Actal

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer mr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
16-08-2013

Onderwerp
Wetsvoorstel herziening flexibele arbeid, ontslagrecht en Werkloosheidswet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/2013/137

Bijlage(n)

Geachte heer Asscher,

Op 8 augustus jl. ontvingen wij het wetsvoorstel herziening flexibele arbeid, ontslagrecht en Werkloosheidswet. Het voorstel moderniseert de regelingen inzake de baan- en inkomenszekerheden en voert belangrijke wijzigingen door in de wettelijke regelingen van flexibele arbeid, het ontslagrecht en de werkloosheidsregelingen. Het schept tevens de wettelijke basis voor de introductie van premiedifferentiatie in de Werkloosheidswet (WW). De voorstellen hebben ingrijpende gevolgen voor de regeldruk van bedrijven en burgers, zowel initieel als structureel. De structurele verhoging van de regeldruk voor bedrijven wordt geraamd op € 69 mln. Gezien de impact op de regeldruk brengen wij advies uit. Ons advies treft u hieronder aan.

Wij stellen vast dat het maatschappelijk en economisch belang van het wetsvoorstel zeer groot is. Tezamen met andere maatregelen, die nog in voorbereiding zijn, is het doel van deze wet de arbeidsmarkt te equiperen voor de uitdagingen en kansen van de 21e eeuw. Het eindresultaat is een arbeidsmarkt, waarin sprake is van werkzekerheid voor de burger en continuïteit van bedrijven. Dit vraagt - gezien de huidige problemen op de arbeidsmarkt - om de nodige bijstellingen en aanpassingen in beleid en regelgeving. Om de wijzigingen optimaal tot hun recht te laten komen moeten onnodige drempels en irritaties bij burgers en bedrijven worden voorkomen. Niet alleen in de fase na de wijziging, maar ook in de fase van overgang, moet regeldruk worden voorkomen. Of beter geformuleerd: de activering van het stelsel moet hand in hand gaan met een gelijktijdige vermindering van regeldruk en irritatie. Dit bevordert het draagvlak en acceptatie van de voorstellen, en daarmee de beoogde activerende werking van het stelsel. Aldus vorm en inhoud gegeven kunnen de voorstellen ook een belangrijke bijdrage leveren aan de kabinetsdoelstelling om de regeldruk met netto € 2,5 mld. te verminderen[1]. Wij zijn ons bewust dat dit een ambitieuze, maar tegelijkertijd ook een uitdagende, opgave voor het kabinet is.

Onze adviezen, die hieronder volgen, zijn bedoeld om onnodige regeldruk en irritatie in de voorstellen te signaleren. Zij hebben tot doel om acties in gang te zetten om deze te voorkomen, weg te nemen of te compenseren.
Wij beoordelen de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

[1] Programmabrief "Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017" van 25 april 2013 (kenmerk DGBI-R&I / 13070342)

Contact
Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag
www.actal.nl
info@actal.nl

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Ontbreken van een deel van de berekening van de regeldruk

Werkzekerheid voor burgers en continuïteit van bedrijven zijn de belangrijkste kenmerken van het nieuwe stelsel. Om de beoogde werking van de arbeidsmarkt te realiseren moeten de wijzigingen gelijk optrekken met het voorkomen en wegnemen van onnodige drempels en irritaties bij burgers en bedrijven. Om te kunnen bepalen of het wetsvoorstel hierin - in voldoende mate - slaagt, is het noodzakelijk om de regeldrukeffecten kwantitatief in beeld te brengen. Deze berekening is tevens nodig om vast te stellen of het wetsvoorstel bijdraagt aan het verwezenlijken van de kabinetsdoelstelling om de regeldruk met netto € 2,5 mld. terug te brengen.
De toelichting op het wetsvoorstel brengt de structurele toename van de regeldruk voor bedrijven met een bedrag van € 69 mln. op adequate wijze in beeld. Voor burgers is het volgens de toelichting niet mogelijk om op macro niveau een berekening te maken en uitspraken over een toe- of afname te doen. De toelichting geeft aan dat de effecten voor burgers te zeer afhangen van de individuele situatie, waarin zij verkeren. Dat bevreemdt ons, omdat er kennelijk wel mogelijkheden zijn om op macroniveau uitspraken te doen over de financiële effecten en de uitvoeringskosten. Deze hangen ook, in elk geval ten dele, af van dezelfde individuele situatie van de burger(s).
In de toelichting ontbreekt de berekening van de initiële (eenmalige) regeldruk voor burgers en bedrijven. Deze mag naar onze mening niet achterwege blijven, omdat de voorgenomen wijzigingen alle werkgevers en werknemers in Nederland raken. Dat zijn ruim 7 miljoen werknemers en ruim één miljoen bedrijven. Zij allen moeten kennis nemen van de wijzigingen. Voor bedrijven zijn er ook extra kosten als gevolg van de aanpassing van de handboeken en handleidingen, de diverse reglementen en de administratieve procedures en beschrijvingen op het terrein van personeel en organisatie.

Wij adviseren om in de toelichting op het wetsvoorstel de initiële en structurele regeldruk niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief, volledig in beeld te brengen en de berekening niet te beperken tot die van de toename van de structurele regeldruk voor bedrijven.

Ontbreken van compensatie voor de toename van de structurele regeldruk

De toelichting laat voor bedrijven een structurele toename van de regeldruk met € 69 mln. aan inhoudelijke nalevingskosten zien. Aangenomen mag worden dat de snellere overgang van werknemers vanuit de WW naar de bijstand ook voor burgers een structurele toename van de regeldruk brengt. Burgers krijgen immers met verkorting van de WW-duur sneller met de complexere regelgeving van de bijstand te maken, bijvoorbeeld door de vermogens- en partnertoets. Verder zijn er ook nog de initiële kosten, zoals die van de kennisname en de aanpassing van processen en handboeken. Omdat de voorstellen alle werknemers en bedrijven in Nederland raken, zijn deze initiële (kennisname-) kosten naar verwachting substantieel.

Actal

Alhoewel de effecten voor burgers en de initiële kosten nog niet in beeld zijn gebracht, is toch al wel de conclusie te trekken dat dit wetsvoorstel niet gaat bijdragen aan het halen van de doelstelling van het kabinet (om de regeldruk met netto € 2,5 mld. te verminderen). Sterker nog het wetsvoorstel gaat forse extra inspanningen van het kabinet vragen om de doelstelling alsnog te kunnen realiseren. Dat is teleurstellend, maar ook opvallend, omdat dit wetsvoorstel in de programmabrief van het kabinet niet is genoemd als een maatregel uit het regeerakkoord die tot een toename van de regeldruk kan leiden[2].
De toelichting op dit wetsvoorstel biedt geen inzicht in de wijze waarop de structurele toename wordt gecompenseerd. Evenmin maakt het duidelijk hoe en binnen welke termijn de initiële kosten door burgers en bedrijven (kunnen) worden terugverdiend. Duidelijk is al wel dat dat met dit wetsvoorstel niet kan en zal gebeuren.

Wij adviseren in de toelichting aan te geven op welke wijze de toename van de structurele regeldruk wordt gecompenseerd en op welke wijze en binnen welke termijn de initiële kosten (kunnen) worden terugverdiend.

Wij tekenen hierbij nog aan dat het wetsvoorstel ook de basis schept voor de introductie van premiedifferentiatie in de WW. De introductie van dit instrument in de WAO, WIA en ZW heeft laten zien dat deze tot een structurele toename van de regeldruk voor bedrijven leidt. Bedrijven moeten er dus rekening mee houden dat de regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel nog verder kan oplopen als deze premiedifferentiatie wordt geïmplementeerd. Welke regeldruk dat exact zal zijn is afhankelijk van de nadere regelgeving, die nog moet worden getroffen.

Wij adviseren de nadere regelgeving met betrekking tot de premiedifferentiatie WW voor advies aan ons voor te leggen.

Eén ontslagroute als minder belastend alternatief en maximale inzet op harmonisatie
Het huidige ontslagrecht kent een duaal stelsel. Het brengt voor bedrijven met zich mee dat zij een beoordeling en afweging (moeten) plegen van de route waarlangs het ontslag wordt geëffectueerd. Een bedrijf kan op dit moment bij ontslag uit twee routes kiezen, via UWV of de Kantonrechter. De routes hebben elk hun eigen spelregels en voorschriften, en ook hun eigen uitvoeringspraktijk. Het huidige stelsel vereist meer kennis en inzicht van bedrijven en werknemers dan strikt genomen voor een ontslag nodig zou zijn. Het leidt tot omvangrijker handboeken en complexere procedures, die door bedrijven moeten worden opgesteld, beschreven en onderhouden. Uitgebreide voorlichting is iedere keer weer nodig om van alle relevante aspecten van de beide routes op de hoogte te zijn en te blijven. De complexiteit noopt in veel gevallen tot het inschakelen van (externe) adviseurs en rechtshulpverleners om bedrijf en werknemer te begeleiden bij de toepassing van de regels. Dit alles geeft aan hoezeer het huidige duale karakter tot meer regeldruk leidt en derhalve herziening - ook vanuit het oog van regeldruk - zeer gewenst is.

[2] Blz. 4, laatste alinea van de Programmabrief "Goed geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017 van 25 april 2013 (kenmerk DGBI-R&I / 13070342)

Een herziening van het ontslagrecht biedt een uitgelezen kans om het ontslagrecht te vereenvoudigen om zo de bestaande (onnodige) regeldruk en irritatie voor burgers en bedrijven *merkbaar* te verminderen. Dat komt draagvlak en acceptatie ten goede.

Omdat een optimale werking van de arbeidsmarkt gebaat is bij draagvlak en instemming van de sociale partners is van groot gewicht dat over het ontslagrecht afspraken in het Sociaal Akkoord zijn vastgelegd. Dit wetsvoorstel dient ter uitwerking van deze afspraken. Een aantal gemaakte uniformerings- en harmonisatieafspraken van het Sociaal Akkoord en het wetvoorstel, zoals die over de (transitie)vergoeding bij de beide ontslagroutes, zijn uit het oogpunt van regeldruk van groot belang. Met eenduidigheid, ook ten aanzien van de vergoedingen, vermindert de regeldruk voor burgers en bedrijven. Toch neemt het wetsvoorstel niet alle regeldruk weg, zoals hiervoor is geschetst. Er is meer mogelijk; zeker als gekozen zou worden voor eenheid en uniformiteit door de twee ontslagroutes naar één route terug te brengen. De harmonisatie en eenvoud, ook in procedure, zou daarmee volledig gerealiseerd zijn. En de regeldruk voor burger en bedrijf maximaal zijn verminderd.

Wij adviseren om – mocht daartoe nog ruimte bestaan – slechts één ontslagroute (in plaats van twee) als minder belastend alternatief te overwegen. Wij adviseren om maximaal in te zetten op het harmoniseren van voorwaarden en eisen, zoals dat ook met de transitievergoeding is gelukt.

Regeldruk door uitzonderingsmogelijkheden op wettelijke regels voor tijdelijke arbeidscontracten

Het wetsvoorstel wijzigt de spelregels met betrekking van het aangaan en verlengen van tijdelijke arbeidscontracten. De wijzigingen zijn bedoeld om flexibele werknemers meer zekerheden te bieden en hen niet nodeloos lang in een flexibele verhouding tot werkgevers te laten staan. Zo wordt de termijn voor tussenpozen tussen tijdelijke arbeidsverhoudingen van 3 maanden naar 6 maanden verlengd. Daarvan kan niet meer bij CAO worden afgeweken. Volgt een nieuw tijdelijk contract met de werkgever binnen deze termijn van 6 maanden, dan wordt deze geacht daarvan formeel de opvolger te zijn. De maximumtermijn van de keten gaat terug van 3 naar 2 jaar. In deze periode van 2 jaar mag het aantal elkaar opvolgende tijdelijke arbeidsverhoudingen niet het wettelijk toegestane maximum overschrijden. Gebeurt dat wel dan heeft dat tot gevolg dat de werknemers in vaste dienst van de werkgever zijn. De eisen voor tijdelijke arbeidsverhoudingen worden met deze wijzigingen aangescherpt. Een aantal mogelijkheden tot afwijken komt te vervallen. Dat bevordert de inzichtelijkheid en eenvoud van de regeling en neemt enige regeldruk weg.
Tegelijkertijd introduceert het wetsvoorstel weer een aantal nieuwe uitzonderingen op de hoofdregels. Het schept ook de basis voor nieuwe mogelijkheden tot afwijken van de hoofdregels (bij CAO of nadere regels). In een aantal gevallen is de nieuwe mogelijkheid tot afwijken gekoppeld aan vrij subjectieve criteria, zoals bijvoorbeeld de "intrinsieke aard van de bedrijfsvoering". De nieuwe uitzonderingen, soms dus in combinatie met subjectieve criteria, verhogen de ondoorzichtigheid en complexiteit van de nieuwe regeling. Daarmee neemt het risico op extra regeldruk voor bedrijven en werknemers toe.

Wij adviseren om in de toelichting aan te geven op welke wijze de regeldruk als gevolg de nieuwe uitzonderingen en de subjectieve criteria in de uitvoeringspraktijk wordt voorkomen.

