

Vergaderjaar 2013–2014

33 818

Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2014

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding en algemeen	3
2. Flexibele arbeid	8
Algemeen	8
2.1 Ketenbepaling	20
2.2 Proeftijd	25
2.3 Concurrentiebeding	26
2.4 Uitzendarbeid	28
2.5 Oproepcontracten	30
2.6 Aanzegtermijn	34
2.7 Arbeidsverledeneis Ziektewet	36
2.8 Overgangsrecht	37
2.9 Flexibele arbeid artikelsgewijze toelichting	38
3. Wijziging van het ontslagrecht	40
3.1 Inleiding	40
3.2 Nieuwe inrichting van het ontslagrecht	43
3.3 UWV-procedure en procedure bij de rechter	65
3.4 Transitievergoeding bij ontslag	68
3.5 Redelijke grond voor ontslag	85
3.6 Bepalingen ontslagkeuze bij bedrijfseconomisch ontslag	86
3.7 Wederindienstredingsvoorwaarde	89
3.8 Ontslag op staande voet	90
3.9 Ontslagrecht artikelsgewijze toelichting	91

4.	Wijziging van de Werkloosheidswet inclusief passende arbeid, financiering, wijziging van de IOW en geleidelijke afbouw van de IOAW	95
4.1	Inleiding	95
4.2	Beperking maximale publieke WW-duur	103
4.3	Arbeidsverleden	106
4.4	Passende arbeid en inkomensverrekening	107
4.5	Financiering	113
4.6	Overige punten die samenhangen met de WW-maatregelen	114
4.7	Verlenging toegang IOW en geleidelijke afbouw IOAW	115
4.8	Overgangsrecht en overige onderwerpen	118
5.	Overig	122
5.1	Overzicht delegatiebepalingen	122
5.2	Niveau delegatiebepalingen	126
5.3	Adviescommissie Arbeidsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten	128
5.4	Schematisch overzicht verschillen oud en nieuw ontslagrecht op hoofdlijnen	138
5.5	Ingangsdata diverse maatregelen	139

I. ALGEMEEN DEEL

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen, opmerkingen en opvattingen van de fracties van de VVD, de PvdA, de PVV, de SP, het CDA, D66, de ChristenUnie, de SGP en 50PLUS aangaande het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid. Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het sociaal akkoord, en kan uit dien hoofde rekenen op een breed draagvlak bij sociale partners. De regering is verheugd dat de doelstellingen van het wetsvoorstel de waardering en steun krijgen van verschillende fracties in de Tweede Kamer, waarbij door de fracties verschillende accenten worden gelegd.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen vooral de vereenvoudiging van het ontslagrecht en het activerender maken van de Werkloosheidswet (WW). De leden van de PvdA-fractie hebben met vreugde kennisgenomen en de leden van de SP-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van deze fracties zijn verheugd over het inperken van de doorgeschoten flexibilisering, waarbij de PvdA-fractie ook instemmend spreekt over de meer activerende WW en het eerlijkere ontslagrecht. De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben eveneens kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven de doelstelling om de tweedeling op de arbeidsmarkt aan te pakken, de arbeidsmobiliteit te bevorderen en het ontslagrecht eenvoudiger, sneller, eerlijker, goedkoper en activerender te maken. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het meer activerend en eerlijk maken van het ontslagrecht en de WW wordt gesteund door deze fractie, die daarnaast de steun uitspreekt voor het bieden van meer zekerheid aan flexwerkers. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en waarderen het behoud van preventieve toetsing binnen een vereenvoudigd ontslagstelsel en het bekorten van de WW. De leden van de 50PLUS-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en steunen de regeringsdoelstelling om rechtsongelijkheid en het oneigenlijk gebruik van flexibele contracten tegen te gaan.

Al deze elementen van waardering nemen niet weg dat de fracties op onderdelen vragen, opmerkingen en ook zorgen hebben. Bereiken de maatregelen uit het wetsvoorstel de beoogde doelen? Hoe moet de timing van de maatregelen beoordeeld worden in het licht van de conjunctuur, zo vragen enkele fracties. Leiden de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid daadwerkelijk tot een verbeterde positie van flexwerkers? Wat zijn de gevolgen van de hervorming van het ontslagstelsel voor het midden- en kleinbedrijf (mkb)? En wat zijn de verwachtingen en effecten rond mogelijke cao-aanvullingen op de WW? Dergelijke vragen zijn gegeven de complexiteit, ingrijpendheid en breedte van het wetsvoorstel niet verbazend. De regering waardeert de betrokkenheid van de verschillende fracties die blijkt uit de vragen en opmerkingen uit het verslag van de Tweede Kamer. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties over het onderhavige wetsvoorstel.

Bij de beantwoording van de vragen is op hoofdlijnen de volgorde aangehouden van het verslag. Net als in het verslag worden de onderwerpen flexibele arbeid, ontslagrecht en WW in separate hoofdstukken behandeld, waarbij ook binnen deze hoofdstukken de structuur van het verslag van de Tweede Kamer zoveel mogelijk wordt aangehouden. Op een aantal punten wijkt de indeling met reden af van de structuur van het verslag. Vanwege de thematische eenheid is er voor gekozen voor zover er vragen zijn over de artikelsgewijze toelichting deze op te nemen aan het eind van elk van de drie genoemde themahoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de antwoorden op de algemenere vragen, die niet eenduidig toebedeeld konden worden aan een themahoofdstuk. Hoofdstuk twee gaat in op de vragen over flexibele arbeid, hoofdstuk drie op de vragen over het ontslagrecht en hoofdstuk vier op de vragen over de WW, de IOW en de IOAW. Tot slot gaat het vijfde hoofdstuk in op een vijftal specifieke onderwerpen, te weten een overzicht van de delegatiebepalingen, het niveau van de delegatiebepalingen, de reactie op het advies van de adviescommissie van de Nederlandse Orde van Advocaten voor zover deze punten nog niet waren geadresseerd in de themahoofdstukken, een schematisch overzicht van de verschillen tussen oud en nieuw ontslagrecht op (hoofdlijnen) en de ingangsdata van de verschillende maatregelen.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. Het betreft deels de uitwerking van technische punten, deels de uitwerking van meer inhoudelijke punten die aan het licht zijn gekomen na indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en deels punten die het gevolg zijn van de inbreng van de Tweede Kamer in het verslag. De wijzigingen komen in deze nota naar aanleiding van het verslag ook terug in de antwoorden op de vragen die aanleiding hebben gegeven tot een wijzigingsvoorstel.

1. Inleiding en algemeen

De leden van de D66-fractie vragen de regering om in te gaan op opties om extra waarborgen op te nemen in het wetsvoorstel opdat er bij iedere werknemer geïnvesteerd wordt in scholing, en om daarbij expliciet in te gaan op de concrete suggestie voor een wetstekst van de Denktank Leren en Werken in het rapport «Tijd voor ontwikkeling». Tevens vragen zij de regering in te gaan op de optie om scholing toe te voegen aan de term «goed werkgeverschap» in de wet.

De regering erkent het belang van investeringen in scholing van werknemers, zowel door de werkgever als door de werknemer zelf. Door scholing doen werknemers relevante kennis en vaardigheden op, zodat ze

productief blijven en hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verbetert. De regering meent evenwel dat de introductie van een (niet nader geconcretiseerde) wettelijke verplichting tot scholing geen rekening houdt met het feit dat scholing niet voor alle werknemers nuttig is. Een verplichting zou dus tot overbodige en weinig rendabele scholingsuitgaven kunnen leiden voor een deel van de werknemers.

Verder is het invoeren van een scholingsplicht niet nodig. Niet alleen worden in steeds meer cao's afspraken gemaakt over scholing, bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijk opleidingsbudget voor werknemers, maar ook biedt het onderhavige wetsvoorstel voldoende stimulansen aan de werkgever om te investeren in scholing van werknemers. Zo zal een ontslagvoornemen wegens disfunctioneren niet gehonoreerd kunnen worden als dat te wijten is aan een gebrek aan scholing voor de functie. En als het gaat om het onderzoeken van mogelijkheden tot herplaatsing van de werknemer, geldt dat mogelijke scholingsinspanningen die dat kunnen bevorderen hierbij mede moeten worden betrokken. Ten slotte merkt de regering op dat als het gaat om scholing gericht op bredere (duurzame) inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, de kaders daarvoor in feite zijn aangegeven bij de regeling over de transitievergoeding nu kosten van scholing die gemaakt zijn tijdens het dienstverband voor scholing gericht op het bevorderen van de bredere inzetbaarheid van werknemer – onder nader te bepalen voorwaarden – kunnen worden afgetrokken van de transitievergoeding.

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat bij deze grote wijzigingen rekening gehouden dient te worden met de lessen van de Commissie Buurmeijer. Het is namelijk van belang om de sociale zekerheid activerend te houden. Dat betekent dat werknemersverzekeringen doelmatig en doeltreffend uitgevoerd moeten worden. De overheid bepaalt hiervoor de randvoorwaarden en criteria en houdt hierbij rekening mee dat er geen perverse prikkels door werknemers- of werkgeversorganisaties kunnen ontstaan. Deze leden gaan ervan uit dat dit bij het SER-advies nadrukkelijk betrokken wordt.

Met dit wetsvoorstel wordt een betere werking van de arbeidsmarkt beoogd door aanpassingen in de ontslagbescherming, het flexrecht en de WW. Onderdeel van het stelsel van de werknemersverzekeringen is de financiering van het stelsel. De wijze van financieren kan eraan bijdragen dat onnodig beroep op uitkeringen wordt voorkomen. De prikkels in het stelsel moeten daarop gericht worden. Het kabinet heeft de SER gevraagd advies uit te brengen over de in het sociaal akkoord geschetste visie op een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur – en met name de rol van werkgevers en werknemers hierin. Hierbij is gevraagd rekening te houden met de lessen en aanbevelingen van de Commissie Buurmeijer. Het kabinet zal het SER-advies betrekken bij de verdere inrichting van het stelsel.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen de regering in hoeverre zij rekening heeft gehouden met de timing van de invoering van dit wetsvoorstel gezien de huidige conjunctuur. Tevens vragen zij of de regering er rekening mee heeft gehouden dat deze wellicht de komende jaren niet in gunstige zin zal herstellen, en zo ja hoe.

De regering is net als de leden van de fractie van 50PLUS van mening dat een te snelle doorvoering van de maatregelen in deze tijden van tegenvallende economische conjunctuur niet gewenst is. Daarom heeft de regering, in overleg met de sociale partners, bewust gekozen voor een trager tijdpad dan in het regeerakkoord, zodat alle betrokkenen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de voorgestelde wijzigingen. Daarom zullen de aanpassingen in het ontslagrecht en de WW vanaf 2015

en 2016 worden geïmplementeerd, waarbij voor de WW sprake is van een stapsgewijze invoering. Voor het flexrecht is overgangsrecht van toepassing, waarmee cao partijen nog een periode van maximaal anderhalf jaar wordt gegund om, na inwerkingtreding van de onderdelen die zien op het flexrecht, de cao afspraken aan te passen. De volledige doorwerking van de wet strekt zich dus uit over een langere periode. De regering onderkent dat het mogelijk is dat de economische groei de komende jaren tegenvalt, hoewel de meest recente cijfers hoopvol zijn. De structurele hervormingen die met deze wet worden gerealiseerd, zijn echter noodzakelijk voor een goed functionerende arbeidsmarkt die mee kan met de ontwikkelingen van de 21^e eeuw. Dit zal op zijn beurt weer een bijdrage kunnen leveren aan het economisch herstel en daarom zal, ook bij een tegenvallende conjunctuur in de komende jaren, niet van invoering van het wetsvoorstel worden afgezien.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de hoge ontslagbescherming de enige oorzaak is van de slechte mobiliteit van oudere werknemers, of dat er meer oorzaken zijn.

De regering onderkent dat hoge ontslagbescherming niet de enige en zelfs niet de belangrijkste reden is voor de lage mobiliteit van ouderen. In vrijwel alle ontwikkelde landen zijn oudere werknemers op de arbeidsmarkt minder mobiel dan jongere werknemers. Jongere werknemers zijn nog bezig zich te oriënteren op de arbeidsmarkt, een fase die gepaard gaat met frequentere baanwisselingen. Ouderen hebben vaker de plek gevonden waar hun talenten het beste tot hun recht komen. In de literatuur worden meer oorzaken van een lage mobiliteit van oudere werknemers gegeven. Ouderen kunnen bijvoorbeeld te maken krijgen met leeftijdsdiscriminatie, wat het vinden van een (nieuwe) baan bemoeilijkt. Daarnaast is de (al dan niet louter gepercipieerde) verhouding tussen het loon en de productiviteit van ouderen van belang voor hun kansen op de arbeidsmarkt. Voor een nadere analyse verwijst de regering naar het CPB, dat recent een uitgebreide analyse heeft gemaakt van de arbeidsmarktpositie van ouderen en de determinanten die deze beïnvloeden.¹

De leden van de PVV-fractie hebben een aantal algemene vragen over het wetsvoorstel. Het betreft de noodzaak voor de ingrijpende voorgestelde veranderingen die met dit wetsvoorstel worden gerealiseerd, naar welke alternatieven is gekeken, in hoeverre is onderzocht of met betere controle en bestrijding van fraude minder ingrijpende maatregelen doorgevoerd konden worden en waarom niet nader is onderzocht wat de mogelijkheden zijn om te snijden in de sociale zekerheid voor migranten, zodat de voorzieningen verder zoveel mogelijk in tact gelaten kunnen worden?

De regering heeft de noodzaak voor de voorgestelde veranderingen onderbouwd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Belangrijke doelen van het wetsvoorstel zijn om oneigenlijk gebruik van flexibele arbeid terug te brengen en het ontslagrecht en de WW aan te passen aan de eisen en de wensen van de arbeidsmarkt van nu en in de toekomst. Door de invoering van het wetsvoorstel wordt tot een betere balans gekomen tussen flexibele en vaste contracten, wordt het ontslagstelsel eerlijker, sneller en sterker activerend gemaakt en wordt de WW meer gericht op het snel vinden van nieuw werk. Het controleren en bestrijden van fraude levert een belangrijke bijdrage aan het functioneren van de arbeidsmarkt. De regering voert hier ook een actief beleid op. Op 1 januari 2013 is reeds de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden en aanvullend op de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen maatregelen is

¹ CPB, 2013, Policy Brief Ouderen aan het Werk.

een Plan van aanpak schijnconstructies aan de Tweede Kamer gezonden² dat in de komende jaren samen met sociale partners verder wordt uitgewerkt. In dat kader zullen ook tijdelijk extra inspecteurs worden aangesteld bij de Inspectie SZW. Ten aanzien van het bestrijden van schijnzelfstandigheid heeft de Staatssecretaris van Financiën maatregelen aangekondigd om misbruik van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) aan te pakken.³ De regering ziet betere controle en bestrijding van fraude enerzijds en de maatregelen in dit wetsvoorstel anderzijds als noodzakelijke en complementaire onderdelen van het bredere regeringsbeleid. Op de vraag van de leden van de PVV-fractie over het snijden in de sociale zekerheid voor migranten, reageert de regering als volgt. Het uitgangspunt is dat migranten die rechtmatig in Nederland verblijven dezelfde rechten hebben op sociale zekerheid als Nederlanders. Dit vloeit voort uit het beginsel van gelijke behandeling dat in de Nederlandse Grondwet is neergelegd, en ook in internationale regelgeving waar Nederland aan gebonden is. Overigens wijst de regering erop dat een beroep door economisch niet-actieven op de bijstand in bepaalde situaties gevolgen kan hebben voor het rechtmatig verblijf in Nederland. De regelgeving voorziet er al in dat in deze gevallen het verblijfsrecht – en daarmee ook het recht op uitkering – kan worden beëindigd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is de drie delen van het wetsvoorstel als aparte wetten bij de Kamer in te dienen.

De regering staat afwijzend tegenover het verzoek van de leden van de SP-fractie om het voorliggende wetsvoorstel te splitsen in drie aparte wetsvoorstellen. Reden hiervoor is dat de maatregelen met betrekking tot het flexrecht, het ontslagrecht en de WW inhoudelijk met elkaar samenhangen en dat over deze onderwerpen in samenhang afspraken zijn gemaakt met sociale partners in het sociaal akkoord. Deze inhoudelijke en procedurele samenhang noopt volgens de regering tot één integraal wetsvoorstel.

De leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie vragen hoe en door wie voorlichting zal worden gegeven aan burgers en bedrijven over de aard en gevolgen van de voorgestelde maatregelen, mede gelet op het feit dat beoogd wordt een deel van de maatregelen al binnen enkele maanden in te laten gaan.

De regering onderschrijft het belang van een adequate voorlichting. De voorlichting over het wetsvoorstel zal een gezamenlijke inspanning vergen van de regering, de sociale partners en uitvoerders (UWV en gemeenten). De regering zal gebruik maken van de gebruikelijke communicatiekanalen voor wetgevingstrajecten, onder andere via publicaties op www.rijksoverheid.nl. Deze communicatie richt zich op algemene bewustwording van de aankomende wijzigingen en is aanvullend op de communicatie van uitvoerders, die direct betrokkenen zullen informeren. Met werkgevers- en werknemersorganisaties is tevens afgesproken dat zij hun eigen respectievelijke achterban, waaronder ook cao-onderhandelaars, ook zullen informeren. Daarnaast zal in de media aandacht besteed worden aan de wijzigingen die onderhavig wetsvoorstel brengt, hetgeen eveneens zal bijdragen aan de bekendheid van de maatregelen.

Aangezien beoogd wordt de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid op 1 juli 2014 in werking te laten treden, zullen met name deze maatregelen na instemming van de Tweede Kamer begin 2014 zo spoedig mogelijk met werkgevers en werknemers worden gecommuniceerd. Extra

² Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 428.

³ Kamerstukken II 2012/13, 31 311, nr. 91.

inzet van communicatiemiddelen zal plaatsvinden om de specifieke doelgroep jongeren te bereiken. Deze groep werkt namelijk vaak op basis van een flexibel contract en is doorgaans niet aangesloten bij een vakbond. Een ander onderdeel dat al snel in werking treedt betreft de verlenging van de IOW. Hieraan wordt terugwerkende kracht gegeven. Het UWV zal hierop anticiperen en mensen die door deze wijziging alsnog in aanmerking komen voor een uitkering gericht informeren.

De leden van de SP-fractie constateren dat de loondoorbetalingsplicht bij ziekte voor veel (kleinere) werkgevers een hoge drempel vormt bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De leden zijn voorstander van een beperking van deze loondoorbetalingsplicht. De leden vragen of de regering met voorstellen op dit gebied komt.

In het begrotingsakkoord is afgesproken dat er een onderzoek komt naar mogelijke knelpunten van de loondoorbetaling bij ziekte en naar mogelijkheden om de solidariteit te bevorderen onder mkb-werkgevers, bijvoorbeeld door het verhogen van de verzekeringsgraad door middel van private herverzekering of collectieve fondsen voor mkb-werkgevers. De regering verwacht dat de resultaten van dit onderzoek in het laatste kwartaal van 2014 aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. De regering acht het van belang om de resultaten van dit onderzoek af te wachten voordat mogelijke beleidsaanpassingen worden overwogen.

De leden van de SP-fractie constateren dat er een aanpassing zal worden gedaan in Wet beperking ziekteverzuim arbeidsongeschiktheid vangnetters en dat de arbeidsverledeneis in de Ziektewet wordt geschrapt. Maar deze leden missen maatregelen om de drempel die de Ziektewet kan vormen bij het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd te slechten. De leden vragen naar de opvatting van de regering en vragen in overweging te nemen om op dit punt wijzigingen door te voeren.

De Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters is met ingang van 2013 ingevoerd. Er is voorzien in een monitor van de effecten. De regering wil de ontwikkelingen volgen en acht het van belang om de resultaten daarvan af te wachten voordat mogelijke beleidsaanpassingen worden overwogen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke extra inspanningen de regering gaat ondernemen in het kader van haar doelstelling om de regeldruk met netto € 2,5 miljard te verminderen, nu dit wetsvoorstel daaraan volgens Actal niet bijdraagt, en juist tot een toename van de regeldruk kan leiden.

De regering heeft zich ten doel gesteld de structurele regeldruk in 2017 per saldo met € 2,5 miljard te verlagen. De gevolgen van onderhavig wetsvoorstel worden gecompenseerd door reductie van andere regelgeving van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Zoals in de Najaarsrapportage Regeldruk van 19 december aan de Tweede Kamer is vermeld, heeft het kabinet al een netto reductie ingevuld van € 1,777 miljard, waarvan € 1,425 miljard voor bedrijven en € 352 miljoen voor burgers en professionals. SZW heeft hieraan bijgedragen met een netto reductie van € 181,3 miljoen voor bedrijven en € 48,9 miljoen voor burgers. Het gaat dan om reducties in het loondomein, vereenvoudigingen in regelingen uitgevoerd door het UWV en SVB en digitalisering van processen van het Werkbedrijf UWV.

De resterende reductie van € 700 miljoen wordt de komende jaren door het kabinet ingevuld. Dit betreft diverse ICT-maatregelen, mogelijke verdere vereenvoudigingen in het fiscale domein en de kwantitatieve effecten van zowel de maatwerkaanpak als de Hervormingsagenda

Rijksdienst. Het Ministerie van SZW neemt deel aan deze trajecten en draagt daarmee verder bij aan de reductiedoelstelling.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een indicatie kan geven van de uitgaven die met de WW-uitkeringen voor het door de regering omschreven oneigenlijk gebruik gemoeid zijn. In hoeverre worden deze kosten substantieel gereduceerd wanneer enkel het langdurig flexwerk bij dezelfde werkgever wordt tegengegaan, zo vragen zij.

Uit recent onderzoek van SEO is duidelijk dat flexibele werknemers een groter beslag leggen op de WW dan vaste werknemers. Over de periode 2006–2010 bedraagt het gemiddelde beslag van een flexibele werknemer op de WW bijna € 1.200.⁴ Voor een vaste werknemer is dit iets meer dan € 200. Verder is bekend dat flexwerkers vaker, maar tevens korter en gemiddeld tegen een lagere uitkeringshoogte beroep doen op de WW. Het is echter onzeker of de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid zullen bijdragen aan een geringer beroep op de WW. In de doorrekening van het CPB en in het wetsvoorstel wordt geen besparing op de WW-uitgaven ingeboekt als gevolg van de maatregelen op het terrein van flexibele arbeid. Het doel van deze maatregelen is overigens primair om onnodige langdurige afhankelijkheid van flexibele contracten en de bijbehorende onzekerheid van flexwerkers tegen te gaan, en niet om een besparing op WW-uitgaven te realiseren.

2. Flexibele arbeid

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat flexibiliteit in een toenemende behoefte van zowel werknemers als werkgevers voorziet, en of de regering de voordelen van beide kanten inzichtelijk kan maken. De leden van de SP-fractie vragen naar een algemeen oordeel van de regering over flexibele arbeidsrelaties. De leden vragen of de regering het met de SP-fractie eens is dat het contract voor onbepaalde tijd de norm is en dat afwijkingen alleen toegestaan kunnen worden als daar een objectieve grond voor is. De leden vragen waarom de regering niet refereert aan de wetenschappelijke literatuur waarbij wordt aangetoond dat bestendige arbeidsrelaties positief bijdragen aan innovatie, productiviteit en het welbevinden van werknemers. Tevens vragen zij de regering waarom in het wetsvoorstel een maatschappelijke norm voor het afwijken van het arbeidscontract voor onbepaalde tijd ontbreekt.

De regering is in de memorie van toelichting bij voorliggend wetsvoorstel ingegaan op haar visie op flexibele arbeid. Daarbij wordt vooropgesteld dat flexibiliteit van grote waarde is voor zowel werkgevers als werknemers. Werkgevers moeten hun personeelsbestand soepel kunnen aanpassen aan onzekere ontwikkelingen in hun afzetmarkt en orderportefeuille en werknemers willen hun werkende bestaan soepel combineren met hun privéleven. Interne flexibiliteit en de inzet van flexibele contracten maken dit mogelijk. Flexibele contracten zorgen bovendien voor een laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt. De mogelijkheden die het huidige flexrecht op dit terrein biedt, worden echter in toenemende mate op een oneigenlijke manier gebruikt. Steeds meer mensen werken steeds langer op basis van flexibele contracten, waarbij het perspectief op een vaste arbeidsovereenkomst naar achteren wijkt. De flexibele schil groeit structureel, wat leidt tot dualiteit op de arbeidsmarkt. Vooral mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie verliezen daardoor

⁴ SEO, 2013, De sociaal-economische situatie van langdurig flexibele werknemers.

de aansluiting. Als het economisch tegen zit verliest deze groep als eerste hun werk. De regering wil voldoende flexibiliteit in de economie houden, en kiest er daarom bewust voor om het pallet aan flexibele arbeidsvormen niet te beperken. Wel moet voorkomen worden dat mensen langdurig en onvrijwillig ingeschakeld worden op basis van onzekere flexibele contracten. De balans tussen vast en flexibel werk moet op dit punt meer in evenwicht worden gebracht.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens dat het contract voor onbepaalde tijd de meest voorkomende contractvorm is en daarmee de feitelijke standaard voor dienstverbanden. Dit komt overigens ook op het niveau van regelgeving tot uiting in de ketenbepaling, die grenzen stelt aan het gebruik van tijdelijke contracten.

De regering onderschrijft de stelling dat duurzame arbeidsrelaties positief bij kunnen dragen aan innovatie, productiviteit en het welbevinden van werknemers. In de memorie van toelichting komt dit tot uiting in de passage: «De ontslagbescherming en het flexrecht dragen bij aan het ontstaan van duurzame arbeidsrelaties die zorgen voor continuïteit van het bedrijf, die innovatie bevorderen en die afwenteling van sociale risico's op de maatschappij door werkgevers voorkomen». De door de leden van de SP-fractie genoemde literatuur is dus wel gebruikt, maar zonder dat hier direct aan gerefereerd wordt.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de groei en omvang van de flexibele schil op zichzelf als reden tot zorg ziet, of enkel het langdurig verblijf in de flexibele schil bij dezelfde werkgever. Tevens vragen zij of de regering de huidige omvang van de flexibele schil disproportioneel vindt in relatie tot het feit dat flexibele arbeid door betrokkenen in toenemende mate gewenst wordt, dat flexibele arbeid deels een bewust gevolg is van beleid en dat het aandeel werknemers met uitzicht op vast werk is gestegen. De leden van de SP-fractie vragen welke omvang van de flexibele schil de regering wenselijk acht, wat het percentage zal worden als het wetsvoorstel van kracht wordt, en waarom in het wetsvoorstel een maatschappelijke norm voor het afwijken van het arbeidscontract voor bepaalde tijd ontbreekt. Tevens vragen deze leden of de regering het eens is met het uitgangspunt dat structureel werk niet uitgevoerd dient te worden met tijdelijke contracten, en dat alleen «ziek-en-piek» tijdelijke contracten rechtvaardigen.

De regering meent dat de groei van de flexibele schil niet los kan worden gezien van de problematiek rond het langdurig verblijf in de flexibele schil. De stijging van het aandeel tijdelijke en flexibele banen wordt namelijk niet zozeer veroorzaakt door een stijging van het aantal werknemers dat te maken krijgt met tijdelijke en flexibele banen, maar vooral door een langer verblijf van die werknemers in de flexibele schil.⁵ Dat baart de regering zorgen, zeker als dit langdurige verblijf in de flexibele schil niet op basis van vrijwilligheid is. Het uitblijven van perspectief op een vaste baan leidt tot langdurige inkomensonzekerheid, wat er bovendien leidt tot een verminderde toegang tot de woningmarkt.

De huidige omvang van de flexibele schil is mede het gevolg van een toenemende behoefte aan flexibiliteit van alle betrokkenen. Zoals hiervoor beschreven wil de regering deze voordelen van flexibele arbeid niet ongedaan maken, maar wel uitwassen bestrijden door aanscherping van de regels betreffende flexibele arbeid om onvrijwillig verblijf in de flexibele schil tegen te gaan. Feit is namelijk dat de flexibele schil in Nederland groter is dan in de meeste andere Europese landen, en dat de

⁵ SEO, 2013, De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers.

regelgeving rond flexibele arbeid in Nederland soepel is in internationaal perspectief.

De leden van de fractie van de SGP merken terecht op dat het aandeel tijdelijke werknemers met uitzicht op een vast contract is toegenomen. De vraag is wat dit betekent in de praktijk. De categorie «uitzicht op vast» die CBS onderscheidt is gebaseerd op een enquête onder werknemers. Juridisch heeft dit uitzicht op vast een beperkte status, in die zin dat het geen garantie biedt dat werknemers ook daadwerkelijk een vast contract krijgen. Verder blijkt uit een aantal onderzoeken dat de doorstroom van tijdelijk naar vast in het afgelopen decennium structureel gedaald is.⁶ Dat wijst er juist op dat het uitzicht op een vast contract van werknemers met een tijdelijk contract de afgelopen periode juist is verslechterd.

Een optimale omvang van de flexibele schil bestaat niet. Wel is de regering van mening dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt hier en daar is doorgeschoten. Het is niet de bedoeling dat mensen langdurige en tegen hun wil in de flexibele schil zitten, zonder enig perspectief op een vast contract. Daarom neemt de regering in het onderliggende wetsvoorstel maatregelen om mensen met een flexibel contract beter te beschermen. Dat zal tot gevolg hebben dat werkgevers meer met vaste contracten zullen gaan werken, waardoor de omvang van de flexibele schil naar verwachting afneemt.

In voorliggend wetsvoorstel wordt de ketenbepaling zo aangepast dat het daarmee beoogde doel, zekerheid voor werknemers dat na verloop van tijd een vast contract ontstaat, beter kan worden gerealiseerd. Daarbij wordt duidelijk genormeerd in welke gevallen afwijking van de ketenbepaling nog mogelijk is. Het is niet te voorzien wat de omvang van de flexibele schil zal worden als het wetsvoorstel van kracht is. Ten eerste is het niet goed mogelijk om op voorhand aan te geven in welke mate en op welke termijn het neerwaartse effect van de maatregelen op de omvang van de flexibele schil zich zal realiseren. Ten tweede wordt de omvang van de flexibele schil niet alleen bepaald door beleid, maar ook door de conjunctuur en trends als internationalisering en technologische ontwikkelingen.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de kans op een duurzame arbeidsrelatie afhankelijk is van wetgeving of van de economische conjunctuur. Tevens vragen zij hoe de regering reageert op signalen in de afgelopen maanden die erop wijzen dat aangescherpte wetgeving in economisch moeilijke tijden vooral zal betekenen dat werkgevers de arbeidsrelatie eerder zullen beëindigen. De leden van de fractie 50PLUS vragen de regering in te gaan op het oordeel van de afdeling advisering van de Raad van State waarin zij stelt dat een aantal onderdelen de positie van flexwerkers niet zullen verbeteren, maar juist zullen verslechteren. Verder geven deze leden aan dat het wetsvoorstel ertoe zou kunnen leiden dat vaker alternatieve constructies worden gebruikt om een arbeidsrelatie vorm te geven. Ook geven de leden van de 50PLUS-fractie aan dat ook de NBBU, vreest dat de inperking van de periode om iemand flexibel te kunnen uitzenden zal lijden tot een slechtere positie van uitzendkrachten, zeker in de huidige conjunctuur.

Wetgeving en economische conjunctuur zijn allebei van invloed op de kans dat er een duurzame arbeidsrelatie ontstaat tussen werkgever en werknemer. Structureel gezien bepalen economische trends en het beleid hoe groot de flexibele schil is. Nederland heeft in internationaal perspectief een relatief grote en snel groeiende flexibele schil. Dit kan

⁶ Ronald Dekker e.a., 2012, Doorstroom van flexwerkers, in Economisch Statistische Berichten.

mede worden verklaard op basis van de in internationaal perspectief geringe bescherming van flexibele werknemers in verhouding tot de bescherming van vaste medewerkers.

Op korte termijn speelt de conjunctuur een belangrijke rol: werkgevers die door negatieve economische omstandigheden onzeker zijn over de toekomst, zullen minder snel besluiten om een tijdelijke arbeidsrelatie om te zetten in een duurzame arbeidsrelatie.

De vrees dat de aanpassing van de regels van flexrecht niet zal leiden tot verbetering van de positie van flexwerkers, zoals ook door de Raad van State in zijn advies is gesteld, wordt niet door de regering gedeeld. In individuele gevallen kan het inderdaad gebeuren dat het dienstverband van een flexwerker eerder zal worden beëindigd. De economische literatuur laat echter zien dat het verkleinen van het verschil tussen de bescherming van vaste en flexibele contracten geen negatieve werkgelegenheidseffecten heeft en leidt tot een toename van het aandeel vaste contracten.⁷

De regering onderschrijft de analyse van de leden van de 50PLUS-fractie dat werkgevers kunnen uitwijken naar constructies waarin geen arbeidsovereenkomst nodig is, teneinde de aan de arbeidsovereenkomst verbonden verplichtingen te ontwijken. Om deze reden worden onder andere maatregelen genomen om het oneigenlijk gebruik van de payroll-constructie terug te dringen. Dit gebeurt door de ontslagbescherming voor payrollwerknemers gelijk te doen zijn aan de ontslagbescherming die reguliere werknemers genieten. In de visie van het kabinet dienen echter alle vormen van oneigenlijk gebruik van flexibele arbeidsrelaties te worden teruggedrongen. Zo geeft het kabinet uitvoering aan specifieke maatregelen gericht op het tegengaan van schijnconstructies. Deze maatregelen heeft het kabinet op 11 april 2013 in een Plan van Aanpak schijnconstructies, gelijktijdig met het Sociaal akkoord, aan de Tweede Kamer gestuurd.⁸

Onderdeel van dit plan van aanpak vormt de aanpak van schijnzelfstandigheid. Zo zal het kabinet de positie van werkenden versterken en de handhaving op schijnzelfstandigheid verbeteren. De focus ligt daarbij op het «grijze gebied» tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap. Daarnaast wil het kabinet dat schijnzelfstandigen beter hun rechten benutten om bij de rechter een arbeidsovereenkomst te claimen door bijvoorbeeld een beroep te doen op de rechtsvermoedens opgenomen in de artikelen 7:610a en artikel 7:610b BW. Hiervoor zal onder meer de voorlichting worden verbeterd. Deze maatregelen op het terrein van payroll en zzp reduceren het gesignaleerde gevaar dat werkgevers uitwijken naar alternatieve flexconstructies.

In de ogen van de regering blijft er ook voor de uitzendbranche voldoende flexibiliteit en worden de mogelijkheden voor uitzendwerk niet sterk ingeperkt. Voor uitzendkrachten geldt dat gedurende de eerste 26 gewerkte weken gebruik kan worden gemaakt van het zogenoemde uitzendbeding (welke periode bij cao kan worden verlengd tot 78 weken) en zij kunnen daarna nog maximaal vier jaar lang ingeschakeld worden door hetzelfde uitzendbureau op maximaal zes contracten voor bepaalde tijd. Naar de mening van de regering zal het wetsvoorstel er toe leiden dat uitzendkrachten – in die gevallen waar op grond van huidig recht de periode van het gebruik kunnen maken van het uitzendbeding op grond van een cao langer is dan 78 weken – sneller uitzicht krijgen op een

⁷ OESO, Employment Outlook 2013.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 428.

tijdelijk contract, waardoor hun positie verbetert, maar waarbij er nog voldoende flexibiliteit is vanuit het perspectief van het uitzendbureau en van inleners.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering geen analyse heeft gemaakt van het feit dat bedrijven steeds vaker aansturen op tijdelijke contracten. De leden vragen tevens of dit te maken heeft met «inflexibele werknemers» in vaste dienst, met kostenvoordelen voor de werkgever, met de loondoorbetalingsplicht bij ziekte, met de hoogte van een eventuele ontslagvergoeding, of met andere redenen.

De regering is op de hoogte van de verschillende factoren die ten grondslag liggen aan de groei van de flexibele schil en het aandeel tijdelijke contracten. Dit heeft te maken met een groeiende dynamiek op internationale afzetmarkten, de ongunstige conjunctuur, maar ook het beleid speelt een belangrijke rol. De leden van de SP-fractie noemen terecht kostenvoordelen die tijdelijke werknemers bieden ten opzichte van vaste werknemers. Werkgevers zijn bij het einde van de arbeidsovereenkomst met een tijdelijke werknemer thans bijvoorbeeld geen ontslagvergoeding verschuldigd en ook voor invoering van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters⁹ was er een groot verschil in de kosten van ziekte tussen vaste en tijdelijke contracten. De regering is van mening dat de keuze tussen een tijdelijk dan wel vast contract vooral bepaald zou moeten worden op basis van de gerechtvaardigde flexibiliteitsbehoefte bij werkgevers en werknemers.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een reactie op onderzoek van het CBS in 2013 waaruit bleek dat maar liefst 26% van de redenen waarom mensen hun baan verliezen, het eindigen van het tijdelijk contract bleek te zijn. Tevens vragen zij of de regering kan aangeven hoeveel procent van de mensen na afloop van hun laatste tijdelijke contract een vast contract krijgt.

Het genoemde CBS-onderzoek geeft aan dat mensen met een tijdelijk contract relatief vaak hun baan verliezen. Deels kan dat te maken hebben met de negatieve economische omstandigheden, waardoor werkgevers gedwongen zijn om hun personeelsbestand in te krimpen. De contracten van werknemers met een tijdelijk contract worden dan als eerste beëindigd. Een belangrijkere structurele verklaring is dat de flexibele schil wordt gekenmerkt door een grote dynamiek, waarbij tijdelijk werknemers vaak hun baan verliezen, maar ook vaak na korte tijd weer nieuw werk vinden. SEO Economisch Onderzoek heeft op basis van gegevens van het CBS becijferd dat over de periode 2006–2010 51% van de mensen met een tijdelijk contract binnen drie jaar een vast contract heeft gekregen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoeveel mensen per jaar een tijdelijk contract korter dan een jaar krijgen, voor meer dan 12 uur per week. De leden van de D66-fractie vragen de regering om inzicht te geven in het aantal tijdelijke contracten naar duur in de huidige praktijk. Tevens vragen zij de regering hoe vaak van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om bij het eerste contract een meerderjarig tijdelijk contract te bieden dat langer duurt dan 3 jaar. Ook vragen de leden van de D66 fractie de regering om cijfermatig inzicht te geven hoe er op dit moment wordt omgegaan met tijdelijke contracten. Zij vragen hoeveel werknemers een derde tijdelijke contract hebben of in het derde jaar van tijdelijk werk zitten, en welk deel van hen na dat derde tijdelijke contract een vast contract bij dezelfde werkgever krijgt. Ook vragen zij bij welk deel de werkzaamheden eindigen na afloop van het derde contract. Daarnaast

⁹ Staatsblad 2012, 464.

vragen zij de regering om inzicht te geven in de doorstroom van tijdelijke contracten naar een vast contract bij dezelfde werkgever en om andere relevante informatie te presenteren.

Volgens cijfers van het CBS hadden in 2011 99.000 mensen een tijdelijk contract met een looptijd korter dan een jaar, voor meer dan 12 uur per week (1,6% van alle werknemers). In 2012 waren dat 106.000 mensen (1,7% van alle werknemers). Voor 2013 zijn er alleen data beschikbaar tot en met het derde kwartaal. In die periode hadden 109.000 mensen een tijdelijk contract korter dan een jaar (1,8% van alle werknemers). Het CBS heeft over 2010 een uitsplitsing gemaakt van het aantal flexibele arbeidsovereenkomsten (tijdelijke contracten, uitzendcontracten en oproep- en invalkrachten). Aan het begin van dat jaar waren er in totaal 1.158.000 mensen met een flexibele arbeidsrelatie. Daarvan hadden 343.000 mensen een contract van 0 tot 6 maanden, 213.000 mensen een contract van 6 tot 12 maanden, 240.000 mensen een contract van 12 tot 24 maanden en 361.000 mensen een contract van meer dan 24 maanden. Er is geen uitsplitsing gemaakt naar flexibele arbeidsovereenkomsten die langer dan 3 jaar duren, zodat de regering het antwoord hierop schuldig moet blijven.

Ook zijn geen cijfers bekend over het aantal werknemers dat momenteel in het derde tijdelijk contract zit, of in het derde jaar van een tijdelijke arbeidsrelatie. Cijfers van het CBS geven wel een indicatie van het aantal tijdelijke werknemers naar status van de tijdelijke arbeidsovereenkomst. In het derde kwartaal van 2013 waren er 386.000 mensen met een tijdelijke arbeidsovereenkomst die bij goed functioneren in aanmerking komen voor een vast dienstverband (31% van alle mensen met een flexibele arbeidsrelatie). Daarnaast waren er in dat kwartaal 139.000 personen met een tijdelijk contract met een looptijd van langer dan een jaar (11% van alle mensen met een flexibele arbeidsrelatie), en 116.000 personen met een tijdelijk contract van korter dan een jaar, zonder uitzicht op een vast dienstverband (9% van alle mensen met een flexibele arbeidsrelatie). Onderzoek van SEO geeft inzicht in de doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten tussen 2006 en 2010. Werknemers met een tijdelijk contract hadden in die periode 51% kans om binnen drie jaar door te stromen naar een vast contract. Na een jaar tot twee jaar is de kans om door te stromen naar een vaste baan het grootst (ruim 3 procent per maand), omdat veel jaarcontracten in die periode worden omgezet in een vast contract. In het derde jaar van het tijdelijke dienstverband neemt de kans op doorstroming iets af, maar is nog steeds relatief groot.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoeveel mensen nu op basis van nulurencontracten werken.

Het is niet goed mogelijk om aan te geven hoeveel mensen momenteel op basis van nulurencontracten werken, omdat het CBS niet registreert welk deel van de werknemers dat als oproep- of invalkracht werkt (258.000 in het derde kwartaal van 2013) dat op basis van een nulurencontract doet. In de tweede evaluatie van de Wet flexibiliteit en zekerheid uit 2007¹⁰ wordt wel een percentage gegeven dat enige indicatie kan geven. In die evaluatie gaf een kleine 70% van de respondenten met een oproepcontract aan op basis van een nulurencontract te werken. Extrapolerend naar de huidige situatie, zou dat betekenen dat ongeveer 180.000 mensen op basis van een nulurencontract werkt. Dit getal dient echter met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, omdat het gebaseerd is op verouderde informatie.

¹⁰ Knegt, R. e.a., 2007. Tweede evaluatie Wet flexibiliteit en zekerheid. Hugo Sinzheimer Instituut en TNO.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om te verklaren waarom uit een genoemd onderzoek van SEO blijkt dat personen met een tijdelijk contract vaker postinitiële scholing volgen dan werknemers met een vast contract, en waarom de gemiddelde uitkeringsduur van flexibele werknemers korter is dan van vaste werknemers.

Volgens het genoemde rapport van SEO volgen flexibele werknemers vaak scholing, maar een deel van die scholing wordt op eigen kosten gevolgd als ze tussen twee banen zitten. Als bezien wordt hoeveel scholing flexibele werknemers van hun werkgever ontvangen, dan blijkt dat dat minder is dan bij vaste werknemers. Dit blijkt ook uit eerder onderzoek van onder andere het CPB.¹¹ Juist scholing door werkgevers draagt bij aan verbeterde perspectieven van werknemers op de arbeidsmarkt, laat het CPB zien.

Volgens het genoemde onderzoek van SEO is het uitkeringsbeslag van de WW per actieve werknemer voor flexibele werknemers duidelijk hoger dan voor vaste werknemers. Dit wordt veroorzaakt door een hoger risico voor flexibele werknemers om in de uitkering te stromen in vergelijking met vaste werknemers. Per uitkeringsontvanger ligt het uitkeringsbeslag bij flexibele werknemers echter lager dan bij vaste werknemers. Dat komt doordat zij gemiddeld een kortere uitkeringsduur hebben en een gemiddeld lager uitkeringsbedrag per dag ontvangen. De kortere uitkeringsduur heeft als oorzaak dat flexibele werknemers vaak minder rechten hebben opgebouwd dan werknemers met een vast contract.

De leden van de PvdA-fractie refereren aan de stelling van de Raad van State dat de bereidheid van werkgevers om te investeren in de scholing van werknemers door het wetsvoorstel zou kunnen afnemen. Zij vragen of de afspraken met sociale partners in het sociale akkoord voldoende zijn om het risico waar de Raad op wijst te ondervangen?

De regering onderschrijft het grote belang van scholing voor het op peil houden van de vaardigheden van werknemers en het functioneren van de arbeidsmarkt. De Raad van State uit in zijn advies de vrees dat het niet is uitgesloten dat werkgevers overstappen op kortere (ketens van) tijdelijke arbeidsovereenkomsten. In dat geval zal volgens de Raad van State de bereidheid van werkgevers om in scholing van tijdelijke werknemers te willen investeren mogelijk verder afnemen, omdat er te weinig tijd is om deze kosten terug te verdienen.

De regering acht de vrees van de Raad van State onterecht. Werkgevers zullen alleen overstappen op kortere ketens van arbeidsovereenkomsten voor werknemers waarvoor zij geen toekomstperspectief voorzien binnen de onderneming. Ook in de huidige situatie zullen zij voor deze categorie werknemers minder geneigd zijn te investeren in scholing. Verder verwacht de regering dat het aandeel vaste contracten zal toenemen als gevolg van de maatregelen in het wetsvoorstel. Uit onderzoek is bekend dat werknemers met een vast contract meer scholing volgen dan vergelijkbare werknemers met een tijdelijk contract.¹² Daarnaast wordt het ontslagstelsel sterker gericht op scholing en van-werk-naar-werk trajecten. De regering is dan ook van mening dat zowel de maatregelen in het wetsvoorstel als de overige afspraken in het sociaal akkoord een positief effect zullen hebben op de scholing van werknemers.

¹¹ Cörvers, F., Euwals, R., De Grip, A., 2011. Labour Market Flexibility in the Netherlands. The role of contracts and self-employment. CPB/ROA.

¹² ROA/CPB, 2011, Labour Market Flexibility in the Netherlands.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke beschermende maatregelen er voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd gelden in Spanje, Frankrijk en Luxemburg, en om een oordeel over deze maatregelen te geven.

De regelgeving rond tijdelijke contracten kent drie belangrijke onderdelen: het type werkzaamheden waarvoor tijdelijke contracten zijn toegestaan, het maximaal aantal hernieuwingen en de maximale termijn van de ketenbepaling. De OESO heeft voor alle lidstaten, waaronder Spanje, Frankrijk en Luxemburg, een overzicht gemaakt van de geldende regelgeving in 2013.

In Spanje mogen tijdelijke contracten alleen worden gebruikt als daar een objectieve reden voor is (de aard van de werkzaamheden, als tijdelijke vervanging van een werknemer, bij een toenemende werkdruk binnen een bedrijf), om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, of de weggefallen uren van een werknemer die zijn pensioen nadert in te vullen. Voor elke situatie gelden er andere regels rond het maximaal aantal vernieuwingen en de maximale termijn van de ketenbepaling.

In Frankrijk mogen tijdelijke contracten alleen gebruikt worden voor een specifieke en tijdelijke opdracht, zoals ter vervanging van een tijdelijk afwezige werknemer, als er een toename in de werkdruk is binnen een bedrijf, voor seizoenswerk of als het type werkzaamheden het vereist zoals in de horeca. Tijdelijke contracten mogen onder strikte voorwaarden eenmaal worden hernieuwd, en de maximale termijn van de ketenbepaling is in principe 18 maanden.

In Luxemburg mogen tijdelijke contracten alleen worden gebruikt om de tijdelijke afwezigheid van werknemers op te vangen, als het seizoenswerk of tijdelijk werk betreft, in reactie op een tijdelijke toename van de werkdruk binnen een bedrijf, of om kwetsbare groepen aan te nemen. Tijdelijke contracten mogen twee keer hernieuwd worden, met een maximumtermijn van 2 jaar.

De Nederlandse wetgeving biedt thans, in vergelijking tot deze drie landen, relatief ruime mogelijkheden voor (langdurige) inschakeling van tijdelijke werknemers. Die mogelijkheden zijn soms ten koste gegaan van tijdelijke werknemers, die langdurig en onvrijwillig in de flexibele schil zitten zonder perspectief op een vast dienstverband. Met het onderliggende wetsvoorstel neemt de regering maatregelen om dit oneigenlijke gebruik van tijdelijke contracten tegen te gaan.

Overigens is het niet zo dat een striktere bescherming van tijdelijke contracten altijd beter is. Juist de balans tussen de bescherming van vaste en tijdelijke werknemers is van belang om gewenste arbeidsmarktuitkomsten te bereiken. Die balans wordt met het onderliggende wetsvoorstel meer in evenwicht gebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering bij haar wens om flexwerkers te beschermen eenzijdig kiest voor het beperken van de mogelijkheden voor flexwerk, terwijl ook beschermingsmiddelen bestaan die de huidige mogelijkheden voor flexwerk behouden, zoals een bepaalde vergoeding bij beëindiging van flexcontracten.

De regering kiest er in het wetsvoorstel voor om met name het langdurig en oneigenlijk gebruik van flexibele contracten tegen te gaan. Dit gebeurt onder andere door aanpassingen in de ketenbepaling. Dat neemt niet weg dat er voldoende ruimte voor flexibel werken blijft. De regering kiest er daarom bewust voor om het pallet aan flexibele arbeidsvormen niet te beperken, omdat zij de voordelen die deze arbeidsvormen aan werkgevers en werknemers bieden, waardeert.

De regering heeft er bewust voor gekozen om werkgevers te verplichten tot een vergoeding bij beëindiging van alle dienstverbanden van twee jaar of langer. De termijn van twee jaar brengt tot uitdrukking dat een werkgever alleen bij langer durende arbeidsrelaties gehouden is tot het betalen van een vergoeding en sluit aan – als het gaat om tijdelijke werknemers – bij de voorziene (nieuwe) termijn voor de ketenbepaling waarna een vast dienstverband ontstaat (na twee in plaats van na drie jaar).

De leden van de CDA-fractie, CU-fractie en SP-fractie vragen de regering waarop zij de verwachting baseert dat het terugdringen van de maximale duur van opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd van drie jaar naar twee jaar er toe zal leiden dat werknemers eerder een vast contract zullen krijgen en waarom dat werkgevers, vanwege de transitievergoeding, niet ontmoedigd om vaste contracten aan te bieden. De leden van de SP-fractie vragen of de regering aanleiding ziet om dit onderdeel van de wet aan te passen. Tevens wijzen deze leden daarbij op het ontbreken van een verdere differentiatie van de WWV-premie en vragen de regering het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Uit onderzoek van de OESO naar het verband tussen de mate van bescherming van tijdelijke contracten en het aandeel van tijdelijke contracten op de arbeidsmarkt blijkt dat een soepele bescherming van tijdelijk contracten, in combinatie met een strikte bescherming van vaste contracten, gepaard gaat met een groot aandeel van tijdelijk contracten op de arbeidsmarkt. Het verkleinen van het verschil tussen de bescherming van vaste en flexibele contracten door het verstevigen van de bescherming van flexwerkers leidt vervolgens tot een toename van het aandeel vaste contracten.¹³ Op die grond verwacht de regering dat de aanpassing van de flexbepalingen zal leiden tot een verbetering van de positie van flexwerkers.

De verwachting dat verkorting van de maximale termijn van de ketenbepaling zal leiden tot meer vaste contracten is tevens gebaseerd op de resultaten van de tijdelijke verruiming van de ketenbepaling die van 9 juli 2010 tot 1 januari 2012 van kracht was. Door deze tijdelijke maatregel ontstond na vier jaar of bij het vijfde contract een vast dienstverband. Doel van de maatregel was om jongeren tot 27 jaar langer aan het werk te houden. Met deze maatregel is mede uitvoering gegeven aan de motie-Rutte c.s.¹⁴ In opdracht van het Ministerie van SZW is in 2011 een evaluatie uitgevoerd door onderzoeksinstituut AStri Beleidsonderzoek en -advies.¹⁵ Hieruit bleek dat werkgevers ook vaak gebruik hebben gemaakt van de tijdelijke mogelijkheid om een vierde contract aan te bieden, terwijl zij zonder deze mogelijkheid wel een vast contract hadden aangeboden. Met andere woorden, werkgevers benutten de ruimte die ze wordt geboden. Als die ruimte wordt beperkt, betekent dat niet per definitie dat werkgevers dan eerder werknemers zullen ontslaan en vervangen door andere werknemers. Dat laat onverlet dat de aanpassing van de flexbepalingen er in individuele gevallen toe kan leiden dat het dienstverband van een flexwerker eerder zal worden beëindigd.

In het nieuwe stelsel krijgen mensen met een dienstverband van ten minste twee jaar bij beëindiging van de arbeidsrelatie een wettelijk recht op een transitievergoeding. Werkgevers moeten een transitievergoeding

¹³ OESO, Employment Outlook 2013.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 30.

¹⁵ AStri beleidsonderzoek- en advies, Evaluatie maatregel verruiming ketenbepaling: onderzoek naar het gebruik van de Tijdelijke maatregel Extra tijdelijke contracten voor jongeren tot 27 jaar, Leiden, 31 oktober 2011.

derhalve niet alleen betalen bij beëindiging van een vast contract maar ook bij beëindiging van langer durende tijdelijke arbeidsrelaties (bijvoorbeeld als bij cao afgeweken wordt van de ketenbepaling of als een langjarig tijdelijk contract niet wordt verlengd). Het nieuwe ontslagstelsel nodigt daarom sterker uit tot het aangaan van een vast contract dan het huidige stelsel, waar in principe in het geheel geen sprake is van vergoedingen bij het van rechtswege aflopen van een tijdelijk contract. Daarnaast wordt de mogelijkheid om tijdelijke werknemers even in de wacht te zetten en vervolgens weer aan te nemen (de «draaideur») bemoeilijkt, door de tussenpoos van drie maanden tussen twee tijdelijke contracten te verlengen tot zes maanden. Die zes maanden vergroten de kans dat de werknemer in de tussentijd een nieuwe baan heeft gevonden. Dat risico zullen werkgevers die tevreden zijn over een werknemer niet willen lopen. Ook het verlengen van de tussenpoos draagt dus bij aan het ontstaan van meer vaste contracten. Opgeteld bij de wens van werkgevers om een goede binding met de werknemer te creëren en te investeren in kennis en competenties, zal ertoe leiden dat een groot deel van de tijdelijke werknemers eerder een vast contract zal krijgen. De regering ziet derhalve geen aanleiding dit onderdeel van het wetsvoorstel aan te passen.

Het kabinet heeft de SER gevraagd te adviseren over onder meer premiedifferentiatie in de WW. Na ontvangst van het advies van de SER zal de regering bepalen of en op welke wijze het invulling wil geven aan premiedifferentiatie, gelet op het advies van de SER. De regering wil nu niet vooruitlopen op de inhoud van het advies en de oplossingsrichtingen die de SER zal aandragen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een inschatting te maken van het aantal mensen dat door de inperking van de maximumtermijn van de ketenbepaling sneller een vast contract krijgt, en het aantal mensen dat sneller op straat komt te staan, en om deze inschattingen cijfermatig te onderbouwen. Tevens vragen zij de regering of er empirische informatie over het effect van uitbreiding of inperking van «ketenbepalingen» in andere landen is, of over het effect van de invoering van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid.

Het is niet mogelijk om van tevoren een inschatting te maken van het aantal mensen dat door de inperking van de maximumtermijn van de ketenbepaling sneller een vast contract zal krijgen, en hoeveel mensen sneller op straat komen te staan. De onderzoeksbasis hiervoor ontbreekt. Wel heeft de regering de gerede overtuiging dat deze maatregel, samen met de verlenging van de tussenpoos tussen twee tijdelijke contracten bij dezelfde werkgever, zal bijdragen aan meer vaste contracten op de arbeidsmarkt. Dat baseert de regering onder andere op empirisch internationaal onderzoek. De OESO heeft in een studie uit 2013 laten zien dat er internationaal een duidelijk verband is tussen de mate van bescherming van tijdelijke contracten en het aandeel van tijdelijke contracten op de arbeidsmarkt.¹⁶

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de zorgplicht van de werkgever bij ontslag in het kader van goed werkgeverschap tot uiting komt bij medewerkers met een dienstverband tot twee jaar. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven meent de regering dat de zorgplicht van de werkgever niet zo ver reikt dat hij bij een relatief kort dienstverband gehouden is tot het betalen van een transitievergoeding waarvan een werknemer gebruik kan maken voor het vinden van een andere baan. De termijn van twee jaar, waarna een transitievergoeding

¹⁶ OESO, Employment Outlook 2013.

verschuldigd is, brengt dan ook tot uitdrukking dat een werkgever in dit opzicht alleen een zorgplicht heeft bij ontslag bij langer durende arbeidsrelaties.

De leden van de fractie van de PVV vragen naar voorbeelden van oneigenlijk gebruik van flexcontracten. Tevens vragen deze leden wanneer de keuze van een werkgever, om in plaats van het aanbieden van een vast contract aan zijn huidige werknemers gebruik te maken van andere werkzoekenden, leidt tot oneigenlijk gebruik. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de definitie van oneigenlijk gebruik zich verhoudt tot de bedoeling van de Wet flexibiliteit en zekerheid en of in dat kader niet beter gesproken kan worden van ongewenst gebruik.

Van oneigenlijk gebruik is sprake als mensen langdurig en onvrijwillig worden ingeschakeld op flexibele contracten door één en dezelfde werkgever waar het in feite structurele werkzaamheden betreft. Door oneigenlijk gebruik van flexconstructies kunnen collectieve afspraken en het arbeidsrecht worden ondergraven en kan het draagvlak onder de werknemersverzekeringen worden uitgehold. Dit werkt een achtergestelde positie van flexwerkers op de arbeidsmarkt in de hand. Het voorbeeld dat de leden van de fractie van de PVV noemen kan naar het oordeel van de regering inderdaad oneigenlijk gebruik van tijdelijke contracten zijn, namelijk daar waar telkens verschillende werknemers voor in feite structurele arbeid worden ingezet om de werking van de ketenbepaling te omzeilen. Voorts leidt de mogelijkheid die het huidige artikel 7:668a, vijfde lid, BW biedt om onbepaald bij cao van de ketenbepaling af te wijken, naar het oordeel van de regering eveneens tot de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik van flexcontracten. Vandaar dat die afwijkingsmogelijkheid wordt beperkt.

De leden van de fracties van PVV en CDA vragen naar de relatie met schijnzelfstandigheid. De regering wil met dit wetsvoorstel de verschillen verkleinen tussen werknemers met vaste en flexibele contracten. De leden vragen zich af of dit niet leidt tot nog meer en andere vormen van flexibele arbeid, met name van nog meer onvrijwillige inzet van zzp'ers in plaats van meer vaste contracten. De leden van de VVD-fractie geven aan voorstander te zijn van het aanpakken van schijnconstructies en vragen of de regering kan aangeven of de extra inspecteurs die in dit kader tijdelijk worden aangesteld gaan werken via het zogenaamde risicogestuurd toezicht.

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een bredere agenda op het gebied van flexibele arbeid. In de visie van de regering dienen alle vormen van oneigenlijk gebruik van flexibele arbeid te worden bestreden. Ook schijnzelfstandigheid wordt aangepakt. Aanvullend op de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen is een Plan van aanpak schijnconstructies aan de Tweede Kamer gezonden¹⁷ dat in de komende jaren samen met sociale partners verder wordt uitgewerkt. In dat kader zijn ook tijdelijk extra inspecteurs aangesteld bij de Inspectie SZW. Op 1 november 2013 is een speciaal team van start gegaan met vooralsnog vijftien inspecteurs. Deze inspecteurs zetten zich onder meer in voor het aanpakken van schijnconstructies en het ondersteunen van private partijen die betrokken zijn bij de handhaving van algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen. Dit team wordt in 2014 verder uitgebreid. De Inspectie SZW werkt risicogericht en zet haar mensen en middelen in waar dat het meeste effect sorteert. De focus van het team ligt bij het aanpakken van misstanden en schijnconstructies die ernstige maatschappelijke schade veroorzaken.

¹⁷ Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 428.

Voor het bestrijden van schijnzelfstandigheid heeft de Staatssecretaris van Financiën maatregelen aangekondigd om misbruik van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) aan te pakken.¹⁸ Onderdeel hiervan is dat opdrachtgevers weer verantwoordelijk worden voor de juistheid van (een deel van) de VAR-aanvraag.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de voorstellen van de SG van EZ om het stelsel van voorzieningen voor pensioenen en arbeidsongeschikten geschikt te maken van zzp'ers.

De regering ziet de ideeën van de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken als een interessante bijdrage aan het debat over de positie van zzp'ers en het stelsel van voorzieningen op het terrein van pensioenen en arbeidsongeschiktheid. Op dit terrein worden overigens ook al de nodige concrete stappen ondernomen. Zo hebben de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën op 15 januari jl. de Tweede Kamer geïnformeerd over de stappen die worden gezet om te komen tot een collectieve vrijwillige pensioenregeling voor zelfstandigen. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid van opname van het zogenoemde derdepijlerpensioen in geval van arbeidsongeschiktheid.

