

Bijlage 1

**Plan van aanpak
monitor en evaluatie
Wet werk en zekerheid**

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding
- 2 Doelen van de Wet werk en zekerheid
 - 2.1 Onderdeel flexibele arbeid
 - 2.2 Onderdeel ontslagrecht
 - 2.3 Onderdeel WW
- 3 Evaluatievragen
 - 3.1 Onderdeel flexibele arbeid
 - 3.2 Onderdeel ontslagrecht
 - 3.3 Onderdeel WW
 - 3.4 Deelrapportages
- 4 Informatiebronnen voor monitor en evaluatie Wwz
 - 4.1 Onderdeel flexibele arbeid
 - 4.2 Onderdeel ontslagrecht
 - 4.3 Onderdeel WW
- 5 Tijdslijn: rapportages aan de Kamer

1. Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de Wet werk en zekerheid (Wwz) heb ik toegezegd om de wet in 2020 te evalueren. In de Wwz is een afzonderlijke evaluatiebepaling opgenomen over de ketenbepaling. Het onderhavige plan van aanpak betreft het monitoren van de effecten van de Wwz. De beschikbare informatie moet leiden tot een evaluatie van de Wwz in het algemeen en de ketenbepaling in het bijzonder. Het plan beschrijft op hoofdlijnen de doelen van de Wwz, de evaluatievragen, de informatiebronnen en welke rapportages de Tweede Kamer zal ontvangen.

De evaluatie van de Wwz is een onderzoek naar *doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid* van het beleid. Doel van de evaluatie is om na te gaan in welke mate de Wwz de beleidsdoelstellingen realiseert op het terrein van flexibele arbeid, ontslagrecht en WW.

Hierbij is het van belang om de evaluatie af te bakenen, en ook aan te geven wat *niet* wordt meegenomen in de evaluatie van de Wwz. Bij de evaluatie van de Wwz kan wel gekeken worden naar afwenteling naar bijvoorbeeld zelfstandigen. Evaluatie van specifiek beleid voor zelfstandigen is niet in de evaluatie aan de orde, de Wwz voorziet daar immers niet in.

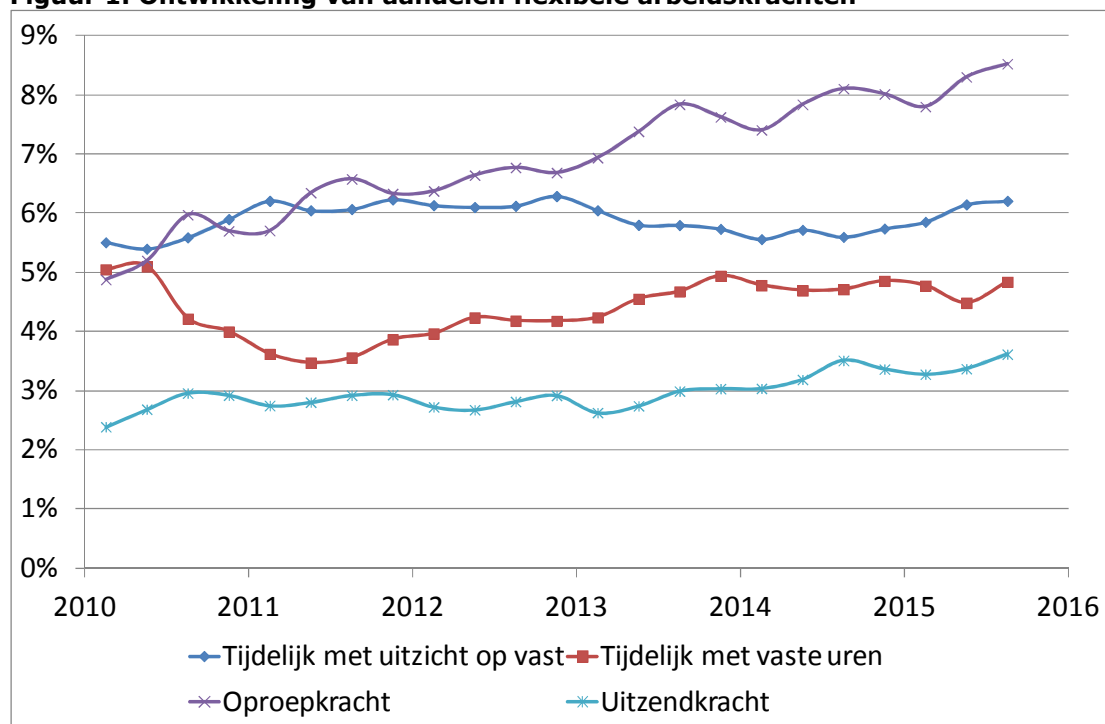
2. Doelen van de Wet werk en zekerheid

De algemene doelstelling van de Wwz is het bereiken van een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, het activerender maken van het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW en het bevorderen van werkzekerheid en inkomenszekerheid.

2.1 Flexibele arbeid

Zoals in de memorie van toelichting bij de Wwz is benadrukt, is flexibiliteit van grote waarde voor zowel werkgevers als werknemers. Flexibele arbeid wordt echter een probleem als werknemers langdurig en tegen hun zin werkzaam zijn binnen de flexibele schil en daardoor onvoldoende perspectief hebben op de arbeidsmarkt. In de afgelopen jaren is de flexibele schil gegroeid. Tegelijkertijd is het aandeel werknemers met een vast contract afgenomen. Figuur 1 geeft inzicht in de ontwikkeling van de aandelen flexibele arbeidskrachten tot en met het derde kwartaal van 2015.

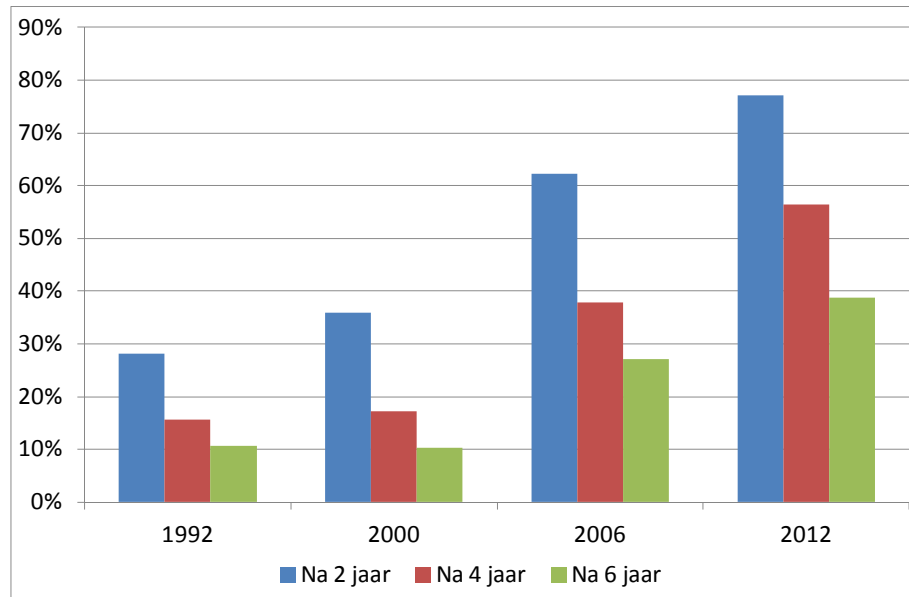
Figuur 1. Ontwikkeling van aandelen flexibele arbeidskrachten



Bron: CBS Statline

De groei van de flexibele schil wordt niet zozeer veroorzaakt door een stijging van het aantal werknemers dat te maken krijgt met tijdelijke en flexibele banen, maar vooral door een langer verblijf van die werknemers in de flexibele schil. In de afgelopen jaren is bijvoorbeeld zichtbaar dat het steeds langer duurt voordat werknemers met een tijdelijk contract doorstromen naar een vast contract. In 1992 had 28% van de betrokkenen na twee jaar nog geen vast contract en na zes jaar was dat 10%. In 2012 zijn die percentages toegenomen tot respectievelijk 77% en 39% (zie figuur 2).

Figuur 2. Duur van de arbeidzaamheid in tijdelijke contracten tot het krijgen van een vast contract



Bron: Bewerking SZW op basis van SCP Arbeidsaanbodpanel

Het overkoepelende doel van de maatregelen die met de Wwz zijn genomen op het terrein van flexibele arbeid is het voorkomen dat mensen langdurig en onvrijwillig ingeschakeld worden op basis van onzekere flexibele contracten, met name als het gaat om structureel werk. Met de maatregelen wordt de balans hersteld tussen vast en flexibel werk. Het doel van de wijziging van de ketenbepaling in het bijzonder is een snellere doorstroom van een tijdelijk naar een vast contract te realiseren en uitval naar inactiviteit op de arbeidsmarkt te voorkomen (het voorkomen van zogenoemde 'draaideurconstructies' met tijdelijke contracten).

2.2 Ontslagrecht

Het doel van de wijziging van het ontslagrecht is om te komen tot een eenduidig, sneller, eerlijker en minder kostbaar ontslagrecht dat meer gericht is op het vinden van een nieuwe baan en dat ook zorgt voor een snellere doorstroom naar een vast contract. Het nieuwe ontslagrecht is eenduidig doordat in de wet en in lagere regelgeving de criteria voor ontslag zijn opgenomen, waar zowel het UWV als de rechter aan toetsen. Dit komt ten goede aan de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het nieuwe ontslagrecht is eerlijker omdat elke werknemer bij een dienstverband van twee jaar of langer in beginsel recht heeft op een transitievergoeding. Hiermee is het niet langer afhankelijk van de gekozen ontslagroute of de werknemer een vergoeding krijgt bij ontslag. Aangezien de transitievergoeding lager is dan de vergoeding op basis van de oude kantonrechtformule is ontslag over het algemeen genomen minder kostbaar.

2.3 WW

Het doel van de wijzigingen in de WW is in de eerste plaats om deze activerender te maken door te stimuleren dat werknemers die werkloos worden het werk hervatten. Dit betreft maatregelen uit de WWZ zoals de duurverkortung en aanpassing opbouw WW, de aanscherping van het besluit

passende arbeid en de inkomensverrekening in de WW. Daarbij is een tweede doel het tegengaan van langdurige werkloosheid. Bij deze maatregelen is het behouden van een inkomenswaarborg voor oudere werklozen een aandachtspunt. Een derde doel van de wijzigingen in de WW is om een bijdrage te leveren aan het structureel op orde brengen van de overheidsfinanciën.

3. Evaluatievragen

De hoofdvraag voor de evaluatie van de Wwz is in welke mate de maatregelen uit de Wwz in relatie tot de beoogde doelen van de wet doeltreffend en doelmatig zijn, en in welke mate de wet de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid heeft bevorderd. Daarbij zijn de volgende algemene vragen te stellen:

- Welke gevolgen heeft de Wwz gehad voor de dynamiek op de arbeidsmarkt?
 - Heeft de Wwz de basis gelegd voor investeringen in de wendbaarheid en de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt? Is er een toename van mobiliteit/van-werk-naar-werk? Is er sprake van activering? Hoe hebben sociale partners hun rol hierbij opgepakt?
 - Wat is de ontwikkeling van het aandeel van verschillende contracten (tijdelijk, vast, uitzend, oproep, etc.)?
- Hoe is de werkzekerheid en inkomenszekerheid beïnvloed door de Wwz?

3.1 Flexibele arbeid

De beschreven doelen van de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid leiden tot de volgende evaluatievragen:

- In hoeverre wordt met de flexmaatregelen uit de Wwz voorkomen dat werknemers langdurig en onvrijwillig ingeschakeld worden op basis van onzekere flexibele contracten?
- In hoeverre hebben de flexmaatregelen uit de Wwz geleid tot afwenteling in de richting van zelfstandigen (zonder personeel)?
- Hoe ontwikkelt de uitstroom uit de flexibele schil naar inactiviteit zich?

Wat betreft de ketenbepaling gaat het om de volgende evaluatievragen:

- Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten van de aanpassing van de ketenbepaling? Wordt door de aanpassing van de ketenbepaling in de Wwz het doel van de ketenbepaling (na verloop van tijd ontstaat zekerheid in de vorm van een vast contract) beter bereikt?
 - Welke effecten heeft de aangepaste ketenbepaling op de doorstroom van werknemers (waaronder uitzendkrachten) met tijdelijke contracten naar een vast contract?
 - Hoe ontwikkelt de uitstroom uit de flexibele schil naar inactiviteit zich?
 - Welke gevolgen heeft de (referteperiode van de) transitievergoeding op de doorstroom naar een vast contract?
 - Worden 'draaideurconstructies' met tijdelijke contracten voorkomen?
 - Hoe werkt de aanpassing van de ketenbepaling uit op de 'onderkant van de arbeidsmarkt'?

3.2 Ontslagrecht

De beschreven doelen van de maatregelen op het terrein van het ontslagrecht leiden tot de volgende evaluatievragen:

- Heeft de Wwz geleid tot een versterking van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van personen die met onvrijwillige baanbeëindiging geconfronteerd zijn?
- In welke mate wordt met de hervorming van het ontslagrecht bereikt dat werkgevers makkelijker mensen aannemen op basis van een vast contract, en worden verschillen tussen vaste en tijdelijke werknemers verkleind?
- In hoeverre heeft de Wwz een activerende werking? Gaat er van de Wwz een prikkel uit om de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt te vergroten? Leidt de Wwz tot meer van-werk-naar-werk bewegingen zonder tussenperioden van werkloosheid? In welke mate hebben sociale partners hierbij hun rol gepakt? Hoe wordt de mogelijkheid van een gelijkwaardige voorziening ingevuld en hoe gaat de rechter hiermee om?

Ik heb toegezegd om een aantal specifieke onderdelen van het ontslagrecht nader te bekijken. Het gaat hierbij om de ontbindingsgronden, de toepassing van het criterium 'ernstige verwijtbaarheid' en de uitwerking van de tijdelijke overbruggingsregeling MKB. De bijbehorende evaluatievragen bij deze onderdelen zijn de volgende:

Ontbindingsgronden

- Zijn de gronden voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst (artikel 7:669, derde lid, BW) toereikend voor de verscheidenheid aan gevallen die in de praktijk voorkomt?
 - Hoe gaan rechters om met ontslag bij onvoldoende dossieropbouw?
 - Past het feitencomplex waarop ontbindingsverzoeken zijn gebaseerd in de gronden van art. 7:669 BW? Of wordt een 'algemene ontbindingsgrond' in de Wwz gemist?

Criterium 'ernstige verwijtbaarheid'

- In hoeverre wordt met de voorwaarde dat een additionele billijke vergoeding slechts kan worden toegekend bij ernstige verwijtbaarheid van de werkgever, het doel bereikt dat deze vergoeding slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt toegekend? En in hoeverre wordt met de voorwaarde dat verlies van de transitievergoeding slechts kan plaatsvinden bij ernstige verwijtbaarheid van de werknemer, bereikt dat dit slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebeurt?
 - Hoe wordt het criterium van 'ernstige verwijtbaarheid' door de rechter toegepast?
 - In hoeveel gevallen is een additionele billijke vergoeding toegekend (gebaseerd op gepubliceerde jurisprudentie) en wat waren de omstandigheden van het geval?
 - Hoe hoog is de toegekende billijke vergoeding?
 - Hoe is het criterium 'ernstige verwijtbaarheid' toegepast bij gevallen waarin werknemer transitievergoeding zou verliezen?

Tijdelijke overbruggingsregeling MKB

- Als sprake is van bedrijfseconomisch ontslag door een slechte financiële situatie bij een kleine werkgever (gemiddeld minder dan 25 werknemers) dan komt deze werkgever mogelijk in aanmerking voor toepassing van de overbruggingsregeling voor de transitievergoeding. Hoe werkt deze overbruggingsregeling, opgenomen in artikel 7:673d BW, uit voor het MKB?
 - Hoe vaak wordt om toestemming gevraagd aan UWV voor toepassing van de overbruggingsregeling?
 - Hoe vaak wijst UWV toe of af en op welke gronden?
 - Is er jurisprudentie over dit onderdeel en wat kan daaruit worden geconcludeerd?
 - Moet de overbruggingsregeling worden verkort of verlengd?

3.3 WW

De beschreven doelen van de maatregelen op het terrein van de WW leiden tot de volgende evaluatievragen:

- Is de WW activerender geworden, blijkend uit een grotere en snellere werkhervatting en op welk niveau vindt werkhervatting plaats?
- Is er sprake van minder langdurige werkloosheid?
- Is de beoogde besparing op de WW gerealiseerd?
- Hoe groot is de uitstroom naar vervolgitkeringen of inactiviteit?
- Wat is de arbeidsmarktpositie van ouderen en moet de IOW wel of niet verlengd worden?

Ik heb toegezegd om specifiek de cao-afspraken die gemaakt worden over boven- en nawettelijke WW te monitoren. Het gaat hierbij om de volgende evaluatievragen:

- Hoeveel cao's zijn er afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over aanvullingen op de WW en wat is de inhoud van die afspraken?
- Is in deze cao's een koppeling gemaakt met afspraken over van-werk-naar-werk?

4. Informatiebronnen voor monitor en evaluatie Wwz

Het doel van monitoren is het volgen van de voortgang van bepaalde beleidsmaatregelen en het geven van inzicht in de (tussentijdse) resultaten van beleid. Veel informatie die nodig is voor het

beantwoorden van de hierboven gestelde evaluatievragen kan worden gevonden in bestaande bronnen (bijvoorbeeld reguliere CBS-statistieken, informatie uit reguliere enquêtes van TNO en SCP). Het gaat bijvoorbeeld om informatie over de ontwikkeling van de aandelen flexibele en vaste contracten, de doorstroom van flexibele naar vaste contracten of inactiviteit, werkhervattingskansen vanuit de WW en mobiliteit op de arbeidsmarkt. Daarbij is het uiteraard van belang om deze informatie zo goed als mogelijk te relateren aan de maatregelen uit de Wwz. Aanvullend onderzoek onder werkgevers zal hier inzicht in moeten bieden. Voor ontbrekende informatie is het nodig om nieuwe monitoren op te zetten, bestaande monitoren aan te vullen of om aanvullend onderzoek te laten verrichten. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie van UWV over de uitvoering van het ontslagrecht en de WW, om onderzoek naar cao-afspraken over onder meer de ketenbepaling, om analyse van jurisprudentie en om het verzamelen van informatie over de hoogte van ontslagkosten.

5. Tijdslijn

= flexibele arbeid

= ontslag

= WW