Extra regeldruk door onderscheid van bedrijven in grootte op basis van het aantal werknemers

De herziening introduceert een transitievergoeding voor ontslagen werknemers. De regeling van de vergoeding is voor de beide ontslagroutes gelijk. De hoogte is afhankelijk van de duur van het dienstverband en – in de overgangsfase - de leeftijd van de werknemer. Voor oudere werknemers voorziet het wetsvoorstel in een overgangsregeling. De wet introduceert de mogelijkheid om voor werkgevers met minder dan 25 werknemers een uitzondering op deze overgangsregeling te treffen. Hiermee wordt opnieuw een indeling van bedrijven geïntroduceerd en toegevoegd aan de reeks, die al in andere wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de Wet op de ondernemingsraden) voorkomt. Op het risico van extra regeldruk door verschillende wijzen van indelen van bedrijven en het hanteren van verschillende grenzen bij deze bedrijfsindelingen hebben wij al in ons advies over de premiedifferentiatie voor flexibele arbeidsrelaties gewezen[3]. Wij constateren dat deze problematiek ook speelt bij het wetsvoorstel Participatiebijdrage quotumdoelstelling, waarover wij zeer binnenkort een advies uitbrengen. Wij brengen opnieuw onder de aandacht dat het zeer gewenst is om eerst tot een uniforme (wijze van) indeling van bedrijven (naar bedrijfsgrootte) te komen, alvorens weer een nieuwe wijze van indeling te introduceren. Diversiteit in grenzen en criteria verhoogt onnodig de regeldruk voor bedrijven.

Wij adviseren om tot een uniforme (wijze van) indeling van bedrijven naar bedrijfsgrootte voor alle bestaande en toekomstige wet en regelgeving te komen, alvorens in dit wetsvoorstel weer een nieuwe wijze van indeling op te nemen.

Eindoordeel

Onze bevindingen geven aan dat het wetsvoorstel en de toelichting de kwantitatieve gevolgen voor de regeldruk niet volledig in beeld brengen. Waar zij wel is berekend laat zij een structurele toename van de regeldruk voor bedrijven met € 69 mln. zien. Dit wetsvoorstel gaat forse extra inspanningen van het kabinet vragen om de doelstelling om de regeldruk met netto € 2,5 mld. te verminderen alsnog te halen.

Alles overwegende adviseren wij het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met het vorenstaande rekening wordt gehouden.

Hoogachtend,

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

[3] Brief Actal aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juli 2012 (Wijzigingsbesluit Wfsv inzake premiedifferentiatie), www.actal.nl

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
t.a.v. de Minister, mr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Directie Strategie en Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum	27 augustus 2013
contactpersoon	
e-mail	
telefoonnummer	
ons kenmerk	UIT 7184 S&O / DK
uw kenmerk	2013-0000082133
cc	-
bijlage	-
onderwerp	Advies wetsvoorstel hervorming flexrecht, ontslagrecht en Werkloosheidswet

Geachte heer Asscher,

Bij brief van 21 juni jl., met kenmerk 2013-0000082133 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel hervorming flexrecht, ontslagrecht en Werkloosheidswet (het "wetsvoorstel").

Volgens de inleiding op het wetsvoorstel wordt met het wetsvoorstel beoogd het ontslagrecht te vereenvoudigen, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bij ontslag te bevorderen, belemmeringen voor de mobiliteit van werknemers weg te nemen en de vergoeding bij ontslag te beperken en te richten op snelle werkhervatting. Voorts wordt overwogen dat het wenselijk is de rechtspositie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en een arbeidsovereenkomst met wisselende uren te versterken, de doorstroom van flexibele arbeid naar vaste arbeid te bevorderen, en de Werkloosheidswet een meer activerend karakter te geven.

Onder het huidige ontslagstelsel kan een werkgever die een dienstverband met een werknemer wil beëindigen dit op twee verschillende manieren doen: via de zogenaamde BBA-route en via de ontbindingsroute. Bij de BBA-route geschiedt de beëindiging van het dienstverband via opzegging door de werkgever, waarvoor hij moet beschikken over toestemming van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen ("UWV"). Bij de ontbindingsroute kan zowel de werkgever als de werknemer de kantonrechter verzoeken om de arbeidsovereenkomst te ontbinden.
Na invoering van het wetsvoorstel zal ontslag om bedrijfseconomische redenen en ingeval van langdurige ziekte via het UWV gaan, ontslag om persoonlijke redenen wordt door de kantonrechter beoordeeld. Voor zowel het UWV als de kantonrechter geldt in beginsel hetzelfde vergoedingenregime.

Gehoord de gerechten adviseert de Raad u als volgt.[1]

I. Inleiding

De Raad stelt voorop dat de noodzaak van wijziging van het ontslagrecht wordt onderschreven. Het huidige duale stelsel kan meebrengen dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld en ongelijke uitkomsten kennen. Daarnaast zijn er in het huidige stelsel grote verschillen in de bescherming van de rechtspositie van vaste werknemers en tijdelijke arbeidskrachten. Het ontslagrecht is voor de rechtzoekende niet altijd voldoende inzichtelijk en in zijn toepassing niet altijd voldoende voorspelbaar.

In een eerdere versie van het wetsvoorstel werd de rol van de kantonrechter beperkt vormgegeven. Het thans voorliggende wetsvoorstel kent aan de kantonrechter een belangrijke rol toe in het ontslagrecht. Gelet op de grote expertise en ervaring van de kantonrechter, acht de Raad dit een goede en terechte keuze. De Raad is ook verheugd over de keuze voor de invoering van een jarenlang door de praktijk gevoelde wens: de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie.

Bedenkingen heeft de Raad bij het vergoedingensysteem dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. De invoering van een uniform vergoedingensysteem bevordert de rechtszekerheid. Het voorgesteld vergoedingenregime is echter zodanig verfijnd, dat het geheel er niet eenvoudiger op wordt. Op de algemene uitgangspunten zijn verschillende uitzonderingen mogelijk (bijvoorbeeld het vanwege de financiële positie van de werkgever niet hoeven betalen van de transitievergoeding bij ontslag op bedrijfseconomische redenen, of het in verband met ernstige verwijtbaarheid van de werknemer niet hoeven te betalen van een vergoeding, dan wel juist moeten betalen van een hogere vergoeding). Dit komt, zeker in de eerste periode na invoering van de wet, de rechtszekerheid niet ten goede. Of het wetsontwerp tot dejuridisering van ontslagprocedures zal leiden, valt daarom – zeker in de beginfase - te betwijfelen.
Bedenkingen heeft de Raad ook bij de grote mate van gedetailleerdheid van de voorgestelde ontslagcriteria, ten opzichte van de huidige criteria voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Tot de grootste punten van kritiek op het huidige ontslagstelsel behoort voor zover de Raad bekend niét dat de kantonrechter te gemakkelijk of te onvoorspelbaar zou ontbinden dan wel de ontbinding zou weigeren. Het is de Raad daarom niet duidelijk (i) waarom de kantonrechter gebonden zou moeten zijn aan de

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad voor de rechtspraak de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

door het UWV te hanteren ontslagcriteria en (ii) wat de noodzaak is van het opnemen van een waslijst van criteria waar de ontbindingsrechter zich aan zou moeten houden. (Zie verder hoofdstuk III.)

In dit advies zal achtereenvolgens worden ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De route naar ontslag (h.II)
- Ontslagcriteria (h. III)
- Transitievergoeding en additionele vergoedingen (h. IV)
- Procedures (h. V)
- Flexibele arbeidsovereenkomst, proeftijd en concurrentiebeding (h. VI)
- Werkloosheidswet (h. VII)
- Werklast (h. VIII)
- Tot slot, implementatie (h. IX)

II. De route naar ontslag

Rechtsongelijkheid bij vergoedingen

Die rechtsongelijkheid die het gevolg is van het huidige ontslagstelsel uit zich naar de mening van de Raad vooral in de hoogte van de vergoedingen: de vergoeding ex artikel 685 ten opzichte van die van artikel 681. Na alle getroffen maatregelen in verband met de opzegtermijn en dergelijke en door de - wel algemeen aanvaarde, gedeeltelijke - reflexwerking van het Ontslagbesluit in de 685- procedures kan niet gesteld worden dat op de overige gebieden van het ontslagrecht sprake is van grote rechtsongelijkheid.
Door invoering van het wetsvoorstel krijgen in beginsel alle werknemers recht op een transitievergoeding. Door de uitzonderingen die de wet op dit recht maakt, zullen verschillen ook onder het huidige wetsvoorstel echter onvermijdelijk zijn.

Herplaatsing

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw vereiste voor opzegging door de werkgever: opzegging mag alleen als herplaatsing van de werknemer, eventueel na scholing, in een andere functie niet mogelijk is. De Raad wijst erop dat deze bepaling tot extra procedures kan leiden over de vraag of een passende functie na scholing voorhanden was of is.

Verzendingsproblemen bij schriftelijke verklaringen

Art. 670 bepaalt dat de werknemer een vaststellingsovereenkomt binnen 14 dagen kan vernietigen door middel van een schriftelijke verklaring. Art. 671 lid 2 bepaalt dat de werknemer binnen 14 dagen zijn instemming met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst kan herroepen door middel van een schriftelijke verklaring.
De Raad voorziet dat zich hier 'verzendingsproblemen' gaan voordoen, en bewijsproblemen met betrekking tot het tijdig vernietigd cq. herroepen hebben. Bovendien is het een fraudegevoelige regeling.
Ten aanzien van de instemming met de beëindiging adviseert de Raad om in de Memorie van Toelichting op te nemen dat een instemming onder voorwaarden, geen instemming is.

Combinatie van ontslaggronden
Artikel 671 a bepaalt dat de werkgever een ontslagvergunning moet aanvragen bij het UWV als hij wil opzeggen vanwege bedrijfseconomische omstandigheden of ingeval van langdurige ziekte van de werknemer. In de wettekst is niets geregeld over een combinatie van gronden; een werknemer is langdurig ziek en er is een verstoring van de arbeidsverhouding. Er lijkt dan een keuze te zijn. Teneinde te voorkomen dat werkgevers in twijfelgevallen bij beide instanties tegelijk een verzoek indienen, en ter voorkoming dat onverhoopt beide instanties zich niet-ontvankelijk verklaren, verdient het aanbeveling te bepalen dat bij een 'dubbele' ontslaggrond de kantonrechter zich niet onbevoegd dient te verklaren. Dit sluit aan bij het 'restkarakter' van de door de kantonrechter te beoordelen ontslaggronden.

Ontbinding op verzoek werknemer
Voor ontbinding door de kantonrechter op verzoek van de werknemer is aangesloten bij de huidige regeling ("omstandigheden zijn van dien aard dat de arbeidsovereenkomst billijkheidshalve op korte termijn hoort te eindigen"). Opvalt dat er geen verbinding is gemaakt met de lijst van gronden die geldt voor ontbinding op verzoek van de werkgever. De jurisprudentie over 'ontbinding in de opzegtermijn' blijft hiermee actueel.[2]

Vergoeding na ontslag met toestemming UWV
Op grond van art. 682 kan een werknemer de kantonrechter verzoeken een vergoeding toe te kennen als hij van mening is dat hij, met toestemming van het UWV, ten onrechte is ontslagen wegens langdurige ziekte. Opvalt dat geen vergoeding mogelijk is ingeval van een (volgens de werknemer) niet terecht ontslag, met toestemming van het UWV, op grond van bedrijfseconomische omstandigheden. Een werknemer die geen herstel van het dienstverband wenst, maar vindt dat hij recht heeft op een (hogere) vergoeding of van mening is dat de ontslagvergunning ten onrechte is verleend, lijkt tussen wal en schip te vallen. Het wijzigen van artikel 682 lid 1 sub b, door toevoeging van de grond 'bedrijfseconomische omstandigheden' verdient overweging.

Wetstechnisch
De gronden die in art. 669 lid 1 worden benoemd voor opzegging door de werkgever, zijn ook van toepassing op ontbinding. De term 'opzeggen' in lid 1 zou daarom gewijzigd kunnen worden in "opzeggen of laten ontbinden'.

III. Ontslagcriteria

Ontslagcriteria voor ontbinding door de kantonrechter
Opvallend is de grote mate van gedetailleerdheid van de voorgestelde ontslagcriteria, ten opzichte van de huidige criteria voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Tot de grootste punten van kritiek op het huidige ontslagstelsel behoort voor zover de Raad bekend niét dat de kantonrechter te gemakkelijk of te onvoorspelbaar zou ontbinden dan wel de ontbinding zou weigeren. Het is de Raad daarom niet duidelijk (i) waarom de kantonrechter gebonden zou moeten zijn aan de door het UWV te hanteren

[2] HR 11 december 2009, LJN BJ9069

ontslagcriteria en (ii) wat de noodzaak is van het opnemen van een waslijst van criteria waar de ontbindingsrechter zich aan zou moeten houden.

Het bezwaar van het opnemen van de uitvoerige ontslagcriteria is dat dit het ontslagrecht extra ingewikkeld maakt, waar juist vereenvoudiging van het ontslagrecht wordt nagestreefd. Dit wordt in de hand gewerkt door het in wetsartikelen herhaaldelijk verwijzen naar andere artikelen.
Bovendien levert de lange lijst van criteria ook een schijnzekerheid op, nu in art. 669 lid 2 onder g ('ernstig verstoorde verhouding') en onder h ('andere redenen') een restcategorie wordt benoemd. Soms doet zich de situatie voor dat het niet alleen niet meer van de werkgever gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te continueren, maar dat dat juist ook niet meer van de werknemer gevergd kan worden. Deze realiteit staat op gespannen voet met art. 669 lid 2 onder g en h en art. 671c. Deze artikelen gaan over de situatie dat continuering hetzij niet van de werkgever, hetzij niet van de werknemer gevergd kan worden.

De gedetailleerdheid van de regeling van art. 671b levert het risico op van lacunes of andere bedoelde effecten. Hier kan een aantal voorbeelden van gegeven worden:

- de kantonrechter moet het ontbindingsverzoek van de werkgever ten aanzien van een onvoldoende re-integrerende werknemer afwijzen als de werkgever de werknemer niet eerst heeft aangemaand. Waarom staat de waarschuwingsverplichting hier wel genoemd, maar bij de 'gewoon disfunctionerende' werknemer niet?
- de werknemer dient een redelijke periode te worden gegund om zijn gedrag aan te passen na de maning/staking van loon. Uit het artikel wordt niet duidelijk of beoogd wordt dat in vergelijking met de huidige praktijk (zonder maning) in de nieuwe situatie gemakkelijker ontbonden kan worden.
- Artikel 671b lid 3 bepaalt dat ingeval van ontbinding om bedrijfseconomische redenen de kantonrechter de in dat artikel genoemde ontbindende voorwaarde moet opnemen. Waarom wordt voorgeschreven hoe die voorwaarde exact moet luiden? Wellicht is er wel aanleiding om de voorwaarde niet te beperken tot het in dienst nemen van nieuw personeel door deze werkgever, maar zich ook te laten uitstrekken tot zuster- of moederbedrijven. Overigens kan een dergelijke voorwaarde ook onzekerheid geven: een procedure over de vraag of die voorwaarde is ingetreden kan lang duren.
- Art. 671b lid 8 onder b, bepaalt dat de kantonrechter het ontbindingsverzoek met betrekking tot een werknemer voor wie een opzegverbod geldt moet afwijzen als het verzoek verband houdt met het opzegverbod. Doorgaans zal de rechter dat ook doen, maar de wettekst miskent de praktijk dat het soms toch is aangewezen om in zo'n situatie wel te ontbinden (bijvoorbeeld omdat dit noodzakelijk is voor de gezondheidstoestand van de werknemer). De opmerking in de MvT dat zonder de voorgestelde wetsbepaling het opzegverbod een 'loze bepaling' zou worden slaat onvoldoende acht op het verantwoordelijkheidsgevoel van rechters.

<u>Representativiteit vakorganisaties</u>
De BBA-normen worden opgenomen in het BW. De Minister van SZW kan de normen nader invullen in een Nieuw Ontslagbesluit (NOB). Nieuw is dat CAO-partijen op onderdelen van de NOB-criteria

mogen afwijken. Het wetsvoorstel waarborgt onvoldoende dat die criteria door echt representatieve werkgevers- en vakorganisaties worden overeengekomen.

Toepassing CAO-criteria door de rechter?
Onduidelijk is of de 'maatwerk-criteria' die bij CAO worden overeengekomen gezien moeten worden als lagere regelgeving, die door de rechter moet worden toegepast. De MvT beperkt zich tot de constatering dat de rechter aan dezelfde criteria moet toetsen als die voor het UWV gelden. Het ligt evenwel voor de hand dat de rechter de maatwerkcriteria zal moeten toepassen. Dit is dan wel van invloed op de werkbelasting van de rechter. Tot op heden kon van het UWV niet gevergd worden alternatieve criteria toe te passen vanwege de werkbelasting.

Vervanging duurdere door goedkopere werknemers
Volgens de MvT, pagina 65, weigert het UWV thans een vergunning als de werkgever slechts kostenbesparing nastreeft door het vervangen van duurdere door goedkopere werknemers. De Raad deelt deze visie niet. In het huidige recht is het niet ondubbelzinnig niet toegestaan om duurdere door goedkopere arbeidskrachten te vervangen. Wanneer het voor de overleving van een bedrijf echt noodzakelijk is de loonkosten te beperken, zonder het aantal arbeidskrachten terug te brengen, kan het vervangen van duurdere door goedkopere arbeidskrachten in de huidige situatie een redelijke ontslaggrond vormen.

Eis van herplaatsing bij ontslag via UWV
Art. 669 stelt de eis dat voor ontslag een redelijke grond moet zijn en dat herplaatsing in een andere passende functie binnen een redelijke termijn niet mogelijk is. In geval van ziekte van de werknemer wordt thans van de werkgever een vergaande aanpassing van de werkorganisatie gevergd. Die verplichting geldt nu niet in bedrijfseconomische situaties. Verduidelijkt dient te worden of de wetgever wijziging van het materiële recht op dit punt beoogt.

IV. Transitievergoeding en additionele vergoedingen

De Raad constateert dat het nieuwe ontslagrecht een flink aantal vergoedingen kent. Het vergoedingensysteem wint hiermee niet aan overzichtelijkheid.[3] Bij de transitievergoeding (a.) en de additionele vergoeding (b.) plaatst de Raad de volgende kanttekeningen:

[3] De transitievergoeding op grond van artikel 673, de vergoedingen in artt. 681 en 682, de vergoedingen op grond van art. 7:671b lid 9 en art. 7:671b lid 10 BW, waarin weer twee soorten vergoedingen voorkomen, vervolgens art. 7:671, de vergoeding boven op de transitievergoeding van art. 673 lid 10, en de vergoedingen ingevolge art. 7:677 lid 2 en 3 BW die geen schadevergoedingen meer heten. Opvalt dat de vergoeding voor de werknemer als de werkgever hem een dringende reden voor ontslag op staande voet heeft gegeven, niet gemaximeerd is (art. 677 lid 5).

a. Transitievergoeding

Mobiliteit
Iedere werknemer die niet uit zichzelf vertrekt krijgt recht op een transitiebudget. Dit kan als neveneffect hebben dat een werknemer die verwacht op niet al te lange termijn te zullen worden ontslagen, niet uit eigen beweging ontslag zal nemen. Dit komt de mobiliteit, een van de doelstellingen van het wetsvoorstel niet ten goede.[4]

Schuldvergelijking
Op de transitievergoeding kunnen kosten in mindering worden gebracht. Dat zijn de kosten die direct gerelateerd zijn aan het ontslag, zoals een langere opzegtermijn en de kosten van outplacement. De minister heeft het voornemen ook andere kosten op de transitievergoeding in mindering te brengen, namelijk de kosten die verband houden met het bevorderen van de bredere inzetbaarheid van werknemers en kosten die eerder tijdens het dienstverband zijn gemaakt.
De Raad is van mening dat scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen scholing die gericht is op versterking van de arbeidsmarktpositie van de werknemer voor de toekomst en scholing die erop gericht is om het functioneren van de werknemer binnen de onderneming te verstevigen. Van deze laatste vorm van scholing plukt de werkgever zelf ook de vruchten, zodat schuldvergelijking niet in de rede ligt.

Betalingsonmacht werkgever
Het recht op de transitievergoeding geldt geheel of gedeeltelijk niet als de werkgever door het betalen ervan in ernstige financiële problemen komt. De minister kan terzake criteria ontwikkelen. De Raad wijst erop dat deze criteria getoetst zouden moeten worden aan het bepaalde in artikel 6:109 BW (bevoegdheid rechter tot matiging schadevergoedingsplicht). Hierbij kan wel de vraag gesteld worden of een transitievergoeding een schadevergoeding is. Dat de vergoeding er is om schade te dekken is verdedigbaar. Ook voor afwijkende regelingen in een cao geldt dat de cao-partners aan het bepaalde in artikel 6:109 BW zijn gebonden.
Voorts zij erop gewezen dat bepaaldelijk niet ondenkbaar is dat de werkgever zich vaak zal beroepen op betalingsonmacht, of dat een werkgever zich zal beroepen op schuldvergelijking en verrekening. Dit zijn, anders gezegd, proceduregevoelige elementen in de regeling van de transitievergoeding.

Art. 673 c lid 3 ziet op de situatie dat het UWV heeft geoordeeld dat de werkgever geen of een lagere transitievergoeding verschuldigd is. De bepaling is summier waar het gaat om de procedure bij de kantonrechter die hierop kan volgen. Onduidelijk is bijvoorbeeld welke criteria de kantonrechter moet hanteren, of de uitspraak van het UWV geschorst wordt zolang de kantonrechter nog niet heeft beslist, of tegen de uitspraak van de kantonrechter hoger beroep mogelijk is alsmede of de uitspraak van de kantonrechter uitvoerbaar bij voorraad is.

Een beroep op betalingsonmacht ingeval van ontbinding is volgens het wetsvoorstel niet mogelijk. Dit wekt bevreemding.

---

[4] Ook het overgangsrecht voor 50-plussers zal naar de verwachting van de Raad een extra belemmering vormen om voor de afloop van de overgangstermijn zelf van baan te veranderen.

Transitiebudget bij beëindigingsovereenkomst
Artikel 673 bepaalt onder welke voorwaarden een werknemer recht heeft op een transitievergoeding. De Raad gaat ervan uit dat ingeval werkgever en werknemer een beëindigingsovereenkomst sluiten, het de bedoeling is dat de transitievergoeding gewoon verschuldigd is. Het verdient aanbeveling dit in de wettekst of MvT tot uitdrukking te brengen.

Speciale positie oudere werknemers
De minister heeft het voornemen transitievergoedingen van oudere werknemers te laten verschillen al naargelang de ondernemer meer of minder dan 25 werknemers in dienst heeft. Tegen verschillende regimes pleit immer het arbitraire van zo'n regeling. Een werkgever met 24 werknemers is goedkoper uit dan de werkgever met 26 werknemers. Dit leidt tot calculerend werkgeversgedrag.

b. Additionele vergoeding

De artikelen 681 en 682 kennen de kantonrechter de bevoegdheid toe - op verzoek van de werknemer - een billijke vergoeding toe te kennen. Artikel 671b leden 9 en 10 bepalen dat de vergoeding alleen kan worden toegekend als de ontbinding het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever dan wel geheel of grotendeels te wijten is aan de werkgever.
In de MvT wordt een aantal voorbeelden gegeven van situaties waaraan kan worden gedacht voor toekenning van een zogenaamde additionele billijke vergoeding (zoals: werkgever voert een valse grond voor het ontslag aan, werkgever discrimineert, hij heeft onvoldoende zorg voor arbeidsomstandigheden, er is sprake van grovelijke niet-nakoming door de werkgever van zijn verplichtingen uit de arbeidsovereenkomst[5], of er is sprake van laakbaar gedrag van de werkgever.)
De Raad vraagt zich af welke situaties de minister kennelijk niet als ernstig verwijtbaar of geheel of grotendeels te wijten aan de werkgever heeft willen beschouwen. Het maken van onderscheid tussen lichtere en ernstigere mate van verwijtbaarheid is bepaald lastig. Aan de in de MvT genoemde voorbeelden zou nog een aantal voorbeelden toegevoegd kunnen worden[6]. Deze waren dan te voorzien

[5] Dit voorbeeld is minder gelukkig gekozen omdat het criterium van grovelijke niet-nakomig ook voorkomt in het huidige artikel 7: 678 BW dat ziet op het nemen van ontslag op staande voet door de werknemer. Hier gaat het om de meest vergaande vorm van schuld aan de zijde van de werkgever.
[6] Voorbeelden, waarbij geoordeeld zou kunnen worden dat de eindiging van de arbeidsovereenkomst geheel of grotendeels is te wijten aan de werkgever: (1) De werkgever biedt de disfunctionerende werknemer onvoldoende gelegenheid om zich te herstellen en om te verbeteren. De werkgever gaat er toe over om al na de constatering van disfunctioneren ontslag te vragen zonder eerst nog af te wachten of zich een verbetering voordoet nadat aan de werkneme aandacht zoals extra scholing, een coach o.i.d. is besteed. (2) De werknemer disfunctioneert ten gevolge van de omstandigheid dat hij niet meer in staat is de functie voldoende adequaat uit te oefenen. De werkgever die in zo'n geval niet alleen poogt de functie aan te passen maar zelfs andere passende arbeid binnen de onderneming aanbiedt, kan niet een ernstig verwijt gemaakt worden. Dat is anders indien de werkgever nalaat de functie aan te passen of een andere passende arbeid binnen de onderneming aan te bieden. Is het niet aanbieden van andere passende functie aan een oudere, niet meer goed functionerende werknemer, die gedurende een aantal jaren niet bijgeschoold is, een omstandigheid die geheel of grotendeels aan de werkgever te wijten is? (3) De werknemer vraagt zelf ontbinding nadat hij

van een bijbehorende kwalificatie. Invulling kan ook aan de rechter worden overgelaten. Dat levert echter voor langere tijd onduidelijkheid op.
In plaats van een catalogus van voorbeelden te schetsen met betrekking tot het gedrag van de werkgever, is het wellicht beter een ondergrens aan te brengen voor het gedrag van de werknemer. Zo zal de werknemer in meerdere of mindere mate iets te verwijten zijn bij schending van verschillende voorschriften (bijvoorbeeld ingeval van ziekte), computergebruik, roken en dergelijke.

V. Procedures

Bewijsrecht
Als over de gehele breedte van het ontslagrecht een verzoekschriftprocedure wordt ingevoerd, is niet duidelijk welk proces- en bewijsrecht hierop van toepassing wordt. In de huidige situatie is artikel 284 Rv (dat ziet op verzoekschriftprocedures) van toepassing, voorzover de aard van de zaak zich hier niet tegen verzet. Zo wordt er bijvoorbeeld een uitzondering gemaakt op het gebied van het horen van getuigen, omdat uitgebreide getuigengehoren geacht worden niet verenigbaar te zijn met het karakter van de ontbindingsprocedure, die gericht is op een spoedige beslissing. De Raad gaat ervan uit dat de keuze voor de verzoekschriftprocedure tot gevolg heeft dat op die procedure in beginsel ook het bewijsrecht van toepassing is. Dit punt behoeft verduidelijking in de MvT.

Hoger beroep
Het wetsontwerp maakt hoger beroep en cassatie in alle gevallen mogelijk, mits is voldaan aan de ondergrens van artikel 332 Rv. Dat betekent dat dus ook dat rechtsmiddelen aangewend kunnen worden tegen een ontbindingsbeschikking van de kantonrechter, terwijl art. 685 lid 11 BW nu nog bepaalt dat hoger beroep en cassatie uitgesloten zijn.
Zoals eerder gezegd is de Raad verheugd over het openstellen van de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie, temeer nu de gevolgen van een ontbindingsbeschikking voor partijen zeer groot kunnen zijn.

Doorzendplicht kantonrechter- UWV en omgekeerd
Voor de situatie dat men zich tot het UWV wendt, maar bij de kantonrechter moet zijn en omgekeerd is niets geregeld. Het verdient aanbeveling in de wet een doorzendplicht op te nemen naar analogie van artikel 69 Rv (de zogenaamde 'spoorwisselbepaling' met behulp waarvan een verkeerd ingeleide procedure alsnog in het juiste spoor gezet kan worden).
Het is onwenselijk dat een werkgever na een betrekkelijk lange procedure te horen krijgt dat hij de verkeerde ingang gekozen heeft, dat hij in zijn verzoek niet-ontvankelijk is en dat hij bij de bevoegde instantie weer van voren af aan moet beginnen met de procedure.

---

op non-actief is gesteld. Achteraf blijkt dat de op non-actiefstelling ten onrechte heeft plaatsgevonden. Een variant hierop is de werknemer die ten onrechte ergens van beschuldigd is, waarna zijn naam is besmeurd en de werkgever hier inadequaat op reageert, zodat de werknemer de kantonrechter om ontbinding verzoekt.

Ontslag op staande voet
De nieuwe regeling van art. 677 met betrekking tot ontslag op staande voet is voor een belangrijk deel gelijk aan de huidige wettelijke regeling, zij het dat de matigingsbevoegdheid anders is ingevuld. Nu geldt krachtens artikel 680 lid 5 voor de matiging van de hoogte van de schadevergoeding een benedengrens: het loon voor de duur van de wettelijke opzegtermijn of het loon over een periode van 3 maanden. Die laatste grens is in het wetsontwerp niet meer opgenomen. In de toelichting (pag. 70) ontbreekt de redengeving voor die wijziging.

VI. Flexibele arbeidsovereenkomst, proeftijd en concurrentiebeding

Flexibele arbeidsovereenkomst
Het wetsvoorstel beoogt langdurig verblijf in de flexibele schil zo veel mogelijk terug te dringen, in het bijzonder waar dit wordt veroorzaakt door oneigenlijk gebruik van flexcontracten. Hoewel de maatregelen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld passend lijken, wordt hiermee niet voorkomen dat na het verstrijken van de periode van 24 maanden (art. 668a lid 1a) of na het derde contract van art.668a lid 1b een time out van 6 in plaats van 3 maanden wordt ingelast, om vervolgens aan de opbouw van een nieuwe keten te beginnen. Voor schrijnende gevallen lijkt de uitspraak van de Amsterdamse kantonrechter (LJN BW6495 ofwel JAR 2012,160) ook in het nieuwe recht zijn betekenis te behouden: het kan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn, dat de werkgever deze werknemer niet hetzij voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in aanmerking brengt, hetzij de banden met deze werknemer duurzaam staakt.

Afwijking van maximumtermijn en tussenpoos
Bij CAO of regeling van een daartoe bevoegd bestuursorgaan kan – onder bepaalde voorwaarden - worden afgeweken van de maximumtermijn van art. 668 lid 1a en de tussenpoos van art. 668 lid 1b. In art.668a lid 5 wordt dit als volgt verwoord: afwijking is toegestaan "als uit die overeenkomst of regeling blijkt dat voor bij die overeenkomst of regeling te bepalen functies of functiegroepen de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering deze verlenging of verhoging vereist".
De Raad tekent hierbij aan dat de term 'intrinsiek' enigszins vaag is, en dat er licht zit tussen de wettekst die spreekt van "bedrijfsvoering" en de MvT die spreekt van "productieproces", hetgeen refereert aan een klassieke industriële sector. Niet uitgesloten is dat afwijking wordt overeengekomen door een niet-representatieve vakorganisatie, nu niet de eis van algemeen verbindendheid wordt gesteld. Dit is onwenselijk.
De representativiteit speelt ook bij artikel 668a lid 6a, zij het dat hier de oplooprem van "onder bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te stellen nadere voorwaarden" aanwezig is.
Artikel 668a lid 7 roept de vraag op op welk moment wordt gemeten of de werknemer nog geen 18 jaar is. Aangenomen moet worden, dat dat het overgangsmoment is tussen tijdelijk en vast. Dit zou duidelijker in de tekst naar voren gebracht kunnen worden.

Proeftijd
Art. 652 lid 4 bepaalt dat geen proeftijd kan worden overeengekomen als de overeenkomst is aangegaan voor ten hoogste 6 maanden. Voor de werkgever is het niet moeilijk onder deze regeling uit te komen. De werkgever die een mismatch wil proberen te voorkomen zal kiezen voor tewerkstelling via een uitzendovereenkomst met uitzendbeding dan wel een arbeidsovereenkomt voor 6 maanden en een of enkele dagen.

Concurrentiebeding
Hoofdregel wordt dat een concurrentiebeding alleen geldig is als de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd is aangegaan. Ook hier is weer een uitzondering mogelijk. Art. 653 lid 2 bepaalt dat (toch) in een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd een concurrentiebeding opgenomen kan worden "indien uit de bij dat beding opgenomen schriftelijke motivering van de werkgever blijkt dat het beding noodzakelijk is wegens zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen". Deze bepaling kan een bron van procedures zijn: welke eisen worden aan de motivering gesteld, wat is noodzakelijk, wat zijn zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen? De vraag kan gesteld worden waarom een werknemer gebonden moet worden (aan een concurrenbtiebeding), terwijl de werkgever zich juist niet wil binden. Te overwegen is een uitzondering op de hoofdregel alleen toe te staan als het gaat om een project van een zekere duur.

Doorbetaling van loon bij oproepcontracten
Artikel 628 ziet op het recht op doorbetaling van loon, ook als de werknemer de arbeid niet of slechts gedeeltelijk heeft verricht. Als de oorzaak voor het niet of gedeeltelijk verrichten van de arbeid voor rekening van de *werkgever* behoort te komen, bestaat er recht op doorbetaling van loon, aldus het huidige lid 1 van art. 628. Het nieuwe lid 1 kiest een andere formulering: "...het niet verrichten van de arbeid voor rekening van *de werknemer* behoort te komen." Niet duidelijk is of met deze formulering een materiële wijziging wordt beoogd, hetzij inhoudelijk hetzij bewijstechnisch.

Gedurende de eerste 6 maanden van een arbeidsovereenkomst kan bij schriftelijk overeenkomst van het recht van de werknemer op doorbetaling van loon worden afgeweken. Na het verstrijken van deze termijn kan bij CAO of regeling van een daartoe bevoegd bestuursorgaan verder worden afgeweken ten nadele van de werknemer. Voorgesteld wordt dat de termijn van 6 maanden tot maximaal 18 maanden mag worden verlengd (art. 628 lid 6). De inkomensonzekerheid bij oproepcontracten wordt zo verminderd. De MvT vermeldt niet wat de ratio is om de termijn op 18 maanden te stellen.

Voor de zorgsector zal VWS in een wetsvoorstel een verbod op nul-urencontracten regelen, aldus de MvT op pagina 51. De Raad vraagt zich af of het wetstechnisch verstandig is om in sectorwetgeving bijzondere flexregels op te nemen.

Aanzegplicht bij contracten voor bepaalde tijd
Artikel 668 b introduceert een aanzegplicht bij contracten voor bepaalde tijd. De werkgever moet uiterlijk 1 maand tevoren helderheid bieden of hij het voornemen heeft het contract te verlengen. Ook hier weer uitzonderingen: als de overeenkomst is aangegaan voor ten hoogste 6 maanden geldt deze

verplichting niet. Niet beargumenteerd wordt waarom niet. Bovendien is niet duidelijk of het alleen gaat om de eerste contractstermijn van 6 maanden of ook de opvolgende contracten van telkens 6 maanden.

Positie zzp-ers
De rechtspositie van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt door het wetsvoorstel verbeterd, wat de doorstroom van een tijdelijk naar een vast dienstverband, zo mag worden aangenomen, bevordert. De Raad merkt in dit verband op dat de rechtspositie van zzp-ers door het wetsvoorstel verslechtert. De voor sommige zzp-ers thans bestaande ontslagbescherming komt te vervallen.[7] Mede gelet op het voornemen om misbruik van zzp-constructies tegen te gaan, verdient de verminderde ontslagbescherming voor zzp-ers aandacht in de Memorie van toelichting.

Overgangsrecht flex
Het overgangsrecht flex is nog niet ingevuld (Art XXI). Op pagina 52 van de MvT worden al wel de contouren getrokken, waar de Raad de volgende opmerkingen bij maakt:

- Lopende cao's gelden tot uiterlijk 1 januari 2017, of zo veel eerder als deze expireren. Bij de algemeen verbindendverklaring van cao's met een lange looptijd is waakzaamheid geboden ten aanzien van de algemeen verbindendverklaring van bepalingen die in strijd zijn met toekomstig recht.
- Het oude recht blijft van toepassing op arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan voor 1 januari 2015. Overwogen zou kunnen worden daarnaast de eis te stellen dat de ingangsdatum dan niet later dan 1 maand na inwerkingtreding van de wet mag zijn.

Wetstechnisch
Artikel 691 lid 7 (nieuw) bepaalt dat de termijnen van art. 691 leden 1 en 3 verlengd kunnen worden tot maximaal 78 weken. In de MvT ontbreekt een aanknopingspunt voor de keuze van 78 weken als maximum. Wetstechnisch is een aandachtspunt de wijze waarop perioden worden aangegeven: sommige artikelen spreken van weken, andere van maanden, en weer andere van jaren.
-Op pag 53 staat abusievelijk 688a waar dat 668 a moet zijn.

VII. Werkloosheidswet

Hogere ontslagvergoeding
Het maximeren van de uitkeringsduur van de WW is een politieke aangelegenheid, waarover de Raad zich niet zal uitlaten. In de MvT wordt gesteld dat de groep werkzoekenden die na een jaar werkloosheid nog geen ander werk heeft gevonden, niet zo veel kans meer heeft op ander werk. Dat betekent dat de gevolgen van ontslag voor hen extra ernstig zijn. Dat kan worden versterkt wanneer sprake is van regionale verschillen in werkgelegenheid. Bijvoorbeeld in Noord Oost Groningen of Zuid Limburg is het werkloosheidspercentage hoog. De gevolgen van ontslag voor werknemers kunnen dan extra groot zijn. Dat kan van invloed zijn op de door de rechter toe te kennen ontslagvergoeding,

[7] In 2011 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen dat ertoe kan leiden dat meer zzp-ers een beroep zullen gaan doen op het BBA.

aangezien het vooruitzicht een werknemer langdurig werkloos te maken een extra verantwoordelijkheid op de werkgever kan leggen, en het niet nakomen van die verantwoordelijkheid tot extra verwijtbaarheid van de werkgever kan leiden. Het is om die reden niet uitgesloten dat het verlagen van de WW-duur onder omstandigheden tot een hogere toe te kennen ontslagvergoeding kan leiden.

Verlengde WW-uitkering
Op pag. 72 van de MvT staat vermeld dat de maximum duur van 24 maanden WW bij CAO kan worden verlengd tot 38 maanden. Een duidelijke wettelijke basis hiervoor heeft de Raad niet aangetroffen. De Raad gaat er van uit dat het bij die verlenging van 24 tot maximaal 38 maanden om een door het UWV te verstrekken uitkering gaat, en dat de verlengde uitkering derhalve een wettelijke onderbouwing behoeft.

Passende arbeid
Na 6 maanden werkloosheid wordt iedere arbeid passend. De hoogleraar arbeidsrecht van wie de 5 jaars-aanstelling afloopt en niet wordt verlengd dient, na 6 maanden vruchteloos zoeken naar passend werk, spreekwoordelijk te gaan vakkenvullen. De Commissie mist de onderbouwing dat een dergelijke bepaling leidt tot vermindering van werkloosheid. Indien er sprake is van een afnemend aantal vacatures, en er tevens sprake is van een groot aantal werkzoekenden met een lager opleidingsniveau, kan het in individuele gevallen dwingen van hoogopgeleiden om ongeschoold werk te gaan verrichten leiden tot kapitaalvernietiging.

Betalingsonmacht werkgever
In hoofdstuk 4 (betalingsonmacht werkgever) wordt een maximum dagloonbepaling ingevoerd. Hoofdstuk 4 WW is de implementatie van EU richtlijn 80/987/EG. Het door Italië niet nakomen van die verplichtingen heeft tot de beroemde Francowich-jurisprudentie geleid, houdende staatsaansprakelijkheid. De Raad mist iedere aandacht voor genoemde richtlijn, meer in het bijzonder de vraag of de voorgestelde wijziging zich met die richtlijn verdraagt.

VIII. Werklast

Wanneer het concept wetsvoorstel tot wijziging van het flexrecht, het ontslagrecht en de WW wordt ingevoerd zal dit voor de Rechtspraak (exclusief de Hoge Raad) in totaal voor minimaal circa 6,4 miljoen Euro per jaar aan extra kosten met zich meebrengen, vanwege extra rechtszaken in eerste aanleg en in hoger beroep.
Zeker de eerste jaren na invoering zal het aantal zaken toenemen, dat gaat over beëindiging van de arbeidsovereenkomst en waar een van de partijen de zaak aan de rechter zal willen voorleggen. De extra kosten daarvan bedragen voor de rechtszaken in eerste aanleg (kantonrechter) ongeveer 1 miljoen Euro. Het grootste deel van de extra kosten, ongeveer 5,5 miljoen Euro, is het gevolg van het openstellen van hoger beroep voor alle arbeidszaken, waar onder de huidige regelgeving de eindbeslissing van de rechter in ontbindingszaken niet voor hoger beroep vatbaar is.

Het eerste jaar na invoering zullen de kosten voor de Rechtspraak minder hoog zijn, omdat de kosten bepaald worden door het aantal afgedane zaken en de eerste afdoeningen, zeker in hoger beroep, pas enige tijd na invoering zullen plaatsvinden.

Totale werklastconsequenties, in Euro, bij invoering op 1 januari 2016

	2016	2017 en volgende
effect wegvallen geregelde ontbindingen	-188.322	-188.322
effect toename 1e aanleg	726.820	996.069
effect extra werk griffies	116.955	117.753
effect toename hoger beroepszaken	912.252	5.473.512
	1.567.706	6.399.013

Hieronder zijn de verschillende kosten- en besparingsschattingen nader gespecificeerd.

Aantal geregelde ontbindingen
De kantonrechter behandelt nu ontbindingsverzoeken waar partijen het volledig wel al met elkaar eens zijn, maar die overeenstemming in een vonnis vastgelegd willen zien. Gemiddeld gaat het over de afgelopen vijf jaar om een kleine 16.000 zaken per jaar. Het aantal daarvan zal naar verwachting sterk afnemen. De huidige werklast van de afhandeling van deze zaken is echter bijzonder gering (vergelijkbaar met een verstekzaak). In geld uitgedrukt gaat het om een besparing van circa **tweehonderdduizend Euro minder kosten per jaar.**

Aantal rechtszaken rond ontslag
Het aantal betwiste ontbindingsverzoeken dat voor de kantonrechter wordt gebracht (ontbindingsverzoeken op tegenspraak) is over de afgelopen vijf jaar bezien, gemiddeld ongeveer 7.400 per jaar, waarvan 5.300 met een eindvonnis worden afgesloten. Ook behandelt de kantonrechter gemiddeld circa 2.900 dagvaardingszaken, aangespannen naar aanleiding van (kennelijk onredelijk) ontslag of loonvordering na ontslag. In totaal gaat het dus gemiddeld om circa 10.300 procedures over of rond ontslag.
Op basis van de eerder in het advies gegeven analyses en argumenten, verwacht de Raad dat het huidige relatief kleine aantal zaken rond het ontslag, waarbij partijen het niet met elkaar eens zijn, niet zal afnemen, maar eerder zal toenemen.
Zowel bij ontslag om economische reden als bij ontslag om niet- economische redenen staat na invoering van het wetsvoorstel de weg naar de rechter open. Ontslag om niet-economische redenen kan na invoering van het wetsvoorstel, evenals nu het geval is, aan de kantonrechter worden voorgelegd. Maar ook bij ontslag om bedrijfseconomische redenen (en langdurige arbeidsongeschiktheid) staat in de nieuwe situatie, na het geven of weigeren van een ontslagvergunning door het UWV, de weg naar de kantonrechter voor respectievelijk werknemer en werkgever open. Over het ontslag en de (transitie)vergoedingen en de hoogte ervan, zal dus geprocedeerd blijven worden. Extra procedures kunnen bijvoorbeeld ontstaan over:

- de toelaatbaarheid van een concurrentiebeding bij arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (653 lid 2)

- of een andere passende functie na scholing voorhanden was (669 lid 1)
- is de ontbindende voorwaarde wel of niet ingetreden (671b lid 3)
- ernstige verwijtbaarheid (671b lid 10, 673 lid 10)
- transitiebudget en 'verrekening' ervan (673)
- het niet kunnen betalen van de transitievergoeding vanwege een financiële slechte situatie (673c + ministeriele regeling)

Over de nieuwe begrippen zal ook nog rechtsontwikkeling gaan plaatsvinden, onder andere langs de weg van jurisprudentie. De Raad verwacht daarom dat in de eerste jaren na invoering, partijen de grenzen van de nieuwe regeling zullen gaan verkennen en dat zal, in vergelijking met nu, tot een verhoogd aantal rechtszaken leiden.

Er zijn geen referentiecijfers voorhanden om de hoogte van de verwachte zaakstoename vast te stellen. In dit advies is doorgerekend met slechts een geringe toename van 10%, dat wil zeggen 1.000 rechtszaken, om in elk geval een ondergrens aan te kunnen geven. De Raad verwacht dat de nieuwe procedures per zaak ongeveer evenveel werk voor de Rechtspraak met zich mee zullen brengen als de huidige, afgezien van het extra werk voor de griffies, waarvoor verderop in dit advies de berekening volgt. Een toename van dit type rechtszaken in eerste aanleg (kantonrechter) van ongeveer 1.000 brengt circa **1 miljoen Euro extra kosten per jaar** met zich mee.

Daarbij komt dat hoger beroep na invoering van het wetsvoorstel open zal staan voor alle zaken. Nu geldt hoger beroep alleen voor de dagvaardingszaken. Het extra aantal extra hoger beroepszaken zal dan naar schatting tussen de 1.100 en 1.200 zijn. Ook hier heeft de Raad in de doorrekening gezocht naar een ondergrens, d.w.z. de minimaal verwachte toename, door een relatief laag appelpercentage te gebruiken van 20%. Ter vergelijking, bij arbeidsrechtelijke rechtszaken die ambtenaren betreffen is het appelpercentage ongeveer 40%, en bij de huidige arbeidrechtelijke dagvaardingszaken is dat 28%.
De Raad verwacht dat de extra hoger beroepszaken per zaak ongeveer evenveel werk voor de Rechtspraak met zich mee zullen brengen als de gemiddelde huidige hoger beroepszaak. De berekende toename in hoger beroepen brengt circa **5,5 miljoen Euro extra kosten per jaar** met zich mee.

Gemiddelde werklast per zaak
Het werk dat rechters en (administratieve) ondersteuning gemiddeld per zaak naar verwachting zullen hebben aan het behandelen van de nieuwe verzoekschriftprocedures over ontslag, zal vergeleken met nu (dagvaardingen en verzoekschriften samengenomen) bij enkele zaken verhoudingsgewijs in geringe mate toenemen. De eventuele extra werklast per zaak voor rechters is daarom gering.
Wel zullen de griffies een taakverzwaring krijgen. Voor alle arbeidszaken over ontslag zullen taken bij de griffiemedewerkers worden neergelegd, die nu voor de dagvaardingszaken uitgevoerd worden door de deurwaarder. Zo zal de griffie aan de wederpartij een afschrift moeten toesturen van het verzoekschrift en zal de griffie de nodige handelingen moeten verrichten wanneer blijkt dat het verzoekschrift onbestelbaar retour komt. In geld uitgedrukt gaat het om ongeveer **honderdduizend Euro extra kosten per jaar.**

IX. Tot slot; implementatie

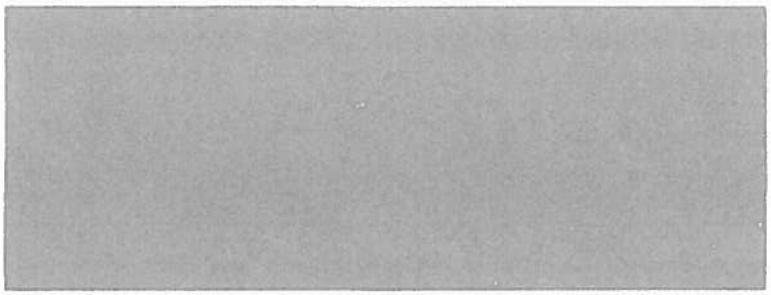
Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.
Gezien het ingrijpende karakter van de herziening van het ontslagrecht, zou de Raad het op prijs stellen als na de aanname van het wetsvoorstel de rechtspraktijk voldoende gelegenheid krijgt om zich voor te bereiden op het wetsvoorstel.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk,
Lid Raad voor de rechtspraak

de Rechtspraak

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Postbus 90613, 2509 LP Den Haag

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De heer mr. dr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
29 OKT. 2013
Van

Ons kenmerk
SBK/88353/EvH
Uw kenmerk

Onderwerp
Mogelijkheden versnelde invoering wetsvoorstel Werk en Zekerheid

Geachte heer Asscher,

Op 11 oktober jl. heeft het kabinet met de fracties van D66, Christenunie en SGP en de coalitiefracties afspraken gemaakt over de begroting voor 2014. Onderdeel van deze afspraken is het deels versneld invoeren van het concept wetsvoorstel Werk en Zekerheid. U hebt ons gevraagd aan te geven of het mogelijk is om deze onderdelen op de beoogde eerdere datum in te voeren en zo ja onder welke condities, zonder dat dit tot meerkosten of besparingsverliezen leidt. In deze brief informeren wij u over de mogelijkheden hiertoe en zullen wij de kaders schetsen waarbinnen eerdere uitvoering mogelijk is. Wij gaan daarbij achtereenvolgens in op de drie onderdelen waar de begrotingsafspraken op zien: WW, ontslag en flex. De IOW wordt in de afspraken niet genoemd en laten wij daarom buiten beschouwing. Ten aanzien van de WW wordt alleen ingegaan op de in het akkoord opgenomen versnelling van de invoering van de inkomstenverrekening en passend werk. De overige onderdelen van het wetsvoorstel met betrekking tot de WW (duurverkorting, faillissementsuitkering en calamiteitenregeling) kennen een ongewijzigde ingangsdatum.

WW
In de begrotingsafspraken is opgenomen dat de verbreding van het begrip passende arbeid en de inkomstenverrekening één jaar eerder worden ingevoerd. Daarnaast is opgenomen dat de handhaving op passende arbeid wordt versterkt. Over de invulling en de mogelijkheden van dit laatste gaan wij graag met uw departement in overleg.

Het eerder invoeren van verbreding van passende arbeid en inkomstenverrekening zou betekenen dat vanaf 1-1-2015 mensen die in de WW komen, direct met inkomstenverrekening te maken krijgen en dat voor hen na een half jaar ieder werk passend is. Het is voor UWV onmogelijk om de ingangsdatum van deze twee maatregelen in deze vorm een jaar te vervroegen. De reden is dat inkomstenverrekening vanaf de eerste WW-dag alleen uitvoerbaar is in combinatie met een ander onderdeel van de Wet Werk en Zekerheid: de maandsystematiek. Inkomstenverrekening zonder maandsystematiek is

uitvoeringstechnisch onmogelijk, omdat dit alleen handmatig zou kunnen plaatsvinden en foutgevoelig is. Voor het invoeren van de maandsystematiek is een implementatietermijn van minimaal 18 maanden en een voorbereidingstijd van 2 maanden vereist.

Gegeven deze voorbereidingstijd is de vroegst mogelijke ingangsdatum van de inkomstenverrekening 1-7-2015. Om die datum te kunnen halen, moeten wij op 1-1-2014 kunnen beginnen met de feitelijke implementatie. De voorbereidingen moeten twee maanden eerder starten. Dat betekent dat uiterlijk 1-11-2013 alle specificaties die volgen uit de nieuwe wet- en regelgeving uitgewerkt moeten zijn, dat wil zeggen vertaald in conceptregelgeving. De maand november kan dan worden benut om de conceptregelgeving af te stemmen en te beoordelen.Wijziging van deze specificaties ná 1-12-2013 leidt tot een vertraging in de implementatie van minstens 3 maanden.
Eén onderdeel van het wetsvoorstel is in elk geval niet haalbaar per 1-7-2015. Dit betreft het toepassen van de verrekeningsmethode WW op de ZW. Binnen het ZW-systeem kan hiervoor in eerdere releases geen capaciteit worden vrijgemaakt aangezien deze nodig is voor de implementatie van de wet BeZaVa. Voor andere onderdelen, zoals de wijzigingen in de lagere regelgeving van het dagloonbesluit, het inkomensbesluit, is de haalbaarheid op dit moment nog onduidelijk. Om 1-7-2015 te kunnen realiseren, dienen hiervoor ook de specificaties voor 1-12-2013 helder en getoetst te zijn. Wij dienen voor de lagere regelgeving uiterlijk 1-11-2013 te starten met de u-toets.
De gevolgen voor de capaciteit betreffen niet alleen de releases, maar ook de menskracht. Wij zullen de komende periode alle capaciteit op het WW-domein moeten inzetten op het wetsvoorstel Werk en Zekerheid. Dat heeft gevolgen voor verschillende andere projecten: het betekent dat invoering binnen de beoogde termijnen in ieder geval niet mogelijk is van:

- Dagloongarantieregeling van Werk naar Werk
- Calamiteitenregeling
- Pilots ZW
- Kostendelersnorm in de Toeslagenwet
- Invoering van één rekeningnummer

De (release)capaciteit is voor de jaren 2014 en 2015 volledig nodig voor de versnelde invoering van het wetsvoorstel. Na invoering van het wetsvoorstel kan nader worden bezien wat op welk moment ingevoerd kan worden. Daarover treden we graag in overleg met u.

De versnelde invoering van de maatregelen mag zoals u aangaf niet tot meerkosten leiden. Het gaat dan niet alleen om de kosten van de uitvoering van de Wet Werk en Zekerheid, ook de taakstelling die UWV moet invullen, blijft derhalve onverkort overeind. Over beide zijn wij op dit moment met uw departement in overleg. Het overleg over de uitvoeringskosten richt zich vooral op het proces van inkomstenverrekening, waarvan wij de structurele kosten in de uitvoeringstoets hebben geraamd op 39,2 miljoen. Wij hebben aangegeven dat deze kosten afnemen of zelfs kunnen komen te vervallen wanneer de inkomstengegevens eerder in de Polisadministratie beschikbaar komen. Daartoe is noodzakelijk dat *alle* werkgevers in de maand van loonbetaling ook de loonaangifte doen aan de Belastingdienst; nu doet ruim 40% van alle werkgevers dat al. Dit zou wettelijk geregeld moeten worden. Is dat het geval, dan kunnen de meerkosten grotendeels achterwege blijven.

Als wij op 1-7-2015 niet over alle gegevens in de Polisadministratie kunnen beschikken, zullen wij het uitvoeringsproces, zoals beschreven in de uitvoeringstoets, gaan hanteren. In dat geval zullen dus de uitvoeringskosten conform hetgeen wij in de uitvoeringstoets hebben aangegeven, toenemen op het moment dat het wetsvoorstel ingaat. Een versnelde invoering leidt in dat geval dus tot meerkosten.

Met betrekking tot de taakstelling hebben wij aangegeven dat wij deze voor 20 miljoen denken te kunnen realiseren via vereenvoudiging van de WW. Daarnaast hebben wij in de uitvoeringstoets aangegeven dat het proces van inkomstenverrekening leidt tot een verlies aan eerder ingevulde besparing van 5 miljoen. Wij hebben in onze uitgangspunten aangegeven dat wij deze besparing van 20 miljoen kunnen realiseren c.q. compenseren via vereenvoudiging van de WW, gelijktijdig met de invoering van het concept wetsvoorstel. Wij kunnen niet én het concept wetsvoorstel Werk en Zekerheid versneld invoeren én gelijktijdig een besparing realiseren van 20 miljoen op andere terreinen dan de WW. De realisatie van de taakstelling van 20 miljoen is voor ons dus onlosmakelijk verbonden met maatregelen die de WW vereenvoudigen; als deze maatregelen op een later moment worden ingevoerd dan 1-7-2015, gaat voor ons dus ook de realisatie van de taakstelling op dat latere moment in.
Tenslotte zet het versnelde invoeringstraject ook het realiseren van eerder ingevulde taakstellingen, zoals de vereenvoudigingsvoorstellen ten aanzien van de WAO, onder druk. Indien wij geen verdere verliezen op de taakstellingen willen oplopen, zal de besluitvorming over deze voorstellen in november 2013 plaats moeten vinden. Indien dit niet lukt, kan de taakstelling niet worden gerealiseerd. Wij zien de komende jaren geen reële mogelijkheid om de taakstelling op een andere wijze in te vullen.

Ontslag
Een noodzakelijke voorwaarde om de wijzigingen ten aanzien van het ontslagrecht te kunnen doorvoeren, is een digitalisering van het uitvoeringsproces. Wanneer deze maatregelen al per 1-7-2015 in moeten gaan betekent dat een verkorting van de implementatieperiode met een half jaar. Als randvoorwaarde geldt dat de nieuwe ontslagroute onmiddellijk digitaal wordt uitgevoerd vanaf de ingangsdatum. Een uitvoeringsmodel waarbinnen de nieuwe werkwijze eerst wordt uitgevoerd door middel van een nieuw papieren uitvoeringsproces om vervolgens na een half jaar over te stappen op een digitaal uitvoeringsproces is ongewenst.

Om het tijdpad van invoering per 1-7-2015 te realiseren, is het volgende noodzakelijk.
We gaan de digitalisering implementeren met de huidige leverancier. Dit betekent dat we voor de digitalisering van het ontslagproces géén aanbestedingstraject doen door middel van een minicompetitie (het onderdeel ontslagrecht zal worden verwijderd uit het aan te besteden pakket e-dienstverlening aan werkgevers en werknemers), aangezien de tijd daarvoor ontbreekt. Daarnaast blijft de dienstverlening gedurende een bepaald aantal jaren bij de huidige leverancier. Gevolg hiervan is dat we een aantal jaren niet rechtmatig inkopen. Wij geven de laatste week van oktober de opdracht tot implementatie, hetgeen betekent dat de gesprekken met de bestaande leverancier ook vanaf dat moment gaan plaatsvinden. We ontvangen daarom graag zo snel mogelijk een verzoek van u om de voorbereidingen te gaan starten.

In ambtelijk overleg is vanuit uw departement de intentie uitgesproken zo veel mogelijk en zo snel mogelijk de inhoud van de lagere regelgeving bekend te maken. SZW en UWV zullen afstemmen wanneer wijzigingen tijdens de parlementaire behandeling aan de orde zijn. Wij begrijpen dat dit voor het moment het maximaal haalbare is. UWV zal SZW tussentijds informeren over de voortgang van de implementatie en waar nodig wijzen op de gevolgen voor de implementatie wanneer de concept wet- en regelgeving achterwege blijft of wijzigt.

Ten aanzien van de temponormen (concreet: 75% van de ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische reden resp. 60% van de ontslagaanvragen wegens langdurige arbeidsongeschiktheid afhandelen binnen vier à vijf weken) hebben wij in de uitvoeringstoets aangegeven dat In de eerste jaren duidelijk zal moeten worden In hoeverre deze door UWV geschatte verdeling van zaken over één en twee rondes realistisch is. Door de implementatieperiode te verkorten is er minder tijd om het digitale proces te testen, met als mogelijk gevolg aanvangsproblemen na landelijke uitrol. Dat vormt een extra risico voor het halen van de temponormen.

Met bovenstaande aanpassingen op het oorspronkelijke tijdpad wordt zowel aan het begin van het proces (aanbesteding, opstellen functioneel ontwerp met bestaande leverancier) als aan het eind van het proces (minder tijd inplannen voor de testfase) tijd gewonnen en is vervroeging met een half jaar nét mogelijk, maar blijft vanuit beheersperspectief onwenselijk.

Flex
Ook de maatregelen rond de verbetering van de positie van flexwerkers moeten met een half jaar worden versneld. Kern van dit onderdeel voor UWV is dat we bij een WW-aanvraag moeten controleren of iemand een vast contract aangeboden had moeten krijgen in verband met overschrijding van de wettelijke termijn van flexibele contracten. Dit willen we doen door middel van een uitvraag bij de E-intake. In de u-toets hebben we aangegeven dat we op 1 december 2013 de specificaties moeten hebben om deze aanpassing in de E-intake per 1 januari 2015 door te kunnen voeren. Hieruit volgt dat het niet mogelijk is om de aanpassing een half jaar naar voren te halen. Wanneer de wijzigingen wel per 1 juli 2014 ingaan, zullen wij in de periode tot 1 januari 2015 deze uitvraag niet doen en zullen wij dus niet terugverwijzen naar de werkgever indien de termijn is overschreden.

Uit bovenstaande moge blijken dat versnelde invoering van het concept wetsvoorstel Werk en Zekerheid een traject is dat grote risico's voor UWV in zich heeft. Het versnelde tijdpad haalt alle lucht uit het implementatietraject. Wij zullen deze risico's zorgvuldig blijven monitoren en waar nodig aan de orde stellen. Het kan zelfs zijn dat wij verdere implementatie niet langer verantwoord vinden, bijvoorbeeld wanneer gedurende het parlementaire traject toch nog wijzigingen optreden.
Het moge tevens duidelijk zijn dat wij de versnelde invoering onmogelijk kunnen realiseren zonder herprioritering van andere voornemens, zoals de trajecten die genoemd zijn in deze brief, trajecten in het kader van (verbeterlng van) de interne bedrijfsvoering, geplande

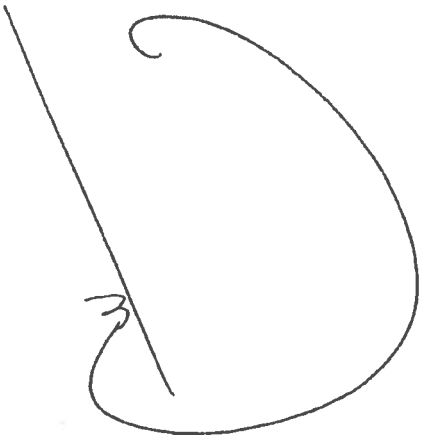
activiteiten in de releasekalender en mogelijk ook trajecten waarin wij afhankelijk zijn van andere partijen.

Businesscase WAO
Onderdeel van de begrotingsafspraken is dat UWV een businesscase maakt over hoe en voor welke groepen de kansen op de arbeidsmarkt voor WAO-ers kunnen worden vergroot. Wij zullen deze businesscase gaan uitwerken. We zullen daarbij in beginsel de focus leggen op de invalshoek van re-integratie. Tegelijkertijd zullen we bezien of andere Invalshoeken – bijvoorbeeld die van modaliteiten in de uitkeringssystematiek – intensivering op het gebied van re-integratie kunnen ondersteunen dan wel versterken.

Werk.nl
Om werk.nl voor de toekomst stabieler te maken, wordt er gewerkt aan een speciale systeemaanpassing. In de overgangsperiode tot deze technische upgrade zal er sprake zijn van een 'freeze', een perlode waarin geen aanpassing van de functionaliteiten kan plaatsvinden. Dit kan nog invloed hebben op de beschreven mogelijkheden om delen van de wet vervroegd in te voeren. We zijn momenteel bezig om de impact precies in kaart te brengen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



mr. drs. B.J. Brulns
Voorzitter Raad van Bestuur

NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
Mr. dr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
22 oktober 2013

Uw kenmerk
2013-0000082412

Contactpersoon

Onderwerp
Advies op het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het flexrecht, het ontslagrecht en de WW

Geachte heer Asscher,

Bij brief van 21 juni 2013, met kenmerk 2013-0000082412, heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het flexrecht, het ontslagrecht en de WW. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

1. Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt, blijkens de Memorie van Toelichting, tot het aanpassen van het ontslagrecht met als doel een eerlijk en eenvoudiger stelsel, dat meer is gericht op het vinden van een nieuwe baan. Verworvenheden als de bescherming tegen willekeur, het preventieve karakter van het stelsel en de waarborg van een zorgvuldige procedure blijven onverkort behouden. Het uitgangspunt blijft dat een ontslag moet zijn gebaseerd op een redelijke grond. Het wetsvoorstel beoogt voorts een einde te maken aam de mogelijkheid tot willekeur van het huidige duale recht.

2. Advisering

De Raad voor de rechtspraak heeft over het conceptwetsvoorstel geadviseerd bij brief van 27 augustus 2013. De NVvR kan zich in grote lijnen vinden in die advisering, ook ter zake van hetgeen wordt opgemerkt met betrekking tot de werklastvermeerdering voor de gerechten, en merkt daarnaast – mede naar aanleiding van uw verzoek bij de bovengenoemde brief – nog graag het volgende op.

- het is voor de NVvR niet mogelijk een oordeel te geven over of met de wijze waarop in het conceptwetsvoorstel aan het criterium "ernstige verwijtbaarheid" invulling is gegeven, het beoogde doel - alleen de mogelijkheid een extra vergoeding te geven in uitzonderlijke situaties – zal worden bereikt. Het is aan de rechter in een concreet geval om te beoordelen of sprake is van "ernstige verwijtbaarheid" aan de zijde van de werkgever, waardoor de

Lange Voorhout 7 • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: 070-3611420 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

arbeidsovereenkomst eindigt. De praktijk zal derhalve moeten uitwijzen in welke situatie de "ernstige verwijtbaarheid" aan de zijde van de werkgever, leidend tot de additionele vergoeding, (het muizengaatje) aanwezig wordt geacht;

- het concept-wetsvoorstel bevat een groot aantal zeer ingrijpende wijzigingen. In de politiek wordt gepleit voor versnelde invoering. De NVvR hecht er echter zeer aan dat zowel de rechtspraktijk als de gerechten ruim de tijd krijgen zich voor te bereiden op de vele wijzigingen die het concept-wetsvoorstel bevat en de organisatie daarop in te richten;

- in de nieuwe regeling is gekozen voor de verzoekschriftprocedure en niet (meer) voor de dagvaardingprocedure. Naast het feit dat de oproepingen een aanzienlijke extra werklast voor de gerechten zullen meebrengen, zal dit ook, zolang beide procedures naast elkaar bestaan, leiden tot een groot aantal "spoorwissels" als bedoeld in art 69 Rv. Ook dat leidt tot extra werklast bij de gerechten, in een tijdperk waarin (verdere) bezuinigingen worden beoogd;.

- één van de voorgestelde wijzigingen bevat het verdwijnen van de open normen, op grond waarvan de kantonrechter over kan gaan tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Deze normen worden vervangen door zeer gedetailleerd weergegeven gronden, gevolgd door een restcategorie, die de eerdere weergave overbodig lijkt te maken. De NVvR verzoekt de minister in de memorie van toelichting te verduidelijken wat de reden van de gedetailleerde weergave is en met name wat de reden is van de (kennelijk) niet limitatieve opsomming van gronden ingeval de kantonrechter de aangewezen route is, daar alleen de vermelding van de rest-categorie zou volstaan. Door te werken met open-normen kan in een dynamische omgeving en in speciale gevallen recht worden gedaan aan veranderende opvattingen of speciale normen en waarden. Het vereenvoudigt de procedures en geeft meer duidelijkheid;

- het – daarnaast - binden van de kantonrechter aan het Ontslagbesluit – welk besluit inspeelt op een veranderende arbeidsmarkt en dus een steeds wisselende inhoud heeft – brengt mee dat er onzekerheid zal ontstaan over de op een bepaald moment geldende ontslagcriteria bij de kantonrechter. De NVvR verzoekt de minister ook hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden;

- uit de memorie van toelichting volgt niet wat dient te gebeuren indien sprake is van een zogenoemde gemengde ontslaggrond; een ontslaggrond die enerzijds ligt bedrijfseconomische omstandigheden en anderzijds in de persoon van de werknemer is gelegen. De NVvR geeft de minister in overweging voor die – regelmatig voorkomende situatie – expliciet de vermelden dat de kantonrechter bevoegd is op grond van de restcategorie;

- de NVvR pleit er voor om in de memorie van toelichting op te nemen of voor het UWV, zowel als voor de rechtbanken, teams kanton, een verplichting bestaat de werkgever in te lichten indien hij de verkeerde ontslagroute heeft gekozen, om onnodig tijdsverlies te voorkomen. Hetzelfde geldt voor het geval dat aan de hand van de werkelijke ontslaggrond gaandeweg blijkt, dat de werkgever de verkeerde ontslagroute heeft gekozen;

- hoewel het verheugend is dat bij een zo'n ingrijpende beslissing als ontbinding van de arbeidsovereenkomst, hoger beroep en cassatie wordt opengesteld, is de keerzijde dat gedurende een veel langere tijd onzekerheid zal (blijven) bestaan over het wel of niet eindigen van de arbeidsovereenkomst. De ervaring leert dat werknemers afwachten wat er gaat gebeuren en pas na een definitief oordeel zich richten op het vinden van een nieuwe functie elders. Een lange tijd van onzekerheid weegt zwaar voor menig werknemer. En gelet op de introductie van het enkelvoudig hoger beroep reist daarbij de vraag of de waarde van het (enkelvoudig) hoger beroep opweegt tegen deze onzekerheid.

Namens het bestuur van de NVvR,

M.C.C. van de Schepop
voorzitter

NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

's-Gravenhage | TNT post

23.10.13 | €00104 ct

Postbus 20303
2500 EH

FR 815634
Nederland

Postbus 30315, 2500 GH Den Haag

G04PP 2SDSLV8G1

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8249	2013-0000082039	
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
verzoek om advies conceptwetsvoorstel ontslag, flex en WW na sociaal akkoord	BAWI/U201301089	07 augustus 2013

Geachte heer Asscher,

Het kabinet moderniseert met de wet ontslag, flex en werkloosheidswet (WW) de regelingen voor baan- en inkomenszekerheid. Vanuit het standpunt dat werk de beste sociale zekerheid is voor mensen, wordt het begrip *werkzekerheid* geïntroduceerd als overkoepelend uitgangspunt van het arbeidsmarktbeleid. Mensen die hun baan (dreigen te) verliezen, moeten zo snel mogelijk actief op zoek naar ander werk. Werknemers krijgen recht op een transitievergoeding, in te zetten in trajecten van werk naar werk. Als toch werkloosheid volgt, wordt de uitkeringsduur voor de publieke WW gemaximeerd op 24 maanden. Mensen moeten ook eerder passende arbeid aanvaarden.
Ook wordt de positie van flexibele arbeidskrachten op de arbeidsmarkt verstevigd.

De aanpassingen in het ontslagrecht, de flexwet en WW hebben ook gevolgen voor gemeenten.
Een direct gevolg is de gefaseerde afbouw van de IOAW. Werknemers die na 1 januari 1965 geboren zijn, gaan na afloop van de WW onder de voorwaarden van de Wwb en de Participatiewet vallen. Dat betekent dat zij – in tegenstelling tot de IAOW – geen uitkering zullen ontvangen als zij vermogen hebben opgebouwd. Hierdoor komen naar inschatting van het kabinet ongeveer 6.000 mensen[1] extra in de bijstand.
Het gevolg van de duurverkorting van de WW is dat mensen sneller door zullen stromen naar de bijstand. Het aantal bijstandsgerechtigden zal als gevolg van deze aanpassingen naar schatting van het kabinet toenemen met ongeveer 8.000 mensen[2]. Voor deze toename van de doelgroep voegt het kabinet structureel € 205 miljoen toe aan het Inkomensdeel van de Wwb. Als gevolg van de afbouw van de IOAW wordt structureel € 187 miljoen uitgenomen uit het budget van gemeenten.

Het kabinet neemt – gezien hun kwetsbare positie op de huidige arbeidsmarkt - een aantal

[1] Het kabinet spreekt over uitkeringsjaren.
[2] Idem.

verzachtende maatregelen voor oudere werknemers. Sociale partners ontvangen van het kabinet extra budget. In de sectorplannen worden maatregelen verder uitgewerkt. De IOW blijft tot 2020 bestaan. En voor de IAOW geldt een overgangsregime.

De VNG is in april gevraagd om een eerste reactie op het afschaffen van de IOAW en de duurverkorting WW. Deze bestuurlijke reactie sluit hierop aan[3].

Transparanter stelsel

Met de afbouw van de IAOW per 1 januari 2015 en de verlenging van de IOW, brengt het kabinet een vereenvoudiging aan in het stelsel van sociale regelingen. Omdat de IOW net als de WW wordt uitgevoerd door het UWV hoeven betrokkenen zich na afloop van de WW-uitkering in de toekomst niet meer bij het gemeenteloket te melden.
Net als wij er in de laatste jaren voor hebben gepleit om verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt samen te voegen tot één regeling voor gemeenten, onderschrijven we nu evenzeer de beweging om de verschillende regelingen voor oudere werklozen op een eenduidige manier onder te brengen bij het UWV. Voor de burger ontstaat zo een transparanter stelsel.

In het wetsvoorstel wordt toegelicht dat als gevolg van het overgangsrecht na 2015 nog enkele jaren sprake is van instroom in de IOAW. Vervolgens neemt het IOAW-bestand in de tijd langzaam af. De VNG geeft het kabinet in overweging om het uitvoeren van deze aflopende regeling na 2015 in één keer over te hevelen naar het UWV. Dit voorkomt dat gemeenten nog jarenlang voor een steeds kleiner wordende groep een apart regime moeten toepassen.

Maatregelen leiden tot extra instroom in de bijstand

Het kabinet gaat bij de doorrekening van de effecten op gemeenten uit van een toename van de bijstand met circa 14.000 uitkeringsjaren. Het kabinet voegt voor deze toename extra middelen toe aan het Inkomensdeel.
Uit het kennismemo van het UWV van 9 maart 2012 blijkt dat de doorstroom van de WW naar de bijstand in de periode 2001-2009 bijna verdrievoudigd is[4]. Het verkorten van de WW-duur was daar een van de oorzaken van, naast de economische crisis. Onduidelijk is of het effect van de maatregelen beperkt zal blijven tot de 14.000 uitkeringen. Mogelijk ontstaat een onverwacht grote toename. Dat effect kan zich uiten in twee vormen:

1. Werklozen die voorheen gedurende hun WW-periode een baan vonden, maar nu vanwege verkorting van hun WW-periode gedurende enige maanden aangewezen zullen zijn op de bijstand;
2. De groep werklozen die als gevolg van de duurverkorting eerder doorstroomt naar de bijstand en langdurig aangewezen zijn op bijstand.

Het is van groot belang om de feitelijke ontwikkeling van het aantal extra uitkeringen als gevolg van de afschaffing van de IAOW en de duurverkorting WW te monitoren en het macro budget waar nodig aan te passen.

Ook is het niet ondenkbaar dat er – al dan niet als gevolg van de verschillen in economische ontwikkeling tussen de arbeidsmarktregio's – (grote) regionale verschillen ontstaan. Het verdeelmodel voor het Inkomensdeel werkt op basis van objectieve factoren. Mocht het verdeelmodel onvoldoende aansluiten bij de feitelijke ontwikkeling dan kan dat voor individuele gemeenten betekenen dat zij (veel)

[3] BAWI/U201300522

[4] Toename van 9.000 personen in 2001 tot bijna 25.000 in 2009.

te weinig middelen ontvangen om de extra uitkeringen te betalen. Ook dit vraagstuk vraagt om een goede monitoring en waar mogelijk aanpassingen in het systeem.

Effect CAO afspraken over verlengen WW duur
Het kabinet laat ruimte voor sociale partners om de duur van de WW te verlengen tot 38 maanden. Een verlenging van de WW duur leidt tot langzamere en wellicht ook lagere doorstroom van de WW naar de bijstand en kan daarmee de effecten voor gemeenten verzachten. Deze afspraken zijn afhankelijk van het overleg tussen CAO-partijen en kunnen zowel sectoraal als landelijk worden gemaakt. Onduidelijk is welke verwachting het kabinet heeft ten aanzien van de effecten van duurverlening in CAO's de komende jaren.

Grotere concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt
Het kabinet neemt een aantal maatregelen om mensen te prikkelen zo snel mogelijk ander werk te aanvaarden. Het begrip passende arbeid wordt aangescherpt. Al na zes maanden wordt alle arbeid als passend aangemerkt. Daarnaast wordt het financieel aantrekkelijker gemaakt om werk tegen een lager beloningsniveau te aanvaarden.
Daarmee gaat het WW systeem meer op het Wwb systeem lijken, waarin iedere arbeid als passend wordt gezien. Tegelijk constateren we dat de druk op banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt door deze maatregel wordt versterkt. Steeds meer hoger opgeleiden zullen ook gaan zoeken naar banen met een lager opleidingsniveau. Tegelijkertijd neemt het kabinet allerlei maatregelen om de positie van lager opgeleiden en mensen met een arbeidsbeperking te versterken (onder andere in de Participatiewet). De VNG vraagt het kabinet eventuele verdringingseffecten op de arbeidsmarkt als gevolg van verschillende wet- en regelgeving goed te volgen.

Kwetsbare positie oudere werknemers
Ondanks de speciale maatregelen die het kabinet en sociale partners neemt voor de groep oudere werknemers, maken wij ons zorgen over de groep die na 1 januari 2015 tussen hun 50ste en 60ste werkloos wordt. Voor 50-plussers zijn de kansen om opnieuw een baan te vinden slecht. Langdurige werkloosheid vormt voor deze groep een reëel probleem.
Deze groep werklozen heeft straks geen recht meer op de IAOW en kan evenmin aanspraak maken op een IOW-uitkering. Binnen de Wwb c.q. Participatiewet geldt naast de partnertoets ook een vermogenstoets. De vraag is echter of dit vermogen bestaat uit liquide middelen (spaargeld) of dat het vermogen vast zit in een eigen huis. Als de ontwikkeling op de huizenmarkt zich doorzet naar de toekomst kan deze groep letterlijk klem komen te zitten: geen inkomensondersteuning vanuit gemeenten, maar ook geen mogelijkheden om het vermogen om te zetten in inkomen. De dr uk op de schuldhulpverlening zal hierdoor extra toenemen.

Geen extra middelen voor ondersteuning kwetsbare groepen
Met de voorgenomen maatregelen wordt de doelgroep van de gemeenten uitgebreid met naar schatting 14.000 uitkeringsjaren. Wij wijzen het kabinet erop dat de doelgroep die als gevolg van deze maatregelen (eerder) doorstroomt naar de bijstand, ook de groep die in het algemeen meer begeleiding en ondersteuning naar werk vraagt.
Gemeenten ontvangen voor deze groep wel extra middelen voor het verstrekken van uitkeringen, maar geen middelen om deze mensen te begeleiden. Noch in de vorm van uitvoeringskosten, noch in de vorm van extra middelen in het Participatiebudget. In onze bestuurlijke reactie op de Participatiewet hebben wij onze ernstige zorgen over het financieel kader uitgesproken. Als gevolg van deze maatregelen zal het financieel vraagstuk nog zwaarder worden.
Wij vragen het kabinet dan ook om – net als dat voor het UWV geldt – de uitvoeringskosten in beeld te brengen en deze op te nemen in het budget voor uitvoeringskosten voor gemeenten. De VNG gaat uit

van een vergoeding van € 2.800 per uitkeringsgerechtigde. De VNG kijkt graag op korte termijn samen met het kabinet naar een preciezere raming van de oploop van de weglek en de afname van de IOAW en de daarmee samenhangende uitvoeringskosten.

Onderzoek financiële en uitvoeringsrisico's decentralisaties
De VNG heeft eerder zorgen geuit over de financiële en uitvoeringsrisico's van de decentralisaties. Op aandringen van de Tweede Kamer heeft het kabinet besloten tot het laten uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar deze risico's. De VNG stelt voor de effecten van het inkorten van de WW-duur voor gemeenten mee te nemen in dit onafhankelijk onderzoek, omdat ook hier wordt gewerkt met aannames die met onzekerheid omgeven blijven en financiële gevolgen kunnen hebben voor gemeenten.

Gemeente als werkgever
Het wetsvoorstel heeft belangrijke gevolgen voor werkgevers, ook voor gemeenten als werkgever. Onduidelijk is welke effecten de voorgenomen maatregelen hebben werkgevers die eigen risicodrager zijn voor de WW. Graag bekijkt de VNG de precieze betekenis voor gemeenten in de rol van werkgever nader. De VNG is ook voornemens het wetsvoorstel met andere overheidswerkgevers te bespreken in VSO-verband.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. M.P. Flier
Plv. Directeur-Generaal Werk
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Directie Analyse Programmering en Signalering
Beleidsondersteuning

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon

Datum 02 AUG. 2013
Betreft T-toets Wetsvoorstel hervorming flexrecht, ontslagrecht en Werkloosheidswet

Onze referentie
2013-0000106213

Uw referentie
2013-0000082438

Kopie aan
-

Geachte heer Flier,

In de brief van 21 juni 2013 heeft Directeur-generaal Werk, de heer Camps, de Inspectie SZW verzocht het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het flexrecht, het ontslagrecht en de Werkloosheidswet te beoordelen op de toezichtbaarheid. Dit conceptwetsvoorstel geeft uitwerking aan de afspraken die zien op voornoemde onderwerpen uit het sociaal akkoord van 11 april jl. tussen het kabinet en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid.

Bij de uitvoering van de toezichtbaarheidstoets heeft de inspectie wijzigingen in wetten die vallen buiten het werkterrein van de Inspectie buiten beschouwing gelaten. Verder kan de Inspectie geen oordeel geven over de toezichtbaarheid van onderwerpen, die weliswaar vallen binnen het werkterrein van de Inspectie, maar die nog niet volledig zijn uitgewerkt, dan wel nog nader worden ingevuld op basis van overleg met de Stichting van de Arbeid.

Het conceptwetsvoorstel geeft de inspectie aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Overgangsrecht in verband met de maximering van de faillissementsuitkering WW (artikel XXII, onderdeel W)

In het overgangsrecht in het voorgestelde artikel 130r van de Werkloosheidswet (WW) wordt geregeld dat de maximering van de faillissementsuitkering WW niet geldt voor loon dat is verdiend voor de dag van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Volgens de artikelsgewijze toelichting geldt dit ook voor het vakantiegeld, de vakantiebijslag en de bedragen die de werkgever in verband met de dienstbetrekking met de werknemer aan derden is verschuldigd. Het eerste lid van artikel 130r WW regelt deze uitzondering voor het loon.

De Inspectie SZW zet echter vraagtekens bij de wijze waarop deze uitzondering is geregeld in het tweede lid van artikel 130r WW voor vakantiegeld, de vakantiebijslag en de bedragen die de werkgever in verband met de dienstbetrekking met de werknemer aan derden is verschuldigd. In dit tweede lid staat dat artikel 64, vierde lid, WW niet van toepassing is op het vakantiegeld, etc. voor zover het deel

van het jaar bedoeld in het eerste lid, onderdeel c,[1] ligt voor de dag van inwerkingtreding van de onderhavige wet. Aangezien de maximering van de betreffende loonelementen niet is geregeld in artikel 64, vierde lid, WW, maar in artikel 64, vijfde, zesde en zevende lid, WW (zie artikel XXII, onderdeel T, van het wetsvoorstel), dienen de desbetreffende loonelementen ook over dagen voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te worden gemaximeerd. Aangezien dat kennelijk niet is beoogd geeft de Inspectie u in overweging in artikel 130r, tweede lid, WW te verwijzen naar artikel 64, vijfde, zesde en zevende lid, WW.

Directie Analyse Programmering en Signalering
Beleidsondersteuning

Datum
02 AUG. 2013
Onze referentie
2013-0000106213

Overgangsrecht WW (artikel XXII, onderdeel X)

In het wetsvoorstel zijn twee overgangsbepalingen opgenomen die betrekking de wijzigingen in de WW. Het eerste, dat in de artikelsgewijze toelichting is toegelicht, regelt dat de wijzigingen in de vaststelling van de hoogte en duur van de uitkering alleen van toepassing zijn op rechten waarvan de eerste werkloosheidsdag is gelegen op of na de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Het tweede artikel, dat niet is toegelicht, lijkt hier een inbreuk op te maken. Dit artikel regelt namelijk dat het recht op uitkering op grond van de WW, zoals dat voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel luidde, onder het opnieuw vaststellen van het dagloon door het UWV op een nog niet bepaalde datum, wordt omgezet in een recht op uitkering op WW, zoals deze op een nog niet bepaalde datum luidt.

De Inspectie merkt op dat de betekenis van het tweede artikel niet duidelijk is en, omdat dit artikel inbreuk lijkt te maken op de rechten die voortvloeien uit het eerste artikel, problemen kunnen opleveren voor de toezichtbaarheid. Gelet daarop geeft de Inspectie u in overweging deze twee overgangsbepalingen in onderling verband nader te bezien en de betekenis toe te lichten.

anticiperen op wijziging IOW

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) wordt verlengd en open blijft staan voor werklozen die op de eerste werkloosheidsdag 60 jaar of ouder waren en waarvan het recht op een uitkering op grond van de WW dan wel de WIA is ontstaan voor 1 januari 2020. Op dit moment staat de IOW open voor werklozen die op de eerste werkloosheidsdag 60 jaar of ouder waren en waarvan het recht op uitkering is ontstaan voor 1 juli 2011.

In hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de betreffende groep voor de beoogde invoeringsdatum van de overige onderdelen van het wetsvoorstel beroep kunnen doen op de IOW. Om die reden wordt aan de wijziging van de IOW terugwerkende kracht gegeven. In de uitvoering anticipeert het UWV hierop, aldus de memorie van de toelichting.

Ik deel u mede dat de Inspectie hiermee rekening zal houden bij het toezicht op de uitvoering van de IOW door UWV.

---

[1] Het verdient aanbeveling om 'eerste lid, onderdeel c' te wijzigen in: artikel 64, eerste lid, onderdeel c.

Het conceptwetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting geeft de Inspectie verder aanleiding tot enkele meer technische opmerkingen. Deze zijn inmiddels onder de aandacht van uw contactpersoon gebracht.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn.

Hoogachtend,
De inspecteur-generaal SZW
Namens deze,

drs. C.H.L.M. van de Louw
directeur Analyse, Programmering en Signalering

Directie Analyse Programmering en Signalering
Beleidsondersteuning

Datum
02 AUG. 2013
Onze referentie
2013-0000106213

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Advies Uitvoeringspanel

Onderwerp: Advies aanpassing WW naar aanleiding van het sociaal akkoord
Behandeld in het Uitvoeringspanel van 11 juli 2013
en vastgesteld op 19 augustus 2013

Toelichting SZW

De kans op het vinden van een nieuwe baan neemt sterk af na het eerste werkloosheidsjaar; dit geldt met name voor ouderen.
Onder deze groep is het aandeel langdurig werklozen hoog. Dit vertaalt zich in hoge kosten voor de ww.
In eerste instantie zijn afspraken gemaakt in het Regeerakkoord over de werkduurverkorting welke later zijn vervangen door afspraken met sociale partners in het sociaal akkoord.
In dit kader wordt onder andere de WW beperkt in duur naar maximaal twee jaar en wordt de IOAW afgeschaft voor werknemers die geboren zijn in of na 1965.
Een en ander zal als gevolg hebben dat meer mensen een beroep zullen doen op de WWB.
Dit onderwerp is overigens reeds eerder in het UP aan de orde geweest; voor wat betreft rechten en plichten zijn er geen wijzigingen sinds de vorige keer.

Naar aanleiding van vragen antwoordt SZW

- Het financiële regime wordt in het macrobudget meegenomen.

Advies Uitvoeringspanel

Het UP beschouwt het wetsontwerp uitvoerbaar; wel leidt de lange afbouwperiode van de IOAW tot een complexe systematiek.

Terugkoppeling

☐	SZW heeft het advies gevolgd;
☒	Terugkoppeling niet van toepassing, want het advies bevatte geen opmerkingen
☐	SZW heeft het advies deels gevolgd. Toelichting:
☐	SZW heeft het advies niet gevolgd. Toelichting:

Uitvoeringstoets wetsvoorstel Hervorming flexrecht, ontslagrecht en Werkloosheidswet.

Voor de uitvoering door de Belastingdienst zijn met name van belang:

1. een premiedifferentiatie AWF afhankelijk van de duur en aard van het dienstverband en de bevordering van duurzame arbeidsparticipatie.
2. (Verdere) premiedifferentiatie bij de sectorfonden afhankelijk van de mate van bevordering duurzame arbeidsparticipatie.
3. Premiekorting afhankelijk van de bevordering van duurzame arbeidsparticipatie.

Conclusie/Advies/toelichting

- De huidige teksten zijn nog niet veel verder dan voorheen. Het integrale advies van 22 februari is daarom nog steeds van toepassing.
- De wetteksten zijn open geformuleerd (zie bijlage). Voor de uitvoering cruciale onderdelen zullen later in lagere regelgeving worden verwerkt. We stellen voor dat lopende het ontwerp van de wetgeving beleidmakers/wetgevers van SZW/Fin en uitvoerders van UWV/Belastingdienst regulier rond de tafel gaan om de (on)mogelijkheden te bespreken.
- De maatregelen hebben zeer ingrijpende gevolgen voor de loonaangifte, zowel op het collectieve als op het nominatieve deel. Dit betekent zowel hoge administratieve lasten voor bedrijven als uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.
- De omvang van de extra uitvoeringskosten, die in het kader van "de vervuiler betaalt" voor rekening komen van SZW is alleen met het nodige voorbehoud aan te geven. Indicatief gaat het om de volgende bedragen:
  - Aanpassing systemen € 1,1 mln (incidenteel).
  - Extra inzet in de uitvoering Belastingdienst 50-100 extra FTE, onder meer voor afspraken met inhoudingsplichtigen over de toe te passen premies en voor extra administratieve handelingen bij de Belastingdienst. Kosten: € 3,5 - € 7 mln.
  - Ook uitvoeringskosten zijn nodig voor door toezicht/handhaving. De huidige premiedifferentiatie WIA en bij de sectorfondsen is al arbeidsintensief. Een premievaststelling naar individuele werknemerskenmerken is (nagenoeg) onuitvoerbaar.
- Wij adviseren aan te sluiten bij bestaande begrippen. Zo zou het nieuw onderscheid tussen grote en kleine werkgevers geïntroduceerd (meer dan 25 werknemers) moeten worden aangesloten bij het bestaande onderscheid in de Wfsv via een looongrens van 25* de gemiddelde loongrens (2013 = € 757.000).
- Recent heeft Hof Den Bosch (27 juni 2013) het "schriftelijkheidsvereiste" in het Besluit Wfsv voor de gedifferentieerde sectorpremie onverbindend verklaard. Hierdoor wordt het toezicht ingewikkelder en tijdsintensiever. Geadviseerd wordt om het vereiste weer wettelijk verbindend te maken.
- De nieuwe premiekorting kan een ander verzilveringsregime krijgen dan de huidige premiekortingen. De huidige zijn te verzilveren met alle premies. De nieuwe korting kan zien op een deel van de premies of op alle premies. Dit betekent een AL-verzwaring voor de werkgever en een mogelijk probleem voor de fondsenverdeling. Wij adviseren dat als de nieuwe korting slechts op één premie ziet er een rangorde regeling komt.
- De afhankelijkheid van de "bevordering van duurzame arbeidsparticipatie" komt bij alle drie de (nieuwe) onderdelen voor. Geadviseerd wordt bij alle drie van gelijke definities etc uit te gaan. Het heeft de voorkeur om liefst met een voldoet wel/voldoet niet bepaling te werken. Dit onderdeel kent dan slechts één grens (wel/niet) waarover discussie/bezwaar en beroep kan plaatsvinden. Dit geldt eveneens voor "duur en aard".
- We adviseren rekening te houden met de gevolgen van de wijzigingen voor de fondsenverdeling, verantwoording, afdracht en dus de jaarrekening.

Bijlage

Open formulering

De concept wetteksten laten nog veel aan latere lagere regelgeving of uitvoering over. Het gaat hierbij ondermeer om:

- Premiepercentage Algemeen Werkloosheidsfonds: Artikel 27 Wfsv.: *"Het deel van de premie dat ten gunste komt van het Algemeen Werkloosheidsfonds wordt bij ministeriële regeling vastgesteld op een percentage van het loon dat voor categorieën van werkgevers en werknemers kan verschillen en mede kan worden bepaald door de mate waarin door werkgevers maatregelen zijn getroffen gericht op bevordering van de duurzame arbeidsparticipatie van de werknemers. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hieromtrent nadere regels worden gesteld."*
- Premiepercentage sectorfonds; artikel 28 Wfsv: *"....., en mede kan worden bepaald door de mate waarin door die werkgevers maatregelen zijn getroffen gericht op bevordering van de duurzame arbeidsparticipatie van de werknemers."*
- Artikel 50a Wfsv. Premiekorting bevordering duurzame arbeidsparticipatie. *"Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de werkgever een korting toepast op de door hem op grond van de afdelingen 2, 3 of 4 verschuldigde premies bij een dienstbetrekking met een werknemer, indien die werkgever maatregelen heeft getroffen gericht op bevordering van de duurzame arbeidsparticipatie van die werknemer. 2. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden de maatregelen aangewezen die geacht worden de duurzame arbeidsparticipatie te bevorderen en wordt de hoogte van de korting afhankelijk gesteld van de mate waarin de werkgever die maatregelen heeft getroffen ten aanzien van de werknemer.3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor de gegevens die de werkgever bij de loonadministratie bewaart waaruit de mate van inzet van de getroffen maatregelen, bedoeld in het eerste en tweede lid, blijkt."*

xxxxxxxxxxxxxxxx