De leden van de fractie van de PVV en de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de effecten van de aanpassingen in het flexrecht gaat evalueren. De leden van de VVD en de leden van de PvdA vragen of de regering de wijziging van de ketenbepaling wil monitoren en zo ja op welke wijze. De leden van de VVD vragen tevens of zal worden bijgehouden of het schrappen van de proeftijd voor contracten van ten hoogste een half jaar leidt minder contracten.

Zoals in de memorie van toelichting vermeld worden de effecten van de maatregelen om de balans tussen de bescherming van flexibele en vaste contracten in evenwicht te brengen en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, uiterlijk in 2020 geëvalueerd. Deze evaluatie zal ook betrekking hebben op de wijziging van de ketenbepaling, waarbij zal worden gevolgd welke effecten de aangepaste ketenbepaling heeft op de doorstroom van werknemers met tijdelijke contracten naar een vast contract. Ook zal in deze evaluatie worden ingegaan op de wijzigingen in het proeftijdbeding. Voor zover mogelijk zullen de effecten van genoemde aanpassing tevens worden gemonitord, voor zover daar periodiek reguliere data voor beschikbaar zijn. De ontwikkeling van het aandeel van verschillende contracten kan bijvoorbeeld worden gevolgd via periodieke data van het CBS.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering voornemens is om de bepalingen die zien op het flexrecht op een later moment in te voeren.

Gezien de toename van de flexibele schil van 19,5% in 2001 tot 26,1% in 2012 en de nadelige gevolgen die dat meebrengt voor de werknemers die het betreft, voelt de regering zich geroepen om de positie van de groep werknemers die zich langdurig en onvrijwillig in de flexibele schil bevinden zo snel mogelijk te verbeteren. Hierdoor komen flexwerkers eerder in aanmerking voor een vast contract. Het voorliggend wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht waardoor de implementatietermijn van de flexbepalingen tot anderhalf jaar in beslag neemt en zodoende per 1 januari 2016 zijn volledige werking heeft.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 31 311, nr. 91.

2.1. Ketenbepaling

De leden van de SGP-fractie stellen dat de voorgestelde verkorting van de termijn van de ketenbepaling op gespannen voet zou staan met de gedachte achter de ketenbepaling. Dit omdat het tweede seizoenscontract tot een vast contract zou leiden. Zij vragen of de regering deze gevolgen acceptabel vindt en of de regering het eens is met de inschatting dat de onderscheiden gronden van de ketenbepaling, namelijk duur en aantal, door het voorstel vervagen.

De regering is van mening dat de nieuwe ketenbepaling seizoenswerk niet onmogelijk maakt of bemoeilijkt. Het meeste seizoenswerk duurt namelijk minder dan zes maanden per jaar. Bij een tussenpoos van meer dan zes maanden tussen contracten geldt dat deze contracten niet als opvolgend worden gezien in de zin van de nieuwe ketenbepaling. Het blijft dus mogelijk over een langere reeks van jaren eenzelfde seizoenswerker in te schakelen op basis van tijdelijke contracten, zonder dat er aanspraak ontstaat op een vast contract.

De verkorting van de maximale termijn tot twee jaar staat volgens de regering niet haaks op de gedachte achter de ketenbepaling. Die gedachte is dat na een periode van tijdelijke contracten een vast contract dient te ontstaan. De regering acht het wenselijk deze periode te verkorten van drie naar twee jaar om werknemers met tijdelijke contracten eerder zekerheid te bieden en merkt op dat de termijn van twee jaar meer in overeenstemming is met wat internationaal gezien gebruikelijk is.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering meer voorbeelden kan geven van de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en of de horeca onder dit begrip valt. De leden van de fractie van de SP vragen naar een nadere definiëring van het begrip intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en om voorbeelden van functies binnen de sectoren media, cultuur en de academische wereld. De leden van de fractie van D66 vragen of het werken met tijdelijke contracten niet bij veel meer sectoren past. Zowel de leden van de fractie van D66 als de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of invalkrachten in het primair onderwijs onder de uitzondering van zes contracten in vier jaar kunnen vallen en zij wijzen op financiële problemen die voor schoolbesturen kunnen ontstaan.

Met de term «intrinsiek» wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet gaat om normale schommelingen in de bedrijfsvoering als gevolg van economische omstandigheden, maar om een noodzaak die voortvloeit uit de aard van de bedrijfsvoering in de sector. Het gaat hierbij om functies of functiegroepen waarvan uit de feiten en omstandigheden blijkt dat deze naar hun aard het gebruik van tijdelijke contracten rechtvaardigen. Deze uitzondering op de ketenbepaling is derhalve niet bedoeld om de gebruikelijke onzekerheid over de omvang van de omzet via veelvuldig gebruik van tijdelijke contracten op te vangen en daarmee deze onzekerheid langdurig op werknemers af te wentelen. Die onzekerheid wordt immers niet bepaald door de aard van de functie maar door andere externe factoren. Of specifieke functies al dan niet voor de uitzondering in aanmerking komen, zal moeten worden beoordeeld op grond van alle omstandigheden van het geval en op basis van de argumentatie die in deze gevallen door cao-partijen zal worden aangevoerd. Zo zal in de horeca de vaste kok niet onder de uitzonderingsmogelijkheid vallen en een bediende die alleen tijdens drukke periodes werkt wel. Binnen de sector media kan gedacht worden aan acteurs en binnen de academische wereld aan post-docs. Ook invalkrachten in het primair onderwijs kunnen naar de mening van de regering onder de geclausuleerde afwijkingsmogelijkheid van de ketenbepaling vallen, aangezien uit de aard van die functie volgt dat het om tijdelijk werk gaat. De uiteindelijke beoordeling is

echter aan cao-partijen die verantwoordelijke zijn voor de invulling van de afwijking bij cao. Een werknemer die van mening is dat de cao waar hij onder valt in strijd is met de wet, kan dit ter toetsing aan de rechter voorleggen.

De leden van de fractie van de VVD, de leden van de fractie van het CDA en de leden van de fractie van D66 vragen of de afspraak uit het sociaal akkoord «indien het werken met tijdelijke contracten gegeven de aard van het werk noodzakelijk is» ruimer is dan de uitwerking in voorliggend wetsvoorstel.

De formulering «indien de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering deze verlenging of verhoging vereist» betreft een in samenspraak met sociale partners vormgegeven nadere concretisering van de afspraak uit het sociaal akkoord en heeft dan ook de instemming van sociale partners.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom aan de afwijkmogelijkheid van de ketenbepaling bij cao de eis is toegevoegd «dat de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering dit vereist» en hoe de regering dit criterium wil gaan handhaven. Tevens vragen deze leden of er ook verruiming van de ketenbepaling mogelijk is in geval van functies die niet onder een cao vallen.

Met de toevoeging van het criterium «dat de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering dit vereist» worden extra waarborgen gecreëerd om ongewenst gebruik van deze afwijkmogelijkheid van de ketenbepaling te voorkomen. Het is aan sociale partners om er bij de totstandkoming van cao's voor te zorgen dat alleen in daartoe geëigende gevallen van deze afwijkmogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Als een individuele werknemer van oordeel is dat een cao-afpraak niet strookt met de ruimte die de wet biedt dan kan hij zich tot de rechter wenden die dat vervolgens zal toetsen. Als op een sector geen cao van toepassing is dan is afwijking van de ketenbepaling niet mogelijk. Dit is niet anders onder het huidige recht, afwijking van de ketenbepaling is thans ook alleen mogelijk indien dit bij cao is bepaald.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering voorbeelden kan geven van bedrijfstakken waarbij uitsluitend met tijdelijke contracten kan worden gewerkt? Tevens vragen deze leden hoe vaak de ministeriële regeling verandert en of deze regeling een voorhangprocedure kent.

De specifieke afwijkmogelijkheid van de ketenbepaling geldt voor bepaalde functies in een bedrijfstak waar toepassing van de ketenbepaling tot onaanvaardbare consequenties zou leiden en het voortbestaan van de sector in het geding zou komen. Het gaat dan om bepaalde functies binnen bedrijfstakken waarvoor het bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend op grond van tijdelijke arbeidsovereenkomst en voor bepaalde tijd te verrichten, niet zijnde uitzendovereenkomsten. Het gebruik van langjarige tijdelijke contracten kan ook geen oplossing bieden evenmin als de gemaximeerde afwijkmogelijkheid zoals hierboven omschreven. In de memorie van toelichting heeft de regering gerefereerd aan de profvoetbalsector. Indien er bij andere sectoren ook bepaalde functies bestaan die aan voornoemde zeer stringente voorwaarden voldoen dan kan de Minister met betrekking tot deze functies eveneens in een ministeriële regeling vaststellen dat artikel 7:668a BW buiten toepassing kan blijven indien cao-partijen daarvoor kiezen. In een voorhangprocedure is niet voorzien aangezien er geen sprake is van een onderwerp dat ook regeling bij wet zou rechtvaardigen. De regering ziet daarom geen aanleiding om af te wijken van het

uitgangspunt dat terughoudendheid wordt betracht met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 35).

De leden van de D66-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van het criterium dat er «uitsluitend» met tijdelijke contracten wordt gewerkt en vragen of dit te vervangen is door de term «in grote mate».

De uitzonderingsmogelijkheid zoals opgenomen in artikel 7:668a, achtste lid, BW is alleen bedoeld voor specifieke functies in een bedrijfstak waar toepassing van de ketenbepaling tot onaanvaardbare consequenties zou leiden. Als gebruik van contracten voor onbepaalde tijd in die bedrijfstak voor de uitoefening van die functies ook mogelijk is, dan zou toepassing van de ketenbepaling niet tot onaanvaardbare consequenties voor die bedrijfstak leiden. Immers er bestaat ook de mogelijkheid van een vast contract. De regering wil met het criterium dat uitsluitend met tijdelijke contracten kan worden gewerkt de reikwijdte van deze uitzondering – zoals de Raad van State ook heeft geadviseerd – zoveel mogelijk beperken tot alleen die situaties waarin het gebruik kunnen maken van een reeks van tijdelijke contacten echt noodzakelijk is.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar voorbeelden van arbeidsovereenkomsten die overwegend zijn aangegaan omwille van de educatie, hoe vaak de ministeriële regeling die daar op ziet wordt aangepast en of deze regeling een voorhangprocedure kent. De leden van de fractie van D66 vragen of de afwijkingmogelijkheid die is gecreëerd voor arbeidsovereenkomsten die overwegend zijn aangegaan omwille van de educatie ook kan gelden voor andere sectoren.

In het voorliggende wetsvoorstel is geregeld dat de ketenbepaling niet van toepassing is op door de Minister van SZW aan te wijzen arbeidsovereenkomsten die overwegend zijn aangegaan omwille van de educatie van de werknemer. Deze bepaling is opgenomen met het oog op beroepsbegeleidende leerweg (bbl) trajecten in het mbo. Het is de regering echter gebleken dat ook in andere gevallen van arbeidsovereenkomsten die overwegend zijn aangegaan omwille van educatie, het mogelijk maken van een verdergaande afwijking van de ketenbepaling wenselijk is. Als voorbeeld wordt genoemd promotietrajecten die door bijvoorbeeld ziekte, zwangerschap en zorg voor kinderen langer kunnen duren dan vier jaar. Bij nota van wijziging wordt daarom voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van de termijn van de ketenbepaling waarna een vast contract ontstaat (twee jaar), voor die gevallen waar dat noodzakelijk is voor het kunnen afronden van een opleiding. Het maximale aantal elkaar opvolgende tijdelijke contracten blijft daarmee op drie. Afwijking van dat laatste aantal is niet nodig gezien de situatie waar de afwijking voor is bedoeld (het kunnen afronden van een opleiding). De regering kiest voor de mogelijkheid tot afwijking bij cao vanwege de diversiteit van situaties die zich in de praktijk en binnen verschillende sectoren kunnen voordoen. Tegelijkertijd wordt in de nota van wijziging voorgesteld de reeds voorziene buiten toepassing verklaring van de ketenbepaling voor arbeidsovereenkomsten die zijn afgesloten in het kader van een beroepsbegeleidende leerweg, bij wet uit te sluiten in plaats van bij ministeriële regeling, aangezien deze arbeidsovereenkomsten worden afgesloten in het kader van een opleiding die gericht is op het behalen van een startkwalificatie.

De leden van de fractie van de SP vragen of er ongeclausuleerd afgeweken kan worden van de ketenbepaling bij bestuurders.

Bij nota van wijziging wordt de afwijkingsmogelijkheid van de ketenbepaling voor bestuurders van rechtspersonen enerzijds beperkt tot het kunnen afwijken van de termijn waarna een vast contract ontstaat, anderzijds uitgebreid in die zin dat afwijking bij schriftelijke overeenkomst ook mogelijk wordt in plaats van alleen bij cao. Door laatstgenoemde wijziging is het mogelijk om ook bij individuele overeenkomst af te wijken van de ketenbepaling voor die bestuurders die niet onder een cao of regeling als hier bedoeld vallen, zodat voorkomen wordt dat er bijvoorbeeld bij een tweede termijn een vast contract ontstaat, hetgeen specifiek voor bestuurders ongewenst wordt geacht. Tegelijkertijd meent de regering dat afwijking van het aantal tijdelijke contracten niet noodzakelijk is, omdat na meer dan drie termijnen een bestuursfunctie te hebben vervuld verondersteld mag worden, dat de band met de betreffende organisatie zodanig is dat de betreffende persoon de bescherming van een vast contract niet mag worden onthouden.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de regering het risico beoordeelt dat van de ketenbepaling zal worden afgeweken door bijvoorbeeld het aanbieden van contracten via verschillende BV's met personeel. De leden van de fractie van D66 vragen naar de handhaafbaarheid van de ketenbepaling als een uitzendbureau twee BV's opricht.

Hierin wordt voorzien door de bepaling in de ketenbepaling betreffende opvolgend werkgeverschap op grond waarvan een arbeidsovereenkomst bij een opvolgend werkgever meetelt voor de berekening van het aantal arbeidsovereenkomsten bij de toepassing van de ketenbepaling. Op grond van de vigerende wetgeving geldt hier als voorwaarde dat het moet gaan om een opvolgende arbeidsovereenkomst die is aangegaan met een andere werkgever die ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moet worden de opvolger van de vorige werkgever te zijn. Blijkens HR 11 mei 2012, JAR 2012/150 is daarvan sprake als (1) de nieuwe overeenkomst wezenlijk dezelfde vaardigheden en verantwoordelijkheden eist als de vorige overeenkomst en (2) tussen de nieuwe en de oude werkgever zodanige banden bestaan dat het door die laatste op grond van zijn ervaringen met de werknemer verkregen inzicht in diens hoedanigheden en geschiktheid in redelijkheid ook moet worden toegerekend aan de nieuwe werkgever.

De regering is van oordeel dat hiermee een te beperkte invulling wordt gegeven aan het begrip opvolgend werkgever waarmee constructies als in de vragen van deze leden genoemd mogelijkwijs niet kunnen worden voorkomen. In bijgevoegde nota van wijziging wordt de bepaling omtrent opvolgend werkgeverschap in de zin van de ketenbepaling dan ook aangepast, mede om dergelijke constructies effectiever tegen te kunnen gaan.

De leden van de fracties van de VVD en D66 stellen een aantal vragen over afwijking van de ketenbepaling in cao's. In hoeveel cao's wordt van de ketenbepaling afgeweken? In hoeveel cao's is sprake van een verruiming van de ketenbepaling? Hoeveel werknemers vallen onder deze cao's? Hoe ziet de afwijking van de ketenbepaling in cao's er meestal uit: wordt de mogelijkheid geboden om ongelimiteerd af te wijken, of wordt er gekozen voor een maximumtermijn (bijvoorbeeld 5 jaar)? In hoeveel cao's zal er, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, in cao's van de ketenbepaling worden afgeweken?

In 55 van de 100 onderzochte, grootste cao's (van toepassing op ca. 85% van alle werknemers onder een cao) komen één of meer afwijkingen van de ketenbepaling voor. Onder deze 55 cao's valt 69% van de werknemers onder de onderzochte cao's. De afwijkingen kunnen betrekking hebben op alle werknemers onder de betreffende cao's (dat is het geval in 25 cao's,

van toepassing op 21% van de werknemers onder de onderzochte cao's), en/of op bijzondere groepen werknemers, zoals 65⁺-ers, werknemers in opleiding, en werknemers in het buitenland (38 cao's, van toepassing op 60% van de werknemers onder de onderzochte cao's).

Als wordt gekeken naar afwijking van aspecten van de ketenbepaling (3 jaar, 3 tijdelijke arbeidsovereenkomsten, tussenpoos 3 maanden) dan is het beeld voor afwijkingen die gelden voor alle werknemers onder een cao, als volgt. In 16 cao's (16% van de werknemers) is sprake van een afwijking van de periode van 3 jaar. In 13 van deze 16 cao's is de periode van 3 jaar ingekort en meestal beperkt tot 2 jaar. Afspraken over afwijking van het aantal arbeidsovereenkomsten komen in 11 cao's voor (13% van de werknemers). In 9 van deze 11 cao's kunnen meer dan 3 (vaak 4) tijdelijke arbeidsovereenkomsten worden afgesloten. Afwijking van de tussenpoos van 3 maanden komt in 8 cao's voor (11% van de werknemers). Meestal is de duur van de tussenpoos beperkter dan 3 maanden.

Afwijkingen van de ketenbepaling worden in cao's meestal vorm gegeven door een andere concrete norm af te spreken voor 3 jaar, 3 tijdelijke arbeidsovereenkomsten en/of een tussenpoos van 3 maanden. Ongelimiteerde afwijkingen komen vrijwel niet voor. In 14 cao's is de ketenbepaling in zijn geheel buiten werking gesteld, maar dit geldt dan alleen voor bijzondere groepen werknemers, en niet voor alle werknemers.

De aanpassing van de ketenbepaling naar 3 tijdelijke arbeidsovereenkomsten, 2 jaar en een tussenpoos van 6 maanden, betekent voor 51 van de 100 onderzochte cao's (48% van de werknemers die onder een cao vallen) dat de huidige cao-afspraken hier bij aansluiten.¹⁹

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering met de Raad van State van mening verschilt over de eventuele strijdigheid met een aantal relevante internationale bepalingen. Ten aanzien van de ketenbepaling, die in EU-kader valt onder de werkingssfeer van Richtlijn 1999/70/EG, oordeelde het HvJ EU dat uitzonderingen op objectieve gronden weliswaar mogelijk zijn, maar dat die alleen individueel zijn toegestaan en niet bij generieke handeling, zoals in het wetsvoorstel wordt beoogd met betrekking tot alle werknemers die de AOW-leeftijd bereiken. De opmerking die de Raad van State hierover maakt heeft niet geleid tot inhoudelijke aanpassingen. Kan de regering aangeven waarom niet? Kan de regering toelichten op welke wijze zij aan deze problematiek tegemoet komt? Is er een nadere onderbouwing te geven voor de stelling dat geen sprake is van strijdigheid? Is er contact geweest met de Europese Commissie over bij voorbeeld dit aspect van het wetsvoorstel? Kan de regering ingaan op het oordeel van de Raad van State dat de positie van werknemers met een vast dienstverband niet minder stevig wordt door dit wetsvoorstel? Deelt zij dit oordeel?

Volgens de Raad van State staat het zonder meer buiten toepassing verklaren van de ketenbepaling voor werknemers die de AOW-leeftijd hebben bereikt op gespannen voet met de Richtlijn 1999/70/EG. De regering deelt dit oordeel. Dat de opmerking van de Afdeling advisering niet tot een inhoudelijke aanpassing heeft geleid, laat zich verklaren door het feit dat het wetsvoorstel geen bepaling kende, en ook nu niet kent, op grond waarvan de ketenbepaling niet van toepassing wordt verklaard op AOW-gerechtigde werknemers.

¹⁹ Bron: Cao-afspraken 2012, hoofdstuk 10, p.85-90.

De leden van de fractie van de VVD en de leden van de fractie van de SP vragen of een werkgever en een werknemer een contract van bijvoorbeeld vijf jaar mogen aangaan zonder dat daarna een contract voor onbepaalde tijd ontstaat en wat er mogelijk is na deze tijd. De leden van de fractie van het CDA en de leden van de fractie van D66 vragen waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid om na een eerste tijdelijk contract te kunnen kiezen voor een langjarig contract zonder dat daarbij een contract voor onbepaalde tijd ontstaat.

Een langjarig tijdelijk contract, zonder dat een vast contract ontstaat, blijft op grond van het onderhavige wetsvoorstel – net als nu – mogelijk. Als een werknemer een tijdelijk contract heeft van bijvoorbeeld vier jaar dan eindigt dit contract van rechtswege (er vindt dan dus na 24 maanden geen omzetting plaats naar een contract voor onbepaalde tijd). Er is dan immers geen sprake van «elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten». Artikel 7: 668a, eerste lid, BW is slechts van toepassing als er sprake is van ten minste twee tijdelijke contracten die tezamen de periode van 24 maanden hebben overschreden.

Als een tijdelijk contract van 24 maanden of meer wordt aangegaan, dan mag dat contract op grond van artikel 7:668a, derde lid, BW (onder bepaalde voorwaarden) nog eenmaal worden verlengd met maximaal drie maanden, zonder dat een vast contract ontstaat. Deze uitzondering is bedoeld om eventuele uitloop van projecten op te kunnen vangen.

Het aangaan van een tweede langjarig tijdelijk contract na een kort tijdelijk contract, zonder dat dat leidt tot een vast contract, is echter niet wenselijk. Met een dergelijke constructie wordt in feite de mogelijkheid van een langere proeftijd gecreëerd dan op grond van het wettelijk proeftijdbeding mogelijk is waarna de werknemer dan ook nog langdurig (langer dan 24 maanden) in onzekerheid zou blijven verkeren doordat hij alleen een (lange) tijdelijke overeenkomst krijgt. De mogelijkheid van een tweede opvolgend langjarig tijdelijk contract is dan ook strijdig met de bedoeling van de ketenbepaling, namelijk dat bij elkaar opvolgende contracten na een zekere tijd (24 maanden) een vast contract ontstaat om zodoende de werknemer niet te lang in onzekerheid te laten.

2.2. Proeftijd

De leden van de fractie van de PVV en de leden van de fractie van de SGP vragen waarom niet ongeacht de duur van de arbeidsovereenkomst een proeftijd van één maand wettelijk wordt vastgelegd. De leden van de fractie van de SGP vragen of de keuze voor contracten tot zes maanden niet door noodzaak maar gemak wordt ingegeven. Tevens vragen deze leden waarom de regering het acceptabel vindt dat de mogelijkheid van een proeftijd bij een contract van korter dan zes maanden wordt ontnomen.

Een kortdurend contract voor bepaalde tijd brengt voor flexwerkers veel onzekerheid met zich mee. Het is onwenselijk dat in die gevallen de onzekerheid nog verder wordt vergroot door een proeftijdbeding, aangezien de werknemer gedurende de proeftijd immers geen ontslagbescherming geniet. Voorgesteld wordt dan ook om te regelen dat een proeftijd bij een tijdelijk contract van ten hoogste een half jaar nietig is. Dit kan in sommige gevallen nadelige consequenties hebben voor de werkgever. De regering is echter van mening dat deze risico's bij een contract van een dergelijke korte duur zijn te overzien. Indien een werkgever het risico niet aandurft om een werknemer een contract zonder proeftijd aan te bieden dan kan hij ervoor kiezen om een contract met een duur van langer dan een half jaar aan te bieden met een proeftijd. Het is

aan de werkgever om een afweging te maken: of een contract van ten hoogste zes maanden zonder proeftijd, of een contract langer dan een half jaar met proeftijd.

De keuze voor een wettelijke proeftijd van één maand ongeacht de duur van de arbeidsovereenkomst leidt tot ongewenste consequenties. In geval van arbeidsovereenkomsten met een duur van ten hoogste zes maanden acht de regering een proeftijd van één maand als gezegd te lang. In geval van arbeidsovereenkomsten aangegaan voor twee jaren of langer is een proeftijd van één maand aan de korte kant.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de voorgestelde nietigheid van een proeftijd ingeval van opvolgende arbeid bij een andere werkgever niet beoogt werkgevers te treffen waarvan niet in redelijkheid verondersteld kan worden dat zij inzicht hebben in de ervaringen van de werknemer, hoewel deze werknemer bij andere werkgevers soortgelijke arbeid heeft verricht.

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Een beding waarin een proeftijd is overeengekomen is nietig als het beding is opgenomen in een opvolgende arbeidsovereenkomst die is aangegaan met een andere werkgever die ten aanzien van de verrichte arbeid redelijkerwijze geacht moet worden de opvolger van de vorige werkgever te zijn. Hiervan is blijkens HR 11 mei 2012, JAR 2012/150 sprake als (1) de nieuwe overeenkomst wezenlijk dezelfde vaardigheden en verantwoordelijkheden eist als de vorige overeenkomst en (2) tussen de nieuwe en de oude werkgever zodanige banden bestaan dat het door die laatste op grond van zijn ervaringen met de werknemer verkregen inzicht in diens hoedanigheden en geschiktheid in redelijkheid ook moet worden toegerekend aan de nieuwe werkgever. In het voorbeeld zoals de leden van de SGP-fractie dat schetsen kan de werkgever niet beschikken over inzicht in het functioneren van de werknemer. Er is dan geen sprake van opvolgend werkgeverschap en kan er dus een nieuw proeftijdbeding worden overeengekomen.

2.3. Concurrentiebeding

De leden van de VVD-fractie vragen of er bij de regering bekend is hoeveel tijdelijke contracten concurrentiebedingen bevatten, hoe vaak dit bij vaste contracten het geval is en hoe vaak een concurrentiebeding bij de rechter nietig wordt verklaard.

De regering houdt geen cijfers bij over het aantal tijdelijke en vaste contracten dat een concurrentiebeding bevat en hoe vaak een concurrentiebeding bij de rechter nietig wordt verklaard. Wel zijn er verschillende onderzoeken naar het concurrentiebeding gedaan die een indicatie kunnen geven.

In 2009 heeft Ecorys onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van het concurrentiebeding. Daaruit volgt dat voor circa 23% van de werknemers een concurrentiebeding van toepassing is. De helft van de werkgevers met een concurrentiebeding hanteert dit voor alle werknemers. 5% van de werkgevers maakt expliciet onderscheid tussen tijdelijk en vast (bijvoorbeeld geen beding in tijdelijke contracten) en 95% niet. Er zijn volgens dit onderzoek geen grote verschillen in toepassing van het concurrentiebeding tussen tijdelijke en vaste contracten.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven hebben Houweling en Loonstra²⁰ onderzocht hoeveel uitspraken er in de periode tussen 2000 en 2010 zijn gepubliceerd waarin een belangenafweging ex artikel 7:653, tweede lid, BW²¹ heeft plaatsgevonden. Dit zijn in totaal 159 uitspraken. Bij deze analyse is gekeken naar de belangenafweging van de rechter, zoals de vrees voor benadeling van de werkgever en de duur van de arbeidsovereenkomst. Zij trekken geen conclusies over het totaal aantal keer dat een concurrentiebeding (gedeeltelijk) nietig wordt verklaard. Uit deze belangenafweging volgt wel dat in 34 van de 102 zaken waar naar de benadeling van de werkgever werd gekeken, geoordeeld is dat de benadeling van de werkgever niet (meer) aanwezig was en in 32 van de 159 zaken speelde een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd dan wel de korte duur van het dienstverband een rol en leidde dit tot (gedeeltelijke) vernietiging van het beding.

In de memorie van toelichting staat dat het concurrentiebeding in een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd nietig is als schriftelijk motivering ontbreekt en vernietigbaar is als geen sprake is van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. Aangezien in artikel 7:653 derde lid, onder b, BW staat dat het concurrentiebeding vernietigbaar is als de motivering tekortschiet, vragen de leden van de VVD-fractie waaruit blijkt dat een concurrentiebeding nietig is als de motivering helemaal ontbreekt.

Uit de formulering van de eerste twee leden van artikel 7:653 BW blijkt dat een concurrentiebeding nietig is als niet wordt voldaan aan de daarin opgenomen vereisten. Immers een beding «kan» niet worden opgenomen in een arbeidsovereenkomst als er geen sprake is van de voor de geldigheid van een dergelijk beding opgenomen motivering.

Als er wel sprake is van een motivering maar deze gebreken kent, is ervoor gekozen om de rechter de bevoegdheid te geven het beding te vernietigen omdat dit geen kwestie is van het vaststellen van een feit, maar een inhoudelijke beoordeling en weging vergt. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de vraag of er daadwerkelijk sprake is van het zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelang waarvan de motivering bij het beding gewag maakt.

De leden van de VVD-fractie vragen of een werkgever als hij de arbeidsovereenkomst aangaat al duidelijk moet maken of er sprake is van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen betreffende een concurrentiebeding en of dat niet vreemd is omdat juist gedurende de duur van de arbeidsovereenkomst duidelijk wordt of een werknemer een «gevaar» voor de werkgever kan opleveren als hij naar de concurrent gaat. Tevens vragen deze leden hoe zich dit verhoudt tot het huidige systeem.

De leden van de fractie van D66 vragen of in geval van een concurrentiebeding onnodig beroep op de rechter bereikt kan worden door aan de opsomming in het eerste lid een onderdeel c toe te voegen, waarin bepaald wordt dat bij het beding een schriftelijke motivering opgenomen moet worden waaruit blijkt dat aan het beding een redelijke afweging ten grondslag ligt van enerzijds specifieke, zwaarwegende belangen van het bedrijf of de dienst van de werkgever en anderzijds het belang van de werknemer om na het einde van de arbeidsovereenkomst passende arbeid bij een andere werkgever te kunnen gaan verrichten.

²⁰ Homst, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

²¹ Dit artikel bevat de bevoegdheid voor de rechter om een concurrentiebeding geheel of gedeeltelijk te vernietigen omdat dat de werknemer door het beding onbillijk wordt benadeeld in verhouding tot het te beschermen belang van de werknemer.

In beginsel is het niet toegestaan om in een overeenkomst voor bepaalde tijd een concurrentiebeding op te nemen. Wil een werkgever in een dergelijke overeenkomst toch een concurrentiebeding opnemen dan moet hij in die arbeidsovereenkomst motiveren welke zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen het opnemen van een concurrentiebeding noodzakelijk maken. Dit volgt uit het bij artikel 7:653 voorgestelde tweede lid. Zoals in de memorie van toelichting beschreven dwingt dit de werkgever vooraf tot een concrete afweging die voor de werknemer ook kenbaar is waarmee beoogd wordt te voorkomen dat lichtvaardig gebruik wordt gemaakt van deze afwijkingsmogelijkheid. Zonder motivering is het beding nietig. Wanneer er wel een motivering is opgenomen, maar de werknemer van mening is dat er niet of niet meer sprake is van zodanige zwaarwichtige bedrijfs- of dienstbelangen dat die (de inroeping van) het concurrentiebeding noodzakelijk maken, kan hij dit voorleggen aan de rechter. Die zal het beding vervolgens vernietigen indien hij meent dat de motivering de noodzaak voor een concurrentiebeding onvoldoende onderbouwt of dat bijvoorbeeld inmiddels in de praktijk de noodzaak is komen te vervallen.

Onder het huidige recht kan een rechter een concurrentiebeding ook geheel of ten dele vernietigen als in verhouding tot het te beschermen belang van de werkgever de werknemer door dat beding onbillijk wordt benadeeld. Om de verhouding tussen de al bestaande vernietigingsbevoegdheid van de rechter en de met dit voorstel geïntroduceerde bevoegdheid nader te verduidelijken, zullen bij nota van wijziging in artikel 7:653, derde lid, de onderdelen a en b worden omgedraaid. Eerst beoordeelt een rechter, in geval van een concurrentiebeding in een overeenkomst voor bepaalde tijd, of de daarin opgenomen motivering voldoende dragend is (zo niet dan vernietigt hij het gehele beding). Vervolgens toetst de rechter bij ieder concurrentiebeding dat aan hem wordt voorgelegd of de werknemer er door niet onbillijk wordt benadeeld. Als dat laatste naar zijn oordeel het geval is dan zal hij het beding geheel of gedeeltelijk vernietigen.

De suggestie van de leden van de fracties van de VVD en D66 voorkomen naar het oordeel van de regering geen gang naar de rechter. Als er een dispuut is over de rechtsgeldigheid van een beding zal er immers een inhoudelijk oordeel moeten worden geveld over de vraag of er al dan niet sprake is van een dergelijke «redelijke afweging».

2.4. Uitzendarbeid

De leden van de fractie van de VVD vragen wat onder de definitie van uitzendovereenkomsten valt.

De uitzendovereenkomst is een arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. Het gaat hierbij om het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in het kader van beroep of bedrijf, zoals uitzenden, uitlenen, detacheren, of te werk stellen in het kader van een arbeidspool.

De leden van de PVV-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom wordt voorgesteld om de mogelijkheid van verlenging bij cao van de wettelijke termijn waarvoor een uitzendbeding is toegestaan (26 weken) te beperken tot 78 weken. Tevens vragen deze leden en de leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie of de regering de keuze voor een termijn van 78 weken als de maximaal

aan de uitzendsector toegestane periode van afwijking van de loondoorbetalingsplicht kan toelichten en wat de effecten voor de uitzendsector zijn van het invoeren van deze maximumtermijn.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de PVV-fractie vragen of de regering zich ervan bewust is dat de inperking van het uitzendbeding naar 78 weken er mogelijk toe zal leiden dat veel uitzendkrachten zonder werk komen te zitten.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven bestaat op grond van het zogenoemde uitzendbeding de mogelijkheid om schriftelijk te bedingen dat de overeenkomst tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht van rechtswege eindigt doordat de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener eindigt. Een dergelijk beding is op grond van artikel 7:691, tweede en derde lid, BW geldig gedurende de eerste 26 weken waarin de uitzendkracht voor het uitzendbureau werkzaamheden verricht. Bij cao kan op dit moment onbeperkt ten nadele van de werknemer van deze 26-wekentermijn worden afgeweken. Van deze mogelijkheid om van de 26-wekentermijn af te wijken, wordt in verschillende uitzend-cao's op verschillende wijzen gebruik gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt de afwijkmogelijkheid bij cao van het uitzendbeding (en van de periode waarna de ketenbepaling van toepassing wordt, alsmede wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van de loondoorbetalingsplicht), gemaximeerd op 78 weken. Door deze maatregel zal een uitzendwerknemer als de genoemde periode op grond van de op hem van toepassing zijnde cao thans langer is, eerder aanspraak krijgen op een regulier tijdelijk contract waarop geen uitzendbeding van toepassing is. Afwijkingen in cao's van langer dan deze termijn worden langs deze weg aldus voorkomen en uniformiteit, als het gaat om het rechtsregime dat geldt voor uitzendkrachten, wordt hierdoor bevorderd. In die zin leidt de maatregel dan ook tot meer zekerheid voor uitzendkrachten.

Voor de uitzendovereenkomst is wat betreft de loondoorbetalingsplicht een uitzondering gemaakt, vanwege het bijzondere karakter van uitzendwerk. De allocatieve functie op de arbeidsmarkt brengt mee dat partijen bij een uitzendovereenkomst meer vrijheid hebben bij het aangaan en beëindigen van de arbeidsovereenkomst. De regering acht het daarom aangewezen om voor de uitzendsector op een andere wijze aan de beperking van de loondoorbetalingsplicht invulling te geven dan voor andere werkgevers op grond van artikel 7:628 BW zal gaan gelden. Op deze wijze wordt voldoende recht gedaan aan genoemde vrijheid van partijen en wordt tevens een begrenzing in duur aangebracht om de onzekere positie van de uitzendkracht te bewaken.

In de ogen van de regering blijft er ook voor de uitzendbranche voldoende flexibiliteit en worden de mogelijkheden voor uitzendwerk niet te sterk ingeperkt. Voor uitzendkrachten geldt dat gedurende de eerste 26 gewerkte weken gebruik kan worden gemaakt van het zogenoemde uitzendbeding (welke periode bij cao kan worden verlengd tot 78 weken) en zij kunnen daarna nog maximaal vier jaar lang ingeschakeld worden door hetzelfde uitzendbureau op maximaal zes contracten voor bepaalde tijd op grond van artikel 7:668a, vijfde lid, BW alvorens een vast contract ontstaat. Naar de mening van de regering zal het wetsvoorstel er toe leiden dat uitzendkrachten – in die gevallen waar de periode van het gebruik kunnen maken van het uitzendbeding op grond van een cao langer is dan 78 weken – sneller uitzicht krijgen op een tijdelijk contract, waardoor hun positie verbetert, maar waarbij er nog voldoende flexibiliteit is vanuit het perspectief van het uitzendbureau en van inleners. De veronderstelling van de leden van de PVV-fractie dat de beperking van de afwijkmogelijkheid met betrekking tot de wettelijke periode van het

uitzendbeding er toe zal leiden dat mogelijk duizenden uitzendkrachten zonder werk komen te zitten, komt de regering niet erg waarschijnlijk voor nu op grond van de ABU-cao al een termijn van 78 weken geldt.

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd of de aanscherping van het uitzendbeding ook van invloed is op AOW-gerechtigde en als dat zo is dan willen zij weten wat de argumentatie daarvoor is.

De aanscherping van de regeling van het uitzendbeding heeft betrekking op het beperken van de mogelijkheid om de periode gedurende welke een dergelijk beding geldig is, bij cao te verlengen. Deze periode wordt beperkt tot ten hoogste 78 weken. Hiermee wordt aangesloten bij de termijn die thans geldt op grond van de ABU-cao. Deze maatregel verbetert de positie van uitzendkrachten doordat zij na 78 gewerkte weken in ieder geval aanspraak krijgen op een tijdelijk contract en de bijbehorende grotere inkomenszekerheid. De regering ziet vooralsnog geen aanleiding om voor AOW-gerechtigden hier een uitzondering op te maken, in die zin dat voor hen een langere termijn zou moeten gelden, en heeft ook geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat hier behoefte aan zou bestaan.

Voorts vragen de leden de regering om te reageren op de casus uit de position paper van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) waarin wordt gesteld dat er situaties gaan ontstaan waarbij de vorige werkgever de AOW-gerechtigde werknemer wel een bepaalde tijd contract mocht aanbieden, maar een opvolgend (uitzend)werkgever dat niet mag. Klopt dit? Zo ja, kunt u ingaan op de precieze achtergrond daarvan en mogelijke oplossingen?

De problematiek van de casus uit het position paper van de ABU is de regering bekend en wordt mede betrokken bij het op een later moment in te dienen wetsvoorstel betreffende de arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers die na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd blijven werken.

2.5. Oproepcontracten

De leden van de SGP-fractie lezen dat de wijziging van het uitgangspunt inzake loondoorbetaling volgens de regering in de praktijk niet tot een wezenlijke verandering zal leiden. Zij vragen waarom het niet aannemelijk is dat ten minste het accent bij de beoordeling zal wijzigen door het wijzigen van de hoofdregel. Zou die inschatting het gevolg kunnen zijn van het feit dat de regering de huidige hoofdregel niet geheel adequaat lijkt samen te vatten, zo vragen zij. Deze leden vragen bovendien waarom gezien de inschatting van de regering een wijziging van de hoofdregel wenselijk en nodig is, mede in het licht van het feit dat het sociaal akkoord hier niet in voorziet. In ieder geval om onduidelijkheid te voorkomen is het volgens deze leden verstandig de huidige hoofdregel, die kennelijk ook past bij de bedoeling van de regering, te behouden.

Zoals deze leden terecht opmerken wordt in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld om artikel 7:627 BW te laten vervallen en artikel 7:628 BW zodanig te wijzigen dat in het eerste lid van dat artikel wordt geregeld dat de werkgever verplicht is om het vastgestelde loon te voldoen indien de werknemer de arbeid geheel of gedeeltelijk niet heeft verricht, tenzij het geheel of gedeeltelijk niet verrichten van de arbeid in redelijkheid voor rekening van de werknemer hoort te komen²². Hiermee wordt naar het

²² Dit zal gebeuren op het moment dat de toekomstige Calamiteiten regeling inwerking treedt, hetgeen op 1 april 2016 is voorzien.

oordeel van de regering, en anders dan deze leden veronderstellen, wat nu in de artikelen 7:627 en 7:628 BW, eerste lid, BW is geregeld in één artikel geregeld (7:628, eerste lid, BW), zonder dat dit in de praktijk tot een wezenlijke verandering zal leiden. Zoals aangegeven in de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel, zal het in de toekomst nog steeds zo zijn dat deelname aan een staking (te onderscheiden van de werkwillige die verhinderd wordt te werken als gevolg van de staking), onwettig verzuim, te laat op het werk verschijnen, gevangenisstraf of voorlopige hechtenis voor risico van de werknemer komen. De regering acht deze wijzigingen echter noodzakelijk enerzijds vanwege het vervallen van artikel 8 BBA 1945 en de wens om een soortgelijke regeling als de daarop gebaseerde zogenoemde Werktijdverkortings regeling (WTV-regeling) te kunnen behouden, anderzijds met het oog op de uitvoering van de WW. Ter nadere toelichting het volgende.

Op grond van de afspraken in het sociaal akkoord wordt met dit wetsvoorstel het BBA 1945 ingetrokken. Daarmee komt ook artikel 8 van het BBA 1945 te vervallen. In dit artikel is geregeld dat het de werkgever verboden is eenzijdig de werktijd te verkorten, waarmee ook zijn verplichting het loon te betalen komt te vervallen. Dat laatste heeft niet alleen consequenties voor de werknemer zelf maar ook voor het beroep op de WW. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan ontheffing verlenen van dit verbod indien er sprake is van buitengewone niet-economische omstandigheden die naar zijn oordeel niet tot het normale ondernemersrisico kunnen worden gerekend (de zogenoemde WTV-regeling). Als aan de werkgever ontheffing wordt verleend, kan de werknemer vervolgens aanspraak maken op een uitkering op grond van de WW. Het is wenselijk om een regeling als deze te behouden, waar gebruik van kan worden gemaakt ingeval van calamiteiten. In het recente verleden is dit het geval geweest bij de bijzondere WTV-regeling en de Deeltijd WW regeling, regelingen die in 2008/2009 zijn getroffen in het kader van de financiële crisis.

Om te komen tot een eenduidige, en een qua strekking aan artikel 8 van het BBA 1945 gelijke regeling, is het naar het oordeel van de regering noodzakelijk eerst uitdrukkelijk te regelen (in artikel 7:628, eerste lid, BW) dat bij het niet verrichten van de overeengekomen arbeid de werkgever gehouden is het loon te betalen (tenzij het niet verrichten van die arbeid in redelijkheid voor rekening van de werknemer komt) en vervolgens te regelen wanneer dit – in het geval van calamiteiten – niet het geval is. Dat laatste zal gebeuren in een ministeriële regeling. Vasthouden aan de huidige formulering van artikel 628 te weten de werknemer behoudt het recht op loon als de arbeid niet wordt verricht door een oorzaak die in redelijkheid voor risico komt voor de werkgever, zou betekenen dat er onduidelijkheid kan bestaan over wat geldt als het een situatie betreft die niet in de genoemde ministeriële regeling is geregeld, namelijk moet de werkgever bij het niet kunnen verrichten van de arbeid dan wel of niet het loon betalen? Dat acht de regering ongewenst, ook in relatie tot de WW op grond waarvan een werknemer recht op uitkering heeft als er sprake is van arbeidsurenverlies en het verlies van het recht op loon over die uren (en beschikbaar is voor de arbeidsmarkt). Ook voor de uitvoering van deze wet moet zo duidelijk mogelijk zijn wanneer het recht op loon voor de werknemer komt te vervallen. Op grond van de voorgestelde regeling zal dat in beginsel alleen het geval zijn als het niet verrichten van de arbeid voor rekening en risico komt van de werknemer (in beginsel omdat er in die gevallen sprake kan zijn van verwijtbare werkloosheid in de zin van de WW), daar waar bij ministeriële regeling is bepaald dat een werkgever tijdens het bestaan van een arbeidsovereenkomst niet gehouden is het loon te betalen en ten slotte daar waar een arbeidsovereenkomst is geëindigd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het door de aanpassing van de oproepcontracten in principe niet meer mogelijk is om dergelijke contracten (bijv. nulurencontracten) langer dan een half jaar te hanteren, tenzij er sprake is van een uitzondering die in een CAO is vastgelegd, incidenteel van aard is en geen vaste omvang kent en wat de reden van deze beperking is. Tevens vragen deze leden de regering enkele voorbeelden hiervan noemen en of dit ook voor studenten en scholieren geldt.

Door de huidige mogelijkheid om onbeperkt bij cao af te wijken van de regel (7:628, eerste lid, BW) dat een werknemer recht op loon heeft als de reden dat hij niet werkt voor rekening van de werkgever komt, kunnen oproepcontracten leiden tot langdurige inkomensonzekerheid voor de werknemer. De regering meent dat de mogelijkheid tot uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht na de genoemde periode van zes maanden daarom beperkt dient te worden. Binnen die periode blijft het wenselijk om van de loondoorbetalingsplicht te kunnen afwijken, omdat bij aanvang van de arbeidsovereenkomst en gedurende de eerste zes maanden hiervan de omvang van de werkzaamheden door de werkgever niet altijd eenduidig is vast te stellen. Dat kan het geval zijn bij nieuwe of uitbreiding van bestaande activiteiten, maar ook en vooral als het gaat om tijdelijke, seizoensgerelateerde arbeid, zoals in de horeca of de agrarische sector. Deze periode kan echter niet langer ongeclusuleerd bij cao worden verlengd (zoals nu het geval), maar alleen als de werkzaamheden in bij de cao te bepalen functies incidenteel van aard zijn en geen vaste omvang kennen, zoals voor het verrichten van piekwerkzaamheden. Het gaat daarbij om het soort werk dat wordt verricht en niet om het type werknemer, zoals studenten en scholieren, hoewel uiteraard wel denkbaar is dat juist studenten en scholieren dit soort werkzaamheden verrichten. Als sprake is van structurele werkzaamheden moet na de periode van zes maanden in ieder geval duidelijk (kunnen) zijn wat (ook in de toekomst) de omvang hiervan zal zijn. In die gevallen is een verdere verlenging van de termijn niet nodig en omwille van het voorkomen van langdurige inkomensonzekerheid, onwenselijk.

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie vragen of er een andere mogelijkheid bestaat dan de in het wetsvoorstel opgenomen om nulurencontracten in de zorg uit te sluiten. Deze leden vragen of het wetsvoorstel kan worden aangepast zodat alleen de zorg wordt uitgesloten.

Vooropgesteld wordt dat een nulurencontract geen juridisch begrip is, maar in de praktijk wordt gebruikt voor een tijdelijke of vaste arbeidsovereenkomst, waarin is overeengekomen dat er geen loon wordt betaald als er niet wordt gewerkt. Algemeen wordt aangenomen dat een nulurencontract gebaseerd is op artikel 7:628 BW (op grond waarvan de loondoorbetalingsplicht kan worden uitgesloten). Een variant van een nulurencontract is het zogenoemde min-max contract waarin veelal geregeld wordt dat een werknemer ten minste een aantal uren per week werkt en dat aantal op oproepbasis kan worden verhoogd tot een bepaald maximum. De ratio van de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht is gelegen in het feit, enerzijds dat als een werkgever werk heeft maar een werknemer niet oproept, de werknemer in beginsel aanspraak kan maken op loon. Anderzijds dat als een arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd, de bedongen arbeid in enige maand vermoed wordt een omvang te hebben gelijk aan de gemiddelde omvang van de arbeid per maand in de drie voorafgaande maanden en de werkgever gehouden is het loon te betalen als de bedongen arbeid niet wordt verricht door een oorzaak die in hoofdzaak aan hem is toe te rekenen. Als de oorzaak onvoldoende werk is dan ligt dat in de risicosfeer van de werkgever en

dient hij – zonder uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht – het loon te betalen.

Als het gaat om het uitsluiten van het gebruik van nulurencontracten in de sector zorg merkt de regering op dat dit gerealiseerd zal worden door een verbod op het uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht die de werkgever heeft als de arbeid niet wordt verricht (zoals hiervoor uitgelegd). Een andere in dit verband wel geopperde variant is dat bij wet wordt geregeld dat een arbeidsovereenkomst die wordt aangegaan in de sector zorg altijd een minimale omvang dient te hebben. Hier is niet voor gekozen omdat daarmee het probleem van ongewenst gebruik van nulurencontracten in de zorg niet wordt opgelost. Enerzijds omdat een minimale omvang niet belet dat tevens wordt afgesproken dat een werknemer vervolgens wel beschikbaar moeten zijn om op oproepbasis meer uren te werken (min-max contract), anderzijds omdat dan nog steeds de loondoorbetalingsplicht zou kunnen worden uitgesloten waardoor het beoogde resultaat niet wordt bereikt. Kortom, in feite verandert er dan dus niets.

Verder wordt opgemerkt dat als het gaat om nulurencontracten (of min-max contracten) in meer algemene zin, de regering geen tegenstander is van het gebruik hiervan, wel van onnodig gebruik, vanwege de inkomensonzekerheid die hiermee voor werknemers gepaard gaat. Daarom wordt de regel dat afgeweken kan worden van de loondoorbetalingsplicht beperkt tot de eerste zes maanden van een arbeidsovereenkomst. Na ommekomst van die periode moet duidelijk zijn in welke omvang de arbeid structureel kan worden verricht, al dan niet op flexibele basis in termen van werktijden en roosters. Daarmee wordt de inkomenszekerheid van een werknemer bevorderd en blijft er sprake van voldoende flexibiliteit voor werkgevers (zonder dat de gevolgen daarvan worden afgewenteld op werknemers). Verlenging van deze periode van zes maanden is alleen mogelijk voor functies betreffende werkzaamheden van incidentele aard die geen vaste omvang kennen.

Meer in het bijzonder ten aanzien van de sector zorg wordt opgemerkt dat partijen in de Stichting van de Arbeid hebben geconcludeerd dat het gebruik van nulurencontracten in de zorg ongewenste vormen heeft aangenomen. In het kader van het sociaal akkoord is met het kabinet daarom afgesproken dat er een wettelijk verbod komt op het gebruik van nulurencontracten in de zorg. Dat verbod zal worden gerealiseerd op de hiervoor beschreven wijze. Dat zal leiden tot zorgvuldiger contracteren als het gaat om de omvang van het te werken aantal uren – wat de inkomenszekerheid van werknemers ten goede komt – zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de flexibiliteit van werkgever of werknemer. Door afspraken over werktijden en roosters kan die flexibiliteit ook zonder nulurencontracten worden bereikt.

Het is niet uitgesloten dat in de toekomst in andere sectoren zich een vergelijkbare onwenselijke ontwikkeling voordoet met betrekking tot het gebruik van nulurencontracten. Het is om die reden dat de mogelijkheid tot een verbod op het uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht zich niet beperkt tot de zorgsector, maar op verzoek van de Stichting van de Arbeid ook kan gaan gelden voor een andere sector. De regering ziet geen aanleiding hier een wijziging in aan te brengen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bereid is om in de zorg een uitzondering op het verbod van nulurencontracten te maken voor AOW-gerechtigden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke nadelige effecten het verbod op nulurencontracten in de zorg op werkgevers kan hebben en hoe de regering mogelijke nadelige effecten wil opvangen.

Voor AOW-gerechtigden wordt in onderhavig wetsvoorstel geen uitzondering gemaakt. Dit houdt verband met het feit dat de inrichting van de arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers die na hun AOW-leeftijd op de arbeidsmarkt actief zijn (al dan niet in de zorg), besproken zal worden in het kader van een hierop betrekking hebbend wetsvoorstel dat nog aan de Kamer zal worden aangeboden. Zoals hiervoor aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van VVD en D66 betreffende het verbieden van nulurencontracten in de zorg, zal de maatregel leiden tot zorgvuldiger contracteren zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de flexibiliteit van de werkgever (of werknemer). Door afspraken over werktijden en roosters kan die flexibiliteit ook zonder nulurencontracten worden bereikt zodat per saldo de maatregel geen nadelige effecten zal hebben voor werkgevers.

De leden van de fracties van de PvdA, PVV, CDA en ChristenUnie vragen de regering om te beschrijven op welke wijze en hoe frequent onder het huidige recht bij cao de loondoorbetalingsverplichting wordt uitgesloten. Daarnaast wordt gevraagd of de regering verwacht dat onder het voorgestelde nieuwe recht vaker of minder vaak een uitzondering op de loondoorbetalingsverplichting wordt overeengekomen?

De regering heeft geen recente informatie over cao-afspraken over uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting. Het laatste onderzoek daarnaar is gepubliceerd in 2007 (De wet flexibiliteit en zekerheid, een onderzoek naar de $\frac{3}{4}$ bepalingen in de cao's van 2006). Dat onderzoek laat zien dat in 96 van de 110 onderzochte grootste cao's gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt, om de eerste zes maanden geen loon door te betalen. In de overige 14 cao's zijn onder meer afspraken gemaakt om de periode waarin het loon niet wordt doorbetaald, te verlengen, of om de loondoorbetaling te beperken tot de eerste weken waarin de werknemer zijn arbeid niet kan verrichten door omstandigheden die voor rekening van de werkgever horen te komen.

Doordat de mogelijkheid tot beperking van de loondoorbetalingsverplichting met voorliggend wetsvoorstel wordt beperkt tot in bij cao te bepalen functies die incidenteel van aard zijn en geen vaste omvang kennen, verwacht de regering dat onder het voorgestelde nieuwe recht minder vaak een verlenging van de periode gedurende welke de loondoorbetalingsverplichting kan worden uitgesloten zal worden overeengekomen.

2.6. Aanzegtermijn

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de voorgestelde aanzegtermijn in overeenstemming is te brengen met de essentie van een contract voor bepaalde tijd, waarbij namelijk in beginsel juist duidelijk is wanneer of in welke omstandigheden het contract eindigt. Tevens vragen deze leden waarom de regering niet tot een voorstel komt waarbij de verantwoordelijkheid voor het creëren van duidelijkheid niet volledig bij de werkgever wordt gelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt als een werkgever aangeeft een contract te willen voortzetten, maar niet heeft aangegeven tegen welke voorwaarden, bij een laatste tijdelijk contract. Deze leden vragen of dat betekent dat de werknemer automatisch een nieuw vast contract tegen dezelfde voorwaarden ontvangt. De VVD-leden gaan er vanuit dat de maatregelen omtrent de aanzegtermijn enkel gelden voor contracten van 12 uur of meer per week. Ook vragen deze leden wat de reden is dat de werknemer geen verplichting heeft om tijdig te melden dat hij zijn tijdelijke contract niet wil verlengen.

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de SGP-fractie vragen of deze aanzegtermijn valt te omzeilen door meteen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst alvast op te zeggen tegen de einddatum en wat de regering van deze mogelijkheid vindt.

Zoals in de memorie van toelichting is toegelicht eindigen arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in beginsel van rechtswege, tenzij schriftelijk is overeengekomen dat voorafgaande opzegging nodig is. Het is in beginsel aan de werkgever of en wanneer hij de werknemer informeert over zijn voornemen om de arbeidsrelatie al dan niet voort te zetten door het aanbieden van een nieuwe overeenkomst. Een werknemer met een tijdelijk contract is echter gebaat bij tijdige informatie van zijn werkgever over het al dan niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst. Door de voorgestelde aanzegtermijn is voor werknemers met een tijdelijk contract eerder duidelijk of zij op zoek moeten naar een andere baan, hetgeen de transitie van-werk-naar-werk kan bevorderen en ertoe leidt dat de werknemer wellicht geen beroep hoeft te doen op een uitkering. Om de werknemer tijdig duidelijkheid te bieden, stelt de regering in dit wetsvoorstel voor om bij het eindigen van rechtswege van tijdelijke contracten van zes maanden of langer een wettelijke aanzegtermijn van één maand op te nemen. Er is voor gekozen om de aanzegplicht te beperken tot contracten van zes maanden of langer gezien het feit dat de aanzegtermijn in kortere contracten materieel weinig betekenis zal hebben.

Als een werkgever heeft aangegeven de arbeidsovereenkomst te willen voortzetten, maar niet onder welke voorwaarden hij wil voortzetten en er wordt doorgewerkt na de einddatum van de arbeidsovereenkomst, dan wordt de arbeidsovereenkomst geacht te zijn voortgezet voor dezelfde tijd, maar ten hoogste voor een jaar, en onder dezelfde voorwaarden als in de eerdere overeenkomst.

De aanzegtermijn geldt voor alle contracten voor bepaalde tijd van zes maanden of langer, ongeacht de omvang van het contract.

De regering ziet geen aanleiding voor een wederkerige verplichting voor de werknemer. Als een werkgever meer zekerheid wil over het kunnen beschikken over een werknemer dan ligt het in de rede dat hij de werknemer tijdig een vervolgcontract aanbiedt.

Zoals de leden van de VVD-fractie en SGP-fractie aangeven kan een werkgever, meteen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst aangeven (aanzeggen) dat er geen sprake van een opvolgend contract zal zijn. Ook in dat geval heeft de maatregel het beoogde effect, namelijk dat er (zeer) tijdig duidelijkheid is voor de werknemer waardoor hij weet dat hij zich op tijd op de arbeidsmarkt zal moeten gaan oriënteren. Het valt overigens nog te bezien of werkgevers hiertoe zullen overgaan omdat zij daarmee ook werknemers verliezen over wie tevredenheid bestaat en een nieuwe werknemer zal moeten worden aangetrokken (met de kosten van dien) als de desbetreffende werkzaamheden niet ook komen te vervallen.

De leden van de PVV-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre (organisaties van) werknemers en werkgevers de invoering van een aanzegverplichting van toegevoegde waarde achten. Voorts vragen de leden van de PVV-fractie zich af of het doen van een beroep op de aanzegging geen fricties tussen werkgever en werknemer kan geven, waardoor er nooit meer een overeenkomst tot stand komt. Ook vragen deze leden wat de verjaringstermijn is van een dergelijke vordering en op wie de bewijslast rust dat er wel of niet aangezegd is. Tot slot vragen de leden zich af of deze bepaling wel uitvoerbaar en handhaafbaar zal zijn.

De regering wijst erop dat de aanzegtermijn volgt uit het met sociale partners overeengekomen sociaal akkoord. De aanzegtermijn wordt als meerwaarde beschouwd omdat werknemers met een tijdelijk dienstverband ruim een maand voordat het dienstverband eindigt weten of zij zich (intensiever) moeten gaan oriënteren op de arbeidsmarkt. Zonder deze aanzegplicht kan het voorkomen dat een werkgever zo lang mogelijk wacht met de mededeling dat er geen vervolgcontract zal worden aangeboden. Dit uit angst dat die mededeling ten koste zal gaan van de inzet van de desbetreffende werknemer. Met de introductie van de aanzegplicht in artikel 7:668 BW is dat financieel niet meer aantrekkelijk voor de werkgever, aangezien de werkgever bij niet naleving van de aanzegplicht aan de werknemer een vergoeding is verschuldigd gelijk aan het bedrag van het in geld vastgestelde loon voor een maand en bij niet tijdige nakoming een vergoeding naar rato.

Vanzelfsprekend staat het de werknemer vrij om al dan niet een beroep te doen op het niet (tijdig) nakomen van de aanzegplicht. Op het moment dat de werkgever weliswaar niet tijdig heeft aangezegd, maar er naar ieders tevredenheid wel een volgende arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen, dan ligt het wellicht niet voor de hand voor de werknemer om zich op deze ontijdigheid van de aanzegging te beroepen. Met andere woorden het al dan niet «handhaven», de uitvoerbaarheid, ligt in handen van de werknemer zelf. Overigens geldt voor veel bepalingen in het BW die dienen ter bescherming van het werknemersbelang dat de werknemer er zelf een beroep op moet doen.

Een vordering vanwege het niet (tijdig) in acht nemen van de aanzegtermijn krijgt een zelfde vervaltermijn als een verzoek om een vergoeding vanwege het niet in acht nemen van de tussen partijen geldende opzegtermijn, te weten twee maanden na de dag waarop de arbeidsovereenkomst van rechtswege is geëindigd. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is hiertoe «artikel 7:668, derde lid» BW toegevoegd aan artikel 7:686a, 4, onder a, subonderdeel 1° BW.

Als een werknemer in dienst is gebleven dan vervalt na twee maanden de mogelijkheid om een vordering in te stellen tegen de werkgever in verband met het niet in acht nemen van de aanzegtermijn. Dit is wenselijk om te voorkomen dat aanzegvergoedingen cumuleren bij een (beginnende) keten van tijdelijke dienstverbanden. Het doel van de verplichting is om als er geen dienstverband volgt de werknemer meer tijd te gunnen om te solliciteren.

Ten aanzien van de bewijslast(verdeling) geldt het volgende. Aangezien de werknemer zich zal moeten beroepen op het niet (tijdig) aangezegd zijn, zal hij dit wel eerst moeten stellen. Vervolgens zal de werkgever, aangezien op hem de plicht rust om aan te zeggen, moeten bewijzen dat hij dat ook daadwerkelijk en tijdig gedaan heeft. Aangezien de aanzegging schriftelijk dient plaats te vinden, doet een werkgever er wijs aan om de aanzegging aangetekend te versturen.

