

Vergaderjaar 2018–2019

34 351

Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2019

1. Inleiding

Hierbij ontvangt u de zesde Wwz-rapportage om uw Kamer halfjaarlijks te informeren over de werking van de Wet werk en zekerheid (Wwz)¹. Zoals ik in mijn vorige halfjaarlijkse rapportage² heb aangegeven hecht ik veel waarde aan adequate monitoring (waaronder dus ook de halfjaarlijkse rapportages) en algehele evaluatie van de Wwz in 2020. Temeer nu ook op 7 november 2018 het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: de WAB) bij uw Kamer is ingediend³.

De voorstellen in de WAB zijn ingegeven door signalen uit de samenleving en geconstateerde onwenselijke effecten van de huidige wetgeving. Naar voren komt dat het met de Wwz ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen.

Voor werkenden zijn de kansen op de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld, waarbij het perspectief op een vast contract voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt vaak ver weg is. In het Regeerakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen; in de WAB zijn deze nader uitgewerkt.

¹ Kamerstuk 34 351, nr. 1.

² Kamerstuk 34 351, nr. 28

³ Kamerstuk 35 074

De WAB lost vanzelfsprekend niet alle knelpunten over de volle breedte van de arbeidsmarkt op, maar neemt wel noodzakelijke stappen op het terrein van het arbeidsovereenkomstenrecht en de WW die moeten bijdragen aan het bewerkstelligen van een nieuwe balans op de arbeidsmarkt.

De WAB maakt deel uit van een breder pakket van maatregelen dat er gezamenlijk op is gericht om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het gaat hierbij onder andere om de maatregelen rond de positie van zelfstandigen, de verplichtingen van werkgevers in verband met arbeidsongeschiktheid en ziekte en het stimuleren van een leven lang ontwikkelen. Ook heeft het kabinet op 7 november 2018 de Commissie Regulering van werk ingesteld om onderzoek te doen naar en advies te geven over de fundamentele vragen over de toekomst van de regulering van werk⁴.

In deze brief komen, net als in de voorgaande voortgangsbrieven, achtereenvolgens flexibele arbeid, het ontslagrecht en de Werkloosheidswet (WW) aan de orde.

2. Flexibele arbeid

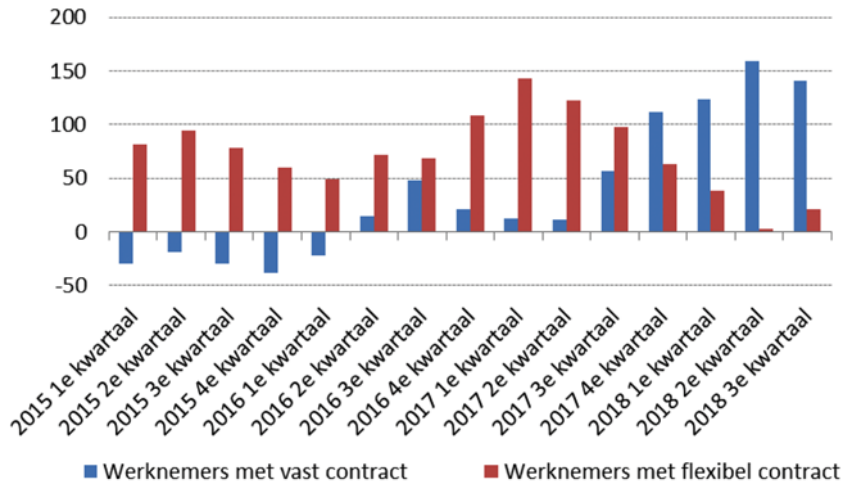
Om de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van flexibele arbeid te schetsen, bevat deze paragraaf in de eerste plaats de macro-economische cijfers rondom de ontwikkeling van flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten. Daarna geef ik aan hoe in cao's met de ketenbepaling wordt omgegaan.

2.1 Cijfers ontwikkeling flexibele en vaste arbeidscontracten

De economische groei is robuust en dat is zichtbaar in de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid stijgt snel: zowel het aantal werknemers met een vast als met een flexibel arbeidscontract groeit (figuur 1). Over de afgelopen vier kwartalen is het aantal werknemers met een vast contract op jaarbasis sneller toegenomen dan het aantal werknemers met een flexibel arbeidscontract. Deze ontwikkeling past binnen het beeld van een verkrappende arbeidsmarkt waarin werkgevers vaker een vast arbeidscontract aanbieden om voldoende werknemers aan te trekken en vast te houden. De structureel dalende trend van het aandeel vaste arbeidsovereenkomsten in de afgelopen twee decennia (niet opgenomen in de onderstaande tabel, aangezien de tabel ziet op de periode vanaf inwerkingtreding is van de Wwz) is daarmee echter nog niet gekeerd.

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 847

Figuur 1: Jaarmutatatie (x1000) aantal werknemers naar arbeidsrelatie



Bron: CBS

Om ervoor te zorgen dat de balans op de arbeidsmarkt structureel verbeterd is, is het noodzakelijk om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om werkenden in vaste dienst te nemen. Daarom zet het kabinet in op het aanbrengen van een nieuwe balans op de arbeidsmarkt, zodat ook op de lange termijn meer werkenden perspectief krijgen op zekerheid.

2.2 Cao-afspraken 2018 over flexibele arbeid

In 99 cao's die van kracht waren op of na 31 oktober 2018⁵ is onderzocht of afspraken zijn opgenomen over het overgaan van elkaar opvolgende tijdelijke contracten in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, op basis van de zogenoemde ketenbepaling. Ook is gekeken in welke mate voor bijzondere functies of functiegroepen of situaties van de ketenbepaling wordt afgeweken.

Het aantal cao's, waarin afspraken over de ketenbepaling zijn aangetroffen, is toegenomen van 73 in 2017 naar 75 in 2018. Het aantal cao's waarin gebruik is gemaakt van de ruimte tot afwijking van de nieuwe ketenbepaling voor bepaalde functies of functiegroepen of situaties, is toegenomen van 43 in 2017 naar 46 in 2018.

Uit de analyse blijkt dat de ketenbepaling in ieder geval onderwerp van gesprek is geweest in het merendeel van de cao-onderhandelingen. Van de 99 onderzochte cao's bevatten 75 cao's afspraken over de ketenbepaling.

In 24 van de 99 onderzochte cao's (van toepassing op 15% van de werknemers) zijn geen afspraken over de ketenbepaling aangetroffen. Daarmee volgen deze cao's de wettelijke bepaling van artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. In de overige 75 cao's zijn wel afspraken over de ketenbepaling opgenomen. Dit kunnen zowel verwijzingen naar de wet zijn als letterlijke vermeldingen van de betreffende wettekst. Van de 75 cao's met afspraken bevatten twee cao's afspraken conform de oude ketenbepaling⁶. Twee andere cao's bevatten afspraken

⁵ Het betreft cao's die geldig zijn op de peildatum 31-10-2018. Voor een aantal cao's die al eerder zijn geëxpireerd wordt verondersteld dat de afspraken in deze cao's ongewijzigd zijn voortgezet. De aangehaalde data in deze paragraaf zien op de peilperiode 1 januari 2018 tot en met 31 oktober 2018.

⁶ Dit betreft afspraken voor de periode voor 1 juli 2016, toen het overgangsrecht bij de ketenbepaling nog van toepassing was.

die voor alle werknemers afwijken van de ketenbepaling. In één cao gaat het om een afwijking van de tussenpoos van 3 maanden (oude ketenbepaling) en in één cao is sprake van een fasen-systeem, waarbij in de zogenoemde fase B wordt aangesloten bij de afwijkmogelijkheid van de (nieuwe) ketenbepaling.

Van de 75 cao's met afspraken over de ketenbepaling wordt in 29 cao's de wettelijke bepaling van artikel 7:668a BW gevolgd. In 46 cao's (71% van de werknemers) wordt voor een of meer groepen of situaties afgeweken van de (nieuwe) ketenbepaling.

De meeste afwijkingen hebben betrekking op werknemers die in het kader van een opleiding een arbeidsovereenkomst hebben (24 cao's). Ook afwijkingen voor werknemers met de AOW-gerechtigde leeftijd komen voor (18 cao's). In één cao zijn afwijkingen gevonden met betrekking tot de groep van uitzendkrachten.

Afwijkingen met betrekking tot het aantal opvolgende tijdelijke contracten en de duur daarvan voor bepaalde functies en functiegroepen komen in 23 cao's voor. Het gaat hier onder meer om onderzoeksfuncties (zeven maal) en projectmatige werkzaamheden (eenmaal). Van de uitzonderingsmogelijkheid om bij cao de tussenpoos terug te brengen tot drie maanden voor functies waarbij sprake is van seizoenswerk is in tien cao's gebruik gemaakt. Dat zijn er vier meer dan in 2017.

Uit de analyse blijkt dat een of meer afwijkingen in een cao per onderdeel van de ketenbepaling in 36 cao's voorkomt (49% van de werknemers). Afwijkingen hebben het vaakst betrekking op het aantal jaren (31 maal), gevolgd door het aantal contracten (23 maal) en tot slot de lengte van de tussenpoos (negen maal).

Kortom: het aantal cao's waarin afspraken over de ketenbepaling zijn aangetroffen, is toegenomen van 73 in 2017 naar 75 in 2018. In ruim de helft van de onderzochte cao's in 2018 (55 van de 99) wordt de wettelijke ketenbepaling gevolgd. Dat aantal is ongewijzigd ten opzichte van 2017. Het aantal cao's waarin gekozen is om gebruik te maken van de ruimte tot afwijking van de ketenbepaling die de Wwz biedt voor bepaalde groepen of situaties vertoont een lichte stijging ten opzichte van 2017.

3. Ontslagrecht

In deze paragraaf schets ik een beeld van de afspraken die cao-partijen in 2018⁷ hebben gemaakt over ontslag en transitievergoeding.

Daarnaast informeer ik u over enkele onderzoeken en over de stand van zaken van de aanpassing van de wetgeving in verband met de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid.

3.1 Cao-afspraken 2018 over ontslagrecht en transitievergoeding

Op basis van een steekproef onder 99 cao's, die van toepassing zijn op bijna 4,5 miljoen werknemers (80% van alle werknemers onder een cao) is onderzocht in hoeveel cao's gebruik is gemaakt van de ruimte die de wet

⁷ Het betreft cao's die geldig zijn op de peildatum 31-10-2018. Voor een aantal cao's die al eerder zijn geëxpireerd wordt verondersteld dat de afspraken in deze cao's ongewijzigd zijn voortgezet. De aangehaalde data in deze paragraaf zien op de peilperiode 1 januari 2018 tot en met 31 oktober 2018.

op het terrein van het ontslagrecht en de transitievergoeding biedt om maatwerkafspraken te maken.

Ten opzichte van 2017 is onveranderd dat in drie van de onderzochte cao's (van toepassing op 2% van de werknemers) een commissie is ingesteld (hierna: cao-commissie) die in plaats van het UWV een bedrijfseconomisch ontslag toetst.

Bij cao kunnen, voor het bepalen van de ontslagvolgorde, van het afspiegelingsbeginsel afwijkende regels worden opgesteld wanneer een cao-commissie is ingesteld. In twee van de drie genoemde cao's is daarvan gebruik gemaakt.

Als er geen cao-commissie is ingesteld, kan niettemin bij cao worden afgeweken van het afspiegelingsbeginsel door te bepalen dat maximaal 10% van de werknemers buiten het afspiegelingsbeginsel worden gehouden op grond van bovengemiddeld functioneren. In twee cao's is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Acht van de onderzochte cao's kennen een gelijkwaardige voorziening die in de plaats komt van de transitievergoeding.

3.2 Relevante onderzoeken

Onderzoek Tijdelijke Overbruggingsregeling transitievergoeding kleine werkgever

In mijn brief van 23 november 2018⁸ heb ik u geïnformeerd over de uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar de tijdelijke overbruggingsregeling transitievergoeding voor kleine werkgevers. Op grond van deze regeling⁹ mogen werkgevers met gemiddeld minder dan 25 werknemers de maanden die gelegen zijn voor 1 mei 2013 buiten beschouwing laten bij de berekening van de transitievergoeding, wanneer sprake is van een ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden die het gevolg zijn van een slechte financiële situatie van de werkgever. Deze regeling loopt tot 1 januari 2020.

De conclusie uit de onderzoeken is dat de overbruggingsregeling doet wat hij moet doen, maar in het algemeen te weinig effectief is. Het gebrek aan effectiviteit kan mede te maken hebben met de strengheid van de gehanteerde financiële criteria waaraan voldaan moet zijn voordat gebruik kan worden gemaakt van de overbruggingsregeling transitievergoeding. In diezelfde brief heb ik ook aangegeven hoe ik voornemens ben om deze financiële criteria ruimer en daarmee eenvoudiger te maken. Deze maatregel was reeds aangekondigd in het Regeerakkoord en is in werking getreden met ingang van 1 januari 2019.

Evaluatieonderzoek Wet werken na AOW-gerechtigde leeftijd

In de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd is een evaluatiebepaling opgenomen dat de werking van deze wet gedurende de eerste twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd zal worden. De wet is in werking getreden op 1 juli 2016. De verwachting is dat het evaluatieonderzoek eind 2019 aan de Kamer toegezonden zal worden.

⁸ Kamerstuk 34 351, nr. 29.

⁹ De regeling is uitgewerkt in artikel 7:673d Burgerlijk Wetboek, artikel 24 van de Ontslagregeling en artikel 8 van de Regeling UWV ontslagprocedure.

3.3 Relevante wet

Wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij bedrijfseconomische redenen of langdurige arbeidsongeschiktheid

Met de Wet van 11 juli 2018, houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid¹⁰ wordt het mogelijk gemaakt dat werkgevers worden gecompenseerd voor de kosten die gemoeid zijn met ontslag van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer¹¹ en krijgen cao-partijen meer ruimte om af te wijken van de transitievergoeding die verschuldigd is bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen¹².

4. WW

Deze paragraaf geeft een toelichting op de stand van zaken met betrekking tot de wijzigingen in de WW die voortkomen uit de Wwz. Het betreft wijzigingen van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (Dagloonbesluit) en van de Tijdelijke regeling tegemoetkoming Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (Tijdelijke regeling). Ten slotte wordt de stand van zaken gegeven met betrekking tot de mogelijkheid tot reparatie van het zogenaamde derde WW-jaar en de conversie van «oude» WW-uitkeringen.

4.1 Dagloonbesluit werknemersverzekeringen

In mijn vorige halfjaarlijkse rapportage¹³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over stand van zaken met betrekking tot de derde groep WW-gerechtigden die te maken hebben gehad met nadelige inkomensgevolgen na de wijziging van het Dagloonbesluit per 1 juli 2015. Het gaat bij deze derde groep om werknemers die in de periode van 1 juli 2015 tot 1 december 2017 recht op een WW-uitkering hebben gekregen en tijdens de referteperiode van het dagloon een ZW-uitkering (van minder dan 100% van het ZW-dagloon) of minder loon van hun werkgever wegens ziekte hebben ontvangen. Het Dagloonbesluit is hierop reeds aangepast zodat het dagloon van de WW-gerechtigde, die wegens ziekte minder inkomen heeft ontvangen in de dagloonreferteperiode, niet meer lager is als gevolg van ziekte.

Ook voor deze derde groep WW-gerechtigden is voorzien in een eenmalige tegemoetkoming. De Tijdelijke regeling is hierop reeds aangepast. Van 1 januari 2018 tot 1 juli 2018 konden WW-gerechtigden zich op de website van het UWV melden. Daarna is het UWV gestart met de beoordeling van het recht op en de vaststelling van de hoogte van de eenmalige tegemoetkoming. Inmiddels heeft het UWV ongeveer 600 meldingen ontvangen. Het UWV heeft alle meldingen die vóór 1 juli zijn ontvangen vóór 1 oktober 2018 beoordeeld en uitbetaald. Vanaf 1 juli 2018 kunnen WW-gerechtigden zich nog melden bij het UWV wanneer zij menen dat zij voldoen aan de voorwaarde voor toekenning van deze eenmalige tegemoetkoming. Het precieze aantal en het gemiddelde bedrag van de tegemoetkoming zal worden opgenomen in het UWV-jaarverslag over 2018.

¹⁰ Stb. 2018, nr. 234.

¹¹ Beoogde invoeringsdatum is 1 april 2020.

¹² Beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2020.

¹³ Kamerstuk 35 351, nr. 28.

4.2 Reparatie beperking duur en opbouw WW en loongerelateerde uitkering WGA

Vanaf 1 januari 2016 is de maximale WW-duur vanwege de Wwz stapsgewijs verlaagd naar 24 maanden. In het sociaal akkoord 2013 hebben partijen afgesproken om de beperking van 38 naar 24 maanden per 1 januari 2016 te repareren tot 38 maanden, en om de versoberde opbouw van de WW en van de loongerelateerde uitkering WGA te repareren. Vanaf begin 2017 is sprake van de mogelijke uitvoering van de private aanvulling WW en WGA via een gezamenlijk fonds en een verzamel-cao.

Onderstaand overzicht geeft de situatie weer per 31 oktober 2018.

83 cao's van de in 2018 onderzochte 99 cao's, van toepassing op 76% van de werknemers, bevatten afspraken over reparatie van het 3^e WW-jaar. In 56 gevallen gaat het om concrete afspraken, in 27 gevallen om procesafspraken.

Tabel 1 Reparatie 3^e WW jaar naar soort afspraak

soort afspraak	aantal cao's	% werknemers
Concrete afspraak:		
– aanspraak om te repareren	6	2
– aanvulling door bovenwettelijke regeling	20	26
– aansluiting bij verzamel-cao PAWW	30	23
procesafpraak	27	24
totaal	83	76

In zes cao's is de concrete afspraak gemaakt dat er zal worden gerepareerd. De betreffende partijen hebben aangegeven gebruik te gaan maken van de mogelijkheid zich aan te sluiten bij een verzamel-cao van de Stichting PAWW.

In 20 cao's (waarvan 16 in de sector overige dienstverlening) zal de reparatie plaatsvinden middels een bovenwettelijke WW-regeling.

In 30 van de onderzochte cao's is sprake van reparatie door aansluiting bij de Stichting PAWW (Private Aanvulling WW en loongerelateerde WGA-regeling).

Eind 2017 is voor het eerst voor cao-partijen de mogelijkheid geconcretiseerd om zich aan te sluiten bij een landelijke organisatie die de uitvoering van de reparatie van het 3^e WW-jaar verzorgt, de Stichting PAWW. Deze stichting voert de regeling uit, waarbij de werkgever de premie op het brutoloon van deelnemende werknemers inhoudt en aan de stichting afdraagt¹⁴. Aansluiting van cao-partijen bij deze landelijke uitvoeringsorganisatie vindt plaats op basis van zogenoemde verzamel-cao's. In deze cao's worden de rechten en plichten van werkgevers en werknemers vastgelegd.

Op het peilmoment eind oktober 2018 zijn er 15 verzamel-cao's PAWW bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangemeld. De 15 verzamel-cao's hebben betrekking op vijf sectoren, te weten Agrarisch, groen en visserij (1 maal), Industrie en Techniek (3 maal), Bouw (3 maal),

¹⁴ Informatie van website Stichting PAWW via www.SPAAWW.nl

Niet semi-publieke dienstverlening (5 maal) en Semi-publieke dienstverlening (3 maal)¹⁵.

Aan deze 15 verzamel-cao's zijn 30 van de onderzochte cao's verbonden. In de helft hiervan gaat het om ondernemings-cao's (o.a. Flora, Aegon, ING en Post NL (inclusief de postbezorgers)). In de andere 15 gevallen gaat het om bedrijfstak-cao's (o.a. Glastuinbouw, Bouwnijverheid, Jeugdzorg, Kinderopvang en het Schoonmaak- en glazenwassersbedrijf).

Naast de cao's met concrete afspraken zijn er 27 cao's die procesafspraken bevatten, waarin partijen aangeven nog nader onderzoek te plegen, overleg te voeren, een werkgroep in te stellen en/of aanvullende afspraken te zullen maken. In twee cao's is daarbij aangegeven zich mogelijk aan te sluiten bij de Stichting PAWW.

Het UWV kan tegen betaling van de kosten gegevens verstrekken aan private uitvoerders die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de private aanvulling, volgens door het UWV vastgestelde en voor aanvang van het kalenderjaar gepubliceerde tarieven. Het UWV kan bij de vaststelling van tarieven rekening houden met kosten voor ontwikkeling van systemen voor de verstrekking van gegevens, kosten voor aansluiting van ontvangers van de gegevens op systemen van het UWV en kosten per verstrekking (artikel 3.3a Regeling SUWI).

4.3 Conversie WW-uitkeringen

Zoals in mijn brief van 9 juli 2018 is aangekondigd, heeft het UWV per 1 oktober 2018 alle WW-uitkeringen op grond van de «oude» WW-systematiek (urenverrekening en weeksystematiek) omgezet naar de nieuwe WWZ-systematiek (inkomstenverrekening en maandsystematiek). Het UWV verwachtte medio 2018 nog dat ongeveer 4.000 WW-uitkeringen omgezet moesten worden naar de nieuwe uitkeringssystematiek, dat bleken er ongeveer 2.500 te zijn.

5. Tot slot

In deze halfjaarlijkse rapportage Wwz kwamen achtereenvolgens flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW aan de orde.

De economische groei is in de afgelopen periode robuust gebleken en dat is zichtbaar in de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid is opnieuw snel gestegen, zowel het aantal werknemers met een vast contract als werknemers met een flexibel contract is toegenomen. Daarbij is vermeldenswaardig dat het aantal werknemers met een vast contract op jaarbasis, gezien over de afgelopen vier kwartalen, sneller is toegenomen dan het aantal werknemers met een flexibel contract. De structureel dalende trend van het aandeel vaste arbeidsovereenkomsten in de afgelopen twee decennia is daarmee echter nog niet gekeerd. Met de maatregelen in de WAB wordt dan ook getracht om een nieuwe balans op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen, zodat ook op de lange termijn meer werkenden perspectief krijgen op zekerheid.

Verder valt op dat in ruim de helft van de onderzochte cao's de wettelijke ketenbepaling wordt gevolgd. Dat is ten opzichte van 2017 ongewijzigd gebleven. Het aantal cao's waarin is gekozen voor het gebruik maken van

¹⁵ Van deze 15 verzamel-cao's waren op 15-10-2018 14 cao's algemeen verbindend verklaard. De 14 cao's zijn tezamen, na algemeen verbindend verklaring, van toepassing op bijna 1,4 miljoen werknemers.

de ruimte tot afwijking van de ketenbepaling die de Wwz biedt, vertoont verhoudingsgewijs een lichte stijging ten opzichte van 2017.

Evenals in 2017 is in slechts een klein aantal cao's afspraken gemaakt op de terreinen waarvoor de wet op het terrein van het ontslagrecht en de transitievergoeding de ruimte biedt.

Wat betreft de WW zijn de aanpassingen, zoals het Dagloonbesluit, de Tijdelijke regeling en de conversie van de oude WW-uitkeringen naar de nieuwe Wwz-systematiek door het UWV zorgvuldig uitgevoerd en – op een enkel onderdeel na – volledig afgehandeld.

Uiteraard blijf ik uw Kamer informeren over de verdere ontwikkelingen gerelateerd aan de Wwz en de daaruit voortvloeiende actualiteiten op het gebied van flexibele arbeid, ontslagrecht en WW.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees