA's zonder personeel worden ingevuld. Anderzijds valt er daarmee ook een groep IB-ondernemers *met* personeel *wel* onder de kring van verzekeren. Dat leidt tot een onverwachte lastenverzwaring (waartegenover wel een verzekering met mogelijke uitkering staat) voor deze groep IB-ondernemers met personeel, voor de periode dat deze groep vanwege uitvoeringstechnische reden niet uit te zonderen is van de kring van verzekeren.

In het advies van de Stichting van de Arbeid is, in navolging van het Pensioenakkoord, de mogelijkheid opgehouden dat er een uitzondering op de verplichte verzekering wordt gemaakt voor de agrarische sector, vanwege mogelijk beter passende arrangementen die in die sector gangbaar zijn.

Het kabinet kiest nu niet voor een uitzondering, omdat die de uitvoering van de verzekering compliceert en ook zelfstandigen in die sector niet altijd kunnen terugvallen op een voorziening bij arbeidsongeschiktheid. Verder kiest het kabinet ervoor bij de uitwerking een wachttijd van één jaar te hanteren. Dat betekent dat het nodig is dat zelfstandigen een jaar ziekte overbruggen, voordat deze verzekering tot uitkering komt. Zelfstandigen kunnen desgewenst via een private verzekering een kortere wachttijd bedingen. Daarnaast komt er geen onderling waarborgfonds voor private aanvullende verzekeringen. Een dergelijk fonds doet af aan de uitlegbaarheid van het stelsel en het is niet uitgesloten dat met een dergelijk fonds lagere inkomens de hogere inkomens subsidiëren, wat het kabinet niet wenselijk acht. Het kabinet onderzoekt evenwel het doel dat met het Waarborgfonds wordt nagestreefd en alternatieven om dat doel te bereiken.

Elke zelfstandige verzekert zich standaard voor een uitkering van 70% van het laatstverdiende inkomen tot aan de grens van 143% WML. De uitkering is maximaal 100% van het WML. De premie voor de standaardverzekering is op basis van huidige inzichten indicatief 7,5% tot 8% van het inkomen tot de maximale premiegrondslag. De premies van periodiek uitgekeerde arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn fiscaal aftrekbaar.

Bijlage 1 geeft een uitgebreidere beschrijving van de maatregelen rond de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Op basis van deze uitwerking wordt met beoogd uitvoerders gestart met het maken van een wetsvoorstel. Ik verwacht uw Kamer in- het voorjaar van 2024 een wetsvoorstel aan te bieden. Dit is ook nodig, om in januari 2025 een wetsvoorstel in het Staatsblad te laten plaatsen. Aan die mijlpaal heeft Nederland zich gecommitteerd met het zogeheten Herstel- en Veerkrachtplan.

b. Roosterzekerheid en inkomenszekerheid oproepcontracten

Werknemers met een oproepcontract krijgen meer inkomens- en roosterzekerheid. Oproepcontracten, zoals nuluren- en de huidige min-/maxcontracten, schaffen wij af. In plaats daarvan komt er een basiscontract.

Werknemers krijgen binnen een basiscontract zekerheid over het minimaal aantal uren dat zij worden ingezet. En daarmee ook over het minimale inkomen in een periode. Werknemers moeten in een basiscontract wel een aantal uren boven het aantal minimale uren beschikbaar blijven voor de werkgever. De bandbreedte zal met een hard percentage (130 procent van het minimaal aantal uren) worden vastgesteld. Om werknemers meer roosterzekerheid te bieden, krijgt de werknemer daarbij het recht om buiten deze vooraf bepaalde en vastgelegde beschikbare uren de oproep te weigeren. Het basiscontract geeft werkgevers flexibiliteit, terwijl werknemers, naast de zekerheid over het minimaal aantal uren ook meer duidelijkheid krijgen over wanneer ze wel en niet ingeroosterd kunnen worden. Werknemers hebben hierdoor de mogelijkheid concrete afspraken te maken over een tweede baan, wat bij kan dragen aan economische zelfstandigheid. Ook kunnen werknemers beter privéafspraken maken – bijvoorbeeld rond kinderopvang, opleiding of mantelzorg.

Vanwege de nieuwe zekerheden die gaan gelden voor het basiscontract heeft het kabinet de intentie om het nieuwe basiscontract onder de lage WW-premie te brengen, mits er sprake is van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Met de Belastingdienst en UWV wordt bekeken of, hoe en op welke termijn deze maatregel uitvoerbaar is. Deze maatregel zal budgetneutraal worden vormgegeven.

Als werknemers structureel meer uren werken dan in hun contract minimaal is vastgesteld, dan volgt (zoals eerder via de Wet arbeidsmarkt in balans geregeld voor de huidige oproepcontracten) na 12 maanden een aanbod tot aanpassing van de arbeidsomvang in het contract.¹⁰ Scholieren en studenten kunnen met een bijbaan nog wel blijven werken op basis van de huidige oproepcontracten. Het kabinet betreft in de uitwerking de vraag hoe daarbij eventuele verdringingseffecten zijn te minimaliseren. Losstaand van het basiscontract, blijven contracten met jaarurennormen mogelijk.

Hierbij zal wel meer roosterzekerheid voor werknemers geboden moeten worden, waarbij de beschikbaarheid door het jaar heen kan fluctueren. Met deze roosterzekerheid is beoogd een waterbedeffect van basiscontracten naar contracten met jaarurennormen te voorkomen, en meer zekerheid te bieden aan werknemers met een jaarurennorm.

c. Sneller zekerheid bij uitzendwerk

Uitzendkrachten krijgen sneller, na 52 gewerkte weken, een contract met meer zekerheid bij het uitzendbureau waar via zij werken. De duur van de meest onzekere fasen wordt verkort. Bovendien krijgen zij eerder het recht op een vast contract.

Daarnaast wil het kabinet – in lijn met het stimuleren van het aangaan van contracten om de juiste redenen – concurrentie op arbeidsvoorwaarden door uitzendwerk voorkomen. De huidige wet- en regelgeving stelt dit deels al zeker. De arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten met betrekking tot het loon en overige vergoedingen en geldende regelingen over arbeids- en rusttijden moeten nu al tenminste dezelfde zijn als voor werknemers die in dienst zijn bij het bedrijf waar de uitzendkrachten aan worden uitgeleend. Het kabinet vult dit aan met de voorwaarde dat ook de overige arbeidsvoorwaarden tenminste gelijkwaardig moeten zijn. Aan de cao-tafel kan – in lijn met het voorstel van de SER – een ten minste

¹⁰ In de Wet arbeidsmarkt in balans is geregeld dat mogelijk is om bij cao voor specifieke seizoenfuncties af te wijken van dit verplichte aanbod.

gelijkwaardig totaalpakket aan arbeidsvoorwaarden worden afgesproken. In december 2022 heeft het Europese Hof van Justitie een arrest gewezen over de afwijking van het beginsel van dezelfde arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten.¹¹ De kaders van dit arrest worden betrokken in de uitwerking van het wetsvoorstel.

Pensioen weegt mee in het totaalpakket, waarbij het uitzendpensioen een marktconform niveau krijgt. De uitwerking hiervan ligt bij de sociale partners.

In de wetsevaluatie zal worden betrokken of deze voorstellen voor uitzendwerk bijdragen aan een verbeterde werk- en inkomenszekerheid, alsmede de positie van uitzendwerk op de arbeidsmarkt.

Tot slot is het van groot belang dat werkenden niet alleen de juiste rechten hebben, maar dat ze deze in de praktijk ook kunnen verwezenlijken. Om dit in de toekomst beter te borgen is het kabinet voornemens om onder andere een certificeringsstelsel in te voeren voor terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Het wetsvoorstel dat dit beoogt te regelen, is in december voor advies aan de Raad van State gezonden. Ik verwacht het wetsvoorstel binnenkort bij uw Kamer in te dienen.

d. Tijdelijk werk is tijdelijk

Het is van belang te voorkomen dat structureel werk in permanente tijdelijkheid wordt vervuld. De kabinetsinzet is om draaideurconstructies bij tijdelijk werk te voorkomen om zo het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd voor werknemers te vergroten.

De huidige onderbrekingstermijn die geldt voor ketens van tijdelijke contracten (6 maanden) komt te vervallen. Er komt een administratieve vervaltermijn van 5 jaar.¹² Dit betekent dat als er tussen twee arbeidsovereenkomsten met dezelfde werkgever een periode van vijf jaar of langer zit, de keten van tijdelijke contracten die een werknemer bij die werkgever mag aangaan opnieuw begint. Het zou onredelijk zijn om langer dan 5 jaar van werkgevers te vragen bij te houden wie bij hen via een flexibele contractvorm in dienst was. Zo blijft het na die tussenpoos mogelijk om weer op een tijdelijk dienstverband aan de slag te gaan en blijven ook de werkkansen bij grote werkgevers om op termijn in andere functies tijdelijk te gaan werken behouden.

Deze langere onderbrekingstermijn zal ook gelden bij uitzend(krachten). Het kabinet schrapt bovendien de huidige mogelijkheid om bij cao af te wijken van duur en aantal contracten. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om in het kader van opvolgend werkgeverschap bij cao af te wijken van de duur van de ketenbepaling.

Bijlage 2 geeft een uitgebreidere beschrijving van de maatregelen beschreven onder b, c en d.

¹¹ Hof van Justitie EU Timepartner Personalmanagement GmbH, 15 december 2022, C-311/21.

¹² Studenten en scholieren worden hiervan uitgezonderd. Voor wat betreft seizoensarbeid blijven de bestaande wettelijke mogelijkheden gelden, te weten: de tussenpoos kan worden verkort tot 3 maanden als sprake is van terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste 9 maanden kan worden verricht. Dat kan bij cao en op verzoek van de Stichting van de Arbeid kan de Minister functies bij ministeriële regeling aanwijzen, zie hiervoor 7:668a lid 13 en 14 Burgerlijk Wetboek.

e. Arbeidscommissie

Het arbeidsrecht moet voldoende effectueerbaar zijn. Dat wil zeggen dat partijen ook toegang moeten hebben tot het recht. Het verbeteren van de effectuering van arbeidsrechten is van belang om arbeidsmarkthervormingen in de praktijk te laten slagen.

In het rapport van het aanjaagteam Roemer is aanbevolen om een arbeidscommissie in het leven te roepen om de toegang tot het recht te verbeteren. Omdat de problematiek niet alleen arbeidsmigranten raakt, maar breder speelt, is het wenselijk dat de arbeidscommissie zich richt op alle kwetsbare werknemers, niet enkel op arbeidsmigranten. Laagdrempelige toegang tot het recht is voor alle kwetsbare werknemers van belang. Bovendien kan het enkel richten op arbeidsmigranten verboden onderscheid naar nationaliteit opleveren. We zijn over deze verbreding en ook over de precieze vormgeving van de arbeidscommissie in gesprek met sociale partners en andere partijen. Hierbij wordt ook de mogelijkheid meegenomen de toegang tot het recht op een adequate wijze te verbeteren door bestaande organisaties of structuren te versterken. Deze voorstellen worden de komende periode op haalbaarheid en op verwachte effectiviteit getoetst. Voor de zomer van 2023 zal besluitvorming over de vormgeving van de arbeidscommissie plaatsvinden en zal de Tweede Kamer daarover geïnformeerd worden.

De afgelopen maanden zijn verdere stappen gezet door onder meer onderzoek naar de knelpunten bij de effectuering van arbeidsrechten. Het onderzoek is eind september afgerond en hebt u ontvangen.¹³ Specifiek voor het arbeidsrecht laat dit onderzoek belangrijke aanknopingspunten zien om de effectuering voor de kwetsbaarste groepen te verbeteren, met name voor laagbetaalde werknemers, flexibele werknemers én arbeidsmigranten. Dit ziet op drie punten waarin de toegang tot het recht verbeterd kan worden: verbetering in de informatievoorziening, verbetering van de toegang tot professionele ondersteuning en laagdrempelige geschilbeslechting met mogelijkheden voor bemiddeling en de-escalatie. Bij de voorbereiding op de politieke besluitvorming over de arbeidscommissie neem ik dit onderzoek mee.

f. Inkomensvoorziening oudere werklozen

Het kabinet kiest ervoor de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen met nog één keer vier jaren te verlengen. De arbeidsparticipatie van senioren laat de afgelopen jaren een duidelijke verbetering zien. Tegelijkertijd wordt naarmate de leeftijd stijgt de arbeidsmarktpositie lastiger. Senioren worden niet sneller werkloos dan andere groepen, maar eenmaal werkloos is de weg terug naar werk wel langer en moeizamer. Zestigplussers hebben een grotere kans op langdurige werkloosheid. Hier ligt dus nog een opgave.

Met de seniorenkansenvisie onderkent het kabinet die lastige positie en worden maatregelen ingezet om de positie van de doelgroep senioren te verbeteren. Omdat een groot deel van de maatregelen een gedegen aanpak op de langere termijn inhoudt, vind ik nog een verlenging van de IOW passend om de terugval in inkomen voor deze groep te blijven dempen. Deze maatregel wordt op de begroting van SZW van dekking voorzien.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1160.

g. Wendbaarheid binnen vast contract

In premiedifferentiatie WW is voor vaste contracten geregeld dat overwerk tot en met 30 procent van het aantal contracturen mogelijk is onder de lage WW-premie. Indien er gemiddeld over het jaar meer dan 30 procent wordt overgewerkt is de werkgever met terugwerkende kracht de hoge WW-premie verschuldigd. Op deze hoofdregel is een uitzondering opgenomen voor voltijdscontracten. Voor contracten met een gemiddelde arbeidsomvang van minimaal 35 uur per week¹⁴ geldt de zogenaamde 30% herzieningssituatie namelijk niet.

Om conform het SER-MLT-advies de wendbaarheid binnen vaste contracten te vergroten, passen we voor contracten met een bijna voltijds arbeidsomvang de grens aan naar meer dan 30 uur per week. Dit biedt werkgevers meer wendbaarheid. Werknemers behouden ondanks de verlaging nog relatief veel inkomenszekerheid. Deze groep heeft immers een vast contract met een grote arbeidsomvang. Het uitgangspunt is dat de budgettaire effecten hiervan worden ingepast binnen de envelop van loondoorbetaling bij ziekte van € 310 miljoen uit het coalitieakkoord of uit de Awf-premie.

4. Eerder duidelijkheid over de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote werkgevers

Kleinere ondernemingen zijn de ruggengraat van de Nederlandse economie. Zij zorgen voor innovatie, werkgelegenheid en verdienvermogen. Daar zijn we trots op. Het is van groot belang dat ondernemers die – vaak – voor eigen rekening en risico werken de ruimte houden en krijgen om te ondernemen. Het kabinet wil kleine ondernemers hierbij ondersteunen en ondernemerschap stimuleren.

Voorals klein en middelgrote ondernemingen zijn minder wendbaar als één van de werknemers onverhoopt langdurig ziek wordt. Deze werkgevers kunnen nu lang in onzekerheid blijven of en wanneer een zieke werknemer nog terugkeert, waardoor het lastig is een vervanger in (vaste) dienst te nemen.

Het kabinet neemt een maatregel om werkgevers eerder duidelijkheid te geven over de re-integratie van langdurig zieke werknemers, waarbij de re-integratie zich in het tweede jaar -in lijn met het SER-advies- in principe richt op het tweede spoor (bij een andere werkgever). Daarbij wordt de instroom in de WIA zoveel mogelijk beperkt. Dit als integraal onderdeel van het totale pakket aan arbeidsmarkthervormingen in deze brief, zoals in het coalitieakkoord en het SER-MLT-advies is aangegeven.

Kleine en middelgrote werkgevers (tot en met 100 werknemers)¹⁵ kunnen al na één ziektejaar van een werknemer duidelijkheid krijgen over de mogelijkheid van duurzame vervanging van deze medewerker, zodat zij hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten. Voor de meeste zieke werknemers zal blijven gelden dat zij bij hun eigen werkgever het werk hervatten. Werkgever en werknemer kunnen gezamenlijk vaststellen dat re-integratie bij de eigen werkgever («eerste spoor» re-integratie) niet meer in de rede ligt. Indien zij daar onderling niet uitkomen en de werkgever wil het eerste spoor afsluiten, dan dient de werkgever UWV te vragen dit te beoordelen.

¹⁴ De voltijdsdefinitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek is 35 uur of meer per week.

¹⁵ Werkgevers met een loonsom tot en met 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer. Dit is gelijk aan de grens tussen middelgrote en grote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas (Whk).

Het kabinet vermindert daarmee de onzekerheid van kleinere werkgevers, maar ontslaat hen niet van hun verantwoordelijkheid richting zieke werknemers. Bij ziekte is de inzet primair gericht op herstel en terugkeer van de werknemer. Werkgevers blijven verantwoordelijk voor twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en voor het verloop van het re-integratieproces. De werkgever blijft er in het tweede ziektejaar verantwoordelijk voor de zieke werknemer te helpen re-integreren bij een andere werkgever als het eerste spoor is afgesloten. Het UWV toetst hier ook op, na het tweede ziektejaar.

Uiteraard kunnen werkgevers en werknemers in onderling overleg, ook na het afsluiten van het eerste spoor na één jaar, tot andere afspraken rond de re-integratie komen. Het maximaal benutten van re-integratiekansen is en blijft in ieders belang, ook omdat de werkgever in het tweede jaar het loon doorbetaalt. Mocht de werknemer in het tweede jaar herstellen, en heeft de werkgever zijn functie nog niet duurzaam vervuld, dan houdt de werknemer recht om zijn eigen functie weer te gaan vervullen.

Bijlage 3 beschrijft in detail hoe bovenstaande uitwerking krijgt.

Wij vinden het van groot belang dat ook het tweede spoor leidt tot succesvollere re-integratie van de werknemer. Werkgevers, werknemers en overheid hebben uitgesproken dat extra inspanningen en investeringen nodig zijn, en zullen hier gezamenlijk aan blijven werken. Daarom onderzoeken we hoe we dat kunnen doen. We denken daarbij aan thema's als het goed kunnen identificeren van kwalitatief goede partijen om het tweede spoortraject vorm te geven, het in kaart brengen van kansrijke perspectieven op werk en eventueel benodigde omscholing. Ook kijken we naar het beter in positie brengen van de werknemer, zodat deze zelf ook een actieve bijdrage kan leveren aan het (voorstellen van) een tweede spoortraject. Zo worden de re-integratiekansen van werknemers die enkel zijn aangewezen op het tweede spoor in het tweede ziektejaar maximaal benut. Dit alles in samenhang met de reeds aan ZonMw gegeven opdracht aan verbetering van de re-integratie in het tweede spoor. Het doel van het ZonMw-programma is het bevorderen van succesvolle re-integratie via innovatieve aanpakken voor werknemers en werkgevers. Daarnaast vind ik het belangrijk dat kleine werkgevers ondersteund kunnen worden bij de re-integratie. Voor kleine werkgevers is sinds 2020 een private MKB verzuim-ontzorg-verzekering op de markt gekomen. Deze verzekering biedt kleine werkgevers naast dekking van het financiële risico bij ziekte van werknemers ook ondersteuning bij de verplichtingen en taken rond loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie, zoals het opzetten van een re-integratietraject tweede spoor. Ook voor dit jaar verwacht ik een verdere groei van het gebruik van dit product, waarover ik in november jl. aan uw Kamer bericht heb.¹⁶ Om kleine werkgevers tegemoet te komen in de kosten van hun loondoorbetalingsverplichtingen betalen zij sinds 1 januari 2022 een lagere Aof-premie.

Ook is het belangrijk om te blijven investeren in de kwaliteit van de bedrijfsarts. De bedrijfsarts speelt een cruciale rol in het adviseren en begeleiden van werkgevers en werkenden in geval van uitval en ziekte en bij re-integratie, naast re-integratiebureaus. Ook ter bevordering van preventie, dat wil zeggen het voorkomen van uitval en ziekte bij werknemers, is er een belangrijke rol weggelegd voor de bedrijfsarts. De Commissie Heerts heeft hier ook op gewezen. Op dit moment is er sprake van een groeiend tekort aan bedrijfsartsen. Dit komt door een te lage instroom van nieuwe bedrijfsartsen als gevolg van een tekort aan opleidingsplekken. Dit tekort wordt door pensionering van bedrijfsartsen

¹⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 29 544 nr. 1161.

de komende jaren verder vergroot. Het aantal opleidingsplekken is schaars, onder meer vanwege een tekort aan praktijkbegeleiders. In tegenstelling tot de opleiding van veel artsdisciplines is de opleiding van bedrijfsartsen privaat gefinancierd. Op dit moment lijkt de sector niet in staat om dit tekort aan opleidingsplekken zelfstandig op te lossen. Daarom tref ik in 2023 en 2024 een noodmaatregel van tijdelijke publieke medefinanciering van opleiding en een tijdelijke bijdrage aan kwaliteitsverbetering. Deze noodmaatregel is in lijn met het advies van de Kwaliteitstafel Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde (2020). Met een tijdelijke publieke bijdrage aan de opleiding tot bedrijfsarts, beoog ik het aantal bedrijfsartsen op korte termijn te vergroten om zo de arbeidsgereleerde zorg te bevorderen. Goede arbeidsgereleerde zorg voorkomt uitval van werk en bevordert effectieve re-integratie. Hiermee kan ook worden voorkomen dat werkenden instromen in de ZW en WIA. Tegelijkertijd werk ik samen met werkgevers en werknemers hard aan een structurele oplossing voor het bedrijfsartsentekort in het kader van de Arbovisie 2040 en de daaropvolgende beleidsagenda die ik uw Kamer op een later moment doe toekomen.

Voor grotere werkgevers blijven de huidige re-integratieverplichtingen gelden. Zij hebben meer mogelijkheden om in de eigen organisatie passend werk te creëren voor werknemers die aan het re-integreren zijn. De afbakening tot werkgevers tot en met 100 werknemers draagt daarnaast bij aan de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van deze maatregel. De maatregel zal gelden voor zo'n 98% van de werkgevers en, als indicatie voor het aandeel betrokken werknemers, voor circa 35% van de totale loonsom in Nederland.

In het coalitieakkoord is structureel € 310 mln. gereserveerd voor verbetering van de loondoorbetaling bij ziekte. De in deze brief aangekondigde maatregelen voor de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote werkgevers zullen deze middelen niet volledig uitputten. Een deel van de incidentele vrijval zal worden besteed aan medefinanciering van opleiding en kwaliteitsverbetering van bedrijfsartsen en investeringen in re-integratie in het 2e spoor. De verdere vrijval in de envelop voor verbetering van de loondoorbetaling bij ziekte (incidenteel en structureel) is beschikbaar voor lastenverlichting bedrijfsleven. Het kabinet zal dit voorjaar met werkgevers overleggen over een nadere invulling hiervan. Met deze vormgeving heeft het kabinet in overleg met sociale partners een uitwerking gevonden die zo goed mogelijk recht doet aan het SER-MLT-advies en aan de balans in het totale pakket aan arbeidsmarkthervormingen. Het kabinet blijft met sociale partners in gesprek over de verdere uitwerking van deze maatregel. Met UWV bekijk ik hoe en op welke termijn deze maatregel uitvoerbaar is.

5. Binding van werknemers bij crisis en calamiteiten

Ondernemingen moeten in tijden van crisis snel kunnen schakelen. Daarom houden veel bedrijven op dit moment een flexibele schil aan. Het kabinet wil de mensen die werken in die flexibele schil meer zekerheid bieden en er tegelijkertijd voor zorgen dat bedrijven hun wendbaarheid vergroten. Daarom komt er een Crisisregeling Personeelsbehoud (CP) (voorheen: deeltijd-WW, zie hieronder). Werkgevers kunnen hier aanspraak op maken als zij ten minste 20% minder werk hebben over de gehele onderneming.

Het kabinet is, zoals ook is aangegeven in de hoofdlijnenbrief, van mening dat deze crisisregeling niet is bedoeld voor het overnemen van ondernemersrisico's. Bedrijven die in de problemen raken vanwege bedrijfseconomische keuzes die zijn gemaakt moeten, hoe pijnlijk ook, ook in de

toekomst nog failliet kunnen gaan. De regeling zal daarom gericht zijn op het opvangen van crises en calamiteiten die buiten het reguliere ondernemersrisico vallen. Daaronder verstaat het kabinet kleinschalige calamiteiten, zoals we die kennen uit de regeling Werktijdverkorting (WTV), en grotere crises zoals de Covid-19-pandemie. In tegenstelling tot de WTV kunnen ook werkgevers in aanmerking komen die indirect zijn getroffen door een calamiteit of crisis. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan een nieuwe lockdown als gevolg van een pandemie. In zo'n geval moet de horeca de deuren sluiten, en daardoor kunnen ook leveranciers zoals bierbrouwers tijdelijk minder werk hebben. Het is dan voorstelbaar dat ook leveranciers van bedrijven die de deuren moeten sluiten, als zij aan alle voorwaarden voldoen, aanspraak kunnen maken op de CP. De vormgeving van de regeling wordt op dit moment nader uitgewerkt, daarover wordt u binnenkort verder geïnformeerd. Op wetsniveau zal in ieder geval worden opgenomen welke omstandigheden niet zullen worden aangemerkt als crisis of calamiteit in de zin van de crisisregeling. Daarnaast kunnen crises en calamiteiten niet altijd voorspeld worden, en daarom wordt in de nadere uitwerking onderzocht hoe hier in de regeling rekening mee kan worden gehouden. In beginsel zullen risico's die privaats verzekeraar zijn geen toegang geven tot de CP, onder andere om te voorkomen dat de regeling een gezonde marktwerking in de weg kan zitten. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor risico's die op dit moment toegang geven tot de WTV, zoals brand; deze zullen in ieder geval toegang geven tot de CP. Hoe de afbakening verder precies vorm gaat krijgen, wordt nog nader bezien.

Ook zal de CP alleen voor tijdelijke crisissituaties gelden, waarbij de verwachting is dat het bedrijf binnen een korte periode weer op volle kracht kan werken. Om deze reden kan een bedrijf maximaal 6 maanden gebruik maken van de regeling; verlenging van deze periode is niet mogelijk. Op deze manier wordt de regeling gericht op het tijdelijk ondersteunen van levensvatbare bedrijven.

Werkgevers krijgen de mogelijkheid om werknemers tijdelijk in een andere functie of op een andere locatie te laten werken, of om werknemers tijdelijk minder te laten werken. Voor de uren dat er minder gewerkt wordt, kan gebruik gemaakt worden van een tegemoetkoming.

De hoofdlijnenbrief sprak hierbij nog van een «deeltijd-WW». Het kabinet acht het echter niet wenselijk om de WW-rechten van werknemers aan te tasten in tijden van crises. Ook hecht het kabinet sterk aan de opschaalbaarheid van de regeling bij grote crises, zodat er niet meer op zeer korte termijn een crisisregeling gemaakt hoeft te worden als dit weer nodig blijkt. Als er een koppeling plaatsvindt met individuele WW-rechten, zoals bij de deeltijd-WW het geval is, kan er echter niet worden opgeschaald bij grote crisis. Daarom is afgezien van een dergelijke koppeling.

Ook hecht het kabinet eraan dat zowel werkgevers als werknemers een bijdrage leveren. Het gaat immers om een calamiteit of een crisis die niet tot het ondernemersrisico behoort, maar een externe oorzaak kent. Wel staat daar tegenover dat de werknemer gedurende de crisis zijn baan kan behouden. Een werkgever heeft twee opties als hij gebruik wil maken van de regeling. De eerste optie is dat de werkgever eenvoudiger werknemers tijdelijk ander werk kan laten doen in het eigen bedrijf, ook bij een andere vestiging van het bedrijf. Snelheid is daarbij cruciaal gezien de crisissituatie. Deze herplaatsingsmogelijkheid geeft de werkgever de mogelijkheid de werknemer werkzaamheden in een andere functie en op een andere plaats te laten verrichten. De werkgever moet daarbij wel rekening houden met bijzondere persoonlijke omstandigheden van de werknemer, voor zover die zwaarder wegen dan het zwaarwichtige belang

van de werkgever. Voor werkgevers heeft herplaatsing tot voordeel dat werknemers productief blijven en ingezet kunnen worden op plekken waar mensen nodig zijn. Werknemers ervaren geen terugval in inkomen als er gekozen wordt voor herplaatsing.

Naast bovengenoemde herplaatsingsoptie kan de werkgever ervoor kiezen om werknemers minimaal 20% minder te laten werken. Over het aantal niet-gewerkte uren wordt 80% loon betaald, waarbij het totale loon niet meer dan 10% mag dalen. Ook mag het inkomen van de werknemer niet lager komen dan het wettelijk minimumloon. Als de werkgever hiervoor kiest, kan de werkgever een tegemoetkoming van 60% voor de loonkosten van de niet-gewerkte uren aanvragen. Deze mogelijkheid zorgt ervoor dat werkgevers die tijdelijk minder werk hebben niet de volledige loonkosten zelf dragen en daardoor geen personeel moeten ontslaan. Tegelijkertijd blijft de werkgever verantwoordelijk voor een significant deel van de loonkosten. Dat draagt bij aan een prikkel voor doelmatig gebruik van de regeling. Zoals benoemd, is het instrument gericht op levensvatbare bedrijven en niet op het in leven houden van niet-levensvatbare bedrijven. Voordat een werkgever een aanvraag indient om gebruik te kunnen maken van (een van deze) twee mogelijkheden, dient de werkgever advies aan te vragen bij de ondernemingsraad van het bedrijf over het indienen van de aanvraag en specifiek over de calamiteit, de 20% werktijdvermindering en de keuze van herplaatsing en/of werknemersbijdrage. Ook zal er tenslotte een informatieplicht gaan gelden richting de vakbonden.

De regeling wordt conform het coalitieakkoord budgetneutraal vormgegeven. Om hierin te voorzien, wordt gedacht aan een verhoging van de Awf-premie.

In het voorjaar volgt een uitgebreide brief over de Crisisregeling Personeelsbehoud met daarin een verdere toelichting op en uitwerking van de regeling.

6. Voorkomen schijnzelfstandigheid

De arbeidsrelatie van zelfstandigen verschilt van die van werknemers. Dat is ook logisch: er zijn inherente verschillen tussen beide categorieën werkenden. De verschillen in bijvoorbeeld fiscale regelgeving moeten wel een goede grond hebben. Daarom wordt er op een aantal terreinen het verschil verminderd, zoals kort weergegeven in paragraaf 2 en uitgebreid beschreven in de voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n).¹⁷ Het is van belang dat werkenden en werkgevers zoveel mogelijk om de juiste redenen (zie paragraaf 2) en in lijn met het wettelijke kader kiezen voor zelfstandig ondernemerschap of loondienst. Daarbij blijft werken als zelfstandige uiteraard mogelijk. Ook voor ondernemers is van belang dat zoveel mogelijk duidelijk is wanneer er sprake is van een arbeidsrelatie met een zelfstandige (op basis van een overeenkomst van opdracht of een andere overeenkomst) en wanneer van een arbeidsovereenkomst. Of wanneer sprake is van een ander soort overeenkomst. Het kabinet wil daarom de regels rondom de kwalificatie van de arbeidsrelatie verduidelijken, deze beter opeisbaar te maken en hierop beter te gaan handhaven.

De voortgangsbrief zelfstandigen geeft aan hoe het kabinet de regelgeving rondom de beoordeling van arbeidsrelaties wil verduidelijken. Ik zal de open norm «werken in dienst van» (gezag) uit het Burgerlijk Wetboek verder inkleuren aan de hand van jurisprudentie. Ter structureren van de open norm «werken in dienst van» worden drie hoofdele-

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 311 nr. 246

menten benoemd: materiële ondergeschiktheid (toezicht, instructies etc.), de organisatorische inbedding van het werk, en – als contra-indicatie voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst – zelfstandig ondernemerschap binnen de betreffende arbeidsrelatie.¹⁸

Daarnaast werkt het kabinet aan een zogenaamd «civielrechtelijk rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst», gekoppeld aan een uurtarief. De tariefgrens hiervan wordt nog nader bepaald (mogelijk tarief tussen de 30 en 35 euro). Daarmee wordt de positie van werkenden met een zwakkere onderhandelingspositie versterkt. Zij kunnen gemakkelijker hun rechten (op basis van een arbeidsovereenkomst) opeisen.

Verder heb ik in de voortgangsbrief aangegeven dat ik een werkprogramma gestart ben voor het werken met zelfstandigen (binnen de groep personeel niet in loondienst) samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Tot slot wil het kabinet de handhaving op schijnzelfstandigheid op de korte termijn verbeteren en versterken.¹⁹ Ook deze maatregel is gericht op het stimuleren van het maken van contractkeuzes die passen bij de aard van het werk. Het kabinet heeft de ambitie de handhaving op korte termijn te versterken en verbeteren en uiterlijk op 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen. In de tussentijd zal de Belastingdienst meer capaciteit inzetten binnen de kaders van het handhavingsmoratorium. Ook zal nadrukkelijk de samenwerking met de markt gezocht worden vanuit het uitgangspunt dat het voldoen aan regelgeving primair een verantwoordelijkheid is van marktpartijen zelf. De eerdergenoemde voortgangsbrief werken met en als zelfstandigen bevat een meer uitgebreide beschrijving van de plannen op dit thema.

7. Altijd uitzicht op nieuw werk

Het kabinet wil aan mensen die geen werk hebben of van baan moeten veranderen, zoveel mogelijk perspectief geven op nieuw werk. Dat vergroot de zekerheid van werknemers én de wendbaarheid van bedrijven. Hiervoor hanteert²⁰ het kabinet twee pijlers: het stimuleren van leven lang ontwikkelen (LLO), en meer mensen naar werk begeleiden. De inhoud van de eerste twee onderstaande subparagrafen is een samenvatting van brieven die u eerder hebt ontvangen.

Leven lang ontwikkelen

Een toekomstbestendige arbeidsmarkt vraagt om een ondernemende, lerende houding van werkenden, werkzoekenden en werkgevers. Een leven lang ontwikkelen draagt hieraan bij doordat het duurzame inzetbaarheid versterkt, werkloosheid door veroudering van kennis en vaardigheden voorkomt, doorgroeien in de loopbaan stimuleert, en meer voldoening en werkplezier kan geven. LLO draagt daarmee bij aan het beter matchen van vraag en aanbod, en het kunnen realiseren van ambities op het gebied van transities en innovatie.

Het kabinet wil mensen, bedrijven en opleiders extra stimuleren in ontwikkeling te blijven en zet daarvoor een aantal instrumenten in.²¹ De

¹⁸ Deze drie hoofdelementen zullen de komende maanden nog verder uitgewerkt en ingekleurd worden zodat de praktijk hieraan meer houvast en duidelijkheid kan ontlelen. Daarbij worden sociale partners, experts en belanghebbenden betrokken.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31 311 nr. 246

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29 544 nr. 1112.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 30 012, nr. 147.

ambitie is om leren en ontwikkelen vanzelfsprekend te maken voor iedereen en in elke organisatie. Ter versterking van de leercultuur en een vraaggerichte leerinfrastructuur werkt het kabinet nu aan een actieplan voor de korte termijn en een agenda voor de toekomst met vraagstukken voor de langere termijn. Deze plannen worden besproken met belanghebbenden, zoals sociale partners, werkgevers, werknemers, sectorfondsen, brancheorganisaties, publieke en private opleiders, provincies en regionale publiek-private samenwerkingsinitiatieven. Uw Kamer wordt hier naar verwachting voor de zomer over geïnformeerd.

Een van de belangrijke instrumenten om het LLO-beleid vorm te geven is het STAP-budget. Per brief van 28 november 2022 is uw Kamer geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen. In die brief heb ik benoemd dat de eigen regie en keuzevrijheid mensen motiveert om zich te blijven ontwikkelen. In 2022 hebben 214.000 mensen STAP-budget toegekend gekregen om een scholing te volgen die bijdraagt aan het verbeteren van hun arbeidsmarktpositie. Ik heb aangegeven mogelijkheden voor verbetering van het STAP-budget te zien. Allereerst door maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. En daarnaast door STAP meer te richten op arbeidsmarktrelevantie (i.p.v. arbeidsmarktgerichtheid).

Hier geven we invulling aan in aansluiting op het actieplan Groene en Digitale banen en de motie die oproept STAP te richten op maatschappelijk cruciale sectoren zoals techniek en ICT.²² De maatregelen om het STAP-budget meer te richten, worden in overleg met de ketenpartners van STAP en sociale partners de komende periode verder verkend. Hierover zal ik uw Kamer in dit voorjaar informeren.

Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur

Het kabinet vindt het belangrijk dat ook werkzoekenden die langdurig aan de kant staan kansen krijgen op de arbeidsmarkt. Deze groep is in de huidige krappe arbeidsmarkt nog steeds te groot. Het kabinet wil dat de arbeidsmarktinfrastructuur werkzoekenden vroegtijdig de dienstverlening biedt die zij nodig hebben om (ander) werk te vinden of werk te houden. Dit is ook in het belang van werkgevers. Zij krijgen hierdoor beter zicht op werkzoekenden. Het is daarnaast de ambitie van dit kabinet om in de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur sneller en makkelijker in te kunnen spelen op veranderingen op de arbeidsmarkt en op door werkgevers gewenste veranderingen in de opbouw van hun personeelsbestand.

Om dat te bereiken is het kabinet voornemens om de inrichting en sturing op arbeidsmarktdienstverlening te vereenvoudigen, en werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang te bieden tot de dienstverlening die zij in hun situatie nodig hebben. Ook is het kabinet voornemens om publiek-private samenwerking structureel te verankeren in regionale samenwerkingsverbanden van sociale partners, UWV, gemeenten en onderwijs. Op 11 oktober jl. hebben de Minister voor Armoedebelid, Participatie en Pensioenen en ik uw Kamer over de uitgangspunten hiervoor geïnformeerd. De belangrijkste zijn dat in iedere arbeidsmarkt-regio minimaal één herkenbaar loket komt waar werkzoekenden en werkgevers terecht kunnen met al hun arbeidsmarkt gerelateerde vragen, dat sociale partners verantwoordelijk blijven voor de dienstverlening aan werkenden en het UWV en gemeenten voor niet-werkenden, en dat de samenwerkingspartners elkaar aanvullen met diensten en instrumenten als het dienstverleningspakket van de verantwoordelijke partij niet toereikend is.

²² Kamerstukken II 2022/23 36 200 nr. 47.

Het kabinet werkt de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur verder uit met alle betrokken partijen. Uw Kamer wordt hierover voor de zomer geïnformeerd.

Stimuleren van-werk-naar-werk bij beëindigen arbeidsovereenkomst

Zoals ik hierboven heb aangegeven, ontplooit het kabinet verschillende initiatieven om mensen die geen werk hebben of van baan moeten veranderen te begeleiden naar nieuw werk. Daarbovenop heb ik de laatste maanden nader onderzoek gedaan naar de voorstellen uit het SER-MLT-advies voor van-werk-naar-werk bij het einde van de arbeidsovereenkomst. In de Hoofdlijnenbrief was eerder aangegeven dat deze maatregelen in de uitwerking tegen drempels aanlopen of al mogelijk zijn binnen de bestaande praktijk.

Uit het nadere onderzoek en gesprekken met sociale partners heb ik geconcludeerd dat er geen andere oplossingen voorhanden zijn om bovengenoemde drempels weg te nemen. In het SER-MLT-advies is een aantal maatregelen beschreven om te stimuleren dat werkgever en werknemer bij dreigend ontslag kiezen voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst via een van-werk-naar-werk-route. Namelijk dat 1) de transitievergoeding bij een beëindiging met wederzijds goedvinden achterwege kan blijven, 2) de hoge premie voor de WW in de loonaangifte met terugwerkende kracht herzien moet worden naar de lage premie voor de WW (indien relevant) en 3) de werknemer een hogere WW-uitkering kan ontvangen wanneer tijdens het traject sprake is van een tijdelijk beroep op de WW. Zoals gemeld in de Hoofdlijnenbrief is de eerste maatregel binnen de bestaande praktijk reeds mogelijk. Bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden kunnen partijen nu al afspraken maken over de voorwaarden, met inbegrip van eventueel een vergoeding en een van-werk-naar-werkroute. Maatregel 2 zou een hoge mate van complexiteit toevoegen aan wet- en regelgeving die nu al als complex wordt ervaren, zowel voor werkgevers als voor uitvoerders. Er moet immers met terugwerkende kracht een premie herzien worden. In de uitvoering is het randvoorwaardelijk dat dit gebeurt op basis van objectief vast te stellen criteria. Dit vergt uitgebreide administratie en bijbehorende controle. Deze maatregel lijkt vanwege deze complexiteit niet uitvoerbaar. Voor maatregel 3 geldt dat het maken van onderscheid tussen verschillende typen uitkeringsgerechtigden tot dusdanige complicaties in de uitvoering leidt, dat invoering hiervan niet in de rede ligt. Ook hier geldt dat uitgebreide administratie en controle nodig zou zijn, om dit vorm te geven.

Dit neemt niet weg dat het kabinet zeer veel belang hecht aan van-werk-naar-werk initiatieven. Van-werk-naar-werk-trajecten zijn een belangrijk instrument om mensen die hun baan dreigen te verliezen, tijdig naar nieuw werk te begeleiden. Zulke trajecten kunnen werkenden en werkgevers wendbaarder maken, en het risico op werkloosheid verminderen. Het kabinet en sociale partners blijven zoeken naar alternatieven, die kunnen bijdragen aan aantrekkelijker werkgeverschap en wendbaardere ondernemingen. Het kabinet blijft daarom binnen bestaande programma's stappen zetten, zoals binnen het actieplan leven lang ontwikkelen met een agenda voor de toekomst en de verbetering van de arbeidsmarktinfrastructuur (zoals beide hierboven beschreven). Deze inspanningen kunnen bijdragen aan een meer vloeiende overstap tussen banen. Naast deze stappen binnen bestaande programma's blijft het kabinet groot belang hechten aan en zich inzetten voor betere van-werk-naar-werk transitie's. Het kabinet doet dit vanuit een gezamenlijk gevoelde opgave met sociale partners, bedrijven en maatschappelijke partners (zoals de «Buitenboordmotor»). Het kabinet nodigt private initiatieven van

harte uit om bij te dragen aan de verbetering van van-werk-naar-werk-transities, en zal daarbij bezien welke rol de overheid kan spelen bij het stimuleren van van-werk-naar-werk-trajecten.

Conclusie

De waarde van werk is enorm voor ons als samenleving. Zowel sociaal als economisch. Voor werkgevers, zelfstandigen én werknemers. Het is van belang voor ons allemaal dat we de regels rond werk verstandig inrichten. Dat werkenden meer inkomens- en bestaanszekerheid krijgen. Dat in de kern gezonde bedrijven een vangnet krijgen om om te gaan met crisis en calamiteiten. Dat kleinere werkgevers beter in staat worden gesteld om langdurige ziekte in hun bedrijf op te vangen. En dat er een einde komt aan oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden door verschillen in contractvormen en schijnzelfstandigheid. Zodat we in Nederland vaker duurzame arbeidsrelaties aan kunnen gaan, en onze bedrijven tegelijkertijd wendbaar zijn en blijven, en zodoende ons toekomstig verdienvermogen versterken.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van deze ambities gepaard kan gaan met mogelijke bijwerkingen. De in de paragrafen hierboven geschetste maatregelen leiden tot begrotingseffecten en vragen veel van de uitvoering. Daarnaast kunnen de maatregelen leiden tot een verhoging van de (administratieve) lasten voor bedrijven, burgers en zelfstandigen en tot een mogelijke afname van het aantal werkenden, doordat arbeidsvoorwaarden worden verbeterd en daarmee de arbeidskosten mogelijk worden verhoogd. Of en in hoeverre bovenstaande effecten zullen optreden valt op voorhand niet te zeggen. Uiteraard zullen we hier in de verdere uitwerking oog voor houden en mogelijke ongewenste bijwerkingen zo veel mogelijk tegengaan. Daarbij zijn wij van oordeel dat de positieve gevolgen van het maatregelpakket – meer zekerheid voor werknemers en meer wendbaarheid voor werkgevers – meer dan opwegen tegen mogelijke bijwerkingen.

Het kabinet heeft met uw Kamer afgesproken om bij iedere Kamerbrief over een beleidsvoorstel met financiële gevolgen vanaf € 20 miljoen per begrotingsjaar voor de Rijksbegroting en/of voor maatschappelijke sectoren, een verplicht kader toe te voegen waarin beleidskeuzes worden uitgelegd.²³ Deze voortgangsbrief is te breed en bevat te diverse beleidsdoelen en instrumenten om dat met één eenduidig kader te kunnen doen. Bovendien zijn nog niet alle maatregelen volledig ingekleurd. U kunt het ingevulde kader daarom – waar van toepassing – verwachten bij mijn vervolgbrieven over dit onderwerp. De budgettaire verwerking van de in deze brief aangekondigde maatregelen wordt op het eerst mogelijke moment in de begroting verwerkt.

Deze voortgangsbrief geeft de stand van zaken aan bij het realiseren van de ambitie om de arbeidsmarkt te hervormen. Ik bespreek deze uitwerking graag spoedig met u. Zodat ik vaart kan houden om de verschillende maatregelen om te zetten in wetgeving. Ik ben voornemens de benodigde wetgeving rond de zomer in internetconsultatie te brengen, zodat deze in het voorjaar van 2024 aan uw Kamer aan kan worden aangeboden. Het kabinet is hierbij voornemens om de maatregel loondoorbetaling bij ziekte samen met de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen in één wetsvoorstel aan uw Kamer aan te bieden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

²³ Kamerstukken II 2021/22, 31.865 nr. 198

In het coalitieakkoord is afgesproken dat er een verplichte verzekering voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico komt. Deze afspraak staat niet op zichzelf. Ook in het Pensioenakkoord heeft het toenmalige kabinet met onder meer sociale partners een dergelijk voornemen afgesproken.²⁴ En de Stichting van de Arbeid heeft net als de SER dit voornemen bevestigd.²⁵ Hoewel de Commissie Regulering van Werk en de WRR tot een andere vormgeving komen, adviseren zij ook zelfstandigen te verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico.²⁶

Doel en voorwaarden verplichte verzekering

Het doel van een verplichting is meerledig. Het biedt een financieel vangnet voor zelfstandigen die arbeidsongeschikt raken en draagt er daarmee aan bij dat werkenden zich kunnen verzekeren tegen dit risico. Het voorkomt daarnaast dat risico's worden afgewenteld op het collectief, waarbij niet verzekerde zelfstandigen bij arbeidsongeschiktheid in de met publieke middelen gefinancierde bijstand terecht komen. Ten slotte draagt het bij aan het gelijker trekken van de (sociale) bescherming en behandeling van zelfstandigen en werknemers. Dit draagt er bovendien aan bij dat de aard van het werk meer leidend zal worden bij de vraag of arbeid als zelfstandige of als werknemer wordt verricht, en niet de kosten die verbonden zijn aan de juridische vorm waarin de arbeid wordt aangeboden.

In verschillende brieven is uw Kamer over de voortgang van de uitwerking van een verplichte verzekering geïnformeerd.²⁷ Uit de voorgaande brieven blijkt dat het invoeren van een verplichte verzekering – in welke vorm dan ook – een complexe taak is. Dit vraagt dan ook veel van beoogde (publieke) uitvoerders, de Belastingdienst en UWV.

Het vorige en huidige kabinet heeft bij de uitwerking van de verplichte verzekering zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het door de Stichting van de Arbeid geformuleerde advies «Keuze voor zekerheid». Wel heeft het kabinet daaraan verbonden dat de vormgeving moet leiden tot een verzekering die uitlegbaar, uitvoerbaar en betaalbaar is. Ook tijdigheid, om spoedig de geformuleerde doelen te bewerkstelligen, acht het kabinet daarbij van wezenlijk belang.

Hoofdpijnenbrief Arbeidsmarktbeleid

In de afgelopen periode is veel gesproken met sociale partners en beoogd uitvoerders. Een tussenstand heeft het kabinet reeds aangegeven bij de Hoofdpijnenbrief arbeidsmarktbeleid. In die brief gaf het kabinet aan dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen zelfstandigen met en zonder personeel, en dat er geen differentiatie kan worden aangebracht in verschillende wachttijden voor het tot uitkering komen van de verzekering. Het kabinet heeft op dat moment geen keuzes gemaakt over welke kring van verzekerden zij hanteert voor de uitwerking van de verplichte verzekering in een wetsvoorstel, noch welke wachttijd zij aangewezen vindt.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 457.

²⁵ Zie SER middellangetermijnadvies 2021–2025, en het advies «Keuze voor Zekerheid», maart 2020, van de Stichting van de Arbeid.

²⁶ Commissie Regulering van Werk (2020). In wat voor land willen wij werken; WRR (2020). Het betere werk.

²⁷ Kamerstukken II 29 544, nr. 1044 en 1112, Kamerstukken II 2020/21, 32 043, nr. 520.

In de hoofdlijnenbrief is tevens aangegeven dat op twee andere onderdelen van het advies van de Stichting verdere uitwerking noodzakelijk is, alvorens kan worden geconcludeerd of deze onderdelen wenselijk, uitlegbaar, uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Dit betreft ten eerste de geclausuleerde mogelijkheid om uit de publieke verzekering te stappen (*opt-out*), als in plaats daarvan een private verzekering afgesloten wordt. Ten tweede is dat de mogelijkheid die de Stichting zag om complementair aan de verplichte verzekering voor aanvullende verzekeringen een Onderling Waarborgfonds op te richten met een publiekrechtelijke basis, privaatrechtelijke uitvoering en acceptatieplicht. Daarmee moet worden geborgd dat iedere zelfstandige zich aanvullend doch betaalbaar moet kunnen bijverzekeren.

Kring van verzekerden

Het kabinet acht het gerechtvaardigd om de IB-ondernemers (met en zonder personeel) en de meewerkend echtgenoten te verzekeren tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. De zogeheten resultaatgenieter als de directeur-groootaandeelhouder die niet reeds verzekerd is voor de werknemersregelingen, worden thans niet onder de kring van verzekerden geschaard. Voor deze groepen geldt dat de genoemde argumenten voor een verplichte verzekering, in mindere mate spelen. Zie nader voor het onderscheid tussen zelfstandigen en directeur-groootaandeelhouders met en zonder personeel, de hoofdtekst van deze brief.

Hierbij wordt – in lijn met de motie Stoffer en Bruins²⁸ – een uitzondering gemaakt voor gemoedsbezwaarden. Tevens zal het wetsvoorstel robuust overgangsrecht kennen voor reeds privaat verzekerden, waarbij reeds afgesloten private verzekeringen die bedoeld zijn om het arbeidsongeschiktheidsrisico langdurig te verzekeren worden eerbiedigt.²⁹ Verkend wordt of een opt-out kan, met als voorwaarde dat een private verzekering wordt afgesloten met ten minste dezelfde dekking en premie als in de publieke verzekering. Met een dergelijke opt-out wordt keuzevrijheid gegeven aan zelfstandigen, die een product kunnen afsluiten dat aansluit bij hun verzekeringsbehoefte. Een dergelijke mogelijkheid gaat gepaard met gedragseffecten. Deze gedragseffecten zijn beheersbaar, maar daarvoor moeten wel extra soliditeitswaarborgen worden genomen. Ik werk aan de vormgeving van een stabiliteitsbijdrage – en doe onderzoek naar de hoogte van die stabiliteitsbijdrage – die ervoor dient om de publieke premie als gevolg van de gedragseffecten te stabiliseren.

In het advies van de Stichting van de Arbeid is, in navolging van het Pensioenakkoord, de mogelijkheid opengehouden dat er een uitzondering op de verplichte verzekering wordt gemaakt voor de agrarische sector, vanwege mogelijk beter passende arrangementen die in die sector gangbaar zijn. Het kabinet kiest nu niet voor een uitzondering, omdat die de uitvoering van de verzekering compliceert en ook zelfstandigen in die sector niet altijd kunnen terugvallen op een voorziening bij arbeidsongeschiktheid.

Wachttijd

Het kabinet kiest voor een wachttijd van een jaar. Dat betekent dat zelfstandigen een jaar ziekte moeten overbruggen, voordat deze verzekering tot uitkering komt. Deze wachttijd is ook als defaultoptie opgenomen in het Stichtingsadvies. Via de opt-out kan een kortere

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 470.

²⁹ Zie ook het Stichtingsadvies, Keuze voor zekerheid, par. 2.12.

wachttijd op de private markt worden verkregen, indien de verzekeraar de zelfstandige toelaat tot de private verzekering.

Onderling Waarborgfonds

De Stichting zag een mogelijkheid om complementair aan de verplichte verzekering, voor aanvullende verzekeringen een Onderling Waarborgfonds op te richten met een publiekrechtelijke basis, privaatrechtelijke uitvoering en acceptatieplicht. Het kabinet ziet af van deze mogelijkheid. Een dergelijk fonds doet af aan de uitlegbaarheid van het stelsel. Het is niet uitgesloten dat met een dergelijk fonds lagere inkomens de hogere inkomens subsidiëren, wat het kabinet niet wenselijk acht. Aanvullend acht het kabinet een dergelijk Waarborgfonds juridisch kwetsbaar. Dit komt doordat er door de acceptatieplicht en gemaximeerde premieplafond, er risico-verevening tussen verzekeraars moet plaatsvinden, om het ontstane tekort op te vangen. Een dergelijk systeem van risico-verevening doet afbreuk aan het vrije verkeer van vestiging en het vrije verkeer van diensten. Het kabinet mist een rechtvaardiging voor deze inbreuk, nu er reeds met de verplichte publieke verzekering al voorzien wordt in een basis als voorziening tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico.

Het kabinet onderzoekt evenwel het doel dat met het Waarborgfonds wordt nagestreefd en alternatieven om dat doel te bereiken. Hierbij zal het kabinet stapsgewijs te werk gaan: eerst wordt de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering uitgewerkt, vervolgens wordt gekeken naar mogelijkheden om dit doel te bereiken.

Vervolg

Met het bovenstaande en de uitwerking in voorgaande Kamerbrieven³⁰ staan de hoofdlijnen van de verplichte verzekering vast. Het kabinet verwacht hierbij op basis van huidige inzichten een brutopremie van ongeveer 7,5 tot 8%, tot de maximale premiegrondslag. Met deze uitwerking kan van start worden gegaan met het maken van een wetsvoorstel. Het kabinet werkt dit uit met beoogd uitvoerders. In de zomer van dit jaar zal dit wetsvoorstel worden aangeboden voor de reguliere toetsen, adviezen en (internet)consultaties. Ik verwacht uw Kamer in het voorjaar van 2024 een wetsvoorstel aan te bieden. Hiermee koerst het kabinet op begin 2025 als datum van publicatie van het aangenomen wetsvoorstel. Hierdoor wordt ook voldaan aan de gestelde mijlpaal in het Herstel- en Veerkrachtplan.³¹ Na publicatie van de wet zal er aanvullend tijd nodig zijn om het wetsvoorstel te implementeren en daarmee in werking te laten treden.

³⁰ Waarin bijvoorbeeld is aangegeven dat aansluiting wordt gezocht bij het advies van de Stichting: een premie- en uitkeringsgrondslag van 143% van het WML per jaar.

³¹ Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 31 311, 246.

Regulering flexibele arbeid

Zoals uiteengezet in paragraaf 3 is de huidige flexibilisering van tijdelijke contracten op de arbeidsmarkt doorgeschoten. Werkgevers zetten de laatste decennia werkenden steeds meer in op basis van een flexibel contract. Excessieve flexibilisering kan het Nederlandse verdienvermogen bedreigen, als werkenden en organisaties als gevolg van die flexibilisering minder investeren in elkaars menselijk en organisatiekapitaal.

Werknemers met een flexibel contract hebben meer risico's en minder zekerheden dan werknemers met een contract voor onbepaalde tijd, verkeren veelal in een minder sterke positie op de arbeidsmarkt en blijven langdurig in de «flexibele schil» vastzitten. Het kabinet vindt het onwenselijk als flexibele arbeidsrelaties worden gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden.

Vanuit het kabinet is de centrale doelstelling bij het reguleren van vormen van flexibele arbeid om de economische zelfstandigheid van de werknemer te bevorderen, zodat de werknemer meer grip op werk ervaart, stappen in levensloofasen kan zetten, en werk en privé beter kan combineren.

In lijn met het coalitieakkoord en het MLT-advies van de SER zal erop worden ingezet om duurzame arbeidsrelaties te bevorderen. Voor structureel werk is de arbeidsovereenkomst onbepaalde tijd de aangewezen contractvorm en de geregleerde vormen van flexibele arbeid (zoals oproep en uitzend) bieden werknemers meer zekerheid.

De maatregelen moeten de positie van flexibele werknemers (oproep- en uitzendkrachten) verbeteren. Het uitgangspunt dat structureel werk in principe wordt georganiseerd op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd wordt versterkt. De keuze voor flexibele arbeid vanwege kosten- en risicovoordelen wordt verminderd. Een aandachtspunt is dat flexibele werknemers hun rechten kunnen verwezenlijken en niet dat ze alleen op papier over meer zekerheid beschikken.

Relevant hierbij is dat op de arbeidsmarkt van de toekomst er ruimte en behoefte is aan flexibiliteit. Flexibele arbeid zal altijd een nuttige rol houden. Het biedt werkgevers de wendbaarheid om in te spelen op veranderende omstandigheden, het biedt kansen aan werkzoekenden en kan aansluiten bij de voorkeuren die werkenden hebben. Waar de wendbaarheid die werkgever zoekt, niet ten koste mag gaan van de door de werknemer benodigde zekerheid.

Hieronder zal ik ingaan op de voortgang rond de hervormingen van flexibele arbeid voor wat betreft oproep- en uitzendcontracten en aanscherping van regelgeving rond tijdelijke contracten via de ketenbepaling.

Oproepcontracten

In de hoofdlijnenbrief heb ik aangegeven dat oproepcontracten (zoals nulurencontracten en min-maxcontracten) werknemers weinig zekerheid bieden. Ook in het SER-MLT-advies is dit onderkend en is op een verdere regulering aangedrongen. Bij deze regulering van oproepcontracten is mijn centrale voornemen om zowel op inkomensonzekerheid als roosteronzekerheid stappen te zetten, juist voor deze groep werknemers.

In lijn met het SER-MLT-advies zijn de afgelopen maanden nadere voorstellen uitgewerkt om deze regulering van oproepcontacten vorm te geven.

Er is overeenstemming met sociale partners dat de uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting in haar huidige vorm voor oproepcontracten komt te vervallen, en dat nulurencontracten worden afgeschaft. Het oproepcontract wordt vervangen door het nieuwe type basiscontract. In dit contract zal het verplicht worden om tenminste een arbeidsomvang af te spreken, niet zijnde nul uren (bandbreedte). Voor maximaal een periode van een kwartaal. Wanneer er bij dit type contract gekozen wordt voor een periode van langer dan een maand tot een kwartaal, gaat een verplichting tot gespreide loonbetaling gelden. Dit zal werknemers meer inkomenszekerheid bieden.

In de vormgeving van het basiscontract wordt rekening gehouden met ontwijkroutes die op voorhand te detecteren zijn. Om te voorkomen dat louter contracten met zeer beperkte aantal uren aangeboden zullen worden, en om werknemers de mogelijkheid te bieden om een hogere arbeidsomvang te krijgen als zij structureel boven hun minimale arbeidsomvang werken, kunnen werknemers een beroep doen op het rechtsvermoeden over de arbeidsomvang (zoals dat reeds in 7:610b BW is vastgelegd). Bovendien zullen de regels voor de huidige oproepcontracten zoals deze gelden sinds de Wet arbeidsmarkt in balans, waaronder het verplichte aanbod voor een vaste arbeidsomvang na 12 maanden, ook van toepassing zijn op het nieuwe basiscontract.³² Bovendien wordt een evenwichtige verhouding tussen gegarandeerde uren en beschikbaarheid via een hard percentage geïntroduceerd. Een werkgever kan een contract aanbieden waarin ten opzichte van de gegarandeerde minimumuren 30% meer beschikbaarheid wordt vereist. Hierdoor zal het niet langer mogelijk zijn dat een werkgever bij het aanbieden van een relatief kleine contractsomvang van een werknemer toch grote beschikbaarheid vereist. Om werknemers meer roosterzekerheid te bieden, krijgt de werknemer daarbij het recht om buiten deze vooraf bepaalde en vastgelegde beschikbare uren de oproep te weigeren. Beide onderdelen kunnen ingezet worden om meer zekerheid en voorspelbaarheid voor de werknemer te creëren, waardoor deze meer grip ervaart op werk, inkomen en het kunnen combineren van werk en privé (mantelzorg, opvang en zorg voor kinderen), en in de praktijk ook meer mogelijkheden krijgt om een combinatiebaan te realiseren.

Uit onderzoek blijkt dat jongeren over het algemeen flexibiliteit in hun contract waarderen. Ze kunnen hun rooster en inzet laten meefluctueren met bijvoorbeeld de vrije tijd, of juist de toetsweken en examens wanneer er minder gewerkt kan worden. Vandaar dat het kabinet de wens van de sociale partners in het SER-MLT-advies om scholieren en studenten uit te zonderen van de verdere aanscherpingen rond oproepcontracten nader uitwerkt, waarbij het hier gaat om studenten en scholieren met een bijbaan. In de uitvoering zal ook gelet worden op verdringingseffecten, wat via een additioneel uren criterium vormgegeven zou kunnen worden. Hierbij wordt gedacht aan een gemiddelde arbeidsomvang over het jaar van ten hoogste 16 uur per week.

Contracten met een jaarurennorm blijven mogelijk, en staan los van het basiscontract. Wel zal er, voor de werknemers die hieronder vallen en ter voorkoming van een waterbedeffect vanuit het basiscontract, meer roosterzekerheid geboden moeten worden. Er komt een open norm waar bij een jaarurensystematiek per kwartaal een bepaalde mate van

³² In de Wet arbeidsmarkt in balans is geregeld dat mogelijk is om bij cao voor specifieke seizoenfuncties af te wijken van dit verplichte aanbod.

roosterzekerheid en niet-beschikbaarheid moet worden overeengekomen (bijv. uitgedrukt in een percentage zoals in het basiscontract of door de werknemer aan te wijzen niet beschikbare dagen).

Uitzendcontracten/Terbeschikkingstelling van arbeidskrachten

Het SER-MLT-advies heeft ook geadviseerd over het verbeteren van de positie van uitzendkrachten. Uitzenden heeft een allocatieve functie op de arbeidsmarkt en daarom ruimte is voor een verlicht regime ten opzichte van andere contractvormen, zoals ook is opgemerkt door de Commissie Regulering van Werk.

In lijn met het SER-MLT-advies is afgelopen maanden gewerkt aan voorstellen om de positie van uitzendkrachten te verbeteren. De werkzekerheid van uitzendkrachten wordt verbeterd door de onzekere fasen binnen uitzendwerk te verkorten. Fase A wordt wettelijk vastgelegd op 52 weken, waarbij geen afwijkingen per CAO meer mogelijk zijn. Fase B wordt verkort naar 2 jaar en maximaal 6 contracten.

Daarnaast wil het kabinet – in lijn met het stimuleren van het aangaan van contracten om de juiste redenen – concurrentie op arbeidsvoorwaarden door uitzendwerk voorkomen. De huidige wet- en regelgeving stelt dit deels al zeker. De arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten met betrekking tot het loon en overige vergoedingen en geldende regelingen over arbeids- en rusttijden moeten nu al tenminste dezelfde zijn als voor werknemers die in dienst zijn bij het bedrijf waar de uitzendkrachten aan worden uitgeleend. Het kabinet vult dit aan met de voorwaarde dat ook de overige arbeidsvoorwaarden tenminste gelijkwaardig moeten zijn. Aan de cao-tafel kan – in lijn met het voorstel van de SER – een ten minste gelijkwaardig totaalpakket aan arbeidsvoorwaarden worden afgesproken. In december 2022 heeft het Europese Hof van Justitie een arrest gewezen over de afwijking van het beginsel van dezelfde arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten.³³ De kaders van dit arrest worden betrokken in de uitwerking van het wetsvoorstel. Pensioen weegt mee in het totaalpakket, waarbij het uitzendpensioen een marktconform niveau krijgt. De uitwerking hiervan ligt bij de sociale partners.

Het kabinet onderschrijft dat het tijd is om de positie van uitzendkrachten te verbeteren, zowel in werkzekerheid als in de positie op de arbeidsmarkt. De voorstellen uit het SER-MLT-advies dragen hieraan bij.

Certificeringsstelsel

Naast aanscherping van de regels rondom uitzendcontracten en terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, werkt het kabinet aan een verplicht certificeringsstelsel zodat deze regels beter worden nageleefd. Het betreft een aanbeveling van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. de heer Emile Roemer.

Binnen het nieuwe certificeringsstelsel worden uitleners verplicht om een certificaat te hebben en mogen inleners alleen nog werken met gecertificeerde uitleners. De Nederlandse Arbeidsinspectie zal toezien op de naleving van de certificeringsplicht. Zij kan onder andere boetes opleggen bij uitleners die zonder certificaat uitlenen, alsmede bij inleners die inlenen van niet-gecertificeerde uitleners. Een nieuw op te richten certificerende instelling zal verantwoordelijk worden voor het uitgeven van certificaten. Het stelsel zal worden ingevoerd via een ingroeimodel, waarbij uitleners een groot belang hebben om voor 1 augustus 2024 het

³³ Hof van Justitie EU Timepartner Personalmanagement GmbH, 15 december 2022, C-311/21.

certificaat aan te vragen. Het streven is dat de certificeringsplicht zelf per 1 januari 2025 in werking treedt. Bij brieven van 5 juli 2022 en 24 november 2022 heb ik uw Kamer in meer detail geïnformeerd over de vormgeving en invoering van het certificeringsstelsel.

Het kabinet vindt het van groot belang dat het certificeringsstelsel zo snel mogelijk wordt ingevoerd. Aan de misstanden in de uitzendsector, waaronder met arbeidsmigranten, moet immers met grote urgentie een einde worden gemaakt. Ik streef ernaar het wetsvoorstel dit voorjaar, in het tweede kwartaal, bij uw Kamer in te dienen.

Ketenbepaling

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van het SER-MLT-advies van de SER dat structureel werk in principe georganiseerd moet worden op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Om werknemers met een flexibel contract meer zekerheid te bieden, wil het kabinet voorkomen dat structureel werk in permanente tijdelijkheid wordt vervuld. Het kabinet zet erop in om draaideurconstructies bij tijdelijk werk te voorkomen om zo voor werknemers het perspectief op een contract voor onbepaalde tijd vergroten.

Voorstellen om tijdelijke contracten aan te scherpen raken de ketenbepaling. Het kabinet neemt hierbij het advies van het SER-MLT-advies over om permanente tijdelijkheid van werk bij dezelfde werkgever niet meer mogelijk te maken, behoudens uitzonderingen voor scholieren en studenten en de bestaande mogelijkheden die gelden bij seizoenswerk. Het kabinet neemt het SER-MLT-advies van de SER over om een lange administratieve vervaltermijn in te stellen en het schrappen van de huidige onderbrekingstermijn (huidige tussenpoos 6 maanden). In lijn met het SER-MLT-advies om deze vorm van draaideurconstructies tegen te gaan heeft met de Stichting van de Arbeid overleg plaatsgevonden om deze maatregelen technisch vorm te geven. In de nadere uitwerking wordt uitgegaan van een vervaltermijn van 5 jaar. Deze lange onderbrekings-termijn zal ook gelden bij uitzend(krachten). Hierdoor zal het niet meer mogelijk zijn om werknemers langdurig in tijdelijke contracten te houden middels een zogenaamde «draaideurconstructie» waardoor steeds een nieuwe keten start en de werknemer permanent op tijdelijke basis werkt. Het blijft mogelijk maximaal drie tijdelijke contracten binnen drie jaar bij dezelfde werkgever af te sluiten.

In lijn met het SER-MLT-advies worden ook andere maatregelen betrokken om te stimuleren dat bij structureel werk een vast contract hoort om werknemers meer zekerheid te bieden. Zo is met sociale partners besproken dat de huidige mogelijkheid om van de ketenbepaling bij cao van het aantal en duur contracten af te kunnen wijken zal worden afgeschaft en dat de huidige mogelijkheid om van de ketenbepaling bij opvolgend werkgeverschap bij cao af te wijken voor wat betreft de duur zal worden geschrapt. De ketenbepaling geldt namelijk ook als de nieuwe werkgever gezien wordt als opvolger van de oorspronkelijke werkgever, de keten loopt dan door. Denk aan de situatie waar je eerst als uitzendkracht bij een bedrijf werkt en daarna bij het bedrijf zelf in dienst gaat, terwijl je dezelfde functie blijft vervullen. Het kabinet wil met deze set aan maatregelen het perspectief voor werknemers voor een contract voor onbepaalde tijd vergroten.

Voor scholieren blijft de ketenbepaling, net als nu, buiten toepassing en voor studenten zal de onderbrekingstermijn van 6 maanden blijven bestaan om hun de toegang tot de arbeidsmarkt niet te beperken. Voor seizoenswerk blijven de bestaande mogelijkheden het uitgangspunt. Dit

betekent dat de tussenpoos kan worden verkort tot 3 maanden als sprake is van terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste 9 maanden per jaar kan worden verricht. Dat kan bij cao en op verzoek van de Stichting van de Arbeid kan de Minister functies bij ministeriële regeling aanwijzen.

EERDER DUIDELIJKHEID OVER DE RE-INTEGRATIEVERPLICHTINGEN VAN KLEINE EN MIDDELGROTE WERKGEVERS

Het kabinet wil dat de re-integratie van langdurige zieke werknemers zich in principe in het tweede jaar kan gaan richten op het «tweede spoor» (bij een andere werkgever). Dit gaat gelden voor werkgevers met maximaal 100 werknemers.³⁴ Zieke werknemers blijven twee jaar in dienst en houden recht op doorbetaling van hun loon. Een vroege keuze voor één van de re-integratie-sporen stelt werknemers en werkgevers in staat eerder de re-integratie in gang te zetten, zoals aangegeven in het SER-MLT-advies.

Afgelopen maanden heb ik in overleg met sociale partners gewerkt aan de uitwerking van deze afspraak. Daarbij deelden we de volgende uitgangspunten:

- Bij ziekte blijft de inzet primair gericht op herstel en terugkeer van de werknemer;
- De re-integratie moet zich in het tweede ziektejaar in beginsel kunnen richten op re-integratie of herplaatsing bij een andere werkgever («tweede spoor»);
- Het doel is dat de kleine werkgever aan het eind van het eerste ziektejaar duidelijkheid kan krijgen of zijn zieke werknemer nog bij hem terugkeert of niet;
- Als het eerste spoor wordt afgesloten, kan de werkgever de zieke werknemer duurzaam vervangen;
- De loondoorbetaling loopt door in het tweede jaar en de arbeidsovereenkomst eindigt na twee jaar (of eerder als de werknemer werk bij een andere werkgever heeft gevonden).

Deze uitgangspunten leiden tot de volgende uitwerking.

Na eerste ziektejaar

Een kleinere werkgever en zijn werknemer kunnen gezamenlijk besluiten tot het afsluiten van het eerste spoor. Er zullen in de uitwerking procedurele waarborgen worden opgenomen hoe werkgevers en werknemers dergelijke afspraken kunnen vastleggen. Als de werkgever en de werknemer niet tot overeenstemming komen over het afsluiten van het eerste spoor, en de werkgever wil het eerste spoor toch afsluiten, dan dient hij UWV om toestemming te vragen. Als het eerste spoor is afgesloten, is het uitgangspunt dat de werkgever de arbeidsovereenkomst na twee jaar onder voorwaarden kan opzeggen. Vanwege deze consequenties voor de werknemer is het van belang dat als werkgever en werknemer het niet eens zijn over het afsluiten van het eerste spoor na het eerste jaar, dit onafhankelijk door UWV wordt getoetst.

UWV toetst op drie onderdelen of het eerste spoor mag worden afgesloten. Ten eerste wordt getoetst of de re-integratie-inspanningen in het eerste jaar voldoende zijn geweest. Daarbij wordt ook gekeken of er tekortkomingen zijn in de ingezette eerste spoor re-integratie inspanningen. Ten tweede wordt getoetst of de werknemer nog steeds ziek is. Tot slot wordt getoetst of te verwachten valt dat de werknemer binnen 13 weken zijn eigen (al dan niet aangepaste) werk bij de eigen werkgever kan verrichten. Bij aangepast eigen werk (de bedongen arbeid in aangepaste

³⁴ Werkgevers met een loonsom tot en met 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer. Dit is gelijk aan de grens tussen middelgrote en grote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas (Whk).

vorm) kan gedacht worden aan aanpassingen ten aanzien van het aantal uren, het werkrooster of de (belasting in) taken. Het zal dan gaan om een duurzame aanpassing van de functie. Meeegewogen wordt in hoeverre dit redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevraagd. Als dit redelijkerwijs gevegd kan worden, zal het eerste spoor niet afgesloten worden. Voor een werknemer die aan het eind van het eerste jaar in het geheel nog niet aan het werk is, ligt terugkeer in eigen (aangepast) werk binnen 13 weken niet voor de hand en hoeft die laatste toets niet te worden gedaan. In deze gevallen krijgt de werkgever, mits hij voldaan heeft aan zijn re-integratie-inspanningen, dus snel duidelijkheid dat hij duurzame vervanging kan organiseren om zijn bedrijfsvoering voort te zetten.

Als alle onderdelen van de toets positief uitvallen, krijgt de werkgever toestemming om de re-integratie in het tweede ziektejaar volledig op het tweede spoor te richten. Voor de werkgever is dan duidelijk dat hij geen plek meer beschikbaar hoeft te houden voor de werknemer en heeft de werkgever duidelijkheid dat hij de zieke medewerker duurzaam kan vervangen. Als de werknemer volledig herstelt in het tweede jaar, blijven de werkgever en de werknemer zich inzetten voor werkhervatting bij een andere werkgever. De werknemer houdt recht op loondoorbetaling gedurende het tweede jaar als hij volledig is hersteld, ook als hij niet terugkeert bij zijn eigen werkgever of nog niet bij een andere werkgever aan het werk is gegaan.

Na tweede ziektejaar

Als de re-integratie in het eerste spoor na het eerste jaar afgesloten is en de werknemer nog niet geheel hersteld is na twee jaar, beperkt de toets op de re-integratie-inspanningen (RIV-toets) bij een WIA-aanvraag zich tot de re-integratie-inspanningen in het tweede spoor in het tweede ziektejaar. Het opzegverbod eindigt na twee jaar. Dit is anders als UWV een loonsanctie oplegt vanwege onvoldoende re-integratie-inspanningen; het opzegverbod wordt in dat geval (net als nu) verlengd met de periode waarvoor UWV een loonsanctie oplegt (maximaal 52 weken).

De arbeidsovereenkomst mag na toestemming van UWV worden opgezegd na het tweede jaar. UWV toetst daarbij of de werkgever op dat moment geen beschikbare arbeidsplaats heeft voor zijn langdurig zieke of herstelde werknemer en die ook niet verwacht te krijgen binnen 13 weken. Kleinere werkgevers³⁵ kunnen het dienstverband met de (geheel of gedeeltelijk herstelde) werknemer opzeggen als de (aangepaste) functie van de werknemer niet meer beschikbaar is of komt binnen 13 weken. Middelgrote werkgevers³⁶ kunnen het dienstverband opzeggen als de (aangepaste) functie van de werknemer niet meer beschikbaar is en er ook geen ander passend werk beschikbaar is of komt binnen 13 weken. Dit betekent onder meer dat een werknemer die toch hersteld is in het tweede ziektejaar nog weer terug kan keren, als zijn functie nog niet duurzaam vervuld is.

Samenvattend

Op deze manier kiest het kabinet ervoor om kleinere werkgevers onder voorwaarden de mogelijkheid te bieden de re-integratie van de

³⁵ Met een loonsom tot en met 25 keer het gemiddelde premiëloon per werknemer, gelijk aan de grens tussen kleine en middelgrote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas (Whk) en het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof).

³⁶ Met een loonsom hoger dan 25 keer, en niet hoger dan 100 keer, het gemiddelde premiëloon per werknemer.

werknemer in het tweede jaar volledig te richten op re-integratie bij een andere werkgever («tweede spoor»). Zij krijgen daarmee duidelijkheid over de mogelijkheid van vervanging van de langdurig zieke werknemer in het tweede ziektejaar.

De verplichting tot loondoorbetaling blijft gedurende dat tweede jaar in stand en de werkgever houdt de verplichting om zich in te spannen voor re-integratie of herplaatsing van zijn zieke of (gedeeltelijk) herstelde werknemer bij een andere werkgever in het tweede jaar. Hierbij kan een werkgever zich laten ondersteunen door een verzekeraar. Zo krijgen werkgevers sneller duidelijkheid en worden werknemers die daartoe in staat zijn, aangezet zich beter in te spannen voor re-integratie in het eerste ziektejaar. Dat neemt niet weg dat werknemers van kleinere werkgevers per saldo vaker aangewezen zullen zijn op re-integratie bij een nieuwe werkgever in het tweede ziektejaar. Naar verwachting neemt de jaarlijkse instroom in de WIA hierdoor met circa 1.000 personen toe omdat re-integratie bij een andere werkgever gemiddeld genomen minder effectief is.