2.7. Arbeidsverledeneis Ziektewet

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe ver het staat met een alternatief voor de arbeidsverledeneis in de Ziektewet. De VVD-leden maken zich zorgen dat flexwerkers relatief veel meer instromen in de Ziektewet dan werknemers met een vast contract. Deze leden vragen of de regering nog denkt aan alternatieven om deze hoge instroom te beperken.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat een alternatief wordt gevonden voor de arbeidsverledeneis, zoals opgenomen in de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters. Hiertoe heeft het kabinet met sociale partners in het sociaal akkoord afgesproken dat

sociale partners voorstellen ontwikkelen voor pilots in verschillende sectoren, met als doel het beroep op de Ziektewet te verminderen en latere instroom in de Wet WIA te voorkomen. Wanneer de pilots succesvol blijken, is het een logische stap deze verder uit te breiden naar andere sectoren. In verschillende sectoren zijn inmiddels voorstellen voor deze pilots uitgewerkt. Dit is in aanvulling op de overige maatregelen in de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters die reeds in 2013 en 2014 zijn ingevoerd en waarmee ook de activerende werking van de ZW wordt versterkt en de prikkelwerking van de Wet WIA verbeterd.

Aanvullend op de afspraken in het sociaal akkoord is in oktober het begrotingsakkoord afgesloten. Een van de onderdelen van dat laatste akkoord vormt de versnelde invoering van het voorliggende wetsvoorstel. Dit legt een zodanig beslag op de uitvoeringsprocessen en capaciteit van het UWV, dat feitelijke invoering van de pilots is vertraagd. Duidelijkheid over de startdatum kan worden gegeven zodra het UWV zicht heeft op de aanpassingen van alle systemen en divisies die geveerd worden door de invoering van zowel het wetsvoorstel Participatiewet als het onderhavige wetsvoorstel. Dit is naar verwachting na de plenaire behandeling van beide wetsvoorstellen.

2.8. Overgangsrecht

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering aankijkt tegen de mogelijkheid om toe te staan dat voor personen die nu reeds werken in een tijdelijk contract de huidige ketenbepaling van kracht blijft en of er nog andere alternatieven zijn die de regering heeft overwogen. Tevens vragen deze leden de regering in te gaan op het overgangsrecht. Wat betekent het wetsvoorstel voor een werknemer die 1 augustus 2013 een 2e jaarcontract heeft gekregen? Is verlenging op 1 augustus 2014 dan inderdaad niet meer mogelijk? En klopt de aanname van de leden dat in deze casus werkgever en werknemer wel op 30 juni 2014 een nieuw (derde) contract kan worden aangegaan dat loopt tot 1 augustus 2015.

Voor het overgangsrecht van de flexbepalingen²³ gelden de volgende uitgangspunten:

1. Het oude recht blijft van toepassing op arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan vóór de dag van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, (voor de flexmaatregelen is dat 1 juli 2014).
2. Op arbeidsovereenkomsten aangegaan op of na 1 juli 2014 wordt het nieuwe recht van toepassing.
3. Als gebruik is gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid bij cao, dan blijft die afwijkingsmogelijkheid gelden tot de expiratiedatum van die cao, maar maximaal tot anderhalf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, (dus tot max 1 januari 2016).

Dit leidt ertoe dat de nieuwe ketenbepaling pas van toepassing wordt op een keten als er op of na 1 juli 2014 een (opvolgende) arbeidsovereenkomst wordt gesloten uiterlijk zes maanden na de daaraan voorafgaande arbeidsovereenkomst. De keten is dus pas doorbroken als de tussenpoos die ligt tussen de op of na 1 juli aangegane arbeidsovereenkomst en de arbeidsovereenkomst die daaraan voorafging, langer is dan zes maanden. Voor de tussenpozen gelegen voor arbeidsovereenkomsten die zijn geëindigd voor 1 juli 2014 blijft gelden dat de keten doorbroken is (en blijft) bij een tussenpoos van langer dan drie maanden.

²³ Het gaat hierbij om de gewijzigde artikelen 7:628, vijfde tot en met achtste lid, en tiende lid, 652, 653, eerste tot en met derde lid, 668, 668a, en 691 BW.

Bij de bij deze nota gevoegde nota van wijziging zal worden geregeld dat ook cao's waarin niet wordt afgeweken van de ketenbepaling, maar waarin deze bepaling (zoals deze luidde voor inwerkingtreding van onderhavig voorstel) alleen is overgenomen, ook onder dit overgangrecht vallen. De ratio achter deze overgangstermijn is om de cao-partijen de tijd te gunnen de lopende cao's aan te passen aan het nieuwe recht.

In de casus, zoals de leden van de D66-fractie die schetsen, gaat het contract van de werknemer dat op 1 augustus 2014 wordt verlengd over in een vast contract (tenzij een cao van toepassing is waarin gebruik is gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid bij cao) en kan het contract van de werknemer dat op 30 juni wordt verlengd nogmaals een jaarcontract zijn.

2.9. Flexibele arbeid artikelsgewijze toelichting

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van de artikelsgewijze toelichting waarom in artikel 667, tweede lid, onderdeel b BW «het gebruik» wordt gehandhaafd terwijl deze term in het eerste lid wordt geschrapt.

De verwijzing naar de woorden «het gebruik» in artikel 7:667, eerste lid, BW heeft in de huidige praktijk alleen betekenis voor het van rechtswege eindigen van de arbeidsovereenkomst wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de werknemer. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een specifieke regeling voor die situatie (artikel 7:669, derde lid, BW) waardoor deze woorden in het eerste lid kunnen vervallen. Dat ligt anders voor de verwijzing naar «het gebruik» in artikel 7:667, tweede lid, onder b BW, aangezien het gebruik daar een ruimere en andere strekking heeft. Dan ziet het namelijk op situaties binnen bepaalde branches waarin het gebruik opzegging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd voorschrijft. Aangezien die situaties zich ook in de toekomst binnen die branches (kunnen) blijven voordoen, is het van belang om de verwijzing in tweede lid, onder b, naar «het gebruik» te handhaven.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanleiding van de artikelsgewijze toelichting waarom in artikel 668a, derde lid, BW, de termijn van drie maanden wordt gehandhaafd, terwijl deze elders in het wetsvoorstel consequent door zes maanden wordt vervangen.

In artikel 7:668a, derde lid, BW wordt geregeld dat het mogelijk is om eenmalig een lange arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te verlengen door het wederom sluiten van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd voor niet meer dan drie maanden. Dit derde lid regelt aldus dat deze opvolgende arbeidsovereenkomst niet van rechtswege een overeenkomst voor onbepaalde tijd is, zoals op grond van de hoofdregel van artikel 7:668a BW het geval zou zijn geweest. Voorwaarde is dat de eerste overeenkomst langer duurde dan de maximale termijn van de keten zoals opgenomen in artikel 7:668a, eerste lid, onder a BW. In het huidige recht dient de eerste overeenkomst dus minimaal 36 maanden te hebben beslagen en op grond van onderhavig voorstel zal dat 24 maanden worden. Verder dienen deze twee elkaar opvolgende arbeidsovereenkomsten te worden gesloten tussen juridisch dezelfde partijen waardoor het leerstuk van «opvolgend werkgeverschap» niet van toepassing is. Tot slot dienen de overeenkomsten elkaar onmiddellijk op te volgen. Als aan deze voorwaarden is voldaan dan geldt dat de tweede overeenkomst kan eindigen van rechtswege, dit dus in weerwil van het bepaalde in artikel 7:668a, eerste lid, BW, mits deze tweede arbeidsovereenkomst niet langer dan drie maanden duurt.

De regering heeft er, in samenspraak met de sociale partners, niet voor gekozen om deze termijn te verlengen naar zes maanden omdat dat een afwijking van de ketenbepaling zou betekenen ten nadele van de werknemer. Deze zou langer in onzekerheid blijven verkeren terwijl de ratio achter deze korte verlengingsmogelijkheid is gelegen in bijvoorbeeld het toch nog kunnen afronden van werkzaamheden en projecten. Bij een dergelijke korte verlenging past een tussenliggende termijn van zes maanden niet.

De termijn van de «tussenpoos» (artikel 7:668a, eerste lid, onder a BW) is weliswaar verlengd van drie naar zes maanden maar daarmee werd hetzelfde doel gediend; de werknemer niet onnodig lang de zekerheid van een dienstverband voor onbepaalde tijd onthouden. In dit laatste geval door de zogenaamde «draaideur» constructie (waardoor werknemers telkens drie maanden een WW-uitkering ontvingen om zo de keten te «doorbreken») verder te ontmoedigen. Indachtig dezelfde beschermingsgedachte, is de termijn van artikel 7:667, vierde lid, BW verlengd van drie naar zes maanden.

De delegatie in het achtste lid van artikel 668a roept bij de leden van de fractie van D66 vragen op. Als clausulering voor de delegatie dient een vaststelling door de Minister van SZW. De leden vragen of de regering kan bevestigen dat dit een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, dat vooraf gaat aan het tot stand brengen van de ministeriële regeling en waartegen voor belanghebbenden beroep open staat. Zij vragen zich af of daarbij dan niet ook bepaald moet worden dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is en dat de ministeriële regeling niet tot stand gebracht wordt zo lang het vaststellingsbesluit geen formele rechtskracht heeft verkregen. Verder willen zij weten of er nog andere mogelijkheden zijn om te voorkomen dat van de in dit artikellid opgenomen faciliteit voor bedrijfstakken een prikkel uitgaat om zich de gebruiken van het profvoetbal eigen te maken. Tot slot willen de leden van de D66-fractie weten welke bedrijfstakken dat zouden kunnen zijn.

De regering heeft onderkend dat de wijze waarop de delegatiegrondslag is geformuleerd wellicht verduidelijking behoeft. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging wordt de formulering van het betreffende artikellid dan ook aangepast. Met deze aanpassing wordt iedere eventuele verwarring ten aanzien van de wijze waarop de minister zijn besluit neemt, voorkomen en verduidelijkt dat zulks geen besluit is in de zin van de Awb. In een ministeriële regeling kan de minister bepaalde functies aanwijzen waarvan vervolgens bij cao kan worden bepaald dat artikel 7:668a BW niet van toepassing is. De Minister kan hiertoe slechts overgaan indien er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet er steeds sprake zijn van een bestendig gebruik. Verder moet het vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering in een bedrijfstak en vanwege de intrinsieke aard van de specifieke functie daarbinnen echt noodzakelijk zijn dat de arbeid uitsluitend wordt verricht op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Met de zinsnede «niet zijnde uitzendovereenkomsten als bedoeld in artikel 690 BW» wordt verduidelijkt dat de uitzondering niet bedoeld is voor de uitzendsector waarvoor reeds een specifieke regeling is getroffen als het gaat om de mogelijkheid tot afwijking van de ketenbepaling. Deze voorwaarden zijn op de keper beschouwd een beperking van de discretionaire bevoegdheid van de Minister om te besluiten tot het opnemen van een bepaalde functie binnen een bedrijfstak in de bedoelde ministeriële regeling. Naar het oordeel van de regering is hierbij sprake van een zodanige clausulering dat voor een aanzuigende werking niet behoeft te worden gevreesd.

3. Wijziging van het ontslagrecht

3.1. Inleiding

De leden van de PVV-fractie constateren dat er met de nieuwe wet drie routes voor ontslag mogelijk zijn: via UWV, de kantonrechter en onafhankelijke ontslagcommissies. Een keuze tussen de ontslagroutes lijkt niet te bestaan, er zijn wel situaties waar keuzes wel degelijk blijven bestaan. Zij menen dat de regering niet is geslaagd in zijn doel: vereenvoudiging van het ontslagrecht en dat nagegaan moet worden of het mogelijk is die vereenvoudiging van het ontslagrecht alsnog te bewerkstelligen. Met de Raad van State meent de PVV dat dit mogelijk is, met behoud van voldoende ontslagbescherming. Zij vragen of dit te bereiken is via één preventieve route en zo ja, waarom de regering daar dan niet voor gekozen heeft.

Het voorstel maakt een einde aan het huidige duale ontslagstelsel waarin het ontslagrecht enerzijds is geregeld in het BBA 1945 (en daarop gebaseerde regelgeving) en anderzijds in BW en waarbij de werkgever bij alle gronden voor ontslag zelf kan kiezen welke route hij neemt (waarmee hij tevens bepaalt welke rechtsgevolgen het ontslag voor een werknemer kan hebben). Tegelijkertijd wordt de preventieve toetsing van ontslag gehandhaafd. Anders dan nu het geval, zal die toetsing binnen de kaders van het BW worden uitgevoerd door UWV of de kantonrechter, afhankelijk van de ontslaggrond. Ontslagen die verband houden met bedrijfseconomische omstandigheden of na langdurige arbeidsongeschiktheid zullen vooraf worden getoetst door UWV. Voorgenomen ontslagen vanwege vermeend disfunctioneren, verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, andere in de persoon van de werknemer gelegen redenen of vanwege een verstoorde arbeidsverhouding, zullen worden getoetst door de kantonrechter. Zoals op pagina 25 van de memorie van toelichting toegelicht wordt met deze inrichting van de preventieve toets aangesloten bij de huidige praktijk waarin ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen of die verband houden met langdurige arbeidsongeschiktheid veelal worden gerealiseerd via UWV en de andere hiervoor genoemde ontslagen veelal via de kantonrechter. Naast het voorkomen van een te grote belasting van de rechterlijke macht, wat het geval zou zijn als de preventieve toets geheel in handen van de rechter zou worden gelegd, heeft deze inrichting nog een aantal andere voordelen. Zo heeft UWV vanuit de huidige praktijk meer ervaring met bedrijfseconomische ontslagen en de daarbij te hanteren regels dan de kantonrechter. Als het gaat om langdurige arbeidsongeschiktheid heeft UWV daar al zicht op heeft vanuit zijn rol van poortwachter voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en in een substantieel aantal van de gevallen zal de inschakeling van verzekerings- of arbeidsdeskundigen (van UWV) nodig zijn om tot een juist oordeel te komen over ontslag.

De regering voelt zich in deze keuze gesteund door de Raad voor de rechtspraak en verwijst hiervoor naar het advies van de Raad op het wetsvoorstel van het voorgaande kabinet betreffende de wijziging van (onder meer) het ontslagrecht waarin de Raad onder meer opmerkt dat «bij collectieve ontslagaanvragen op bedrijfseconomische gronden geldt dat het UWV over veel know-how en een uitgekristalliseerde set van beleidsregels beschikt.²⁴ Bij de beoordeling van dit soort aangelegenheden kan de kantonrechter naar alle waarschijnlijkheid niet zonder meer de taak van het UWV overnemen», waarna de Raad vervolgt dat de kantonrechter zich in voorkomende gevallen genoodzaakt zal zien om een deskundige in te schakelen als het gaat om de toetsing van de noodzaak

²⁴ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 20 november 2012.

van een reorganisatie en de beoordeling van verweren ten aanzien van de ontslagvolgorde. Met betrekking tot werknemers die langdurig arbeidsongeschikt zijn, merkt de Raad op dat in die zaken de rechter onder meer zal moeten gaan beoordelen of er een redelijke verwachting bestaat dat de werknemer binnen afzienbare termijn weer arbeidsgeschikt zal worden verklaard en dat om deze vraag te kunnen beantwoorden de kantonrechter deskundig voorgelicht zal moeten worden.

Bij een andere ontslaggrond dan bedrijfseconomische redenen of na langdurige arbeidsongeschiktheid, kan de werkgever de rechter verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Het voordeel hiervan is, in vergelijking tot de situatie waarin de preventieve toetsing van ontslag geheel in handen wordt gelegd van het UWV, dat de rechter bij zijn beoordeling tevens de vraag kan betrekken of de werkgever een billijke vergoeding verschuldigd is vanwege ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, en zo ja, die direct toekennen. De werknemer hoeft hiervoor in dat geval dan niet apart naar de rechter. Wat betreft de mogelijk bij cao in te stellen ontslagcommissie, die zal – in plaats van UWV – alleen kunnen oordelen over ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen en in dat verband toestemming voor opzegging kunnen verlenen. In die mogelijkheid wordt vooral ook voorzien om af te kunnen wijken van het zogenoemde afspiegelingsbeginsel als cao-partijen daartoe aanleiding zien, zoals op pagina 47–48 van de memorie van toelichting is toegelicht.

De leden van de fracties van VVD, CDA, ChristenUnie en PVV hebben vragen gesteld over de wijze waarop aanpassingen in het ontslagrecht en de gevolgen daarvan gemonitord en geëvalueerd zullen worden. Concreet wordt gevraagd of de regering zal monitoren in hoeverre het feit dat na een arbeidsovereenkomst van tenminste twee jaar aanspraak bestaat op een transitievergoeding, er toe zal leiden dat werkgevers net onder die periode van twee jaar gaan zitten. Tevens wordt gevraagd of, hoe en wanneer de rechterlijke toepassing van het criterium ernstige verwijtbaarheid en het op basis daarvan toekennen van billijke vergoedingen aan ontslagen werknemers wordt geëvalueerd.

De aanpassingen in het ontslagrecht en de gevolgen daarvan zullen worden gemonitord en geëvalueerd. Monitoring zal plaats vinden op basis van gepubliceerde rechtspraak. In de monitoring en evaluatie zal bijzondere aandacht worden besteed aan de rechterlijke toepassing van het criterium van ernstige verwijtbaarheid en het op basis daarvan toekennen van billijke vergoedingen. Op pagina 34 van de memorie van toelichting is vermeld dat dit aspect van het nieuwe ontslagrecht uiterlijk in 2017 zal worden geëvalueerd, waarna het kabinet in samenspraak met de Stichting van de Arbeid conclusies zal trekken, die vervolgens aan de Tweede Kamer zullen worden voorgelegd. De regering zal de evaluatie in 2017 laten plaatsvinden. Gezien het feit dat de ontslagmaatregelen per 1 juli 2015 van kracht worden is dat het vroegst mogelijke tijdstip. Ook zal er bij de evaluatie rekening gehouden worden met de mogelijke effecten van het feit dat na een dienstverband van twee jaar aanspraak ontstaat op een transitievergoeding. Uiteraard zal dit mede worden gezien in het licht van de wijzigingen van de ketenbepaling van artikel 7:668a BW. De gevolgen van de wijzigingen ten aanzien van flex zullen uiterlijk in 2020 worden geëvalueerd.

De leden van de CDA-fractie delen in grote lijnen de overwegingen van de regering om te komen tot een modernisering van het ontslagrecht, maar missen bij deze overwegingen een reactie van de regering op de door de Raad van State aangehaalde eerder uitgebrachte adviezen van de commissie Rood, de commissie Bakker en het plan Donner. Kan de

regering alsnog op deze adviezen reageren en een waardering geven van de aanbevelingen die in deze adviezen zijn gedaan om het duale stelsel af te schaffen, zo vragen deze leden.

In zowel het advies van de commissie Rood, als het advies van de commissie Bakker, wordt niet alleen het duale ontslagstelsel afgeschaft, maar ook het preventief toetsen van ontslag. In beide adviezen wordt voorgesteld te komen tot een zogenoemd repressief stelsel waarin ontslag achteraf door de rechter wordt getoetst. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de PVV-fractie is aangegeven, wordt ook met het onderhavige wetsvoorstel het duale stelsel afgeschaft, zij het op een andere wijze, namelijk met handhaving van een preventieve toets door UWV of kantonrechter. In de memorie van toelichting en het nader rapport heeft de regering reeds gemotiveerd aangegeven te hechten aan een preventieve ontslagtoets. Verder wordt opgemerkt dat in het advies van de commissie Bakker wordt gesproken over een werkbudget ten behoeve van de transitie naar een andere baan. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde transitievergoeding is hiermee vergelijkbaar en geldt, anders dan genoemd werkbudget, ook voor werknemers met een tijdelijk dienstverband. Ten slotte merkt de regering op dat anders dan het geval was met de voorstellen van de commissie Rood en de commissie Bakker, onderhavig wetsvoorstel wel op instemming van sociale partners (zowel van werkgevers- als van werknemerszijde) kan rekenen, hetgeen uiteraard van groot belang is voor het maatschappelijk draagvlak voor de voorstellen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering ten aanzien van de huidige ontslagbescherming spreekt over rigiditeit, terwijl in de toelichting vooral de ongelijke uitkomsten en onduidelijkheid een knelpunt blijken te zijn. Zij vragen waarop de genoemde rigiditeit volgens de regering kennelijk betrekking heeft. Eveneens vragen zij hoe de wens om rigiditeit te beperken in overeenstemming te brengen is met de mogelijkheden voor maatwerk in de ontslagvergoeding te beperken.

Het huidige ontslagrecht is op een aantal punten te rigide en dus onvoldoende gericht op het soepel laten verlopen van benodigde transitie op de arbeidsmarkt. In dit verband wijst de regering op pagina 24 van de memorie van toelichting op een aantal tekortkomingen in het huidige ontslagrecht. Een eerste tekortkoming betreft de leeftijdsafhankelijkheid van ontslagvergoedingen. Werkgevers zijn daardoor soms terughoudend een nieuwe (oudere) werknemer in dienst te nemen. Oudere werknemers durven een nieuwe baan soms niet aan, omdat ze daarmee hun opgebouwde ontslagbescherming verliezen. Verder zijn de ontslagkosten voor werkgevers hoog, de procedures in sommige gevallen te lang en worden de huidige ontslagvergoedingen onvoldoende productief ingezet voor het vinden van nieuw werk. Het wetsvoorstel realiseert verbeteringen op deze punten.

De uniforme en wettelijke genormeerde transitievergoeding kan er aan bijdragen dat de voorspelbaarheid van het ontslagstelsel toeneemt, waardoor werkgever en werknemer vaker kunnen komen tot ontslag op basis van wederzijds goedvinden, zonder dat de rechter of het UWV daar aan te pas hoeft te komen. Dit kan juist leiden tot lagere procedurele kosten en een soepelere gang van zaken rond het ontslag.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het grote aantal beroepsmogelijkheden en vragen de regering om een uitgebreide toelichting te geven op het nut en de noodzaak hiervan.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie tegen de uitspraak van de kantonrechter. Deze mogelijkheid bestaat thans reeds bij de kennelijk onredelijk ontslagprocedure, terwijl deze mogelijkheid niet bestaat bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter. In zoverre is sprake van rechtsongelijkheid en is de mate van rechtsbescherming van de werknemer in het huidige stelsel afhankelijk van de door de werkgever gekozen ontslagroute. In het nieuwe ontslagrecht zal zowel tegen de afwijzing van de kantonrechter van een verzoek om herstel van de arbeidsrelatie na een opzegging (met toestemming van UWV) als tegen een ontbinding door de kantonrechter (hoger) beroep kunnen worden ingesteld, zodat deze mogelijkheid van hoger beroep en cassatie open staat bij alle gronden voor ontslag. De overweging die ten grondslag ligt aan het tegen alle uitspraken van de kantonrechter openstellen van hoger beroep en cassatie is het belang van de bevordering van de uniformiteit van de rechtspraak. Uniformiteit en rechtszekerheid zullen ook reflexwerking hebben bij een beëindiging van een arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden, in de zin dat bij meer vaststaande kaders voor partijen geen noodzaak bestaat voor het voorleggen van een voornemen van ontslag aan UWV en kantonrechter. Verschillende belangen zijn bij de keuze voor het openstellen van hoger beroep en cassatie meegewogen. Enerzijds het belang van de werknemer en werkgever om snel duidelijkheid te hebben over het al dan niet beëindigen van de arbeidsovereenkomst en anderzijds het belang van de werknemer en de werkgever om in hoger beroep en cassatie te kunnen gaan als deze zich onrechtvaardig behandeld voelen. Hoger beroep en cassatie zullen er – gelet op de precedentwerking – uiteindelijk ook toe leiden dat het aantal zaken bij de rechter zal afnemen. Uniformiteit is in het belang van de rechtszekerheid van zowel werkgevers als werknemers en kan op de duur ook procedures voorkomen.

3.2. Nieuwe inrichting van het ontslagrecht

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de regering regels hanteert overeenkomstig uit het Ontslagbesluit en de Beleidsregels ontslagtaak UWV. Zij gaan er van uit dat ook jurisprudentie erbij betrokken wordt en vraagt of er nieuwe regels ten opzichte van de huidige regels worden toegevoegd of gewijzigd, hoe de ontslagcriteria uit artikel 7:669 BW zich verhouden tot de huidige ontbindingscriteria en of de regering kan aangeven in hoeverre de huidige ontslaggronden wijzigen? Verder merken deze leden op dat de BBA-regels (zoals de ontslaggronden) worden opgenomen in onderhavig wetsvoorstel en dat de kantonrechter gebonden wordt aan de strengere regels van het UWV bij de beoordeling van een ontbindingsverzoek. Zij vragen of dit betekent dat de redelijkheid en billijkheid uit het arbeidsrecht verdwijnt en daarvoor in de plaats een limitatieve opsomming komt van wat een redelijke grond zou moeten zijn. Tevens vragen zij of een dergelijk strakke limitatieve lijst er niet toe dat er vrijwel altijd een beroep wordt gedaan op de zogenaamde restcategorie, de vangnetbepaling. De leden van de SP-fractie vragen of, en zo ja welke ontslagcriteria ten opzichte van de huidige situatie zijn aangepast.

De ontslagcriteria die zijn opgenomen in artikel 7:669 BW zijn ontleend aan wat in het Ontslagbesluit is opgenomen en op grond van de beleidsregels van UWV geldt. Daarmee komen de ontslaggronden overeen met wat thans geldt, met dien verstande dat omwille van de consistentie, op onderdelen, formuleringen zijn aangepast en voor de redelijke grond voor ontslag als opgenomen in artikel 7:699 lid 2, sub e, BW, geldt dat hierbij enkel de mate van verwijtbaar handelen of nalaten bepalend is voor de vraag of van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat ook in het geval van andere gronden voor ontslag dan bedrijfsecono-

misch, langdurige arbeidsongeschiktheid of frequent ziekteverzuim, geregeld wordt dat bij het beoordelen van mogelijkheden tot herplaatsing in andere passende arbeid, wordt betrokken of (kortdurende) scholing hieraan zou kunnen bijdragen. Dat is thans voor de hiervoor genoemde gronden uitdrukkelijk geregeld, maar voor andere gronden niet, terwijl voor een dergelijk onderscheid eigenlijk geen goede redenen zijn en in de praktijk het niet benutten van de mogelijkheid van scholing wel kan worden betrokken bij de vraag of er een redelijke grond voor ontslag is. Wat betreft de vraag van deze leden hoe de criteria zich verhouden tot de criteria die nu door de rechter bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst worden gehanteerd, wordt opgemerkt dat de rechter nu niet gehouden is de criteria die voor UWV gelden te hanteren maar dat deze criteria wel reflexwerking hebben in de ontbindingsprocedure. Met andere woorden, de rechter houdt daar wel rekening mee, maar is niet verplicht tot het toepassen daarvan. Dat laatste komt met onderhavig wetsvoorstel te vervallen, nu deze criteria in de wet worden opgenomen en aldus ook door de rechter moeten worden toegepast. In dit verband is het van belang op te merken dat het karakter van de ontbindingsprocedure wijzigt, in zoverre dat dit een reguliere ontslagroute wordt met bijbehorende criteria. De afspraak uit het sociaal akkoord dat de ontslagcriteria niet wijzigen, betekent dan ook dat de huidige criteria gaan gelden voor zowel UWV als de rechter. Daarmee komt ook de toetsing aan de redelijkheid en billijkheid van het ontslag in zijn huidige vorm te vervallen, een toetsing die overigens niet alleen ziet op het ontslag als zodanig maar ook op de gevolgen van het ontslag. Als er een redelijke grond is voor ontslag, kan UWV toestemming verlenen voor opzegging van de arbeidsovereenkomst en kan de kantonrechter de arbeidsovereenkomst ontbinden. Voor de gevolgen van het ontslag wordt de werknemer gecompenseerd door de transitievergoeding die werkgever (in de regel) verschuldigd is. Als het gaat om de restcategorie, de vangnetbepaling waar deze leden aan refereren, wordt opgemerkt dat hiermee bedoeld wordt op situaties als het ontslag van een illegale werknemer en een werknemer in detentie. Situaties die dus niet zijn terug te voeren naar de overige gronden genoemd in artikel 7:669 BW. De regering meent hiermee tevens antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het huidige open systeem van opzegging in het civiele arbeidsrecht, vervuld wordt voor een semi-gesloten systeem van ontslaggronden zoals dat in het ambtenarenrecht gebruikelijk is. Zij vragen waarom hiervoor is gekozen en of de regering nader kan ingaan op de voordelen van dit systeem en kan aangeven voor welke problemen in het huidige ontslagrecht dit systeem een oplossing is.

Het is juist dat in het huidige civiele systeem sprake is van een open norm. Het Ontslagbesluit daarentegen kent – net als het ambtenarenrecht – een semi-gesloten systeem van ontslaggronden. Een belangrijke doelstelling van de voorstellen is om juridisering van ontslag tegen te gaan en de rechtszekerheid (voor werkgevers en werknemers) zoveel mogelijk te bevorderen. Dit wordt naar het oordeel van de regering bereikt door het opnemen van zo concreet mogelijke normen in de wet (en lagere regelgeving) om te beoordelen of er een redelijke grond is voor ontslag, overeenkomstig de regels die thans hiervoor zijn gesteld in het Ontslagbesluit en in de daarop gebaseerde Beleidsregels Ontslagtaak UWV, en daarvoor niet te volstaan met een open norm. Een open norm leidt niet tot een vereenvoudiging van het ontslagrecht, vanwege de rechtsonzekerheid die deze met zich meebrengt, en kan hoger beroep doen toenemen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens het onderhavige voorstel een kantonrechter bij slecht functioneren van een werknemer het arbeidscontract niet kan ontbinden, als hij van oordeel is dat de werkgever hem onvoldoende tijd heeft gegund om zijn functioneren te verbeteren. Dit is aan het ambtenarenrecht ontleend, zo menen zij, waar ontslag wegens ongeschiktheid anders dan wegens ziekte een aparte ontslaggrond is en waar naar vaste jurisprudentie een ontslag op deze grond slechts door de rechter in stand wordt gelaten indien de ambtenaar voldoende tijd voor verbetering is gegund. Algemeen wordt erkend dat dit in het ambtenarenrecht niet goed functioneert, waarom is hier dan toch voor gekozen? Het terugdraaien van het ontslag (in het ambtenarenrecht) of het weigeren de arbeidsovereenkomst te ontbinden (in onderhavig voorstel) kan in de praktijk tot onwerkbaar situaties leiden. Het vertrouwen tussen werkgever en werknemer is weg en meestal wil de werknemer een financiële vergoeding voor het door het hem in zijn ogen aangedane onrecht. Daar zou het recht volgens de leden van de CDA-fractie in moeten voorzien en niet zoals nu voorgesteld tot het tot elkaar veroorzaken van partijen. Hoe kijkt de regering hier tegenaan, graag een uitgebreide reactie.

Anders dan deze leden veronderstellen, zijn de huidige voorstellen niet ontleend aan het ambtenarenrecht, maar aan hetgeen thans ook al geldt op grond van het Ontslagbesluit. Op grond daarvan geldt dat ontslag wegens onvoldoende functioneren mogelijk is als de werkgever de werknemer hier reeds eerder op heeft aangesproken en hem in voldoende mate in de gelegenheid heeft gesteld zijn functioneren te verbeteren en de ongeschiktheid niet het gevolg is van onvoldoende zorg van de werkgever voor scholing van de werknemer of voor de arbeidsomstandigheden van de werknemer. Als aan deze voorwaarden niet is voldaan, zal de rechter de arbeidsovereenkomst niet kunnen ontbinden. Zou de rechter de arbeidsovereenkomst desondanks wel kunnen ontbinden dan worden deze voorschriften in feite loos en is er voor een werkgever ook geen enkele stimulans om te trachten verbetering aan te brengen in het functioneren van de werknemer, bijvoorbeeld door scholing. De regering acht dat, mede gelet op het streven om werknemers duurzaam inzetbaar te houden, ongewenst. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen niet kunnen en niet willen. Als er sprake is van onwil van de zijde van de werknemer, bijvoorbeeld «hij loopt de kantjes ervan af» dan is er sprake van verwijtbaar handelen van de zijde van de werknemer wat uiteraard wel aanleiding kan zijn voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is alsnog een beschouwing te geven, vergezeld van voorbeelden, over de werking van het voorgestelde nieuwe ontslagrecht binnen de overheid, indien bijvoorbeeld door aanneming van de in behandeling zijnde initiatiefwet Van Weyenberg-Van Hijum, het ontslagrecht ook voor ambtenaren van toepassing wordt.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat indien de ambtenaren onder het civiele recht worden gebracht, zal gelden dat de regels die in onderhavig wetsvoorstel zijn geformuleerd ook op hen, en de overheid als werkgever, van toepassing zullen zijn. Wel kan de regering zich voorstellen dat met betrekking tot bedrijfseconomisch ontslag, ingegeven door politieke besluitvorming, de toetsing hiervan door UWV of rechter om voor de hand liggende redenen op een andere wijze zal verlopen dan voor de marktsector het geval is. Wat betreft het door deze leden genoemde eventuele voorgenomen ontslag op politieke gronden, merkt de regering op, dat een dergelijk voornemen zich niet verhoudt tot de

redelijke grond voor ontslag zoals geformuleerd op pagina 43 en verder in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vrezen dat door de voorgestelde dwingende ontslagroute de kantonrechter zijn huidige flexibiliteit kwijtraakt. Zij vinden het winst dat de werkgever niet langer de vrije keuze zal hebben tussen de gang naar UWV en die naar de kantonrechter, met alle verschil in rechtsgevolgen, maar missen een beschouwing over de wenselijkheid van een preventieve toets door het UWV. Daar komt bij dat de kantonrechter de toetsing door het UWV helemaal over moet doen, als de werknemer hem vraagt het dienstverband te herstellen. Terecht oordeelt de Raad van State dat hierin geen enkele meerwaarde is gelegen. Zij vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat dit het risico groot is, dat dit zal leiden tot meer in plaats van tot minder procedures en vragen of de regering bereid is dit voorstel aan te passen.

Het aanpassen van het wetsvoorstel in de door deze leden voorgestelde zin zal ertoe leiden dat de preventieve toets geheel in handen komt te liggen van de kantonrechter. Dat stuit op bezwaren, niet in de laatste plaats als het gaat om de belasting van de rechterlijke macht. Mede daarom is ervoor gekozen het preventief toetsen van ontslag te verdelen over UWV en de kantonrechter waarbij qua ontslaggronden niet alleen wordt aangesloten bij de huidige praktijk maar ook bij de expertise van beiden. Verwezen zij hiervoor ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie betreffende één preventieve ontslagroute. Juist vanwege de aansluiting bij die expertise is de regering niet bevreesd dat het risico groot zal zijn dat deze inrichting zal leiden tot meer procedures.

De leden van de CDA-fractie merken op positief te zijn over de mogelijkheid om bij CAO of regeling van een daartoe bevoegd bestuursorgaan een van de werkgever onafhankelijke en onpartijdige commissie aan te kunnen wijzen. Deze commissie kan de preventieve toetsing van een door de werkgever voorgenomen ontslag om bedrijfseconomische redenen of wegens langdurige ziekte van UWV overnemen. Zulke commissies bestaan nu ook al in het ambtenarenrecht (bijvoorbeeld huidige commissies bijzonder onderwijs) en werken snel en goed en zijn veel flexibeler dan UWV en kantonrechter. Deze commissies toetsen nu achteraf, maar toetsing vooraf, zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld lijkt een verbetering. Zij vragen waarom de mogelijkheid om deze commissies in te zetten niet geldt voor de opzeggingsgronden waarvoor de werkgever naar de kantonrechter moet. Daar kunnen zij aldus de leden toch ook van groot nut zijn.

Anders dan deze leden veronderstellen zullen deze commissies alleen kunnen oordelen over voorgenomen bedrijfseconomische ontslagen en niet over ontslagen verband houdende met langdurige arbeidsongeschiktheid. De ratio hiervan is dat UWV bij uitstek geschikt is hierover te oordelen gezien de expertise waar deze organisatie reeds over beschikt in het kader van haar rol als portwachter voor de Wet WIA en het feit dat inschakeling van verzekerings- of arbeidsdeskundigen (van UWV) nodig kan zijn om tot een juist oordeel te komen over ontslag. Als het gaat om de ontslaggronden die zijn toegewezen aan de kantonrechter geldt dat het preventief toetsen hiervan door een cao-commissie niet wenselijk is omdat deze commissie anders dan de rechter, niet bevoegd is een billijke vergoeding toe te kennen, of uitspraken te doen over het al dan niet verschuldigd zijn van een transitievergoeding, als daar aanleiding toe bestaat. De door deze leden voorgestane rol van een cao-commissie zou er dan toe leiden dat als daar aanleiding toe bestaat alsnog de gang naar de rechter zal moeten worden gemaakt. Dat acht de regering ongewenst.

Welke mogelijkheden zullen er zijn om de rechter te laten toetsen of de werkgever een juiste ontslaggrond heeft toegepast en of hij die grond in voldoende mate feitelijk kan onderbouwen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De rechter zal toetsen of de werkgever daadwerkelijk beschikt over de redelijke grond, bedoeld in artikel 7:669 BW, waarop hij zich beroept om het ontbindingsverzoek te onderbouwen. De rechter zal bij deze beoordeling de criteria uit voornoemd artikel alsmede de eventuele nadere invulling daarvan in een onderliggende ministeriële regeling betrekken. Voor het overige staan een rechter met betrekking tot de feitelijke onderbouwing van het ontbindingsverzoek de mogelijkheden ter beschikking die hem op grond van het civiele bewijsrecht toekomen.

De leden van de fractie van D66 verwijzen naar het advies van de Raad van State en de daarin verwoorde gedachtegang dat het onderscheid tussen langdurige arbeidsongeschiktheid en frequent ziekteverzuim betrekkelijk dun is. Zij constateren dat de regering van mening is dat frequent ziekteverzuim op een geheel andere situatie ziet dan langdurige arbeidsongeschiktheid. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of frequent ziekteverzuim niet ook vaak het gevolg zou kunnen zijn van een chronische ziekte en of het UWV niet de best toegeruste instantie is om dat vast te stellen.

De regering wijst erop dat ook de Raad van State in zijn advies heeft aangegeven dat het op zichzelf niet onlogisch voorkomt om de preventieve toets bij langdurige arbeidsongeschiktheid bij UWV te leggen, gelet op de rol van het UWV als poortwachter voor de Wet werk en inkomen (Wet Wia). De taak die het UWV vervult bij ontslag van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer wordt in de regel pas vervuld na verloop van 104 weken van arbeidsongeschiktheid (na ommekomst van de periode gedurende welke het opzegverbod bij ziekte geldt). Bij frequent ziekteverzuim geldt deze termijn niet. In dat geval dient eerst te worden beoordeeld of sprake is van ziekte. In plaats hiervan kan ook sprake zijn van verwijtbaar handelen van de werknemer (bijvoorbeeld bij de werknemer die zich stelselmatig op maandag na het weekend ziek meldt) of kan de oorzaak van het regelmatig ziekteverzuim (deels) te wijten zijn aan omstandigheden op de werkvloer of het gevolg zijn van het feit dat een werknemer niet (langer) aan zijn functie-eisen kan voldoen. Voorts zal de rechter zich een oordeel moeten vormen over de gevolgen voor de bedrijfsvoering van deze ziekmeldingen, en over de vraag of de werkgever voldoende heeft gedaan om de werkzaamheden aan te passen. Bij langdurige arbeidsongeschiktheid kunnen geschillen hierover, gelet op het opzegverbod tijdens ziekte gedurende 104 weken en de daarmee samenhangende loondoorbetalingsplicht, reeds geacht worden eerder te zijn beslecht, eveneens door tussenkomst van de rechter. De beoordeling door het UWV van een verzoek om toestemming voor opzegging na verloop van deze termijn, omvat niet tevens deze complicerende elementen. Gelet op de complexiteit van de elementen die bij de beoordeling worden betrokken, is de grond frequent ziekteverzuim toebedeeld aan de rechter.

Frequent ziekteverzuim kan ook het gevolg zijn van een chronische ziekte. Zoals aangegeven is dit echter niet steeds het geval en zal vaak sprake zijn van een complexe beoordeling, waarbij elementen als verwijtbaarheid, gevolgen voor de bedrijfsvoering en het voldoende hebben gedaan om werkzaamheden aan te passen dienen te worden betrokken. Ook wordt dit beoordeeld in het licht van de verplichtingen in het kader van de Wet gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten. Indien dat voor de beoordeling van het verzoek om ontbinding van de arbeidsovereen-

komst aangewezen is, kan de werkgever of de werknemer een deskundigenadvies aanvragen bij het UWV. Deskundigheid van het UWV op dit vlak kan aldus ook bij een verzoek aan de rechter tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst worden benut, zodat het niet noodzakelijk is om de ontslaggrond van frequent ziekteverzuim om die reden bij het UWV te beleggen. De regering tekent hierbij wel aan dat die kennis die benodigd is voor een deskundigenadvies ten aanzien van de betreffende werknemer in het geval van frequent ziekteverzuim veeleer niet reeds bij UWV aanwezig is, omdat bij kortdurende maar veelvuldig voorkomende ziekmeldingen vaak geen poortwachterdossier voorhanden is waarin de medische kanten alsook de arbeidskundige aspecten van de inspanningen van de werkgever en werknemer reeds goed zijn gedocumenteerd.

De leden van de fractie van D66 vragen wat in de huidige situatie de betekenis is van de verwijzing naar regelingen van bestuursorganen in diverse artikelen. Zij vragen voorbeelden te geven van zo'n regeling. Ook willen deze leden weten of deze verwijzing kan vervallen als de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren tot stand is gekomen.

De verwijzing naar een «regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan» houdt geen verband met de rechtspositieregeling van ambtenaren. Het betreft een verwijzing naar bestuursorganen die bij wet zijn ingesteld en een verordende bevoegdheid hebben gekregen om arbeidsvoorwaarden vast te stellen, zoals bijvoorbeeld de SER en product- en bedrijfschappen.

De leden van de VVD-fractie en de fractie van D66 signaleren dat het zich bij een arbeidsgeschil met een grensarbeider zou kunnen voordoen dat een buitenlandse rechter zich moet buigen over het Nederlandse arbeidsrecht. Deze leden vragen of dit niet tot problemen leidt.

Uit Verordening (EU) nr. 44/2001 vloeit inderdaad voort dat een werknemer alleen gedaagd kan worden voor een gerecht in de lidstaat waar hij woont. Op grond van artikel 23 van die verordening mogen partijen echter ook een of meer gerechten in een lidstaat aanwijzen (mits één van de partijen in een lidstaat woont); zij het dat dit op grond van artikel 21 sub 1 slechts is toegestaan als de overeenkomst wordt gesloten na ontstaan van het geschil. Als sprake is van grensarbeid doen werkgever en werknemer er dan ook verstandig aan om in de situatie dat een werknemer niet in Nederland woont als tussen hem en de werkgever een geschil ontstaat afspraken te maken over welke rechter bevoegd is daarvan kennis te nemen. Dit is onder het huidige recht overigens ook reeds aan de orde. Het kan zich ook nu al voordoen dat een buitenlandse rechter zich moet buigen over een ontslagzaak naar Nederlands recht. Indien een rechter in een andere lidstaat bevoegd is, brengt dat echter niet automatisch met zich mee dat deze rechter het Nederlandse recht moet toepassen. Ook ten aanzien van het toepasselijke recht kunnen partijen een keuze maken; zij het dat deze rechtskeuze op grond van artikel 8 lid 1 Rome I geen afbreuk mag doen aan bescherming van dwingend Nederlands recht. Dit is geregeld in Verordening (EU) nr. 593/2008. Deze verordening regelt ook welk recht toegepast moet worden als partijen geen rechtskeuze hebben gemaakt, namelijk recht van de plaats van de arbeid.

Nu partijen in het geval van grensarbeid een gerecht kunnen aanwijzen en een rechtskeuze kunnen doen, en dus niet genoodzaakt zijn een arbeidsgeschil naar Nederlands recht voor te leggen aan een buitenlandse rechter, is de regering van mening dat het vervallen van de ontslagroute via het UWV voor andere ontslaggronden dan bedrijfseconomische

redenen en langdurige ziekte niet tot problemen hoeft te leiden bij arbeidsgeschillen met grensarbeiders.

De leden van de VVD-fractie zien dat de preventieve toets behouden blijft en vragen (ter informatie) wat de consequenties zouden zijn als de preventieve toets zou verdwijnen.

De consequentie van het vervallen van de preventieve toets zou zijn dat de hieraan verbonden voordelen komen te vervallen. Die voordelen zijn, het bieden van een waarborg voor de zorgvuldigheid die van een werkgever mag worden verlangd als het gaat om het ontslag van een werknemer (omdat hij zijn voornemen moet verantwoorden ten overstaan van een onafhankelijke derde) en het leveren van een belangrijke bijdrage aan de acceptatie van de werknemer als het tot ontslag komt. Werknemers kunnen er dan op vertrouwen dat hier zorgvuldig naar is gekeken waarmee rechterlijke procedures achteraf worden voorkomen. De regering hecht dan ook aan een toetsing van het ontslag door een onafhankelijke derde alvorens een werkgever tot ontslag kan overgaan. In dit verband verwijst de regering ook naar het eerder aangehaalde advies van de Raad voor de rechtspraak op het wetsvoorstel van het voorgaande kabinet betreffende de wijziging van (onder meer) het ontslagrecht. Hierin geeft de Raad aan dat afschaffing van de preventieve toets tot gevolg zal hebben dat zich meer conflicten tussen werkgever en werknemer zullen voordoen en dat werknemers zich in meer zaken op het standpunt zullen stellen dat zij te gemakkelijk en/of te lichtvaardig zijn ontslagen.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer cao-bepalingen over het instellen van een ontslagcommissie algemeen verbindend worden verklaard. Voorts willen zij weten of daarbij een inhoudelijke toetsing volgt van de Minister van SZW.

Op grond van de Wet AVV kunnen bepalingen van een bedrijfstak-cao – die al voor een meerderheid van de mensen in die bedrijfstak gelden – verbindend worden verklaard voor alle werkgevers en werknemers in die bedrijfstak. Dit kan alleen op verzoek van één of meer (verenigingen van) werkgevers of één of meer verenigingen van werknemers die partij zijn bij de cao. Het avv-beleid is cao-volgend: de inhoud van de cao is geheel aan cao-partijen.

Bij een avv-verzoek vindt toetsing plaats aan het recht. Dit betreft toetsing op kennelijke strijdigheid met het recht. De toetsing van cao-bepalingen over een ontslagcommissie aan het recht zal ook betrekking hebben op het voorgestelde artikel 7:671a, tweede lid, BW. Daarin is opgenomen dat in de cao of de regeling waarbij de commissie wordt ingesteld, wordt bepaald dat de commissie in de procedure van verlening van toestemming voor ontslag recht doet aan het beginsel van hoor en wederhoor, dat de gegevens die haar worden voorgelegd vertrouwelijk worden behandeld, dat in de procedure redelijke termijnen worden gesteld aan de werkgever en werknemer om op elkaars standpunten te reageren en dat het besluit op het verzoek om toestemming binnen een redelijke termijn op het verzoek daartoe volgt.

De leden van de fractie van D66 stellen verschillende vragen over de mogelijkheid tot het bij cao instellen van een ontslagcommissie en de mogelijkheid om deze algemeen verbindend te verklaren. Zij vragen waarom voor de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaring van de bij cao in te stellen ontslagcommissie is gekozen aangezien niet-georganiseerde werkgevers en werknemers toch de reguliere route bij het UWV kunnen volgen.

De regering heeft gekozen voor de mogelijkheid tot het algemeen verbindend verklaren van de instelling van de cao-commissie opdat de ontslagcommissie een meer structureel karakter kan krijgen. Cao-partijen kunnen in de cao bepalen dat de maximum looptijd van de cao vijf jaren is. Indien de cao hierover niets bepaald, geldt dat de cao na afloop telkens voor gelijke tijd (met een maximum van één jaar) geacht wordt te zijn verlengd. Een verbindendverklaring geldt echter voor ten hoogste twee jaar. Om ook de verbindendverklaring langer geldig te kunnen laten zijn, is de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomst aangepast. Dit voorkomt situaties waarbij werkgevers na afloop van een beperktere looptijd van de cao of tijdvak van algemeen verbindend verklaring naar UWV moeten voor ontslag wegens bedrijfseconomische redenen. Het maakt een meer structurele voorziening mogelijk. Overigens geldt dat een ontslagcommissie, indien deze aan de daaraan bij wet gestelde voorwaarden voldoet, geldt voor alle onder de cao vallende werknemers in dienst van (al dan niet door avv) gebonden werkgevers. Het is met andere woorden dus niet zo dat een gebonden werkgever voor de niet-georganiseerde werknemers het ontslag alleen via de reguliere route bij het UWV kan bewerkstelligen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat er een verantwoordelijkheid bestaat bij de overheid om scherpe voorwaarden te stellen en noemen dat ook de Raad van State hierop wijst. De leden vragen zich af waarom er bijvoorbeeld geen maximumtermijn is opgenomen en vragen of de regering het met de leden eens is dat mensen of bedrijven ook de zekerheid moeten hebben om snel duidelijkheid te krijgen. De leden van de D66-fractie merken op dat deze extra cao-procedure tot nieuwe rechtsongelijkheid kan leiden en vragen of de regering het met de leden eens is dat dit onwenselijk is.

De regering deelt de mening van de D66-fractie in zoverre dat zij van mening is dat minimumwaarborgen moeten worden voorgeschreven. Daarom heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State in het voorgestelde artikel 7:671a, tweede lid, BW opgenomen dat in de cao of de regeling waarbij de commissie wordt ingesteld, wordt bepaald dat de commissie in de procedure van verlening van toestemming voor ontslag recht doet aan het beginsel van hoor en wederhoor, dat de gegevens die haar worden voorgelegd vertrouwelijk worden behandeld, dat in de procedure redelijke termijnen worden gesteld aan de werkgever en werknemer om op elkaars standpunten te reageren en dat het besluit op het verzoek om toestemming binnen een redelijke termijn op het verzoek daartoe volgt. De regering is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor zowel de samenstelling als het verder waarborgen van de onafhankelijkheid van een commissie bij de cao-partijen zelf ligt. Dat geldt ook ten aanzien van het nader invullen van de redelijke termijn, waarbij een sterke afwijking van de door UWV gehanteerde termijnen gelet op de wettelijke inkadering en gelet op de belangen van zowel werkgevers als werknemers bij het snel verkrijgen van uitsluitel, niet in de rede ligt, maar uiteindelijk tot de verantwoordelijkheid van cao-partijen behoort. De regering ziet dan ook geen aanleiding om verdere regels te stellen ten aanzien van de procedure van de onafhankelijke ontslagcommissie.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is toe te zeggen dit te zullen monitoren en hierop terug te komen bij de evaluatie.

De regering volgt de inwerkingtreding van de WWZ en de ontwikkelingen daarvan in de praktijk. De regering is bereid hierbij dit onderdeel te betrekken.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de kwaliteit van de cao-procedure gewaarborgd moet worden. In dat kader is het aldus deze leden van belang dat in de ontslagcommissies gekwalificeerde mensen zitten. Zij vragen of de regering deze mening deelt. Ook vragen zij welke voorwaarden er bijvoorbeeld worden gesteld qua diploma's en kennis. Zij vinden voorts dat de beloning van mensen in de ontslagcommissies binnen proporties moet blijven en vragen of de regering het hiermee eens is. Zij vragen of de regering bereid is om te regelen dat de vergoedingen voor mensen in de ontslagcommissies gelijk gesteld worden aan die van mensen bij het UWV.

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat het van belang is dat er in de ontslagcommissie gekwalificeerde mensen zitten en gaat ervan uit dat werkgevers en werknemers dit belang eveneens onderkennen. De regering treedt echter niet in de ruimte die cao-partijen hebben om de procedure zelf nader vorm te geven binnen de in de wet opgenomen randvoorwaarden en ziet gelet op de belangen van beide cao-partijen bij een goede beoordeling door de cao-commissie hiervoor ook geen aanleiding. Indien cao-partijen een cao-commissie instellen, zullen zij zelf zorg moeten dragen voor de financiering ervan, zoals overigens ook nu in voorkomende gevallen reeds aan de orde is. Zoals hiervoor aangegeven wordt de ontslagcommissie als onderwerp meegenomen in de evaluatie.

De leden zijn ook benieuwd naar de verwachting van de regering omtrent het gebruik van deze cao-procedure. Zij vragen in hoeveel cao's de regering verwacht dat deze procedure wordt opgenomen en hoeveel werknemers hier naar de verwachting van de regering onder zullen vallen.

De regering verwacht dat hiervan in geringe mate gebruik zal worden gemaakt, gelet op de eisen die aan de commissie worden gesteld en de kosten die het in stand houden van een dergelijke commissie met zich meebrengen.

De leden van de D66-fractie concluderen onder verwijzing naar de memorie van toelichting waarin is opgenomen dat wordt aangesloten bij de bestaande praktijk waar, veelal bij grote bedrijven, bij cao is voorzien in een eigen procedure, de regering kennelijk van mening is dat deze bestaande praktijk een succes is. Zij vragen of de regering kan aangeven op welk onderzoek of welke argumenten dit standpunt gebaseerd is, of er een analyse is gemaakt van de huidige praktijk en zo ja, wat daarvan de belangrijkste uitkomsten waren. Ook zijn de leden benieuwd of een dergelijke procedure ook in andere landen bestaat of dat het uniek is in Nederland dat sociale partners de wettelijke bevoegdheid krijgen om te besluiten over ontslagen.

In 2009 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwantitatief onderzoek gedaan naar collectief overeengekomen ontslagregelingen.²⁵ In tien van de 109 onderzochte sociale plannen hebben werknemers de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen het ontslag. In vier van de tien sociale plannen kan dit bij een begeleidingscommissie. Verder geldt dat in vier cao's werknemers de mogelijkheid wordt geboden om in beroep te gaan tegen ontslag in geval van collectief ontslag. In vijf cao's kan dit bij een beroepscommissie, in drie andere cao's bij een geschillencommissie en in een cao bij een adviescommissie. De regering heeft in het wetsvoorstel ten aanzien van ontslag op bedrijfseconomische gronden ruimte willen behouden voor deze bestaande praktijk. Een parallel kan worden getrokken met het systeem in Duitsland, waarin de

²⁵ Collectief overeengekomen ontslagregelingen, een onderzoek naar ontslagredenen, criteria, procedures en flankerend beleid in sociale plannen en cao's, www.cao.szw.nl.

werkgever wettelijk verplicht is de ondernemingsraad te raadplegen voorafgaand aan de opzegging.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij een samenloop van ontslagvoornemens (bedrijfseconomische redenen en disfunctioneren) er een volgorde is van behandeling door UWV of kantonrechter, of dat het verzoek simpelweg aan beide instanties kan worden voorgelegd, of dat een werkgever in zijn verzoekschrift mag kiezen of hij op meerdere verschillende categorieën inzet.

Als het gaat om samenloop van een ontslagvoornemen om bedrijfseconomische redenen en bijvoorbeeld disfunctioneren, geldt dat UWV het bedrijfseconomisch ontslag beoordeelt. Als de werkgever een werknemer wil ontslaan wegens disfunctioneren, kan hij een ontbindingsverzoek indienen bij de rechter. Als UWV toestemming verleent voor bedrijfseconomisch ontslag dan kan de werkgever om die reden opzeggen en hoeft hij voor het disfunctioneren niet meer naar de rechter (c.q. de uitspraak van de rechter af te wachten als hij tegelijkertijd een verzoek om ontbinding heeft ingediend). Het UWV velt in dat geval – vanzelfsprekend – geen oordeel over het al dan niet disfunctioneren van de werknemer. Vice versa geldt dat als de rechter oordeelt dat er voldoende grond is voor ontslag wegens disfunctioneren, de rechter de arbeidsovereenkomst zal ontbinden en de werkgever niet naar UWV hoeft voor toestemming voor ontslag om bedrijfseconomische redenen. Eventuele door de werkgever opgeworpen economische argumenten zal de rechter niet kunnen meewegen in zijn oordeel. Verder geldt dat als tijdens de procedure blijkt dat voor de verkeerde route is gekozen, het UWV of de rechter zich niet-ontvankelijk zal verklaren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de procedure van collectief ontslag in de praktijk gaat en hoe zich dit verhoudt tot het ontslagstelsel zoals voorgesteld.

Vooropgesteld zij dat het wetsvoorstel geen verandering brengt in de vigerende procedure van het collectief ontslag. De verplichtingen op basis van de Wet Melding Collectief Ontslag (WMCO) zijn onverminderd van toepassing en de rol van het UWV daarbij is ongewijzigd. De WMCO vormt een implementatie van Richtlijn 98/59/EG en eerdere richtlijnen die hierin zijn opgegaan. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin slechts technische wijzigingen aan.

De regeling werkt op hoofdlijnen als volgt. Zodra een werkgever het voornemen heeft om binnen een (toekomstig) tijdvak van drie maanden om bedrijfseconomische redenen 20 of meer arbeidsovereenkomsten te gaan beëindigen, dient hij dit schriftelijk te melden bij het UWV en de belanghebbende vakbonden. De WMCO ziet op elke voorgenomen beëindiging van een arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever dus ook op voorgenomen beëindigingen door middel van een beëindigingsovereenkomst. UWV mag de ontslaaanvragen pas in behandeling nemen als een volledige melding is gedaan en uit een schriftelijke verklaring van de werkgever blijkt dat de vakbonden en de ondernemingsraad zijn geraadpleegd. Als de werkgever aannemelijk maakt dat naleving van de verplichting de vakbonden en de ondernemingsraad te raadplegen de herplaatsing van de met ontslag bedreigde werknemers of de werkgelegenheid van de overige werknemers in de betrokken onderneming in gevaar brengt, kan ontheffing van de plicht worden verleend.

De werkgever kan de arbeidsovereenkomst niet eerder opzeggen dan een maand nadat het voornemen daartoe is gemeld en de vakbonden en de ondernemingsraad zijn geraadpleegd. Gelet op de proceduretijd bij het UWV zal deze maand doorgaans bijna verstreken zijn op het moment dat de toestemming voor de opzegging van de arbeidsovereenkomst is verleend, zodat aansluitend kan worden opgezegd. De werkgever kan de arbeidsovereenkomsten direct opzeggen als uit een verklaring van de belanghebbende vakbonden blijkt dat zij zijn geraadpleegd en dat zij zich met de beëindiging kunnen verenigen. Als achteraf blijkt dat bij een opzegging de verplichtingen op grond van de WMCO niet zijn nageleefd, kan de werknemer in het nieuwe ontslagrecht de rechter verzoeken de opzegging te vernietigen dan wel verzoeken om aan hem ten laste van de werkgever een billijke vergoeding toe te kennen. Een verzoek daartoe kan de werknemer binnen het nieuwe recht indienen tot twee maanden na de dag waarop hij redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van het feit dat de werkgever niet heeft voldaan aan één of meer verplichtingen van artikel 7, eerste lid, van de WMCO, maar uiterlijk tot zes maanden na de opzegging van de arbeidsovereenkomst of het aangaan van de beëindigingsovereenkomst.

De leden van de VVD-fractie vragen over de instemming van de werknemer wat de termijn is waarbinnen een werknemer moet aangeven dat hij niet akkoord is met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Zij vragen of hij dan een transitievergoeding krijgt en wat de prikkel is voor de werknemer om schriftelijk in te stemmen. Zij vragen voorts wat het voordeel van een werknemer of werkgever is ten opzichte van het aangaan van een overeenkomst waarbij met wederzijds goedvinden de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd.

Aan de schriftelijke instemming van de werknemer met de opzegging is geen termijn verbonden. Een werkgever zal hier evenwel een termijn voor stellen, waarna de werkgever – ingeval de schriftelijke instemming niet is gegeven – een verzoek om toestemming voor opzegging kan indienen bij het UWV, dan wel de kantonrechter kan verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Als de werkgever de kans op instemming op voorhand als gering inschat kan hij – net als nu het geval is – direct aan UWV vragen om toestemming voor opzegging of de rechter verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden.

In geval sprake is van opzegging door de werkgever maakt de werknemer op grond van artikel 7: 673, eerste lid, onderdeel a, BW, aanspraak op een transitievergoeding. De regering acht het zowel in het belang van de werkgever als de werknemer dat spoedig duidelijkheid ontstaat over het al dan niet eindigen van de arbeidsovereenkomst. Daarom wordt ook in de huidige praktijk in een meerderheid van de gevallen reeds zonder tussenkomst van het UWV of de kantonrechter een arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden beëindigd, zoals blijkt uit een recent onderzoek Panteia naar de ontslagkosten van werkgevers in 2012 dat binnenkort aan de Kamer zal worden gestuurd. De regering acht een schriftelijke instemming met opzegging niet gunstiger of ongunstiger voor de werknemer dan het sluiten van een overeenkomst tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De schriftelijke instemming dient een tweeledig doel. Enerzijds voorkomt het dat een werkgever naar het UWV of de kantonrechter moet om de arbeidsovereenkomst te beëindigen terwijl de werknemer hiermee instemt. Anderzijds wordt met de schriftelijke instemming de preventieve toets van het ontslag in technische zin in het BW gerealiseerd. Uitgangspunt in het BW is immers dat de werkgever de arbeidsovereenkomst kan opzeggen. Behoudens enkele uitzonderingen zoals bijvoorbeeld bij opzegging tijdens de proeftijd, zal aan de opzegging

echter een preventieve toets vooraf moeten gaan. Dit komt tot uitdrukking in artikel 7:671 BW.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering vernietigbaarheid van de opzegging voorstelt, terwijl het wetsvoorstel regelt dat de werkgever niet rechtsgeldig kan opzeggen zonder schriftelijke toestemming. Zij vragen om een nadere toelichting op de gebezigde terminologie.

In artikel 7:671, eerste lid, BW, is opgenomen dat de werkgever de arbeidsovereenkomst niet rechtsgeldig kan opzeggen zonder schriftelijke instemming, tenzij sprake is van de in dat lid, onderdeel a tot en met f, genoemde gevallen. Met dit voorschrift wordt het preventief toetsen van ontslag in het BW gerealiseerd omdat zonder de schriftelijke instemming van de werknemer de werkgever toestemming moet vragen voor ontslag aan UWV of de kantonrechter (afhankelijk van de ontslaggrond). Het vereiste van schriftelijke instemming betekent overigens niet dat de werkgever altijd eerst aan de werknemer moet vragen of hij schriftelijk wil instemmen met ontslag. Hij kan ook gelijk naar het UWV of de rechter en zal dat ook doen als hij inschat dat de werknemer niet zal instemmen.

Als de werknemer wel schriftelijk instemt met de opzegging dan kan de arbeidsovereenkomst zonder tussenkomst van het UWV of de rechter worden opgezegd. Zegt de werkgever op zonder schriftelijke instemming dan is geen sprake van een rechtsgeldige opzegging en kan de werknemer de rechter vragen om de opzegging te vernietigen.

De leden van de fractie van de SGP vragen voorts waarom de regering kiest voor nietigheid als consequentie van opzegging in strijd met opzegverboden, maar deze consequentie niet verbindt aan opzegging zonder voorafgaande toestemming. Zij vragen naar de redenen hiervoor. De leden zijn van mening dat het feit dat de werkgever vaak zal besluiten het loon niet langer te betalen naar hun mening niets afdoet aan het principiële belang van de rechtsregel waarop de werknemer zich in sommige gevallen wel direct met succes kan beroepen. Zij vragen om een nadere toelichting.

Om misverstanden te voorkomen, stelt de regering voorop dat de consequentie van het hebben opgezegd in strijd met een opzegverbod is dat de werknemer de kantonrechter (op grond van artikel 7:681, eerste lid, aanhef en onderdeel a, BW, en de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 7:670) kan verzoeken de opzegging te vernietigen. Eenzelfde consequentie verbindt artikel 7:681, eerste lid, aanhef en onderdeel a, BW, aan het hebben opgezegd van de arbeidsovereenkomst terwijl hiervoor door UWV geen toestemming was verleend, nu hierin wordt verwezen naar artikel 7:671 BW. Anders dan deze leden veronderstellen, wordt er dus geen onderscheid gemaakt tussen beide situaties.

De regering leest in de vraag van de SGP-fractie een reactie op het vervallen van de mogelijkheid tot buitengerechtelijke vernietiging van een opzegging, welke mogelijkheid onder het huidige recht bestaat. Ook de leden van de VVD-fractie stellen hiermee samenhangende vragen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het huidige systeem vaak een gemachtigde van een werknemer direct met slechts een briefje de vernietiging van het ontslag inroept, waarbij vaak daarna beide gemachtigden met elkaar bellen om een minnelijke regeling te treffen. In dit nieuwe systeem zou een werknemer aldus de leden van de VVD-fractie eerst kosten van een procedure moeten maken alvorens er eventueel gesproken wordt over een regeling. Zij vragen of dit beoogd is met deze

wijziging. Ook vragen zij binnen welke termijn de werknemer de gang naar de rechter moet maken.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de SGP- en VVD-fractie op dit punt merkt de regering op dat ook zonder een dergelijke brief waarin de vernietiging van de opzegging wordt ingeroepen gemachtigden met elkaar contact kunnen opnemen om een procedure te voorkomen en een minnelijke regeling te treffen. Dat vormt op zichzelf dan ook geen reden om de regeling anders vorm te geven dan thans is voorgesteld. Het spreekt voor zich dat met de regeling niet is beoogd om procedures uit te lokken. De praktijk wijst echter uit dat ingeval van buitengerechtelijke vernietiging – waar de leden op doelen – de werknemer veelal toch de gang naar de rechter moet maken, namelijk daar waar de werkgever niet reageert. In die gevallen zal de werknemer een vordering tewerkstelling en tot het betalen van het loon moeten instellen, zodat de facto bij de mogelijkheid van buitengerechtelijke vernietiging dus ook procedures mogelijk zijn. De werknemer zal een verzoek om vernietiging van de opzegging uiterlijk binnen twee maanden na de opzegging moeten indienen.

Het wetsvoorstel beoogt onder meer een vereenvoudiging en versnelling van het ontslagrecht. Gelet hierop ligt het in de rede om de vernietiging van de opzegging voor te leggen aan de rechter die zowel uitspraak doet over de rechtmatigheid van de opzegging als over de hieraan te verbinden consequentie van vernietiging van de opzegging, dan wel toekenning van een billijke vergoeding. In geval van vernietiging van de opzegging heeft de werknemer nog steeds een arbeidsovereenkomst met de werkgever en recht op tewerkstelling en uitbetaling van daarbij behorend loon. Een separate loonvordering hoeft derhalve niet meer te worden ingesteld. Dit geldt eveneens als in plaats van een vernietiging van de opzegging een billijke vergoeding wordt toegekend, omdat in dat geval een aanspraak op ten onrechte niet genoten loon kan worden verdisconteerd in de billijke vergoeding.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SGP waarom de regering de argumentatie ten aanzien van de herroeping van de schriftelijke instemming met de opzegging (onnodige rechtsgang voorkomen) niet heeft toegepast ten aanzien van de voorgestelde regeling inzake ontslag in strijd met wettelijke opzegverboden. Zij vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat werkgevers bij inroepen herroeping van de schriftelijke instemming de arbeidsovereenkomst en de daaraan verbonden verplichtingen wel zullen naleven.

De regeling waar deze leden aan refereren is de regeling op grond waarvan een opzegging niet geacht wordt te hebben plaatsgevonden als de werknemer zijn schriftelijke instemming met opzegging van de arbeidsovereenkomst herroept *nadat* de werkgever al heeft opgezegd. Zonder deze regeling zou de consequentie van het intrekken van schriftelijke instemming zijn dat de werknemer naar de rechter moet om de opzegging te laten vernietigen (omdat is opgezegd zonder schriftelijke instemming). Dat is niet wat met het kunnen herroepen van de schriftelijk instemming is beoogd en wordt met deze regeling voorkomen. Op grond hiervan zal de werkgever bij intrekking van de schriftelijke instemming nadat is opgezegd alsnog toestemming voor ontslag moet vragen aan UWV of rechter. Anders dan deze leden veronderstellen, geldt dezelfde regeling als een werknemer schriftelijk heeft ingestemd met opzegging terwijl een opzegverbod van toepassing is. Ook dan geldt dat als de schriftelijke instemming wordt ingetrokken nadat de arbeidsovereenkomst is opgezegd, de opzegging wordt geacht niet te hebben plaatsgevonden. De regering heeft geen aanleiding te veronderstellen dat een werkgever in

een situatie als deze niet bereid zou zijn alsnog toestemming voor ontslag te vragen. Doet hij dat niet, dan zal de rechter de opzegging vernietigen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de reden is voor de mogelijkheid voor de werknemer om zijn instemming binnen 14 dagen te herroepen. De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen waarom er voor zo'n lange bedenktijd is gekozen en niet voor een andere (kortere) termijn, van – zo schrijven de leden van de D66-fractie – 3 of 7 dagen. De leden van de CDA-fractie stellen hierbij dat een verwijzing naar het consumentenrecht niet juist lijkt aangezien een herroepingsrecht alleen bestaat voor koop op afstand via internet en dan de aanzienlijk kortere termijn van 7 dagen geldt. Tevens vragen de VVD-fractieleden of deze termijn is gebaseerd op casuïstiek uit het arbeidsrecht of dat het is bedacht door een werknemersvertegenwoordiging. De leden van de VVD-, de CDA-, de D66- en de SGP-fractie geven aan er vanuit te gaan dat een werknemer zijn instemming met de opzegging of overeenstemming om met wederzijds goedvinden de arbeidsovereenkomst te beëindigen slechts één keer kan herroepen dan wel ontbinden. Een «stapeling» zou onwenselijk zijn. De leden van de CDA-fractie zich af of, mocht dat niet zo zijn, dat niet tot veel discussie zal leiden en daarmee tot een grotere belasting van het gerechtelijk apparaat. De D66-fractieleden vragen of de regering in dat geval bereid is om het wetsvoorstel op dit punt aan te scherpen. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of deze periode van 14 dagen niet een te grote belasting voor de werkgever is aangezien deze 14 dagen in onduidelijkheid zit (ook als er al instemming is) en de fractieleden van het CDA of het niet beter is om vooraf in de wet waarborgen vast te leggen, bijvoorbeeld door voor de totstandkoming van de overeenkomst een bedenktijd te geven van 2 weken, in plaats van achteraf door het inroepen van het herroepingsrecht.

Vanwege het grote belang van een werknemer bij een arbeidsrelatie is ervoor gekozen om werknemers die schriftelijk instemmen met een opzegging of die een beëindigingsovereenkomst ondertekenen een bedenktijd van veertien dagen te gunnen om hierop terug te kunnen komen. Deze bedenktijd is in het leven geroepen om te voorkomen dat een werknemer (al dan niet onder psychische druk van de werkgever, in een emotionele toestand) instemt met een opzegging of beëindigingsovereenkomst, terwijl hij onvoldoende heeft kunnen overzien welke gevolgen de beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst voor hem heeft. De bedenktijd stelt de werknemer bijvoorbeeld in staat om juridische bijstand in te roepen om de gevolgen door te spreken en te bezien of de beëindiging van de arbeidsovereenkomst wel redelijk is, mede gelet op de redelijke grond die hiervoor benodigd is. De bedenktijd acht de regering wenselijk in het licht van het aan arbeidsrecht ten grondslag liggende beginsel van ongelijkheidscompensatie. Ook wordt hiermee voorkomen dat partijen in een juridische procedure verzeild raken om een mogelijk overhaast gegeven instemming ongedaan te maken. In de toelichting heeft de regering beoogd aan te geven dat een bedenktijd niet nieuw is in het Burgerlijk Wetboek. Op verschillende plaatsen is een bedenktijd opgenomen, zoals bij koop op afstand (artikel 7:46d BW), vakantieproducten van lange duur (artikel 7:50a jo. 7:50d BW), koop van onroerende zaken (artikel 7:2 BW). Gelet op het feit dat de werknemer een reële mogelijkheid moet hebben om juridische bijstand in te roepen en overleg met een juridisch adviseur en werkgever mogelijk moet zijn, acht de regering voor de bedenktijd als onderhavige een termijn van veertien dagen redelijk. De wenselijkheid van de introductie van deze bedenktijd is breed gedragen, nu dit na nauw overleg met zowel werkgeversorganisaties als werknemersorganisaties is neergelegd in het sociaal akkoord.

De regering ziet evenwel aanleiding om de bedenkttermijn bij nota van wijziging op een aantal onderdelen aan te passen. Ten eerste zal worden bepaald dat de arbeidsovereenkomst enkel kan eindigen middels een beëindigingsovereenkomst indien deze schriftelijk is opgemaakt. Een bestaande praktijk wordt hiermee verankerd in de wet. Voorts zal er gelet op het doel van de bedenkttermijn (ongelijkheidscompensatie) een plicht worden opgenomen voor de werkgever om in deze beëindigingsovereenkomst de werknemer (eveneens schriftelijk) te wijzen op de bedenkttermijn. Ook bij de schriftelijke instemming met de opzegging zal de werkgever de werknemer op de bedenkttermijn moeten wijzen. Mocht de werkgever niet aan deze plicht voldoen dan betreft de termijn waarbinnen de werknemer op zijn gegeven instemming of ondertekening kan terugkomen, een maand. Ook zal, als zich binnen zes maanden nadat een werknemer is teruggekomen op een eerder gegeven instemming of gesloten beëindigingsovereenkomst, wederom een dergelijke situatie voordoen, de werknemer niet opnieuw een bedenkttermijn hebben. Voorkomen moet worden dat de mogelijkheid van het ongelimiteerd mogen terugkomen op een instemming of overeenstemming een beëindiging van de arbeidsovereenkomst middels een beëindigingsovereenkomst minder aantrekkelijk maakt. Dit in combinatie met het feit dat een dergelijke tweede bedenkttermijn – gelet op het doel hiervan, te weten ongelijkheidscompensatie – ook niet nodig is. Van de werknemer kan worden verwacht dat hij binnen deze periode niet een tweede maal zal instemmen zonder hier voldoende over te hebben nagedacht en eventueel juridische bijstand te hebben ingeroepen.

De regering is van mening dat het opleggen van een verplichte bedenkttermijn vóórdat een overeenkomst kan worden aangegaan of wordt ingestemd met de opzegging dieper ingrijpt in de contractsvrijheid en de partijautonomie. De overeenkomst mag dan immers gedurende 14 dagen nog niet tot stand komen waardoor de onzekerheid wellicht groter is dan in de gekozen variant omdat dan ook de inhoud van het – immers dan nog te sluiten – contract nog open zou liggen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om in te gaan op de (on)wenselijkheid van een bedenkttermijn voor bestuurders. Zij geven aan dat de verhouding tussen een bedrijf en een bestuurder of een werknemer toch anders ligt omdat bestuurders toch in staat geacht moeten worden om een weloverwogen keuze te maken over een beëindigingsovereenkomst. De leden van de fractie van D66 vragen de regering nader in te gaan op de positie van beursgenoteerde bedrijven aangezien de bedenkttermijn daar tot problemen kan leiden. Dit laatste omdat koersgevoelige informatie openbaar gemaakt moet worden. De «exitregeling» van een bestuurder zou dan publiekelijk gemaakt moeten worden, maar vervolgens weer teruggedraaid kunnen worden door de bestuurder. Dat lijkt onwenselijk.

Bij nota van wijziging zal worden bepaald dat voor bestuurders van rechtspersonen wiens arbeidsovereenkomst ten aanzien waarvan de rechter op grond van het bepaalde in Boek 2 BW geen veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst kan uitspreken, de bedenkttermijn niet geldt. De achtergrond van deze keuze is dat het toekennen van een bedenkttermijn zich niet verhoudt tot het niet kunnen herstellen van de arbeidsovereenkomst. De bedenkttermijn is immers bedoeld om een onvoldoende bewuste instemming met beëindiging van de arbeidsovereenkomst te voorkomen. Bij een bestuurder van een beursgenoteerde N.V. geldt bovendien dat zijn ontslag in beginsel beursgevoelige informatie zal zijn welke vanwege de verplichtingen die beursgenoteerde vennootschappen hebben, niet mag worden achtergehouden. De regering is van mening dat een bedenkttermijn zulks niet mag doorkruisen. Aangezien de

arbeidsverhouding tussen de bestuurder en een beursgenoteerde vennootschap op grond van het per 1 januari 2013 in werking getreden artikel 2:132 BW niet meer wordt aangemerkt als een arbeidsovereenkomst, zal deze situatie zich enkel nog kunnen voordoen in situaties waarin reeds sprake was van een arbeidsovereenkomst voordat artikel 2:132, derde lid, in werking trad (zie artikel V van de Wet bestuur en toezicht, Stb. 2011, 275).

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering heeft overwogen om de optie op te nemen dat als werkgever en werknemer de beëindigingsovereenkomst laten afzegelen door een formele ontbinding, er dan geen bedenktijd geldt.

De regering stelt voorop dat de rechter enkel de arbeidsovereenkomst kan ontbinden als daarvoor een redelijke grond bestaat. Voorts geldt dat de kantonrechter niet bevoegd is de arbeidsovereenkomst te ontbinden indien het betreft een ontslag wegens bedrijfseconomische redenen of na langdurige arbeidsongeschiktheid (behoudens bij in de wet genoemde gevallen), omdat in die gevallen het UWV bevoegd is het ontslag preventief te toetsen. Overigens zal de overeenstemming van partijen over het willen beëindigen van de arbeidsovereenkomst door pro-forma ontbinding door de rechter op zichzelf ook in een beëindigingsovereenkomst neergelegd zijn. In dat geval hebben partijen immers overeenstemming over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Een andere uitleg acht de regering niet in overeenstemming met het doel van de schriftelijkheidseis en de bedenktijd. Ten overvloede merkt de regering hierbij nog op dat in het huidige praktijk de «pro-forma ontbinding» leidt tot een beschikking die in beginsel niet appellabel is. In het nieuwe recht is zulks anders. Ook hieruit volgt reeds naar de mening van de regering dat het aangaan van een pro-forma ontbinding niet de wellicht door partijen beoogde tijdswinst en definitieve zekerheid zal opleveren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de reikwijdte van de preventieve toets in de huidige situatie zich verhoudt tot de reikwijdte van deze toets na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel? Voorts vragen zij waarom de regering er voor kiest om bij statutair bestuurders het herstel van de arbeidsovereenkomst door de rechter niet mogelijk te maken en of de regering weet waarom destijds is gekozen om toestemming van het UWV niet te vragen voor ontslag van werknemers in een publiekrechtelijk lichaam, het bijzonder onderwijs of personen die een geestelijk ambt bekleden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een nadere toelichting waarom de regering de toestemming bij de preventieve toets ook van toepassing laat zijn voor personeel werkzaam in het bijzonder onderwijs en geestelijken. Zij vragen waarom de regering in tegenstelling tot de Raad van State van mening is dat de voorgestelde wijzigingen geen afbreuk doen aan de grondwettelijk geborgde vrijheden. Deze leden vragen de regering te motiveren waarom de huidige procedures niet meer toereikend zouden zijn om te voorzien in de vereiste rechtsbescherming tegen onredelijk ontslag.

In de huidige situatie heeft de preventieve toets van UWV geen betrekking op:

- bestuurders van een BV, NV of buitenlandse vennootschap;
- werknemers die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verrichten ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie zij in dienstbetrekking staan;

- werknemers die werkzaam zijn bij een publiekrechtelijk lichaam;
- personeel werkzaam in het bijzonder onderwijs; en
- personen die een geestelijk ambt bekleden.

In de nieuwe situatie heeft de preventieve toets van UWV en kantonrechter betrekking op een ieder die werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst met uitzondering van:

- bestuurders van een rechtspersoon ten aanzien waarvan de rechter op grond van het bepaalde in Boek 2 BW geen veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst kan uitspreken;
- werknemers die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verrichten ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie zij in dienstbetrekking staan.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de regering ervoor kiest om bij een ontslag van een statutair bestuurder geen herstel van de arbeidsovereenkomst mogelijk te maken, merkt de regering op dat herstel van de arbeidsovereenkomst op grond van de artikelen 2:134 en 2:244 BW niet mogelijk is. In de praktijk is het dan ook zo, dat als de aandeelhoudersvergadering of de Raad van Commissarissen de bestuurder ontslaat, de rechter aan hem een schadevergoeding kan toekennen als hij meent dat daar aanleiding voor is. Zoals op pagina 28 van de memorie van toelichting is opgemerkt, wordt deze (in de jurisprudentie aanvaarde) praktijk met onderhavig wetsvoorstel bestendigd en kan de rechter aan de bestuurder een billijke vergoeding toekennen als het ontslag een redelijke grond ontbeert of ernstig verwijtbaar is aan de werkgever. Bij nota van wijziging zal in lijn hiermee het toepassingsbereik van de uitzondering van de preventieve toets van bestuurders worden aangepast zodat ook bestuurders van andere rechtspersonen ten aanzien waarvan de rechter op grond van het bepaalde in Boek 2 BW geen veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst kan uitspreken, zijn uitgezonderd van de preventieve toets. Op grond van Boek 2 BW geldt dit – naast de bestuurders van N.V.'s en B.V.'s – ook ten aanzien van bestuurders van verenigingen (artikel 2:37, zesde lid, BW), onderlinge waarborgmaatschappijen en coöperaties (artikel 2:57a, eerste lid, BW).

De nieuwe situatie betekent verder dat voor werknemers die werkzaam zijn bij een publiekrechtelijk lichaam, voor werknemers die werkzaam zijn in het bijzonder onderwijs en voor werknemers die een geestelijk ambt bekleden, dat in de toekomst wel de preventieve toets van UWV of kantonrechter geldt. Met dien verstande dat als het gaat om ontslag om bedrijfseconomische redenen, alleen voor zover op hen niet een cao van toepassing is die voorziet in een procedure voor het toetsen van een ontslagvoornemen alvorens de arbeidsovereenkomst kan worden opgezegd. De huidige uitzonderingen van de preventieve toets van UWV van het bijzonder onderwijs en geestelijk ambtsdrager waren ingegeven vanuit de gedachte dat de onderwijsvrijheid respectievelijk de godsdienstvrijheid in het geding konden zijn. Dat neemt niet weg dat het ontslag van personeel werkzaam in het bijzonder onderwijs en van geestelijk ambtsdragers ook in het huidige systeem wel voorgelegd kan worden aan de kantonrechter in een kennelijk onredelijk ontslagprocedure. Aldus kan de rechter ook onder het huidige recht een dergelijk ontslag toetsen, zij het repressief in plaats van preventief.

De regering kiest ervoor om het onderwijzend personeel werkzaam in het bijzonder onderwijs en de geestelijke ambtsdragers niet uit te zonderen van de preventieve toets. Hierbij tekent de regering aan dat enkel een preventieve toets geldt in geval sprake is van een arbeidsovereenkomst,

hetgeen met name bij geestelijk ambtsdragers niet steeds het geval is, omdat niet steeds sprake is van een gezagsverhouding. Nu de vrijheid van onderwijs respectievelijk de godsdienstvrijheid in de regel alleen een rol zullen spelen als het gaat om een ontslag om in de persoon van de werknemer gelegen redenen, verandert er in feite niets aan de bestaande situatie, behoudens de generiek voorgestelde wijziging dat de toetsing achteraf door de rechter wordt vervangen door een toetsing vooraf. Bij de beoordeling van het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst zal de rechter – net als thans in een kennelijk onredelijk ontslagprocedure – vanzelfsprekend de vrijheid van onderwijs respectievelijk de godsdienstvrijheid betrekken als daar aanleiding voor is. Als het gaat om een voorgenomen ontslag om bedrijfseconomische redenen of in verband met langdurige arbeidsongeschiktheid, ontslagen die via UWV zullen blijven verlopen, geldt dat toetsing hiervan plaatsvindt op basis van objectieve criteria, waarbij de vrijheid van onderwijs of godsdienst geen rol spelen maar alleen de vraag of er een redelijke grond is voor ontslag in het licht van wat hierover wettelijk is bepaald.

Voor de volledigheid wordt hierbij nog opgemerkt dat als gevolg van de beperking van de preventieve toets tot werknemers die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst een categorie werkenden die nu wel onder het toestemmingsvereiste van UWV valt (maar niet onder de preventieve toets van de kantonrechter) in beginsel niet onder de nieuwe preventieve toets vallen, te weten: de categorie werkenden genoemd in artikel 1, sub b, onder 2, van het BBA 1945. Vrij vertaald zijn dit personen die niet als zelfstandige kunnen worden aangemerkt en die niet werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst of van wie onduidelijk is of dat het geval is. Zoals op pagina 30 van de memorie van toelichting aangegeven, betreft het hier een kleine categorie van personen voor wie in de praktijk slechts zeer incidenteel een ontslagvergunning wordt gevraagd. Echter, als op grond van feiten en omstandigheden moet worden aangenomen dat een persoon – als hier bedoeld – werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst of het vermoeden bestaat dat hiervan sprake is (zoals geformuleerd in artikel 7:610a BW) en de werkgever niet aannemelijk kan maken dat dat *niet* het geval is dan vallen zij wel onder de preventieve toets van UWV en kantonrechter.

De leden van de fractie van D66 stellen vragen over de toepassing van het wetsvoorstel in het bijzonder onderwijs en vragen zich af of een schoolbestuur bij een bedrijfseconomisch ontslag eerst toestemming moet vragen aan het UWV. Zij merken op dat de regering ervan uitgaat dat in de toepasselijke cao een regeling als bedoeld in 671a, tweede lid, zal worden opgenomen. Zij vragen zich af of de regering er ook vanuit gaat dat als het ontslag is verleend, de betrokkene de keuze moet hebben tussen de gang naar de kantonrechter of een commissie van beroep. De leden vragen zich tot slot af of het niet consequenter is om in het wetsvoorstel te voorzien in het uit de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs schrappen van de verplichting voor schoolbesturen om aangesloten te zijn bij een commissie van beroep.

Ten aanzien van bijzonder onderwijs geldt dat gegeven beslissingen omtrent ontslag thans hierna ter toetsing kunnen worden voorgelegd aan commissies van beroep. In het nieuwe recht geldt dat in geval van ontslag om bedrijfseconomische redenen een ontslag preventief ter toetsing aan het UWV zal moeten worden voorgelegd. Het wetsvoorstel biedt evenwel – zoals de leden van de D66-fractie aanhalen – in artikel 7:671a, tweede lid, BW, ruimte om de preventieve toets door het UWV bij ontslag om redenen als bedoeld in artikel 7:669, tweede lid, onderdeel a, BW (bedrijfseconomisch), te laten uitvoeren door een cao-commissie, dan wel een commissie die is aangewezen in een regeling door of namens een

daartoe bevoegd bestuursorgaan. Deze ruimte strekt zich niet mede uit tot het in plaats van de kantonrechter kunnen uitvoeren van een repressieve beoordeling van de opzegging zoals nu het geval is door een commissie van beroep (omdat ook bij de kantonrechter een preventieve in plaats van een repressieve toets zal gelden). De leden van de D66-fractie vragen zich af of het niet consequenter is de commissie van beroep uit de onderwijs-wetten te schrappen. De regering gaat hier bij nota van wijziging toe over. Verwijzingen naar de commissie van beroep worden geschrapt uit de Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Wet op het primair onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs (waardoor ook voor deze sectoren de preventieve toets door de rechter zal gelden).

De leden van de 50PLUS-fractie merken op dat het voorgestelde artikel 7:671, eerste lid, onderdeel e, BW, een nieuwe uitzondering bevat op de regel dat de werkgever geen toestemming van het UWV nodig heeft indien de opzegging geschiedt op of na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De arbeidsrechtelijke bescherming tegen ontslag van deze mensen wordt hierdoor in belangrijke mate verminderd. De afdeling advies van de Raad van State geeft in haar advies aan dat het doel, het bevorderen of het in dienst nemen of houden van oudere werknemers, ook op een minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd. Namelijk door de werking van het ontslagbesluit aan te passen. Zij vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel in deze zin aan te passen en zo niet, of zij dit kan toelichten.

De regering neemt aan dat deze leden doelen op onderdeel f van genoemd artikel dat gelezen moet worden in combinatie het derde lid van artikel 7:669 BW. Op grond daarvan geldt dat een werkgever een arbeidsovereenkomst die is aangegaan voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd op of na het bereiken van die leeftijd kan opzeggen zonder instemming van de werknemer of inschakeling van UWV of kantonrechter. Het voordeel van deze regeling is dat het voor een werkgever aantrekkelijker wordt een werknemer te laten doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd, wetende dat hij in de toekomst niet een procedure hoeft te volgen om de arbeidsovereenkomst alsnog te beëindigen (wat thans wel het geval is). In geval een ontslag wegens het bereiken van pensioengerechtigde leeftijd niet mogelijk zou zijn, kan dit een verslechtering van de arbeidsmarktpositie van ouderen tot gevolg hebben omdat werkgevers huiverig zullen zijn om oudere werknemers in dienst te nemen als zij niet de garantie hebben dat een werknemer bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd vanwege dat enkele feit (en zonder het voeren van een procedure) kan worden ontslagen. Uit genoemd advies blijkt dat de Raad van State de voorgestelde wettelijke regeling onderschrijft, maar zich afvraagt of het maatschappelijk nog wel wenselijk is dat de arbeidsovereenkomst van werknemers kan worden opgezegd wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde of een andere pensioenleeftijd. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat met het voorstel wordt aangesloten bij wat thans in de praktijk gangbaar is en maatschappelijk is aanvaard. Voor 96% van de werknemers is in de collectieve arbeidsovereenkomst of in de individuele arbeidsovereenkomst bepaald dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd of een andere pensioengerechtigde leeftijd. Voorts merkt de regering op dat de regeling geldt, tenzij bij schriftelijke overeenkomst (individueel of collectief) een andersluidende afspraak geldt. Daaruit blijkt de opvatting van de regering dat het aan partijen zelf moet worden overgelaten of werknemers kunnen doorwerken na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd en dat dat niet van overheidswege moet worden opgelegd. Als partijen een dergelijke afspraak hebben gemaakt, kan de werkgever de arbeidsovereenkomst niet

opzeggen wegens het enkele feit dat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt en zal hiervoor toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst moeten worden gevraagd aan UWV of een verzoek tot ontbinding moeten worden ingediend bij de rechter. De regering ziet geen aanleiding het voorstel aan te passen.

Over de opzegging van de arbeidsovereenkomst na toestemming van UWV hebben de VVD-leden de volgende vragen. Wanneer een werkgever de vier weken termijn om op te zeggen overschrijdt moet deze een nieuw verzoek indienen. De VVD vraagt of dit nieuwe verzoek daadwerkelijk iets zal veranderen. Het zal immers gaan op een verzoek op dezelfde gronden.

De termijn van vier weken na het verlenen van toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst is enerzijds bedoeld om te voorkomen dat een werknemer te lang in onzekerheid blijft over het ontslagvoornemen van de werkgever. Anderzijds omdat bij een langere termijn omstandigheden kunnen wijzigen waardoor er mogelijk geen relatie meer is met de oorspronkelijke reden voor het verlenen van toestemming. De regering gaat er overigens vanuit dat opzegging binnen die termijn niet alleen mogelijk is, maar ook zal gebeuren omdat de werkgever er belang bij zal hebben dat de arbeidsovereenkomst spoedig eindigt. Als de werkgever hiermee wacht tot na het verlopen van de termijn zal inderdaad een nieuw verzoek moeten worden gedaan omdat beoordeeld moet kunnen worden of de omstandigheden zijn gewijzigd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de wettelijke bepalingen betreffende de lengte van de opzegtermijn door individuele of cao-afspraken kunnen worden omzeild.

Op grond van artikel 7:672 BW kan – ook nu al – op grond van een schriftelijke overeenkomst (individueel of collectief) worden afgeweken van de wettelijke opzegtermijn. Hier wordt met onderhavig wetsvoorstel geen wijziging in aangebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de termijn is waarbinnen de werkgever moet aangeven bij de kantonrechter dat hij het niet eens is met de beslissing van UWV of de commissie.

De termijn waarbinnen de werknemer zich tot de rechter moet wenden na opzegging van de arbeidsovereenkomst met toestemming van UWV of een cao-commissie, bedraagt 2 maanden, te rekenen vanaf het moment dat de arbeidsovereenkomst daadwerkelijk is geëindigd. Het beroep op de rechter heeft betrekking op de opzegging door de werkgever, niet op de beslissing van van UWV of de cao-commissie. Als het UWV of de cao-commissie toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst weigert kan de werkgever een verzoek indienen bij de kantonrechter tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst, waarbij de rechter toets aan dezelfde criteria als UWV of de cao-commissie. Er is geen termijn gesteld waarbinnen de werkgever een dergelijk verzoek moet doen omdat aangenomen wordt dat als een werkgever het niet eens is met de beslissing hij voldoende aansporing heeft om dat snel te doen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat een dwingende reden kan zijn voor een werknemer om zonder opzegtermijn zijn baan op te zeggen, of de regering hier voorbeelden van geven en wat de werkgever kan doen als deze het hier niet mee eens is?

Een dringende reden voor het onverwijld kunnen opzeggen van de arbeidsovereenkomst door de werknemer zijn zodanige omstandigheden die tot gevolg hebben dat van de werknemer redelijkerwijs niet kan

worden geveerd de arbeidsovereenkomst voor te laten duren. Verwezen wordt in dit verband naar artikel 7:679 BW, waarin ook voorbeelden worden genoemd van situaties die het betreft, zoals grove belediging of ernstige bedreiging, of het gedogen daarvan, intimidatie en het aanzetten tot handelingen strijdig met de wet of de goede zeden, het grovelijk veronachtzamen van de verplichtingen die volgen uit de arbeidsovereenkomst enz. Als de werknemer niet rechtsgeldig ontslag op staande voet heeft genomen dan is hij aan de werkgever een vergoeding verschuldigd gelijk aan het in geld vastgestelde loon over de opzegtermijn. Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd – die niet tussentijds kan worden opgezegd – dan is de werknemer aan de werkgever een vergoeding verschuldigd gelijk aan het bedrag van het in geld vastgesteld loon over de termijn dat de arbeidsovereenkomst nog geduurd zou hebben. Als de werknemer die vergoeding niet uit eigener beweging betaalt – wat veelal het geval zal zijn omdat hij zal menen terecht ontslag op staande voet te hebben genomen – dan kan de werkgever zich tot de rechter wenden om hem hiertoe alsnog te dwingen.

De leden van de fractie van D66 constateren dat het ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever een reden is voor het toekennen van additionele billijke vergoeding naast de wettelijk verschuldigde transitievergoeding. De leden lezen dat in de kabinetsbrief over het sociaal akkoord staat dat «dit naar verwachting zal gaan om een zeer klein aantal gevallen.» De leden zijn benieuwd op basis van welke analyse deze veronderstelling is gemaakt. Zo zijn de leden benieuwd of op basis van de ontslagzaken via de huidige wetgeving een inschatting gemaakt is in hoeveel gevallen bij benadering zo'n additionele billijke vergoeding zou worden gaan toegekend. Zo nee, op welke feiten of cijfers is deze uitspraak dan gebaseerd, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel iets verandert aan de huidige criteria voor ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door de werkgever. De leden van deze fractie vragen om aan te geven in hoeveel ontslagzaken en hoger beroep/cassatiegevallen dit criterium een rol speelt.

De term ernstig verwijtbaar handelen of nalaten wordt met dit wetsvoorstel in het ontslagrecht geïntroduceerd. Er zijn momenteel dus nog geen ontslagzaken waar dit criterium een rol speelt. Het zal om een zeer klein aantal gevallen gaan. Enerzijds gelet op de formulering van het criterium waaruit blijkt dat alleen indien er sprake is van ernstige verwijtbaar handelen of nalaten van de zijde van de werkgever er ruimte is voor het toekennen van een (aanvullende) billijke vergoeding. Zoals ook uit de op pagina 34 van de memorie van toelichting opgenomen voorbeelden blijkt, betreft het hier situaties die bij de gemiddelde werkgever niet dagelijks voorkomen. Anderzijds op grond van het feit dat het zogenoemde gevolgencriterium komt te vervallen, dat wil zeggen het beoordelen van de redelijkheid van het ontslag mede in het licht van de gevolgen voor de werknemer en de door de werkgever getroffen voorzieningen om deze gevolgen te verzachten. Hierin wordt thans voorzien door de transitievergoeding. De jurisprudentie zal worden gevolgd om te bezien of het beoogde doel met het hiervoor geformuleerde criterium ook daadwerkelijk wordt bereikt. Uiterlijk in 2017 zal dit aspect van het nieuwe ontslagrecht worden geëvalueerd waarna het kabinet in samenspraak met de Stichting van de Arbeid conclusies zal trekken die vervolgens aan de Tweede Kamer zullen worden voorgelegd.

De leden van de D66-fractie schrijven dat de Raad van State suggereert dat de tweede vergoedingsgrond ook nader begrensd had kunnen worden door in het voorstel een grondslag op de nemen voor een algemene

maatregel van bestuur waarin limitatief gevallen worden opgenomen van specifieke, concreet omschreven situaties, waarin een additionele vergoeding op zijn plaats zou zijn, dan wel een transitievergoeding geheel of gedeeltelijk verloren zou gaan. Zij zien als voordeel van een limitatieve lijst het voorkomen van het risico dat het criterium ernstige verwijtbaarheid ruimer of nauwer geïnterpreteerd gaat worden dan door de wetgever oorspronkelijk was bedoeld. Zij vragen de regering nader te onderbouwen waarom hier niet voor is gekozen en wijzen op het nader rapport waarin de regering schrijft dat de gevallen – naar hun aard – niet van tevoren uitputtend in een lijst zijn te vatten. De leden vragen de regering om nader te preciseren waarom hier niet voor is gekozen. De leden zijn benieuwd of er in andere landen ook geen voorbeelden bekend zijn waarbij in het ontslagrecht een dergelijke limitatieve lijst is opgenomen. Voorts vragen de leden of de regering kan toezeggen om bij de evaluatie specifiek in te gaan op de mogelijkheid om alsnog een limitatieve lijst op te nemen.

De regering merkt op dat in de memorie van toelichting situaties zijn genoemd waar aan wordt gedacht bij ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever of de werknemer die ten grondslag kunnen liggen aan het ontslag van een werknemer en derhalve aanleiding kunnen zijn voor een billijke vergoeding ten laste van de werkgever respectievelijk het verliezen van het recht op een transitievergoeding door de werknemer (of het verlagen daarvan door de rechter). De regering meent dat het hier sprekende voorbeelden betreft van situaties waar aan wordt gedacht en herhaalt haar standpunt dat de aard van de problematiek aanleiding is om geen limitatieve opsomming in wet of nadere regelgeving op te nemen. De regering is niet bekend met situaties in het buitenland waarin een limitatieve lijst is gehanteerd. Verder merkt de regering op dat genoemd advies betrekking had op de formulering zoals die werd gebezigd in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad was voorgelegd. Die formulering luidde «ontslag als gevolg van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door de werkgever of de werknemer, danwel als gevolg van omstandigheden die geheel of grotendeels te wijten zijn aan werkgever of werknemer». De suggestie van de Raad met betrekking tot een limitatieve lijst had betrekking op het tweede deel van deze formulering dat in onderhavig wetsvoorstel is komen te vervallen, omdat de Raad die formulering onvoldoende duidelijk vond. Met betrekking tot het eerste (gehandhaafde) deel van de formulering merkt de Raad op dat mede aan de hand van de in de toelichting gegeven concrete voorbeelden dit criterium naar mag worden aangenomen in de praktijk hanteerbaar zal zijn om de additionele vergoeding beperkt te houden tot duidelijke en uitzonderlijke gevallen van onrechtmatige gedragingen die te kwalificeren zijn als duidelijk strijdig met goed werkgeverschap (of goed werknemerschap).

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering zich met de beperking van de uitzonderingsmogelijkheid tot ernstig verwijtbaar gedrag rekenschap geeft van het feit dat bij de beoordeling van individuele ontslagzaken altijd maatwerk geboden is. Naar de mening van deze leden doet het voorstel te weinig recht aan de complexe werkelijkheid, waarin verwijtbaarheid vaak zowel aan de zijde van de werkgever als van de werknemer in verschillende gradaties aanwezig is. Welke gevolgen zijn bovendien aan de orde wanneer aan beide zijden sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten, zo vragen zij.

Het is juist dat in ontslagzaken de verwijtbaarheid over en weer verschillende gradaties kent. Het hiermee rekening willen houden, betekent echter dat de gang naar de rechter snel zal zijn gemaakt en dat is wat de regering en sociale partners nu juist willen voorkomen. De regering realiseert zich

dat dit gevoelens van onrechtvaardigheid kan oproepen, maar wijst erop dat het mes wel aan twee kanten snijdt. Een ontslag dat het gevolg is van verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, zal niet leiden tot het verlies van zijn transitievergoeding, behoudens in die gevallen waar het gedrag als *ernstig* verwijtbaar is te kwalificeren. Vice versa geldt dat een ontslag dat het gevolg is van verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever niet zal leiden tot een aanvullende vergoeding, wederom behoudens in die gevallen waar sprake is van *ernstig* verwijtbaar gedrag van de zijde van de werkgever. De regering meent dat omwille van het vereenvoudigen van het ontslagrecht en het voorkomen van procedures hier een juiste keuze is gemaakt, die weliswaar mogelijk niet altijd het rechtsgevoel (aan beide zijden) bevredigt, maar wel de rechtszekerheid bevordert. Als aan beide zijden sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten, is het aan de rechter om een afweging te maken ten aanzien van het al dan niet toekennen van een vergoeding.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre verplichte procesvertegenwoordiging noodzakelijk is met het oog op de voorgestelde mogelijkheid tot hoger beroep.

De regering ziet geen aanleiding om af te wijken van het algemene uitgangspunt dat procesvertegenwoordiging in hoger beroep verplicht is. In zijn algemeenheid geldt dat een procedure in hoger beroep complex is. Dat is bij hoger beroep in een ontslagzaak niet anders. Vertegenwoordiging door een advocaat is dan noodzakelijk. Een advocaat weet hoe om te gaan met zaken als het grievenstelsel, de devolutieve werking, deeluitspraken versus tussenuitspraken.

3.3. *UWV procedure en procedure bij de rechter*

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel procent van de gevallen in de toekomst via het UWV gaan en hoeveel procent via de kantonrechter en hoe groot naar verwachting het aandeel van ontslag om bedrijfseconomische omstandigheden respectievelijk langdurige arbeidsongeschiktheid is in relatie tot het totaal aantal aanvragen bij het UWV.

Van de ontslagen die via UWV of de kantonrechter plaatsvonden in de periode 2011–2012, liep 59% via het UWV en 41% via de kantonrechter. Hierbij moet overigens opgemerkt dat een groot deel van alle ontslagen plaatsvindt op basis van wederzijds goedvinden en dus zonder betrokkenheid van een derde instantie, zoals blijkt uit een recent onderzoek van Panteia naar de ontslagkosten van werkgevers in 2012, uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken. Dit onderzoek zal binnenkort aan de Kamer worden gezonden. Ten tweede moet worden opgemerkt dat in 2011–2012 het aandeel ontslagen via het UWV hoger lag dan het structurele gemiddelde, vanwege de laagconjunctuur. Structureel gezien gaat het CPB uit van een 50–50 verhouding, zowel in de huidige als in de toekomstige situatie²⁶. Van de ontslagen via het UWV was in de periode 2011–2012 77 procent om bedrijfseconomische redenen, 19 procent wegens arbeidsongeschiktheid en slechts 4 procent om overige redenen.²⁷

Voor de toekomst is het de verwachting dat de verdeling van ontslagen tussen UWV en kantonrechter ruwweg ongewijzigd blijft. Het is namelijk nu al zo dat het overgrote deel van de ontslagen om bedrijfseconomische redenen of wegens arbeidsongeschiktheid via het UWV plaatsvindt.

²⁶ CPB, 27 november 2013, gevolgen wet werk en zekerheid voor werkgelegenheid.

²⁷ Statistieken van UWV.

Verder is de verwachting dat binnen het UWV het aandeel ontslagen om bedrijfseconomische redenen en wegens arbeidsongeschiktheid ruwweg gelijk blijft aan de thans bestaande verhouding.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de Kamer de ministeriële regeling die voor de door het UWV te hanteren termijnen wordt opgesteld kan verwachten en of deze regeling een voorhangprocedure kent. Zij willen hierbij benadrukken dat het van groot belang is dat de aanvragen binnen vier weken door het UWV worden afgehandeld, conform het sociaal akkoord. Ook voor ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. Verder vragen zij of de 14 dagen termijn voor verweer (betreft het hier trouwens 14 werkdagen of 14 kalenderdagen) van de werknemer betekent dat de totale ontslagprocedure de facto 6 weken duurt en of op een of andere manier deze periode nog verkort kan worden.

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband of de regering zich aansluit bij het sociaal akkoord en ervoor zal zorgen dat het UWV de ontslagvragen in principe binnen vier weken afhandelt en of de regering een inschatting heeft van het aantal zaken waarvoor «een tweede ronde» nodig zal zijn. Voorts zijn de leden benieuwd naar de consequenties voor het UWV als zij niet aan de vier weken termijn voldoen. Zij vragen of de belanghebbenden (werkgever/werknemer) bijvoorbeeld een vergoeding krijgen als er geen geëigende redenen waren voor het UWV om de termijn te overschrijven. Ook vragen zij of de vier-weken-termijn een wettelijke termijn is, of slechts een inspanningsverplichting voor het UWV. Tot slot vragen deze leden de regering om toe te zeggen dat dit onderdeel specifiek terugkomt in de evaluatie.

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband verder waarom de OAC eigenlijk nodig is. Heeft het UWV een zó grote discretionaire ruimte, dat de beslissingen van het UWV slechts met behulp van adviezen van een OAC voldoende legitimatie kunnen verkrijgen, zo vragen de leden. Voorts vragen zij of de kosten en de ermee verband houdende vertraging – hoe groot zal die in de meeste gevallen zijn? – wel opwegen tegen de toegevoegde waarde. Gaarne vernemen zij van de regering hoe zij zich de samenstelling van de OAC voorstellen. Hoe groot schat de regering de kosten van de OAC per jaar in, zo vragen zij. Voorts vragen zij welke tarieven zullen worden gehanteerd voor de vergoedingen die aan de leden van de commissie worden verstrekt.

In de ministeriële regeling waar de leden van de VVD-fractie op doelen zullen regels worden gesteld als het gaat om de termijn waarbinnen een werknemer verweer moet voeren (14 kalenderdagen) en ingeval van zogenoemde tweede ronde zaken, termijnen voor re- en dupliek van elk 7 dagen. In de zogenoemde eerste ronde zaken, dat zijn zaken waar UWV voor het nemen van een beslissing kan volstaan met de informatie uit het verzoek van de werkgever en het verweer van de werknemer, zal de proceduretijd 4 à 5 weken bedragen. Dat betreft 75% van de zaken waarin het verzoek betrekking heeft op bedrijfseconomisch ontslag en 60% van de zaken waarin het verzoek betrekking heeft op langdurige arbeidsongeschiktheid. In de zogenoemde tweede ronde zaken zullen deze termijnen respectievelijk 7 weken en 8 à 9 weken bedragen, hetgeen niet strijdig is met het sociaal akkoord nu daarin is afgesproken dat gestreefd wordt naar een termijn van 4 weken voor zover de zorgvuldigheid dat toelaat. De proceduretijd wordt mede beïnvloed door het betrekken van de Ontslagadviescommissie (bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties) bij de door het UWV te nemen beslissing. De daarmee gemoeide tijd bedraagt 6 à 7 kalenderdagen. Door het niet in alle gevallen betrekken van deze commissie kan de proceduretijd verder worden verkort. Zoals in het nader rapport aangegeven, zal de regering,

mede in verband met de proceduredtijd, de rol en betrokkenheid van de OAC, in overleg met sociale partners, nader bezien. De regering wil hierthans niet op vooruitlopen, maar merkt wel op dat de discretionaire ruimte waar de leden van de D66-fractie aan refereren, beperkt is. UWV dient immers de regels die bij wet en nadere regelgeving zijn gesteld, toe te passen bij de beoordeling van een verzoek om toestemming, waarbij uiteraard wel ruimte is voor interpretatie in situaties waarin de regelgeving niet direct in voorziet. De rol van de OAC is in het verlengde daarvan dan ook niet het legitimeren van beslissingen die UWV op grond van de regelgeving neemt. Wat betreft de met de OAC gemoeide kosten wordt opgemerkt dat deze in 2013 circa € 0,5 mln. bedroegen. De hoogte van vacatiegelden was in dat jaar vastgesteld op € 137,50 per zitting. Het niveau van de kosten wordt uiteraard beïnvloed door het aantal verzoeken en door de mate waarin de OAC zal worden betrokken bij de beslissingen van UWV.

De gestelde termijnen voor het afhandelen van verzoeken om toestemming, zijn streeftermijnen waarop uiteraard door het UWV zal worden gestuurd. UWV zal periodiek verslag doen van het aantal zaken dat binnen of buiten de streeftermijn wordt afgehandeld, waarbij tevens zal worden aangegeven wat de redenen zijn voor het eventueel niet realiseren van de streeftermijnen (waar UWV en de regering overigens niet op voorhand vanuit gaan). Uiteraard is de regering bereid de Kamer hierover te informeren. In het wetsvoorstel is niet voorzien in een vergoedingsregeling, wel in het in mindering brengen op de opzegtermijn van de gehele proceduredtijd die met een verzoek is gemoeid (met dien verstande dat altijd een opzegtermijn van 1 maand in acht moet worden genomen) in plaats van de forfaitaire aftrek van een maand die thans geldt.

Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie of voorzien zal worden in een voorhangprocedure wordt opgemerkt dat dat niet het geval is. Er is in dit geval geen sprake van materie die regeling bij wet rechtvaardigt, hetgeen als uitgangspunt heeft te gelden bij het opnemen van een voorhangprocedure. Voorts betreft het hier een regeling die thans is opgenomen in het Ontslagbesluit, die ook geen voorhangprocedure kent. De regering ziet daarom geen aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat terughoudendheid wordt betracht met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 35).

De leden van de PvdA-fractie vagen in hoeverre de voorgestelde UWV procedure verschilt van de huidige ontslagprocedure bij UWV in het geval van bedrijfseconomisch ontslag.

De voorgestelde procedure verschilt van de huidige procedure in de termijnen die worden gesteld als het gaat om een reactie van de werkgever op het verweer van de werknemer en de reactie van de werknemer op hetgeen de werkgever in die reactie te berde brengt (re- en dupliek). Thans gelden hiervoor termijnen van 10 kalenderdagen en die worden bekort tot 7 kalenderdagen. Verder zal de procedure worden gedigitaliseerd waardoor de procedure sneller kan verlopen, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

De leden van de D66-fractie lazen in de memorie van toelichting twee voorbeelden van uitzonderingen op de normering met betrekken tot het verlenen van toestemming die de regering op grond van het vijfde lid van artikel 7:671a BW bij regeling van de Minister van SZW wil laten vaststellen. Wordt hiermee een volledig beeld van de toekomstige regelgeving geschetst, of denkt de regering nog aan andere gevallen, zo

vragen de leden. Ook vragen zij of het in de regeling die op artikel 7:671a, vijfde lid, BW, zal worden gebaseerd zal gaan om categorieën van gevallen, of ook om individuele gevallen. De leden vragen of het wenselijk is de delegatiebepaling op dit punt te verduidelijken.

In de betreffende passage in de toelichting worden drie voorbeelden genoemd, te weten uitzendkrachten die uitsluitend voor piekwerkzaamheden zijn ingehuurd of ter vervanging bij ziekte, werknemers die werkzaam zijn via een payrollbedrijf en werknemers die op een tijdelijke arbeidsovereenkomst werkzaam zijn en waarvan de resterende looptijd van het contract meer bedraagt dan 26 weken. Vooralsnog wordt hiermee een volledig beeld gegeven, waarbij opgemerkt dat naast uitzendkrachten de regeling ook betrekking zal hebben op personeel dat is ingeleend (bijvoorbeeld van een andere vestiging) voor het verrichten van tijdelijke werkzaamheden.

In deze regeling zullen bepaalde categorieën van arbeidsrelaties en inleenovereenkomsten worden aangewezen die niet beëindigd hoeven te worden alvorens het UWV toestemming kan verlenen om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Het gaat daarbij om algemene regels. Er zullen uiteraard geen individuele werknemers worden aangewezen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regeling in artikel 7:671c BW van het ontbinden van de arbeidsovereenkomst op verzoek van de werknemer in de memorie van toelichting het spiegelbeeld van de regeling in artikel 7:671b BW wordt genoemd. Het viel deze leden echter op, dat in het laatstgenoemd artikel niet het element is opgenomen dat wel in artikel 7:671c BW een centraal criterium is: dat de arbeidsovereenkomst dadelijk of na korte tijd behoort te eindigen. Dat doet denken aan de «dringende reden» in het voorgestelde artikel 7:677 BW. Zij vragen wat nu de verhouding wordt tussen de artikelen 7:671c en 7:677 BW.

Op grond van het onderhavig wetsvoorstel geldt dat een werknemer de arbeidsovereenkomst altijd kan opzeggen, met inachtneming van de voor hem geldende opzegtermijn. Dat betekent dat er voor een werknemer alleen dan aanleiding zal zijn een verzoek om ontbinding van de arbeidsovereenkomst in te dienen als er sprake is van omstandigheden die maken dat de arbeidsovereenkomst dadelijk of na korte tijd behoort te eindigen. Daarvan kan inderdaad sprake zijn in een situatie op grond waarvan de werknemer de arbeidsovereenkomst kan opzeggen wegens een dringende reden (dus zonder inachtneming van de opzegtermijn). Omdat aan een ontslag op staande voet risico's kleven (als er geen sprake was van een dringende reden dan is de werknemer het in geld vastgestelde loon over de opzegtermijn aan de werkgever verschuldigd), kan de werknemer er voor kiezen de kantonrechter te verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Dat is overigens niet anders dan thans het geval is.

3.4. Transitievergoeding bij ontslag

De leden van de D66 en de SP fractie stellen vragen over het karakter van de transitievergoeding.

De leden van de SP-fractie willen weten of de transitievergoeding vrij besteedbaar is en de leden van de D66-fractie vragen de regering om het rechtskarakter van de voorgestelde transitievergoeding verder te verduidelijken en verwijzen hierbij naar de twee verschillende doelstellingen van deze vergoeding. Zij vragen of dit moet worden aangemerkt als inkomensvoorziening, schadevergoeding, een vergoeding voor gemaakte of nog te maken kosten bij het vinden van nieuw werk, of iets anders. Zij vragen hoe – gelet op opmerking in de memorie van toelichting over de forfatering van de huidige vergoeding voor kennelijk onredelijk ontslag –

moet worden aangekeken tegen het karakter van de transitievergoeding in geval van een volstrekt redelijk en rechtmatig ontslag. Zij vragen zich af waarvan het dan een forfaitering betreft.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere onderbouwing van de opvatting dat de werkgever niet alleen verantwoordelijk zou zijn voor herplaatsing en scholing die bij en ten dienste van deze werkgever geschiedt, maar ook voor de transitie van een werknemer naar ander werk. Zij delen de mening van de regering dat een werkgever een zorgplicht heeft bij ontslag, maar vragen op welke juridische gronden de regering een zorgplicht van de werkgever na ontslag acceptabel acht. Ook vragen zij hoe de regering uitdrukking geeft aan het volgens de leden fundamentele uitgangspunt uit het arbeidsrecht dat een ontslagvergoeding – zeker waar het contracten voor onbepaalde tijd betreft – waarbij de mate van verwijtbaarheid bepalend is voor de hoogte van de vergoeding, fungeert als een schadevergoeding voor het niet nakomen van de arbeidsovereenkomst. Zij verwijzen hierbij naar het tweeledige doel van de transitievergoeding.

De leden van de D66-fractie vragen zich voorts af of de transitievergoeding mede gezien moet worden als een aanvullende inkomensvoorziening, gelet op de voorgestelde beperking van de werkloosheidsuitkering? Indien dit het geval is, vragen zij of het dan niet ook van belang is in hoeverre bij (collectieve) arbeidsovereenkomst boven- en na-wettelijke werkloosheidsuitkeringen zijn afgesproken. Zij vragen zich af of in artikel 7:673, zesde lid, niet de mogelijkheid opgenomen zou moeten worden om ook in verband daarmee nadere regels te stellen over het in mindering brengen van dergelijke uitkeringen.

De regering stelt voorop dat – zoals ook de leden van de verschillende fracties opmerken – de transitievergoeding enerzijds is bedoeld als compensatie voor (de gevolgen van) het ontslag en anderzijds om de werknemer met behulp van de hiermee gemoeide financiële middelen in staat te stellen de transitie naar een andere baan te vergemakkelijken. Dit tweeledige doel geeft de transitievergoeding dan ook een eigen, hybride, karakter. In reactie op de vragen van de D66-fractie is van belang op te merken dat in verband met de introductie van de transitievergoeding en overige wijzigingen in het ontslagrecht het criterium of het ontslag redelijk is mede in het licht van de gevolgen voor het ontslag voor de werknemer en de door de werkgever getroffen voorzieningen deze gevolgen te verzachten, is komen te vervallen. Gekozen is voor een eenduidig systeem, waarbij elke werknemer met een dienstverband dat ten minste 24 maanden heeft geduurd recht heeft op een transitievergoeding en de wijze van opbouw van dit recht wettelijk is verankerd. Dit bevordert de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en geeft duidelijke handvatten aan partijen voor het kunnen beëindigen van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden. Voor het uitzonderlijke geval er sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, voorziet het wetsvoorstel overigens in de mogelijkheid voor toekenning van een additionele billijke vergoeding aan de werknemer.

De zorgplicht waar de leden van de SGP-fractie aan refereren is op zichzelf niet nieuw en volgt uit het goed werkgeverschap. Op grond van het criterium kennelijk onredelijk ontslag zoals we dat thans in het BW kennen kan een ontslag kennelijk onredelijk zijn als de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen om de gevolgen van het ontslag voor de werknemer te verzachten, het zogenoemde gevolgcriterium. Met onderhavig wetsvoorstel komt dit gevolgcriterium te vervallen en daarvoor in de plaats is de werkgever bij ontslag (in de regel) een transitievergoeding verschuldigd.

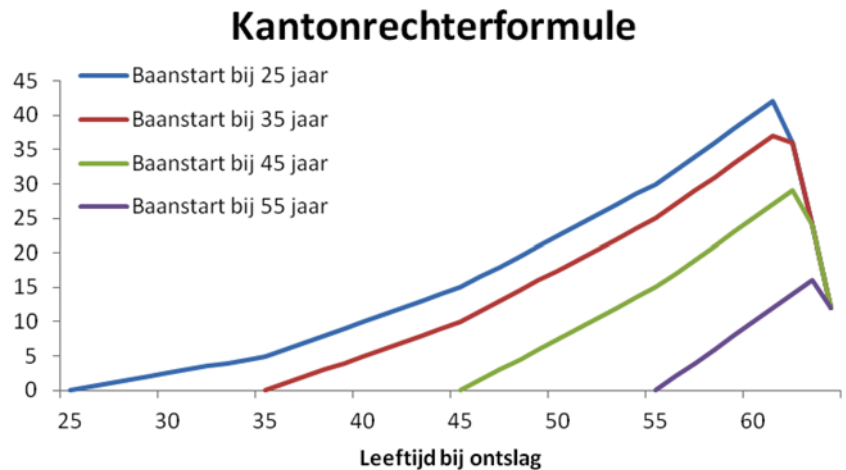
In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie geldt dat de werknemer niet verplicht is de transitievergoeding aan te wenden voor bijvoorbeeld scholing of outplacement. Immers, een werknemer kan reeds een nieuwe baan hebben of hierop zicht hebben of reeds – mede door eerdere scholing tijdens het dienstverband – in voldoende mate breder inzetbaar zijn.

In reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie merkt de regering op dat de transitievergoeding niet beschouwd dient te worden als een aanvullende inkomensvoorziening bij werkloosheid. Dit blijkt enkel al uit het feit dat de transitievergoeding verschuldigd is door de werkgever ongeacht het antwoord op de vraag of de werknemer na het eindigen van de arbeidsovereenkomst aansluitend werkloos is of aansluitend een andere arbeidsovereenkomst aan gaat. In beide genoemde situaties is de werkgever de transitievergoeding verschuldigd.

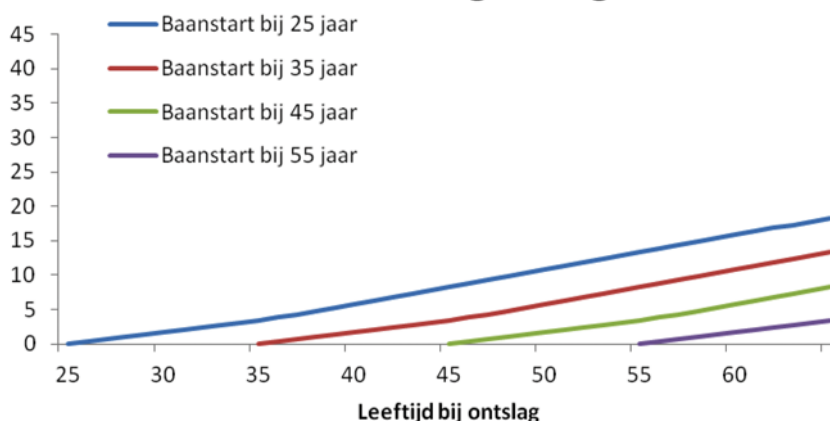
De leden van de fractie van D66 vragen de regering om een vergelijking te maken tussen de huidige ontslagvergoeding en de in dit wetsvoorstel uitgewerkte transitievergoeding conform de presentatie van figuur 5.3 op bladzijde 37 van het achtergronddocument bij de CPB Policy Brief 2013/02 «Ouderen aan het werk».

In onderstaande grafieken wordt de vergelijking gemaakt tussen de vergoeding volgens de kantonrechtersformule (met correctiefactor één) en de opbouw van de transitievergoeding, conform de gevraagde presentatie. De hoogte van de vergoeding is weergegeven in aantallen maandsalarissen. Dit gebeurt voor mensen die vanaf verschillende leeftijden bij hun werkgever zijn gaan werken. Bij de grafiek van de transitievergoeding is er van uitgegaan dat het een werknemer met een modaal inkomen betreft, waardoor de maximering van de transitievergoeding op € 75.000 geen effect heeft. Tot slot is uitgegaan van een AOW-leeftijd van 65 jaar, opnieuw aansluitend bij de wijze van presentatie van het CPB.

Aantal maandsalarissen ontslagvergoeding volgens kantonrechtersformule



Transitievergoeding



De leden van de SP-fractie vragen waarom het normbedrag bij ontslagvergoedingen lager is dan in de huidige situatie en vragen om een onderbouwing hiervoor. De leden vragen de regering aan te geven wat de gevolgen zijn voor de hoogte van compensatie die vaak op basis van de huidige kantonrechttersformule wordt afgesproken in sociale plannen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de wettelijke hoogte van de regeling van de transitievergoeding als minimumnorm geldt. De leden van de SP-fractie vragen of cao's met hogere compensatie voor ontslag dan nu in het wetsvoorstel staan algemeen verbindend worden verklaard.

Eén van de doelen van het wetsvoorstel is het minder kostbaar maken van het ontslag voor werkgevers en het stelsel meer te richten op het vinden van een nieuwe baan. Dat de gemiddelde vergoedingen in het nieuwe stelsel, mede door de aftrekbaarheid van kosten van maatregelen gericht op het voorkomen of verkorten van werkloosheid, lager zijn dan in het huidige systeem, draagt bij aan lagere werkgeverskosten bij ontslag. Daardoor wordt niet alleen het aangaan van vaste contracten bevorderd, maar – gelet op de onafhankelijkheid van het betalen van de transitievergoeding van de gevolgde ontslagroute en van het soort contract – worden ook de verschillen tussen vaste en tijdelijke werknemers verkleind. Ook wordt de mobiliteit van met name oudere werknemers niet ontmoedigd. Anders dan bij de vergoeding op grond van de kantonrechttersformule, is leeftijd bij de opbouw van de transitievergoeding geen bepalende factor. Het wetsvoorstel introduceert een wettelijke genormeerde transitievergoeding. De sociale partners hebben de vrijheid om daarnaast zelf afspraken te maken over ontslagvergoedingen in sociale plannen of in cao's. Deze afspraken worden, onder staand avv-beleid, in principe ge-avv'd. Cao-bepalingen worden algemeen verbindend verklaard mits deze niet in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving en aan andere procedurele voorwaarden is voldaan zoals het meerderheidsvereiste.

De regering ziet de transitievergoeding niet als minimumnorm voor vergoedingen. In de ogen van de regering is de transitievergoeding in principe afdoende en zijn aanvullingen vanuit cao's uit dien hoofde niet noodzakelijk. Hierbij tekent de regering verder aan dat het inperken van de ontslagkosten een van de doelstellingen is van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de 50PLUS-fractie geven aan dat momenteel ontslagvergoedingen via de kantonrechter niet alleen afhankelijk zijn van het dienstverband, maar ook van de leeftijd van de werknemer. Genoemde leden vragen of de regering kan aangeven wat de achterlig-

gende argumenten hiervan zijn en in hoeverre die nog relevant zijn in de huidige tijd. Heeft de regering op enige wijze met deze argumenten rekening gehouden in het huidige wetsvoorstel en zo ja, op welke manier, zo vragen de leden.

Volgens de huidige wet kunnen kantonrechters bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst een vergoeding naar billijkheid toekennen. De huidige kantonrechtersformule is een rekenmodel dat door de Kring van Kantonrechters zelf is ontwikkeld voor de toekenning van vergoedingen bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst. In deze formule is de vergoeding niet alleen afhankelijk van de lengte van het dienstverband, maar ook van de leeftijd (er wordt uitgegaan het principe van «gewogen dienstjaren»). De achterliggende gedachte hierbij is, dat oudere werknemers kwetsbaarder zijn op de arbeidsmarkt, en uit dien hoofde een hogere vergoeding zouden moeten krijgen bij ontslag.

De regering ziet, zoals ook is aangegeven op pagina 24 van de memorie van toelichting, de directe leeftijdsafhankelijkheid van ontslagvergoedingen als een tekortkoming van het huidige stelsel. Werkgevers zijn daardoor soms terughoudend een nieuwe (oudere) werknemer in dienst te nemen. Oudere werknemers durven een nieuwe baan soms niet aan, omdat ze daarmee hun opgebouwde rechten op een vergoeding verliezen. De regering streeft er al geruime tijd naar dat arbeidsparticipatie van oudere werknemers steeds meer als een normaal gegeven wordt beschouwd en werkt daar ook aan door het stimuleren van de duurzame inzetbaarheid van werknemers. De Stichting van de Arbeid heeft een soortgelijke ambitie ook geformuleerd in de Beleidsagenda 2020. Een ontslagvergoeding waarvan de hoogte mede afhankelijk is van leeftijd verdraagt zich niet met het streven de arbeidsmarktpositie van ouderen te normaliseren.

Dat neemt niet weg dat de arbeidsmarktpositie van ouderen de komende jaren nog achterblijft. Daarom geldt voor werknemers van 50 jaar en ouder tot 2020 een hogere vergoedingsregeling. De transitievergoeding voor 50-plussers met een dienstverband van meer dan tien jaar wordt tot 2020 gesteld op één maand per dienstjaar boven de 50. Hierdoor zullen er voor deze groep werknemers meer middelen beschikbaar zijn om de transitie naar een andere baan te vergemakkelijken wat past binnen de van-werk-naar-werk benadering die de regering en sociale partners nastreven.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen in hoeverre de regering rekening heeft gehouden met het feit dat een oudere werknemer die onder het nieuwe recht ontslagen wordt een beduidend lagere ontslagvergoeding zal krijgen dan onder het «oude recht» en deze ook niet meer fiscaal vriendelijk in een stamrecht BV kan onderbrengen om zo zijn teruggang in inkomen na ontslag te kunnen compenseren.

Anders dan deze leden doen veronderstellen geldt onder het «oude recht» niet dat elke (oudere) werknemer recht heeft op een ontslagvergoeding. Dat betekent dat onder het nieuwe recht er oudere werknemers zullen zijn die er op vooruit gaan en oudere werknemers die als gevolg van het verlagen van de berekeningsmaatstaf er op achteruit zullen gaan. Verder merkt de regering op dat de berekeningsmaatstaf voor werknemers die langer dan 10 jaar in dienst zijn van een werkgever, over de jaren daarna, hoger is (namelijk ½ maandsalaris per dienstjaar) en voorts dat er tot 1 januari 2020 een overgangsregeling geldt voor werknemers die bij ontslag 50 jaar of ouder zijn. Voor hen geldt dat als zij langer dan 10 jaar in dienst zijn geweest, de berekeningsmaatstaf 1 maandsalaris per dienstjaar bedraagt over de jaren dat de werknemer na het bereiken van

de leeftijd van 50 jaar bij de werkgever in dienst is geweest. De regering meent dat hiermee voldoende rekening wordt gehouden met de positie van oudere werknemers en merkt daarbij tevens op dat door de lagere berekeningsmaatstaf van de transitievergoeding, het voor werkgevers aantrekkelijker wordt oudere werknemers in dienst te nemen dan thans het geval.

De leden van de fracties van de SP en PVV vragen welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het niet van toepassing laten zijn van de transitievergoeding bij arbeidsovereenkomsten van twee jaar of minder. In dit verband vragen de leden van de PVV-fractie zich ook af waarom niet is gekozen voor een minimum transitiebudget voor iedere werknemer met een plus naarmate er meer dienstjaren zijn. Dat zou werkgevers stimuleren ook flexwerkers te scholen.

In het kader van goed werkgeverschap heeft de werkgever een zorgplicht voor de werknemer, ook bij ontslag. Die zorgplicht reikt naar de mening van de regering echter niet zover dat de werkgever verantwoordelijk is voor het betalen van een vergoeding bij dienstverbanden van korter dan twee jaar. De termijn van twee jaar brengt dan ook tot uitdrukking dat een werkgever alleen bij langer durende arbeidsrelaties gehouden is tot het betalen van een vergoeding en sluit aan – als het gaat om tijdelijke werknemers – bij de voorziene (nieuwe) termijn voor de ketenbepaling waarna een vast dienstverband ontstaat (na twee in plaats van na drie jaar). Een minimumvergoeding verhoudt zich niet tot het hiervoor geformuleerde uitgangspunt waarbij wordt opgemerkt dat een werknemer ook een eigen verantwoordelijk heeft als het gaat om scholing.

De leden van de VVD-fractie, de PVV-fractie en de D66-fractie stellen vragen over het recht op een transitievergoeding in relatie tot de uitzendonderneming. De leden van de VVD-fractie vragen of er ook een transitievergoeding is verschuldigd wanneer een uitzendbureau een baan vindt voor een werknemer nadat deze twee jaar in dienst is geweest bij een andere werkgever. Zij vragen of de regering dit wenselijk vindt in het licht van het feit dat de werknemer al een baan gevonden heeft. De leden van de PVV-fractie vragen naar de mening van de regering over het standpunt van de NBBU dat uitzendondernemingen vanwege de transitiefunctie die zij hebben uitgezonderd zouden moeten worden van de regeling inzake transitievergoeding. De leden van de D66-fractie vragen de regering te reageren op een casus uit een position paper van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU). Aldus de leden wordt hierin gesteld dat het zo kan zijn dat de uitzendonderneming een transitievergoeding moet betalen wanneer de inlenende organisatie een vast contract aanbiedt aan de uitzendkracht. Dit zou het geval zijn als het uitzendbureau dit aan de uitzendkracht meldt en de aanzegtermijn met het oog daarop niet wordt verlengd. Zij vragen of dit klopt en of dat ook het geval is als de werknemer ermee akkoord gaat dat de aanzegtermijn niet wordt verlengd.

Een uitzendonderneming is een transitievergoeding verschuldigd indien de werknemer 24 maanden of langer in dienst is van de uitzendonderneming en de werknemer op initiatief van de uitzendonderneming wordt ontslagen. In het door de leden van de VVD-fractie vermelde voorbeeld, is noch sprake van een arbeidsovereenkomst tussen de werknemer en de uitzendonderneming, noch sprake van ontslag door de uitzendonderneming, zodat de uitzendonderneming geen transitievergoeding verschuldigd is.

De regering gaat ervan uit dat de strekking van de vraag van de leden van de PVV-fractie zich beperkt tot die werknemers van een uitzendonderneming die aan een derde ter beschikking worden gesteld om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde. De regering deelt het standpunt van de NBBU niet. Immers, een transitievergoeding is pas verschuldigd bij ontslag, een moment waarop een uitzendonderneming een transitiefunctie ten aanzien van deze werknemer niet langer vervult. In het voorbeeld dat de leden van de D66-fractie beschrijven, geldt dat een transitievergoeding verschuldigd is zodra de arbeidsovereenkomst tussen de uitzendonderneming en de werknemer op initiatief van de werkgever is beëindigd. De werknemer zal in een dergelijk geval zelf bepalen of hij al dan niet in dienst treedt van de inlenende organisatie, zodat de beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst met de uitzendonderneming in dit geval geacht moet worden te zijn verricht op initiatief van de werknemer. Indien het initiatief voor de beëindiging van de arbeidsovereenkomst bij de werknemer ligt, is de uitzendonderneming geen transitievergoeding verschuldigd. Overigens geldt dat in het geschetste voorbeeld in de regel sprake zal zijn van het doorlopen van de arbeidsduur voor de berekening van de opbouw van de transitievergoeding, nu de inlenende organisatie in de regel als opvolgend werkgever zal worden beschouwd. Tot slot merkt de regering voor de volledigheid op dat de aanzegtermijn op grond van het nieuw voorgestelde artikel 7:691, tweede lid, BW niet geldt in geval het uitzendbeding van toepassing is.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de fiscale behandeling van de transitievergoeding. Zij vragen of het een jaarlijks op te bouwen recht betreft of het een rekenregel bij ontslag betreft. Ook vragen zij of het de bedoeling is dat werknemers tijdens het dienstverband hierover al belasting moeten afdragen en vragen als dit zo is naar een overgangsregeling voor oudere werknemers.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 11, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat de aanspraak op een transitievergoeding niet tot het fiscale loon behoort. Gedurende de opbouwperiode wordt er derhalve geen belasting over afgedragen. De heffing vindt plaats bij eventuele uitbetaling van de transitievergoeding.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het voorstel om geen schorsende werking toe te kennen aan hoger beroep voor de uitbetaling van de transitievergoeding, onder meer met betrekking tot de fiscaliteit. Zij vragen wat op welke wijze is geregeld dat gevolgen voor de transitievergoeding van uitspraken in hoger beroep of cassatie ordentelijk worden gecorrigeerd. Zij vragen voorts hoe de regering omgaat met het spanningsveld dat werknemers hun transitievergoeding vaak direct willen inzetten, terwijl dit gedrag anderzijds bij correcties naar aanleiding van hoger beroep of cassatie tot (grote) problemen kan leiden. Zij vragen om een nadere toelichting op de beoogde systematiek.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de situatie waarin de werknemer in financiële problemen is gekomen door het terugbetalen van zijn grotendeels ongebruikte transitievergoeding vanwege vernietiging van de opzegging.

Uitgangspunt is dat bij terugkeer naar de werkplek het recht op een transitievergoeding herleeft. De werkgever kan besluiten de ten onrechte ontvangen belaste vergoeding in geld terug te vorderen of kan besluiten af te zien van terugvordering. In geval van terugbetaling na terugvordering in hetzelfde kalenderjaar als het jaar van de achteraf gezien ten

onrechte uitbetaling, betaalt de werknemer het netto ontvangen bedrag terug aan de werkgever. Verrekening vindt plaats door de werkgever. Het bruto bedrag dat hoort bij dit netto bedrag is dan negatief loon in het tijdvak van de terugbetaling. Indien terugbetaling na terugvordering plaatsvindt in een kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de betaling van de transitievergoeding heeft plaatsgevonden, dan betaalt de werknemer het bruto bedrag terug aan de werkgever. In dat geval betaalt de werknemer feitelijk meer terug (bruto) dan dat hij netto heeft ontvangen. Het verschil is de op de transitievergoeding ingehouden loonheffing. Doordat het bruto bedrag negatief loon vormt in het jaar van terugbetalen, ontvangt de werknemer die ingehouden loonheffing via zijn loonstrookje terug. Mocht de werknemer inmiddels van werkgever zijn veranderd dan kan hij het negatieve loon via zijn aangifte inkomstenbelasting verrekenen. Het ontvangen en eventueel terugbetalen van de transitievergoeding kunnen gevolgen hebben op het inkomen voor de inkomensafhankelijke regelingen zoals zorg- en huurtoeslag.

Ten aanzien van de door de PvdA-fractie geschetste situatie geldt het volgende. Als de arbeidsovereenkomst is opgezegd en de werknemer vervolgens de rechter verzoekt om de opzegging te vernietigen, is de werknemer zich er logischerwijs van bewust dat zijn verzoek ook daadwerkelijk tot deze vernietiging zou kunnen leiden. Het risico op het mogelijk moeten terugbetalen van de transitievergoeding is hier onlosmakelijk mee verbonden, zodat het bezien in dat licht niet voor de hand ligt dat de werknemer zijn transitievergoeding reeds opsoupeert en in de financiële problemen komt door het terugbetalen daarvan. Mocht hiervan onverhoopt toch sprake zijn, dan kunnen werkgever en werknemer onderling terugbetalingsafspraken maken. Overigens kan de werknemer – indien hij niet wenst terug te keren naar zijn voormalig werkgever – in plaats van vernietiging ook verzoeken om een billijke vergoeding.

De regering is van mening dat het door de leden van de SGP-fractie benoemde spanningsveld zich bij hoger beroep en cassatie in de praktijk niet snel zal voordoen. De situatie kan aan de orde zijn als de werknemer na opzegging via UWV herstel van de arbeidsovereenkomst vordert, dit wordt afgewezen en de werknemer vervolgens hiertegen in hoger beroep gaat, alsmede in de situatie waarin de werknemer in beroep gaat tegen een beschikking op grond waarvan de arbeidsovereenkomst is ontbonden. Als in hoger beroep wordt geconcludeerd dat het verzoek tot herstel ten onrechte is afgewezen of de arbeidsovereenkomst ten onrechte is ontbonden, kan de rechter de werkgever opdragen de arbeidsovereenkomst te herstellen. Zoals in de toelichting aangegeven, zal gezien het tijdsverloop, herstel van de arbeidsovereenkomst veelal niet in de rede liggen en kan de rechter in plaats daarvan aan de werknemer, ten laste van de werkgever, een billijke vergoeding toekennen.

De leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie, PVV-fractie, D66-fractie, ChristenUnie-fractie, CDA-fractie en SP-fractie stellen vragen over de transitievergoeding en het hierop in mindering kunnen brengen van bepaalde door de werkgever gemaakte kosten.

De leden van de VVD-fractie vragen wie bepaalt of sprake is van situaties waarin een transitievergoeding kan worden verlaagd door aftrek van scholingskosten of bij nalatigheid van de werknemer.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe wordt bevorderd dat de transitievergoeding daadwerkelijk wordt aangewend voor het bevorderen van employability. Ook vragen zij zich af hoe het voornemen om de door de werkgever gemaakte kosten met het oog op de employability van de werknemer in mindering te brengen op de transitievergoeding wordt

uitgewerkt en in hoeverre de regering voornemens is de cao-partijen, in het bijzonder de werknemersorganisaties, te betrekken bij de vraag welke kosten precies in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding. Zij vragen met de PVV-fractie of een werkgever bij het aanbieden van opleidingen of cursussen die mogelijk mede of juist in het bijzonder gericht zijn op het bevorderen van de algemene arbeidsmarktpositie van de betrokken werknemer, de werknemer erover dient te informeren dat de daarmee gemoeide kosten in mindering zouden kunnen worden gebracht op een mogelijk later aan deze werknemer toe te kennen transitievergoeding. De ChristenUnie-fractie vraagt eveneens hoe de werkgever de werknemer hierover informeert en vraagt welke waarborgen er zijn met betrekking tot inspraak en de instemming van de werknemer als het gaat over het in mindering brengen van de kosten voor scholing ten tijde van het ontslag. De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welke scholingsuitgaven van de werkgever wel of niet in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een nadere toelichting over de kosten die in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding, als die kosten verband houden met maatregelen gericht op het bevorderen van het vinden van een andere baan bij (dreigend) ontslag. Zij vragen op welke wijze wordt geborgd dat de aangeboden scholing ook daadwerkelijk bijdraagt aan een betere kans op de arbeidsmarkt. Zij willen voorts weten over welke periode de ontvangen scholing wordt meegenomen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welke scholingsuitgaven van de werkgever wel of niet in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding. De PVV-fractie, ChristenUnie-fractie en CDA-fractie vragen of de regering haar voornemens met betrekking tot de inhoud van de algemene maatregel van bestuur waarin kan worden bepaald dat opleidingskosten met de transitievergoeding kunnen worden verrekend nader kan beschrijven. De leden van de D66-fractie vragen in dit kader of zij correct veronderstellen dat alle onder artikel 7:673, zesde lid, subonderdeel a en b gemaakte kosten in mindering mogen worden gebracht die gedurende de gehele duur van de arbeidsovereenkomst zijn gemaakt. Zij vragen voorts of de doelstelling van compensatie voor het – redelijke of onredelijke – ontslag beperkingen oplegt aan de mate waarin de in dat lid onder a en b bedoelde kosten in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding of dat de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels tot gevolg kunnen hebben dat, als de vorenbedoelde kosten meer bedragen dan de transitievergoeding, die vergoeding niet wordt toegekend. Zij vragen in hoeverre zich dit verhoudt met de doelstelling om – forfaitair – compensatie te bieden voor het ontslag, met name indien dat onredelijk zou zijn.

Kosten van maatregelen in verband met het eindigen of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst, gericht op het voorkomen van werkloosheid of het bekorten van de periode van werkloosheid, en kosten verband houdende met de bevordering van de brede inzetbaarheid van de werknemer die tijdens de arbeidsovereenkomst zijn gemaakt, kunnen in mindering worden gebracht op de transitievergoeding, onder bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen voorwaarden. De Stichting van de Arbeid brengt advies uit aan de regering over de vraag welke kosten hiervoor in aanmerking kunnen komen. Zowel werkgeversorganisaties als werknemersorganisaties zijn aldus bij het bepalen van de kosten die voor aftrek in aanmerking komen, betrokken. Zodra dit advies is ontvangen zal de regering de Kamer hierover informeren. Indien er een geschil zou ontstaan over de vraag of gemaakte kosten wel of niet van de

transitievergoeding mogen worden afgetrokken, is dit uiteindelijk ter beoordeling aan de rechter.

Dit geldt eveneens in geval er een geschil ontstaat over de vraag of het eindigen of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer. Wanneer partijen niet met wederzijds goedvinden de arbeidsovereenkomst beëindigen, zal de beëindiging van de arbeidsovereenkomst in dit geval veelal plaatsvinden door ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Een geschil over het al dan niet verschuldigd zijn van de transitievergoeding kan dan in diezelfde procedure bij de rechter worden beslecht.

Op de vraag over de verhouding tussen het in mindering kunnen brengen van bedoelde kosten op de transitievergoeding en de doelstelling van de transitievergoeding, is de regering hiervoor reeds ingegaan.

De leden van de fractie van D66 achten het vergemakkelijken van de transitie naar een andere baan van groot belang. Dat kan op verschillende manieren: door inspanningen van de werknemer, de werkgever en de overheid. Nu in het wetsvoorstel gekozen is voor een financiële vergoeding aan de werknemer, rijst de vraag bij de leden van de fractie van D66 in hoeverre is verzekerd dat die daadwerkelijk bij zal dragen aan het doel van het vergemakkelijken van de transitie naar een andere baan. Zij vragen of de regering inzicht heeft in de kosteneffectiviteit van inspanningen op dit gebied van respectievelijk werknemers, werkgevers en de overheid (in casu met name het UWV).

De leden van de fractie van D66 stellen dat met het wetsvoorstel is gekozen voor een financiële vergoeding aan de werknemer. De regering merkt hierbij op dat dit geen volledig beeld geeft van de maatregelen in het wetsvoorstel. Ten eerste wordt in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst af te wijken van de wettelijke regeling voor de transitievergoeding. Dit is een expliciete wens geweest van sociale partners zodat zij zelf regels kunnen treffen voor het bevorderen van van-werk-naar-werk transitie's. Zij kunnen een gelijkwaardige voorziening treffen in geld of in natura (of een combinatie daarvan) welke het equivalent vormt van hetgeen waarop een werknemer aanspraak kan maken op grond van de wettelijke regeling inzake de transitievergoeding. Ten tweede kunnen, voor zover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald, op de transitievergoeding kosten in mindering worden gebracht die verband houden met maatregelen gericht op het bevorderen van het vinden van een andere baan bij (dreigend) ontslag. Daarnaast kunnen, voor zover in de algemene maatregel van bestuur bepaald, op de vergoeding kosten in mindering worden gebracht die verband houden met het bevorderen van de bredere inzetbaarheid van werknemers en die eerder tijdens het dienstverband zijn gemaakt door de werkgever die ook de transitievergoeding verschuldigd is.

De regering is van mening dat het ontslagstelsel door bovengenoemde maatregelen activerender wordt gemaakt dan de vergoedingen in het huidige stelsel. Dat scholing en van-werk-naar-werk trajecten daadwerkelijk bijdragen aan de transitie naar een nieuwe baan blijkt onder andere uit de evaluatie experimenten van-werk-naar-werk²⁸. Daaruit blijkt dat van de werknemers die een van-werk-naar-werk traject hebben afgerond, op het moment van evaluatie 66 procent een nieuwe baan heeft gevonden. In het rapport wordt echter geen beeld gegeven van de kosteneffectiviteit van de inspanningen op dit gebied. Ook voor andere maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van transitie's rond (dreigend) ontslag geldt

²⁸ Cap Gemini Consulting, 2012, Evaluatie Experimenten Van Werk naar Werk.

dat er wel indicaties zijn van de effectiviteit, maar geen inschattingen van de kosteneffectiviteit.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering aannemelijk kan maken dat de kosten voor het vergemakkelijken van de transitie naar een andere baan hoger zijn naarmate de arbeidsovereenkomst langer heeft geduurd en waarom de vergoeding per gewerkt jaar hoger wordt na een arbeidsduur van tien jaar. Zij vragen of de voorgestelde wijze van berekening niet een prikkel impliceert voor werknemer om zo lang mogelijk in dezelfde baan werkzaam te blijven. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling om arbeidsmobiliteit weg te nemen en zo de allocatie op de arbeidsmarkt zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Ook vragen zij wat de relatie is tussen het vergemakkelijken van de transitie naar een andere baan en de hoogte van het loon van de werknemer. In het licht van de stelling van de regering dat werknemers met een hoger inkomen over het algemeen beschikken over een betere arbeidspositie, vaak sneller ander werk vinden en de inkomensderving als gevolg van ontslag eerder zelf kunnen opvangen, vragen zij waarom wordt voorgesteld de transitievergoeding mede afhankelijk te laten zijn van het loon.

De regering is van mening dat het vinden van een andere baan moeilijker is naar mate bij de werknemer langer geen transitie van-werk-naar-werk heeft plaatsgevonden. Derhalve is sprake van een koppeling van de opbouw van de transitievergoeding aan de duur van de arbeidsovereenkomst.²⁹ Dit geldt des te meer in gevallen waarin de arbeidsovereenkomst tien jaar of langer heeft geduurd, zodat de opbouw vanaf dat moment voor elke periode van zes maanden dat de arbeidsovereenkomst heeft geduurd gelijk is aan een kwart van het in geld vastgestelde loon per maand. Gelet op het – in verhouding tot de veel ruimere vergoeding zoals deze nu bij ontbinding door de kantonrechter wordt toegekend – lagere niveau van vergoeding bij ontslag, is de regering van mening dat in het wetsvoorstel een juiste balans is gevonden tussen enerzijds een opbouw die aansluit bij de positie van de werknemer op de arbeidsmarkt, en anderzijds een opbouw die zodanig is dat dit de prikkels om zo lang mogelijk in dezelfde baan werkzaam te zijn zo veel mogelijk beperkt. Het wetsvoorstel levert hiermee een bijdrage aan de mobiliteit van met name oudere werknemers, omdat zij bij een overstap naar een nieuwe baan er minder op achteruitgaan in termen van een mogelijk later te ontvangen ontslagvergoeding. Werkgevers zullen om dezelfde reden minder aarzeling ondervinden bij het aannemen van oudere werknemers. Een hogere vrijwillige mobiliteit zorgt ervoor dat werknemers sneller op plekken terechtkomen die bij hun vaardigheden passen en levert zo een bijdrage aan de duurzame inzetbaarheid van deze werknemers.

Gelet op het tweeledige doel van de transitievergoeding is het aangegeven om het loon onderdeel uit te laten maken van de berekeningsmaatstaf. Dit stelt werknemers in staat om – rekening houdend met hun inkomsten en uitgavenpatroon – met de transitievergoeding beoogde voorzieningen te kunnen treffen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de beoogde vergoeding ten opzichte van de huidige situatie niet alleen de leeftijd als factor wordt geschraapt, maar ook dat niet alle dienstjaren meetellen. Waarom acht de regering dit wenselijk, zo vragen zij. Zij vragen of de regering onderkent dat het voor werknemers die lang in dienst zijn als oneerlijk ervaren kan worden dat niet alle dienstjaren meetellen. Zij vragen waarom de regering het aantal dienstjaren niet in alle gevallen volledig wil erkennen,

²⁹ CBS, 2012, Werkhervattingskansen na instroom in de WW.

aangezien de gevolgen ten opzichte van het voorstel zowel financieel als qua omvang van de doelgroep uiterst beperkt zijn.

De transitievergoeding wordt gemaximeerd op een bedrag van € 75.000, of op een bedrag gelijk aan ten hoogste het jaarsalaris van de werknemer als dat hoger is dan € 75.000. Hierdoor geldt voor een deel van de werknemers met zeer lange dienstverbanden (langer dan 28 jaar, omdat in dat geval sprake is van een opbouw van ongeveer een jaarsalaris) dat niet alle dienstjaren effectief meetellen in de transitievergoeding. Binnen deze groep zal dit vooral gelden voor werknemers met hogere inkomens omdat voor hen de transitievergoeding is gemaximeerd op 1 jaarsalaris. Voor werknemers met een modaal inkomen geldt dat zelfs bij een dienstverband van 50 jaar alle dienstjaren effectief meetellen in de transitievergoeding.

De rechtvaardiging voor het op voornoemde wijze maximeren van de transitievergoeding is dat te hoge ontslagkosten voor werkgevers worden voorkomen en dat werknemers met een hoger inkomen over het algemeen beschikken over een betere arbeidsmarktpositie. Een transitievergoeding van maximaal een jaarsalaris wordt voor hen afdoende geacht omdat zij vaak sneller werk vinden en eerder de inkomensderving als gevolg van ontslag kunnen opvangen. Voor werknemers met lagere inkomens is een jaarsalaris wellicht niet toereikend. Voor hen kan de transitievergoeding daarom oplopen tot maximaal € 75.000 als hun jaarsalaris lager is dan dat bedrag.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in te gaan op de redenen waarom de transitievergoeding niet verschuldigd is als de arbeidsovereenkomst eindigt of niet wordt voortgezet nadat de werknemer de AOW-gerechtigde leeftijd of een hogere of lagere overeengekomen pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, of als de arbeidsovereenkomst niet wordt voortgezet in verband met het bereiken van die leeftijd. Voorts vragen deze leden of overwogen is om gezien de karakteristieken van AOW-gerechtigden – bijvoorbeeld het gegeven dat zij (in de regel) niet financieel afhankelijk zijn van hun werkzaamheden, omdat zij AOW en vaak aanvullend pensioen ontvangen – om een uitzondering voor hen te maken op de ketenbepaling.

Het verschuldigd zijn van de transitievergoeding geeft invulling aan de zorgplicht die een werkgever heeft ten opzichte van een werknemer die wordt ontslagen of waarvan het tijdelijk contract niet wordt verlengd. Die zorgplicht reikt naar het oordeel van de regering niet zo ver dat een werkgever ook een transitievergoeding verschuldigd zou moeten zijn aan werknemers die als gevolg van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden ontslagen nu deze werknemers niet langer voor het voorzien in hun inkomen zijn aangewezen op het verrichten van arbeid. Het antwoord op de vraag of in het kader van dit wetsvoorstel is overwogen om voor AOW-gerechtigden een uitzondering te maken op de ketenbepaling, luidt ontkennend. Dit houdt verband met het feit dat de inrichting van de arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers die na hun AOW-leeftijd op de arbeidsmarkt actief zijn, meegenomen wordt in het hierop betrekking hebbende wetsvoorstel dat nog aan de Kamer zal worden aangeboden. Bij de aanpassing van de ketenbepaling zal ervoor worden gewaakt dat dit niet op gespannen voet staat met Richtlijn 1999/70/EG, waarin onder andere is bepaald dat maatregelen moeten worden getroffen ter voorkoming van misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat bij ernstige verwijtbaarheid van de werknemer er ook geen recht is op de transitievergoeding en vragen wanneer er sprake is van ernstige verwijtbaarheid.

Van ernstige verwijtbaarheid van de zijde van de werknemer is bijvoorbeeld sprake in de situatie:

- waarin de werknemer zich schuldig maakt aan diefstal, verduistering, bedrog of andere misdrijven, waardoor hij het vertrouwen van de werkgever onwaardig wordt;
- waarin de werknemer in strijd met eigen in de praktijk toegepaste en voor de werknemer kenbare gedragsregels van de organisatie van de werkgever, geld leent uit de bedrijfskas en zulks leidt tot een vertrouwensbreuk;
- waarin de werknemer controlevoorschriften bij ziekte herhaaldelijk, ook na toepassing van loonopschorting, niet naleeft en hiervoor geen gegronde reden bestaat;
- waarin de werknemer veelvuldig en zonder gegronde reden te laat op zijn werk verschijnt, hierdoor de bedrijfsvoering wordt belemmerd en de werkgever de werknemer hier al tevergeefs op heeft aangesproken;
- waarin de werknemer op oneigenlijke wijze heeft geprobeerd zijn productiecijfers gunstiger voor te stellen en hij hierdoor het vertrouwen van de werkgever ernstig heeft beschaamd.

Verder constateren deze leden dat in de memorie van toelichting genoemd staat dat «er als gevolg van laakbaar gedrag van de werkgever een verstoorde arbeidsrelatie is ontstaan» er een additionele billijke vergoeding aan de werknemer verschuldigd is. Moeten deze leden dit verstaan als «ernstig verwijtbaar» gedrag van de werkgever (de term die steeds in het wetsvoorstel wordt gehanteerd)? Zij vragen of de regering met de VVD van mening is dat dit echt alleen in gevallen van toepassing is wanneer een werkgever fors in de fout is gegaan en aan welke gevallen de regering denkt. Voorkomen moet worden dat dit een nieuw soort ontslagvergoeding wordt vinden de VVD-leden.

De regering is met deze leden van mening dat een aanvullende vergoeding alleen verschuldigd is bij ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de zijde van de werkgever met ontslag tot gevolg. In de desbetreffende passage op pagina 34 van de memorie van toelichting waar deze leden naar verwijzen is hiervan een aantal voorbeelden genoemd, waaronder het voorbeeld waar de leden aan refereren. Andere gevallen waaraan de regering in dit verband denkt, zijn genoemd in de door deze leden genoemde passage van de memorie van toelichting, zodat volstaan wordt met hiernaar te verwijzen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de mogelijkheid dat de rechter naast de transitievergoeding, een billijke vergoeding kan toekennen, indien sprake is van ontbinding die het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever. Deze leden kunnen zich hierin vinden, omdat zij van oordeel zijn dat ontslagen werknemers niet de dupe mogen zijn van ernstig verwijtbaar handelen, maar hebben hierbij wel een vraag. In de Memorie van toelichting wordt gesteld dat het de bedoeling is dat dit slechts in uitzonderlijke gevallen zal gebeuren. Echter, nu aan deze vergoeding naar billijkheid zelfs geen maximum is gesteld valt aldus de leden van de CDA-fractie te verwachten dat in elk geval de eerste jaren na invoering van de wet veel meer procedures zullen worden gevoerd dan voorheen, omdat de gemiddelde werknemer al gauw van mening zal zijn dat zijn ontslag onbillijk is en dat hem een zeer hoog bedrag moet worden toegekend. Zij vragen wat de regering van deze redenering vindt en waarom is er niet gekozen voor een maximering van de vergoeding naar billijkheid.

Het is uiteraard niet uit te sluiten dat een werknemer zijn geluk zal willen beproeven, maar de regering merkt wel op dat het criterium zodanig is geformuleerd dat er daadwerkelijk sprake zal moeten zijn van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de zijde van de werkgever dat ten grondslag ligt aan het ontslag, alvorens de rechter een billijke vergoeding zal kunnen toekennen. Uit de op pagina 34 van de memorie van toelichting gegeven voorbeelden blijkt dat het hier om uitzonderlijke gevallen gaat, die helaas wel voorkomen, maar bij een gemiddelde werkgever niet aan de orde van de dag zullen zijn. Het feit dat een werknemer zijn ontslag onbillijk vindt, zal niet volstaan. De hoogte van de door de rechter toe te kennen vergoeding zal – naar haar aard – in relatie staan tot het ernstig verwijtbare handelen of nalaten van de werkgever (en niet tot de gevolgen van het ontslag voor de werknemer). Zoals in het nader rapport opgemerkt, past het gezien de aard van deze vergoeding niet om hiervoor criteria op te nemen, noch een maximumbedrag. Immers, rechters moeten de mogelijkheid behouden om de hoogte van de vergoeding te bepalen op een wijze die en op het niveau dat aansluit bij de uitzonderlijke omstandigheden van het geval.

De leden van de fracties van PvdA en PVV vragen of wordt voorzien in een periodieke bijstelling of indexatie van het maximumbedrag van de transitievergoeding. Zo ja, op welk regelingsniveau kan bijstelling plaatsvinden, zo vragen zij.

Het wetsvoorstel voorziet in een bij wet voorgeschreven indexatie van het maximumbedrag van de transitievergoeding (artikel 7:673, derde lid). Aan de hand hiervan zal dit bedrag telkens met ingang van 1 januari door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gewijzigd overeenkomstig de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen, in het voorafgaande jaar is geraamd. Het bedrag wordt daarbij afgerond op het naaste veelvoud van € 1.000,-. Die wijziging geschiedt bij ministeriële regeling en wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat er na 1 januari 2020 definitief geen hogere transitievergoeding meer is voor oudere werknemers.

In het wetsvoorstel is aangegeven dat voor werknemers die bij ontslag 50 jaar of ouder zijn tot 1 januari 2020 een hogere berekeningsmaatstaf geldt. Vanaf 1 januari 2020 komt deze hogere berekeningsmaatstaf te vervallen.

De leden van de fracties van VVD, D66, ChristenUnie, CDA en SGP hebben vragen gesteld over de gevolgen van de ontslaghervorming voor kleinere bedrijven. De fractieleden van VVD en het CDA stellen voor kleine bedrijven geheel uit te zonderen van de transitievergoeding, en ook de fractieleden van de ChristenUnie vragen of er bij de vaststelling van de transitievergoeding rekening wordt gehouden met het mkb. De fractieleden van D66 maken zich daarentegen zorgen dat de uitzondering voor het mkb in de periode tot 2020 zal leiden tot rechtsongelijkheid. Daarnaast leven er een aantal concretere vragen, bijvoorbeeld hoe de grens van 25 werknemers wordt bepaald, hoe de kosten voor het mkb in het nieuwe stelsel zich verhouden tot de kosten in het oude stelsel en of bij de aftrek van scholingskosten rekening wordt gehouden met het mkb.

De regering is er zich van bewust dat een individueel ontslag bij kleinere bedrijven zwaarder aankomt, omdat de ontslagkosten in een individueel geval relatief zwaarder drukken op de bedrijfsbegroting. Mede om die

reden wordt er in de transitieperiode rekening gehouden met mkb-bedrijven, middels een uitzondering in de overgangsregeling voor 50-plussers.

Het geheel of gedeeltelijk uitzonderen van mkb-bedrijven van de regeling van de transitievergoeding stuit echter op bezwaren. Ten eerste zou dat impliceren dat werknemers bij kleine bedrijven geen of een lagere transitievergoeding krijgen dan bij grote bedrijven. Dat is een vorm van rechtsongelijkheid die moeilijk te verdedigen is en er toe leidt dat deze werknemers over geen of minder middelen zullen beschikken om de transitie naar een andere baan te bewerkstelligen. Ten tweede wordt ontslag voor mkb-bedrijven hierdoor gemiddeld goedkoper gemaakt dan voor grote bedrijven. Dat is niet in lijn met het creëren van een *level playing field* tussen ondernemingen. Om deze reden heeft de regering er, in overleg met de sociale partners, voor gekozen geen structurele uitzondering voor het mkb in te voeren. Zoals hiervoor aangegeven is er wel voor gekozen in de overgangsperiode tot 1 januari 2020 het mkb uit te zonderen van de hogere berekeningsmaatstaf van de transitievergoeding voor 50-plussers. Dit leidt weliswaar in die periode tot enig verschil tussen werknemers, maar dit verschil kan worden gerechtvaardigd nu het een tijdelijke situatie is, die nodig is omdat het mkb meer tijd nodig heeft om zich in te stellen op de invoering van de transitievergoeding.

Onderzoek van het HSI uit 2006 laat zien dat het verschil in gemiddelde ontslagkosten tussen grote en kleine bedrijven beperkt is. Zie onderstaande tabel.³⁰ Uit onderzoek komt ook naar voren dat mkb-bedrijven bij ontslag vaker gebruik maken van de UWV-route.

Aantal werknemers	5–9	10–19	20–99	100 of meer
Gemiddelde ontslagkosten in maandsalarissen	7,4	7,7	6,6	8,4

Omdat straks bij ontslag via het UWV aanspraak bestaat op een transitievergoeding, zal de UWV-route relatief duurder worden. Daar staat tegenover dat de UWV-procedure wordt versneld en de proceduretijd (anders dan nu) geheel in mindering kan worden gebracht op de opzegtermijn (met dien verstande dat er altijd een opzegtermijn van 1 maand geldt), wat juist tot lagere kosten leidt. Over de gehele linie geldt dat de ontslagkosten van bedrijven door het wetsvoorstel afnemen, met name doordat het niveau van de transitievergoeding lager ligt dan het niveau van de huidige vergoedingen via de kantonrechter.

In de door de leden bedoelde regeling is in overleg met de sociale partners gekozen voor een grens van 25 werknemers. Zoals de leden van de VVD-fractie reeds opwerpen wordt deze grens in de SZW-regelgeving vaker gehanteerd, waarbij in dit geval wordt uitgegaan van werknemers en niet van de gemiddelde loonsom. De leden van de D66-fractie hebben gevraagd om specifiek voor het mkb een aantal situaties te schetsen waarin de huidige ontslagkosten worden vergeleken met de ontslagkosten in het nieuwe stelsel. Dit is niet goed mogelijk, omdat voor de huidige situatie nauwelijks gegevens beschikbaar zijn over de ontslagkosten van het mkb en de opbouw daarvan. Verder moet worden opgemerkt dat de ontwikkeling van de kosten per ontslagroute nauwelijks zal verschillen tussen het grootbedrijf en het mkb. Het is met name het huidige relatief frequente gebruik van de UWV-route door het mkb wat kan leiden tot relatief hogere kosten voor het mkb.

³⁰ HSI, 2006, Ontslagkosten van werkgevers, tabel 1b.

De leden van de VVD-fractie vragen wie bepaalt of er sprake is dat het uitbetalen van de transitievergoeding leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de bedrijfsvoering? Zij vinden het daarnaast zeer opmerkelijk dat juist wanneer er sprake is van een slechte financiële situatie voor een bedrijf, de transitievergoeding verhoogd wordt (door een bij nader ministeriële regeling te bepalen verhoging). Dat leidt immers tot een nog slechtere financiële situatie. Ook merken deze leden op dat in het akkoord tussen de sociale partners er juist staat dat de transitievergoeding op nul kan worden gesteld, wanneer de continuïteit in het geding komt. Hoe verhoudt deze afspraak zich tot dit wetsvoorstel, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de voorgestelde wetgeving niet het risico in zich draagt dat bedrijven «het laatste zetje» naar faillissement wordt gegeven als zij zich genoodzaakt zien om werknemers te ontslaan. Immers, een bedrijf dat niet failliet is maar wel in grote financiële problemen zit, moet wel een transitievergoeding betalen. Die bedrijven hebben weliswaar de mogelijkheid om een betalingsregeling aan te vragen, maar de in het totaal te betalen transitievergoeding wordt dan zelfs opgehoogd met een nader te bepalen percentage. Die kosten staan dus gewoon in de boeken van bedrijven die al in financiële problemen zitten, waardoor de kans bestaat dat sommige kopje onder gaan. De leden vinden dat onwenselijk, temeer daar dat het risico in zich meedraagt dat er daardoor nog meer werknemers op straat komen te staan. De leden vragen zich af of de regering heeft overwogen om voor bedrijven waar dit tot «onaanvaardbare gevolgen» leidt af te zien van de plicht tot het betalen van een transitievergoeding of anders juist een vermindering van de te betalen transitievergoeding. Voorts zijn de leden benieuwd naar de duur van de voorgestelde betalingsregeling. Zij vragen hoe lang een bedrijf erover mag doen om de transitievergoeding in een dergelijk geval te betalen. Ook zijn de leden benieuwd naar het rentepercentage waarmee de regering de transitievergoeding wil ophogen in het geval er een betalingsregeling is aangevraagd. Tot slot merken de leden op dat in de brief over het sociaal akkoord van de sociale partners een ruimere hardheidsclausule is opgenomen. Daar staat namelijk de volgende passage: «een hardheidsclausule die inhoudt dat de verplichting tot betaling van een transitievergoeding kan worden verminderd dan wel op nul gesteld indien de betaling van de volledige vergoeding ertoe zou leiden dat de continuïteit van het bedrijf in gevaar komt. Dit geldt ook wanneer dit tot gevolg zou hebben dat een groter aantal ontslagen nodig is onder de voorwaarde dat de werkgever ten opzichte van de betrokken werknemers aan zijn verplichtingen als goed werkgever met betrekking tot employability en duurzame inzetbaarheid heeft voldaan.» Kan de regering ingaan op deze tekst uit het sociaal akkoord en op de reden waarom in het wetsvoorstel gekozen is voor een zeer nauwe interpretatie, zo vragen zij.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie merkt de regering op dat het in eerste instantie aan de werkgever is om te bepalen of het in één keer uitbetalen van de transitievergoeding leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de bedrijfsvoering. Als de werknemer meent dat de werkgever zich ten onrechte hierop beroept, kan hij naar de rechter die zich dan vervolgens zal moeten uitspreken over de vraag of betaling ineens inderdaad leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de bedrijfsvoering. De verhoging van de transitievergoeding waar de leden van de fracties van VVD en D66 aan refereren, is bedoeld om lichtvaardig gebruik van de betalingsregeling (en in het verlengde daarvan, beroep op de rechter) te voorkomen. Nu al uit de overige bepalingen van de wet blijkt dat een werkgever die niet tijdig de transitievergoeding betaalt wettelijke rente (3%) verschuldigd zal zijn, is besloten hierbij aan te sluiten en af te zien van een (verdere) verhoging. Een werkgever die in financiële problemen verkeert, kan hierdoor tijd winnen. Als mettertijd blijkt dat de

werkgever toch niet aan zijn betalingsverplichting kan voldoen, kan hij surseance van betaling vragen aan de rechter. In dat geval komt de verplichting tot het betalen van de transitievergoeding te vervallen. Die verplichting herleeft niet op het moment dat de surseance wordt opgeheven, hetgeen voortzetting van de activiteiten zal vergemakkelijken. De regeling als verwoord in het wetsvoorstel is in het kader van de uitwerking van de afspraken in het sociaal akkoord, van kabinet en sociale partners, met laatstgenoemden besproken, en kan op hun instemming rekenen. Als het gaat om de duur van de betalingsregeling is het voornemen deze te stellen op ten hoogste zes maanden, te rekenen vanaf een maand nadat de arbeidsovereenkomst is geëindigd.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom gekozen is voor een «nauwe interpretatie» van hetgeen sociale partners in hun akkoord hebben afgesproken over een hardheidsclausule, merkt de regering op dat het aldaar geformuleerde criterium te weinig eenduidig is om in de praktijk toepasbaar te kunnen zijn. Zo zal er niet altijd een duidelijke (aantoonbare) relatie zijn tussen het verschuldigd zijn van een transitievergoeding en het aantal werknemers dat moet worden ontslagen. Ook de aan het verlagen, of op nul stellen van de transitievergoeding, te verbinden voorwaarde, dat de werkgever ten opzichte van de betrokken werknemers aan zijn verplichtingen als goed werkgever met betrekking tot employability en duurzame inzetbaarheid moet hebben voldaan, is bij nader inzien in de praktijk niet goed hanteerbaar. Dit zou, naar de verwachting van de regering, uitmonden in vele geschillen die uiteindelijk door de rechter zouden moeten worden beslecht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten welke oplossing er is voorzien voor de financiering van de transitievergoeding als een werkgever failliet is. Genoemde leden willen weten onder welke specifieke omstandigheden en onder welke voorwaarden een transitievergoeding niet tot uitkering komt, en of het Algemeen Werkloosheidsfonds hierin een uitkomst kan bieden.

In het sociaal akkoord is overeengekomen dat het recht op een transitievergoeding niet geldt als de werkgever door het betalen daarvan in ernstige financiële problemen komt. In het wetsvoorstel wordt hiervoor een voorziening getroffen inhoudende dat de transitievergoeding niet langer verschuldigd is in de situatie van surseance van betaling of faillissement van de werkgever, of als ten aanzien van de werkgever een schuldsaneringsregeling is getroffen. Daarnaast wordt het betalen van een transitievergoeding in de vorm van een betalingsregeling over een nader te bepalen periode mogelijk gemaakt als de betaling hiervan ineens tot onaanvaardbare gevolgen leidt voor de bedrijfsvoering. Deze periode zal worden gesteld op ten hoogste zes maanden te rekenen vanaf een maand nadat de arbeidsovereenkomst is geëindigd. Op pagina 42 van de memorie van toelichting is opgenomen dat om te voorkomen dat een werkgever hier te snel toe overgaat, aan een dergelijke betalingsregeling de voorwaarde wordt verbonden dat het te betalen bedrag met een nader bij ministeriële regeling te bepalen percentage wordt verhoogd. Inmiddels is besloten af te zien van een aparte verhoging en te volstaan met de wettelijke regeling betreffende het verschuldigd zijn van de wettelijke rente (thans 3%) bij het te laat betalen van de transitievergoeding. Door toepassing van deze regeling kan de werkgever die in problemen verkeert tijd winnen. Als mettertijd blijkt dat de werkgever toch niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen, kan hij surseance van betaling vragen aan de rechter. Als de werknemer niet instemt met de betalingsregeling, kan de werknemer naar de rechter. De rechter moet zich in dat geval uitspreken over de vraag of het in één keer moeten betalen van de transitievergoeding tot onaanvaardbare gevolgen leidt voor de bedrijfs-

voering. In geval van ontbinding van de arbeidsovereenkomst kan de rechter hier gelijk uitspraak over doen als daarom wordt verzocht.

In het wetsvoorstel is niet voorzien in een regeling op grond waarvan de betalingsverplichting van de werkgever wordt overgenomen ingeval van surseance of faillissement, zoals (op grond van Hoofdstuk IV van de WW) wel het geval is met betrekking tot het loon van de werknemer. De reden hiervoor is dat ook thans de eventuele verplichtingen die een werkgever heeft ten aanzien van het betalen van een ontslagvergoeding niet op grond van Hoofdstuk IV van de WW worden overgenomen en de regering het ook niet tot haar verantwoordelijkheid rekent om hiervoor een voorziening te treffen. Verder geldt dat als sprake is van surseance of faillissement onder het huidige recht de kantonrechter in de regel ook geen ontslagvergoeding toekent. Het staat sociale partners uiteraard vrij zelf hiervoor een voorziening te treffen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat door een bevoegd bestuursorgaan mag worden afgeweken van de wettelijke regeling voor de transitievergoeding. Zij vragen wie bepaalt of sprake is van gelijkwaardigheid (bij onenigheid) en vragen naar voorbeelden van bevoegde bestuursorganen. Zij vragen of ook in dat laatste geval sprake moet zijn van gelijkwaardigheid.

Over de vraag of een in een cao of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan opgenomen voorziening gelijkwaardig is, zal – indien hierover tussen werkgever en werknemer een geschil bestaat – uiteindelijk de rechter oordelen. Voor voorbeelden van een daartoe bevoegd bestuursorgaan verwijst de regering naar hetgeen hierover is opgemerkt in reactie op vragen van leden van de D66-fractie.

3.5. Redelijke grond voor ontslag

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel een algemene plicht voor de werkgever introduceert om te werken aan herplaatsing, terwijl deze plicht momenteel alleen met betrekking tot specifieke situaties en gronden geregeld is. Zij vragen waarom de regering hiervoor kiest wanneer niet beoogd is de verantwoordelijkheid van de werkgever te verbreden. Kan de regering inzichtelijk maken dat op basis van wetgeving en jurisprudentie inmiddels van een algehele plicht om te werken aan herplaatsing sprake is. Naar deze mening verdient het de voorkeur om deze plicht op specifieke gronden te richten, aangezien het bijvoorbeeld bij disfunctioneren van werknemers niet redelijk zou zijn van werkgevers veel inspanningen tot herplaatsing te verwachten. Onderkent de regering dat onderscheid tussen de verschillende gronden noodzakelijk is, zo vragen zij.

De regering onderkent dat onderscheid tussen de verschillende gronden noodzakelijk is, in zoverre dat herplaatsing van een werknemer niet in de rede ligt als de grond voor het ontslag is gelegen in verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer, zoals op pagina 45 in de memorie van toelichting aangegeven. Datzelfde geldt, om voor de hand liggende redenen, als de grond voor ontslag is gelegen in de illegaliteit van een werknemer, of het feit dat hij in detentie verblijft. Als het gaat om andere ontslaggronden geldt op grond van de huidige regels en jurisprudentie (verwezen wordt bijvoorbeeld naar Hof Leeuwarden, 14 oktober 2008, JAR 2008/317) ook nu al dat een werkgever moet nagaan of herplaatsing in een andere passende functie mogelijk is, ook in het geval van disfunctioneren. Als het gaat om disfunctioneren is het van belang goed onderscheid te maken tussen enerzijds het niet (meer) kunnen voldoen aan gestelde functie-eisen en anderzijds gedragingen die maken dat een werknemer de

verplichtingen die volgen uit de arbeidsovereenkomst niet naleeft. In dat laatste geval is sprake van verwijtbaar handelen of nalaten en is herplaatsing niet aan de orde. In het eerste geval kan het bijvoorbeeld een (oudere) werknemer betreffen die altijd naar behoren heeft gefunctioneerd, maar voor wie het uitoefenen van de functie mettertijd steeds zwaarder is geworden en daardoor regelmatig steken laat vallen. In dat geval is het niet redelijk dat deze werknemer zou kunnen worden ontslagen, zonder dat een werkgever mogelijkheden tot herplaatsing van de betreffende werknemer heeft onderzocht.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de eventuele nadere regels over wat onder een redelijke grond voor ontslag kan worden verstaan eerst aan de Tweede Kamer kunnen worden toegezonden.

Als deze leden bedoelen te vragen of de nadere regelgeving in een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer aanhangig zullen worden gemaakt, luidt het antwoord ontkennend. In een voorhangprocedure is niet voorzien. Er is namelijk geen sprake van materie die regeling bij wet rechtvaardigt. Voorts wordt er telkens slechts op lager niveau uitwerking gegeven aan de hoofdregel zoals die in de delegatiebepaling is opgenomen. Ten slotte betreft het deels wijzigingen van bestaande lagere regelgeving die ook op dit moment geen voorhangprocedure kent.

3.6. Bepalen ontslagkeuze bij bedrijfseconomisch ontslag

De leden van de VVD-fractie lezen dat de zogenoemde «tijdens opzegverboden» in geval van een bedrijfseconomisch ontslag niet middels ontbinding omzeild kunnen worden en zij vragen of dit betekent dat er een absoluut ontslagverbod geldt. In het verlengde hiervan vragen zij wat dit betekent als een hele afdeling vanwege bedrijfseconomische redenen ontslagen wordt voor bijvoorbeeld een zieke werknemer en of deze bijvoorbeeld tijdens een reorganisatie 104 weken niet ontslagen kan worden.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat in het wetsvoorstel wordt geregeld wanneer een zogenoemd «tijdens opzegverbod» niet geldt bij bedrijfseconomisch ontslag. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als de werknemer lid is van de OR of op een kandidatenlijst voor de OR is geplaatst. In zoverre is er dus geen sprake van een absoluut opzegverbod. Wel geldt dat als het een zieke werknemer betreft het opzegverbod alleen niet geldt als er sprake is van bedrijfsbeëindiging. Dat is ook logisch omdat in dat geval de werkgever ophoudt te bestaan. Het verbod blijft wel van kracht als sprake is van het vervallen van arbeidsplaatsen anders dan wegens bedrijfsbeëindiging, dus ook als bij een werkgever alle arbeidsplaatsen binnen een afdeling komen te vervallen. De ratio hiervan is dat de werkgever verantwoordelijk is voor de re-integratie van een langdurig zieke werknemer binnen zijn bedrijf. Dat kan zijn re-integratie op zijn eigen functie maar ook op een andere functie binnen zijn onderneming, en als daar geen mogelijkheden toe bestaan, re-integratie bij een andere werkgever (het zogenoemde tweede spoor). Het enkele feit dat de arbeidsplaats van een langdurige zieke werknemer komt te vervallen, waar de werknemer mogelijk ook niet meer geschikt voor is om naar terug te keren ook al zou die blijven bestaan, betekent dan ook niet dat de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie van de werknemer daarmee tevens moet komen te vervallen. Vandaar dat in de geschetste situatie het opzegverbod van toepassing blijft en daarmee ook de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie van de betreffende werknemer.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoe de opzegging vanwege bedrijfseconomische redenen van een tijdelijke overeenkomst voor langere termijn (bijv. een overeenkomst die eindigt over 5 jaar) zich verhoudt tot de opzegging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

De regering verwijst in reactie op deze vraag naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7:671a, vijfde lid, van de wet waarin onder meer is opgenomen dat conform de huidige praktijk een werkgever tijdelijke overeenkomsten met een resterende looptijd van minder dan zes maanden dient te beëindigen voordat hij toestemming kan krijgen om een overeenkomst voor onbepaalde tijd op te zeggen. In artikel 7:671a, vijfde lid, BW, is de hoofdregel opgenomen dat de toestemming om de arbeidsovereenkomst te beëindigen niet wordt verleend indien arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd niet zijn beëindigd. Bij ministeriële regeling zal daarom een uitzondering op de hoofdregel worden opgenomen, die inhoudt dat de werkgever arbeidsovereenkomsten met een resterende duur van zes maanden of langer niet hoeft te beëindigen. Aldus geldt dat de werkgever slechts gehouden is de arbeidsrelatie met personen die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst van bepaalde tijd te beëindigen, indien deze arbeidsovereenkomsten een resterende duur kennen van minder dan zes maanden. De tijdelijke arbeidsovereenkomst van de werknemer met een resterende duur van zes maanden of meer (waaronder dus ook wordt begrepen de overeenkomst die eindigt over 5 jaar) behoeft aldus niet te worden beëindigd voordat tot beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd kan worden overgegaan.

De leden van de VVD-fractie beschrijven de situatie waarin de rechter in hoger beroep of na verwijzing in cassatie oordeelt dat het verzoek van de werkgever om ontbinding van de arbeidsovereenkomst ten onrechte is toegewezen of dat het verzoek van de werknemer om vernietiging van de opzegging of om herstel van de arbeidsovereenkomst en onrechte is afgewezen. In dat geval kan de rechter de werkgever veroordelen de arbeidsovereenkomst te herstellen of aan de werknemer een billijke vergoeding toe te kennen. De leden van de VVD-fractie vragen of de werknemer kan kiezen tussen het herstel of de vergoeding of dat hij eerst mag kiezen voor het een en als dat niet lukt voor het ander.

In de door de leden van de VVD-fractie bedoelde situatie beslist de rechter op basis van het tijdens de procedure tussen partijen en ten overstaande van de rechter gewisselde of de arbeidsovereenkomst wordt hersteld of aan de werknemer een billijke vergoeding wordt toegekend. Het staat werknemer vrij om in het zijn hoger beroepschrift de rechter enkel te verzoeken de werkgever te veroordelen de arbeidsovereenkomst te herstellen, dan wel primair om herstel te vragen en subsidiair de rechter te verzoeken de werkgever te veroordelen tot betaling van een billijke vergoeding. In beide situaties kan de rechter (in het eerste geval: ambtshalve) echter besluiten om niet tot veroordeling van herstel van de arbeidsovereenkomst over te gaan. In dat geval kent hij aan de werknemer een billijke vergoeding toe ten laste van de werkgever. Gezien het tijdsverloop tussen de opzegging of ontbinding van de arbeidsovereenkomst en de uitspraak in hoger beroep, zal de rechter hier vermoedelijk vaak toe overgaan.

De VVD-fractieleden vragen de regering of het afspiegelingsbeginsel en het gehanteerde «LIFO-beleid» het gevaar in zich heeft dat juist mensen die al lang bij een organisatie werkzaam zijn, zich niet meer gaan ontwikkelen (of scholen) en dat dit ten koste zou gaan van hun mobiliteit. Verder stellen de VVD-leden dat het beter zou zijn als voor alle leeftijdsca-

tegorieën rekening gehouden zou kunnen worden met de prestaties van werknemers en vraagt de regering om een reactie hierop.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat het door deze leden veronderstelde effect met de introductie van het afspiegelingsbeginsel als hoofdregel voor het bepalen van de ontslagkeuze (in plaats van lifo zoals dat tot begin 2006 werd toegepast) juist wordt bestreden. Als gevolg van het afspiegelingsbeginsel is de bevoorrechte positie van oudere werknemers met een lang dienstverband komen te vervallen omdat op grond van dit beginsel ontslagen evenredig worden verdeeld over de verschillende leeftijdscategorieën. Dit kan er zelfs toe leiden dat – in absolute zin – meer oudere werknemers voor ontslag in aanmerking komen dan werknemers uit andere leeftijdscategorieën. Dat binnen de verschillende leeftijdscategorieën lifo wordt toegepast, doet hier niet aan af en wordt ingegeven door de wens aan de hand van een objectief criterium de ontslagkeuze binnen een leeftijdscategorie te kunnen bepalen.

Verder is de regering het eens is met deze leden dat bovengemiddelde prestaties bij elke leeftijd beloond moeten kunnen worden. De 10%-regel, waar deze leden aan refereren, biedt dan ook die mogelijkheid. Wel is de regering van mening dat het onwenselijk is dat dit zou leiden tot meer ontslagen in de leeftijdscategorieën 15–25 jaar en 55 jaar tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd dan bij volledige toepassing van het afspiegelingsbeginsel het geval zou zijn geweest. Zoals op pagina 47 van de memorie van toelichting is vermeld, is dit gerechtvaardigd, omdat werknemers in de laagste leeftijdscategorie nog onvoldoende de gelegenheid hebben gehad om zich te manifesteren en werknemers in de hoogste leeftijdscategorie een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Dit betekent echter niet dat de maatregel niet kan worden toegepast binnen de genoemde leeftijdscategorieën, wel dat de maatregel als zodanig niet mag leiden tot meer ontslagen binnen deze leeftijdscategorieën. Ter toelichting: de 10%-regel kan gebruikt worden om werknemers die bij volledige toepassing van het afspiegelingsbeginsel voor ontslag in aanmerking zouden komen, vanwege bovengemiddelde prestaties of een meer dan gemiddelde potentie voor de toekomst te behouden. In plaats daarvan komen andere werknemers voor ontslag in aanmerking, waarbij het afspiegelingsbeginsel bepaalt welke werknemer volgens dit beginsel binnen dezelfde leeftijdscategorie vervolgens voor ontslag in aanmerking komt. Slechts in het geval de bedoelde leeftijdscategorie is uitgeput en aldus een werknemer vanwege toepassing van de 10%-regel uit een andere leeftijdscategorie volgens de afspiegeling als eerstvolgende voor ontslag in aanmerking komt, kan de beperking van de leeftijdscategorieën 15–25 en 55 jaar tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd een rol spelen. Dit kan zich voordoen als een werknemer uit bijvoorbeeld de leeftijdscategorie 25–35 jaar bovengemiddeld presteert (en overigens aan de voorwaarden voor toepassing van de 10%-regel is voldaan), maar hij de enige is binnen zijn leeftijdscategorie die voor ontslag in aanmerking komt. In dat geval is zijn leeftijdscategorie uitgeput en zal de eerstvolgende werknemer die voor ontslag in aanmerking komt afkomstig zijn uit een andere leeftijdscategorie. In geval dit de leeftijdscategorie 15–25 dan wel 55 jaar tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd betreft, is gebruikmaking van de 10%-regel niet mogelijk.

De leden van de VVD-fractie vragen of de mogelijkheid om bij cao af te wijken van de bij ministeriële regeling voorgeschreven ontslagvolgorde niet tot te veel rechtsongelijkheid leidt.

De mogelijkheid om bij cao af te wijken van de bij ministeriële regeling voor te schrijven ontslagvolgorde kan ertoe leiden dat in een onderneming of sector andere regels zullen gelden dan voor andere werknemers. De regering heeft voor deze mogelijkheid gekozen om tegemoet te komen aan de huidige praktijk waarin soms al een afwijkende regeling in een cao wordt afgesproken. Zij merkt daarbij op dat voor werknemers waar de regeling betrekking op heeft alleen sprake zal zijn van onderscheid ten opzichte van werknemers die niet onder die regeling vallen, niet van een onderscheid tussen de onder de regeling vallende werknemers, hetgeen het onderscheid aanvaardbaar maakt. Dit is ook een logische consequentie van driekwartdwingend recht in meer algemene zin.

3.7. Wederindiensttredingsvoorwaarde

De VVD-fractieleden en de PvdA-fractieleden stellen vragen over de wederindiensttredingsvoorwaarde.

De leden van de VVD-fractie vragen of de werkgever in de situatie waarin hij een werknemer ontslaat en er binnen een periode van 26 weken een soortgelijke functie ontstaat, de werkgever dan verplicht is om de «oude» werknemer weer in dienst te nemen. Ook vragen zij of de wederindiensttredingsvoorwaarde in de praktijk een dode letter is, omdat zij zich afvragen hoe iemand die ontslagen is weet of er daadwerkelijk een nieuwe vacature is ontstaan. Zij vragen of het melden van deze vacature (of het verzuim daarvan) niet een enorme verzwarende invloed heeft op de huidige wet. Zij vragen of de werkgever deze ontslagen werknemer ook een vergoeding verschuldigd is als deze al ergens anders werkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of van de wederindiensttredingsvoorwaarde kan worden afgeweken.

De wederindiensttredingsvoorwaarde wordt in het huidige recht door het UWV opgenomen in een ontslagbeschikking die is afgegeven wegens het verval van een of meer arbeidsplaatsen wegens bedrijfseconomische omstandigheden. Dit is in de praktijk geen dode letter, zoals reeds blijkt uit de jurisprudentie op dit punt. Of er een nieuwe vacature is ontstaan kan bijvoorbeeld blijken uit het feit dat een nieuw persoon werkzaam is op werkzaamheden die eerst door de ontslagen werknemer werden verricht. Bij de vraag of structureel arbeidsplaatsen komen te vervallen (een noodzakelijke voorwaarde voor ontslag op bedrijfseconomische gronden) wordt in het huidige recht en ook in het nieuwe recht 26 weken vooruit gekeken. Als niet te verwachten is dat er binnen die periode (voldoende) werk zal zijn voor de werknemer(s) die het betreft, kan toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst worden verleend. Er kunnen zich echter onvoorziene omstandigheden voordoen waardoor blijkt dat in die periode het werk aantrekt en de werkgever hier personeel voor wil aantrekken, of sprake is van vacatures voor dezelfde werkzaamheden bij een andere bedrijfsvestiging. De wederindiensttredingsvoorwaarde zorgt er dan voor dat de werkgever de werknemer in de gelegenheid moet stellen het werk te hervatten. Dit vloeit logischerwijs voort uit het feit dat de arbeidsovereenkomst enkel kan worden opgezegd als hiervoor een redelijke grond is en herplaatsing van de werknemer niet mogelijk is. De werkgever zal de werknemer een concreet aanbod moeten doen tegen de op dat moment bij hem gebruikelijke voorwaarden. Doet hij dit niet, dan komt (in het oude recht) de ontslagvergunning met terugwerkende kracht te vervallen. De eerdere opzegging op basis van de eerder verleende ontslagvergunning is in dat geval vernietigbaar door het alsnog ontbreken van de vereiste toestemming. De werkgever is verplicht de «oude» werknemer weer in dienst te nemen in het geval de werknemer dit wenst.

Voor de volledigheid merkt de regering op dat zulks uiteraard enkel kan gelden indien sprake is van dezelfde (of in geval van uitzendwerk dezelfde of vergelijkbare) werkzaamheden als die welke de werknemer verrichtte voordat zijn arbeidsovereenkomst werd opgezegd. Van een verzwaring van de regeling ten opzicht van het huidige recht is dan ook geen sprake. In geval de werkgever de werknemer niet in de gelegenheid heeft gesteld de werkzaamheden te hervatten, kan de werknemer de kantonrechter verzoeken de opzegging te vernietigen of (in geval van ontbinding) de arbeidsovereenkomst te herstellen. De werknemer kan er ook voor kiezen de rechter te verzoeken aan de werknemer ten laste van de werkgever een billijke vergoeding toe te kennen. Bij de toekenning van de vergoeding kan mede worden betrokken de situatie waarin de werknemer inmiddels een andere baan heeft gevonden.

Tot slot merkt de regering op dat elk beding waarbij de bevoegdheid de rechter te verzoeken de opzegging te vernietigen, de arbeidsovereenkomst te herstellen of de rechter te verzoeken een billijke vergoeding toe te kennen wegens schending van de wederindiensttreddingsvoorwaarde, wordt uitgesloten of beperkt, nietig is. Aldus kan niet van de wederindiensttreddingsvoorwaarde worden afgeweken.

3.8. Ontslag op staande voet

De leden van de D66-fractie constateren dat de mogelijkheid van ontslag op staande voet blijft bestaan. De leden zijn benieuwd hoeveel er van die procedures er op dit moment – onder het huidige ontslagrecht – lopen. Zal het aantal procedures veranderen naar inschatting van de regering als gevolg het nieuwe wetsvoorstel, zo vragen zij. Ook zijn de leden benieuwd naar de gemiddelde duur van de procedure met betrekking tot ontslag op staande voet en de inschatting van de regering of dat zal veranderen als gevolg van het wetsvoorstel.

Volgens een recent onderzoek van Panteia naar de ontslagkosten van werkgevers in 2012, uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken, vindt naar schatting 4% van alle ontslagen op staande voet plaats. Het onderzoek doet helaas geen uitspraak over de gemiddelde duur van de procedure met betrekking tot ontslag op staande voet. De regering heeft geen aanleiding om te denken dat het aantal ontslagen met betrekking tot ontslag op staande voet, dan wel de gemiddelde duur van zo'n procedure, zal veranderen als gevolg van het nieuwe wetsvoorstel. Genoemd onderzoek zal binnenkort aan de Kamer worden gestuurd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de vergoeding eruit ziet aan een werknemer die ten onrechte op staande voet is ontslagen. Zij vragen welke criteria hierbij een rol spelen.

Als de werknemer ten onrechte op staande voet is ontslagen, is de vergoeding die de werknemer toekomt mede afhankelijk van het soort contract dat wordt opgezegd. Als sprake is van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die niet tussentijds kan worden opgezegd, dan is de werkgever in dit geval een vergoeding verschuldigd die gelijk is aan het bedrag van het in geld vastgesteld loon over de termijn dat de arbeidsovereenkomst geduurd zou hebben als deze van rechtswege zou zijn geëindigd. De kantonrechter is bevoegd de vergoeding te matigen als deze hem gelet op de omstandigheden onbillijk voorkomt. Overigens kan de werknemer de rechter ook vragen om in plaats van het toekennen van een vergoeding de opzegging te vernietigen. In geval het een vaste arbeidsovereenkomst betreft of tijdelijke arbeidsovereenkomst die wel tussentijds kan worden opgezegd, dan kan de werknemer de rechter verzoeken een billijke vergoeding toe te kennen, naast een vergoeding

voor de ten onrechte niet in acht genomen opzegtermijn (of verzoeken de opzegging te vernietigen wegens het ontbreken van zijn schriftelijke instemming met de opzegging). De hoogte van de additionele billijke vergoeding staat – naar haar aard – in relatie tot het ernstig verwijtbare handelen of nalaten van de werkgever (en niet tot de gevolgen van het ontslag voor de werknemer).

3.9. Ontslagrecht artikelsgewijze toelichting

De leden van de D66-fractie misten in de toelichting een passage waarin betoogd wordt dat met het voorgestelde onderdeel f van het tweede lid, geen wijziging is beoogd ten opzichte van de huidige regeling van artikel 7:681, tweede lid, onder e, BW. Graag vernemen deze leden of het «aannemelijk» zijn dat de bedongen arbeid niet in aangepaste vorm kan worden verricht overeenkomst met de huidige jurisprudentie. Voorts vragen de hier aan het woord zijnde leden of de bescherming niet uitgebreid zou moeten in die zin, dat ontslag onredelijk is indien door de werkgever niet aan de werknemer ook passende andere dan de bedongen arbeid wordt aangeboden. De leden van de SGP-fractie vragen waarom ten aanzien van gewetensbezwaren de redactie van artikel 5:1, tweede lid, Ontslagbesluit niet is overgenomen.

Met het voorgestelde onderdeel f van het tweede lid van artikel 7:669 BW is, in combinatie met het eerste lid van dit artikel, de regeling opgenomen die thans geldt op grond van het Ontslagbesluit ten aanzien van gewetensbezwaarden. Hieruit volgt dat als aannemelijk is dat de bedongen arbeid niet in aangepaste vorm kan worden verricht, de werkgever moet bezien of herplaatsing van de werknemer in andere passende functie binnen een redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, mogelijk is.

De leden van de fractie van D66 vragen of de in artikel 7:669, vierde lid, BW, vervatte bevoegdheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen is voorzien in het juiste niveau van regelgeving. Zij verwijzen daarbij naar aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en vragen zich af of een algemene maatregel van bestuur niet passender zou zijn.

Ten aanzien van artikel 7:669, vierde lid, BW geldt dat de contouren van wat hierin geregeld wordt in de memorie van toelichting bij de wet zijn vermeld. In de ministeriële regeling is sprake van een uitwerking van details van de wet, waarvan bovendien te voorzien is dat in deze uitwerking binnen de contouren van de wet aanpassingen moeten kunnen gedaan om hieronder nieuwe situaties in de praktijk te kunnen vatten. Dergelijke flexibiliteit is bijvoorbeeld alleen al van belang met het oog op het snel kunnen inspelen op eventuele constructies die enkel zijn beoogd om de bescherming op grond van het BW te omzeilen. Deze mogelijkheid bestaat momenteel ook.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af welke regels de regering voornemens is vast te stellen met betrekking tot de in artikel 7:669, eerste lid, onderdeel a, BW, genoemde onderwerpen. Zij vragen of hierbij moet worden gedacht om een nadere bepaling van de reeds in het tweede lid, onderdeel a tot en met g beschreven gronden of dat het ook nieuwe redelijke gronden kan betreffen. Ook vragen zij waaraan moet worden gedacht bij nadere regels met betrekking tot herplaatsing. Indien het gaat om een definiëring van het begrip, vragen zij of het dan niet passender zou zijn dit in de wet te doen. De leden vragen waarom de regering de redelijke termijn voor herplaatsing niet in de wet zelf opneemt, nu de

regering blijkens de toelichting al afgeronde opvattingen hierover zou hebben.

De strekking van de regels die de regering voornemens is op te nemen in de ministeriële regeling zijn beschreven in de memorie van toelichting bij de wet. Hierin kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de redelijke grond voor ontslag. Nu in de wet de redelijke gronden voor ontslag limitatief zijn opgenomen, zal de ministeriële regeling niet kunnen voorzien in nieuwe redelijke gronden.

Zoals ook in de memorie van toelichting bij de wet is opgenomen, zullen in de ministeriële regeling regels worden gesteld voor werknemers die via een payrollbedrijf werkzaam zijn bij een werkgever, zodanig dat hun bescherming tegen ontslag niet afwijkt van de bescherming van werknemers die rechtstreeks in dienst zijn bij diezelfde werkgever. Ook zullen hierin regels worden opgenomen die aansluiten bij de huidige ontslagpraktijk van het UWV bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden, zoals de beoordeling van de noodzaak van verval van arbeidsplaatsen in geval er een melding in het kader van de Wet melding collectief ontslag is gedaan, regels over de beoordeling van de noodzaak van het verval van arbeidsplaatsen in een onderneming die deel uitmaakt van een concern, regels over deeltijdontslag bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden, zoals thans opgenomen in het Ontslagbesluit, en regels over hoe om te gaan met het uitbesteden van kernactiviteiten en het uitbesteden van werkzaamheden aan zelfstandigen. Bij de nadere regels met betrekking tot herplaatsing moet worden gedacht aan regels over welke arbeidsplaatsen moeten worden betrokken bij de beoordeling of binnen een onderneming een passende functie beschikbaar is, alsmede aan regels over welke elementen bepalend zijn bij de beoordeling van de vraag of een functie passend is. Dit geldt evenzeer voor de lengte van de redelijke termijn voor herplaatsing. De contouren hiervan zijn weliswaar opgenomen in de memorie van toelichting, maar de technische uitwerking zal in de ministeriële regeling worden opgenomen. De gedetailleerdheid van deze regelgeving leent zich niet voor opname in de wet.

Ten slotte verwijst de regering in dit verband naar het in deze nota gegeven overzicht van alle lagere regelgeving bij de wet.

De leden van de fractie van D66 vragen om voorbeelden van «naar aard en strekking vergelijkbare opzegverboden».

Een voorbeeld hiervan is het opzegverbod uit artikel 104 van de Pensioenwet, waarin geregeld is dat de arbeidsovereenkomst van een werknemer die lid is van een bestuur van een pensioenfonds, een deelnemersraad of van een verantwoordingsorgaan niet opgezegd kan worden. Op dezelfde wijze kan ook, nu of in de toekomst, in andere regelgeving een opzegverbod worden opgenomen dat naar aard en strekking vergelijkbaar is met de opzegverboden die in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een redactionele wijziging wil overwegen in artikel 7:672 BW om het onderscheid tussen de beëindiging van contracten voor bepaalde en onbepaalde tijd beter tot uitdrukking te brengen, omdat dit in de praktijk regelmatig tot misverstanden leidt.

Opzegging van een arbeidsovereenkomst kan zowel betrekking hebben op een contract voor bepaalde als onbepaalde tijd. Naar het oordeel van de regering doen zich daarbij geen problemen voor ten aanzien van artikel 7:672 BW. De onduidelijkheid doet zich eerder voor bij contracten

voor bepaalde tijd zonder mogelijkheid van tussentijdse opzegging. Die situatie wordt nu geregeld in het voorgestelde artikel 7:677, vierde lid, BW.

De leden van de fractie van D66 vragen te verduidelijken wat in het voorgestelde artikel 7:673, zesde lid, BW, wordt verstaan onder nadere voorwaarden, en of het ook kan gaan over individuele gevallen. Voorts vragen deze leden of het niet beter is in de wet het beginsel vast te leggen dat de in de onderdelen a en b genoemde kosten steeds in mindering worden gebracht, waarbij de voorwaarden waaronder dit gebeurt in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Met nadere voorwaarden wordt inderdaad bedoeld op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen voorwaarden waaronder bepaalde kosten in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding. Artikel 7:673, zesde lid, BW, zal bij nota van wijziging worden aangepast, om dit te verduidelijken. Tevens zal dit artikellid zo worden aangepast dat alleen de voorwaarden waaronder bepaalde kosten in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Het beginsel dat de kosten, bedoeld in de onderdelen a en b van artikel 7:673, zesde lid, BW, in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding wordt dan, conform de wens van de leden van de fractie van D66, in de wet vastgelegd. In de algemene maatregel van bestuur zullen alleen algemene categorieën worden opgenomen, welke niet toegespitst zijn op een bepaalde werkgever of werknemer.

De leden de fractie van D66 vragen of uit artikel 7:673, lid 6, onderdeel a, BW voldoende duidelijk blijkt dat kosten die in zijn algemeenheid zijn gemaakt ten behoeve van het personeel niet in mindering gebracht mogen worden op de transitievergoeding. Zij vragen het wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.

In onderdeel a gaat het over de kosten (gericht op het voorkomen van werkloosheid of verkorten van de periode daarvan) die gemaakt worden bij het beëindigen of niet voorzetten van een arbeidsovereenkomst. Het gaat derhalve om kosten die in de specifieke situatie waarin de arbeidsovereenkomst van een individuele werknemer wordt beëindigd zijn gemaakt, en niet om kosten die meer in het algemeen ten behoeve van het personeel worden gemaakt. Om elke onduidelijkheid hierover weg te nemen zal de desbetreffende bepaling bij nota van wijziging op dit punt worden verduidelijkt.

De leden van de D66-fractie signaleren een drukfout in artikel 673a.

Dit wordt bij nota van wijziging gecorrigeerd.

De leden van de fractie van D66 vragen of verwijzingen naar artikel 7:673a niet geschrapt moeten worden als dat artikel met ingang van 1 januari 2020 vervalt.

De leden van de fractie van D66 merken terecht op dat verwijzingen naar artikel 7:673a BW geschrapt moeten worden, nu dit artikel met ingang van 1 januari 2010 vervalt. Daarin is reeds voorzien in artikel XXIV.

De leden van de fractie van D66 vernemen graag wat de verhouding is tussen de voorgestelde tekst van het tweede lid van artikel 7:676 BW en het zesde lid van artikel 7:671a BW en vragen het onderscheid te motiveren.

In artikel 7:671a, zesde lid, BW is geregeld dat de werkgever bij de opzegging schriftelijk opgave van de reden van de opzegging doet, terwijl in artikel 7:676, tweede lid, BW is geregeld dat de werkgever alleen schriftelijk opgave doet van de reden van de opzegging als de werknemer daarom verzoekt.

Artikel 7:676 BW ziet op de situatie waarin de arbeidsovereenkomst tijdens de proeftijd wordt opgezegd. In die situatie is het niet nodig voor te schrijven dat altijd schriftelijk opgave van de reden van de opzegging gedurende de proeftijd wordt gedaan. De werkgever hoeft ook niet perse een reden te hebben voor de opzegging. Bij een opzegging van de arbeidsovereenkomst na toestemming van het UWV dient wel opgave te worden gedaan van de reden van de opzegging. In die situatie dient er immers een redelijke grond te bestaan voor de opzegging. De werkgever stelt de werknemer daarvan op de hoogte bij de opzegging.

De fractieleden van D66 vragen of de kantonrechter een opzegging die in strijd is met artikel 7:671, eerste lid, BW, niet ook moet kunnen vernietigen.

In het voorgestelde artikel 7:681, eerste lid, aanhef en onderdeel a, BW, is reeds geregeld dat de kantonrechter de opzegging van de arbeidsovereenkomst kan vernietigen als de werkgever heeft opgezegd in strijd met artikel 7:671 BW.

De leden van de fractie van D66 misten een toelichting bij de in artikel 7:681, eerste lid, onderdeel c, BW, opgenomen uitzondering voor werkzaamheden die door een zelfstandige worden verricht.

Het artikelonderdeel zal bij nota van wijziging zodanig worden aangepast dat de uitzondering voor werkzaamheden verricht door een zelfstandige in dit artikel komt te vervallen. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van fractie van D66 vragen wat er gebeurt als een werkgever de arbeidsovereenkomst opzegt zonder toestemming van UWV.

In artikel 7:671 BW is geregeld dat de arbeidsovereenkomst onder andere rechtsgeldig kan worden opgezegd als de werkgever daarvoor toestemming van UWV heeft gekregen. Had de werkgever geen toestemming van UWV (en was ook geen van de overige situaties uit artikel 7:671 BW aan de orde) dan kan de opzegging van de arbeidsovereenkomst op verzoek van de werknemer worden vernietigd door de kantonrechter. In artikel 7:681 (eerste lid, aanhef en onderdeel a) BW is namelijk geregeld dat de kantonrechter de opzegging van de arbeidsovereenkomst kan vernietigen, of op zijn verzoek aan de werknemer een billijke vergoeding kan toekennen, als is opgezegd in strijd met artikel 7:671 BW.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe een ontslag waarvoor door het UWV een vergunning gegeven is in strijd kan zijn met het voorgestelde artikel 7:669 BW.

Uiteraard is het uitgangspunt dat als het UWV toestemming verleent om de arbeidsovereenkomst op te zeggen, de opzegging niet in strijd is met het voorgestelde artikel 7:669, eerste lid en tweede lid, onderdelen a en b, BW. Als de werknemer echter toch van mening is dat er geen redelijke grond bestond voor de opzegging van de arbeidsovereenkomst, of bijvoorbeeld dat de ontslagkeuze niet in overeenstemming is met daarvoor gestelde regels, kan hij de kantonrechter verzoeken de arbeids-

overeenkomst te herstellen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de toestemming is verleend aan de hand van onjuiste informatie. Ook kan het voorkomen dat er nieuwe feiten en omstandigheden zijn, die het UWV niet meegewogen heeft bij het oordeel over het verzoek om toestemming om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. De kantonrechter zal in dergelijke gevallen, net als het UWV deed in verband met het verzoek van de werkgever om toestemming om de arbeidsovereenkomst op te zeggen, wederom aan de hand van dezelfde regels toetsen of er een redelijke grond voor ontslag bestaat. Het kan zich dan voordoen dat de kantonrechter tot een andere conclusie komt dan het UWV en vaststelt dat de arbeidsovereenkomst opgezegd is in strijd met artikel 7:669 BW.

De leden van de fractie van D66 vragen onder welke omstandigheden de regering het nodig acht een regeling op grond van artikel 7:682a BW op te stellen, en welke onduidelijkheid daarmee wordt opgeheven. Voorts vragen deze leden of de bepaling ook betrekking zou kunnen hebben op individuele, met name te noemen, werknemers.

De delegatiebepaling is opgenomen om het mogelijk te maken regels op te nemen voor een situatie waarin meerdere werknemers zijn ontslagen, waarna er binnen de periode van 26 weken een vacature ontstaat bij de voormalige werkgever. In deze gevallen kan onduidelijkheid bestaan over de volgorde waarin werknemers in aanmerking komen voor die vacature. Zo nodig kan in dat geval bij ministeriële regeling worden bepaald hoe dit verloopt. Daarbij zal inderdaad, zoals de leden van de fractie van D66 ook aangeven, worden aangesloten bij het afspiegelingsbeginsel. Nu het afspiegelingsbeginsel in een ministeriële regeling zal worden opgenomen, ligt het in de rede dat de regels over de volgorde waarop de wederindiensttredingsvoorwaarde wordt toegepast ook in die regeling op te nemen. Het zal daarbij uiteraard gaan om algemene regels, niet om regels per individuele werknemer.

4. Wijziging van de Werkloosheidswet inclusief passende arbeid, financiering, wijziging van de IOW en de geleidelijke afbouw van de IOAW

4.1. Inleiding

In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt met sociale partners over de duurverkorting van de WW en de mogelijkheid voor sociale partners om bij cao afspraken te maken over aanvullingen op de WW-uitkering. Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over deze cao-aanvullingen. Alvorens in te gaan op deze concrete vragen wordt een algemeen beeld geschetst over dergelijke cao-afspraken.

Daarbij is het van belang om te realiseren dat ook nu al in cao's afspraken zijn opgenomen over aanvullingen op de wettelijke uitkeringen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. De periodieke rapportages over cao-afspraken geven een beeld van de frequentie van dergelijke cao-aanvullingen. Het meest voorkomend zijn de aanvullingen die de werkgever betaalt bovenop de wettelijke plicht om bij ziekte 70% van het loon door te betalen. Aanvullingen op of na de WW-uitkering zijn minder wijd verspreid, maar zijn ook nu al opgenomen in 41 van 100 grote onderzochte cao's.³¹

De desbetreffende cao-afspraken zijn privaatrechtelijke afspraken die door sociale partners worden overeengekomen en waarvan sociale partners de polisvoorwaarden en uitvoering regelen. De rol van de overheid beperkt

³¹ Bron: Rapport SZW, Bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, een onderzoek naar cao-afspraken over bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, oktober 2013.

zich tot het algemeen verbindend verklaren. De beleidslijn is dat dergelijke afspraken in beginsel algemeen verbindend worden verklaard. Bovenstaand algemeen kader is ook van toepassing op nieuwe cao-afspraken in aanvulling op de verkorte WW.

De leden van de VVD-fractie vinden dat er een adequaat vangnet moet zijn voor mensen die werkloos worden. Een vangnet dat activerend is, maar ook een passende inkomensverzekering biedt. Maar van werknemers zelf wordt ook verwacht dat ze actief op zoek gaan naar een baan, daar zijn zij zelf verantwoordelijk voor. De voorgestelde aanpassingen van de WW kunnen op goedkeuring rekenen van deze leden, omdat de WW activerender wordt. Zij hebben nog wel vragen over dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Deze leden hebben allereerst vragen over de aanvulling op de WW door de sociale partners. Deze is nu gelimiteerd tot 14 maanden aanvullend. Wie betaalt deze 14 maanden aanvullend? Is dit een WW-uitkering die door het UWV verstrekt wordt of een privaatrechtelijke WW-uitkering? Betekent dit ook dat deze partijen afspraken maken over de zogenaamde polisvoorwaarden van deze uitkering? Wie gaat deze regeling uitvoeren? Waarom is hier eigenlijk een wettelijke basis voor nodig? Dat is niet nodig volgens de VVD-leden. Afspraken worden in beginsel algemeen verbindend verklaard. Wat bedoelt de regering met «in beginsel», zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de VVD stellen een aantal concrete vragen over de vormgeving van de cao-aanvullingen. Deze leden vragen onder meer wie de aanvulling betaalt. Dit is aan sociale partners om te bepalen. Bekend is dat de bestaande cao-aanvullingen over het algemeen direct door werkgevers of via een premie van werkgevers en/of werknemers in de cao-sector worden gefinancierd.

Ook met betrekking tot de vraag over de uitvoering geldt dat het primair aan sociale partners is om een voorziening te treffen voor de uitvoering van dergelijke regelingen. Hiervoor hebben sociale partners verschillende opties. Zo zijn er in de huidige praktijk reeds sectoren waar een externe uitvoerder is gecontracteerd, sectoren waar een fonds is opgericht dat de uitvoering verzorgt en soms is uitvoering in handen van een externe salarisadministrateur. De regering acht het daarbij niet in de rede liggen dat de uitvoering van cao-aanvullingen bij het UWV wordt belegd. De reeds bestaande cao-aanvullingen worden immers ook uitgevoerd door private partijen. Uitvoering van dergelijke cao-aanvullingen door het UWV leidt hiermee tot marktverstoring. Daarnaast speelt een rol dat het UWV een eindige verandercapaciteit heeft, die eerst moet worden ingezet op de wettelijke taken. De afspraken uit het begrotingsakkoord over versnelde invoering van het onderhavige wetsvoorstel leiden voor de komende tijd reeds tot een volle agenda voor het UWV. Het is wel denkbaar dat het UWV gegevens levert voor de uitvoering van de cao-aanvullingen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het correct is dat cao-partijen afspraken maken over de zogenaamde polisvoorwaarden voor de cao-aanvulling. Dit is inderdaad het geval. Voorts is het correct, zoals deze leden veronderstellen dat hiervoor geen wettelijke basis vereist is. Een dergelijke basis is dan ook niet opgenomen in het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie wat de regering bedoelt met de zinsnede dat de afspraken in beginsel algemeen verbindend worden verklaard. Het huidige beleid ten aanzien van algemeen verbindend verklaren laat de inhoud van cao's op grond van de contractvrijheid aan cao-partijen. Cao-bepalingen worden algemeen verbindend verklaard mits deze niet in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving en aan andere procedurele voorwaarden is voldaan zoals het meerderheidsvereiste. Dit geldt ook voor cao-afspraken over aanvullingen op de WW. Wel zal de totstandkoming van cao-aanvullingen en de

combinatie met afspraken door sociale partners die gericht zijn op duurzame inzetbaarheid en van-werk-naar-werkvoorzieningen worden gemonitord.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt gemonitord dat er ook afspraken in de cao staan over van-werk-naar-werk en investeringen in duurzame inzetbaarheid. Wanneer krijgt de Tweede Kamer hier een overzicht van? Hoe verhoudt zich dit met de motie van Van Nieuwenhuizen-Wijbenga en Van Weyenberg (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 XV, nr. 26)? Wat gebeurt er als deze afspraken niet in de cao's staan? Worden deze dan niet algemeen verbindend verklaard? Betekent dit ook dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat toetsen op de inhoud alvorens een cao algemeen verbindend te verklaren, zo vragen deze leden.

Met betrekking tot de monitoring van cao-afspraken merkt de regering op dat jaarlijks aan de Tweede Kamer een rapportage wordt gestuurd over cao-afspraken over duurzame inzetbaarheid. De meeste recente rapportage is opgenomen in Cao-afspraken 2012. Deze rapportage heeft de Tweede Kamer op 2 december 2013 ontvangen. Het wel of niet maken van afspraken over duurzame inzetbaarheid in de cao is de verantwoordelijkheid van sociale partners. Zij hebben op 9 juni 2011 in de Stichting van de Arbeid afspraken gemaakt over de «Beleidsagenda 2020», waarmee zij de duurzame inzetbaarheid van werknemers en werkzoekenden willen bevorderen en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers willen verhogen. Zij hebben zich daarbij ten doel gesteld dat de gemiddelde arbeidsparticipatie van 55-plussers in 2020 niet meer fundamenteel mag verschillen van de gemiddelde arbeidsparticipatie van 55-minners. De regering blijft de sociale partners, in lijn met de motie Van Nieuwenhuizen-Wijbenga en Van Weyenberg (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 XV, nr. 26), aanspreken op de doelen die zij hebben gesteld. Het huidige beleid ten aanzien van algemeen verbindend verklaren laat de inhoud van de cao, als gezegd, op grond van de contractvrijheid geheel aan cao-partijen. Cao-bepalingen worden algemeen verbindend verklaard mits deze niet in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving (en aan andere procedurele voorwaarden is voldaan zoals het meerderheidsvereiste). Conform de motie Van Weyenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 XV, nr. 42) wordt onderzoek verricht naar de toekomst van de avv-wetgeving. Indien blijkt dat modernisering nodig is, zullen hiervoor voorstellen worden gedaan.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom de WW-rechten en de opbouw van die rechten veranderd zouden moeten worden. De leden vragen of zij het goed begrijpen dat de regering de plannen van werkgevers en vakbonden om tot reparatie te komen ondersteunt. En als dat het geval is, vragen de leden naar het voordeel van het naast elkaar bestaan van een wettelijk systeem van WW-rechten en een semi-wettelijk, waarbij cao-afspraken algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Over dit deel van de wet hebben de leden van de SP-fractie grote bedenkingen.

De regering acht aanpassing van de WW noodzakelijk om de WW activerender te maken. Deze aanpassing heeft niet enkel betrekking op de duur en opbouw van de WW-rechten maar ook op de aanscherping van het begrip passende arbeid en de invoering van inkomensverrekening vanaf de eerste werkloosheidsdag. Over de mogelijkheid om bij cao afspraken te maken over aanvullingen zijn in het sociaal akkoord afspraken gemaakt met sociale partners. De leden van de SP-fractie wekken daarbij de indruk dat sprake is van een omvangrijke structuurwijziging. Dit is echter niet het geval. Ook nu al kennen veel cao's afspraken

over aanvullingen op of na de WW. In die zin blijft het samenspel tussen het wettelijke stelsel en het semi-wettelijke stelsel in de basis ongewijzigd.

De leden van de 50PLUS-fractie merken op dat het wetsvoorstel de mogelijkheid open laat dat sociale partners via cao-afspraken een aanvulling van 14 maanden op de WW duur van 24 maanden introduceren. Is de regering vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid van mening dat de duur van een WW uitkering niet zou moeten kunnen verschillen voor werknemers die onder een bepaalde cao werken en zij die dat niet doen, zo vragen de leden van de 50PLUS-fractie. Uiteraard zijn er voor een ieder arbeidsvoorwaardelijke verschillen, maar zo vragen deze leden, behoort het recht op een WW-uitkering en de voorwaarden waaronder het recht daartoe bestaat niet tot het voor een ieder geldend «basisrecht».

De regering deelt de opvatting van de leden van de 50PLUS-fractie in zoverre dat de duur van de wettelijke WW-uitkering niet mag verschillen voor werknemers afhankelijk van de cao waaronder ze vallen. Dit is ook niet het geval. Bepalend voor de duur van de WW-uitkering is de duur van het arbeidsverleden. Cao-bepalingen zijn op de duur van de (wettelijke) WW-uitkering niet van invloed. Dit was al zo en dit blijft zo. Iets anders is het of per cao gedifferentieerd kan worden in de hoogte en duur van eventuele cao-aanvullingen. Het maken van afspraken hierover behoort tot het domein van de sociale partners en zijn een vorm van secundaire arbeidsvoorwaarden. Het is gebruikelijk dat op dit vlak sprake is van differentiatie naar cao. Dit is al zo en blijft in de toekomst ook mogelijk gegeven de contractvrijheid van cao-partijen.

De leden van de VVD-fractie vragen een overzicht te geven van de resultaten van de van-werk-naar-werk trajecten. Hoeveel banen heeft dit concreet opgeleverd, zo vragen deze leden.

In de eindrapportage over de experimenten van-werk-naar-werk die op 17 januari 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 2012/13, 29 544, nr. 433) is hierover gerapporteerd. Hieruit blijkt dat met de experimenten 680 deelnemers zijn bereikt. Uit de evaluatie blijkt dat van de deelnemers die een van-werk-naar-werk-traject hebben afgerond (611 deelnemers), op het moment van evaluatie 66 procent (404 deelnemers) een nieuwe baan heeft gevonden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel procent van de WW-aanvragen een dagloon heeft dat zich boven het maximale dagloon bevindt.

Voor circa 7% van de instroom in de WW geldt dat zij een dagloon hebben dat op of boven het maximale dagloon ligt.

De leden van de SP-fractie vragen van welke aannames de regering uitgaat op het punt van reparatie van de WW opbouw en het derde WW-jaar. De leden vragen of de inschatting van het CPB dat dit voor 80% van de werknemers zal gebeuren realistisch is.

Het CPB veronderstelt in de doorrekening van 27 november 2013 dat bovenwettelijke reparatie plaatsvindt voor 60% van de werknemers. Dit is een lager percentage dan het door de leden van de SP-fractie genoemde aandeel van 80%. Of de veronderstelling van het CPB correct is, moet de praktijk uitwijzen. Cao-aanvullingen zijn immers een aangelegenheid van werkgevers en werknemers. Het is primair aan hen om daarover afspraken te maken. De regering geeft daarom geen inschatting van de mate van reparatie. Wel heeft de regering de verwachting dat wanneer cao-partijen hierover afspraken maken, deze hand in hand zullen gaan met

afspraken over duurzame inzetbaarheid, van-werk-naar-werk-trajecten en re-integratie. De kosten van cao-aanvullingen drukken immers volledig op de sector.

De leden van de SP-fractie vragen naar de ideeën, plannen en voorstellen van werkgevers en werknemers om de verlaging van opbouw en duur van de WW te repareren. De leden vragen of het UWV deze cao-afspraken kan uitvoeren. De leden vragen indien dat niet het geval is wie dan deze afspraken gaat uitvoeren. De leden vragen of de regering verwacht dat in alle cao's eensluitende afspraken worden gemaakt over reparatie van de WW. De leden vragen of er een nationaal werkloosheidsfonds komt voor het uitvoeren van cao-afspraken omtrent de WW. De leden vragen naar het verloop van de overdracht van rechten indien er in verschillende cao's verschillende WW-afspraken worden gemaakt over opbouw, duur en andere faciliteiten.

De vragen van de leden van de SP-fractie over de totstandkoming van cao-aanvullingen liggen in het verlengde van vragen over dit onderwerp van onder meer de VVD-fractie, de D66-fractie en de leden van de 50PLUS-fractie. Ook bij de beantwoording van deze specifieke vragen is het van belang om te realiseren dat de regering – behoudens eventueel algemeen verbindend verklaren – geen directe bemoeienis heeft bij de totstandkoming van dergelijke afspraken. Volgens de regering ligt het niet in de rede dat het UWV de uitvoering van deze regelingen ter hand neemt. Het is aan cao-partijen om te bepalen welke organisatie de cao-aanvullingen gaat uitvoeren. Hiervoor hebben sociale partners verschillende opties. Zo zijn er sectoren waar een externe uitvoerder is gecontracteerd, sectoren waar een fonds is opgericht dat de uitvoering verzorgt en soms is uitvoering in handen van een externe salarisadministrateur.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of in alle cao's eensluitende afspraken worden gemaakt en of er een nationaal werkloosheidsfonds komt voor de uitvoering. Ook voor deze beide punten geldt dat het primair aan sociale partners is om vorm te geven aan de cao-afspraken. Op voorhand is het onbekend of in alle cao's afspraken zullen worden opgenomen. Bovendien lijkt het gezien de verscheidenheid van de bestaande cao-afspraken en de contractsvrijheid van cao-partijen niet reëel om te veronderstellen dat sprake zal zijn van in alle cao's eensluitende afspraken. Tot slot stellen deze leden een vraag over de overgang van rechten. Ook hiervoor geldt dat dit primair een aangelegenheid van cao-partijen is.

De leden van de SP-fractie vragen een overzicht van het effect van (aangekondigde) cao-reparaties bij eerdere verslechtering van wettelijke rechten.

Deze vraag van de leden van de SP-fractie is zeer algemeen geformuleerd. Zo kan het genoemde effect betrekking hebben op inkomens, het uitkeringsvolume, de arbeidsmarkt of de werkgeverslasten. Het is de regering niet bekend dat hiernaar systematisch en op al deze vlakken onderzoek is gedaan. Wel is uit onderzoek bekend dat in de jaren '90 het zogenoemde WAO-gat voor bijna 90% van de werknemers is gerepareerd. Ook is zichtbaar dat de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) eind 2005 heeft geleid tot nieuwe cao-afspraken. Zo zijn in de helft van in 2013 onderzochte cao's afspraken gemaakt over cao-aanvullingen voor werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Deze cao-afspraken kunnen beschouwd worden als (gedeelte-lijke) reparatie van de verhoging van de ondergrens om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering (van 15% naar 35%). Ook zijn er 15 cao's die een aanvulling kennen op de

WGA-vervolguitkering. Tot slot zijn er cao-afspraken over aanvullingen op en na de WW met een langere looptijd dan de wettelijke WW-duur. Deze cao-afspraken kunnen gezien worden als (gedeeltelijke) reparatie van de verkorting van de maximale WW-duur van 5 jaar naar 38 maanden in 2006.

De leden van de D66-fractie ontvangen signalen dat de WW in bepaalde gevallen door werkgever en werknemer, ook bij de overheid, als overbrugging richting een vroegpensioenregeling of de AOW wordt gebruikt. Werkgever en werknemer gaan er dan bij de vertrekregeling vanuit dat de werknemer nog enige periode beroep kan doen op de WW. Weliswaar geldt daar een sollicitatieplicht, maar mogelijk gaan werkgever en werknemer er bij dergelijke constructies vanuit dat de werknemer op dusdanige wijze solliciteert dat deze volgens het UWV wel voldoet aan de plicht, maar in de praktijk nooit een baan zal vinden. De leden van de D66-fractie vragen of de regering ook dergelijke signalen ontvangt, zowel in de marktsector als in de publieke sector. Zo ja, is hier wel eens onderzoek naar gedaan, zo vragen deze leden. En wat zijn mogelijkheden om dit tegen te gaan.

De regering heeft signalen waar de leden van de D66-fractie op doelen, niet ontvangen. In het algemeen geldt dat WW-gerechtigden sollicitatie- en re-integratieverplichtingen hebben. Die verplichtingen gelden ook voor de oudere WW'ers, waar, zoals uit de vraag van deze leden blijkt, dergelijke constructies voor zouden komen. In 2004 is de sollicitatieplicht voor ww-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder nu juist opnieuw ingevoerd. Achterliggende gedachte was dat ook van oudere werknemers die werkloos worden, verwacht mag worden dat zij zich inspannen om een nieuwe arbeidsplaats te verkrijgen. Het UWV controleert op het nakomen van de verplichtingen. Zodra een werkloze werknemer een uitkering heeft aangevraagd, krijgt hij via de digitale werkmap taken toegezonden die hij verplicht moet uitvoeren. Periodiek legt de werkzoekende op verzoek van het WERKbedrijf digitaal verantwoording af over deze activiteiten. De informatie die de werkzoekende verstrekt kan aanleiding geven tot interventies door het WERKbedrijf en/of de directie Handhaving van UWV. Monitoring en handhaving door het UWV worden mede gebaseerd op risicoprofielen en het feitelijk (zoek)gedrag van de WW-gerechtigde. Daarnaast vinden steekproefsgewijze controles plaats door het UWV. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat volgens de afspraak hierover in het begrotingsakkoord de handhaving op het zoeken naar passende arbeid zal worden versterkt zodat meer WW'ers aan het werk gaan.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting over de aanvullingen op de WW die sociale partners in cao-afspraken kunnen realiseren. De leden vragen te bevestigen of het klopt dat dit nu – dus zonder dit wetsvoorstel – ook al kan. In de memorie van toelichting staat dat deze aanvulling maximaal 14 maanden kan zijn. Hoe moeten de leden van de D66-fractie dat interpreteren? Stelt de regering wetgeving voor waarbij aanvullende WW in cao's wordt gemaximeerd op 14 maanden en verandert het wetsvoorstel iets qua wetgeving als het gaat om aanvullende WW in cao's ten opzichte van de huidige situatie, zo vragen deze leden.

Het is correct, zoals de leden van de D66-fractie ter bevestiging vragen, dat ook nu al in cao's afspraken kunnen worden opgenomen over aanvullingen op of na de WW-uitkering. Qua wetgeving verandert er niets op dit vlak. Evenmin overweegt de regering wetgeving waarmee de aanvullingen worden gemaximeerd op 14 maanden. De inhoud van cao-afspraken wordt op grond van de contractvrijheid overgelaten aan cao-partijen. Wel heeft de regering de verwachting dat de cao-aanvullingen een maximum kennen van 14 maanden. In het sociaal

akkoord is immers afgesproken dat «sociale partners op cao-niveau een aanvulling van 14 maanden WW kunnen introduceren». Verder hebben sociale partners in de bipartiete afspraken van de Stichting van de Arbeid bij het sociaal akkoord afgesproken dat «met private aanvullende verzekeringen op cao-niveau, de huidige hoogte en duur van de WW-uitkeringen kunnen worden gehandhaafd». Ook dat wijst er op dat de eventuele cao-aanvullingen een maximum van 14 maanden kennen. Bovendien moeten sociale partners in de betreffende sector zelf zorg dragen voor de financiering van de cao-aanvulling.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de mate waarin nu in cao's na- en bovenwettelijk WW is opgenomen. In hoeveel cao's staan dergelijke afspraken en hoeveel werknemers vallen hieronder, vragen deze leden. Ook vragen zij wat de gemiddelde duur en gemiddelde hoogte is. Wat zijn de totale kosten van deze na- en bovenwettelijke WW en wat zijn de gemiddelde kosten per werknemer, zo vragen deze leden.

Het onderzoek «Bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid» van het Ministerie van SZW van oktober 2013 geeft enig antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie. Voorts is van belang dat in aanvulling op de periodieke cao-rapportages momenteel onderzoek wordt verricht dat meer informatie verschaft over de achtergronden, effecten en praktijk van dergelijke cao-aanvullingen. Afronding van dit onderzoek wordt in dit voorjaar verwacht. Op basis van het onderzoek van oktober 2013 kunnen de vragen van de leden van de fractie van D66 als volgt beantwoord worden. In totaal kennen 41 (van de 100 onderzochte) cao's één of meer afspraken over een bovenwettelijke aanvulling op de WW. Deze cao's zijn van toepassing op 52% van de werknemers. Het beeld met betrekking tot de hoogte van de aanvulling is zeer divers. Dit varieert van een aanvulling tussen 75% en 100% van het laatstverdiende loon. In 31 cao's is de duur van de aanvulling expliciet vermeld, waarbij in 18 cao's de maximumduur van de aanvulling de maximale WW-duur van 38 maanden bedraagt. In een aantal cao's kan de duur van de aanvulling samenhangen met de leeftijd van de werknemer. In 11 onderzochte cao's is dit het geval. Over de totale kosten en de gemiddelde kosten per werknemers moet het lopende onderzoek verder inzicht bieden.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de samenhang tussen de inperking van het publieke deel van de WW en de afspraken over de WW in cao's. Indien sprake is van nawettelijke WW, is er dan meestal sprake van een afspraak over hoeveel maanden maximaal extra nawettelijke WW wordt uitgekeerd na afloop van de WW, of zijn er afspraken gemaakt over de maximale totale duur van de WW plus nawettelijke WW? Met andere woorden, leidt de inperking van de maximale duur van de publieke WW de facto tot inperking van de totale duur van de WW voor werknemers die onder een cao vallen waarin afspraken zijn gemaakt over een nawettelijke WW en kan de regering inzicht geven hoe dit bij de meeste cao's met een nawettelijke WW zal uitpakken, zo vragen deze leden.

Beide door de leden van de D66-fractie genoemde varianten komen voor. Zo is in de cao voor het hoger beroepsonderwijs een bepaling opgenomen die regelt wat de duur van de «aansluitende uitkering» is. Deze duur is afhankelijk van leeftijd en diensttijd. Wanneer deze bepaling ongewijzigd blijft zal door de verkorting van de WW-duur de totale duur van WW plus cao-aanvulling eveneens verkorten. De cao voor de gehandicaptenzorg kent daarentegen een bepaling waarin is geregeld dat de cao-uitkering tussen 3 en 38 maanden bedraagt en dat genoten WW-uitkering in mindering wordt gebracht. Wanneer deze bepaling ongewijzigd blijft zal de totale duur van WW plus cao-aanvulling

ongewijzigd blijven. Welke soort afspraken het meeste voorkomt is de regering niet bekend.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het voorstel om de WW te beperken met het oog op een activerendere werking te rijmen is met de wens om de duur gelijk te houden door inzet van de sociale partners.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie wijst de regering er allereerst op dat naast de beperking van de WW-duur ook de aanscherping van het begrip passende arbeid en de invoering van inkomensverrekening bijdragen aan het versterken van de activerende werking van de WW. Verder is van belang dat wanneer cao-sectoren met betrekking tot de WW-duurverkorting over gaan tot reparatie dat de lasten hiervan geheel gefinancierd worden door de sector zelf. De activerende werking voor de individuele werkloze vermindert dan mogelijk. Daar staat echter tegenover dat werkgevers en werknemers in de sector langs deze weg een direct financieel belang krijgen om het beroep op de cao-aanvulling te beperken of te voorkomen. Verder hebben sociale partners in het sociaal akkoord afspraken gemaakt over de opbouw van (inter)sectorale van-werk-naar-werkvoorzieningen. Al met al is het beeld van de regering dat ook met cao-reparatie de activerende werking van de WW wordt versterkt.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de door de regering beschreven afwenteling op publieke voorzieningen als de WW door bijvoorbeeld veelvuldig en oneigenlijk gebruik van flexwerk heeft doorgewerkt in de voorstellen ten aanzien van de WW. Deze leden vragen waarom de regering niet besloten heeft de basisuitkering in de WW te schrappen en enkel uitkeringen te verschaffen op basis van opgebouwde rechten. Is het in economisch moeilijke tijden niet merkwaardig om wel een voorstel te doen om de contractsvrijheid van private partijen inzake flexwerk te beperken, terwijl een beroep op publieke voorzieningen in situaties van flexwerk juist ongemoeid wordt gelaten? Welk percentage van de WW-uitgaven is gemoeid met de basisuitkering, zo vragen deze leden.

Van de personen die in 2012 een WW-uitkering hebben ontvangen blijkt ca. 7% recht te hebben gehad op een kortdurende uitkering van maximaal 3 maanden. Dit staat in totaal voor ca. 5% van de WW-uitkeringslasten, wat neerkomt op ca. € 250 miljoen. De regering heeft niet overwogen om deze uitkering af te schaffen. Bekend is dat juist bij starters op de arbeidsmarkt sprake is van korte perioden van werkloosheid tussen twee banen. De arbeidsmarktfunctie van de WW zou bij afschaffing van de kortdurende uitkering voor deze groep in het geding komen. Zonder enige vorm van inkomensbescherming zouden zij zich in veel gevallen direct genoodzaakt zien om ook banen te accepteren onder het niveau waarvoor zij zich door opleiding of werkervaring hebben gekwalificeerd. Dat is schadelijk voor de allocatie op de arbeidsmarkt en daarmee de productiviteitsontwikkeling.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de achtergrond van de uitbetalingssystematiek van de WW bij aanvang van de uitkering. Zij vragen of het klopt dat over de eerste periode van vier weken de betaling slechts twee of drie weken betreft. Zo ja, waarom is het niet mogelijk met een volledige termijn te starten, zo vragen deze leden.

Het recht op een uitkering op grond van de huidige WW wordt beoordeeld per week. De uitbetaling van de WW-uitkering vindt plaats per periode van vier weken. Zoals de leden van de SGP-fractie aangeven is het juist dat de betaling over de eerste periode van werkloosheid in sommige gevallen twee of drie weken betreft. Dit is afhankelijk van de ingangsdatum van het

recht op WW en hoe dat past binnen de betaalfrequentie van vier weken. Met ingang van 1 juli 2015 zal het recht op WW per kalendermaand worden beoordeeld. Dat zal gaan betekenen dat het recht op WW-uitkering ook per kalendermaand wordt vastgesteld. Betaling van de WW-uitkering over de kalendermaand zal telkens rond de 10^e van de daarop volgende maand plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is om eerder dan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de wijziging van het dagloonbesluit van 1 juni 2013 ongedaan te maken, waardoor het accepteren van werk wordt gestimuleerd.

De wijziging van het dagloonbesluit van 1 juni 2013 waar de leden van de SGP-fractie op doelen, betreft een dagloongarantie in geval de werknemer van baan wisselt. Tegelijkertijd met de invoering van inkomensverrekening in de WW heeft de regering het voornemen een (herziene) dagloongarantieregeling te herintroduceren. Het voorstel behelst een dagloongarantieregeling die qua garantietermijn en systematiek aansluit bij de beoogde wijzigingen in de WW in het onderhavige wetsvoorstel. Deze dagloongarantieregeling geeft ook een dagloongarantie voor van-werk-naar-werk. Het voorstel hiervoor is opgenomen in de concept wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen waarop een uitvoeringstoets is gevraagd aan het UWV. Over de wijziging in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen wordt nog advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (Raad van State). Het is niet mogelijk om de wijziging met ingang van een eerdere datum ongedaan te maken, omdat daarmee de per 1 juni 2013 bereikte vereenvoudiging wordt teruggedraaid en de doorlooptijden groot gevaar lopen omdat de uitvoering handmatige beoordeling per aanvraag vergt. Voor het UWV is, vooruitlopend op de invoering van het onderhavige wetsvoorstel, een aanpassing in de regelgeving ook niet uitvoerbaar, aangezien het UWV alle beschikbare capaciteit moet benutten voor tijdige invoering van het voorstel Wet werk en zekerheid.

4.2. Beperking maximale publieke WW-duur

De leden van de PVV-fractie merken op dat de beoogde verkorting van de WW er toe zou moeten bijdragen dat mensen sneller werk vinden. Deze leden hebben grote twijfels of dit ook zo zal uitpakken en zien weinig redenen tot invoering van deze negatieve prikkel zo lang de economische crisis en de negatieve gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid nog zo groot zijn. Deze leden stellen voorts dat de meeste mensen die werkloos worden, snel weer aan het werk willen. Het vinden van werk is echter afhankelijk van een aantal factoren. Belangrijk is of mensen aantrekkelijk zijn voor de arbeidsmarkt. Het beschikken over de juiste vaardigheden is hierbij een factor. Deze factor is door de persoon in kwestie te beïnvloeden. Leeftijd, risico van ziekteverzuim en etniciteit zijn factoren die door de werkzoekende niet zijn te beïnvloeden maar die een grote invloed hebben op de kans op werkhervatting. Als mensen vanwege niet-beïnvloedbare redenen een slechte positie op de arbeidsmarkt hebben, dan helpt het onder druk zetten hen niet om eerder aan het werk te komen. Belangrijker is het om een arbeidsmarktbeleid te voeren dat inspeelt op toekomstige ontwikkelingen in de werkgelegenheid, zo stellen deze leden.

De regering is het eens met de leden van de PVV-fractie dat het arbeidsmarktbeleid dient in te spelen op de toekomstige ontwikkelingen in de werkgelegenheid. De regering heeft echter in tegenstelling tot deze leden het beeld dat het voorliggende wetsvoorstel inclusief de maatregelen met betrekking tot de WW daarin een belangrijke rol kan spelen. Met dit

wetsvoorstel werkt de regering aan een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Hiermee wordt deze geëquipeerd voor de uitdagingen en kansen van de 21^e eeuw. De regering moderniseert de regelingen omtrent baan- en inkomenszekerheid en introduceert werkzekerheid als overkoepelend uitgangspunt van het hedendaagse arbeidsmarktbeleid.

Het voorliggende wetsvoorstel is overigens niet de enige maatregel die getroffen wordt om de arbeidsmarkt klaar te maken voor de toekomst. Het voorliggende wetsvoorstel is een element in het bredere regeringsbeleid. Dit komt ook tot uiting in het sociaal akkoord, waarin niet alleen wordt ingegaan op het flexrecht, ontslagrecht en de WW, maar ook op duurzame inzetbaarheid, arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking en de infrastructuur van de arbeidsmarkt. Op al deze elementen van het arbeidsmarktbeleid is wetgeving in voorbereiding. Daarnaast is de SER om advies gevraagd over de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur. Tot slot investeert de regering in verbetering van de werking van de arbeidsmarkt via de Regeling cofinanciering sectorplannen. Met deze regeling kunnen samenwerkende partijen plannen indienen om specifieke knelpunten in hun sector aan te pakken. Het kabinet stimuleert de (inter)sectorale inspanningen, zodat partijen ook daadwerkelijk op een doeltreffende en doelmatige wijze aan de slag gaan met de doelstellingen uit het sociaal akkoord. In totaal is € 600 miljoen in 2014 en 2015 voor cofinanciering uitgetrokken.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom zij van mening is dat de huidige WW-regeling niet activerend genoeg is. Mensen gaan immers terug naar 70% van hun laatstverdiende loon wat voor de mensen die boven het maximale dagloon zaten een nog grotere teruggang in salaris is. De leden vragen of het naar de mening van de regering zo is dat werkzoekenden in de WW vacatures afwijzen omdat het salaris te laag is en zo ja of de regering dit wil onderbouwen. Zij vragen of het niet zo is dat er op dit moment te weinig werkgelegenheid is en voor oudere werkzoekenden te slechte kansen op de arbeidsmarkt zijn om weer een baan te vinden. Zij vragen of de regering hierop kan ingaan. De WW kan immers «activerender» gemaakt worden, echter indien er geen kans op werk is voor de oudere werkzoekende dan zal een kortere WW-duur alleen tot gevolg hebben dat deze mensen eerder in een bijstandsuitkering terecht komen. Tevens vragen de leden van de 50PLUS-fractie of de regering kan aangeven of het absorptievermogen van de arbeidsmarkt voldoende is om alle werkwillige WW'ers een plek te bieden en of de regering dit met cijfers kan toelichten. Voorts geeft de regering aan dat sociale partners in het kader van het sociaal overleg hebben aangegeven dat zij zich meer zullen gaan inspannen voor de duurzame inzetbaarheid van werknemers zodat een ieder in staat wordt gesteld gezond tot aan de pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken. De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering de zienswijze deelt dat eerst deze doelstellingen gerealiseerd zullen moeten worden vóórdat de maximale duur van de WW wordt teruggeschoefd zodat kansloze oudere werkzoekenden niet versneld en onvrijwillig in de bijstand terecht komen. De leden vragen of de regering bereid is de maatregelen ten aanzien van het verkorten van de WW uit te stellen totdat de arbeidsmarkt voor oudere werkzoekenden zich hersteld heeft en zo nee waarom niet.

De verkorting van de WW-duur maakt onderdeel uit van het maatregelenpakket uit het sociaal akkoord om de focus te verleggen van inkomensbescherming naar ondersteuning in het zoeken naar werk. Met het sociaal akkoord is allereerst ingezet op het voorkomen van werkloosheid. Met sociale partners is afgesproken dat zij in cao's afspraken zullen maken over van-werk-naar-werk en re-integratie. Zo kan zoveel mogelijk de instroom in de WW worden voorkomen. Daarnaast wordt de WW

activerender gemaakt om de uitstroom te bevorderen. De regering wil voorkomen dat mensen langdurig afhankelijk zijn van een uitkering. Dat is slecht voor hun kansen op de arbeidsmarkt. Een meer activerende WW zorgt ervoor dat mensen sneller weer het werk hervatten en zo kan langdurige werkloosheid worden voorkomen. Daartoe wordt de maximale duur van de WW geleidelijk beperkt tot 24 maanden en wordt de opbouw van de WW-duur aangepast. Verder wordt inkomensverrekening ingevoerd vanaf de eerste WW-dag. Hierdoor is aan het werk gaan lonend. Ook wordt het begrip passende arbeid aangescherpt waardoor na zes maanden alle arbeid als passend wordt beschouwd.

De regering begrijpt de zorgen die leven bij de 50PLUS-fractie over de arbeidsmarkt. De regering constateert tegelijkertijd dat ook in de huidige economische omstandigheden, zo blijkt uit cijfers van het CBS, nog steeds jaarlijks ruim 200.000 mensen een baan vinden vanuit de WW. Dat aantal laat zien dat de arbeidsmarkt, ook in economisch ongunstige tijden, nog steeds kansen biedt voor werkwillige WW'ers om een baan te vinden. Dat neemt niet weg dat het voor veel mensen momenteel lastig is om een baan te vinden. Met het oog daarop en om sociale partners voldoende gewenningstijd te geven, worden de maatregelen geleidelijk ingevoerd. De maximale duur wordt vanaf 1 januari 2016 met 1 maand per kwartaal stapsgewijs teruggebracht tot maximaal 24 maanden. En het arbeidsverleden dat werknemers hebben opgebouwd vóór 2016 wordt gerespecteerd.

De genoemde maatregelen zijn hard nodig. Ze leiden tot een forse besparing op de uitkeringslasten en zullen ertoe leiden dat minder mensen afhankelijk zijn van een WW-uitkering. De regering ziet daarom niets in het voorstel van de leden van de 50PLUS-fractie om deze voorstellen verder uit te stellen.

Sociale partners hebben daarnaast in de Beleidsagenda 2020 maatregelen opgenomen om de arbeidsparticipatie van werknemers van 55 jaar en ouder te verbeteren. In lijn hiermee heeft het kabinet met sociale partners afgesproken dat de IOW tot 2020 wordt gehandhaafd voor werknemers die na hun 60^e werkloos zijn geworden en wordt de IOAW geleidelijk afgebouwd. Verder krijgen oudere werknemers met een dienstverband van 10 jaar of meer tijdelijk een hogere transitievergoeding.

De regering kent geen onderzoek naar de criteria waarop werkzoekenden vacatures beoordelen. Het staat werkzoekenden in de huidige situatie vrij om lager betaalde banen, die zij op grond van de Richtlijn passende arbeid 2008 niet hoeven te aanvaarden, af te wijzen. Vanwege de huidige systematiek van urenverrekening zouden zij zich bij aanvaarding van zo'n lager betaalde baan immers financieel benadelen. Voor WW-gerechtigden op wie inkomensverrekening van toepassing is kan de beloning voor het werk echter geen belemmering zijn om een baan te accepteren.

De maximale duur van de WW wordt vanaf 1 januari 2016 beperkt tot 24 maanden. De regering geeft aan dat de perspectieven op het vinden van werk tegen die tijd naar verwachting beter zullen zijn dan in de huidige conjuncturele situatie. Kan de regering aangeven of zij haar plannen bij- of uit- zal stellen indien de conjuncturele situatie tegen die tijd niet verbeterd of wellicht verslechterd is?

In het Regeerakkoord was voorzien dat de WW-duur per 1 juli 2014 direct beperkt zou worden tot maximaal 24 maanden. In het sociaal akkoord is daarop langs twee wegen verandering in aangebracht. Allereerst is de invoeringsdatum van dit onderdeel van het wetsvoorstel verschoven naar 1 januari 2016. Ook is besloten tot een stapsgewijze afbouw van de maximale uitkeringsduur met 1 maand per kwartaal. Als gevolg hiervan wordt in de loop van 2019 voor iedereen de nieuwe maximale WW-duur van 24 maanden gerealiseerd. Dit geeft sociale partners de gelegenheid om de sociale infrastructuur verder op te bouwen zoals is aangekondigd

in het sociaal akkoord en waarover de SER om een advies is gevraagd. De regering is verder van oordeel dat de structurele hervormingen die met dit wetsvoorstel worden gerealiseerd, noodzakelijk zijn voor een goed functionerende arbeidsmarkt.

4.3. Arbeidsverleden

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de berekening van de opbouwjaren en de overgangsbepalingen van de WW. Zij menen dat deze onderdelen van de wet niet uitblinken in duidelijkheid voor werkzoekenden en/of werknemers. Zij vragen verduidelijking over de volgende zin: «Indien dit arbeidsverleden op 1 januari 2016 meer dan 24 jaar bedraagt, is overigens wel sprake van een geleidelijke afbouw van de WW-duur tot het nieuwe maximum van 24 maanden». De VVD-leden vragen of dit enkel geldt voor de opbouw van de rechten, maar dus niet voor mensen die dan al in een WW-uitkering zitten. Met andere woorden: als men dan een WW-uitkering ontvangt die langer duurt dan 24 maanden, dan blijft deze behouden? Ook vragen zij als er een opbouw is die langer is dan 24 maanden maar er geen aanspraak wordt gedaan op deze rechten of deze rechten dan langzaam naar 24 maanden worden toe gebracht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de regering hier bang is voor perverse effecten. Iemand die in de WW zit en aan het werk kan, kan bijvoorbeeld besluiten om deels in de WW te blijven zitten (en deels te gaan werken, bijvoorbeeld 30 uur) omdat zijn maximale periode dan langer is.

Vanaf 1 januari 2016 wordt de maximale WW-duur voor alle potentiële rechten met een duur van meer dan 24 maanden geleidelijk per kwartaal met een maand verkort tot de opbouw gelijk is aan het nieuwe maximum van 24 maanden. Wanneer er geen aanspraak wordt gemaakt op WW voor 1 januari 2016, wordt de maximale duur dus inderdaad geleidelijk teruggebracht naar 24 maanden. De geleidelijke afbouw zorgt er voor dat op 1 april 2019 de maximale uitkeringsduur voor nieuwe instroom van 38 naar 24 maanden is teruggebracht. Dat is dan ook de reden dat het overgangsartikel 42d WW op die datum vervalt. Deze geleidelijke afbouw van de maximale uitkeringsduur is echter alleen van toepassing op nieuwe uitkeringen die ontstaan op of na 1 januari 2016. Mensen die reeds een WW-uitkering hebben op 1 januari 2016 behouden hun uitkering en de duur die daar bij hoort zolang de uitkering loopt. Aan de duur van deze uitkering wordt dus niet getornd.

De regering vreest niet voor het perverse effect dat mensen in de WW blijven zitten om zo aanspraak te kunnen maken op een langere maximale WW-duur dan mensen die het werk hervatten. Bij werkhervatting wordt de maximale WW-duur na 1 januari 2016 dan wel per kwartaal met een maand verkort tot maximaal 24 maanden, maar wanneer iemand beroep doet op de WW worden per kwartaal 3 maanden verbruikt (iedere maand gaat er een maand WW af). Bij werkhervatting wordt de WW-duur dus aanzienlijk minder snel afgebouwd dan dat WW-rechten worden verbruikt wanneer een WW-uitkering wordt ontvangen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de vele voorbeelden in het wetsvoorstel laten zien hoe moeilijk het is om te berekenen wat de opgebouwde rechten zijn. Zij vragen hoe de regering of het UWV duidelijkheid gaat verschaffen naar de mensen toe en of het UWV überhaupt in staat is om deze berekening goed en zonder al te veel kosten uit te voeren.

De wijzigingen die het wetsvoorstel met zich meebrengt zijn voor uitvoeringstoets aan het UWV voorgelegd. Het UWV heeft hierop aangegeven dat de voorgestelde wijzigingen uitvoerbaar en handhaafbaar

zijn. Voor mensen die een WW-uitkering ontvangen of aanvragen, zal er weinig veranderen. Het UWV berekent immers hoogte en duur van de WW-uitkering. Deze beoordeling is goed te ondersteunen voor de uitvoering van het UWV. Zelf hoeven uitkeringsgerechtigden hier niets voor te doen. Wel zal het UWV uiteraard ter zijner tijd betrokkenen informeren over de wijzigingen in de WW inclusief de effecten van de geleidelijke afbouw. De regering is voorts van mening dat de overschakeling van een weeksystematiek naar een maandsystematiek en de introductie van inkomensverrekening vanaf de eerste WW-dag leiden tot een beter begrip van de uitkeringssystematiek. Het wetsvoorstel heeft invloed op de incidentele en structurele uitvoeringskosten van het UWV. Het geleidelijk afbouwen van de maximale WW-duur leidt uiteindelijk tot een daling van de uitvoeringskosten voor het UWV.

4.4. Passende arbeid en inkomensverrekening

De leden van de VVD-fractie zijn blij met het activerender maken van de WW door alle arbeid na zes maanden als passend aan te merken in plaats van na twaalf maanden. In de Richtlijn passende arbeid 2008 staan echter ook andere criteria, namelijk het loonniveau en de reisduur. De leden van de fractie van de VVD geven aan ervan uit te gaan dat deze andere twee criteria ook na zes maanden gaan gelden en vragen of de regering dit kan bevestigen. Voorts vragen zij of de aanpassing van het begrip «passende arbeid» alleen geldt voor nieuwe gevallen of ook voor mensen die al een WW-uitkering ontvangen.

De aanscherping van het begrip passende arbeid geldt voor alle drie de criteria die in de Richtlijn passende arbeid 2008 worden genoemd, te weten het niveau van de arbeid, het loonniveau en de reisduur. Naast het niveau van de arbeid kan straks na een half jaar werkloosheid het loonniveau of de reisduur geen belemmering meer zijn om een baan te accepteren. Omdat inkomensverrekening in de WW wordt ingevoerd vanaf de eerste dag zal er ook geen financiële belemmering zijn om een baan te accepteren. Deze aanscherpingen gelden alleen voor werknemers die werkloos worden na de boogde datum van inwerkingtreding van deze maatregel (1 juli 2015) en zullen dus niet worden toegepast op de dan al lopende uitkeringen.

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden dat werken vanuit een uitkering altijd gaat lonen. Deze leden vragen de regering de bevestiging dat de nieuwe inkomensverrekening dezelfde systematiek kent als de huidige inkomensverrekening die na een jaar werkloosheid kan worden toegepast. Zo nee, waar liggen dan de verschillen. Aanvullend vragen de leden van de VVD-fractie wanneer het wel dezelfde methode is waarom het UWV dit dan niet snel kan uitvoeren.

De nieuwe inkomensverrekening die met dit wetsvoorstel in de WW wordt ingevoerd, kent in de basis dezelfde systematiek als de huidige inkomensverrekening die geldt voor langdurig werklozen. Dat wil zeggen dat 70% van het inkomen dat een WW-gerechtigde verdient naast zijn WW-uitkering wordt verrekend met die uitkering. Er zijn echter wel verschillen in toepassing van de nieuwe systematiek ten opzichte van de huidige inkomensverrekening. De standaardssystematiek in de WW is momenteel urenverrekening. De uitvoeringsadministratie van het UWV is daarop ingericht. De uitvoering van de huidige inkomensverrekening voor langdurig werklozen vormt een uitzondering op de standaardssystematiek en vergt veel handmatige handelingen. Daardoor is deze uitvoering, die momenteel slechts wordt toegepast op een kleine specifieke groep WW-gerechtigden, arbeidsintensief en relatief kostbaar. Deze systematiek

is om die reden niet geschikt voor toepassing op de gehele groep WW-gerechtigden en vormt daarom niet de basis voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijze van inkomensverrekening. Bovendien wordt de inkomensverrekening op onderdelen inhoudelijk anders vormgegeven. Op dit moment wordt het recht op WW per week beoordeeld en wordt de hoogte van de uitkering berekend op grond van het dagloon. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het recht op WW per maand wordt vastgesteld en dat de uitkering wordt berekend op grond van het maandloon (dit is kort gezegd gelijk aan het dagloon x 21,75). De voorgestelde wijzigingen in de WW hebben tot gevolg dat de uitvoeringssystemen van het UWV hierop moeten worden aangepast. Dit is een ingrijpende wijziging van de uitvoeringsorganisatie die voldoende voorbereidingstijd vergt bij het UWV om de wetswijzigingen en de daaruit voortvloeiende aanpassingen in het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen en het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten zorgvuldig te kunnen implementeren.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de inkomensverrekening ook van toepassing wordt op al lopende uitkeringen. Wanneer de uitkering meer bedraagt dan 87,5% van het maandloon, dan stopt het recht op een WW-uitkering. Deze leden willen de bevestiging dat met maandloon het laatstverdiende nettoloon wordt bedoeld. Kan de regering hier een rekenvoorbeeld van geven, zo vragen deze leden.

Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat de wijzigingen in de vaststelling van de hoogte en duur van de uitkering alleen van toepassing zijn op rechten op WW-uitkering waarvan de eerste werkloosheidsdag is gelegen op of na de datum van inwerkingtreding van die onderdelen van dit wetsvoorstel die wijzigingen aanbrengen in de hoogte en duur van de uitkering. Dit betekent dat op een lopend WW-recht op het moment van invoering de huidige urenverrekeningssystematiek van toepassing blijft. Er is sprake van een uitzondering op dit uitgangspunt bij samenloop tussen een «oud» WW-recht en een «nieuw» WW-recht. Op dat moment wordt dat een «oud» WW-recht omgezet in een «nieuw» WW-recht en geldt ook voor dat «omgezette oud WW-recht» inkomensverrekening. Voor toepassing van inkomensverrekening in de WW geldt dat het recht op WW-uitkering eindigt met ingang van de eerste dag van de kalendermaand waarin de werknemer inkomen geniet dat meer dan 87,5% van het maandloon bedraagt. Het inkomen is niet het netto loon maar het belastbaar loon dat een werknemer per maand verdient. Het maandloon is, bij een maand waarin volledig is gewerkt, gelijk aan het dagloon x 21,75. Zie hieronder een rekenvoorbeeld.

Voorbeeld inkomensverrekening

- Een werknemer heeft in het refertejaar een dagloon van € 100,00 gehad. Het maandloon bedraagt ($€ 100,00 \times 21,75 =$) € 2.175,00.
- Hij wordt volledig werkloos met ingang van 1 augustus 2015. De hoogte van de uitkering in de 1^e twee maanden werkloosheid bedraagt: $0,75 * € 2.175,00 = € 1.631,25$.
- Met ingang van 1 september 2015 vindt hij een baan. Daarmee verdient hij € 2.000,00 per maand.
- Het recht op WW-uitkering eindigt met ingang van september omdat het inkomen (€ 2.000,00) meer dan 87,5% bedraagt van het maandloon (€ 2.175,00).

De leden van de SP-fractie vragen of de regering heeft onderzocht welke verdringingseffecten er plaats kunnen vinden ten nadele van mensen met een lagere opleiding doordat alle arbeid passend wordt na zes maanden. De leden vragen waarom deze maatregel nodig is. De leden merken op dat het een tegenspraak is om jong en oud aan te sporen meer onderwijs

en scholing te volgen en bij onverhoopte werkloosheid geen rekening te houden met deze inspanningen. Stel dat de werkgever het maximale heeft gedaan aan scholing van zijn werknemers, deze werknemer daardoor geen of weinig ontslagvergoeding krijgt en binnen een half jaar WW geen werk op niveau vindt en dan alle arbeid moet accepteren. De leden vragen of de regering zich ervan bewust is wat dit met het zelfrespect van iemand doet. De leden vragen dan ook om een toelichting.

De regering wil met deze maatregel bereiken dat mensen sneller ruimer gaan zoeken naar werk en hierdoor langdurige werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid wordt voorkomen. Daarbij heeft de regering er bewust voor gekozen dat – net zoals nu het geval is – het eerste half jaar van werkloosheid op het eigen niveau gezocht kan worden. 44 procent van de mensen die in 2010 instroomden in de WW vindt binnen een half jaar werk en is uit de WW³². Omdat langdurige werkloosheid op zichzelf de baanvindkansen negatief kan beïnvloeden vindt de regering het belangrijk dat na een half jaar arbeid op alle niveaus wordt gezocht. De inzet van werknemers en werkgevers om te investeren in scholing is niet strijdig met deze maatregel. Door scholing kunnen mensen zich kwalificeren voor werk op een hoger niveau, maar ook voor werk in een andere beroepsgroep. Dit draagt bij aan de inzetbaarheid van werknemers. Het draagt er aan bij dat werknemers die ruimer zoeken op de arbeidsmarkt een baan kunnen vinden in een ander segment van de arbeidsmarkt. De scholing maakt de werknemer ook aantrekkelijker voor werkgevers.

De regering is ten slotte van mening dat zelfrespect van mensen gebaat is bij het hebben van werk en het zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dit wordt ook financieel gestimuleerd. Vanwege de invoering van inkomensverrekening leidt werkhervatting in een beter betaalde baan tot een hoger totaalinkomen. Dit zal WW-gerechtigden naar verwachting stimuleren om te zoeken naar banen die het beste aansluiten bij hun mogelijkheden.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het logisch lijkt dat mensen die een uitkering ontvangen ieder soort werk moeten aanpakken. Zij vragen of dit ook in alle gevallen maatschappelijk effectief is. Zit een werkgever er op te wachten om een te hoog opgeleide werknemer voor de aangeboden functie aan te nemen, zo vragen deze leden. De praktijk laat zien dat mensen die ver onder hun niveau solliciteren gewoon niet worden aangenomen omdat de werkgever dit niet wenselijk acht. Deze sollicitanten worden meestal afgewezen met als reden dat ze overgekwalificeerd zijn. De leden van de PVV-fractie vragen aandacht voor mogelijke nadelige effecten van de plicht om werk te zoeken beneden het eigen niveau:

- Doordat mensen terecht dreigen te komen in een arbeidssituatie waarbij ze ver beneden hun oude verdiende loon terecht komen en bovendien werkzaamheden moeten verrichten waarmee zij nauwelijks affiniteit hebben, helpt de persoon zelf niet en ook zijn bijdrage aan de werkgever niet.
- Een ander belangrijk nadeel is dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt juist minder kans op werk hebben. Wat betekent dit voor de doelstellingen van de Participatiewet die zich richt op de onderkant van de arbeidsmarkt?

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie wat de zin ervan is om voor een afgestudeerde fysiotherapeut een functie als postbesteller passend te achten terwijl er voor een dergelijke functie legio mensen met «een vlekje» zijn die uitermate geschikt zijn voor een dergelijke functie en zich

³² Bron: CBS, Statline.

er ook geheel «senang» in zouden voelen als zij een dergelijke functie zouden mogen vervullen.

Ook vragen de leden van de PVV-fractie of een werkgever het UWV of een gemeente nog wel serieus neemt, als zij voor een vacature een werkzoekende krijgen aangeboden die zwaar overgekwalificeerd is voor de geboden functie, en die dan ook nog een andere ambitie heeft met zijn arbeidsleven.

De WW biedt een verzekering tegen de financiële gevolgen van werkloosheid zodat werkloze werknemers de tijd hebben om te zoeken naar een baan die bij hen past. De arbeidsmarkt en de werknemer zelf zijn er niet bij gebaat dat dit zoeken te lang duurt en mensen langdurig werkloos zijn. Enkel door het feit dat een werknemer langdurig werkloos is, nemen zijn arbeidsmarktkansen immers af. In de huidige richtlijn passende arbeid is bepaald dat nu na zes maanden een stapje terug moet worden gedaan en na één jaar werkloosheid werk op alle niveaus passend is. Hoger opgeleiden dienen vanaf dat moment dus ook nu al in voorkomende gevallen werk op alle niveaus te zoeken en te accepteren. Om te voorkomen dat mensen langdurig werkloos blijven, wordt het begrip passende arbeid aangescherpt en wordt geregeld dat straks na een half jaar al het werk passend is.

De werkloze wordt hiermee gestimuleerd om na een half jaar breder te zoeken naar werk waardoor de kans om een baan te vinden wordt vergroot. Dit stimuleert hem ook om al in het eerste half jaar met volle inzet te zoeken naar een baan die aansluit bij zijn arbeidsverleden. Zolang er voldoende vacatures zijn in het eigen vakgebied kan de werkloze daarop gewoon blijven solliciteren, maar er dient na een half jaar werkloosheid breder gezocht te worden als het vinden van een baan in het eigen vakgebied om de een of andere reden niet lukt. Dat betekent niet dat een werkloze direct op het laagste niveau dient te solliciteren. Een werkloze bepaalt zelf op welke vacatures hij solliciteert en het is logisch dat zijn sollicitatie-inspanningen zich richten op vacatures waar de slagingskans het hoogst is. Maar mocht een werkloze na een half jaar een baan aangeboden krijgen dan dient hij deze echter te accepteren ook al is het beneden zijn opleiding- en salarisniveau. Vanuit een dergelijke baan kan men altijd verder zoeken naar een baan op een hoger opleiding- of salarisniveau. Door inkomensverrekening bestaat er ook een financiële prikkel voor de WW-gerechtigde om te blijven zoeken naar een beter betaalde baan. Zijn totale inkomen stijgt dan ook.

Voor de doelstellingen van de Participatiewet heeft deze maatregel geen of nauwelijks consequenties. De Participatiewet richt zich met name op uitkeringsgerechtigden die niet meer in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Van WW-gerechtigden wordt wel verlangd dat zij na een half jaar breder zoeken naar werk, maar van hen wordt niet verlangd dat zij solliciteren op functies onder WML-niveau.

Ook met de aanscherping van het begrip passende arbeid is het in het belang van werkgever en werknemer dat gezocht wordt naar een goede match. Het UWV kan werkgevers en werkzoekenden ondersteunen bij het vinden van een goede match. Een werkgever kan bij de vacature zelf aangeven welke eisen aan de sollicitanten gesteld worden.

Met dit wetsvoorstel wordt de systematiek van urenverrekening vervangen door de systematiek van inkomensverrekening. De systematiek van urenverrekening leidt tot een totaal lager inkomen in de situatie dat de werknemer het werk hervat tegen een loon dat lager is dan de hoogte van de uitkering. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering dit financiële nadeel tegen te gaan. De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de gevolgen van deze wet zijn voor mensen die het werk gedeeltelijk hervatten, en dus in het systeem van urenverrekening deels recht op een uitkering bleven houden, voor een loon dat

hoger is dan het maximale dagloon. Deze leden vragen of het ook voor deze groep nog lonend is om vanuit de WW het werk te hervatten.

Inkomensverrekening in de WW zorgt er voor dat werken naast de uitkering lonend is. Er is daarmee een prikkel om werk te aanvaarden, ook al gaat het om een werkhervatting tegen een lager loon (dan het loon uit de oude dienstbetrekking). Dit geldt eveneens voor werknemers die in hun oude dienstbetrekking een loon ontvingen boven het maximum dagloon. Bij de berekening van het inkomen dat op de WW-uitkering in mindering wordt gebracht wordt rekening gehouden met ongemaximeerde dagloon. Zie onderstaand voorbeeld van een werknemer met een dagloon boven het maximum dagloon, die gaat werken tegen een loon eveneens boven maximum dagloon.

Voorbeeld inkomensverrekening WW met (dag)loon boven maximum dagloon

- Een werknemer heeft in het refertejaar een dagloon van € 250,00 verdiend. Stel dat het maximum dagloon € 200,00 is.
- Het maandloon (= maximum dagloon * 21,75) bedraagt € 4.350,00.
- Hij wordt volledig werkloos op 1 september 2015.
- De hoogte van de uitkering in september 2015 bedraagt: $0,75 * € 4.350,00 = € 3.262,50$.
- De hoogte van de uitkering vanaf november 2015 bedraagt: $0,70 * € 4.350,00 = € 3.045,00$
- De werknemer vindt in december 2015 een baan, daarin verdient hij in december 2015 € 4.500,00.
- De uitkering in december 2015 wordt verlaagd naar: $0,70 * (€ 4.350,00 - € 4.500,00 * 200/250) = 0,7 * (€ 4.350,00 - € 3.600,00) = € 525,00$.
- Totale inkomen = € 525,00 + € 4.500,00 = € 5.025,00.

De leden van de D66-fractie merken op dat de aanscherping van het begrip passende arbeid plaatsvindt vanaf 1 juli 2015. De leden zijn benieuwd of het klopt dat dit betekent dat ook iemand die bijvoorbeeld op 1 januari 2015 in de WW is ingestroomd per 1 juli 2015 conform de nieuwe regels wordt behandeld. Zij vragen of het klopt dat deze persoon dan dus per 1 juli 2015 ook een baan onder zijn of haar opleidingsniveau zou moeten accepteren.

De aanscherping van het begrip passende arbeid zal alleen gelden voor werknemers die werkloos worden ná de inwerkingtreding van deze maatregel. Voor lopende uitkeringen op 1 juli 2015 zal de Richtlijn passende arbeid 2008 van toepassing blijven. Ook de Richtlijn passende arbeid 2008 bevat de regel dat na een half jaar werkloosheid breder moet worden gezocht naar werk. Na een half jaar dient ook gezocht te worden naar werk één niveau lager dan het niveau van de arbeid waaruit men werkloos is geworden of waarvoor men zich door opleiding of werker-
varing heeft gekwalificeerd. Iemand die bijvoorbeeld gewerkt heeft op hbo-niveau dient zich na een half jaar ook te richten op werk op mbo-niveau. En na een jaar is ook voor hen werk op alle niveaus passend.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering in een algemene maatregel van bestuur uitwerkt wat in het eerste half jaar onder passende arbeid wordt verstaan. Nu is wat als passend moet worden aangemerkt nog opgenomen in de Richtlijn passende arbeid. De leden zijn benieuwd of de uitwerking van het criterium passende arbeid in de algemene maatregel van bestuur één op één overeen zal komen met de huidige uitwerking in de Richtlijn passende arbeid en zo nee waar de verschillen zitten.

In het nieuwe Besluit passende arbeid zal, zoals de leden van de D66-fractie ook constateren, alleen gedefinieerd worden wat in het eerste half jaar van de uitkering als passende arbeid moet worden beschouwd. Na een half jaar is immers op grond van dit wetsvoorstel alle arbeid passend en is arbeid alleen niet passend wanneer deze niet berekend is op de krachten en bekwaamheden van de werknemer of wanneer aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd. Hetzelfde geldt voor Wsw-arbeid of niet-verzekeringsplichtige arbeid. Het bovenstaande staat ook nu al in de wet, met uitzondering van de niet-verzekeringsplichtige arbeid. Deze laatste uitzondering is toegevoegd om te voorkomen dat een werknemer door het UWV kan worden verplicht om werk als zzp'er of andere niet-verzekeringsplichtige arbeid te gaan verrichten.

De Richtlijn passende arbeid 2008 bevat regels voor het eerste jaar van de uitkering. Na elk half jaar dat verstreken is dient gezocht te worden naar werk één niveau lager dan het niveau waarnaar in het half jaar daarvoor moest worden gezocht. In de richtlijn is dus sprake van een afbouw gedurende twee periodes van een half jaar. Verschil met het besluit is dat daarin nog maar sprake is van één periode van een half jaar. Bij de omzetting van de richtlijn in een besluit is beoogd dat er voor het overige zo min mogelijk verschillen ontstaan tussen de richtlijn en het besluit wat betreft de uitwerking van het begrip passende arbeid in het eerste half jaar. Vanwege de omzetting is het op onderdelen nodig om enkele begrippen nader te specificeren. De richtlijn is immers gebaseerd op de geldende jurisprudentie en geeft de hoofdlijnen (geobjectiveerde normen) hieruit weer. Het besluit zal heldere regels bevatten voor wat als passend wordt beschouwd en zal daarbij zo goed mogelijk aansluiten bij de normen uit de jurisprudentie. De drie hoofdcriteria: niveau van de arbeid, loonniveau en de reisduur zullen één op één worden overgenomen. Het huidige Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici zal ook in het nieuwe Besluit passende arbeid worden opgenomen. Ook hiervoor geldt dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd voor het eerste half jaar van werkloosheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de prikkel voor het aanvaarden van werk en daarmee een inkomen minder wordt, doordat inkomen dat genoten wordt naast de WW meteen wordt verrekend met de uitkering.

Inkomensverrekening in de WW zorgt er voor dat werken naast de uitkering lonend is. De eerste twee maanden wordt 75% en vanaf de derde maand 70% van de inkomsten verrekend met de WW-uitkering. Er is daarmee een prikkel om werk te aanvaarden, ook al gaat het om werkhervatting tegen een lager loon (dan het loon uit de oude dienstbetrekking of de uitkeringshoogte).

Voorbeeld inkomensverrekening WW

- Een werknemer heeft in het referentiejaar een dagloon van € 100 gehad.
Het maandloon (= dagloon * 21,75) bedraagt € 2.175.
- Hij wordt volledig werkloos op 1 september 2015.
- De hoogte van de uitkering vanaf november 2015 bedraagt:
 $0,70 * € 2.175 = € 1.522,50$
- De werknemer vindt in december 2015 een baan, daarin verdient hij in december 2015 € 1.000.
- De uitkering in december 2015 wordt verlaagd naar:
 $0,70 * (€ 2.175 - € 1.000) = € 822,50$.
- Totale inkomen = € 1.000 + € 822,50 = € 1.822,50.
- Het totale inkomen bij werken stijgt dus ten opzichte van de situatie dat niet wordt gewerkt.

4.5. Financiering

De leden van de SP-fractie delen de opvatting van de regering dat mensen in de flexibele schil vaker werkloos zijn en hiervan de kosten deels afgewenteld worden op de maatschappij. De leden zien hierin een belangrijk argument om de WW-premie voor werknemers met een flexibel contract te verhogen. De leden vragen om een reactie op dit argument en vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel aan te passen teneinde een hogere WW-premie te introduceren voor bedrijven naar rato van de omvang van het aantal tijdelijke contracten bij die onderneming. De leden van de SP-fractie zien een lagere WW-premie voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en een hogere WW-premie voor werknemers met een flexibel contract als een belangrijk middel om te bewerkstelligen dat de werkgever na een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd werknemers een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd geven. De leden vragen of de regering deze financiële maatregel heeft overwogen en vragen de regering om een beschouwing op dit punt.

Het onderscheid in een lage premie voor werknemers met lange contracten en een hogere premie voor werknemers met korte contracten bestaat thans in vijf sectoren. Deze systematiek is geëvalueerd en het desbetreffende rapport is in 2010 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2010/11, 30 370, nr. 35 en bijlage). Deze systematiek is besproken in een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 26 maart 2011 en is gecontinueerd. De SER is gevraagd te adviseren over premiedifferentiatie in de WW. Na ontvangst van het advies van de SER zal de regering bepalen op welke wijze het invulling wil geven aan premiedifferentiatie, gelet op het advies van de SER. Indien wordt besloten tot premiedifferentiatie op basis van de duur van contracten, kan dat worden vormgegeven in het besluit op grond van dit wetsvoorstel. De regering wil nu niet vooruitlopen op de inhoud van het advies en de oplossingsrichtingen die de SER zal adviseren en zal het wetsvoorstel op dit onderwerp dan ook niet aanpassen.

De leden van de VVD-fractie hebben over het door de regering gevraagde SER-advies, naast hun al genoemde opmerking, de volgende vragen. Wanneer in 2014 kan de Tweede Kamer dit advies verwachten? Wie gaat vaststellen en hoe wordt vastgesteld wat goed werkgeverschap is? Wanneer kan de Tweede Kamer voorstellen betreffende premiedifferentiatie verwachten? Deze leden benadrukken dat bij een eventuele nieuwe financiering van de WW er moet worden voldaan aan de voorwaarden van budgettaire en lastenneutraliteit. Kan de regering al aangeven wat hierbij oplossingsrichtingen zijn, zo vragen deze leden.

De SER is gevraagd uiterlijk op 31 mei 2014 te adviseren. De vragen over goed werkgeverschap en premiedifferentiatie alsmede financiering met inachtneming van budgettaire en lastenneutraliteit zijn onderdeel van de adviesaanvraag en zullen in het advies en de besluitvorming daarna een plaats krijgen. De regering wil nu niet vooruitlopen op de inhoud van het advies en de oplossingsrichtingen die de SER zal adviseren.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in dit wetsvoorstel wordt voorzien dat bij algemene maatregel van bestuur invulling kan worden gegeven aan premiedifferentiatie naar goed werkgeverschap. Kan deze algemene maatregel van bestuur erin voorzien dat WW-premies van contracten voor onbepaalde tijd lager worden ten opzichte van contracten voor bepaalde tijd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie

De wijze van premiedifferentiatie zal nader worden vormgegeven in het besluit op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Indien dit geschiedt op basis van de duur van contracten biedt de wettelijke grondslag de mogelijkheid daartoe. De regering wil nu echter niet vooruitlopen op de inhoud van het advies van de SER en de oplossingsrichtingen die de SER zal aandragen.

4.6. Overige punten die samenhangen met de WW-maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om aan te geven waarom zij er voor kiest om de hoogte van de doorbetaling door het UWV te maximeren. Zij vragen waar de maxima op gebaseerd zijn te weten 100/108^e maal het dagloon en anderhalf keer het maximumdagloon. Voorts vragen zij hoeveel gevallen uit het verleden boven dit nieuwe maximum uitkomen en of dit onderdeel uitmaakt van het sociaal akkoord.

In het onderhavige wetsvoorstel is een voorstel tot maximering opgenomen van de uitkeringen van nog openstaande loonaanspraken bij een faillissement. Dit voorstel maakt geen onderdeel uit van het sociaal akkoord. De regering is van mening dat werknemers een zekere mate van bescherming moet worden geboden tegen het financiële risico van een faillissement. Om excessief hoge uitkeringen te voorkomen is het echter wenselijk deze bescherming in hoogte te maximeren. Er is daarom gekozen voor een maximering voor werknemers met een inkomen boven anderhalf keer het maximum dagloon. Van hen mag redelijkerwijs worden verwacht dat zij in staat zijn om het risico van inkomensverlies vanaf het genoemde maximum zelf te dragen. Onnodig beroep op de regeling wordt hiermee voorkomen zodat een besparing wordt bereikt op de uitkeringslasten.

De uitkering bij faillissement bestaat uit verschillende componenten. Dit betreft onder andere het loon en de vakantiebijslag. Deze twee samen zijn per kalendermaand gemaximeerd op 108/108^e deel (oftewel 1 deel) van anderhalf keer het maximum dagloon maal 21,75 (dagen). Het onderdeel loon is gemaximeerd op 100/108^e deel daarvan en het onderdeel vakantiebijslag op 8/108^e deel. Omdat de vakantiebijslag wordt uitgekeerd over een periode van maximaal een jaar en het loon over een maximale periode van dertien weken plus maximaal zes weken over de opzegtermijn is ervoor gekozen de genoemde onderdelen apart te maximeren. Onderstaande tabel laat voor de jaren 2010–2013 zien welk percentage van de werknemers met een faillissementsuitkering een dagloon hadden dat hoger was dan anderhalf keer het maximale dagloon.

	2010	2011	2012	2013
Aantal werknemers met loon excl VT per dag meer dan 1,5 x het maximum dagloon excl VT	754	668	784	759
Totaal aantal werknemers met uitkering vanwege faillissement	40689	38427	48322	59659
Percentage (%)	1,9	1,7	1,6	1,3

Bron: UWV, 2014

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de WW-maatregelen doorwerken in de WGA. Duurverkorting van de WW betekent dat ook de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering wordt bekort. Zij vragen zich af of aanvulling van de WW-duur via cao-afspraken ook doorwerkt in de eerste, loongerelateerde fase van de WGA.

De regering heeft geen directe bemoeienis met het tot stand komen van cao-afspraken over aanvulling na de WW-duur. Dit is een aangelegenheid van sociale partners. De regering kan zodoende niet aangeven of in dergelijke cao-afspraken ook aanvullingen op de loongerelateerde fase van de WGA worden opgenomen.

4.7. Verlenging toegang IOW en geleidelijke afbouw IOAW

De leden van de VVD-fractie willen graag weten van de regering hoeveel mensen per jaar gebruik maken van de IOW en de IOAW. Deze leden vragen hoeveel mensen nu in de IOW en de IOAW zitten en hoeveel mensen nog de IOW en de IOAW verlaten.

Eind 2013 deden circa 2.000 mensen een beroep op de IOW en gedurende 2013 zijn ongeveer 1.300 mensen de IOW uitgestroomd. Voor de IOAW zijn cijfers over de periode juli 2012 tot en met juni 2013 beschikbaar. Eind juni 2013 deden er circa 12.800 mensen een beroep op de IOAW en gedurende periode juli 2012 tot en met juni 2013 zijn er circa 3.100 uitgestroomd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de wijziging van de hoogte van de IOW-uitkering alleen voorkomt dat er een toeslag moet worden aangevraagd van enkele euro's. Ook vragen deze leden of er ook andere effecten en zijn en zo ja, welke dat zijn.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de hoogte van de IOW-uitkering wordt vastgesteld op (maximaal) het sociaal minimum dat voor een alleenstaande geldt op grond van de Toeslagenwet. Dit is een bruto bedrag dat overeenkomt met 70% van het netto wettelijk minimumloon (WML). Hiermee wordt inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie aangeven, voorkomen dat een ongehuwde IOW-gerechtigde een toeslag – van slechts enkele euro's – op grond van de Toeslagenwet (TW) dient aan te vragen. Een gehuwde IOW-gerechtigde waarvan de partner geen inkomen heeft, zal wel een toeslag op grond van de TW moeten aanvragen zodat zijn IOW-uitkering wordt aangevuld tot het sociaal minimum voor gehuwden (100% WML). Deze aanpassing in de IOW heeft geen andere effecten.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering nader kan motiveren welke belangen en afwegingen hebben gespeeld bij het besluit tot verlenging van de IOW, terwijl onduidelijk is of verlenging van de IOW dienstig is aan de arbeidsmarktpositie van ouderen.

Twee belangen spelen een rol bij de beslissing tot verlenging van de IOW. Enerzijds is dit het belang van inkomenswaarborg voor oudere werknemers. Anderzijds is dit het belang van vergroten van de arbeidsparticipatie van ouderen. Verlenging van de IOW biedt inkomenswaarborg, maar kan de arbeidsparticipatie van ouderen negatief beïnvloeden. De regering heeft er voor gekozen de inkomenswaarborg voor de huidige generatie oudere werklozen zwaarder te laten wegen. De regering houdt daarbij rekening met de positie van de huidige generatie oudere werknemers, die mogelijk de weg van de WW naar de arbeidsmarkt niet meer kan vinden. De inkomensondersteuning voor oudere werkloze werknemers door de IOW tijdelijk te verlengen levert daaraan een belangrijke bijdrage. Tegelijkertijd ziet de regering dat de arbeidsmarktpositie van ouderen gestaag verbetert. Ook werken sociale partners via de beleidsagenda 2020 aan het normaliseren van de arbeidsmarktpositie voor oudere werknemers. Dat is reden geweest voor de regering om de IOW nu wel te verlengen, maar niet structureel te maken. De verlenging van de IOW wordt in 2020 geëvalueerd.

De leden van de CDA-fractie steunen het voorstel om de IOW te verlengen. De leden van de CDA-fractie en de leden van de PVV-fractie vragen of er naast de verlenging van de IOW nog andere maatregelen overwogen zijn om de arbeidsmarktpositie van oudere werklozen te verbeteren.

De regering heeft geen andere maatregelen overwogen, omdat er al specifieke maatregelen zijn getroffen die erop gericht zijn de arbeidsmarktpositie van ouderen te verbeteren. Deze zijn uitgebreid toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 2 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 29 544, nr. 497). Kortweg gaat het om:

- Stimuleren van werkgevers om oudere werklozen in dienst te nemen.
- Sectorplannen: sectorale maatregelen gericht op werkgevers en werknemers in de sector.
- Actieplan UWV 55pluswerkt: extra middelen voor UWV om de arbeidsparticipatie van werkloze 55-plussers te stimuleren.

Stimuleren werkgevers

De mobiliteitsbonus, no-riskpolis voor WW-ers en proefplaatsingen zijn de voornaamste maatregelen die erop zijn gericht om werkgevers te stimuleren oudere werklozen in dienst te nemen. De mobiliteitsbonus geeft een premiekorting aan de werkgever wanneer deze een oudere werknemer of een werknemer met een arbeidshandicap aanneemt. Dit kan oplopen tot € 7.000 en duurt maximaal drie jaar. De zogenoemde no-riskpolis WW-ers is een regeling die de werkgever bij het aannemen van een langdurig werkloze oudere compenseert voor de financiële risico's bij langdurige ziekte- en/of arbeidsongeschiktheid. Het instrument proefplaatsing stelt een werkloze (oudere) in staat voor een bepaalde periode te werken met behoud van uitkering.³³ De proefplaatsing stelt werkgevers in staat om zonder kosten en risico een reëel beeld te krijgen van de potentiële werknemer.

Sectorplannen

De sectorplannen zijn onderdeel van het sociaal akkoord en bieden een structurele aanpak voor onze economie en onze arbeidsmarkt. Via de Regeling cofinanciering sectorplannen kunnen samenwerkende partijen plannen opnemen om specifieke knelpunten in hun sector aan te pakken. In totaal is € 600 miljoen in 2014 en 2015 voor cofinanciering vanuit de overheid uitgetrokken. De sectorplannen kunnen ook worden ingezet om de positie van ouderen te versterken. Hierbij kan het onder meer gaan om scholing, van-werk-naar-werktrajecten voor oudere werknemers, bevorderen duurzame inzetbaarheid of coaching van jongeren door ouderen.

Actieplan UWV 55pluswerkt

Naar aanleiding van de afspraken in het sociaal akkoord is aan het UWV voor een periode van twee jaar € 67 mln beschikbaar gesteld om daarmee de netwerkbijeenkomsten en inspiratiedagen te intensiveren en re-integratiemiddelen in te zetten om daarmee de arbeidsparticipatie van oudere werklozen te bevorderen. Het UWV heeft voor de inzet van de extra middelen een plan opgesteld: het actieplan 55pluswerkt. Met de inzet van netwerktrainingen en inspiratiedagen kunnen de kansen voor oudere werkzoekenden bij werkgevers positief worden beïnvloed. Verder is bekend dat het gericht inzetten van re-integratiemiddelen en scholing voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt effectiever blijkt te zijn dan het inzetten van generieke re-integratiemiddelen of scholing.

³³ Deze regeling is er niet uitsluitend voor ouderen, maar ook voor andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De leden van de 50PLUS-fractie wijzen erop dat in 2006, toen de maximale WW duur beperkt werd tot 38 maanden, tegelijkertijd de IOW is ingevoerd. Reden was de slechtere arbeidsmarktpositie voor ouderen in combinatie met de verkorting van de WW-duur. De leden van de fractie van 50-PLUS vragen of de regering kan aangeven of en in hoeverre de positie van oudere werkzoekenden is verbeterd of verslechterd ten opzichte van 2006.

De IOW is op 1 december 2009 in werking getreden. De eerste oudere werkloze werknemers die toen instroomden waren op of na 1 oktober 2006 werkloos geworden. De positie van ouderen op de arbeidsmarkt is het laatste decennium, ondanks de verslechterde economische situatie, sterk verbeterd. De gemiddelde uittreedleeftijd van 55-plussers steeg van 61 in de periode 2000 tot 2007 naar 63,1 in 2011.³⁴ Onder andere door de sterk stijgende gemiddelde uittreedleeftijd stijgt de arbeidsparticipatie van 55-plussers gestaag. In 2012 bedroeg de netto arbeidsparticipatie van deze groep 53,4% (tegen 43,5% in 2007). In vergelijking: de totale netto arbeidsparticipatie is in dezelfde periode licht gestegen van 66,6% naar 67,2%.³⁵ Verder hebben negen van de tien werkende ouderen een vast dienstverband en lopen ouderen minder risico om werkloos te worden dan jongeren.³⁶

De situatie is echter minder rooskleurig wanneer ouderen eenmaal werkloos zijn geworden. Van de werklozen van 55 jaar heeft gemiddeld genomen 45% binnen 12 maanden een baan gevonden. Bij werklozen van 60 jaar is dit percentage verder gedaald naar bijna 20%.³⁷

De regering geeft aan dat de IOW tot 2020 gehandhaafd zal worden en dat de IOAW op termijn zal vervallen voor mensen die geboren zijn in of na 1965. De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom er voor de IOW geen partnertoets geldt en voor de IOAW wel. Deze leden vragen of de regering vindt dit vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid gerechtvaardigd is. En zou de regering bereid zijn ook bij de IOAW de partnertoets te laten vervallen, zo vragen deze leden.

De IOAW is met ingang van 1 januari 1987 in werking getreden. Bij de totstandkoming van de IOAW is aangegeven dat het in zeer brede kring bezwaarlijk werd geacht dat langdurig werklozen na de uitkeringsduur van de WW op bijstand aangewezen zou raken en daarmee aan een volledige middelentoets inclusief vermogenstoets. De leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor een IOAW-uitkering is gesteld op 50 jaar op de eerste WW-dag. Er is toen voor gekozen om op grond van de IOAW een uitkering op minimumniveau te verstrekken zonder vermogenstoets, maar wel met partnerinkomenstoets. De IOW kent een hele andere achtergrond. Aanleiding van de totstandkoming van de IOW is de wijziging van de WW in 2006 waarbij de maximale duur van de WW werd verkort van 5 jaar naar 38 maanden. De regering heeft toen overwogen dat aangezien de verkorting van de WW-duur volledig tot effect kwam bij oudere werknemers en de arbeidsmarktpositie van ouderen op dat moment slechter was dan van jongere werknemers, het gerechtvaardigd was om een inkomensvoorziening voor oudere werklozen te introduceren zonder vermogens- en partnerinkomenstoets. Gezien de verschillende doelgroepen van de genoemde regelingen en de overwegingen bij de totstandkoming van de beide regelingen, is er volgens de regering een

³⁴ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3557-wm.htm>.

³⁵ CBS, statline.

³⁶ UWV, Kennisverslag 2012-3.

³⁷ Voor werknemers van 45 jaar is dit gemiddeld 60%. Bron: CBS, Werkhervattingskansen na instroom in de WW, Leeftijd is niet het enige dat telt, 2012.

gerechtvaardigd onderscheid in het toepassen van een partnerinkomsttoets in de IOAW en niet bij de IOW. De regering ziet geen aanleiding om hierin verandering aan te brengen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of de veronderstelling correct is dat een werkzoekende 50-plusser met een partner die maar een gering inkomen heeft na afloop van de WW nergens meer aanspraak op kan maken. Noch IOAW, noch een bijstandsuitkering? Kan de regering dit toelichten, zo vragen deze leden.

Na afloop van de WW-uitkering van een werknemer die op de eerste dag van werkloosheid 50 jaar of ouder was, kan recht bestaan op een IOAW-uitkering. De hoogte van deze IOAW-uitkering is afhankelijk van het inkomen van de werkloze werknemer en zijn eventuele partner. Wanneer het gezamenlijke inkomen van de werkloze werknemer en zijn partner meer bedraagt dan het sociaal minimum (100% WML) dan is aanvulling vanuit de IOAW niet mogelijk. Evenmin bestaat in zo'n situatie recht op een bijstandsuitkering. Betrokkenen hebben immers een inkomen boven de bijstandsnorm.

De leden van de 50PLUS-fractie merken voorts op dat de IOW door het UWV wordt uitgevoerd en de IOAW door gemeenten. Zij vragen of de regering heeft overwogen om het uitvoeren van de aflopende IOAW over te hevelen naar het UWV zodat voorkomen kan worden dat gemeenten nog jaren voor een steeds kleiner wordende groep een apart regime moeten toepassen. De regering geeft aan dat een mogelijke overheveling pas in de rede is indien er geen sprake meer is van nieuwe instroom. Deze leden vragen of de regering dit standpunt nader kan toelichten.

Instroom in de IOAW is nog mogelijk voor werkloze werknemers geboren voor 1965. Dat betekent dat er de komende jaren nog nieuwe uitkeringsgerechtigden bijkomen in de IOAW. De voorgestelde aanpassingen in de WW leiden tot een ingrijpende wijziging van de uitvoeringsorganisatie van het UWV. Dat kost de nodige tijd en inspanning om de implementatie hiervan zorgvuldig voor te bereiden en uit te voeren. De regering verwacht dat bij de gemeenten de komende jaren nog voldoende kennis overblijft om de IOAW goed te kunnen uitvoeren. Overheveling van de IOAW-gerechtigden naar het UWV is op korte termijn nog niet aan de orde. Op langere termijn wil de regering bezien hoe de uitvoering van de IOAW het beste kan worden vormgegeven.

4.8. Overgangsrecht en overige onderwerpen

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij de overgangsbepalingen het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om in lagere regelgeving nadere regels te stellen over de omzetting van lopende uitkeringen naar de nieuwe systematiek, bijvoorbeeld bij de samenloop van een oud en een nieuw WW-recht. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om voorbeelden te geven van deze situatie. Tevens vragen deze leden wanneer de Tweede Kamer deze algemene maatregel van bestuur kan verwachten. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering ook voorbeelden te geven van situaties waarin – zonder dat er sprake is van samenloop van een oud en een nieuw WW-recht – er kan worden omgezet naar de nieuwe systematiek. Deze leden vragen of dit betekent dat voor deze mensen iets anders geldt dan voor andere mensen.

Hoofddregel van het wetsvoorstel is dat reeds lopende WW-uitkeringen op het moment van invoering van de wijzigingen van de WW niet worden aangepast. «Oude» WW-rechten lopen onveranderd door, zo blijkt uit

artikel #, eerste lid, WW. Op die hoofdregel zijn twee uitzonderingen gemaakt.

Allereerst kan er sprake zijn van samenloop van een «oud» WW-recht met een «nieuw» WW-recht. Dit acht de regering ongewenst vanwege de verschillen in verrekeningsystematiek (uren versus inkomen) en betaalfrequentie (4 weken versus maand). Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat iemand al voor 1 juli 2015 recht heeft op een (gedeeltelijke) «oude» WW-uitkering en op of na 1 juli 2015 recht krijgt op een (gedeeltelijke) «nieuwe» WW-uitkering. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer iemand in twee dienstbetrekkingen op twee verschillende momenten werkloos wordt. Daarom is een overgangsbepaling opgenomen in artikel ##. Daarin is geregeld in welke situaties een recht op uitkering dat is gebaseerd op de WW zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, moet worden omgezet in een recht op uitkering op grond van de WW zoals die luidt ná inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voorts is daarin bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld hoe het dagloon van het omgezette «oud» WW-recht moet worden vastgesteld. Dit besluit zal met ingang van 1 juli 2015 in werking treden. De regering streeft er naar om dit besluit ruim voor de datum van inwerkingtreding te publiceren. In een voorhangprocedure is niet voorzien onder meer aangezien dit besluit een zeer hoog technische gehalte heeft en te typeren is als nadere uitwerking.

Ten tweede is in artikel #, tweede lid, WW een bepaling opgenomen op basis waarvan een lopende «oude» WW-uitkering op enig moment kan worden omgezet in een «nieuwe» WW-uitkering zonder dat er sprake is van samenloop tussen een «oud» WW-recht met een «nieuwe» WW-recht. In het desbetreffende artikellid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat een «oud» WW-recht kan worden omgezet met in achtname van de geldende uitkeringsduur. Dit kan echter niet eerder geschieden dan een half jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel. De achtergrond hiervan is dat er na verloop van enige tijd na de invoering van het onderhavige wetsvoorstel, een situatie kan ontstaan waarbij nog slechts sprake is van een gering aantal lopende uitkeringen op basis van de systematiek van urenverrekening («oude» WW-uitkeringen). Voor het UWV betekent dat er al die tijd twee uitkerings-systemen naast elkaar moeten blijven bestaan, dit kan vanuit uitvoeringsoptiek op een gegeven moment niet meer gewenst zijn. Dat kan aanleiding zijn om de dan nog resterende «oude» WW-rechten met eerbiediging van de WW-duur om te zetten naar de nieuwe systematiek. Het is op dit moment nog niet bekend of, en zo ja wanneer dit besluit zal worden opgesteld en in werking zal treden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering aangeeft dat er een situatie is dat naast een WW-recht op grond van de huidige WW er ook een recht op basis van de nieuwe WW kan ontstaan. De leden van de VVD-fractie vragen in welke gevallen dit denkbaar is. Zo vragen deze leden of het bijvoorbeeld gaat om iemand die deels in de WW zit en ook deels werkt tijdens de overgangstermijn.

Naast een WW-recht gebaseerd op de huidige WW, kan een «nieuw» WW-recht ontstaan dat gebaseerd is op de WW zoals die luidt vanaf 1 juli 2015. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat iemand voor 1 juli 2015 al recht heeft op een (gedeeltelijke) «oude» WW-uitkering en daarnaast nog (gedeeltelijk) werkzaam is. Als deze werknemer na 1 juli 2015 zijn baan verliest en aan de voorwaarden voor het recht op WW voldoet, krijgt hij eveneens recht op een (gedeeltelijke) WW-uitkering gebaseerd op de nieuwe bepalingen. Voor deze situatie is geregeld dat het recht op uitkering dat is gebaseerd op de WW zoals die luidde vóór de inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel, op grond van artikel ## wordt omgezet, met eerbiediging van de WW-duur, in een recht op uitkering op

grond van de WW zoals die luidt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Hiermee wordt voorkomen dat er twee WW-rechten naast elkaar bestaan met beide een andere verrekeningssystematiek (uren versus inkomen) en betaalfrequentie (4 weken versus maand).

De leden van de fractie van de VVD merken op dat zij hebben begrepen dat enkele beleidstrajecten worden uitgesteld als gevolg van de aanscherping van passende arbeid en inkomensverrekening. Deze leden willen graag weten welke trajecten vertraagd worden.

De versnelde invoering van het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid, zoals is afgesproken in het begrotingsakkoord 2014, vergt veel van de uitvoering door het UWV. In een uitvoeringstoets op de afspraken uit het begrotingsakkoord heeft het UWV laten weten dat de afspraken uit het begrotingsakkoord grotendeels gerealiseerd kunnen worden. Wel is het nodig om andere trajecten te temporiseren vanwege de maximaal beschikbare ICT-releasecapaciteit en menskracht bij het UWV. Deze temporisering heeft betrekking op de volgende beleidstrajecten:

- De dagloongarantie van-werk-naar-werk: het UWV is in staat om een dagloongarantie van-werk-naar-werk te herintroduceren gelijktijdig met de invoering van inkomensverrekening per 1 juli 2015. Eerdere tussentijdse invoering is voor het UWV niet haalbaar.
- De Calamiteitenregeling: het UWV is in staat om de nieuwe calamiteitenregeling in te voeren per 1 april 2016. Overigens maakt de vormgeving van de Calamiteitenregeling ook onderdeel uit van het lopende SER-advies over de toekomstige inrichting van de arbeidsmarktinfrastructuur.
- Pilots Ziektewet (ZW): het UWV kan in het voorjaar van 2014 – na de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Participatiewet en het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid – een uitspraak doen over de eerst mogelijke invoeringsdatum van deze pilots.
- Kostendelersnorm in de Toeslagenwet (TW): eerst mogelijke invoeringsdatum van de kostendelersnorm in de TW (onderdeel van het wetsvoorstel WWB-maatregelen) is 1 juli 2016.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verplichtingen niet meer gelden in het geval van oudere werkzoekenden waarbij sprake is van inkomensverrekening.

Het gaat hier om de huidige situatie dat voor een langdurig werkloze inkomensverrekening van toepassing is. Als betrokkene een baan heeft geaccepteerd voor hetzelfde aantal uren als waaruit hij werkloos is geworden maar waarvan het loon (veel) lager is dan zijn dagloon waarop de WW-uitkering is gebaseerd, dan kan (gedeeltelijk) recht op WW blijven bestaan. Op grond van de huidige bepalingen gelden in een dergelijk geval de sollicitatie- en re-integratieverplichtingen niet.

De leden van de fractie van de VVD wijzen erop dat volgens het CPB de werkgelegenheidseffecten ook afhankelijk zijn van de mate waarin er in cao's aanvullende WW-rechten worden geregeld. Deze leden zijn van mening dat werkgelegenheid van cruciaal belang is. Wat gaat de regering doen als er werkgelegenheid verloren gaat door veel cao-afspraken over een verlengde WW-duur en is het een idee om dan die betreffende cao's niet meer algemeen verbindend te verklaren, zo vragen deze leden.

De regering onderschrijft het door de leden van de VVD-fractie genoemde belang van de positieve werkgelegenheidseffecten die uitgaan van het wetsvoorstel. De regering heeft de verwachting dat afspraken die cao-partijen maken zowel gericht zullen zijn op activering en van-werk-naar-werk als aanvullingen op de wettelijke WW. Dergelijke

cao-aanvullingen moeten immers door de sector zelf gefinancierd worden. Sociale partners hebben er dus een direct belang bij om het gebruik hiervan te beperken. Ook hebben sociale partners in het sociaal akkoord de intentie uitgesproken om zich meer in te zetten voor re-integratie. Voorts komt de SER in de loop van dit jaar met een advies over onder meer de vraag hoe sociale partners deze rol het beste kunnen invullen. Het idee van de leden van de VVD-fractie om cao's niet meer algemeen verbindend te verklaren wanneer sprake is van negatieve werkgelegenheidseffecten acht de regering op dit moment niet voor de hand liggend. Wel gaat de regering de ontwikkeling van deze cao-afspraken monitoren via de rapportage cao-afspraken die jaarlijks verschijnt. Wanneer uit deze monitoring onverhoopt blijkt dat de cao-afspraken toch eenzijdig betrekking hebben op reparatie van de WW-duur dan zal de regering daarover zeker in overleg treden met sociale partners.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan beschrijven hoe de verhoging van de WW-premie zal worden vormgegeven, zodanig dat dit al in 2014 € 1,3 miljard oplevert? Welke rol speelt het in mei 2014 verwachte SER-advies daarbij, vragen deze leden.

De SER is gevraagd om uiterlijk op 31 mei 2014 te adviseren. Daarna zal de regering zich beraden over dit advies en voorstellen doen aan de Tweede Kamer. De WW-premie voor 2014 is al vastgesteld en gepubliceerd (Staatscourant 2013, 33623). De extra opbrengst van € 1,3 miljard, zoals is aangekondigd in het Regeerakkoord, is gerealiseerd door de AWf-premie 0,45%-punt hoger vast te stellen ten opzichte van 2013.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de structurele weglek vanuit de WW, IOAW en IOW naar de Wet werk en bijstand (WWB) wordt ingeschat op € 205 miljoen (14.000 uitkeringsjaren). Deze middelen worden toegevoegd aan het Inkomensdeel van gemeenten. Gemeenten ontvangen geen extra middelen om deze mensen te begeleiden. Dit moet uit het Participatiebudget worden bekostigd, waarmee het financiële vraagstuk rondom de Participatiewet nog zwaarder zal worden volgens de VNG.

Gaat de regering monitoren of het macrobudget voor gemeenten voldoende is om de weglek naar de WWB op te vangen en zo ja, op welke wijze vragen de leden van de CDA-fractie.

Tevens vragen zijn in hoeverre de regering voornemens is het huidige verdeelmodel te bezien, wanneer blijkt dat er gemeenten zijn die te weinig middelen ontvangen om de extra uitkeringen te betalen of wanneer de uitvoeringskosten toch aanzienlijk blijken te zijn.

Wanneer het Rijk maatregelen doorvoert die financiële gevolgen hebben, worden deze meerjarig geraamd en toegelicht in de memorie van toelichting van het betreffende wetsvoorstel. Ten aanzien van de bijstandsuitgaven wordt een eventuele afwijking tussen raming en realisatie in de raming voor het volgende jaar verwerkt. In die zin zijn de financiële risico's voor gemeenten zeer beperkt. Het risico ligt na afloop van een jaar bij het Rijk. Het is veelal niet mogelijk om het effect van een specifieke beleidsmaatregel afzonderlijk in de overall realisatie te herleiden. De regering zal dus niet monitoren of het macrobudget voldoende is om de weglek naar de WWB op te vangen. Aangezien de regering het effect van deze specifieke maatregel niet zal monitoren, kan niet worden vastgesteld of er gemeenten zijn die te weinig middelen ontvangen om de extra uitkeringen te betalen. Wel worden bij het inkomensdeel van de WWB risico's voor gemeenten beperkt door de mogelijkheid om bij een tekort (boven een vastgestelde drempel) een beroep te doen op aanvullende financiering (via de incidentele of

meerjarige aanvullende uitkering). Met (periodiek) onderhoud aan het verdeelmodel wordt bereikt dat de verdeling zo goed mogelijk blijft aansluiten bij de noodzakelijke bijstandslasten.

5. Overig

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van verzoeken van verschillende fracties een overzicht gegeven van delegatiebepalingen en worden vragen van de leden van de D66-fractie beantwoord betreffende het niveau van deze delegatiebepalingen. Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de fracties van D66 en de PVV wordt ingegaan op hetgeen de Adviescommissie Arbeidsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten in het aan de Kamer uitgebrachte advies aan de orde stelt met betrekking tot onderhavig wetsvoorstel. Op een deel van wat aan de orde wordt gesteld, is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in verschillende antwoorden op vragen van verschillende fracties reeds ingegaan. Hier zal dan ook worden volstaan met een reactie op die onderdelen van het advies waar dit niet voor geldt. Ten slotte is in dit hoofdstuk op verzoek van de leden van de VVD-fractie een (op hoofdlijnen) schematisch overzicht opgenomen van het oude en het nieuwe ontslagrecht. Naar aanleiding van een vraag van diezelfde leden wordt dit hoofdstuk afgesloten met een overzicht van de ingangsdata van de verschillende maatregelen.

5.1. Overzicht delegatiebepalingen

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om een overzicht van alle delegatiebepalingen in het wetsvoorstel. Graag ontvangen deze leden in dat overzicht per delegatiebepaling ook antwoord op de vraag of de Kamer de lagere regelgeving nog kan beoordelen alvorens deze wordt gepubliceerd (voorhangprocedure), wat er in deze lagere regelgeving komt te staan en op welke datum deze gepubliceerd wordt. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar zo'n overzicht.

In onderstaand overzicht zijn alle delegatiebepalingen van het wetsvoorstel opgenomen. Per delegatiebepaling is kort aangegeven wat in de lagere regelgeving komt te staan en op welke datum de desbetreffende regeling in werking treedt. De regering streeft er naar om de genoemde lagere regelgeving ruim voor de beoogde datum van inwerkingtreding te publiceren. In een voorhangprocedure is niet voorzien. Er is namelijk geen sprake van materie die regeling bij wet rechtvaardigt. Voorts wordt er slechts op lager niveau uitwerking gegeven aan de hoofdregel zoals die in de delegatiebepaling is opgenomen. Ten slotte betreft het deels wijzigingen van bestaande lagere regelgeving die ook op dit moment geen voorhangprocedure kent. De regering ziet daarom geen aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat terughoudendheid wordt betracht met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (Aanwijzingen voor de regelgeving, nr.35).

Delegatiebepaling	Inhoud lagere regelgeving	Ambv/MR	Ingangsdatum
Artikel 1b, lid 3, WW	In deze ministeriële regeling kan worden geregeld welke dag als werkdag moet worden aangemerkt (in de regel is de maandag de eerste werkdag). Indien gewoonlijk niet op de maandag gewerkt wordt, kan een andere dag als eerste werkdag aangemerkt worden.	MR	1 juli 2015

Delegatiebepaling	Inhoud lagere regelgeving	Amvb/MR	Ingangsdatum
Artikel 1b, lid 6, WW	Wijziging Dagloonbesluit: In het huidige Dagloonbesluit werknemersverzekeringen staan de dagloonberekeningen voor de WW en ZW in één hoofdstuk. Omdat in de WW wordt overgegaan van urenverrekening naar inkomensverrekening en omdat, daarmee samenhangend, de WW en de ZW onder meer een andere referentieperiode zullen kennen, is dit gesplitst en in het onderdeel van de WW daarop aangepast.	Amvb	1 juli 2015
Artikel 1b, lid 10, WW	Wijziging Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten (AIB): het doel van dit besluit is om vast te stellen wat onder «inkomen» en «inkomen in verband met arbeid» wordt verstaan voor de toepassing van de WW, zodat dit in de WW met de uitkering verrekenbaar kan worden. Dit betreft niet alleen loon uit een dienstbetrekking, maar ook verschillende uitkeringen. In de huidige situatie is het AIB vaak niet van toepassing op een WW-uitkering, omdat niet het inkomen wordt verrekend, maar de uren die in een dienstbetrekking zijn gewerkt of die ten grondslag liggen aan de desbetreffende uitkering. In de nieuwe situatie wordt het inkomen wel verrekend met de WW-uitkering. Dit vergt onder andere dat de bepalingen over samenloop van een WW-uitkering met een andere uitkering en/of inkomen moeten worden gewijzigd. In dit verband is verder van belang dat de WW-uitkering per kalendermaand in plaats van per kalenderweek zal gaan worden berekend. Alleen de termijn waarbinnen alles passend wordt beschouwd verschuift van 12 naar 6 maanden.	Amvb	1 juli 2015
Artikel 18, WW en 7: 628, lid 9, BW	Calamiteitenregeling: zie toelichting bij ministeriële regeling ex artikel 628, lid 9, BW	MR	1 april 2016
Artikel 24, lid 3, WW, artikel 30, lid 5, ZW	Besluit passende arbeid WW en ZW: In dit besluit wordt geregeld wat in de eerste zes maanden van de WW of ZW-uitkering als passende arbeid wordt beschouwd. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de Richtlijn passende arbeid 2008 en het Besluit passende arbeid academici en schoolverlaters. De belangrijkste factoren hierin zijn de werkervaring, loon en reistijd. In deze factoren vindt geen materiële wijziging plaats ten opzichte van de Richtlijn.	Amvb	1 juli 2015
Artikel 47, lid 2, WW	Wijziging Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten: inkomen in verband met arbeid wordt ook verrekend met de WW-uitkering, zo volgt uit artikel 47 WW. In het AIB wordt geregeld wat onder inkomen in verband met arbeid dient te worden verstaan.	Amvb	1 juli 2015

Delegatiebepaling	Inhoud lagere regelgeving	Amvb/MR	Ingangsdatum
Artikel #, lid 2, WW	Besluit Restconversie WW: in artikel #, tweede lid WW is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur WW-rechten die zijn ontstaan voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid (Wwz), om te zetten naar rechten conform de dagloonsystematiek zoals die na de inwerkingtreding van de Wwz zal gelden. Deze omzetting kan slechts plaatsvinden met inachtneming van de geldende uitkeringsduur. Van deze mogelijkheid tot conversie kan op een later moment gebruik worden gemaakt, echter niet eerder dan zes maanden na inwerkingtreding van de bepalingen inzake inkomensverrekening zoals die in de Wwz zijn vervat. De mogelijkheid om lopende WW-rechten om te zetten is met name gecreëerd zodat de WW voor het UWV goed uitvoerbaar blijft. Het UWV zal immers de oude WW-systematiek naast de nieuwe systematiek moeten blijven uitvoeren. Dat is complex in de uitvoering en relatief duur. Aanvankelijk gaat het nog om veel oude uitkeringen, maar dat aantal zal naar verwachting snel afnemen. Pas wanneer er sprake is van een gering aantal lopende uitkeringen op basis van de systematiek van urenverrekening zal van de mogelijkheid tot omzetting gebruik worden gemaakt.	Amvb	Nog niet bekend wanneer van deze delegatiebepaling gebruik wordt gemaakt
Artikel ##, lid 2, WW	Besluit conversie WW: In artikel ## van de WW is geregeld dat wanneer er sprake is van samenloop tussen een recht op uitkering dat is gebaseerd op de WW zoals die luidde voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel en een recht op uitkering dat is gebaseerd op de WW zoals die luidde na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, het (dagloon van het) oude WW-recht moet worden omgezet in een recht op uitkering op grond van de Werkloosheidswet zoals die luidt na inwerkingtreding. Die omzetting houdt in dat op het oude WW-recht voortaan ook de nieuwe WW van toepassing is. De omzetting heeft echter geen gevolgen voor de (resterende) duur van de uitkering. Met deze amvb wordt geregeld hoe het dagloon van het omgezette oWW-recht moet worden vastgesteld. Geregeld wordt dat het dagloon van het omgezette oWW-recht zo wordt vast gesteld dat de rechten van de betrokkene zoveel mogelijk worden geëerbiedigd.	Amvb	1 juli 2015
Artikel 27 en 50a, Wfsv	Invulling wijze en bedrag van premiedifferentiatie	Amvb en MR	Nog niet bekend, mede afhankelijk van mate van SER-advies
7:628, lid 8, BW	Loondoorbetalingsplicht in bepaalde bedrijfstakken: Bij ministeriële regeling kan op verzoek van de Stichting van de Arbeid worden bepaald dat voor bepaalde bedrijfstakken, of onderdelen daarvan, afwijking van de loondoorbetalingsplicht niet mogelijk is.	MR	Afhankelijk van verzoek van Stichting van de Arbeid

Delegatiebepaling	Inhoud lagere regelgeving	Amvb/MR	Ingangsdatum
7:628, lid 9, BW	Calamiteitenregeling: Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de verplichting tot loondoorbetaling geheel of gedeeltelijk niet geldt als het niet verrichten van de overeengekomen arbeid het gevolg is van bij die regeling te bepalen buitengewone omstandigheden en aan bij die regeling te bepalen voorwaarden wordt voldaan. Deze regeling komt in de plaats van de op artikel 8 BBA 1945 gebaseerde WTV-regeling en de zogenoemde onwerkbaar weer regeling in artikel 18 WW.	MR	1 april 2016
7:668a, lid 8, BW	Ketenbepaling buiten toepassing voor bepaalde functies: Bij ministeriële regeling kunnen functies binnen sectoren of bedrijfstakken worden aangewezen waarvoor bij cao of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan de ketenbepaling buiten toepassing kan worden verklaard. Het gaat hierbij om functies waarvoor het bestendig gebruik is en vanwege de intrinsieke aard van de bedrijfsvoering en van die functies noodzakelijk is de arbeid uitsluitend te verrichten op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (niet zijnde uitzendovereenkomsten) en waarvoor de gemaximeerde afwijkingsgrond van 6 contracten in 4 jaar (lid 5) onvoldoende soelaas biedt.	MR	1 juli 2014
7:669, lid 4, BW	In de ministeriële regeling worden regels opgenomen over de redelijke grond, herplaatsing, de redelijke termijn en voor het bepalen van de ontslagkeuze bij bedrijfseconomisch ontslag, zoals toegelicht in de memorie van toelichting. In deze regeling zullen ook regels opgenomen worden die ertoe leiden dat de positie van een payrollwerknemer ten aanzien van ontslag zoveel mogelijk gelijk wordt aan die van de andere werknemers in dienst van de inlener.	MR	1 juli 2015
7:671a, lid 5, BW	Bij ministeriële regeling zal worden bepaald dat bepaalde type arbeidsrelaties niet hoeven te worden beëindigd om toestemming te krijgen om een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd op te zeggen. Het gaat dan om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met een looptijd van zes maanden of langer, overeenkomsten met een payrollwerknemer en inleenovereenkomsten of arbeidscontracten met werknemers die werkzaamheden van tijdelijke aard verrichten (korter dan 26 weken).	MR	1 juli 2015
7:671a, lid 7, BW	Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de ontslagprocedure bij UWV	MR	1 juli 2015
7:673, lid 6, BW	Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke kostensoorten – en onder welke voorwaarden – in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding.	Amvb	1 juli 2015
7:673a, lid 3, BW	Bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke gevallen een werkgever niet wordt aangemerkt als kleine werkgever in de zin van artikel 7:673a. Het zal gaan om werkgevers die deel uit maken van een groep van werkgevers die tezamen gemiddeld meer dan 25 werknemers hebben.	MR	1 juli 2015

Delegatiebepaling	Inhoud lagere regelgeving	Amvb/MR	Ingangsdatum
7:673c, lid 2, BW	Bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat de betaling van de transitievergoeding over een periode van ten hoogste zes maanden gespreid kan worden als gebruik gemaakt wordt van de betalingsregeling.	MR	1 juli 2015
7:682a, BW	In een ministeriële regeling zal worden geregeld in welke volgorde ontslagen werknemers in aanmerking komen om de voormalige werkzaamheden te hervatten, als er een vacature bij de werkgever ontstaat. Hierbij zal ook geregeld worden in welke gevallen deze wederindienstredingsvoorwaarde niet geldt als werkzaamheden door een zelfstandige worden verricht. Ten slotte worden bepalingen opgenomen die er voor zorgen dat de bedoelde voorwaarde wordt gerelateerd aan de (voormalige) inlenende werkgever van een payrollwerknemer.	MR	1 juli 2015
7:685 BW	In dit besluit zal worden vastgelegd wat onder «het in geld vastgesteld loon» moet worden verstaan voor de toepassing van Afdeling 9 en 10, Titel 10, Boek 7 BW. Met betrekking tot de invulling van dit begrip zal aansluiting worden gezocht bij de looncomponenten uit de kantonrechtersformule.	Amvb	1 juli 2015
XXII, lid 6, WWZ	Bij algemene maatregel van bestuur wordt, bij wijze van overgangsrecht, geregeld welke vergoeding uit een sociaal plan afgetrokken kan worden van de transitievergoeding.	Amvb	1 juli 2015

5.2. Niveau delegatiebepalingen

De leden van de fractie van D66 vragen of de delegatiebepalingen in artikel 671a, lid 5, en artikel 628, leden 8 en 9, wel in overeenstemming zijn met aanwijzing nr. 33a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Beoogd is in de genoemde artikelen een grondslag te creëren om bij ministeriële regeling uitzonderingen te kunnen regelen op de hoofdregels die in de desbetreffende artikelen zijn opgenomen. De aanwijzingen voor de regelgeving staan dit toe. In de toelichting op aanwijzing 33a is te lezen dat van de situatie waarin afwijkende regels worden gesteld, moet worden onderscheiden de situatie waarin wordt toegestaan dat bij lagere regelgeving uitzonderingen op een voorschrift in een hogere regeling worden gemaakt onder het stellen van voorwaarden of eisen en onder aanwijzing van een bepaalde groep of situatie of een tijdsperiode. Teneinde beter tot uitdrukking te brengen dat het zal gaan om uitzonderingen op hetgeen in artikel 671a, lid 5, is bepaald, zal de delegatiebepaling specifiek geformuleerd worden. Dit zal in de nota van wijziging worden opgenomen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom in artikel 7:671a, lid 5, BW maar ook in andere delegatiebepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 7:628, leden 8 en 9, gekozen is voor delegatie naar een ministeriële regeling en niet naar een algemene maatregel van bestuur. Meer specifiek vragen zij of dit de grondwettelijke taak van de ministerraad om de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen niet belemmert, en hoe dit zich verhoudt tot de betrokkenheid bij het arbeidsrecht van andere Ministers, vanuit hun beleidsterreinen, of vanuit hun werkgeversrol.

Bij de keuze voor het niveau van een delegatiebepaling is steeds het uitgangspunt gehanteerd dat de hoofdregel in de wet wordt opgenomen, en dat op lager niveau slechts uitwerking wordt gegeven aan die hoofdregel. Daar waar het gaat om de uitwerking van details van de hoofdregel is steeds gekozen voor het niveau van ministeriële regeling. Bij die keuze speelt vaak ook de noodzaak om die regels snel te kunnen aanpassen een rol. Bijvoorbeeld als het gaat om regels die gesteld worden met het oog op onwenselijke constructies binnen het arbeidsrecht. Dat laatste speelt ook bij de delegatiebepaling op grond waarvan regels gesteld kunnen worden ten aanzien van artikel 7:671a, lid 5, BW. Er kunnen in de praktijk nieuwe constructies ontstaan die maken dat een uitzondering op de in dat artikellid opgenomen hoofdregel wenselijk of zelfs noodzakelijk is, of omdat de hoofdregel voor die constructie niet conform het doel van de hoofdregel uitwerkt. Op dergelijke constructies moet snel ingespeeld kunnen worden.

In artikel 7:628, lid 8, BW gaat het om het aanwijzen van bedrijfstakken of onderdelen daarvan, waarin niet mag worden afgeweken van de plicht het loon door te betalen. Het gaat daarbij niet om het nader uitwerken van een in de wet opgenomen hoofdregel, of om het stellen van nadere regels, maar om het door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunnen aanwijzen van bedrijfstakken of onderdelen daarvan als de Stichting van de Arbeid daarom verzoekt.

Het argument dat snelle aanpassing mogelijk moet zijn, speelt ook bij artikel 7:628, lid 9, BW een rol. Als zich buitengewone omstandigheden voordoen, dan moet, net als nu bij de mogelijkheid tot ontheffing van het verbod op werktijdverkortung als bedoeld in artikel 8, BBA het geval is, snel gehandeld kunnen worden als omstandigheden daartoe noodzaken. De regering verwijst in dit verband naar de bijzondere WTV-regeling en de Deeltijd WW-regeling als voorbeelden van op artikel 8 BBA 1945 gebaseerde maatregelen die met grote spoed tot stand moesten komen.

Aangezien het in de ministeriële regelingen zal gaan om uitwerking van de hoofdregels die in de wet worden opgenomen, zal dit de eenheid van het regeringsbeleid niet raken. De hoofdregels die bepalend zijn voor het regeringsbeleid staan in de wet. Dat neemt natuurlijk niet weg dat, daar waar aspecten van lagere regelgeving het beleid van andere Ministers raken, hierover afstemming zal plaatsvinden.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het afspiegelingsbeginsel niet in het wetsvoorstel is vastgelegd. Ook vinden zij voor nadere regeling van dit belangrijke onderwerp een ministeriële regeling niet het gepaste niveau, waarbij zij de omstandigheid dat deze regels nu in een ministeriële regeling zijn opgenomen onvoldoende motivering hiervoor vinden. Zij vinden dat op goede gronden onderwerpen die thans geregeld worden in het Ontslagbesluit in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen en vinden het op dezelfde gronden voor de hand liggen om veel onderwerpen die thans in een ministeriële regeling zijn opgenomen te gaan regelen in een algemene maatregel van bestuur. Zij vragen waarom niet is voorzien in delegatie naar een algemene maatregel van bestuur.

Ten aanzien van het afspiegelingsbeginsel, en de inhoud hiervan, merkt de regering op dat de contouren reeds in de toelichting bij de wet zijn vermeld. Deze worden vervat in de ministeriële regeling en technisch nader uitgewerkt. Gezien de mate van gedetailleerdheid en het feit dat te voorzien is dat in deze uitwerking, binnen de geschetste contouren, aanpassingen moeten kunnen worden gedaan om hieronder nieuwe situaties in de praktijk te kunnen vatten (en eventuele constructies ter omzeiling van de regelgeving snel tegen te kunnen gaan), leent het zich

niet voor delegatie op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom een belangrijke institutionele aangelegenheid als het instellen van een Ontslagadviescommissie, het opdragen van taken aan die commissie, en de samenstelling daarvan niet in een algemene maatregel van bestuur wordt geregeld, maar in een ministeriële regeling.

De Ontslagadviescommissie wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en werknemers, die de Stichting van de Arbeid als representatieve organisaties heeft aangewezen. Het betreft een commissie met een louter adviserende rol (in individuele zaken), die door het UWV wordt samengesteld. Het UWV regelt, ook nu al, zelf de werkwijze en samenstelling van de commissie. De commissie heeft geen wettelijke bevoegdheden en is niet met openbaar gezag bekleed. Het betreft derhalve geen institutionele aangelegenheid die op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld moet worden. De instelling van de commissie wordt overigens ook niet in een ministeriële regeling geregeld. In de ministeriële regeling waarin zal worden geregeld hoe de procedure bij het UWV verloopt bij een verzoek om toestemming om een arbeidsovereenkomst op te zeggen zal alleen worden geregeld dat het UWV het verzoek voor advies voorlegt aan de Ontslagadviescommissie (en in welke gevallen dat niet het geval zijn).

5.3. Adviescommissie Arbeidsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten

Algemeen

Over wat de adviescommissie in dit onderdeel van haar advies stelt betreffende de onderbouwing van het wetsvoorstel, merkt de regering op daar reeds aandacht aan te hebben besteed in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel alsmede hierop nader te zijn ingegaan in deze nota naar aanleiding van het verslag naar aanleiding van vragen van verschillende fracties over de nieuwe inrichting van het ontslagrecht en het handhaven van de preventieve toets. De regering meent dan ook te kunnen volstaan met hiernaar te verwijzen. De regering merkt op de opvatting dat het wetsvoorstel uitermate ingewikkeld is opgezet, niet te delen. Wel geldt dat het wetsvoorstel meer en gedetailleerder zaken regelt dan thans in de betreffende afdeling van Boek 7 Titel 10 BW het geval is. Een belangrijke reden hiervoor is dat als het gaat om een zo belangrijk onderwerp als de ontslagbescherming van werknemers, het tot de verantwoordelijkheid van de wetgever behoort hier in wet- en regelgeving zo concreet mogelijk invulling aan te geven en niet te volstaan met open normen zoals thans het geval is in het BW als het bijvoorbeeld gaat om een redelijke grond voor ontslag en de vergoeding die verschuldigd kan zijn bij ontslag. De rechtszekerheid is hiermee gediend en geschillen en procedures over ontslag en de daarbij verschuldigde vergoeding kunnen hierdoor zoveel mogelijk worden voorkomen.

Artikel 7:627 en 7:628 BW

Met betrekking tot wat wordt gesteld over het vervallen van artikel 7:627 BW en het wijzigen van artikel 7:628 BW, is in reactie op een vraag van de leden van de SGP-fractie reeds uitvoerig ingegaan, zodat volstaan wordt met hiernaar te verwijzen. Daarin is niet aan de orde gekomen de bij dit onderdeel genoemde situatie van situatieve arbeidsongeschiktheid. In het advies wordt hierover opgemerkt dat eigen daaraan is, normaliter, dat beide partijen een zeker verwijt treft. Recht op doorbetaling van loon is er

echter slechts als de schuld uitsluitend of in hoofdzaak bij de werkgever ligt. Verwezen wordt hierbij naar HR 27 juni 2008, JAR 2008/188 (Mak/SGBO). De adviescommissie vraagt of de voorgestelde formulering dit anders maakt en zo ja, of dit de bedoeling is. Naar het oordeel van de regering zal het als gevolg van de gewijzigde formulering in de toekomst zo zijn dat de werkgever niet gehouden is het loon te betalen als bij situatieve arbeidsongeschiktheid de schuld uitsluitend of in hoofdzaak ligt bij de werknemer. Dat betekent dat als beiden schuld treft de werkgever gehouden zal zijn het loon te betalen.

Verder wordt in dit onderdeel gesteld dat met het wetsvoorstel nulurencontracten niet ten principale worden verboden. Dat is juist en ook overeenkomstig de bedoeling. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van VVD en D66 of er een andere mogelijkheid bestaat dan in het wetsvoorstel opgenomen om nulurencontracten in de zorg uit te sluiten.

Artikel 7:652 Proeftijdbeding

Op vragen met betrekking tot de beperking van het gebruik van een proeftijdbeding tot arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan voor langer dan zes maanden, is reeds ingegaan in de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van PVV en SGP zodat hier volstaan wordt met daarnaar te verwijzen.

Artikel 7:653 BW Concurrentiebeding

In het advies worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de beperking van de mogelijkheid om een concurrentiebeding overeen te komen in arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Allereerst vraagt de adviescommissie zich af of de schriftelijke motivering waaruit blijkt dat zwaarwichtige bedrijfs- of dienstbelangen een concurrentiebeding vereisen *bij* of *in* het beding zelf gemotiveerd dienen te worden. Uit het voorgestelde artikel 7:653, lid 2, BW volgt dat het concurrentiebeding *in* de arbeidsovereenkomst dient te zijn opgenomen. De motivering waar uit moet blijken dat dit beding noodzakelijk is, kan in het beding zelf, onder het beding, of in een apart document dat tezamen met het beding wordt opgesteld en getekend, worden opgenomen. Het opstellen van de motivering dient gelijktijdig met het aangaan van het beding plaats te vinden en aan de werknemer kenbaar te worden gemaakt. Als de motivering op dat moment geheel ontbreekt is het concurrentiebeding immers nietig.

Vervolgens vraagt de adviescommissie of de motivering van een concurrentiebeding in een contract voor bepaalde tijd tijdens de arbeidsovereenkomst kan worden aangepast. Uit het voorgaande volgt dat dit alleen mogelijk is als ook de arbeidsovereenkomst waarin het concurrentiebeding is opgenomen opnieuw wordt aangegaan. Een en ander dient immers gelijktijdig te gebeuren. In geval van verlenging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd dient het concurrentiebeding en daarmee de motivering opnieuw te worden aangegaan. Indien een tijdelijke arbeidsovereenkomst zonder tegenspraak wordt voortgezet, behoudt het bij de eerste overeenkomst overeengekomen concurrentiebeding inclusief de schriftelijke motivering in beginsel zijn geldigheid, tenzij een gewijzigde arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen.

Met betrekking tot de vraag van de adviescommissie wat de meerwaarde is van artikel 7:653, lid 3, onder b, BW in relatie tot artikel 7:653, lid 3, onder a, BW wordt verwezen naar hetgeen daarover is opgenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie en D66-fractie.

Ook vraagt de commissie of het criterium «zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang» dezelfde betekenis heeft als in de Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA). Weliswaar is gekozen voor dezelfde terminologie als in artikel 2, achtste lid, WAA is gebruikt, maar gezien het fundamentele verschil tussen het invoeren van een concurrentiebeding ten opzichte van een verzoek van een werknemer tot vermindering of vermeerdering van zijn arbeidsduur, zal hieraan een verschillende uitleg worden gegeven in de jurisprudentie. De enuntiatieve opsommingen uit artikel 2, achtste lid, WAA zijn dan ook niet relevant in dit kader.

Ook vraagt de adviescommissie of een concurrentiebeding kan worden opgenomen in een collectieve regeling. Aangezien een concurrentiebeding tussen een individuele werkgever en individuele werknemer moet worden overeengekomen, is dit niet mogelijk. Wat betreft de vraag naar het toetsingscriterium «ernstig verwijtbaar handelen of nalaten» volstaat een verwijzing naar hetgeen over dit onderwerp in deze nota eerder is vermeld.

Artikel 7:665 BW Overgang onderneming

Met betrekking tot de opmerking van de adviescommissie over de herformulering van artikel 7:665 BW, merkt de regering op dat hiermee geen inhoudelijke wijziging is beoogd. De wijziging is uitsluitend ingegeven door de wens meer aan te sluiten bij de bewoordingen van de Richtlijn waar de adviescommissie naar verwijst. Overigens merkt de regering op dat – zoals in het sociaal akkoord is overeengekomen – in overleg met de Stichting van de Arbeid zal worden bezien de regeling betreffende de overgang van onderneming verbetering behoeft. De opmerking van de adviescommissie zal hierbij worden meegenomen.

Artikel 7:669 BW Redelijke grond

De regering meent hier grotendeels te kunnen volstaan met te verwijzen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin uitgebreid is stilgestaan bij de formulering van de redelijke grond en de mate van concreetheid daarvan. Voorts wordt in dit verband verwezen naar de antwoorden op de vragen van verschillende fracties die hier betrekking op hebben. Dit betreft in elk geval de eerste vier alinea's van het betreffende onderdeel van het advies.

Als het gaat om de opmerkingen in de daarop volgende alinea's, merkt de regering op dat de gehanteerde begrippen in artikel 7:669, lid 2 BW, onderdelen a, b en c, waarnaar wordt verwezen niet anders zijn dan de begrippen die thans worden gebezigd in het Ontslagbesluit en de daarop gebaseerde beleidsregels. Met betrekking tot het gestelde bij onderdeel d wordt opgemerkt dat de gegeven voorbeelden van de voetbaltrainer die wordt ontslagen wegens achterblijvende resultaten of de manager met wie verschillen van inzicht bestaan over het te voeren beleid, niet vallen onder de genoemde categorie nu hierbij van disfunctioneren geen sprake is of hoeft te zijn. Toch kan er in de aangegeven omstandigheden aanleiding zijn het dienstverband te beëindigen. Voor zover die beëindiging niet met wederzijds goedvinden kan worden gerealiseerd (wat bij voetbalcoaches in de regel wel het geval is) kan de werkgever zich tot de kantonrechter wenden met het verzoek de arbeidsovereenkomst te ontbinden op grond van onderdeel h. De kantonrechter zal dan moeten verifiëren of er inderdaad sprake is van omstandigheden die maken dat van de werkgever redelijkerwijs niet verlangd kan worden het dienstverband voort te zetten.

Met betrekking tot onderdeel e dringt zich bij de adviescommissie de vraag op of een arbeidsovereenkomst alleen kan worden ontbonden bij een dringende reden voor ontslag. Dat is uiteraard niet het geval en volgt ook niet uit de formulering van het betreffende onderdeel, noch uit de toelichting daarop. Wat betreft de vraag over een dringende reden in combinatie met geen verwijtbaarheid van de werknemer en het wel/niet niet verschuldigd zijn van de transitievergoeding, luidt het antwoord dat in die situatie uiteraard een transitievergoeding verschuldigd is. Ook de daarop volgende vraag wanneer – ondanks dit verwijtbaar handelen van de werknemer – sprake kan zijn van het in redelijkheid van de werkgever vergen dat de arbeidsovereenkomst voortduurt, kent een voor de hand liggend antwoord, namelijk als het handelen niet zodanig ernstig is dat ontslag gerechtvaardigd is. Hierbij geldt dat enkel de mate van verwijtbaar handelen of nalaten bepalend is voor de vraag of van de werkgever in redelijkheid niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren.

Naar aanleiding van de opmerkingen met betrekking tot subonderdeel f merkt de regering op dat het aan de werkgever is om aannemelijk te maken dat de bedongen arbeid niet in aangepaste vorm kan worden verricht. Het is aan de rechter om te beoordelen – daarbij in aanmerking nemend het verweer van de werknemer – of dat aannemelijk is. Met werken in aangepaste vorm wordt bedoeld, zonder het uitoefenen van taken die tot handelingen leiden waartegen een gewetensbezwaar bestaat.

Naar aanleiding van de opmerking in het advies over de formulering van onderdeel g, meent de regering te kunnen volstaan met verwijzing naar pagina 46 van de memorie van toelichting waar is toegelicht waarom voor deze formulering is gekozen. Ten slotte wordt in het advies gesteld dat blijkens de memorie van toelichting onderdeel h niet is bedoeld voor situaties die vallen onder de hiervoor genoemde gronden. Dat is juist. Onderdeel h kan aldus niet worden aangewend voor het «repareren» van onvoldoende onderbouwing van een ontslag waarvoor – wegens het gebrek aan onderbouwing – geen redelijke grond bestaat als opgenomen onder de overige onderdelen van het tweede lid van artikel 7:669 BW.

Artikel 7:671a BW Toetsing UWV

Naar aanleiding van de opmerking in het advies over de verschillende uitvoeringstaken die UWV heeft, alsmede over de wettelijke eisen die aan UWV zouden moeten worden gesteld als het gaat om een eerlijke en onpartijdige behandeling, merkt de regering op dat UWV handelt binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht. Naar het oordeel van de regering zijn er aldus voldoende garanties voor een eerlijke en onpartijdige behandeling door UWV.

Voor het antwoord op de vraag waarom de rol van een cao-commissie is beperkt tot bedrijfseconomisch ontslag wordt verwezen naar het antwoord op de hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de CDA-fractie.

De regering merkt ten aanzien van de vragen over het cao-recht het volgende op. In het advies wordt aandacht gevraagd voor de term «toepasselijke cao» in artikel 671a lid 2. Bij nota van wijziging is deze term vervangen door de term «bij cao». Het feit dat de werkgever gebonden is aan de cao waarmee een sectorale commissie is ingesteld is bepalend voor de te volgen rechtsgang. Het is immers de werkgever die om toestemming moet vragen voor opzegging van de arbeidsovereenkomst wegens het vervallen van een arbeidsplaats wegens bedrijfseconomische

reden. Het enkele feit dat de werknemer niet direct, door lidmaatschap of door algemeen verbindendverklaring, gebonden is aan de cao doet daar niet aan af.

In het advies wordt voorts gewezen op het belang van het stellen van representativiteitseisen aan vakbonden voor een evenwichtige verhouding tussen cao-partijen, met name in het geval van een ondernemings-cao. Hoewel de regering het belang van de onafhankelijkheid van vakbonden volledig onderschrijft, acht de regering dergelijke representativiteitseisen niet het juiste middel om de onafhankelijkheid te waarborgen. Over het algemeen kennen cao's in Nederland een breed draagvlak (zie hierover de Kabinetsreactie op het SER-advies «Verbreding draagvlak cao-afspraken», Kamerstukken II, 2013–2014, 29 544, nr. 490). Daarnaast zijn er corrigerende mechanismen voor het geval de onafhankelijke positie niet gewaarborgd is. De onafhankelijke positie van een vakbond kan bijvoorbeeld aan bod komen in een rechtszaak betreffende ontslag.

Wat betreft de continuïteit van de sectorale commissie kan worden opgemerkt dat cao-bepalingen over een sectorale commissie voor maximaal vijf jaren algemeen verbindend kunnen worden verklaard. De maximale termijn van vijf jaren bestond al voor cao-bepalingen over fondsen, om voorzieningen met een meer structureel karakter mogelijk te kunnen maken. Cao-bepalingen betreffende reguliere arbeidsvoorwaarden (zoals loon, werk- en rusttijden, verlof, arbeidsduur, etc.) kunnen maximaal voor twee jaar algemeen verbindend worden verklaard. De termijn van vijf jaar stelt cao-partijen ruimschoots in de gelegenheid om hun verantwoordelijkheid voor continuïteit te kunnen nemen, door tijdig een nieuwe cao af te sluiten of een nieuw avv-verzoek in te dienen. Normaliter is met het indienen van een nieuw avv-verzoek drie maanden voor het aflopen van een avv-periode de continuïteit gewaarborgd.

Tot slot wordt gesteld dat cao's met terugwerkende kracht in werking kunnen treden, waardoor rechtsonzekerheid zou ontstaan. Het zou achteraf onduidelijk kunnen zijn of nu het UWV of de ontslagcommissie bevoegd was tot preventieve toetsing. Dit is echter hier niet aan de orde. Volgens artikel 4 van de Wet op de Loonvorming kan een cao – na de verplichte aanmelding van de cao – namelijk eerst in werking treden op de dag na de dag waarop de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kennisgeving van Ontvangst (kvo) heeft verzonden. In een dergelijke cao kan staan dat de afspraken die daarin zijn opgenomen gelden vanaf een datum die ligt vóór voornoemde kvo-ontvangstdatum. Zo kan bijvoorbeeld een loonsverhoging «met terugwerkende kracht» ingaan; zo'n afspraak kan achteraf worden doorgevoerd. Voor wat betreft de door de werkgever te volgen procedure, tot welke instantie de werkgever zich moet richten met zijn verzoek om toestemming, geldt de situatie op het moment van het verzoek. Een commissie kan niet met terugwerkende kracht worden ingesteld, of met terugwerkende kracht bevoegd worden verklaard. Een bij cao aangewezen commissie is pas bevoegd met ingang van de dag waarop die cao in werking treedt op grond van artikel 4 van de Wet op de Loonvorming; dat is de dag volgend op de dag dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kennisgeving van ontvangst heeft verzonden.

Artikel 7:673 BW e.v. Transitievergoeding en billijke vergoeding

In reactie op de opmerkingen in het advies over het hanteren van het begrip «in geld vastgesteld loon» en het begrip «het loon» (over twaalf maanden), verwijst de regering naar de nota van wijziging, waarbij «het loon» wordt gewijzigd in «in geld vastgesteld loon». In de memorie van

toelichting is verder reeds aangegeven wat hieronder naar analogie van de huidige kantonrechtersformule moet worden verstaan. Ten aanzien van de opmerkingen over de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid die is verricht door de werknemer die jonger is dan achttien jaar, merkt de regering op dat het betreft arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst, hetgeen op grond van de definitie van arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW inhoudt dat hiervoor loon is betaald.

Voor een reactie op de opmerkingen in het advies over de transitievergoeding, de additionele billijke vergoeding, het criterium ernstig verwijtbaar handelen of nalaten en de vergoeding die bij een dringende reden verschuldigd kan zijn, volstaat de regering hier met een verwijzing naar de memorie van toelichting, het nader rapport en het antwoord op de vragen van leden van verschillende fracties op deze punten. Ten aanzien van de aangehaalde voorbeelden, merkt de regering het volgende op. In het voorbeeld waarin de werknemer om herstel van een dienstbetrekking vraagt, omdat het afspiegelingsbeginsel niet juist is toegepast, geldt dat de rechter de mogelijkheid heeft de arbeidsovereenkomst te herstellen of een billijke vergoeding toe te kennen als herstel niet mogelijk is vanwege een omstandigheid waarbij sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever. De rechter zal in dit geval dienen te beoordelen of bij het niet juist toepassen van het afspiegelingsbeginsel hiervan sprake is. Ten aanzien van het tweede voorbeeld waarin de werkgever een ontbindingsverzoek wegens disfunctioneren van de werknemer heeft ingediend zonder dat de werknemer in de gelegenheid is gesteld zijn functioneren te verbeteren, geldt dat geen sprake is van een redelijke grond voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 669 lid 2 sub d. In het verlengde daarvan geldt dat als door het weigeren van een werkgever een werknemer in de gelegenheid te stellen zijn functioneren te verbeteren een zodanig verstoorde arbeidsrelatie is ontstaan dat het in stand houden van de arbeidsovereenkomst niet in de rede ligt, er aanleiding kan zijn tot het toekennen van een billijke vergoeding.

Werkloosheidswet

Artikel 1b WW (onderdeel A) en artikel 47 WW

In het advies wordt opgemerkt dat het begrip «dagloon» is gewijzigd in die zin dat het onderdeel «verdiende in de dienstbetrekking waaruit hij werkloos is geworden» wordt geschrapt. Deze zinsnede is ingevoegd bij de wijziging van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen op 1 juni 2013. Gevraagd wordt of het de bedoeling is dat met de gewijzigde definitie wordt teruggekeerd naar het systeem van voor 1 juni 2013.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat dat laatste niet de bedoeling is, althans wanneer er sprake is van twee of meer dienstbetrekkingen in het refertejaar. Tot 1 juni 2013 werd in dat geval bij de vaststelling van het dagloon in aanmerking genomen het loon uit de dienstbetrekking waaruit de werknemer werkloos was geworden, alsmede de overige dienstbetrekkingen waarvoor die dienstbetrekking in de plaats was gekomen. Met andere woorden, het loon in een andere dienstbetrekking dan waaruit de werknemer werkloos was geworden, kon alleen in aanmerking worden genomen als beide dienstbetrekkingen elkaar hadden opgevolgd. Als iemand bijvoorbeeld eerst in dienstbetrekking A werkte, vervolgens in dienstbetrekking B en daaruit werkloos werd, dan kon het dagloon worden vastgesteld op basis van het loon dat in A en B was verdiend. Het loon in een andere dienstbetrekking dan waaruit de werknemer werkloos was geworden, werd echter *niet* in aanmerking genomen als beide dienstbetrekkingen naast elkaar waren uitgeoefend. Als de betrokkene in

het voorbeeld – naast zijn dienstbetrekking B – in dienstbetrekking C had gewerkt, dan was het in C genoten loon niet relevant voor het dagloon. Dit verandert op grond van de voorgestelde wijziging van het begrip «dagloon». Bij de vaststelling van het dagloon wordt het loon dat is genoten in *alle* dienstbetrekkingen gedurende het refertejaar bij elkaar opgeteld, ongeacht of die dienstbetrekkingen na of naast elkaar zijn vervuld. De som wordt vervolgens gedeeld door 261. Dit is eenvoudig uitvoerbaar, want het UWV hoeft niet meer te bepalen of de dienstbetrekking waaruit de werknemer werkloos is geworden, «in de plaats is gekomen» van een of meer andere dienstbetrekkingen. Zo kan in het hiervoor gegeven voorbeeld het onduidelijk zijn of dienstbetrekking B dan wel dienstbetrekking C in de plaats is gekomen van dienstbetrekking A.

Inkomen (art 1b lid 4) en 47 WW

In het advies wordt opgemerkt dat in de WW de begrippen «inkomen» en «inkomen uit arbeid» worden gehanteerd. Het eerste begrip («inkomen») wordt in het voorgestelde art. 1b, vierde lid, omschreven. Voorts wordt in art. 1b, vijfde lid, bepaald hoe het inkomen moet worden berekend als een werknemer minder beschikbaar is voor arbeid of (meer) niet-verzekeringsplichtige arbeid verricht. Tot slot bevat art. 1b, tiende lid, een delegatiebepaling op grond waarvan kan worden bepaald welke inkomensbestanddelen als inkomen voor de WW worden aangemerkt. De vaststelling van het inkomen is vooral van belang om de hoogte van de uitkering te bepalen. Voorts kan het inkomen zo hoog zijn dat het recht op uitkering eindigt. Dat is het geval als het inkomen in een kalendermaand meer dan 87,5% van het maandloon bedraagt. Het tweede begrip («inkomen uit arbeid») is omschreven in het huidige art. 1 onder o WW. De vaststelling of sprake is van inkomen uit arbeid is van belang voor de vraag of een uur als een arbeidsuur kan worden aangemerkt (zie art. 1a WW). Verzocht wordt te onderzoeken of kan worden volstaan met één en hetzelfde inkomensbegrip.

Naar het oordeel van de regering is dat niet mogelijk. De strekking van de WW is om een uitkering te verstrekken ter compensatie van het inkomensverlies dat een werknemer lijdt als gevolg van werkloosheid. Van werkloosheid is sprake als een werknemer in een kalenderweek een bepaald aantal arbeidsuren minder heeft dan in de 26 kalenderweken daarvoor (zie art. 16, leden 1 en 2, WW). Daarbij spreekt het voor zich dat dit arbeidsurenverlies moet zijn geleden in een (de) dienstbetrekking(en) op grond waarvan hij verzekerd is voor de WW. Anders zou een verlies van niet-verzekeringsplichtige arbeidsuren, bijvoorbeeld minder uren als zelfstandige, tot een recht op WW-uitkering kunnen leiden. Daarom wordt onder een arbeidsuur verstaan een uur waarover een werknemer inkomen uit arbeid heeft ontvangen of recht had op inkomen uit arbeid (art. 1a, eerste lid, WW), waarbij onder inkomen uit arbeid, kort gezegd, wordt verstaan het loon dat een werknemer in een verzekeringsplichtige dienstbetrekking heeft verdiend.

Van inkomensverlies is sprake als een werknemer in een kalendermaand een inkomen verdient dat lager is dan zijn maandloon. Het maandloon bedraagt, kort gezegd, 21,75 maal het loon dat een werknemer gemiddeld per dag heeft verdiend gedurende het jaar voorafgaande aan de werkloosheid (dagloon). Ook hierbij spreekt het voor zich dat dat loon moet zijn verdiend in één of meerdere verzekeringsplichtige dienstbetrekkingen. Anders zou de uitkering mede compensatie bieden voor inkomensverlies bij niet-verzekeringsplichtige werkzaamheden, bijvoorbeeld bij een lagere winst uit onderneming. Tot slot wordt onder inkomen verstaan het bedrag dat een werknemer verdient door het verrichten van werkzaamheden. Hierbij wordt, anders dan bij de vaststelling van het

arbeidsurenverlies en het maandloon, geen onderscheid gemaakt tussen verzekeringsplichtige en niet-verzekeringsplichtige werkzaamheden. Immers, ook door bijvoorbeeld meer uren als zelfstandige te gaan werken, kan iemand zijn inkomensverlies beperken. Een andere opvatting, dat wil zeggen dat het inkomen uit niet-verzekeringsplichtige werkzaamheden buiten beschouwing zou worden gelaten, zou meebrengen dat het aanvaarden van dergelijke werkzaamheden zou moeten worden ontmoedigd om het beroep op de WW terug te dringen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de betrokkene als minder beschikbaar voor arbeid te beschouwen, omdat hij in die uren ook verzekeringsplichtige werkzaamheden had kunnen verrichten of naar arbeid had kunnen zoeken. Omdat de regering ook het gaan verrichten van niet-verzekeringsplichtige werkzaamheden wil stimuleren, kan daarom niet worden volstaan met één en hetzelfde inkomensbegrip.

Fictief inkomen (artikel 1b lid 5) – beschikbaarheid – werkzaamheden als zelfstandige

In het advies worden drie opmerkingen gemaakt met betrekking tot de wijze waarop de hoogte van de uitkering wordt berekend als een WW-gerechtigde werkzaamheden als zelfstandige verricht. Ten eerste zou volgens de adviescommissie een verdere vereenvoudiging kunnen worden bereikt door ook in dit geval over te stappen van een systematiek van uren- naar inkomensverrekening. Ten tweede wordt voorgesteld voor om de zogenaamde startersregeling ex artikel 77a WW te schrappen. Ten derde vindt de adviescommissie het niet duidelijk waarom de wetgever er voor kiest om de uren die als zelfstandige zijn gewerkt, blijvend met de uitkering te verrekenen.

In reactie op de suggestie om de startersregeling in de WW te schrappen, wijst de regering erop dat deze recent is aangepast. Voor 1 januari 2013 kon de WW-gerechtigde gedurende 26 weken starten als zelfstandig ondernemer, waarbij 70% van de inkomsten (winst) werd verrekend met de WW-uitkering tijdens de startperiode. De startersregeling is in 2009 geëvalueerd. Uit die evaluatie kwamen enkele knelpunten naar voren. De wijze van inkomstenverrekening werd door de startende zelfstandigen als ingewikkeld ervaren. Daarnaast bestond er lange tijd onzekerheid over het inkomen gedurende de startperiode, omdat de Belastingdienst pas na een aantal jaren zekerheid kon geven over de te verrekenen inkomsten. Met ingang van 1 januari 2013 is de startersregeling daarom aangepast. Sindsdien geldt dat de WW-uitkering gedurende de startperiode van 26 weken wordt gekort met een vast percentage (29%). Over deze wijziging van de startersregeling is uitvoerig met de Tweede Kamer gesproken. Doel van de startersregeling is om WW-gerechtigden te stimuleren om als zelfstandige aan de slag te gaan en volledig uit te stromen uit de WW. De WW-gerechtigde die een eigen bedrijf wil starten, krijgt daarbij de keuze tussen twee opties. Ten eerste kan hij kiezen voor de systematiek van urenverrekening, dat wil zeggen, dat de uren die de WW-gerechtigde besteedt aan het eigen bedrijf worden verrekend met de WW-uitkering. In de nieuwe situatie wordt dit vormgegeven door die uren, via artikel 1b, lid 5, om te rekenen naar een bepaald inkomen. Daarnaast kan de betrokkene – met toestemming van het UWV – gebruik maken van de specifieke startersregeling, waarbij, als gezegd, 29% wordt gekort. De regering ziet geen aanleiding om de startersregeling, die met ingang van 1 januari 2013 is gewijzigd, te laten vervallen.

Ten aanzien van het derde punt merkt de regering het volgende op. Wanneer een WW-gerechtigde werkzaamheden verricht waardoor hij op grond van artikel 8 WW de hoedanigheid van werknemer verliest, worden die uren verrekend met de WW-uitkering. Als het gaat om werkzaam-

heden als zelfstandige worden de gewerkte uren ook in de nieuwe situatie blijvend gekort. Achtergrond hiervan is dat de WW een werknemersverzekering is en niet de risico's van de werkzaamheden als zelfstandige verzekert. De wisseling van het aantal uren werken als zelfstandige worden dus niet «opgevangen» door de WW. Slechts als de werkzaamheden als zelfstandige volledig worden beëindigd, kan het recht op uitkering over deze uren herleven. Uiteraard onder voorwaarden en binnen de gestelde termijnen. De regering ziet geen aanleiding om dit te wijzigen.

Artikel 16 lid 8 WW – nader verlies van rechten (onderdeel B)

Gevraagd wordt naar de verhouding tussen hetgeen is bepaald in het huidige artikel 16 lid 5 WW (bedoeld zal zijn het huidige artikel 16 lid 3 WW) en het voorgestelde artikel 16 lid 8 WW. In artikel 16 lid 3 WW staat dat bij amvb nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de berekening van het verlies van arbeidsuren bij een opeenvolgend verlies van arbeidsuren. In het daarop gebaseerde besluit «Nadere regeling verlies van arbeidsuren» is onder andere bepaald dat een niet-relevant arbeidsurenverlies bij een volgend arbeidsurenverlies kan worden opgeteld, indien dat laatste verlies zich voordoet binnen een jaar na het eerste verlies. In het voorgestelde artikel 16 lid 8 WW is bepaald dat een recht op uitkering wordt geacht niet te zijn ontstaan, indien dat recht is ontstaan en direct weer is geëindigd omdat het inkomensverlies minder bedraagt dan 12,5% van het maandloon. De NOvA vraagt of deze bepaling de weg van samentelling van een niet-relevant arbeidsurenverlies met een daaropvolgend arbeidsurenverlies binnen een jaar in de weg staat.

Naar het oordeel van de regering is dat niet het geval. Dat kan worden geïllustreerd met het voorbeeld dat in het advies wordt gegeven. In dat voorbeeld werkt een werknemer 40 uur per kalenderweek tegen een loon van € 1.600 per kalendermaand. Vervolgens gaat hij 4 arbeidsuren per kalenderweek minder werken waardoor hij € 160 per kalendermaand minder verdient. Het inkomensverlies bedraagt dus 10%. Volgens de adviescommissie ontstaat er op dat moment geen recht op een WW-uitkering, omdat het inkomensverlies minder bedraagt dan 12,5% van het maandloon. Dat is onjuist. Er ontstaat weliswaar geen recht op een WW-uitkering, maar dat komt omdat de betrokkene geen relevant arbeidsurenverlies heeft geleden. Hij heeft immers minder dan 5 arbeidsuren verloren. Het voorgestelde artikel 16 lid 8 WW is, anders wordt gesteld, in dit geval dan ook niet van toepassing. Er is immers geen recht op uitkering ontstaan dat weer direct kan eindigen. Als de betreffende werknemer elf maanden later nog eens 3 arbeidsuren verliest, dan kan het eerste verlies van 4 arbeidsuren daar dan ook «gewoon» bij worden opgeteld. Overigens merkt de regering op dat artikel 16 lid 8 WW bepaalt dat een recht op uitkering wordt geacht niet te zijn ontstaan. De Adviescommissie legt dit zo uit dat een arbeidsurenverlies wordt geacht niet te zijn ontstaan. Dat laatste volgt echter niet uit de bepaling dat een recht op uitkering wordt geacht niet te zijn ontstaan.

Artikel 20 en 21 WW (onderdeel E en F) – beëindiging en herleving – gedeeltelijk hervatting

De adviescommissie merkt op dat een recht op uitkering niet meer gedeeltelijk kan eindigen. Naar aanleiding daarvan wordt opgemerkt dat een werknemer die het werk gedeeltelijk hervat, wellicht in het nadeel is ten opzichte van de huidige situatie. De commissie verneemt daarom graag op welke wijze gedeeltelijke werkhervatting wordt gestimuleerd.

Naar aanleiding daarvan merkt de regering op dat er waarschijnlijk sprake is van een misverstand. Gedeeltelijke werkhervatting wordt wel degelijk gestimuleerd. Dat kan met een voorbeeld, dat is gebaseerd op het voorbeeld van de adviescommissie, worden geïllustreerd. In dit voorbeeld werkt een werknemer 40 uur per kalenderweek tegen een loon van € 2.000 per kalendermaand. Vervolgens wordt hij volledig werkloos. De hoogte van de WW-uitkering bedraagt in de huidige situatie 70% (de eerste twee maanden: 75%) van het dagloon en in de nieuwe situatie 70% (de eerste twee maanden: 75%) van het maandloon. Dit betekent de facto geen wijziging, want in beide gevallen ontvangt de betrokken werknemer – gerekend over een kalendermaand – een uitkering die gelijk is aan een bepaald percentage van zijn loonverlies. Ook bij gedeeltelijke werkhervatting is geen sprake van een principiële verschil tussen de huidige en nieuwe situatie, met dien verstande dat in de huidige situatie urenverrekening plaatsvindt en in de nieuwe situatie inkomensverrekening. Stel bijvoorbeeld dat de betrokken werknemer 34 uur per kalenderweek gaat werken en daarmee € 1.700 per kalendermaand verdient. Anders gezegd, het arbeidsurenverlies bedraagt 6 uur per kalenderweek en het inkomensverlies € 300 per kalendermaand. Het arbeidsuren- en het inkomensverlies bedragen dus, evenals in het voorbeeld van de commissie, 15%. In de huidige situatie heeft de betrokkene recht op een WW-uitkering waarvan de hoogte 15% bedraagt van de WW-uitkering bij volledige werkloosheid. In de nieuwe situatie is dat ook het geval.

Dat het recht op een WW-uitkering, anders dan nu, niet gedeeltelijk eindigt, betekent dan ook geen principiële wijziging. Het gedeeltelijk eindigen van een recht betekent feitelijk niets anders dan dat de uitkering wordt verlaagd. In het voorbeeld is de aanleiding daarvoor het aanvaarden van een dienstbetrekking. Wel is een principiële verschil dat in de huidige situatie de arbeidsuren in die dienstbetrekking met de uitkering worden verrekend (in casu 34 uur), terwijl in de nieuwe situatie het inkomen in die dienstbetrekking (in casu € 1.700) daarmee worden verrekend. Omdat de betrokken werknemer in die dienstbetrekking echter gemiddeld per uur evenveel verdient als in de dienstbetrekking waaruit hij werkloos is geworden, leidt dit in het voorbeeld tot dezelfde uitkering. Het voordeel van inkomensverrekening is dat werkaanvaarding tegen een lager uurloon dan het «oude» uurloon, tot een hogere uitkering leidt dan urenverrekening. Naar het oordeel van de regering wordt (gedeeltelijke) werkhervatting daardoor nu juist gestimuleerd. Voorts brengt een gedeeltelijke werkhervatting bij een systematiek van inkomensverrekening, anders dan de commissie kennelijk denkt, geen verlies van aanspraken mee. Stel bijvoorbeeld dat de werknemer in het voorbeeld – nadat hij meer dan zes maanden heeft gewerkt – weer volledig werkloos wordt. In zowel de huidige als de nieuwe situatie ontstaat dan een nieuw, tweede recht. Dit recht is gebaseerd op de werkzaamheden van 34 uur per week tegen een loon van € 1.700 per kalendermaand. Daarnaast loopt het oude, eerste recht door. Volgens de commissie, althans zo begrijpt de regering haar opmerking, zou dat in de nieuwe situatie niet gebeuren. Dat is echter onjuist. Het ontstaan van het tweede recht heeft, zowel in de huidige als in de nieuwe situatie, geen gevolgen voor het eerste recht. De hoogte van die uitkering blijft gelijk, ook al wordt in de huidige situatie de 34 uren van het tweede recht en in de nieuwe situatie het maandloon van € 1.700 van het tweede recht, met de uitkering verrekend.

Artikel 27 WW (onderdeel J)

De adviescommissie geeft aan dat in artikel 27, lid 1, WW, wel een matigingsmogelijkheid is opgenomen en dat niet duidelijk is waarom dat in artikel 27, lid 2, WW ontbreekt. De commissie adviseert om artikel 27 lid 2, WW, aan te passen door een matigingsmogelijkheid hierin op te

nemen. Tevens wijst zij op begunstigend beleid in een specifieke situatie zoals dat is opgenomen in de Beleidsregels toepassen artikelen 24 en 27 WW 2006 van het UWV. Volgens de commissie verdient het aanbeveling dit begunstigend beleid te codificeren en onder te brengen in artikel 27 WW.

In onderhavig wetsvoorstel zijn geen wijzigingen opgenomen met betrekking tot de sancties die kunnen worden opgelegd bij niet nakomen van de verplichtingen. De wijziging van artikel 27 in onderhavig wetsvoorstel heeft – alleen – betrekking op de aanpassing van dit artikel aan de nieuwe systematiek van inkomensverrekening. De regering ziet geen aanleiding om in het kader van dit wetsvoorstel de bepalingen van artikel 27 WW te herzien.

5.4. Schematisch overzicht verschillen oud en nieuw ontslagrecht op hoofdlijnen

Naar aanleiding van de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie zijn in onderstaand schema de verschillen tussen het oude en het nieuwe ontslagrecht in (op hoofdlijnen) in beeld gebracht.

Schema Huidige en nieuwe ontslagrecht op hoofdlijnen

Onderwerp	Huidig	Nieuw
Ontslagstelsel	Duaal ontslagstelsel waarin het civielrechtelijke ontslagrecht is geregeld in het BW en het publiekrechtelijke ontslagrecht in het BBA 1945 en het daarop gebaseerde Ontslagbesluit en de beleidsregels van UWV (de huidige UWV procedure).	Enkelvoudig civielrechtelijk ontslagstelsel waarin het ontslagrecht is geregeld in het BW. Regels voor een redelijke grond voor ontslag uit Ontslagbesluit en beleidsregels UWV zijn in het BW opgenomen.
Preventieve toets	BBA 1945: UWV-procedure aan de hand van hiervoor gestelde regels. BW: ontbindingsprocedure rechter die in beginsel niet gehouden is aan de regels die gelden op grond van het Ontslagbesluit. Redelijkheid en billijkheid toets. Werkgever kan kiezen welke route hij volgt.	UWV verleent toestemming voor opzegging voorgenomen ontslagen om bedrijfseconomische redenen en na langdurige arbeidsongeschiktheid aan de hand van hiervoor gestelde regels. Rechter kan arbeidsovereenkomst ontbinden bij een voorgenomen ontslag op andere gronden aan de hand van hiervoor gestelde regels. Ontslagroute wordt voorgeschreven door ontslaggrond. Werkgever kan niet meer kiezen.
Toets rechter na ontslag via UWV	Kan worden getoetst op grond van het BW in kennelijk onredelijk ontslagprocedure, mede in het licht van de gevolgen van het ontslag: – herstel arbeidsovereenkomst; of – schadevergoeding.	Kan worden getoetst door rechter aan de hand van dezelfde criteria als waar UWV aan toetst (en niet aan de gevolgen van het ontslag): – herstel arbeidsovereenkomst; of – billijke vergoeding.
Ontslagvolgorde bij bedrijfseconomisch ontslag	Via UWV: – Afspiegelingsbeginsel, evenredige spreiding over leeftijdscategorieën. – Binnen leeftijdscategorie lifo – Afwijking mogelijk in bijzondere gevallen. Via rechter: – In beginsel niet gehouden aan regels UWV (regels hebben wel reflexwerking) – Kan ook op grond van afwijkende cao-afspraken	– Afspiegelingsbeginsel, evenredige spreiding over leeftijdscategorieën. – Binnen leeftijdscategorie lifo. – Afwijking mogelijk in bijzondere gevallen. – I.p.v. afspiegelingsbeginsel, afspraken cao, mits ontslag getoetst door cao-commissie. – 10% afwijking afspiegelingsbeginsel bij bovengemiddeld functioneren of meer dan gemiddelde potentie voor de toekomst.
Opzegverboden Opzegtermijn	Ziekte, zwangerschap, lidmaatschap OR/vakbond etc. – 1–4 maanden (afhankelijk van duur contract) voor de werkgever, 1 maand voor de werknemer – Opzegtermijn na toestemming UWV met maand verkort	Idem – 1–4 maanden (afhankelijk van duur contract) voor de werkgever, 1 maand voor de werknemer. – Rechter ontbindt in de toekomst. Termijn gelijk aan opzegtermijn. – Proceduretijd UWV en kantonrechter komen in mindering op termijnen, mits een maand resteert.
Vergoeding bij ontslag	– Geen wettelijke vergoeding – Bij ontbinding door kantonrechter vergoeding o.b.v. kantonrechtersformule (AxBxC): A:(leeftijdgerelateerde) gewogen dienstjaren B: beloning C: correctiefactor (bij neutrale ontbinding C=1) – UWV procedure: UWV kan geen vergoeding toekennen; kan wel verschuldigd zijn op grond van sociaal plan, individuele afspraak.	– Bij wet geregelde transitievergoeding: 1/3 maandsalaris per dienstjaar, gedurende eerste tien jaar, hierna 1/2 maandsalaris per dienstjaar. Maximum van € 75.000 of indien jaarsalaris hoger is, maximaal een jaarsalaris. – Voor vaste en tijdelijke werknemers die ten minste 24 maanden in dienst zijn geweest. – Geen (of lagere vergoeding) bij ontslag als gevolg van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten werknemer. – Billijke vergoeding in geval ontslag gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten werkgever.

Onderwerp	Huidig	Nieuw
Procesrecht	<ul style="list-style-type: none"> – Indiening per verzoekschrift en dagvaarding – Rechtsvordering schadevergoeding i.v.m. kennelijk onredelijke opzegging en rechtsvordering i.v.m. vernietiging opzegging verjaart na zes maanden na einde arbeidsovereenkomst. – Inroepen vernietiging opzegging strijdig met opzegverboden of discriminatieverboden, binnen twee maanden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Indiening per verzoekschrift en samenhangende vorderingen eveneens. – Bevoegdheid indienen verzoek om vernietiging opzegging of herstel arbeidsovereenkomst, dan wel in plaats hiervan billijke vergoeding, vervalt twee maanden na einde arbeidsovereenkomst. – Verzoek om vernietiging wegens strijd met opzegverboden of discriminatieverboden of ontbreken toestemming UWV, binnen twee maanden.
Hoger beroep en cassatie	<ul style="list-style-type: none"> – Geen hoger beroep en cassatie na ontbinding kantonrechter – Beroep en hoger beroep en cassatie na opzegging met toestemming UWV. 	<ul style="list-style-type: none"> – Hoger beroep en cassatie na ontbinding kantonrechter – Beroep en hoger beroep en cassatie na opzegging met toestemming UWV.
Wederzijds goedvinden (Beeindigingsovereenkomst)	<ul style="list-style-type: none"> – Mogelijk – In de praktijk schriftelijk 	<ul style="list-style-type: none"> – Mogelijk – Schriftelijkheidseis in wet – Bedenktermijn van veertien dagen (in zes maanden), bestuurders uitgezonderd.

5.5. Ingangsdata diverse maatregelen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de diverse maatregelen ook diverse ingangsdata kennen. Naar aanleiding van de vraag van deze leden wordt hieronder, op volgorde van inwerkingtreding, een overzicht gegeven met daarin de maatregelen uit het wetsvoorstel en de bijbehorende data van inwerkingtreding.

Onderdelen wetsvoorstel Wet werk en zekerheid	Ingangsdatum
Toegang tot IOW wordt verlengd	Zo spoedig mogelijk na plaatsing in het Staatsblad en inwerkingtreding met terugwerkende kracht
Technische aanpassingen in verband met vervallen van de arbeidsverledeneis in de Ziektewet	Zo spoedig mogelijk na plaatsing in het Staatsblad
Maatregelen ter bescherming van mensen met een flexibele arbeidsovereenkomst	1 juli 2014
Wijzigingen in de IOAW	1 januari 2015
Herziening ontslagrecht	1 juli 2015
Inkomensverrekening in de WW en wijziging passende arbeid in WW en ZW	1 juli 2015
Aanpassing van de maximale duur en de vertraagde opbouw van het arbeidsverleden van de WW en Wet WIA	1 januari 2016
Maximering van uitkering op grond van Hoofdstuk IV WW	1 januari 2016
Calamiteitenregeling WW	1 april 2016

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher