

Vergaderjaar 2018–2019

35 074

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 april 2019

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de memorie van antwoord bij het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans) aan.

Daarnaast ontvangt u het ontwerpbesluit¹ waarin de voorwaarden voor een adequate pensioenregeling voor payrollwerknemers zijn opgenomen en een afschrift van de begeleidende brief, zoals deze verzonden zijn aan de Tweede Kamer.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 163365.16.

Inleiding

Met grote belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de Eerste Kamer met betrekking tot het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans (hierna: Wab).

De regering dankt de leden van de Eerste Kamer voor de gedegen voorbereiding en hun inbreng en spreekt de hoop uit dat het wetsvoorstel met de beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd gegeven de urgentie van de aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt. De regering constateert dat er brede steun is voor het doel van de Wab, namelijk het verbeteren van de balans op de arbeidsmarkt. De regering constateert ook dat een aantal partijen zorgen en bedenkingen heeft geuit ten aanzien van onderdelen van het wetsvoorstel. In het verlengde daarvan zijn kritische vragen gesteld over onder andere de onderlinge samenhang tussen dit wetsvoorstel en andere voorgenomen maatregelen, de vormgeving en de uitvoerbaarheid van onderdelen van dit voorstel.

Bij de beantwoording zijn vragen van verschillende partijen samengevoegd wanneer zij een soortgelijke vraag hebben gesteld en is vermeld door welke partijen de betreffende vraag is gesteld.

1. Beoogde doelstelling en arbeidsmarktproblematiek

1.1

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het voorstel bijdraagt aan het bereiken van het doel van meer vaste banen. Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering of er met dit wetsvoorstel sprake is van groot onderhoud aan het bestaande arbeidsmarktbeleid of van een nieuwe visie op arbeidsmarktontwikkelingen. Is de regering, alles afwegend van mening dat de flexibilisering van arbeid te ver is doorgevoerd en dat daarom corrigerend beleid geboden is? Is de arbeidsmarkt, gezien de titel van het wetsvoorstel, nu uit balans? Zijn de maatregelen die de regering voorstelt niet veel te mager om het arbeidsmarkt-tij van de kwetsbare groepen te keren? Is hier niet een veel fundamenteelere aanpak voor noodzakelijk? Ook de leden van de PvdA-fractie en de SGP-fractie vragen of de gehanteerde probleembeschrijving en aanpak voldoende recht doen aan de fundamentele aard, brede effecten en concrete urgentie van de problematiek op de arbeidsmarkt. In welk opzicht vormt het voorliggende wetsvoorstel een oplossing voor deze problematiek? Zou een meer integrale benadering wenselijk zijn?

De arbeidsmarkt moet zekerheid en kansen bieden aan iedereen. Met de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) zijn stappen gezet om flexibele werknemers meer zekerheid te bieden, het ontslagrecht eenduidiger, eenvoudiger en goedkoper te maken en de WW activerender te maken. De huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt in de visie van de regering echter voor werkgevers én werknemers. Het systeem van arbeidsverhoudingen slaagt er onvoldoende in om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die aansluit bij hun behoeften en de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen. Voor werkenden zijn de kansen op de arbeidsmarkt ongelijk verdeeld, waarbij het perspectief op een vast contract voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt vaak ver weg is. Onderhoud aan de regelingen op het terrein van flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW is daarom noodzakelijk om een nieuwe balans aan te brengen tussen zekerheid en kansen binnen de arbeidsmarkt, een balans die past bij deze tijd.

Het doel van voorliggend voorstel is om de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen te verminderen, zodat flexibel werk wordt gebruikt wanneer de aard van het werk daarom vraagt en niet hoofdzakelijk omdat het een kostenvoordeel oplevert. Daartoe beoogt de regering het aangaan van een vast contract voor werkgevers aantrekkelijker te maken. Flexibele contracten blijven mogelijk en zijn in de ogen van de regering noodzakelijk om ervoor te zorgen dat werkgevers kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Daarom wordt bijvoorbeeld de periode waarna opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een contract voor onbepaalde tijd verlengd van twee naar drie jaar. Ook wordt meer ruimte gecreëerd om af te wijken van de ketenbepaling voor terugkerend tijdelijk werk dat ten hoogste gedurende negen maanden in een jaar kan worden verricht. Tegelijkertijd wil de regering met dit wetsvoorstel voorkomen dat de keuze voor een flexibel contract gedreven wordt door verschillen in kosten en risico's tussen contracten. De regering doet daarom voorstellen om negatieve effecten van flexibele contracten te beperken en te beprizen. Het gebruik van oproepcontracten biedt voor werkgevers de mogelijkheid om in te kunnen springen op schommelingen in de vraag. Deze mogelijkheid blijft behouden, maar om onzekerheid over werk en inkomen voor werkenden te beperken doet de regering voorstellen om de positie van oproepkrachten te versterken en permanente beschikbaarheid te voorkomen. Ten aanzien van payroll behoudt de regering het ontzorgende karakter voor werkgevers, maar worden maatregelen genomen om concurrentie op arbeidsvoorwaarden door afwenteling van kosten en risico's te voorkomen. Voor werkgevers wordt het aantrekkelijker om werknemers in vaste dienst te nemen door de introductie van een cumulatiegrond in het ontslagrecht, de introductie van premiedifferentiatie in de WW en meer balans in de opbouw van de transitievergoeding. Dit vergroot voor werkenden het perspectief op een vast contract.

Terecht merken de leden op dat een fundamentele en meeromvattende aanpak noodzakelijk is voor het verbeteren van de balans op de arbeidsmarkt. De maatregelen in dit voorstel staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van een breder pakket aan maatregelen die in samenhang bezien de balans op de arbeidsmarkt verbeteren, voor werkgevers, werknemers en zzp'ers, voor nu en in de toekomst.² Op dit moment zijn veel verantwoordelijkheden voor de arbeidsrelatie te eenzijdig bij werkgevers belegd, waardoor zij vaak terughoudend zijn om personeel in (vaste) dienst te nemen. De knelpunten die nu worden ervaren in het arbeidsovereenkomstenrecht worden via het onderhavige wetsvoorstel met voorrang aangepakt. Dit is de eerste stap naar meer balans op de arbeidsmarkt. De tweede stap is dat er wordt gewerkt aan de aan dit voorstel gerelateerde maatregelen betreffende de verplichtingen van werkgevers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze voorstellen maken het aantrekkelijker om personeel in (vaste) dienst te nemen.³ Ook wordt de regelgeving voor zzp'ers herzien. Het kabinet streeft ernaar voor opdrachtgevers de duidelijkheid over de aard van de arbeidsrelatie te vergroten en schijnzelfstandigheid en oneerlijke concurrentie te voorkomen. Daarnaast werkt het kabinet aan een aanpak om een leven lang leren te stimuleren, ook bij flexibele arbeidsrelaties.⁴ In de brief «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt» is de Kamer geïnformeerd over de ambitieuze agenda van het kabinet voor de arbeidsmarkt.⁵ Recent is ook de laatste stand van zaken van de uitwerking van de maatregelen op het terrein van werken als zelfstandige geschetst.⁶

² Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

³ Kamerstukken II 2018/19, 2018Z24413.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 30 012, nr. 92.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

Ten derde verandert de arbeidsmarkt. Dit betekent dat op de langere termijn in aanvulling op de stappen die nu genomen worden, wellicht grotere en fundamentele aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig zijn. De regering heeft daarom een onafhankelijke commissie ingesteld die advies zal geven over de fundamentele vragen over de toekomst van de regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit (hierna: de Commissie regulering van werk).

1.2

De leden van de fractie van D66 vragen of het mandaat van de Commissie regulering van Werk voldoende ruimte biedt om arbeidsvormneutrale mogelijkheden te verkennen, met inbegrip van fundamentele aanpassingen die niet alleen gevegd zullen worden van het arbeidsrecht, maar ook in de fiscaliteit, sociale zekerheid en arbeidsmarktinstuties. Wanneer verwacht de regering het advies van de Commissie te ontvangen? Betekent de instelling van de Commissie dat de regering de indiening van verdere voorstellen niet voorziet voordat de Commissie haar taak heeft afgerond? Voorts vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie waarom de regering met het indienen van de Wab niet heeft gewacht op de adviezen van de Commissie.

De Commissie regulering van werk doet onderzoek naar en geeft advies over de fundamentele vragen over de toekomst van de regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit die op de langere termijn spelen. Het advies van deze commissie acht ik van groot belang voor het inrichten van de arbeidsmarkt van de toekomst. Het mandaat van de commissie biedt ruimte om knelpunten te identificeren en beleidsrichtingen te bedenken. Het kabinet hecht er daarbij aan dat de commissie onafhankelijk is en vrijuit kan nadenken; in die zin zitten er geen beperkingen aan het mandaat van de commissie. Het ligt niet in de rede dat de regering nu inhoudelijk vooruitloopt op het advies. Het advies van de commissie wordt in november van dit jaar verwacht. Benadrukt dient te worden dat de Commissie regulering van werk adviseert over de (middel)lange termijn. De noodzaak om op de korte termijn met de Wab aanpassingen te doen in het arbeidsrecht om urgente knelpunten weg te nemen, blijft daarmee onverminderd.

1.3

De leden van de VVD-fractie, de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen waarom de regering verwacht dat de Wab leidt tot meer balans op de arbeidsmarkt en een verschuiving van flexibele arbeid naar vaste banen. Waarop baseert de regering het vertrouwen dat dit wetsvoorstel eraan bijdraagt dat het aantal vaste contracten weer toeneemt? In hoeverre zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat we meer in de pas gaan lopen met de overige EU-lidstaten? Kan aangegeven en onderbouwd worden hoeveel extra vaste contracten de Wab oplevert?

Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, de regels voor flexibele arbeid en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 5.1 per maatregel uiteengezet wat het effect op de verhouding tussen vaste en flexibele contracten is. De inschatting van de effecten is gebaseerd op de analyse van het CPB in Kansrijk Arbeidsmarktbeleid⁷ en de doorrekening van het regeerakkoord.⁸

⁷ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

⁸ CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.

Als gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving zijn de kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid verschillend en in internationaal opzicht opvallend groot. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, het gaat om een combinatie van institutionele arrangementen.⁹ Hoewel vaak verklaarbaar vanuit de individuele regeling waaruit deze risico's en kosten voortvloeien, leidt de opeenstapeling van kosten en risico's tot terughoudendheid bij werkgevers om personeel in (vaste) dienst te nemen.

Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, de regels voor flexibele arbeid en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. Het is niet mogelijk om het effect op het aantal vaste contracten te kwantificeren.

1.4

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het gebruik van flexwerkers voor werkgevers duurder wordt en vragen of het gevolg van de Wab niet juist is dat werkgevers zullen vluchten in ZZP-constructies. Is de Wab dan niet wat prematuur en kan de gehele arbeidsmarktproblematiek (inclusief het probleem van de ZZP-ers) niet beter integraal worden aangepakt dan in delen zoals nu met de Wab wordt voorgesteld? Ook de leden van de fracties van D66, PvdA, GroenLinks, CDA, ChristenUnie en SGP vragen naar het optreden van een mogelijk waterbedeffect naar zzp'ers, al dan niet via detachering, de maatregelen rond zzp en de bijbehorende planning en de integrale samenhang met dit voorstel.

De Wab verbetert de balans binnen het arbeidsovereenkomstenrecht en de WW door de kosten- en risicoverschillen tussen contractvormen te verminderen. Om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren zijn, zoals hierboven beschreven, inderdaad ook aanvullende stappen nodig. Zoals aangegeven in de brief «Naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt»¹⁰ kiest de regering daarbij voor een pragmatische aanpak langs vijf samenhangende routes. Een goed functionerende arbeidsmarkt is het best te bereiken door het gesprek vanuit verschillende dossiers te voeren. Deze aanpak zorgt ervoor dat we stappen kunnen zetten en tegelijkertijd draagvlak organiseren waar dat mogelijk is. Naar het oordeel van de regering heeft deze pragmatische aanpak de voorkeur boven een aanpak waarin alle maatregelen met elkaar verbonden worden en invoering van elkaar afhankelijk zou worden gemaakt. Volgens de stellige overtuiging van de regering worden met de gekozen aanpak de kansen van realisatie van het pakket aan maatregelen vergroot. De regering werkt met urgentie aan de uitwerking van dit samenhangende arbeidsmarktpakket. Op het terrein van het ontslagrecht, de regels voor flexibele arbeid, de Werkloosheidswet en de MKB-verzuim-ontzorg-verzekering worden veranderingen doorgevoerd per 1 januari 2020. Het geheel van de aangepaste regels die zien op de relatie tussen werkgever en werknemer treedt dus grotendeels gelijktijdig in werking. Voor de invoering van de maatregelen op het terrein van zelfstandigen zonder personeel is meer tijd nodig. De regering verwacht deze maatregelen per 1 januari 2021 te kunnen invoeren. Dit betekent dus dat het volledige arbeidsmarktpakket nog deze kabinetsperiode in werking treedt. Daarmee is het risico op een waterbedeffect beheersbaar. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende maatregelen uit het regeerakkoord en de stand van zaken.

⁹ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 20 december jl. een brief¹¹ aan de Kamer gestuurd waarin de afspraken op het gebied van loondoorbetaling bij ziekte worden toegelicht. In deze brief is aangegeven dat de Kamer voor het zomerreces 2019 wordt geïnformeerd over de afspraken die met de beroepsgroepen en de Kwaliteitstafel worden gemaakt. Ook is aangekondigd dat met werkgeversorganisaties en Verbond van Verzekeraars afspraken zijn gemaakt over een MKB-verzuim-ontzorg-verzekering per 1-1-2020. Ook op het terrein van zzp'ers worden concrete stappen gezet. De regering werkt hard aan de maatregelen waarmee, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden, wordt tegengegaan zoals aangegeven in de brief «Voortgang uitwerking maatregelen werken als zelfstandige».¹² De uitwerking van de maatregelen ter bescherming van de onderkant van de zzp-markt lopen vertraging op, mede vanwege de geconstateerde spanning met het Europees recht. Beoogd wordt de wetgeving voor de onder- en bovenkantmaatregelen in de eerste helft van 2019 uit te zetten voor internetconsultatie. In dat geval zal deze per 1 januari 2021 in werking kunnen treden. Tegelijkertijd worden er concrete stappen gezet om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Sinds 1 juli 2018 is de handhaving niet meer beperkt tot de meest ernstige gevallen van kwaadwillendheid, maar is de handhaving verbreed tot alle kwaadwillenden. Ook is het gezagscriterium per 1 januari 2019 verduidelijkt in het Handboek Loonheffingen en het is de verwachting dat de webmodule eind 2019 gereed is. De regering is van mening dat met deze concrete stappen en de inwerkingtreding van het bredere arbeidsmarktpakket in deze kabinetsperiode een eventueel waterbedeffect beheersbaar is.

1.5

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om de effecten van het verhogen van de kosten van flex op de inzet van zzp'ers inzichtelijk te maken. De leden ontvangen graag een kwantitatieve voorspelling van de zijde van de regering. Ook de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen naar het substitutie-effect als gevolg van de prijsstijging van flexarbeid. Specifiek vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het verschil tussen de hoge en de lage WW-premie groter had kunnen zijn als de achterdeur naar het zzp-schap niet open had gestaan.

Het effect van de voorstellen op de verhouding tussen werknemers en zzp'ers is niet eenduidig. De aanpassing in de opbouw van de transitievergoeding leidt er enerzijds tot dat het inhuren van zzp'ers voor kortdurende opdrachten relatief aantrekkelijker wordt door het direct laten ingaan van de transitievergoeding. Anderzijds daalt de transitievergoeding op macroniveau, waardoor werknemers relatief goedkoper worden. De verruiming van de mogelijkheid om op basis van tijdelijke contracten te werken door de aanpassing van de ketenbepaling, inclusief de mogelijkheid om de tussenperiode bij cao te bekorten, maakt het aannemen van personeel op basis van een tijdelijk contract voor werkgevers relatief aantrekkelijker ten opzichte van het inhuren van zzp'ers.¹³ Het invoeren van premiedifferentiatie in de WW leidt ertoe dat de kosten van flexibele arbeidsovereenkomsten toenemen ten opzichte van andere vormen van arbeid, zoals zzp'ers. Bij het vaststellen van het vaste verschil tussen de hoge en lage premie op vijf procentpunten heeft de regering zich niet laten leiden door het risico op een substitutie-effect, maar door de WW-schadelast van flexibele en vaste contracten in

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 2018Z24413.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

¹³ CPB (2015) Kansrijk Arbeidsmarktbeleid.

combinatie met de balans van het geheel aan maatregelen in het wetsvoorstel. Na de introductie van de nieuwe premiesystematiek zal het effect ervan gemonitord worden en kan het verschil bijgesteld worden om de effectiviteit van de premiedifferentiatie te verbeteren. Om ontwikkelingsmogelijkheden te beperken werkt de regering parallel aan dit voorstel hard aan andere maatregelen die in samenhang de balans op de arbeidsmarkt pogen te verbeteren, zoals aangegeven in het bovenstaand antwoord op vraag 1.4.

1.6

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet verzekerd zijn van zzp'ers tegen arbeidsongeschiktheid, ondervangen kan worden door een omvorming van de regeling Inkomensvoorziening Volledig Duurzaam Arbeidsongeschikten tot een volksverzekering, zodat ook zzp'ers verplicht verzekerd zijn het tegen het risico van blijvende- en onomkeerbare arbeidsongeschiktheid.

De verzekeringsgraad van zelfstandigen voor arbeidsongeschiktheid is inderdaad laag. Dit baart ook het kabinet zorgen. Daarom heeft het kabinet in het Regeerakkoord afgesproken om hierover in gesprek te gaan met verzekeraars, zodat de verzekeringsgraad kan worden verhoogd. In de brief van 26 november¹⁴ heb ik uw Kamer de huidige stand van zaken van deze gesprekken geschetst. Die brief laat ook de grenzen zien van het huidige regime, dat stoelt op de politieke keuzes die tot nu toe zijn gemaakt. Ook is in die brief aangekondigd dat het kabinet samen met verzekeraars wil inzetten op het verhogen van de verzekeringsgraad door te bevorderen dat zelfstandigen een bewuste keuze maken en de weg naar de verzekeringen beter weten te vinden. Daartoe is samen met alle relevante stakeholders een programma gestart.

Mede met betrekking tot de positie van de zelfstandige heeft het kabinet zoals bekend de Commissie regulering van werk ingesteld. Deze commissie zal zich buigen over de toekomst van het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit. Ook de bescherming inzake het arbeidsongeschiktheidsrisico maakt daar deel van uit. Gegeven de instelling van deze commissie acht het kabinet het nu niet aan de orde om in te gaan op collectieve regelingen met betrekking tot het arbeidsongeschiktheidsrisico van zelfstandigen.

1.7

De leden van de 50PLUS-fractie vragen waarom niet gewacht wordt met de invoering van de Wab tot de evaluatie de Wwz is afgerond. Ook de leden van de fracties van VVD, SGP, D66, PvdA en ChristenUnie vragen naar de evaluatie van de Wwz en de wijze waarop de inzichten ten aanzien van de werking van de Wwz zijn betrokken bij de Wab. Is de aanpassing van de Wwz niet gebaseerd op (deels) achterhaalde uitgangspunten? Voorts vragen de leden van D66 of het denkbaar is dat tijdig wetenschappelijk onderzoek tot een betere inschatting zou hebben geleid? Is de regering voornemens de totstandkoming van dergelijk onderzoek in de toekomst te bevorderen? Valt daarbij te profiteren van internationale studies? Of is de inrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt zo uitzonderlijk dat internationale vergelijking weinig oplevert wat nationaal bruikbaar is?

Hoewel de evaluatie van de Wwz waardevolle inzichten kan opleveren, kan aanpassing van het arbeidsovereenkomstenrecht daar niet op wachten gezien de urgentie om de geconstateerde knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken. De evaluatie van de Wwz zal, zoals aan de

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 2018Z24413.

Tweede Kamer is toegezegd, plaatsvinden in 2020. Evalueren op een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van een wet levert een betrouwbaar beeld op van de effecten die met een wet zijn beoogd. Niettemin kan het voorkomen dat er op een eerder moment dan na evaluatie van de wet signalen uit de samenleving komen of anderszins onwenselijke effecten van de betreffende wetgeving worden geconstateerd die nopen tot aanpassing van die wetgeving. In het geval van de Wwz is naar voren gekomen dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract zijn werkgevers nu vaak terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen. Ook internationale onderzoeken van de Europese Raad¹⁵, de OESO¹⁶ en het IMF¹⁷ wijzen op de rol van de institutionele inrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt bij de toegenomen flexibilisering en zijn benut bij de uitwerking van de Wab. In het Regeerakkoord zijn daarom maatregelen opgenomen om hieraan tegemoet te komen. In het onderhavige wetsvoorstel zijn deze nader uitgewerkt.

1.8

De reacties van werkgevers en werknemers op de maatregelen in het wetsvoorstel Wab zijn grosso modo gespiegeld. Werkgevers zijn voor verruiming van de ketenbepaling, de verlaging van de transitievergoeding en de introductie van de cumulatiegrond; werknemers zijn daar tegen maar voor premiedifferentiatie, de maatregelen rond payrollrolling en oproepkrachten en de introductie van de transitievergoeding vanaf dag 1, waar werkgevers weer grote moeite mee hebben. Welke ruimte bieden deze gespiegelde oordelen om het beleid van regering en sociale partners rond het terugdringen van doorgeschoten flexibilisering op een lijn te krijgen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie?

De regering heeft in haar brief «naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt»¹⁸ van 15 december 2017 haar aanpak voor de arbeidsmarkt langs vijf routes gepresenteerd. De aanpak kent verschillende versnellingen, oplossingen en samenwerkingsverbanden. Op het terrein van de hervormingen van de arbeidsmarkt zijn sociale partners in de zomer van 2017 niet tot afspraken gekomen. Het kabinet heeft toen geconstateerd dat men de ambitie de arbeidsmarkt meer evenwichtig te maken deelt, maar dat men verschillend aankijkt tegen de oplossingen die daarvoor noodzakelijk zijn. De regering heeft toen de verantwoordelijkheid genomen en een evenwichtig pakket samengesteld, waar de Wab een onderdeel van is. Uiteraard hecht de regering aan de inzichten van sociale partners bij de verdere uitwerking van de plannen en blijft de regering met sociale partners in gesprek over de vraagstukken die op de arbeidsmarkt spelen.

1.9

De leden van de fractie van de VVD stellen dat de Wab poogt de Wet werk en zekerheid te repareren en vragen of het risico bestaat dat met de Wab een wet wordt ingevoerd die op de korte termijn gerepareerd moet worden. Is het wenselijk dat reparatiewet op reparatiewet gestapeld wordt?

¹⁵ Europese Raad (2017) Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Nederland.

¹⁶ OECD (2016) Economic survey of The Netherlands 2016.

¹⁷ IMF (2016) Artikel IV -consultatie Nederland.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

De arbeidsmarkt is gebaat bij heldere, duidelijke kaders. Tegelijkertijd is onderhoud aan de regelingen op het terrein van flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW noodzakelijk om een nieuwe balans aan te brengen op de arbeidsmarkt. De huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt namelijk voor werkgevers en werknemers. Op dit moment zijn veel verantwoordelijkheden voor de arbeidsrelatie te eenzijdig bij werkgevers belegd, waardoor zij vaak terughoudend zijn om personeel in (vaste) dienst te nemen. Deze knelpunten worden met het onderhavige wetsvoorstel prioritair opgepakt.

Er is altijd een risico dat nieuwe wetgeving gerepareerd moet worden. De regering acht die risico's gerechtvaardigd, gelet op de urgente aanpak van de knelpunten. Bovendien heeft het kabinet voor de (middel)lange termijn de Commissie regulering van werk ingesteld die adviseert over meer fundamentele vragen.

De arbeidsmarkt krijgt de komende jaren te maken met fundamentele veranderingen. Dit betekent dat op de langere termijn in aanvulling op de stappen die nu genomen worden, wellicht grotere en fundamenteelere aanpassingen in de wet- en regelgeving nodig zijn. De regering heeft daarom de Commissie regulering van werk ingesteld die advies zal geven over de fundamentele vragen over de toekomst van de regulering van werk, de sociale zekerheid en de fiscaliteit. Benadrukt dient te worden dat deze commissie adviseert over de lange termijn, terwijl onderhavig wetsvoorstel in gericht op het oplossen van knelpunten die zich nu op de arbeidsmarkt voordoen.

1.10

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. De leden vragen waarom de regering geen gehoor heeft gegeven aan deze oproep?

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat de problematiek zoals beschreven in de memorie van toelichting herkenbaar is en deelt de analyse van het kabinet dat er sprake is van een grote tweedeling in het beschermingsniveau tussen categorieën werkenden. De Afdeling stelt terecht dat de problematiek urgent is en in de volle breedte moet worden gezien. De Afdeling maakt op onderdelen een andere afweging dan het kabinet, in het nader rapport wordt daar per onderdeel op ingegaan. De regering achtte de problematiek dermate urgent, dat zij besloten heeft het wetsvoorstel wel in te dienen. De Afdeling adviseerde om de maatregel rond proeftijd niet in de huidige vorm in het wetsvoorstel op te nemen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn de voorgestelde wijzigingen in de proeftijdbepalingen bij amendement geschrapt. Deze maken geen onderdeel meer uit van het wetsvoorstel zoals het nu voorligt bij de Eerste Kamer.

1.11

De leden van de VVD-fractie constateren dat de flexibele schil als percentage van de beroepsbevolking met name in de afgelopen twee jaar enorm is toegenomen, zo niet is geëxplodeerd. In hoeverre zijn de rapporten Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers (Ecorys 2013), Dynamiek van de Nederlandse arbeidsmarkt (CBS 2017), en het rapport Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid (WRR 2016) zoals vermeld op bladzijde 2 van de memorie van toelichting, nog steeds voldoende representatief zijn om het gegroeide aandeel van flexarbeid op de arbeidsmarkt te vertalen in de Wab. Voorts vragen deze leden of de opgaande conjunctuur de flexibel schil op de arbeidsmarkt nodig heeft.

De regering herkent de constatering van de VVD dat met name in de afgelopen twee jaar de flexibele schil enorm is toegenomen niet. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is over de afgelopen twee decennia een structureel dalende trend zichtbaar in het aandeel vaste contracten. Als gevolg van de aantrekkende arbeidsmarkt is het aantal mensen met een vast contract de afgelopen jaren weer gestegen. Dat is positief. Wel is te zien dat het aantal flexibele arbeidsrelaties relatief harder groeit dan het aantal vaste contracten.¹ De recente toename van het aantal vaste contracten, heeft de structurele daling van de afgelopen twee decennia niet gekeerd. De noodzaak om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren blijft daarmee onverminderd groot. De regering onderschrijft dat een flexibele schil noodzakelijk kan zijn voor bedrijven om in te spelen op veranderingen. Daarom bevat voorliggend wetsvoorstel meerdere maatregelen om flexibele arbeid mogelijk te maken, daar waar de aard van het werk daarom vraagt, en tegelijkertijd te voorkomen dat door concurrentie op arbeidsvoorwaarden flexwerk vast werk verdringt.

1.12

De leden van de VVD-fractie vragen naar de inschatting dat de voorschriften voor een adequate pensioenregeling leiden tot een extra premie van 13,6%. Ook vragen de leden van de VVD-fractie naar de inschatting dat de uitzendsector te maken krijgt met kostenstijgingen voor uitzend- en payrollkrachten van 15% tot 30%. De leden vragen de Minister om een berekening van de extra lasten voor diverse vormen van arbeid.

De regering kan deze inschatting niet geheel onderschrijven. Het is juist dat over 2017 de gemiddelde werkgeverspremie, berekend over alle pensioenfondsen, uitkomt op 13,6% van een (gestandaardiseerde) pensioengrondslag. Het merendeel van de payrollkrachten valt reeds onder een pensioenregeling. Als het payrollbedrijf de Plus-regeling van StiPP toepast, bedraagt de werkgeverspremie in 2019 8% van het loon boven een franchise van € 6,64 per uur. Een extra premie van 13,6% over de pensioengrondslagsom is alleen voorstelbaar bij een payrollbedrijf dat voor zijn werknemers in het geheel geen pensioenregeling heeft afgesloten. In dat geval acht de regering een kostenstijging van 13,6% (of de premie die bij inwerkingtreding van het Besluit geldt) gerechtvaardigd, omdat hiermee concurrentie op arbeidsvoorwaarden op macroniveau voorkomen wordt.

Bij payrollkrachten zijn de kostenstijgingen afhankelijk van de mate waarin deze payrollbedrijven nu op arbeidsvoorwaarden concurreren en dus mindere arbeidsvoorwaarden bieden. Nu veel payrollbedrijven, zoals de leden van de VVD-fractie zelf ook aangeven, naar verwachting al aan de wet voldoen, wordt een kostenstijging van 30% niet aannemelijk geacht. Ook acht de regering het gerechtvaardigd dat payrollbedrijven die wel concurreren op arbeidsvoorwaarden geconfronteerd worden met kostenstijgingen. Dat is immers de bedoeling van dit wetsvoorstel. De regering heeft onvoldoende inzicht in hoeverre payrollbedrijven andere arbeidsvoorwaarden aanbieden, maar indien de inlenersbeloning op grond van de ABU cao wordt aangehouden, kunnen er kostenverschillen zijn. Het verschil in arbeidsvoorwaarden is schematisch weergegeven in de memorie van toelichting.¹⁹ De naar verwachting meest voorkomende verschillen in arbeidsvoorwaarden betreffen een zogenoemde 13e maand (vaste eenmalige uitkering), aanvullende vakantiedagen in verband met leeftijd/lengte van het dienstverband, loondoorbetaling bij ziekte en aanvullingen op de WW en ZW/WIA-uitkering. Ter illustratie: door de VNG (in het kader van de bepalingen in het CAR UWV) is ook het streven van een gelijke beloning voor payrollwerknemers uitgewerkt. De beloningsver-

¹⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p 36.

schillen ten opzichte van de ABU-beloning zijn voornamelijk zichtbaar in het ontbreken van een eindejaarsuitkering (6,75%), levensloopregeling (1,5%) en pensioen (zie hiervoor).²⁰

Voor de overige kosten die de uitzendsector zal maken, zal een deel gemaakt worden bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Op dat moment zal de uitzendsector namelijk moeten bezien of er bij hun werknemers sprake is van uitzend- of van payrollkrachten, en de arbeidsvoorwaarden voor payrollkrachten moeten controleren op de nieuwe maatregelen. Voor uitzendkrachten zullen de arbeidsvoorwaarden niet wijzigen. De regering kan de inschatting bij een kostenstijging van 15% voor uitzendkrachten niet direct plaatsen, nu deze uitzendkrachten niet geraakt worden door de betere arbeidsvoorwaarden die het wetsvoorstel voor payrollkrachten voorschrijft.

Uitzend- en payrollbedrijven krijgen als gevolg van de introductie van de transitievergoeding vanaf de eerste dag van het dienstverband te maken met hogere kosten bij beëindiging van het dienstverband gedurende de eerste twee jaar of als een dienstverband na een einde van rechtswege binnen twee jaar niet aansluitend is voortgezet. De opbouw van de transitievergoeding bedraagt 1/3 bruto maandsalaris per dienstjaar ongeacht de lengte van het dienstverband. In percentages betreft dat voor de dienstverbanden die binnen twee jaar worden beëindigd of niet worden voortgezet een kostenstijging van ongeveer 3% van het bruto salaris van de werknemer.

Ook kan er sprake zijn van een kostenstijging als gevolg van WW-premiedifferentiatie. In paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting is beschreven dat als gevolg van de nieuwe WW-premiesystematiek de WW-premies voor uitzendbedrijven in sector 52 naar schatting 0,48%-punt stijgen. Voor sector 52 geldt immers nu ook al een relatief hoge sectorpremie. Voor uitzendbedrijven die zijn ingedeeld in een vaksector zal de stijging veelal hoger zijn als gevolg van een aangekondigde aanpassing van de Regeling Wfsv. Dit kan met name gevolgen hebben voor de ZW-premiecomponent van de premie voor de Werkhervattingskas (Whk), mits werkgevers voor de ZW publiek verzekerd zijn. Dit effect kan oplopen tot een premiestijging van ca. 7%-punt, maar deze stijging is niet eenduidig te beschrijven. Voor kleine werkgevers is de sectorale ZW-premie in de uitzendsector 4,85% (2019), waar werkgevers gemiddeld 0,43% betalen. Voor grote werkgevers, die een individueel gedifferentieerde premie betalen, is de ZW-maximumpremie in de uitzendsector 8,48% (2019), waar deze voor andere werkgevers 1,72% bedraagt. Middelgrote werkgevers betalen een gewogen gemiddelde van de sectorale en individueel gedifferentieerde premie. De premiestijging van een individuele uitzendwerkgever hangt af van de omstandigheden van het geval.

1.13

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat het verhogen van de kosten voor uitzendwerk de opstapfunctie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt belemmert en of dit een gecalculeerd neveneffect is. Tevens vragen zij of het UWV en de gemeenten zijn geraadpleegd over dit neveneffect.

Het uitzenden van kandidaten van het UWV of de gemeente blijft mogelijk, als het (SW)-uitzendbedrijf een allocatieve functie vervult. Samenwerking van het UWV of de gemeente met het uitzendbureau blijft dan ook

²⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/arbeidsvoorwaarden/brieven/uitwerking-cao-afspraak-gelijke-beloning-artikel-32a-car>

mogelijk. Hier is door de regering eerder op gewezen in de nota naar aanleiding van het verslag.²¹ De introductie van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract veroorzaakt voor uitzendbedrijven die zijn ingedeeld in sector 52 naar verwachting een premiestijging van 0,48%-punt. Vergeleken met de thans gebruikelijke jaar-op-jaarfluctuaties van de WW-premies per sector is dat een beperkte stijging; het effect op de opstapfunctie van uitzenden zal dan ook beperkt zijn. Het UWV heeft in de uitvoeringstoets over de payrollmaatregelen aandacht aan geschonken aan de opstapfunctie van uitzendwerk. Deze uitvoeringstoets is ook bijgevoegd bij de indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ook heeft de VNG in de internetconsultatie gereageerd op het wetsvoorstel. De VNG steunt het beginsel dat payrollmedewerkers recht hebben op gelijke arbeidsvoorwaarden.

1.14

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar het effect van onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel op de positie van jongeren op de arbeidsmarkt. Wordt deze versterkt dan wel verzwakt?

Jongeren zijn in verhouding met ouderen relatief vaak werkzaam op basis van een flexibel contract. Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het flexrecht en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het voor werkgevers relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. Daarmee wordt ook de positie van jongeren op de arbeidsmarkt versterkt. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 5.1 per maatregel uiteengezet wat het effect op de verhouding tussen vaste en flexibele contracten is.

1.15

De leden van de fractie van de PvdA vragen in welke zin het voorliggend wetsvoorstel een positieve dan wel negatieve bijdrage levert aan het vestigingsklimaat.

Als gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving zijn de kosten en risico's bij vaste en flexibele arbeid verschillend en in internationaal opzicht opvallend groot. Het is daarbij niet mogelijk om één specifieke regeling aan te wijzen, het gaat om een combinatie van institutionele arrangementen.²² Hoewel vaak verklaarbaar vanuit de individuele regeling waaruit deze risico's en kosten voortvloeien, leidt de opeenstapeling van kosten en risico's tot terughoudendheid bij werkgevers om personeel in (vaste) dienst te nemen. Deze grote institutionele verschillen, met name ten aanzien van het ontslagrecht, kunnen ook een belemmering vormen voor buitenlandse bedrijven die zich hier willen vestigen.

Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het flexrecht en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om personeel in (vaste) dienst te nemen. Dit kan ook het vestigingsklimaat versterken.

1.16

In samenwerking met het UWV en gemeenten helpen uitzendbureaus veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk. De leden van de PvdA-fractie vragen een cijfermatige analyse van de arbeidsmarktge-

²¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 9, p. 41 (vraag 2.4.10).

²² WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 32.

volgen van de kwetsbare groep uitzendkrachten met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Hier kan geen eensluidend antwoord op worden gegeven, omdat de praktijk diffuus is. Er bestaan in de praktijk vele samenwerkingsvormen. Uit een verkenning door het CAOP in opdracht van het kenniscentrum en A&O-fonds SBCM blijkt dat direct werkgeverschap (zonder inleenverband) het meest voorkomt, maar dat bij de inleenverbanden zowel uitzenden als payrollen voorkomt.²³ Doordat er verschillende decentrale benaderingen zijn die in de regio's worden gehanteerd om deze doelgroep uit de Participatiewet aan het werk te helpen, kan geen cijfermatige analyse van de arbeidsmarktgevolgen worden gegeven. Wel wordt aangegeven dat het uitzenden van kandidaten van het UWV of de gemeente mogelijk blijft, als het (SW)-uitzendbedrijf een allocatieve functie vervult. Samenwerking van het UWV of de gemeente met het uitzendbureau blijft mogelijk. Dit is ook gemeld in de nota naar aanleiding van het verslag.²⁴ Wanneer er sprake is van payrolling zullen de arbeidsvoorwaarden van deze kwetsbare groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in veel gevallen verbeteren. De regering vindt namelijk het beginsel van gelijk loon voor gelijk werk een belangrijk uitgangspunt, ook voor deze groepen.

1.17

De mogelijkheid is gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur specifieke maatregelen te treffen voor mensen met een arbeidsbeperking. Hiermee wil de regering voorkomen dat de introductie van het payroll-regime averechtse effecten zal hebben op werknemers die via een sociaal ontwikkelingsbedrijf aan de arbeidsmarkt deelnemen. De leden van de PvdA-fractie vragen welke averechtse effecten de regering verwacht.

De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur specifieke maatregelen te treffen voor mensen met een arbeidsbeperking is gecreëerd naar aanleiding van de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Het doel van de voorgestelde wettelijke maatregelen rondom payrolling is dat meer werkenden zekerheid krijgen en dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden bij payrolling wordt voorkomen. Mensen uit de doelgroep banenafpraak hebben ook, misschien zelfs juist, recht op bescherming tegen concurrentie op arbeidsvoorwaarden en behoefte aan continuïteit en zekerheid. Ook voor hen geldt het beginsel van gelijk loon voor gelijk werk. Daarom regelt de Wab dat hier alleen een uitzondering op kan worden gemaakt wanneer de uitzendwerkgever een allocatieve functie heeft vervuld. Met betrekking tot deze werknemers is er echter een dilemma. Het payrollregime kan duurder uitpakken, leiden tot inkomensfluctuaties en dat kan dus weer een belemmering zijn voor deze mensen om actief te worden op de arbeidsmarkt. Alles afwegende vindt de regering het van belang dat, als duidelijk blijkt of aannemelijk is dat mensen door deze maatregelen moeilijker aan het werk komen, er een mogelijkheid moet zijn om specifieke maatregelen te treffen. Als daar voldoende steun voor is, kan er een apart arbeidsvoorwaardenregime op deze doelgroep van toepassing worden verklaard. Daarbij is wel van belang dat als een dergelijke uitzondering wordt gemaakt, de doelstellingen van zekerheid van werk, de doorstroom naar regulier werk en de duurzame plaatsing bij een detacheringsfaciliteit niet uit het oog moeten worden verloren. Er lopen momenteel gesprekken met veldpartijen over de gevolgen van de toepassing van het payrollregime en de wenselijkheid van het gebruik maken van de mogelijkheid om deze algemene maatregel van bestuur te treffen.

²³ CAOP september 2018.

²⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 9, p. 41 (vraag 2.4.10).

1.18

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op de analyse van professor Roozendaal dat een als onrechtvaardig ervaren herziening van de premie het draagvlak voor de premiesystematiek ondermijnt.

In algemene zin deelt de regering met de leden van de PvdA-fractie het standpunt dat een rechtvaardige systematiek noodzakelijk is voor het draagvlak. Naar de mening van de regering is daar in dit voorstel in voorzien. Zoals professor Roozendaal zelf opmerkt, wordt een deel van de onrechtvaardigheid in de oude premiegroepensystematiek – namelijk het omzeilen ervan door uitzend- of payrollconstructies, al dan niet in combinatie met indeling in een vaksector – al ondervangen door de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel. Voor de vormgeving van de herzieningssituatie waarin meer dan 30% meer uren verloond worden dan contractueel overeengekomen, is de regering van mening dat een percentage van 30% werkgevers de ruimte biedt om voor gangbare flexibele componenten binnen een contract (zoals tijdelijk meer uren werken, consignatiediensten en overwerk) de lage premie af te dragen. Deze conclusie is gebaseerd op een analyse van de Polisadministratie door het UWV. Bij meer dan 30% meer verloonde uren is de regering van mening dat dit niet kan worden beschouwd als gangbare flexibiliteit in een arbeidscontract, waarop de lage premie van toepassing kan zijn.

1.19

Volgens – onder meer – de door de Eerste Kamer gehoorde deskundige, mevrouw prof. mr. Laagland, kan de Wab leiden tot schijnuitzendwerk door de complexiteit en cumulatie van regels. Als voorbeeld wordt artikel 8a van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (verder: Waadi) genoemd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het risico ziet at na invoering van de Wab een flexibel uitzend-regime naast een stringent payrollregime ontstaat, waardoor het aantrekkelijk wordt payrolling in het jasje van uitzendwerk te gieten?

Professor Laagland vreest dat payrollorganisaties zullen trachten de overeenkomst vorm te geven als een uitzendovereenkomst. Deze vrees is begrijpelijk, omdat er sprake zal zijn van kostenverschillen tussen payrollen en uitzenden. Dat is evenwel het gevolg van het wetsvoorstel om concurrentie op arbeidsvoorwaarden door middel van payrolling te voorkomen. Daardoor moet onderscheid gemaakt worden tussen payrolling en regulier uitzenden.

Dit leidt tot kostenverschillen tussen payrollen en uitzenden, en er zullen mogelijk organisaties zijn die pogen de hogere kosten van payroll te vermijden. De regering is van mening dat gegeven de indicaties in de toelichting, en het gegeven dat het gaat om de feitelijke relatie (en niet de papieren werkelijkheid), partijen en rechters voldoende handvatten worden geboden om door dergelijke misbruikconstructies heen te kijken. Daarom acht de regering de regeling voldoende effectief om daadwerkelijk te zorgen voor gelijke behandeling van payrollwerknemers.

1.20

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op de regering op hoofdlijnen kan aangeven of de maatregelen in het voorstel qua effecten verschillen zullen uitwerken voor mkb en grootbedrijven?

De huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt voor zowel grote als kleine werkgevers en slaagt er onvoldoende in om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die aansluit bij hun behoeften en aard van het werk. In de reacties op de internetconsultatie bij dit wetsvoorstel geven ook zowel grote als kleine

werkgevers en werkgeversorganisaties aan knelpunten te ervaren op het terrein van het arbeidsrecht, die ertoe leiden dat werknemers minder vaste contracten aangeboden krijgen. Paragraaf 5.3.1 van de memorie van toelichting geeft inzage in de nalevingskosten en administratieve lasten voor werkgevers van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Daarbij wordt het aangegeven wanneer de effecten verschillend zijn voor mkb en grootbedrijven.

1.21

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het daadwerkelijke effect van de Wab ex post gemeten wordt.

Zoals de regering heeft aangegeven in de memorie van toelichting in de inleiding onder het kopje «samenhang en fasering» zal de wet vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de effecten van de wet als geheel en de effecten van de verschillende delen van de wet, waaronder bijvoorbeeld premiedifferentiatie. Waar mogelijk worden de relevante ontwikkelingen tussentijds gemonitord.

1.22

De leden van de VVD-fractie vragen of het hanteren van twee premie-inningssystemen naast elkaar met name voor de MKB-ondernemingen een lastenverzwaring is.

Onder de nieuwe premiesystematiek zal de WW-premie twee verschillende percentages kennen. Het voorstel leidt tot verschil in premie naar aard van het contract en vergt dus onderscheid door werkgevers naar dit aspect. Daar staat tegenover dat het onderscheid in premie naar sectoren vervalft. In paragraaf 5.3.1 van de memorie van toelichting zijn de administratieve lasten voor werkgevers als gevolg van de introductie van de nieuwe premiesystematiek beschreven. Voor MKB-bedrijven zijn deze lasten niet groter dan voor grote ondernemingen.

2. Flexibele arbeid

2.1 Ketenbepaling

2.1.1

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd voor welk probleem de aanpassing van de ketenbepaling een oplossing vormt. Waar bestaat het nut en noodzaak van de voorliggende aanpassing?

Zoals ook toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag verandert de organisatie van werk voortdurend. Verschillende trends, ontwikkelingen en instituties beïnvloeden de manier waarop arbeidsrelaties worden vormgegeven.²⁵ Werkgevers hebben een mate van contractflexibiliteit nodig om zich aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden om in te kunnen spelen op veranderingen.

De regering onderschrijft dat bij structureel werk (uitzicht op) een vaste aanstelling het uitgangspunt hoort te zijn. Tegelijkertijd moet er ook sprake kunnen zijn van flexibiliteit indien dat vereist is vanwege de aard van het werk. Doel van dit wetsvoorstel is om deze flexibiliteit te bieden.

Zo is de keuze voor het verlengen van de maximumtermijn van de ketenbepaling het resultaat van het zoeken naar balans tussen de

²⁵ WRR (2016) Voor de zekerheid: de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid, p. 33.

belangen van werkgevers en werknemers. Voor een werkgever kan het bijvoorbeeld gezien fluctuaties in de productie noodzakelijk zijn om gedurende een periode van drie jaar de flexibiliteit te behouden door een werknemer in te zetten op een tijdelijk contract, of is flexibiliteit nodig voor «piek en ziek». Daarnaast kan het verlengen van de maximale periode van opvolgende tijdelijke contracten ertoe leiden dat de werkgever kiest voor het langer tijdelijk in dienst houden van de werknemer in plaats van de arbeidsrelatie niet voort te zetten. Voor de werknemer geldt dat hij meer werkervaring opbouwt, wat doorslaggevend kan zijn voor de werkgever om de werknemer na die periode een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Het gaat erom dat de regering ernaar streeft met dit wetsvoorstel te bewerkstelligen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk.

Ten tweede bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om de tussenpoos van de ketenbepaling bij cao terug te brengen naar drie maanden indien er sprake is van terugkerend tijdelijk werk en niet alleen indien er sprake is van seizoenswerk. Ook bij deze maatregel gaat het erom dat tijdelijke contracten mogelijk moeten zijn als dat noodzakelijk is. Dit geldt ook voor de derde maatregel bij de ketenbepaling, waarbij tijdelijke invalkrachten in het basisonderwijs en speciaal onderwijs worden uitgezonderd van de ketenbepaling bij vervanging van een zieke leerkracht. Ook hier gaat het erom dat de arbeidsrelaties aansluiten bij de aard van het tijdelijke invalwerk.

2.1.2

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er empirische evidentie is die aangeeft dat de verlenging van de maximumtermijn van de ketenbepaling van twee naar drie jaar het gewenste effect (meer vaste banen) zal genereren. Ook de leden van de D66-fractie, de GroenLinks-fractie, de 50PLUS-fractie en de SP-fractie vragen hiernaar. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben aanvullend gevraagd of werkgevers niet op andere wijze zullen proberen hun flexibele schil in stand te houden. Hoe kan voorkomen worden dat ook onder de nieuwe ketenbepaling een vast contract uitblijft maar werknemers in plaats van twee jaar nu drie jaar op een contract voor bepaalde tijd werkzaam zullen zijn, zo vragen zij.

Met betrekking tot de ketenbepaling wordt het voor werkgevers onder meer mogelijk gemaakt om gedurende langere tijd tijdelijke contracten aan te bieden. Bij de totstandkoming van de Wwz was er twijfel of het terugbrengen van de maximale termijn van de ketenbepaling naar twee jaar ertoe zou leiden dat werknemers juist eerder hun baan zouden verliezen in plaats van dat zij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd zouden krijgen. De verwachting was dat de verkorting niet zou leiden tot een grotere doorstroom²⁶. In het kader van de Wwz evaluatie zal worden onderzocht welke invloed de wijziging van de ketenbepaling in 2015 hierop heeft gehad. De regering wil niet wachten op deze evaluatie, gezien de signalen uit de samenleving. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal maatregelen voorgesteld om in te grijpen op de arbeidsmarkt gezien de urgente problematiek. Het ingevoerde systeem slaagt er nog niet voldoende in om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. De regering beoogt met de voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling ervoor te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. Voor een werkgever kan het bijvoorbeeld gezien fluctuaties in de productie noodzakelijk zijn om gedurende een periode

²⁶ VAAN-VvA, Evaluatie onderzoek Wet werk en zekerheid 2016, p. 82.

van drie jaar de flexibiliteit te behouden door een werknemer in te zetten op een tijdelijk contract. Zoals in de voorgaande vraag toegelicht kan het verlengen van de maximale periode van opvolgende tijdelijke contracten ertoe leiden dat de werkgever kiest voor het langer tijdelijk in dienst houden van de werknemer in plaats van de arbeidsrelatie niet voort te zetten. Ook voor de werknemer kan, doordat hij meer werkervaring opbouwt, deze periode doorslaggevend zijn voor de werkgever om de werknemer na die periode een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Flexibele contracten moeten mogelijk blijven en zijn in de ogen van de regering noodzakelijk voor de werking van de arbeidsmarkt. Doorstroom naar vast werk is dan ook niet het voornaamste doel dat beoogd is bij de voorgestelde maatregelen ten aanzien van de ketenbepaling.

Wel vindt de regering het van belang dat de afweging gemaakt wordt op basis van de aard van het werk en niet op basis van het verschil in kosten en risico's tussen flexibele contracten en contracten voor onbepaalde tijd. Daarom gaat de verruiming van de ketenbepaling gepaard met andere maatregelen in de Wab die moeten bijdragen aan het verkleinen van de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers. Dit zal moeten leiden tot een heroverweging bij werkgevers voor de keuze om een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Een van de maatregelen die daartoe moet bijdragen is de introductie van premiedifferentiatie in de WW tussen tijdelijke en vaste contracten. De verwachting is dat om die reden het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om tijdelijke werknemers door te laten stromen naar een vast contract indien dit past bij de aard van de werkzaamheden.

2.1.3

De leden van de 50PLUS-fractie hebben gevraagd of het de verwachting is dat de aanpassing van de ketenbepaling gaat leiden tot het aanbieden van meer vaste contracten en of hier onderzoek naar is gedaan? Ook de leden van de PvdA-fractie hebben hiernaar gevraagd.

Zoals reeds toegelicht in de beantwoording van de voorgaande vraag, wordt met de voorgestelde maatregel ten aanzien van de ketenbepaling beoogd te zorgen dat de vormgeving van arbeidsrelatie aansluit bij de behoefte van werkgever en werknemer en de aard van het werk. Naar het effect van het aanpassen van de ketenbepaling op de doorstroom naar vast werk is geen onderzoek gedaan. De noodzaak is er ook niet omdat doorstroom naar vast werk niet het voornaamste doel is dat beoogd is bij de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de ketenbepaling. Als onderdeel van de evaluatie van de Wwz in 2020 zal het effect van de ketenbepaling op de doorstroom naar vaste contracten onderzocht worden.

2.1.4

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een causale, cijfermatige analyse van het effect van de eerdere beperking van de ketenregeling op het aantal vaste banen.

In het kader van de Wwz evaluatie zal worden onderzocht welke invloed de wijziging van de ketenbepaling in 2015 heeft gehad. Aan het verzoek van de leden van de PvdA-fractie kan niet nu nog niet worden tegemoetgekomen, omdat het onderzoek voor deze evaluatie nog niet is afgerond. Uit signalen uit de samenleving en verricht onderzoek in 2016 blijkt wel dat de verwachting van de verkorting van de maximumtermijn van de ketenbepaling in de Wwz was dat dit niet zou leiden tot een snellere doorstroming naar vaste contracten. Waar het om gaat, is dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en

werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Middels onderhavig wetsvoorstel wordt getracht om bij de ketenbepaling de ervaren knelpunten door zowel werkgevers als werknemers op te lossen.

2.1.5

De leden van de PvdA-fractie wijzen op Duitsland waar het voorstel ligt om de maximale duur van de keten te verkorten van 24 naar 18 maanden. De leden vragen waarom de Duitse regering hiervoor gekozen heeft en waarom de Nederlandse regering het Duitse voorbeeld niet volgt?

Landen hebben hun eigenheid op tal van terreinen (bijvoorbeeld het verschil in instituties en verschillen in de economische situatie) en zijn dan ook lastig met elkaar te vergelijken. Dit betekent dat de ervaren knelpunten in Duitsland en Nederland niet gelijk hoeven te zijn. Ook betekent dit dat de benadering voor een oplossing van een probleem voor ieder land anders kan uitvallen. Het is belangrijk om oog te hebben voor de eigenheid van het desbetreffende land. Uit ambtelijke navraag omtrent de situatie in Duitsland blijkt dat deze maatregel in Duitsland in het regeerakkoord is opgenomen. De Duitse regering beoogt met deze maatregel te bewerkstelligen om het vast contract weer het uitgangspunt te laten zijn en het onbeperkt gebruik van tijdelijke contracten aan banden te leggen. Voor wat betreft de visie van de Nederlandse regering ten aanzien van de ketenbepaling wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.1.1 waar is toegelicht dat de regering ervoor wil zorgen dat de vormgeving van de arbeidsrelatie aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. Het gaat erom dat tijdelijke contracten mogelijk moeten zijn als dat noodzakelijk is. Doorstroom naar een vast contract is niet het voornaamste doel dat beoogd is bij de voorgestelde maatregelen in onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot de ketenbepaling.

2.1.6

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd op welke termijn de effecten van de voorgestelde regelgeving, bijvoorbeeld bij de ketenbepaling, zichtbaar worden en of het zich met de voorgenomen monitoring van de wetseffectiviteit verdraagt?

Zoals de regering heeft aangegeven in de memorie van toelichting in de inleiding onder het kopje «samenhang en fasering», zal de wet vijf jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd. Over het algemeen levert evalueren op een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van een wet een betrouwbaar beeld op van de effecten die met een wet zijn beoogd. Hierbij is niet uitgesloten dat er op een eerder moment dan na de evaluatie van de wet signalen uit te samenleving komen of andere onwenselijke effecten van de betreffende wetgeving worden geconstateerd die leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving. Specifiek ten aanzien van de ketenbepaling wordt gewezen naar de aangenomen motie-Kuzu²⁷ om hierboven binnen twee jaar de Kamer te informeren.

2.1.7

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd waar de keuze op gebaseerd is om de ketenbepaling bij cao te verruimen tot maximaal zes contracten in een periode van ten hoogste vier jaar en hebben gevraagd om een onderbouwing van de specifieke maximering op zes contracten en vier jaar.

²⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 48.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de PvdA-fractie wordt opgemerkt dat dit geen maatregel betreft uit onderhavig wetsvoorstel. De maatregel om de ketenbepaling bij cao te kunnen verruimen tot maximaal zes contracten in een periode van ten hoogste vier jaar betreft huidige regelgeving²⁸ en is in 2015 met de Wwz ingevoerd. Voor een uitgebreide onderbouwing op de vragen van de leden wordt verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de Wwz²⁹.

2.1.8

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of de regering het met de SGP-fractie eens is dat de Wab een tegenbeweging maakt nu er weer drie tijdelijke contracten mogelijk zijn, de vierde vast wordt, of maximaal drie jaar tijdelijke contracten.

Voor zover de leden van SGP-fractie bedoelen dat met onderhavig wetsvoorstel de periode waarna opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een vast contract (de zogenaamde ketenbepaling) wordt verruimd met onderhavig wetsvoorstel kan de regering bevestigen dat dit een tegenbeweging is. Op grond van huidige regelgeving is het reeds mogelijk om drie tijdelijke contracten in een periode van twee jaar aan te gaan (met een tussenpoos van maximaal zes maanden) alvorens een vast contract ontstaat. Middels dit wetsvoorstel wordt dit gewijzigd in drie tijdelijke contracten (met een tussenpoos van maximaal zes maanden) in een periode van drie jaar.

2.1.9

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom hiervoor gekozen is en wat is dan het gunstige effect ten aanzien van het systeem onder Wet werk en zekerheid?

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom hiervoor gekozen is wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.1.1 en 2.1.7. Voor wat betreft de vragen van de leden wat het gunstige effect is ten aanzien van het systeem onder de Wwz wordt opgemerkt dat de voorbereidingen ten aanzien van de Wwz evaluatie gestart zijn. Hierbij zal ook onderzocht worden welke invloed de wijziging van de ketenbepaling in 2015 heeft gehad. Op deze resultaten kan niet worden vooruitgelopen. Uit signalen uit de samenleving blijkt dat het ingevoerde systeem er nog niet voldoende in slaagt om werkgevers en werkenden te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die past bij hun behoeften en bij de aard van het werk. Middels onderhavig wetsvoorstel wordt getracht om bij de ketenbepaling de ervaren knelpunten op te lossen.

2.1.10

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de Minister bereid is om voor het specifieke geval van een zwangere wetenschappelijk onderzoeker, de cao-partijen de ruimte te bieden om een verlenging van vier maanden aan te bieden zodat deze onderzoekers niet benadeeld worden door de werking van de ketenbepaling in de Wab.

De geschetste problematiek komt voort uit de organisatie van onderzoek en bijbehorende financiering en is daarmee een zaak van werkgever en werknemer. De regering acht het onwenselijk om een dergelijk financieringsprobleem op te lossen door een wettelijke aanpassing van het arbeidsrecht. Daarnaast is het zo dat ten aanzien van de specifieke kwestie van vrouwelijke wetenschappers binnen de huidige regelgeving reeds mogelijkheden bestaan om na een zwangerschap het onderzoeksproject

²⁸ Artikel 7:668a lid 5 van het Burgerlijk Wetboek.

²⁹ Staatsblad 2014, nr. 216; Kamerstukken 33 818.

te voltooiën. Gewezen wordt op de mogelijkheid om een contract voor bepaalde tijd voor de duur van een objectief te bepalen omstandigheid overeen te komen. De ketenbepaling is dat geval niet van toepassing, omdat het een enkel contract betreft, zodat ook bij een langere periode dan vier jaar niet een contract voor onbepaalde tijd ontstaat. De arbeids-overeenkomst voor bepaalde tijd loopt dan niet af door verloop van tijd, maar door het intreden van een objectief bepaalbare gebeurtenis. Het – in het geval van zwangerschap al dan niet met onderbrekingen – afronden van het onderzoek is een objectief bepaalbare gebeurtenis, wanneer het afronden daarvan niet afhankelijk is van de (wils)verklaring van één van de partijen. Het is aan deze partijen om hier invulling aan te geven. Verwezen wordt naar de «Cao Nederlandse Universiteiten»³⁰ waar artikel 2.2a reeds voorziet in deze mogelijkheid.

2.1.11

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de Minister kan toezeggen dat de cao-partijen de ruimte krijgen om het tijdelijke contract van een onderzoeker die een VENI-beurs binnenhaalt te verlengen tot een maximum van vijf jaar. Het zou ook recht doen aan de door NWO gevraagde inbeddingsgarantie (die bestaat om een betere verbinding tussen onderzoekbeurzen en HR-beleid te bewerkstelligen).

Zoals aangegeven bij de voorgaande vraag, acht de regering het niet wenselijk om dit op te lossen door een wettelijke aanpassing van het arbeidsrecht. Bovendien geldt ten aanzien van dit probleem dat het huidige recht oplossingen biedt waar gebruik van kan worden gemaakt. Verwezen wordt naar de oplossing die bij de beantwoording van de voorgaande vraag 2.1.10 uiteen is gezet. Daarnaast kan ook door de universiteit worden besloten om een VENI-onderzoeker een vaste baan te geven, nu dergelijke VENI-beurzen aan talentvolle onderzoekers wordt gegeven en universiteiten deze talenten mogelijk duurzaam aan zich willen binden. Ook dat zou recht doen aan de gedachte van de inbeddingsgarantie.

2.1.12

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een onderbouwing van de keuze om artikel 7:668a lid 13 van het Burgerlijk Wetboek te wijzigen waardoor bij cao of besluit kan worden geregeld om de tussenpoos bij tijdelijk terugkerend werk te verkorten tot ten hoogste drie maanden. De leden hebben aanvullend gevraagd naar de wenselijkheid om minimumeisen te stellen aan een dergelijke regeling.

De maatregel bij de ketenbepaling die bepaalt dat de tussenpoos bij cao kan worden teruggebracht bij terugkerend tijdelijk werk heeft als doel ervoor te zorgen dat arbeidsrelaties kunnen aansluiten bij de aard van het werk. De regering heeft het hierbij noodzakelijk geacht om als minimumeisen te stellen dat een afwijking van de tussenpoos slechts mogelijk is bij cao. Dit aangezien cao-partijen het beste in staat zijn om te beoordelen welke functies hiervoor in aanmerking komen en in welke gevallen afwijking van de hoofdregel noodzakelijk is. Op die manier kan er per sector of op bedrijfsniveau bij cao maatwerk worden geleverd en is ook het werknemersbelang het beste geborgd. Daarnaast geldt dat het moet gaan om functies die gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend en niet aansluitend door dezelfde werknemer kunnen worden uitgeoefend gedurende een periode van meer dan negen maanden per jaar. De mogelijkheid om de tussenpoos bij cao te verkorten tot drie maanden is dus niet onbegrensd.

³⁰ Looptijd cao: van 1 juli 2017 tot en met 31 december 2019.

Als het in een bepaalde sector niet mogelijk is om tot cao-afspraken te komen ten aanzien van de tussenpoos bestaat de mogelijkheid dat een van de cao-partijen zich tot de Stichting van de Arbeid wendt. Partijen in de Stichting zullen dan overeenstemming moeten bereiken om bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verzoek in te kunnen dienen. De Stichting kan de Minister dan verzoeken om de tussenpozen voor bepaalde functies bij ministeriële regeling te verkorten.

2.1.13

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering het wenselijk vindt dat de groep invallers in het primair onderwijs, bij vervanging wegens ziekte, die uitgezonderd worden van de ketenbepaling groter zal worden? De leden hebben aanvullend gevraagd naar de zienswijze van de regering als de maatregel tot gevolg heeft dat de werknemersbescherming in het primair onderwijs beperkter is dan in andere sectoren.

Bij de vraag of de regering het wenselijk vindt dat de groep invallers wegens vervanging van een zieke leerkracht groter zal worden, die uitgezonderd zal worden van de ketenbepaling met onderhavig wetsvoorstel, gaat het erom dat de uitzondering voorziet in een duidelijke behoefte mede gegeven de ervaringen uit voorgaande jaren.

Voor wat betreft de zienswijze van de regering dat de werknemersbescherming in het primair onderwijs beperkter is dan in andere sectoren is een tweetal kanttekeningen op zijn plaats. Allereerst betreft het geen uitzondering voor leraren in het primair onderwijs in algemene zin. De regeling geldt alleen voor invalcontracten wegens vervanging van een zieke leerkracht. De regeling kan dus niet onbeperkt worden gebruikt. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat kortdurende vervangingen door veel invalkrachten niet aantrekkelijk worden gevonden omdat ze dan snel aan het maximum van de ketenbepaling zitten bij een school of schoolbestuur waarvoor ze het liefst werken.³¹ Gevolg hiervan is dat besturen veel moeite hebben om voldoende tijdelijke invalkrachten voor die kortdurende vervangingen te vinden die niet door invalkrachten in vaste dienst kunnen worden vervuld. De knelpunten in de huidige ketenbepaling worden dan ook aangepakt om het voor werkgevers mogelijk te maken gedurende een langere tijd tijdelijke contracten aan te bieden als de aard van het werk dat vereist. De vormgeving van de arbeidsrelatie sluit zo aan bij de behoefte van zowel de werkgever als de werknemer. De regering acht deze maatregel dus gerechtvaardigd, en de algemene werknemersbescherming van invalkrachten groot genoeg, om tot deze maatregel over te gaan.

2.1.14

De leden van de PvdA-fractie hebben de regering gevraagd wat het voorspelde gevolg is van het feit dat invallers in het primair onderwijs zijn uitgezonderd van de ketenregeling op het potentieel aanbod van invallers in het primair onderwijs.

Aangezien de beoogde uitzondering mede voortkomt uit onderzoek³² waar invalkrachten hebben aangegeven kortdurende vervanging niet aantrekkelijk te vinden omdat ze dan snel aan het maximum van de ketenbepaling zitten bij een school of schoolbestuur waarvoor ze graag

³¹ Vervanging geregeld. Een QuickScan van de effecten van de Wwz, PentaRho Organisatie en Ontwikkeling (februari 2017).

³² Vervanging geregeld. Een QuickScan van de effecten van de Wwz, PentaRho Organisatie en Ontwikkeling (februari 2017).

werken, is de verwachting dat deze maatregel het potentieel aanbod van invallers in het primair onderwijs positief zou kunnen beïnvloeden.

2.1.15

De leden van de PvdA-fractie vragen of voor leerkrachten na invoering van artikel 7:669 lid 15 van het Burgerlijk Wetboek wel sprake is van meer zekerheid? Aanvullend hebben de leden gevraagd waarom de regering er niet voor gekozen heeft de sociale partners afspraken te laten maken in de cao en wat het gevolg is voor het evenwicht tussen sociale partners van artikel 7:668a, lid 15 van het Burgerlijk Wetboek.

De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is niet enkel om meer bescherming te bieden aan flexwerkers, maar ook om te bereiken dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. Voor een uitgebreidere toelichting op de vraag in welke behoefte deze maatregel voorziet, wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 2.1.13. De noodzaak om in te grijpen houdt verband met de bijzondere organisatie van het invalwerk in en de aard van het basisonderwijs en speciaal onderwijs, zoals uiteengezet in paragraaf 2.1.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De uitzondering voorziet in een duidelijke behoefte en reeds hierom acht de regering het onwenselijk om de huidige uitzondering (geregeld in lagere regelgeving) afhankelijk te laten blijven van cao-onderhandelingen, mede gegeven de ervaringen uit voorgaande jaren. Daarom is ervoor gekozen niet te volstaan met de huidige regeling.

2.1.16

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe het voorliggende voorstel om direct in te grijpen in de arbeidsvoorwaarden van leerkrachten in het primair onderwijs zich verhoudt tot de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA).

In de voorgaande vraag is de noodzaak om tijdelijke invalkrachten in het basisonderwijs en speciaal onderwijs uit te zonderen van de ketenbepaling bij vervanging van een zieke leerkracht toegelicht. Voor wat betreft de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: de Wnra) het volgende. Vanaf de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: de Wnra) zal op leerkrachten in het openbaar onderwijs die aangemerkt worden als ambtenaar en vallen onder de reikwijdte van de CAO Primair Onderwijs de ketenbepaling uit het Burgerlijk wetboek (artikel 7: 668a BW) van toepassing zijn. De beoogde wijzigingen ten aanzien van de ketenbepaling in onderhavig wetsvoorstel zullen ook van toepassing zijn op deze leerkrachten. De beoogde datum van inwerkingtreding van beide wetswijzigingen is 1 januari 2020.

2.1.17

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of onderwijs onder Richtlijn 1999/70/EG valt. Zo nee, waarom niet. Zo ja, hebben de leden graag om een onderbouwing op welke wijze artikel 7:668a lid 15 aan de waarborgen tegen misbruik die Richtlijn 1999/70/EG en clause 5 vereisen voldoet.

Ja, ook de sector onderwijs valt onder de Richtlijn 1999/70/EG. Met Richtlijn 1999/70/EG wordt uitvoering gegeven aan de door de Europese sociale partners gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Clause 5, lid 1, van de raamovereenkomst biedt lidstaten drie mogelijkheden om misbruik van het gebruik van tijdelijke contracten tegen te gaan. Een lidstaat kan ten eerste bepalen dat er een objectieve reden moet zijn voor het gebruik van tijdelijke contracten. Ten tweede een lidstaat kan een maximum stellen aan de duur

van opeenvolgende contracten of ten derde een lidstaat kan een maximum aan het aantal tijdelijke contracten stellen. In Nederland is deze bepaling met de ketenbepaling ingevuld. De huidige ketenbepaling bepaalt dat eenzelfde werkgever een werknemer maximaal drie elkaar opvolgende contracten voor bepaalde tijd mag aanbieden of, bij een kleiner aantal opeenvolgende contracten, de gezamenlijke duur van deze contracten een periode van twee jaar (met onderhavig wetsvoorstel wordt dat verruimd naar drie jaar) niet mag overschrijden. Nederland hanteert hier dus zowel het duur-criterium als het aantal-criterium.

Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zullen tijdelijke arbeidsovereenkomsten die in het basisonderwijs en speciaal onderwijs worden afgesloten met invalkrachten die een vaste leerkracht vervangen wegens ziekte, uitgezonderd worden van de ketenbepaling. Hierbij maakt Nederland gebruik van de derde mogelijkheid die clausule 5 biedt: het «objectieve reden-criterium». In een recente uitspraak³³ heeft het Hof van Justitie EU aangegeven wanneer sprake is van een «objectieve reden»: als deze «ziet op precieze en concrete omstandigheden die een bepaalde activiteit kenmerken en dus rechtvaardigen dat in die bijzondere context gebruik wordt gemaakt van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd». Uit deze overweging van het Hof valt op te maken dat in specifieke situaties het aangaan van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd te rechtvaardigen is. Ook wordt hieruit duidelijk dat het niet de bedoeling is dat een hele branche of sector categoriaal wordt uitgezonderd. Dat is met onderhavig wetsvoorstel ook niet beoogd. De uitzondering is alleen bedoeld voor situaties waarin door ziekte van een leerkracht ontstane acute problemen moeten worden ondervangen. Vervanging wegens ziekte is niet in tijd afgebakend en kan een langere periode beslaan. De uitzondering van de reguliere ketenbepaling geldt echter niet wanneer een invaller structureel zou worden ingezet en die inzet verder gaat dan alleen het tijdelijk vervangen van de zieke leerkracht. Dan is geen sprake van de precieze en concrete omstandigheden waarvoor de uitzondering, zoals beoogd met de Wab, is bedoeld en geldt de bescherming tegen misbruik die wordt geboden door middel van de ketenbepaling met duur- en aantal-criterium.

2.2 Oproepovereenkomsten

2.2.1

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister om aan te geven waarom hij de vier dagen oproeptermijn werkbaar acht.

De regering heeft getracht een zorgvuldige afweging te maken tussen de belangen van de werkgever en de oproepwerknemer. De termijn wordt werkbaar geacht omdat de veronderstelling is dat een werkgever in de regel kan voorzien of het nodig is om een werknemer op te roepen. Dit is afgezet tegen wat in redelijkheid van een werknemer qua termijn kan worden verwacht om te komen werken. Hierbij is niet uit het oog verloren dat er werk kan zijn waarvoor een kortere termijn noodzakelijk is. Ook aan die gevallen is gedacht in onderhavig wetsvoorstel. Cao-partijen hebben de ruimte om voor die gevallen in hun sector de termijn te verkorten tot 24 uur. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn bij werk dat afhankelijk is van klimatologische omstandigheden, zoals in de agrarische sector. Daarnaast kan een werkgever binnen die vierdagentermijn natuurlijk wel nog steeds een verzoek doen aan de werknemer om te komen werken, bijvoorbeeld vanwege ziekte van een andere werknemer of weersomstandigheden. Indien de werknemer in de gelegenheid is om te komen en het werk graag wil aanvaarden, kan hij die oproep aanvaarden. De werknemer is echter

³³ C-331/17 Sciotto.

niet verplicht om aan de oproep van de werkgever gehoor te geven.³⁴ Daarmee is gepoogd een balans te vinden tussen de belangen van de werkgever en de belangen van de werknemer.

Overigens is tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer door de heer Stoffer c.s. een amendement ingediend dat het voor sociale partners mogelijk maakt om bij cao te bepalen dat er geen oproeptermijn van toepassing is op seizoensgebonden functies die vanwege klimatologische of natuurlijke omstandigheden gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend. Dit amendement is aangenomen en maakt deel uit van het wetsvoorstel dat ter beoordeling bij Uw Kamer ligt.

2.2.2

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de passage in de memorie van toelichting waar staat dat «een binnen 4 dagen ingetrokken of gewijzigde oproep, de verplichting tot loondoorbetaling niet kan worden ontgaan door een beroep op de uitsluiting loondoorbetaling» zich verhoudt tot een algemeen verbindend verklaarde cao, zoals de ABU cao. Zo worden in de uitzendsector opdrachten door de opdrachtgever ingetrokken en niet door de uitzendorganisatie die de verplichting van loondoorbetaling heeft.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de verplichting om het loon te betalen als de werknemer binnen de oproeptermijn wordt afgezegd zich verhoudt tot bepalingen in een algemeen verbindend verklaarde cao. De wet gaat voor op betreffende cao-bepalingen, ook indien die reeds algemeen verbindend zijn verklaard. Cao-bepalingen die kennelijk in strijd zijn met wet- en regelgeving komen niet voor algemeenverbindendverklaring in aanmerking. Ook wordt bij een algemeenverbindendverklaring altijd het dictum opgenomen dat voor zover algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen in strijd met wet- en regelgeving blijken, de wet prevaleert. Voor de uitzendsector geldt dat de werkgever (het uitzendbureau) degene is die rechtsgeldig moet oproepen en weer moet afzeggen. Het is dan ook aan de uitzendbureaus om hier goede afspraken met de opdrachtgever (waar het werk wordt verricht) over te maken. Ook de uitzendkracht met een oproepovereenkomst heeft immers te maken met onzekerheid van werk en inkomen.³⁵

2.2.3

De leden van de VVD-fractie vragen hoe bewerkstelligd zal worden dat oproepkrachten het verschuldigde loon ook kunnen incasseren. Het is volgens deze leden niet goed denkbaar dat oproepkrachten zelf een procedure bij de rechter zullen aanspannen om het verschuldigde loon te incasseren, aangezien zij daarmee hun oproepbaarheid in de toekomst in gevaar brengen. De leden vragen zich af op welke wijze aan het handhavingsmechanisme vorm is gegeven. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar de handhaafbaarheid van de voorgestelde regelingen en naar een inschatting in welke mate oproepwerknemers hun juridische aanspraken zullen effectueren.

De maatregelen in het wetsvoorstel ten aanzien van oproepkrachten hebben als doel om de positie van oproepkrachten te versterken. De nieuwe aanspraken geven de oproepkrachten dan ook meer rechten, zowel ten aanzien van de oproeptermijn als het aanbod van een vaste arbeidsomvang na 12 maanden. Een waarborg om de handhaving te stimuleren is de vermelding op de loonstrook of er sprake is van een oproepovereenkomst waardoor het voor de werknemer beter kenbaar is of de oproepmaatregelen van toepassing zijn. Echter, uiteindelijk is het

³⁴ Zie ook Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 26.

³⁵ Zie bijvoorbeeld de Groene Amsterdammer van 7 maart 2018.

aan de oproepkracht om zijn rechten ook daadwerkelijk te effectueren. Met betrekking tot de vrees dat de oproepkracht niet meer wordt opgeroepen wanneer hij zich beroept op zijn rechten, wordt gewezen op het arrest van de Hoge Raad hierover.³⁶ In dat arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat het niet oproepen van een oproepkracht zonder daarvoor een goede reden te hebben in strijd is met het beginsel van goed werkgeverschap en kan leiden tot het toekennen van een loonvordering over de niet-opgeroepen uren. Ook daar kan een oproepkracht zich op beroepen. Hierbij is relevant dat indien de werkgever de verplichting tot het doen van een aanbod niet nakomt, of binnen de oproeptermijn de werknemer alsnog afzegt, de werknemer recht heeft op loon over de uren waarvoor de werkgever verplicht was een aanbod te doen en over de uren waarop de werknemer had moeten komen werken. Een dergelijke loonvordering kan tot vijf jaar na dato worden ingesteld, en hierbij kan de werknemer ook wettelijke rente en wettelijke verhoging vorderen. De regering verwacht dat werkgevers het risico op dergelijke hoge verdelingen willen voorkomen en dat er dus repressieve werking van de maatregelen uitgaat.

2.2.4

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zijn als de werkgever na het intrekken van de oproep alsnog ander werk vindt voor de werknemer voorafgaand aan of tijdens de afgezegde uren. Is de werknemer verplicht het aanbod te accepteren? Daarnaast willen de leden weten of de werkgever bij het verlies van een opdracht kort voor de start in plaats van de bij de oproep behorende werkzaamheden, de werknemer andere werkzaamheden mag laten verrichten of mag uitlenen aan een derde. Wat zijn de gevolgen als de werkgever na het intrekken van de oproep alsnog het werk geheel of gedeeltelijk aanbiedt en/of voor een deel intrekt, zo vragen zij. De leden hebben ook gevraagd naar de betekenis van elektronisch intrekken en aan welke eisen «elektronisch» intrekken moet voldoen en wat rechtens is als een werknemer niet over een elektronisch communicatiemiddel beschikt.

De werknemer is niet verplicht het aanbod te accepteren nadat de werkgever heeft afgezegd binnen 4 dagen. Dit geldt ook als een werkgever na afzegging alsnog het werk geheel of gedeeltelijk aanbiedt en/of voor een deel intrekt. De werkgever kan natuurlijk wel besluiten om de oproep niet in te trekken, maar de werknemer andere werkzaamheden te laten verrichten binnen de opgeroepen tijdstippen. Welke andere werkzaamheden (al dan niet bij een derde) de werknemer moet accepteren is natuurlijk afhankelijk van wat de bedongen arbeid van de werknemer is. De werknemer kan, indien is afgezegd, niet verplicht worden om gehoor te geven aan de nieuwe oproep van de werkgever. Het elektronisch intrekken van de oproep betekent dat de werkgever de afzegging elektronisch of schriftelijk aan de werknemer moet bekendmaken. In het geval dat een werknemer niet over een elektronisch communicatiemiddel beschikt, zal de werkgever dus schriftelijk, per post, de oproep of de afzegging aan de werknemer bekend moeten maken. Als de werkgever dit niet doet dan is er niet juist opgeroepen of afgezegd. Dit vormvereiste is gesteld om de werknemer een betere bewijspositie te geven met betrekking tot het recht op loon indien hij wordt opgeroepen of te laat wordt afgezegd.

2.2.5

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het rechtsvermoeden opgenomen in artikel 7:610b van het Burgerlijk Wetboek zich verhoudt tot de passage

³⁶ Hoge Raad 10-04-2015, ECLI:NL:HR:2015:923, (werknemer/Connexxion Openbaar Vervoer N.V.).

in de memorie van toelichting waar aangegeven is dat voor het aanbieden van een arbeidsovereenkomst na 12 maanden ook ziekte-uren meegeteld moeten worden.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat een werkgever bij de berekening van de arbeidsomvang ook uren moet meerekenen die bij reguliere werknemers tot de arbeidsomvang behoren, zoals ziekte-uren en andere uren waarop niet gewerkt wordt, maar waarover wel recht bestaat op loon, zoals wettelijke en bovenwettelijke vakantie-uren.³⁷ Deze uren betreffen dus uren waarover recht bestaat op loon (binnen die twaalf maanden). Het is dus gebruikelijk dat deze uren meegeteld worden. Ook bij het rechtsvermoeden kunnen niet-gewerkte uren wegens ziekte meetellen in de berekening van de arbeidsomvang.³⁸

2.2.6

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de overeenkomstvorm, waarbij de arbeidskracht een gegarandeerde urenomvang over een periode van ten hoogste een jaar heeft en het recht op loon evenredig over die periode verspreid is, zich verhoudt tot de doelstelling van de Wab als geheel om meer bescherming te bieden aan flexwerkers.

De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is niet enkel om meer bescherming te bieden aan flexwerkers, maar ook om te bereiken dat de vormgeving van arbeidsrelaties aansluit bij de behoefte van werkgevers en werknemers en de aard van het werk. Met deze maatregelen is een balans gezocht tussen belang werknemer en werkgever. Met een jaarurennorm, waar in deze vraag op gedoeld wordt, heeft de werknemer inderdaad onzekerheid, maar meer zekerheid dan nu bij een oproepovereenkomst, zoals een nulurenovereenkomst. De constructie van de jaarurennorm illustreert dat er sectoren zijn waarbij partijen de behoefte hebben om de arbeidsrelatie aan te laten sluiten bij de aard van het werk. Zo zijn er in de landbouwsector reeds afspraken over de toepassing van dergelijke jaarurennormen. Het wetsvoorstel regelt dat bij overeenkomsten met een jaarurennorm de oproepregels niet gelden en geeft daardoor werkgevers de mogelijkheid om een overeenkomst met een jaarurennorm aan te bieden en de flexibiliteit te behouden om werknemers flexibel in te zetten naar gelang de (klimatologische) omstandigheden, waarbij werknemers zekerheid hebben over de arbeidsomvang over het jaar en het inkomen.

2.2.7

De leden van de VVD-fractie vragen of in het geval dat min-max overeenkomsten gelijk worden gesteld met een arbeidsovereenkomst waarvan de arbeidsomvang niet of niet eenduidig is vastgelegd de verplichting tot het aanbieden van de arbeidsomvang onder artikel 7:610b van het Burgerlijk Wetboek moet worden gebracht daar waar de loonaanspraak valt onder artikel 7:628a van het Burgerlijk Wetboek.

De regering bevestigt dat min-maxovereenkomsten vallen onder de voorgestelde definitie van een oproepovereenkomst. Er is voor gekozen om het aanbod van een vaste arbeidsomvang na 12 maanden niet onder het bestaande artikel 7:610b BW te brengen, maar onder artikel 7:628a BW, vanwege het verschil in reikwijdte. Zo richt het rechtsvermoeden zich op alle arbeidsovereenkomsten, terwijl de nieuwe maatregelen een loonaanspraak creëren specifiek voor oproepovereenkomsten. Daarnaast is het aan de werknemer om zich op het rechtsvermoeden te beroepen,

³⁷ Memorie van toelichting, p. 106.

³⁸ Zie bijvoorbeeld: Kantonrechter Zierikzee 17-09-1999, 17-12-1999 (Kool), JAR 2000, 23.

terwijl de werkgever verplicht is om de nieuwe maatregelen ten aanzien van oproeppariteit toe te passen.

2.2.8

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister waaruit de aanspraak van de werknemer bestaat (gaat het om loon of een schadevergoeding) in het geval dat de werkgever niet, niet tijdig, of niet juist aan zijn verplichting tot het aanbieden van een urenomvang voldoet. Daarnaast hebben de leden gevraagd of de aanspraak op vergoeding door de werknemer gevraagd moet worden bij verzoekschrift of bij dagvaarding.

De aanspraak van de werknemer bestaat uit loon in het geval dat de werkgever niet, niet tijdig of niet juist aan zijn verplichting tot het aanbieden van een vaste arbeidsomvang voldoet. De werknemer zal natuurlijk eerst zijn werkgever aanspreken op het niet hebben betaald van het loon (ingebrekestelling). De werkgever zal dan in veel gevallen nabetalen. Indien de werkgever niet betaalt, zal de werknemer naar de rechter kunnen stappen. De werknemer zal deze loonvordering bij de rechter in de regel moeten inleiden met een dagvaarding. Wanneer de vordering verband houdt met een procedure rondom het beëindigen van de arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld wanneer de werknemer zijn arbeidsovereenkomst wil laten ontbinden, kan deze loonvordering worden ingeleid met een verzoekschrift. Dat is geregeld in artikel 7:686a, lid 3, BW. Zo kunnen met elkaar samenhangende geschilpunten in één gerechtelijke procedure worden beslecht. Het staat de werknemer natuurlijk vrij hierbij gebruik te maken van de hulp die zijn rechtsbijstandverzekering, het juridisch loket of de vakbond hem hierbij kan bieden.

2.2.9

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister zal gaan handhaven dat MKB-ondernemingen aan werknemers met een oproepovereenkomst na 12 maanden een arbeidsovereenkomst met een gemiddelde arbeidsomvang gaan aanbieden.

De regering gaat ervan uit dat werkgevers zich in beginsel aan hun wettelijke verplichtingen zullen houden. Zoals gebruikelijk in het arbeidsrecht is hier sprake van een civielrechtelijke verplichting. Het is dus aan partijen zelf. Daarnaast heeft de regering met de Wab een aantal handvatten toegevoegd die het voor partijen makkelijker maken om deze verplichting na te leven. Zo moet een werkgever op de loonstrook vermelden of iemand een oproepwerknemer is. Dit gegeven is ook essentieel voor de premiedifferentiatie in de WW. De oproepkracht weet hierdoor of zijn werkgever zich aan de oproepmaatregelen moet houden en dus of hij na 12 maanden een gemiddelde arbeidsomvang aangeboden moet krijgen. De regering verwacht dat daar een normerende werking van uitgaat. Ook ligt het initiatief bij de werkgever. De werkgever moet na 12 maanden een aanbod doen. Als de werkgever geen (of een foutief) aanbod doet, houdt de werknemer recht op loon over de gemiddelde arbeidsomvang, over de periode dat de werkgever geen aanbod heeft gedaan, tot aan de einde van het overeenkomst. Een oproepwerknemer heeft tot vijf jaar na dato de mogelijkheid om een loonvordering in te stellen en hierbij wettelijke rente en verhoging bij vertraging (7:625 BW) te vorderen. De regering verwacht dat werkgevers dit risico niet zullen willen lopen, gegeven de hoge kosten die dit met zich meebrengt.

2.2.10

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de regering hun zorgen deelt dat werknemers in een zwakke positie (bijvoorbeeld met een oproepovereenkomst) moeite zouden kunnen hebben om de hen toegekende (nieuwe rechten) veilig te stellen? Zo nee, waar is de

opvatting van de regering op gebaseerd, en zo ja, wat zou er additioneel aan te doen zijn?

De regering is van mening dat naarmate de arbeidsovereenkomst langer duurt de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de werknemers bij hem in dienst groter en zwaarder wordt. Met diverse maatregelen in dit wetsvoorstel is beoogd om de positie van kwetsbare werknemers, waaronder oproepkrachten, te versterken, zeker wanneer zij langer bij de werkgever in dienst zijn. Bij de verschillende maatregelen is gepoogd zoveel mogelijk rekening te houden met de zwakke positie van werknemers, bijvoorbeeld door de vermelding op de loonstrook welk soort overeenkomst werknemers hebben en door te regelen dat het initiatief van het aanbod voor een vaste arbeidsomvang van de werkgever moet komen. De regering erkent evenwel dat het toch soms lastig kan zijn voor een werknemer om zijn werkgever op zijn rechten aan te spreken. Het is uiteindelijk een samenspel van tal van omstandigheden of en op welke wijze werknemers hun rechten effectueren. De oproepwerknemer kan hierbij gebruik maken van de hulp die zijn rechtsbijstandverzekering, het juridisch loket of de vakbond hem hierbij kan bieden. Om het «doenvermogen» van de werknemers te versterken rust er op de overheid additioneel de taak om voorlichting te blijven geven. Het geven van voorlichting houdt niet op na implementatie van regelgeving. Voorlichting betreft een aangelegenheid waar de overheid aanhoudend oog voor moet hebben.

2.2.11

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere motivering dat de handhaafbaarheid van het nieuwe beleid rond oproepkrachten niet in het geding is. De leden vragen zich af of de overheid niet meer uit de kast moet halen dan «betere overheidsvoorlichting». Ook de leden van de fracties van de VVD, D66 en de PvdA vragen naar of deze kwetsbare werknemers zich daadwerkelijk op hun nieuwe rechten gaan beroepen.

De diverse maatregelen in het wetsvoorstel ten aanzien van oproepkrachten hebben als doel om de positie van oproepkrachten te versterken. De nieuwe aanspraken geven de oproepkrachten dan ook meer rechten. Zoals gebruikelijk in het arbeidsrecht is het uiteindelijk aan de werknemer om in gesprek te gaan met zijn werkgever en om zich, indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, bij de rechter op zijn rechten te beroepen. De regering is het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat dit voor kwetsbare oproepkrachten ingewikkeld kan zijn. Daarom zitten er in het wetsvoorstel verschillende maatregelen om hun rechten te verbeteren, zoals de vermelding op de loonstrook. Hierdoor weet de werknemer of de oproepmaatregelen op hem van toepassing zijn. Ook wordt daarom wordt het initiatief van het aanbieden van een vaste arbeidsomvang bij de werkgever gelegd. Of oproepkrachten hun rechten ook daadwerkelijk zullen effectueren, is afhankelijk van tal van factoren. De rol van de overheid is hierin uiteindelijk beperkt. Wat de overheid kan, is partijen goed voorlichten over de rechten, plichten en rechtsmiddelen die openstaan. Dat doet zij voornamelijk middels verschillende laagdrempelige kanalen, zoals informatie op relevante websites waaronder rijksoverheid.nl en via sociale media-kanalen. Ook is, zoals eerder vermeld, relevant dat de werknemer recht heeft op loon over de uren waarop de werkgever niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Een dergelijke loonvordering kan tot vijf jaar na dato worden ingesteld, en hierbij kan de werknemer ook wettelijke rente en wettelijke verhoging vorderen. Zoals gezegd zou een werknemer hierbij de hulp kunnen inroepen die zijn rechtsbijstandverzekering, het juridisch loket of de vakbond hem hierbij kan bieden. De regering verwacht dat werkgevers het

risico op dergelijke hoge vorderingen willen voorkomen en dat er dus repressieve werking van de maatregelen uitgaat.

2.2.12

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of er geen goede redenen zijn om scholieren en studenten van deze extra bescherming bij oproeparbeid uit te sluiten.

De regering kan zich voorstellen dat sommige scholieren en studenten deze bescherming wellicht minder hard nodig hebben. Echter, dat geldt niet voor alle jongeren. Er is een groep jongeren die op jonge leeftijd start met een baan om te voorzien in het levensonderhoud. Een algemene uitzondering voor jongeren zou dan zeer ongewenste effecten opleveren. De regering vindt het belangrijk dat ook deze groep bescherming geniet, als zij een oproepovereenkomst hebben. Het zou onwenselijk zijn om juist de vitale groep jongeren die vroeg beginnen aan hun «werkend leven» en in economische zin bijdragen aan de samenleving in plaats van te stimuleren te beknotten op arbeidsrechtelijke bescherming. Bovendien leidt een uitzondering tot onwenselijke concurrentie tussen jongeren en andere werkenden. Ook het uitzonderen van studenten zou kunnen leiden tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen studenten en niet-studenten. Daarom is ervoor gekozen dat alle werknemers die zich beschikbaar hebben moeten houden voor de uren waarvoor ze opgeroepen werden in loon gecompenseerd moeten worden.

2.2.13

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af hoe de maatregelen die zien op de verbetering van de positie van oproepwerknemers zich verhoudt tot het bestaande rechtsvermoeden van artikel 7:610b BW. Ook de leden van de SP-fractie vragen hiernaar, nu het rechtsvermoeden al na 3 maanden kan worden ingeroepen en de huidige regeling pas na 12 maanden geldt. De leden van de PvdA-fractie verwijzen hier ook naar, met een specifieke verwijzing naar een uitspraak van het Hof Amsterdam van 5 augustus 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3164.

De regering treft met de nieuwe maatregelen in dit wetsvoorstel aanvullende maatregelen. Deze maatregelen en het bestaande rechtsvermoeden blijven dus naast elkaar bestaan. De maatregelen zijn ook verschillend in vormgeving. Zo ligt het initiatief van het inroepen van het rechtsvermoeden bij de werknemer, terwijl het initiatief van het aanbieden van een vaste arbeidsomvang na 12 maanden bij de werkgever ligt. Een werknemer die 3 maanden op een oproepovereenkomst werkzaam is, kan zich op dat moment al beroepen op het rechtsvermoeden. Dat vermoeden kan echter door de werkgever worden weerlegd, bijvoorbeeld omdat een langere periode in aanmerking moet worden genomen, bijvoorbeeld een periode van een half jaar, als het gaat om werk met seizoenschommelingen. Nadat een oproepovereenkomst 12 maanden heeft geduurd, moet de werkgever op basis van dit wetsvoorstel een aanbod doen voor een arbeidsomvang, gebaseerd op de gemiddelde arbeidsomvang van de afgelopen 12 maanden. De regering heeft bewust gekozen voor een termijn van twaalf maanden, omdat dan dergelijke seizoenschommelingen worden gecorrigeerd. Zoals gezegd, moet het initiatief van het aanbieden van een vaste arbeidsomvang worden genomen door de werkgever. Overigens kan de werknemer ook na die 12 maanden nog steeds een beroep doen op het rechtsvermoeden, bijvoorbeeld als de werknemer het aanbod na die 12 maanden niet heeft geaccepteerd, of als daarna veel (structureel) wordt overgewerkt. Het rechtsvermoeden is, zoals het Hof Amsterdam ook heeft aangegeven, bedoeld om de werknemer in een flexibele arbeidsrelatie meer zekerheid te bieden, onder andere over de omvang van de arbeidsovereenkomst. Hiervoor hoeft niet

relevant te zijn dat er sprake is van fluctuerend werkaanbod om een beroep op het rechtsvermoeden te laten slagen. De regering laat de mogelijkheid voor de werknemer om een beroep te doen op het rechtsvermoeden dan ook onverlet.

2.2.14

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State meent dat de effectiviteit van de aanpassingen met betrekking tot oproepkrachten lastig te voorspellen is. De leden van de PvdA-fractie vragen een onderbouwde voorspelling van de regering. Tevens vragen zij om inzichtelijk te maken welke ontwijkmogelijkheden de werkgevers hebben en de mate waarin werkgevers gebruik maken van deze ontwijkmogelijkheden.

Met de maatregelen wordt de rechtspositie van oproepkrachten verbeterd. De effectiviteit hangt in belangrijke mate af van of partijen hun recht zullen gaan effectueren. Dat zal in de praktijk moeten blijken. Maar de regering verwacht ook dat het overgrote deel van werkgevers zich aan de wet zal houden. Daarmee heeft de wet ook effect door een norm te stellen. De regering onderkent dat het zich beroepen op hun recht voor deze groepen niet eenvoudig is. Daarom zijn er verschillende handvatten in de wet opgenomen voor de werknemer (zie ook de antwoorden op vraag 2.3.1). Uit cijfers blijkt dat veel oproepkrachten langdurig (langer dan 12 maanden) aan het werk zijn. Deze oproepkrachten krijgen door het wetsvoorstel een aanbod voor een vaste arbeidsomvang. In enkele zorgcao's was deze maatregel al opgenomen. Uit onderzoek naar die mogelijk blijkt dat 55% van de oproepkrachten op het aanbod inging.³⁹ Mede daarom is het gebruik van nulurenovereenkomsten in de zorg fors gedaald. De regering heeft dus positieve verwachtingen van deze maatregel. Over de bestaande situatie bij de oproeptermijn is in de memorie van toelichting al het een en ander gemeld op basis van een enquête van het CBS.⁴⁰ Uit die enquête blijkt dat ongeveer de helft van de oproepwerknemers kort tevoren kan worden afgezegd als ze zijn opgeroepen en dat ongeveer driekwart bij de afzegging geen recht op loon houdt over die uren. Dat zal met dit wetsvoorstel veranderen. Ook bij deze maatregel heeft de regering dus positieve verwachtingen.

2.2.15

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de keuze van de oproeptermijn van vier dagen is gebaseerd en waarom niet voor een andere termijn is gekozen.

In de memorie van toelichting is uitgelegd waarom voor een termijn van vier dagen is gekozen. Deze termijn sluit aan bij een bestaande termijn in de Arbeidstijdenwet. Op grond van artikel 4:2, eerste lid, van de Arbeidstijdenwet dient de werkgever een arbeids- en rusttijdenpatroon zo tijdig mogelijk mee te delen aan de werknemer. Met betrekking tot de tijdigheid geldt hetgeen daaromtrent bij collectieve regeling is bepaald of telkens met instemming van de betrokken werknemer is bepaald. Indien een bepaling inzake de tijdigheid van de melding van het arbeids- en rusttijdenpatroon ontbreekt, is de werkgever verplicht om op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Arbeidstijdenwet dit arbeids- en rusttijdenpatroon ten minste 28 dagen van tevoren aan de werknemer mede te delen. Het derde lid van artikel 4:2 van de Arbeidstijdenwet bepaalt dat indien dit in verband met de aard van de arbeid onmogelijk is, de werkgever ten minste 28 dagen van tevoren de wekelijkse rustdag

³⁹ <https://www.actiz.nl/nieuws/web/ouderenzorg/open/2018/02/gebruik-nul-urencontracten-in-branche-vvt-door-cao-afspraken-fors-gedaald>

⁴⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 21.

bekendmaakt en ten minste 4 dagen van tevoren de tijdstippen waarop de werknemer arbeid moet verrichten. Bij deze vier dagen termijn wordt aangesloten, nu er bij oproepovereenkomsten vaak sprake is van flexibele inzetbaarheid en van inspringen bij een fluctuatie in het arbeidsaanbod.

2.2.16

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een cijfermatige voorspelling van de mate waarin gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid bij cao te termijn te verkorten tot 24 uur en vragen naar een onderbouwing van die keuze tot 24 uur.

De regering heeft er bewust voor gekozen dat cao-partijen de termijn tot 24 uur van tevoren kunnen verkorten. Daardoor heeft de werknemer nog een hele dag (te weten 24 uur) om zich te kunnen voorbereiden op de werkzaamheden de dag erna. Een termijn van 24 uur vindt naar oordeel van de regering een balans tussen de belangen van de werkgever en de belangen van de werknemer. Daarom is niet gekozen voor een kortere, noch voor een langere termijn. Dit geeft de werknemer nog enige noodzakelijke tijd om hiervoor een regeling te treffen. Het is aan sociale partners om af te wegen of dat wenselijk is in hun betreffende sector. In hoeverre sectoren hier afwijkende afspraken bij cao over zullen maken is niet bekend. Dit is afhankelijk van de specifieke omstandigheden die cao-partijen voorzien. De regering kan hier geen voorspellingen over doen.

2.2.17

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de analyse van professor Roozendaal onderschrijft dat door deze regering de mogelijkheid voor het uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht via een achterdeur weer wordt binnengehaald.

De regering onderschrijft de analyse van professor Roozendaal niet. De regering is het wel met professor Roozendaal eens dat met de Wwz het gebruik van nulurenovereenkomsten en het gebruik van de uitsluiten van de loondoorbetalingsplicht al beperkt is. Professor Roozendaal stelt echter dat nadat een werknemer voor een dienst is opgeroepen terwijl hij verplicht is daaraan gehoor te geven, er sprake is van bedongen arbeid waarover krachtens artikel 7:628, lid 1, loon verschuldigd is, ook als deze op verzoek van de werkgever toch niet hoeft te worden verricht. Echter, op grond van het vijfde lid van artikel 7:628 BW kan de werkgever deze loondoorbetalingsplicht in de eerste zes maanden bij schriftelijke overeenkomst uitsluiten. Op grond van het zevende lid kan deze termijn van zes maanden bij cao worden verlengd voor bepaalde functies, mits de aan die functies verbonden werkzaamheden incidenteel van aard zijn en geen vaste omvang hebben. In het betoog van Professor Roozendaal wordt er aan voorbij gegaan dat de uitsluiting van de loondoorbetalingsplicht op grond van het vijfde of zevende lid van artikel 7:628 BW nu juist betekent dat de werkgever niet verplicht is om het loon door te betalen, ook al zou dat voor zijn risico komen. Aan die onwenselijke situatie wil de regering een eind maken als de werkgever binnen vier dagen van de oproep alsnog de oproepwerknemer afzegt. Dan moet de werkgever het loon doorbetalen, zelfs al heeft hij de loondoorbetalingsplicht uitgesloten. Daarom is de regering van mening dat hiermee juist deze groep werknemers meer rechten wordt gegeven.

2.2.18

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op de analyse van professor Roozendaal dat een jaarennorm onzekerheid legitimeert. In aanvulling daarop hebben zij nog de volgende specifieke vragen: (1) Hoe verhoudt een rooster dat niet vast is zich tot de zekerheid

van werknemers. (2) Onderschrijft de regering de analyse van professor Roozendaal dat het WW-risico door de jaarennorm afgewenteld wordt op de werknemer? (3) Waarom kiest de regering ervoor een jaarennorm wettelijk te regelen als het bij cao al mogelijk is? (4) Waaruit blijken de behoefte en noodzaak een jaarennorm te reguleren voor alle sectoren?

De regering snapt de aarzelingen van professor Roozendaal bij het gebruik van een jaarennorm. Wel wil de regering erop wijzen dat overeenkomsten met jaarennormen niet ongebruikelijk zijn en in veel sectoren al langdurig gebruikt worden. Uit de bestaande cao's, zoals de cao's in de land- en tuinbouw en verschillende zorgsectoren, blijkt de behoefte en noodzaak voor sectoren om met een jaarennorm te werken. Bij deze overeenkomsten hebben werknemers inkomenszekerheid over een langere duur. Daarom is ervoor gekozen deze overeenkomsten niet aan te merken als oproepovereenkomsten. Veelal zal een jaarennorm inderdaad bij cao al mogelijk gemaakt zijn. Voor werknemers die op minimumloonniveau worden beloond, is het op grond van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag noodzakelijk dat een jaarennorm bij cao mogelijk wordt gemaakt. Bij een jaarennorm wordt ervoor gezorgd dat een werknemer een stabiel inkomen over het jaar heen heeft en daardoor geen beroep op de (lagere) WW hoeft te doen. Naast het fenomeen van de jaarennorm zijn er meerdere sectoren waarin ook de vaste werknemers met een vaste arbeidsomvang niet volgens een vast rooster per week werken. Deze mensen hebben echter ook inkomenszekerheid, zij weten namelijk op grond van welke arbeidsomvang zij beloond zullen worden.

2.2.19

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie van de regering op de stelling van professor Roozendaal dat in het «vastklikmoment» een verplichting ontbreekt van de werkgever om de overeengekomen arbeid zoveel mogelijk in een bestendig arbeidspatroon aan te bieden. Zo ja, zou deze verplichting nog moeten worden ingevoerd?

Gevraagd is naar de reactie van de regering op het ontbreken van de verplichting van de werkgever om de overeengekomen arbeid zoveel mogelijk in een bestendig arbeidspatroon aan te bieden. Aanvullend hebben de leden gevraagd of deze verplichting alsnog ingevoerd zou moeten worden. Professor Roozendaal heeft in haar paper aangegeven dat het goed zou zijn als werknemers recht zouden hebben om de overeengekomen arbeid zoveel mogelijk in een bestendig arbeidspatroon te kunnen verrichten. Het probleem waar professor Roozendaal op wijst is breder. Veel werknemers werken namelijk op flexibele roosters. De regering acht het niet noodzakelijk om dit in onderhavig wetsvoorstel te betrekken, gezien de bestaande mogelijkheden op grond van de Wet flexibel werken. Op grond van die wet kan een werknemer de werkgever verzoeken om spreiding van de uren vast te stellen overeenkomstig de wensen van de werknemer. De werkgever kan de gewenste spreiding van de uren wijzigen, indien hij daarbij een zodanig belang heeft dat de wens van de werknemer daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken. Dat betekent dus dat een werkgever een verzoek op grond van de Wet flexibel werken kan weigeren, bijvoorbeeld omdat dit een ingrijpende aanpassing in de organisatie vergt,⁴¹ of noodzakelijk is voor de werkgever vanwege de bedrijfsactiviteiten en klanten⁴². De regering acht met die wettelijke regeling dan ook afdoende waarborgen te hebben om hieraan tegemoet te komen.

⁴¹ Ktr. Amsterdam 2 mei 2001, JAR 2001/113.

⁴² Ktg. Leeuwarden 5 april 2006, JAR 2006/109.

2.2.20

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om kleine deeltijdovereenkomsten (die per maand of zelfs per jaar zijn afgesproken), niet onder de voorgestelde regeling te laten vallen.

De regering heeft hier bewust voor gekozen. Ook de Raad voor de Rechtspraak heeft in overweging gegeven de oproepmaatregelen van toepassing te laten zijn op werknemers van wie de omvang van de arbeid wel duidelijk is vastgelegd, maar de tijdstippen waarop gewerkt dient te worden niet eenduidig zijn bepaald. De regering erkent dat ook deze groepen werknemers onzekerheid kunnen hebben over de tijdstippen waarop zij moeten werken. Deze werknemers hebben echter wel zekerheid over het aantal uren dat zij over langere tijd zullen worden ingeroosterd (en waarbij ze recht op loon hebben) en dus wat ze zullen verdienen met die baan. Werknemers met een nuluren- of min-maxovereenkomst hebben die zekerheid niet, en zullen dus bij onvoldoende oproep op zoek moeten naar andere inkomstenbronnen, zoals een tweede baan. Daarom acht de regering het voor deze oproepwerknemers noodzakelijk om wettelijk in te grijpen, omdat die geconfronteerd wordt zowel met onzekerheid over de arbeidsomvang van de arbeid als de tijdstippen waarop zij moet werken en daarmee samenhangende inkomensonzekerheid. Dat laat onverlet dat voor de eerste groep ook de verplichtingen uit de Arbeidstijdenwet gelden, zodat zij daar hun werkgever op kunnen aanspreken.⁴³

2.2.21

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de vrees deelt dat de termijn van vier dagen de nieuwe norm wordt.

De regering beoogt in geen geval dat de termijn van vier dagen als standaardtermijn wordt gehanteerd. Veelal zal bij reguliere werkzaamheden het rooster eerder kunnen worden vastgesteld en worden rondgestuurd en heeft de oproepkracht dus eerder weet van de tijdstippen waarop hij moet werken. Het is ook niet zonder reden dat de reguliere termijn in de Arbeidstijdenwet 28 dagen is. De regering deelt die vrees dus niet. Een werkgever zal namelijk zelf ook vaak ruim van tevoren willen weten of hij voldoende werknemers heeft voor de verwachte werkzaamheden.

2.2.22

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de invoering van de verplichting om na 12 maanden een vaste arbeidsomvang aan te bieden ertoe leidt dat een werkgever verplicht is om een nieuwe arbeidsovereenkomst aan te bieden. Leidt dat niet tot snelle wisselingen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen is af hoe dit zich verhoudt tot het algemene beginsel van overeenkomstvrijheid.

In tegenstelling tot waar in de vraagstelling vanuit lijkt te worden gegaan, wordt geen verplichting tot een overeenkomstverlenging of het aanbieden van een vast overeenkomst opgelegd. Het wetsvoorstel regelt de verplichting om, indien de overeenkomst de twaalf maanden periode overschrijdt of de overeenkomst na 12 maanden wordt verlengd, een aanbod te doen voor een gemiddelde arbeidsomvang. De werkgever zal dan bewust moeten afwegen of hij een aanbod voor een nieuw overeenkomst wil doen. Wel wordt langdurige inkomensonzekerheid van deze werknemers bij dezelfde werkgever voorkomen. Dit streven rechtvaardigt

⁴³ Zie ook de reactie op de Raad voor de Rechtspraak, Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 126–127.

een beperkte ingreep in de contractsvrijheid tussen partijen, binnen de overige grenzen die het arbeidsrecht daarvoor stelt.

2.2.23

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke duur de arbeidsovereenkomst moet hebben die moet worden aangeboden.

Zoals in de beantwoording van de vorige vraag is aangegeven, wordt geen verplichting tot een overeenkomstverlenging of het aanbieden van een vast overeenkomst opgelegd. De duur van de arbeidsovereenkomst is dus aan partijen. Wel geldt de verplichting dat, indien binnen 6 maanden na einde van de oude oproepovereenkomst een nieuwe arbeidsovereenkomst wordt aangeboden, een aanbod moet worden gedaan voor een vaste arbeidsomvang. Dat betekent dat als een werknemer een oproepovereenkomst van 14 maanden had en de werknemer na 12 maanden is ingegaan op het aanbod van een arbeidsomvang van 20 uur in de week, waarna de werknemer vier maanden na afloop van het eerdere overeenkomst een nieuwe oproepovereenkomst met dezelfde (of een opeenvolgende) werkgever sluit, het aanbod van een arbeidsomvang van 20 uur per week ook direct van toepassing is op deze nieuwe arbeidsovereenkomst.

2.2.24

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de mogelijkheid dat een werkgever na 12 maanden een vaste arbeidsomvang moet aanbieden, ook als hij de oproepkracht in de eerste twee maanden wel, maar in de tien daaropvolgende maanden niet wordt opgeroepen. De leden vragen of de Minister denkt dat dit zal leiden tot een meer gelijkmatige inzet of tot een onwerkbaar situatie.

De regering bevestigt dat de werkgever, als de overeenkomst na 12 maanden doorloopt, inderdaad de oproepkracht een aanbod moet doen voor een vaste arbeidsomvang, ook als de oproepkracht slechts een aantal maanden in het jaar daadwerkelijk wordt oproepen. In de geschetste situatie heeft de betreffende medewerker zich reeds 10 maanden beschikbaar gehouden zonder enige inkomenszekerheid. De regering acht het daarom gerechtvaardigd dat wanneer de arbeidsovereenkomst langer dan 12 maanden heeft geduurd, de werknemer recht heeft op zekerheid over het inkomen. Daarnaast verwacht de regering dat werkgevers bewuster zullen kiezen of ze overeenkomsten van deze oproepkrachten zullen laten doorlopen, zonder dat hier daadwerkelijk om een arbeidsprestatie gevraagd wordt.

2.2.25

Vanaf het moment dat de werkgever niet voldoet aan de verplichting om een vaste arbeidsomvang te bieden heeft de werknemer recht op loon over deze uren. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de werknemer zich ook beschikbaar moet houden voor de bedongen arbeid als voorwaarde om aanspraak te maken op het achterstallig loon.

Het recht op loon vloeit voort uit het niet aanbieden van de vaste arbeidsomvang door de werkgever, in strijd met de wettelijke verplichting die op hem rust. Hieraan is niet de voorwaarde verbonden dat de werknemer moet aantonen dat hij zich ook daadwerkelijk beschikbaar heeft gehouden voor deze uren.

2.2.26

De leden van de GroenLinksfractie vragen zich af of de Minister heeft overwogen voor echt seizoenswerk een uitzondering te maken voor de

verplichting tot het aanbieden van vaste overeenkomsten na 12 maanden en zo nee, waarom hij dat niet heeft gedaan.

De regering heeft in eerste instantie geen uitzondering gemaakt voor de verplichting om een vaste arbeidsomvang aan te bieden na 12 maanden, omdat zij van mening is dat er voldoende balans bestond tussen de het belang van inkomenszekerheid van de werknemer en behoefte aan flexibiliteit voor de werkgever. Overigens betekent dit niet dat de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moet zijn; er kan ook sprake zijn van een arbeidsovereenkomst van bepaalde tijd. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door de heer Stoffer c.s. een amendement ingediend, waarbij het voor sociale partners mogelijk wordt om bij cao te bepalen dat deze oproepmaatregel niet van toepassing is op seizoensgebonden functies die vanwege klimatologische of natuurlijke omstandigheden gedurende een periode van ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend. Dit amendement is aangenomen en maakt deel uit van het wetsvoorstel dat ter beoordeling bij Uw Kamer ligt.

2.3 Seizoensgebonden sectoren en sportsector

2.3.1

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel werkgevers en arbeidskrachten in de seizoensgebonden sector worden getroffen door de Wab en vragen of de regering verwacht dat het aantal contracten (flex en vast) in zijn totaliteit zal afnemen, omdat ondernemers niet de financiële ruimte zien om personeel in vaste dienst aan te nemen. De leden van de SGP-fractie vragen wat het duurder maken van tijdelijke contracten betekent voor sectoren die per definitie met tijdelijke (seizoens)-contracten werken, zoals horeca, land- en tuinbouw. De leden van de VVD-fractie vragen tevens op welke wijze gaat de Minister deze ontwikkeling monitoren.

Het aantal werknemers in seizoensgebonden sectoren bedroeg in 2017 het volgende.⁴⁴

- (A) Landbouw, bosbouw en visserij: 106.000
- (F) Bouwnijverheid: 307.000
- (I) Horeca: 407.000
- (R) Cultuur, sport en recreatie: 135.000

Let wel: in deze cijfers zijn ook werknemers meegenomen die geen seizoensarbeid verrichten. Seizoenskrachten die in andere sectoren werkzaam zijn, zijn niet in deze cijfers meegenomen.

Het aantal werkgevers in seizoensgebonden sectoren bedroeg in 2017 het volgende.⁴⁵

- (1) Agrarisch bedrijf: 16.880
- (3) Bouwbedrijf: 12.895
- (33) Horeca algemeen: 36.594
- (54) Culturele instellingen: 4.152
- (56) Schildersbedrijf: 2.217

Let wel: hierbij wordt een andere sectorindeling gehanteerd dan bij de bovenstaande cijfers over aantallen werknemers.

⁴⁴ CBS StatLine <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81432NED&D1=0-1&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0,2,9,14,27&D6=I&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4,G5&VW=T>

⁴⁵ Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2019, UWV

Wat betreft WW-premiedifferentiatie naar de aard van contract geldt voor seizoensgebonden sectoren het volgende. In vijf sectoren met veel seizoenswerkloosheid, waaronder de agrarische sector en de horeca is de bestaande sectorale premie al gedifferentieerd naar contractduur: voor contracten met een overeengekomen duur van korter dan een jaar wordt de hoge premie betaald en voor contracten met een overeengekomen duur van minstens een jaar of voor onbepaalde tijd de lage premie. Na invoering van de Wab zal voor werkgevers in deze sectoren een lage premie gelden voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd met een vast aantal uren en een hoge premie voor de overige contracten. Voor werkgevers die afhankelijk zijn van seizoensarbeid, waaronder de land- en tuinbouw, is het niet altijd mogelijk om een vast contract met een vaste arbeidsomvang per week of maand overeen te komen. Daarom geldt de lage premie ook voor contracten waarbij de arbeidsomvang per jaar overeen is gekomen, mits het recht op loon gelijkmatig over het jaar is gespreid (de zogenoemde jaarurennorm). De werkgever beschikt daarmee over de benodigde flexibiliteit van de inzet van de werknemer over het jaar. In gevallen waarin het aangaan van een dergelijke overeenkomst niet mogelijk is, betaalt de werkgever, net als nu in veel gevallen, een hogere premie. In paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting staan twee tabellen met een inschatting van de effecten van de invoering van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract. De eerste tabel illustreert dat bepaalde sectoren er door de WW-premiedifferentiatie op vooruit gaan en andere op achteruit. De verschillen in WW-premie in diverse sectoren ten opzichte van de voorgestelde systematiek zijn relatief beperkt. Deze verschillen zijn niet groter dan premieschommelingen die thans al jaar-op-jaar plaatsvinden (zie het antwoord op vraag 2.3.6). De regering verwacht dan ook dat de werkgelegenheidseffecten als gevolg van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract beperkt zijn, ook in seizoensgebonden sectoren.

Voor werkgevers in seizoensgebonden sectoren kunnen ook kostenstijgingen optreden als gevolg van overige maatregelen in het wetsvoorstel. Zo krijgen werknemers vanaf dag één recht op een transitievergoeding van 1/3 bruto maandsalaris per dienstjaar. Als een werknemer na afloop van een seizoen wordt ontslagen zonder dat gebruik gemaakt wordt van de bijzondere regeling voor seizoenswerk (zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 2.3.4), zal een transitievergoeding betaald moeten worden. In percentages betreft dat voor de dienstverbanden die binnen twee jaar worden beëindigd of niet worden voortgezet een kostenstijging van ongeveer 3% van het bruto salaris van de werknemer.

De effecten van het wetsvoorstel zullen worden gemonitord en na vijf jaar geëvalueerd. Mocht eerder dan vijf jaar blijken dat er, al dan niet in bepaalde sectoren, onverwachte effecten optreden, dan zal de regering uiteraard bezien of die aanleiding geven voor nadere maatregelen.

2.3.2

De leden van de VVD-fractie vragen hoe, als gevolg van hogere WW-premies, het mogelijke gebruik van ongewenste fiscale constructies, zwarte betalingen en meer onzekerheid voor de arbeidskracht beoordeeld worden.

Het is onwenselijk als werkgevers uitwijken naar fiscaal onwenselijke of zelfs illegale constructies als gevolg van de hoge premie bij flexibele contracten. Bij signalen van dergelijke constructies op grotere schaal, zal de regering bezien of aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is. De regering heeft een aantal extra maatregelen genomen ten behoeve van de handhaafbaarheid van premiedifferentiatie, zoals aangegeven in antwoord 5.2.6. Bovendien zal de regering inzetten op monitoring van de

effecten van de wet, om de kans te vergroten dat dergelijke constructies zo snel mogelijk aan het licht komen.

2.3.3

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister de discriminatie beoordeelt van werkgevers die bedrijfseconomisch geen andere keus hebben dan het aanbieden van flexibele contracten. Zij kunnen de premieverhoging beschouwen als een boete op ondernemen. Hoe gaat de Minister de zorg van deze ondernemers wegnemen?

De regering ziet in de hogere WW-premie, naast de prikkel om een vast contract te bieden, een reflectie van het hogere risico op werkloosheid bij flexibele contracten. Een alternatief voor werkgevers om de lage premie te kunnen afdragen is gebruik te maken van de jaarurennorm, zoals deze bijvoorbeeld is opgenomen in de cao open teelten. De jaarurennorm is een arbeidsovereenkomst met een vast aantal uren per jaar en een gespreide betaling van het loon over het kalenderjaar. Daarmee wordt voorkomen dat de hoge premie van toepassing is. Daarbij wijst de regering erop dat er thans al differentiatie naar contractduur plaatsvindt in vijf sectoren met een hoog risico op cyclische werkloosheid; voor korte contracten wordt in deze sectoren al een hoge WW-premie afgedragen.

2.3.4

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Minister omgaat met de door de Tweede Kamer aangenomen motie Wiersma/Heerma over het in gesprek blijven met sociale partners om maatwerkoplossingen uit te voeren. Zij vragen welke maatwerkoplossingen worden herkend en of de Minister wil toezeggen dat hij blijvend openstaat voor maatwerkoplossingen. Zij willen weten of de Minister bereid is om samen met de Belastingdienst en sociale partners tot een (technische) oplossing te komen om (bij cao afgesproken) seizoenswerk te verwerken in de loonaangifte en of deze technische aanpassing ook wordt herkend als oplossing om de seizoengebonden sector te ontzien van de hogere werknemerspremies. Ook de leden van de CDA-fractie vragen of de Minister bereid is een uitzondering te maken op de hoge WW-premie en de maatregel transitievergoeding vanaf dag 1 voor seizoensgebonden arbeid. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een reactie op de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel op bedrijven die afhankelijk zijn van seizoenarbeid en of er al gesprekken hebben plaatsgevonden met de sociale partners en wat de uitkomsten zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering hun vrees deelt dat de door werkgevers bepleite uitzondering voor seizoenswerk een nieuwe ruime ontsnappingsroute vormt om aan de hogere premie te ontkomen.

Het is in Nederland goed gebruik om altijd in gesprek met elkaar te blijven, ook over de totstandkoming en uitvoering van beleid en de knelpunten die daarbij eventueel worden ervaren. De Minister van SZW heeft daarom het oordeel over de motie waarin verzocht wordt in gesprek te blijven met de sociale partners over de knelpunten aan de Tweede Kamer gelaten. Het eerste gesprek hierover met VNO-NCW heeft op ambtelijk niveau reeds plaatsgevonden. Verdere gesprekken met de werkgeversorganisaties en met de werknemersorganisaties moeten nog worden gevoerd.

De regering maakt van de gelegenheid gebruik te benadrukken dat het doel van WW-premiedifferentiatie tweeledig is. Het primaire doel is het stimuleren van het aangaan van vaste contracten. Het secundaire doel is het beprijzen van instroom in de WW. Tijdelijke contracten, waaronder contracten die worden aangegaan voor seizoensgebonden werk, kennen een hogere instroom in de WW. De regering vindt een hogere WW-premie

daarom niet onwenselijk. Maatwerkoplossingen voor specifieke situaties moeten worden getoetst op de vraag of ze passen binnen de doelstellingen van de wet, en op uitvoerbaarheid voor Belastingdienst en UWV en tevens op handhaafbaarheid. De regering heeft ernstige bedenkingen bij het opnemen in de loonaangifte van een (in de cao afgesproken) uitzondering op de hoge WW-premie voor seizoensgebonden arbeid. Een dergelijke uitzondering is namelijk evident niet handhaafbaar en daarmee onuitvoerbaar. Dit komt omdat de Belastingdienst per werknemer zou moeten kijken of er seizoensgebonden werkzaamheden worden verricht en of zo'n functie onder een bij cao bepaalde uitzondering valt. De werkgever heeft er belang bij om deze code aan te geven, ook als deze niet de werkelijkheid weergeeft, en bij de werknemer ontbreekt een belang bij een juiste opgave.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat voor de loonaangifte 2020 de gegevensset niet meer kan worden aangevuld met een code voor het herkennen van contracten met seizoensmatige arbeid in bepaalde cao's.

Ten aanzien van het opnemen van een uitzondering op de maatregel transitievergoeding vanaf dag 1 voor sectoren waarin veel gewerkt wordt met seizoensarbeid is in het onderhavige wetsvoorstel getracht een balans te vinden tussen de behoefte aan inkomenszekerheid van de werknemer en behoefte aan flexibiliteit van de werkgever. Werkgevers en werknemers hebben veel vrijheid om arbeidsrelaties vorm te geven en daarbij rekening te houden met risico's op de beschikbaarheid van werk. Door middel van flexibele arbeidsovereenkomsten wordt een deel van de risico's neergelegd bij de werknemer. Het is daarbij naar de mening van de regering redelijk dat werknemers recht krijgen op een transitievergoeding vanaf dag 1. Deze vergoeding geldt bij beëindiging van de overeenkomst als compensatie voor ontslag en kan gebruikt worden voor het vinden van een andere baan. De werkgever behoudt flexibiliteit omdat, bijvoorbeeld in sectoren waarin de arbeid veelal seizoensgebonden is, gebruik gemaakt kan worden van de reeds bestaande regeling om voor het einde van een arbeidsovereenkomst een nieuwe arbeidsovereenkomst aan te gaan die binnen een half jaar ingaat. In dat geval hoeft nog geen transitievergoeding betaald te worden bij het van rechtswege eindigen van het contract. Het opnemen van een algehele uitzondering op transitievergoeding bij tijdelijke contracten voor de sectoren met seizoensarbeid is daarmee naar het oordeel van de regering niet nodig.

Vanuit het perspectief van de werknemer is het niet wenselijk om voor wat betreft de transitievergoeding onderscheid te maken tussen werknemers die werkzaam zijn in een sector met seizoensarbeid, en werknemers die werkzaam zijn in een sector die geen seizoensarbeid kent.

2.3.5

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op de premiedifferentiatie die de agrarische sector nu al kent waarbij seizoenswerk al onder het hoge tarief valt. Zij vragen specifiek wat de verwachte verandering (stijging/daling) daar is van het lage- en hoge WW tarief als gevolg van de voorgestelde premiedifferentiatie.

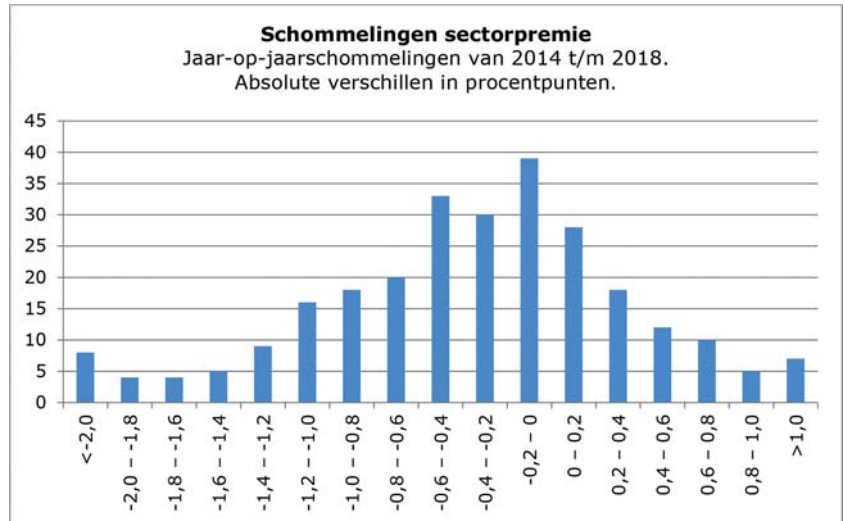
Het klopt dat de agrarische sector momenteel al premiedifferentiatie kent naar contractduur. Voor contracten korter dan een jaar wordt een hogere sectorpremie afgedragen dan voor andere contracten. In paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting is een vergelijking gemaakt tussen de oude en de nieuwe situatie. Daaruit blijkt dat de hoge premie in de agrarische sector iets zal stijgen en de lage premie iets zal dalen. Voor contracten van korter dan een jaar, die zowel in de oude als in de nieuwe situatie onder de hoge premie vallen, geldt naar verwachting een stijging

van 0,53%-punt. De premie voor contracten korter dan een jaar (bijvoorbeeld voor seizoensarbeid) was in de jaren 2014–2019 gemiddeld 7,43%. De verwachte hoge WW-premie in 2020 na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 7,96% (inclusief de verwachte stijging van de Aof/Whk-premies van 0,15%-punt).

2.3.6

De leden van de CDA-fractie vragen binnen welke bandbreedte de WW premies in de afgelopen jaren al konden fluctueren en hoe de gemiddelde premiestijging/-daling zich per sector verhoudt tot de premiedifferentiatie onder de Wab.

Onderstaande grafiek geeft weer hoe vaak een premieschommeling binnen een bepaalde bandbreedte de afgelopen jaren is voorgekomen. Premiedalingen van 0,5 procentpunt zijn in de jaren van economisch herstel veelvuldig voorgekomen. Niet zichtbaar in deze grafiek, maar spiegelbeeldig komen premiestijgingen van 0,5 procentpunt in tijden van economische recessie veelvuldig voor. De verwachte premiestijging/-daling per sector als gevolg van de introductie van de voorgestelde premiedifferentiatie is opgenomen in paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting. Voor de meeste sectoren geldt dat de verwachte verandering kleiner is dan 0,5 procentpunt (positief of negatief). Voor zeven sectoren is een hogere gemiddelde premiestijging voorzien; naar verwachting krijgt geen enkele sector te maken met een gemiddelde premiestijging van meer dan 1 procentpunt.



2.3.7

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er gegevens aan te leveren zijn over de verschillen in WW-instroom tussen contracten voor onbepaalde tijd met een vaste omvang van uren en alle andere contracten in de agrarische sector die het nieuw voorgesteld regime rechtvaardigen.

Er zijn op dit moment geen publicaties beschikbaar die specifiek voor de agrarische sector een onderscheid maken tussen WW-instroom vanuit vaste en flexibele contracten. Voor de gehele economie zijn deze cijfers wel beschikbaar. Op basis van deze cijfers, die uiteengezet zijn in paragraaf 4.3.4 van de memorie van toelichting, heeft de regering het vaste verschil van vijf procentpunten tussen de hoge en lage premie voorgesteld. Uit de eerste tabel in paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting blijkt dat de nieuwe premiesystematiek naar verwachting tot een premiestijging van 0,46%-punt voor de agrarische sector leidt. Gelet

op de onvermijdelijke plussen en minnen tussen sectoren als gevolg van het afschaffen van de sectorale differentiatie van de WW-premie, vindt de regering deze beperkte stijging te rechtvaardigen.

Volledigheidshalve wordt verwezen naar de publicatie «De omvang van de sector Agrarisch en Groen en schadelast ten aanzien van het Wachtgeldfonds» van het CBS (2015). Deze publicatie, die verband houdt met de huidige premiegroepensystematiek in de agrarische sector, ziet vooral op verschillen tussen agrarische subsectoren en bevat enkele cijfers uit 2013 over het verschil in WW-instroom tussen contracten die korter duren dan een jaar en andere contracten. Dat is dus een andere definitie dan die gehanteerd wordt voor de nieuwe premiesystematiek.

2.3.8

De leden van de PvdA-fractie stellen de volgende vragen: (1) Kan de regering aangeven wat de gevolgen zijn voor de totale loonkosten per sector als gevolg van de verandering van de differentiatie van de WW-premie naar sectoren naar de voorgestelde premiedifferentiatie naar contractvorm? (2) Wat zijn de gevolgen voor de totale WW-lasten voor werkgevers als gevolg van deze wijzigingen in de berekeningen van de regering? (3) Wat zouden eventuele uitzonderingen in de regeling, bijvoorbeeld specifieke ontheffingen voor flexcontracten als gevolg van klimatologische omstandigheden, voor gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van de regeling, door bijvoorbeeld de Belastingdienst en het UWV?

De gevolgen voor de premielasten per sector als gevolg van de invoering van de nieuwe premiesystematiek zijn weergegeven in paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting. De totale premielasten voor werkgevers zullen niet veranderen als gevolg van dit wetsvoorstel. Het totaal aan op te halen WW-premies wordt – nu en vanaf 2020 – beleidsmatig vastgesteld, als onderdeel van de integrale lastenafweging die het kabinet jaarlijks maakt, met als uitgangspunt een stabiele en voorspelbare lastenontwikkeling. Deze praktijk verandert niet door dit wetsvoorstel. Uitzonderingen op de premiedifferentiatie maken, in algemene zin, de systematiek complexer en dus moeilijker uitvoerbaar. Voor een appreciatie van een mogelijke uitzondering voor flexcontracten als gevolg van klimatologische omstandigheden wordt verwezen naar antwoord 2.3.4.

2.3.9

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd welke gevolgen de transitievergoeding en ketenbepaling hebben voor kleine contracten in het amateurvoetbal? De leden hebben aanvullend de vraag of de regering voornemens is een uitzondering voor kleine contracten in het amateurvoetbal toe te staan? Zo nee, waarom niet. De leden van de CDA-fractie wijzen in dit verband op commentaren uit de amateursport waarin bepleit wordt voor betaalde krachten in de amateursport een uitzondering te maken. Het gaat het merendeels over vaak kleine bijbanen met een hobby-karakter. 85% van de voetbaltrainers bij de amateurs ziet hun functie zo. De amateursport is een vrijwilligerswereld waarin men de eindjes financieel aan elkaar moet knopen. Ziet de regering ook dat dit voorstel van wet een stevige kostenverhoging met zich meebrengt in een situatie die niets te maken heeft met het brengen van meer balans op de arbeidsmarkt.

Met onderhavig wetsvoorstel is de regering niet voornemens om een uitzondering voor kleine contracten in het amateurvoetbal te maken. Wel wordt gewezen op de mogelijkheid die voor het amateurvoetbal ontstaat door dit wetsvoorstel. Zo kan de voetbalsector mogelijk gebruik maken van de maatregel bij de ketenbepaling die bepaalt dat de tussenpoos bij

cao kan worden teruggebracht bij terugkerend tijdelijk werk, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. Ook kan de amateurvoetbal gebruik maken van de verruiming van de ketenbepaling naar 3 jaar.

In de voorkomende gevallen dat voetbaltrainers op basis van een vrijwilligersovereenkomst werkzaam zijn binnen de amateursport, eventueel met een onkostenvergoeding van maximaal 170 euro per maand, hoeft bij ontslag geen transitievergoeding te worden betaald, omdat op de vrijwilligersovereenkomst het reguliere arbeidsrecht niet van toepassing is. Er hoeft dan ook geen WW-premie te worden afgedragen. Als er binnen de amateursportsector voor gekozen wordt om de contracten van de voetbaltrainers vorm te geven als arbeidsovereenkomst, is het arbeidsrecht wel van toepassing. Partijen hebben er, ondanks het hobby-karakter van de (bij)baan, dan voor gekozen om de overeenkomst als een arbeidsovereenkomst vorm te geven. Op een arbeidsovereenkomst is het ontslagrecht, en daarmee ook de maatregelen rondom de transitievergoeding, van toepassing. De regering ziet geen aanleiding hier een uitzondering voor te maken. Omdat het in de amateursport vaak gaat om kleine bijbanen, zullen de kosten voor wat betreft de transitievergoeding beperkt blijven. Beëindiging van arbeidsovereenkomsten van een kleine omvang binnen twee jaar zullen daarom niet leiden tot een grote kostenpost voor deze sector. Dergelijke arbeidsovereenkomsten zullen, als zij niet aan de voorwaarden voor de lage WW-premie voldoen, wel onder de hoge WW-premie vallen. Ook hiervoor geldt dat, aangezien het vaak om relatief kleine bijbanen gaat, de kosten van WW-premiedifferentiatie beperkt zullen zijn.

2.4 Payroll

2.4.1

De leden van de VVD-fractie vragen naar meer cijfers over de aantallen payrollwerknemers, verdeeld over branches.

De onderzoeken die Panteia voor de ABU/VPO heeft uitgevoerd betreffen de meest uitgebreide en recente onderzoeken naar het fenomeen payrolling. Dat deze payrollkrachten nu uitzendkrachten zijn klopt, omdat er pas met dit wetsvoorstel een formeel wettelijk onderscheid wordt aangebracht tussen payrollkrachten en reguliere uitzendkrachten.

2.4.2

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om informatie welke percentage van het totaal aantal payrollbedrijven niet concurreert op arbeidsvoorwaarden en vanaf dag 1 pensioen aanbiedt. Tijdens de deskundigenbijeenkomst op 12 maart 2019 kwam naar voren dat circa 90 à 95% van alle payrollbedrijven bedoelde arbeidsvoorwaarden biedt. Kan de Minister deze percentages bevestigen. Zo niet, kan de Minister aangeven hoeveel payrollbedrijven niet concurreren op deze arbeidsvoorwaarden.

Als bij een payrollbedrijf vanaf dag 1 pensioen wordt opgebouwd, betekent dit niet dat een payrollbedrijf niet concurreert op arbeidsvoorwaarden. Voor antwoord op de vraag of er wordt geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden is van belang hoeveel pensioen de payrollkrachten opbouwen en welke kosten daarmee zijn gemoeid. De regering gaat ervan uit dat het merendeel van de payrollkrachten deelneemt aan de Plus-regeling van het bedrijfstakpensioenfonds in de uitzendbranche (StiPP), nu dit bedrijfstakpensioenfonds verplichtgesteld is, indien een werkgever meer dan 50% terbeschikkingstelt op basis van een uitzendovereenkomst (hier valt ook payrollen onder). De pensioenopbouw en de

pensioenkosten voor deze payrollkrachten verschillen in veel gevallen aanzienlijk van die voor werknemers die bij de inlener in dienst zijn. Onbekend is hoeveel payrollbedrijven wel of niet concurreren op arbeidsvoorwaarden. Wanneer payrollbedrijven niet concurreren op arbeidsvoorwaarden zullen zij niet veel gevolgen ondervinden van het wetsvoorstel, omdat ze reeds aan de nieuwe wettelijke verplichtingen voldoen. Deze bedrijven zullen baat hebben bij het gelijke speelveld dat met voorliggend wetsvoorstel wordt gecreëerd. De bedrijven die al aan de wettelijke eisen voldoen zijn zodoende nog beter in staat hun ontzorgende functie voor kleine bedrijven vervullen.

2.4.3

De leden van de VVD-fractie vragen naar de vulling van code 82, de mogelijkheden voor sancties bij foute vulling en in hoeverre dit de becijfering van het aantal payrollarbeidskrachten beïnvloedt.

Bij de Belastingdienst zijn 54.000 arbeidskrachten geregistreerd als payrollkracht. Dit is inderdaad lager dan het aantal payrollkrachten dat naar voren is gekomen in de marktverkenningen van de sector zelf, waar in de toelichting van dit wetsvoorstel vanuit is gegaan. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat er nu geen gevolg is in de loonaangifte voor het invullen van code 11 (uitzendkracht) ten opzichte van code 82 (payrollkracht). Dat zal met de Wab veranderen. Opzettelijke fouten in de loonaangifte kunnen worden bestraft. In de memorie van toelichting is in paragraaf 4.3.6 uitgebreid ingegaan op het risicogericht toezicht van en handhaving door de Belastingdienst op het invullen van de loonaangifte.⁴⁶

2.4.4

De leden van de VVD-fractie merken op dat de loonkosten voor payrollwerkgevers in diverse branches hoger liggen dan de loonkosten voor vaste arbeidskrachten. Ze vragen de regering uitleg waarom payrollrolling onder de Wab moet leiden tot hogere kosten voor de payrollwerkgever en de inlener, ook in relatie tot de ontzorgende functie van payrollrolling.

Doel van het wetsvoorstel is dat payrollrolling niet kan worden gebruikt om lagere arbeidsvoorwaarden te bieden. Daarom wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat er gelijke arbeidsvoorwaarden moeten worden geboden. Daarnaast kan de payrollwerkgever aansluiten bij de pensioenregeling van de inlener. Mocht een payrollwerkgever in veel verschillende branches payrollen, dan kan hij ook besluiten om een adequate pensioenregeling aan te bieden die is gebaseerd op het landelijk gemiddelde. Met het oog op uitvoerbaarheid bieden deze voorwaarden voor een adequate pensioenregeling de mogelijkheid aan payrollbedrijven om met één pensioenregeling te volstaan. De regering accepteert dat de keuze voor een premienorm gebaseerd op een landelijk gemiddelde tot gevolg heeft dat de pensioenkosten voor payrollkrachten in sommige branches hoger uitkomen dan de kosten voor de eigen werknemers van de inlener. In andere branches zullen de pensioenkosten juist lager uitkomen. Ten opzichte van de bestaande situatie zal het verschil tussen de pensioenkosten voor payrollkrachten en eigen werknemers aanzienlijk geringer worden.

Wanneer de arbeidsvoorwaarden gelijk zijn en er een adequate pensioenregeling wordt geboden, resteert de ontzorgende functie van payrollrolling. Dit is een functie die in het economisch verkeer een waarde vertegenwoordigt en de regering vindt het dan ook vanzelfsprekend dat payrollwerkgevers hiervoor een vergoeding vragen aan inleners.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 84–85.

2.4.5

De leden van de VVD-fractie vragen of met de Wab een onderscheid wordt gemaakt die is terug te voeren op werkgeverschap en of dit onderscheid in strijd is met het discriminatieverbod.

Met de Wab wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen bedrijven die wel en bedrijven die geen gebruik maken van payrolling. De regering acht een dergelijk onderscheid wenselijk en gerechtvaardigd, en niet in strijd met het discriminatieverbod. De Wab zorgt er juist voor dat payrollwerknemers weer gelijk behandeld worden met werknemers die direct in dienst zijn bij de opdrachtgever.

2.4.6

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting dat de Wab aansluiting bij een bedrijfstakpensioenregeling door payrollers als een adequate pensioenregeling ziet, nu dat in de praktijk mogelijk lastig is.

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat aansluiting bij het bedrijfstakpensioenfonds van de inlener op praktische problemen kan stuiten. Aansluiting bij een ondernemingspensioenfonds is inderdaad nagenoeg uitgesloten. Er zijn payrollbedrijven die hun werknemers – ondanks die praktische problemen – hebben aangesloten bij de pensioenregeling van de inlener, zoals een bedrijfstakpensioenfonds zoals het ABP. De regering wenst de aansluiting van deze payrollbedrijven bij de pensioenregeling van de inlener te zien als een adequate regeling. Naast deze mogelijkheid, biedt het wetsvoorstel payrollbedrijven ook een alternatieve mogelijkheid om een adequate pensioenregeling aan te bieden, namelijk door payrollwerknemers deel te laten nemen aan een pensioenregeling die voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden.

2.4.7

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan aangeven in hoeverre de indicatoren tijdelijkheid van het werk vs structureel werk en de duur van de terbeschikkingstelling, kunnen leiden tot rechtsonzekerheid, nu dit niet altijd op voorhand bekend is.

De indicatoren tijdelijkheid van het werk en duur van de terbeschikkingstelling zijn geen indicatoren die op zichzelf bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van uitzenden of payrollen. Voor het onderscheid tussen de uitzend- en payrollovereenkomst is het van belang of de werkgever al dan niet een allocatiefunctie heeft vervuld, dat wil zeggen of een uitzendwerkgever de uitzendwerknemer actief heeft geworven en na actieve werving van de inlener, de uitzendwerknemer is geselecteerd door de uitzendwerkgever om bij de inlener te werken om een tijdelijke personeelsbehoefte in te vullen. De indicaties kunnen behulpzaam zijn voor de invulling van deze definitie. Hierbij is van belang om te vermelden dat het hier gaat om indicaties, en niet om criteria die als zodanig van doorslaggevend belang zijn.

2.4.8

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister bereid is verschillende criteria te laten vallen. Als indicatoren voor een exclusieve terbeschikkingstelling aan de opdrachtgever (en dus voor payrolling) worden ook genoemd dat de arbeidskracht zijn vakanties met de inlener moet afstemmen en dat de inlener functioneringsgesprekken kan voeren. In hoeverre vindt de Minister dat deze indicatoren (uitsluitend) kenmerkend zijn voor payrolling. Is de Minister bereid om de definitie van payrolling te verduidelijken, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een verduidelijking van de indicaties. Duidelijk is dat bij payrollkrachten de inlener de werving en selectie van een payrollkracht heeft gedaan of dat voor hem door een derde heeft laten doen en dat de payrollkracht exclusief bij hem ter beschikking wordt gesteld. Zoals eerder aangegeven, is de definitie leidend voor het onderscheid tussen payrolling en uitzenden. De indicaties die in de memorie van toelichting zijn gegeven kunnen hierbij behulpzaam zijn. Functioneringsgesprekken en het afstemmen van vakanties met de inlener zijn inderdaad indicaties dat er sprake is van payrolling, waarbij het van belang is om te benadrukken dat het hier gaat om indicaties, en niet om criteria die als zodanig van doorslaggevend belang zijn. Bij uitzendwerk is het meestal gebruikelijk dat bij vakantie van de uitzendkracht er een andere uitzendkracht komt om dat werk dat tijdelijk gedaan moet worden over te nemen bij de inlener. In dat geval is het niet of veel minder noodzakelijk om vakanties af te stemmen met de inlener. De inlener is er namelijk op gericht dat het tijdelijke werk uitgevoerd moet worden, waarbij het minder van belang is wie dat doet, dat regelt het uitzendbureau voor hem. Controle van een inlener op het beloningsbeleid van een werkgever lijkt ook een goede indicatie van payrolling. Dat is namelijk ook een indicatie dat de uitzendkracht niet ook voor andere inleners werkt waar de beloning afhankelijk van zou kunnen zijn.

2.4.9

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheid dat de definitie van payroll uitzenden raakt. De leden van de VVD-fractie verwijzen hierbij naar het volgende voorbeeld:

Een opdrachtgever verzoekt aan uitzendbureau A tien werknemers ter beschikking te stellen. Uitzendbureau A werft en selecteert vijf arbeidskrachten en stelt ze ter beschikking aan de opdrachtgever (op hen is het uitzendregime van toepassing). De vijf andere werknemers worden door uitzendbureau B doorgeleend naar uitzendbureau A, die deze arbeidskrachten ter beschikking stelt aan de opdrachtgever (op hen is het nieuwe payrollregime van toepassing).

Bij de beoordeling of er sprake is van payrolling, is de overeenkomst tussen de formele werkgever en de derde bepalend.⁴⁷ Indien de formele werkgever geen actieve rol heeft gespeeld in het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (werving en selectie) is er sprake van payrolling. De arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de werknemer is dan immers niet tot stand gekomen in het kader van het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (en de overeenkomst van opdracht met de derde is niet in het kader van het werven en selecteren van arbeidskrachten afgesloten). In het voorbeeld dat deze leden aandragen heeft uitzendbureau A vijf arbeidskrachten geselecteerd, geworven en ter beschikking gesteld aan de opdrachtgever, zodat het uitzendregime hier van toepassing is. Vijf andere arbeidskrachten worden door uitzendbureau B doorgeleend aan uitzendbureau A, die deze arbeidskrachten weer ter beschikking stelt aan de opdrachtgever. Ervan uitgaande dat uitzendbureau B deze vijf andere uitzendkrachten eveneens zelf heeft geworven en geselecteerd, is ook op hen het uitzendregime van toepassing. De formele werkgever van deze uitzendkrachten (uitzendbureau B) heeft in dat geval immers een actieve rol gespeeld in het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dat de arbeidskrachten met tussenkomst van uitzendbureau A worden doorgeleend aan een opdrachtgever maakt dit niet anders. Wel zijn de arbeids-

⁴⁷ Conform de uitspraak van het Hof Amsterdam, 12 september 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3723 (Percival).

voorwaarden van het bedrijf waar de uiteindelijke terbeschikkingstelling plaatsvindt van toepassing, zoals dit ook nu reeds in de Waadi is geregeld.

De hierboven geschetste situatie moet worden onderscheiden van de situatie waarin de formele werkgever niet de werving en selectie op zich heeft genomen, zoals het geval is bij back-office payrolling. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een werknemer door een uitzendbedrijf wordt geworven en geselecteerd, in dienst treedt bij een payrollbedrijf en vervolgens door het uitzendbureau wordt doorgeleend aan een opdrachtgever. In dat geval heeft de formele werkgever (het payrollbedrijf) geen actieve rol gespeeld in het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, zodat er sprake is van payrolling. Bij varianten die te herleiden zijn op deze situatie moet aan de hand van de definitie van payrolling in de individuele situatie worden geoordeeld of er sprake is van payrolling of van uitzenden. Een andere uitleg zou de regeling kwetsbaar maken voor misbruik, omdat de opdrachtgever dan kan regelen dat, zolang hij de werving en selectie niet zelf doet maar dit uitbesteedt en de geworven werknemer daarna bij een payrollbedrijf plaatst, er sprake is van uitzenden en niet van payrolling.

2.4.10

De leden van de VVD-fractie constateren dat er op individueel niveau moet worden vastgesteld of er sprake is van payroll of van uitzenden. Ze vragen zich af hoe de organisaties dit op tijd moeten verwerken in hun systemen voor de inwerkingtreding 1 januari 2020.

Inderdaad moet per arbeidsovereenkomst worden gezien of er sprake is van uitzenden of van payrolling. De regering is van mening dat met een voorziene inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2020 de verschillende partijen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving. Ze zullen ruim een half jaar hebben om dit in de software, de arbeidscontracten en de overeenkomsten met opdrachtgevers te regelen. Ook de software-ontwikkelaars hebben kennis kunnen nemen van de voorziene wijzigingen vanaf de internetconsultatie (april 2018).

2.4.11

De leden van de VVD-fractie vragen naar het ontbreken van overgangsrecht in relatie tot de bestaande contracten tussen opdrachtgevers en payrollondernemingen.

Er is bewust gekozen om alleen in overgangsrecht te voorzien voor zover het betreft de wijzigingen die zien op de ketenbepaling. De regels voor beloning hebben per 1 januari 2020 onmiddellijke werking. De regering acht het niet wenselijk om een verschil in de arbeidsvoorwaarden tussen payrollwerknemers die vóór en payrollwerknemers die ná 1 januari 2020 beginnen voor onbepaalde tijd voort te laten bestaan. De regering acht een termijn van zes maanden voldoende om hierbij de lopende contracten aan te passen. Overigens is het gebruikelijk om in dergelijke contracten het voorbehoud op te nemen dat de overeenkomst gewijzigd kan worden indien zich wijzigingen voordoen in wetgeving of regelgeving van dwingendrechtelijke aard die consequenties hebben voor de overeenkomst. Het payrollbureau zou zich hierop kunnen beroepen.

2.4.12

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat het betekent dat de allocatieve werkzaamheden niet exclusief hoeven te worden verricht door de uittlenende werkgever, en of hier ook sprake van kan zijn in situaties waarin werving en selectie met een andere partij dan het UWV of gemeente heeft plaatsgevonden.

De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat hulp van het UWV en de gemeente niet automatisch leidt tot payrolling. De gemeente en het UWV zijn namelijk bijzondere organisaties. Zij hebben een wettelijke taak om personen te helpen bij de arbeidsinschakeling en zorg te dragen voor de publieke arbeidsbemiddeling (artikelen 7 en 10 Participatiewet en artikel 30a Wet SUWI). Ook bij betrokkenheid van deze organisaties moet de uitzendwerkgever nog steeds een allocatieve functie hebben vervuld. De uitzendwerkgever moet een actieve en doorslaggevende rol vervullen om de werknemer te werven en te selecteren voor de tijdelijke vacature. De regering acht het niet aannemelijk dat bij werving en selectie door een uitzendwerkgever hulp van een andere partij noodzakelijk is die de allocatieve functie van de uitzendwerkgever wel in stand laat.

2.4.13

De leden van de VVD-fractie vragen naar een schatting van de kosten en administratieve gevolgen van de verschillende arbeidsovereenkomsten als de payrollwerknemer bij verschillende opdrachtgevers terbeschikking wordt gesteld.

De regering maakt onderscheid in de kosten die de payrollwerkgever mogelijk moet maken omdat hij nu mindere arbeidsvoorwaarden biedt dan bij de inlener van toepassing zijn en de regeldrukgevolgen die dat met zich meebrengt. De regeldrukgevolgen die dit met zich meebrengt zijn in de memorie van toelichting beschreven. Een payrollwerknemer zal niet vaak bij verschillende inleners werken, nu in beginsel exclusieve terbeschikkingstelling juist onderdeel is van het onderscheid tussen payrolling en uitzenden. Is dit wel het geval, dan is het overigens niet verplicht twee verschillende arbeidsovereenkomsten te sluiten. Wel kan dit mogelijk de voorkeur hebben vanwege de duidelijkheid, hetgeen nu ook bij uitzendkrachten gebeurt als het loon van de verschillende functies erg verschilt. Overigens is dit niet ongebruikelijk bij andere werkgevers als een werknemer twee zeer verschillende functies uitoefent. Ook in dat geval moet deze werknemer tweemaal in de loonadministratie worden opgenomen. In het handboek loonheffingen van de Belastingdienst staat hierover het volgende:

Een werknemer kan meer dan 1 dienstbetrekking bij u hebben. Hij heeft dan verschillende functies met elk hun eigen arbeidsvoorwaarden en beloning. U moet dan per dienstbetrekking een loonstaat aanleggen (zie paragraaf 3.2.1). In de aangifte loonheffingen moet u meerdere inkomstenverhoudingen aangeven (zie paragraaf 3.4) (Handboek Loonheffingen 2019, p. 8).

De vrees dat dit leidt tot onvoorziene administratieve gevolgen lijkt dus ongegrond, omdat er al bestaande procedures in de salarisadministraties en in de rapportage aan de Belastingdienst bestaan voor als een werkgever een werknemer op twee arbeidsovereenkomsten in twee functies werkzaam heeft. In het Handboek wordt het voorbeeld genoemd van de werknemer die overdag bij een werkgever als boekhouder werkzaam is en 's avonds bij de werkgever onder andere arbeidsvoorwaarden als kantoor schoonmaker (p. 26).

2.4.14

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat artikel 8a Waadi niet van toepassing is bij grensoverschrijdende detachering en of daardoor de mogelijkheid bestaat dat organisaties vanuit een onderneming in een andere EU-lidstaat artikel 8a Waadi kunnen omzeilen door een beroep op

het arrest Laval un Partneri van het Hof van Justitie.⁴⁸ Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar een taxatie van de regering van dat risico.

De regering is zich ervan bewust dat partijen kunnen gaan proberen constructies op te tuigen om onder de nieuwe regels uit te komen, waaronder buitenlandse constructies. Echter, de kans op daadwerkelijk tijdelijk in Nederland gedetacheerde payrollkrachten wordt niet groot geacht. Payrollkrachten zijn over het algemeen in Nederland geworven en geselecteerd en worden exclusief ter beschikking gesteld aan een Nederlandse opdrachtgever. Wanneer er sprake is van exclusieve terbeschikkingstelling aan een Nederlandse opdrachtgever is er geen sprake van tijdelijke terbeschikkingstelling in de zin van de detachingsrichtlijn, maar geldt Nederland als het gewoonlijk werkland en dus is het Nederlandse arbeidsrecht volledig van toepassing. De uitspraak Laval van het Hof van Justitie had betrekking op collectieve acties van de Zweedse vakbonden ten aanzien van daadwerkelijk tijdelijk gedetacheerde werknemers en niet op wettelijke regelingen zoals onderhavig. Wanneer het werkgeverschap van een werknemer die in Nederland is geworven en geselecteerd wordt overgedragen aan een onderneming in een andere EU-lidstaat kan op grond van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie en het onderliggende besluit worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van grensoverschrijdende detachering, of dat er sprake is van een postbusfirma of schijndetachering. Overigens is de Waadi op grond van artikel 9 van de Rome I-Verordening⁴⁹ van toepassing, ongeacht het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomst. Daarnaast geldt op grond van de Uitzendrichtlijn⁵⁰ het gelijkloombeginsel ook bij grensoverschrijdende detachering. Daarom acht de regering het risico beheersbaar dat payrollorganisaties een andere onderneming in een andere EU-lidstaat opzetten om artikel 8a Waadi effectief te kunnen ontwijken met een beroep op het Laval-arrest.

2.4.15

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af waarom de regering heeft besloten een adequate pensioenregeling voor te schrijven en dit bij lagere regelgeving uit te werken, zonder hiervoor een voorhangprocedure op te nemen.

Het uitgangspunt van wetgeving is dat delegatie van regelgevende bevoegdheid met voldoende wettelijke waarborgen is omgeven, zodat het parlement het stellen van deze regels aan de regering kan laten.⁵¹ Hierbij zullen de hoofdelementen hetgeen bij lagere regelgeving wordt voorgeschreven in de delegatiebepaling moeten worden opgenomen. Voorhangprocedures moeten volgens de Raad van State beperkt blijven tot bijzondere situaties.⁵² De regering wijst erop dat op advies van de Raad van State de criteria die in de algemene maatregel van bestuur omschreven worden waaraan een adequate pensioenregeling moet voldoen reeds in de delegatiegrondslag zijn opgenomen.⁵³ De regering acht daarom de delegatiegrondslag voldoende bepaald. Tevens heeft de regering in de algemene maatregel van bestuur uitvoering gegeven aan de motie van Weyenberg c.s., die met algemene stemmen door de

⁴⁸ HvJ zaak C-341/05, Laval un Partneri, ECLI:EU:C:2007:809.

⁴⁹ Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008.

⁵⁰ Richtlijn 2008/104/EG van het Europees parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid.

⁵¹ Kamerstukken II, 2006/07, 29 383, nr. 75, en Kamerstukken I, 2006/07, 30 800 VI, nr. C.

⁵² Zie de Aanwijzingen voor de Regelgeving nr. 2.35.

⁵³ Zie ook Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 22.

Tweede Kamer is aangenomen.⁵⁴ Daarbij heeft de Minister op verzoek van de Tweede Kamer het ontwerpbesluit met de Tweede Kamer gedeeld.⁵⁵ In de bijlage vindt u de brief die naar de Tweede Kamer is verzonden en het ontwerpbesluit.

2.4.16

De leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de regering kiest voor het opleggen van een verplichting om een adequate pensioenregeling te treffen voor payrollwerknemers, gezien het principe van onderhandelingsvrijheid tussen werkgevers en werknemers en de uitvoeringsproblemen die hierbij komen kijken. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe de adequate pensioenregeling zich verhoudt tot de geldende pensioenwetgeving.

Het doel van de maatregelen op het gebied van payrolling is om te voorkomen dat door middel van een payrollconstructie wordt geconcurrerd op arbeidsvoorwaarden. Het adagium «gelijk loon voor gelijk werk» is hierbij zoveel mogelijk leidend. De kostenverschillen kunnen groot zijn tussen de pensioenregeling van de inlener en het niet of in veel mindere mate treffen van een pensioenregeling door de payrollwerkgever. De verplichting om een adequate pensioenregeling te treffen voor payrollwerknemers is gericht op het verkleinen van die kostenverschillen. De regering onderschrijft het belang van onderhandelingsvrijheid tussen werkgever en werknemers met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, waaronder het treffen van een pensioenregeling. Deze onderhandelingsvrijheid is echter niet onbeperkt. De regeling in de algemene maatregel van bestuur berust op een afweging van de betrokken belangen, waarbij het ingrijpen in de onderhandelingsvrijheid niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. Daarom geldt de verplichting om een adequate pensioenregeling te treffen alleen indien werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de opdrachtgever recht hebben op een pensioenregeling, of – als de opdrachtgever geen werknemers in dienst heeft in gelijke of gelijkwaardige functies – werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven van de opdrachtgever recht hebben op een pensioenregeling. De algemene maatregel van bestuur laat aan partijen de vrijheid om hun eigen pensioenregeling vorm te geven, mits deze voldoet aan de te stellen (minimum)voorwaarden.

De regering heeft oog voor het belang van uitvoerbaarheid. Daarom is ervoor gekozen om niet voor te schrijven dat payrollwerkgevers een pensioenregeling moeten afsluiten die gelijk of gelijkwaardig is aan die van de inlener. Het payrollbedrijf zou in dat geval per inlener een aparte pensioenregeling moeten aanbieden. De algemene maatregel van bestuur, dat de minimumvoorschriften voor een adequate pensioenregeling regelt, biedt een payrollbedrijf de mogelijkheid om met één pensioenregeling voor alle payrollkrachten te volstaan. Als de payrollbranche dat zou willen, kunnen sociale partners zelfs één pensioenregeling voor alle payrollkrachten treffen. Werkgevers en werknemers kunnen die pensioenregeling zelf vormgeven, binnen de voorwaarden die de algemene maatregel van bestuur stelt. De te treffen pensioenregeling voor payrollkrachten moet vanzelfsprekend voldoen aan Pensioenwet en andere geldende pensioenwetgeving.

2.4.17

⁵⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 44.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 64.

De leden van de VVD-fractie vragen of het verplichtstellen van enkele basisbeginselen van de pensioenregeling niet in strijd is met de tot op heden bestaande vrijheid van sociale partners. Tevens vragen zij hoe is geborgd dat dit uitvoerbaar is, mede gezien de korte implementatietijd.

In antwoord op een andere vraag van onder andere de VVD-fractie (2.3.16) is hierboven uiteengezet dat de inbreuk op de onderhandelingsvrijheid niet verder gaat dan nodig is om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen. De in de algemene maatregel van bestuur opgenomen voorwaarden laten werkgevers en werknemers vrij om – onder meer – het type pensioenregeling te kiezen, de hoogte van de ambitie (doelstelling te verwachten pensioen voor deelnemers) en de pensioenuitvoerder. Bij die keuze kunnen zij rekening houden met de uitvoerbaarheid. In de reacties op de internetconsultatie zijn, ook door sociale partners, voorstellen gedaan om de uitvoerbaarheid van de algemene maatregel van bestuur te verbeteren. Ook is kritiek geleverd op de invoeringstermijn. De regering neemt deze reacties serieus en zal hiermee rekening houden. De regering vindt het belangrijk dat bij pensioenregels de verschillende partijen voldoende tijd hebben om aan de wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen.

2.4.18

De leden van de VVD-fractie vragen naar de inschatting dat de voorschriften voor een adequate pensioenregeling leiden tot een extra premie van 13,6%.

De regering kan deze inschatting niet onderschrijven. Het is juist dat over 2017 de gemiddelde werkgeverspremie, berekend over alle pensioenfondsen, uitkomt op 13,6% van een (gestandaardiseerde) pensioengrondslag. Het merendeel van de payrollkrachten valt echter nu al onder een pensioenregeling. Als het payrollbedrijf de Plus-regeling van StiPP toepast, bedraagt de werkgeverspremie in 2019 8% van het loon boven een franchise van € 6,64 per uur. Een extra premie van 13,6% boven de franchise is alleen voorstelbaar bij een payrollbedrijf dat voor zijn werknemers in het geheel geen pensioenregeling heeft afgesloten.

2.4.19

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op het kritiek van de Raad van State op de definitie van payrolling, het gevaar van een waterbed-effect en het belang van de allocatieve functie van het reguliere uitzendwerk. Voorkomen moet worden dat mensen die niet meer vanuit de WW of in de bijstand aan het werk komen via uitzendbureaus. Daarom zou deze vorm van uitzendwerk ook onaangetaast moeten blijven en dient de definitie van payrolling te worden aangepast. Ook de leden van de D66-fractie vragen om nogmaals toe te lichten waarom voor de definitie gekozen is.

De regering vindt het ook van belang dat het voor werkgevers, inleners en werknemers helder is wanneer er sprake is van payrolling en wanneer er sprake is van regulier uitzendwerk. Zoals reeds eerder is toegelicht, is de voorgestelde definitie afgeleid van het gebruikelijke onderscheid tussen payrolling en uitzenden. Hiervoor zijn twee criteria onderscheidend. Zo heeft bij payrolling de inlener de werving en selectie van de werknemer gedaan of dit door een derde (niet zijnde de formele werkgever) laten doen. Dat is anders bij uitzenden, waar de uitzendwerkgever zelf de werknemer heeft geworven en geselecteerd en dus een allocatiefunctie voor de werknemer heeft vervuld. Deze zogenoemde allocatieve functie ontbreekt dus bij payrolling. Payrollwerknemers worden bovendien langdurig, zo niet permanent, exclusief aan de inlener terbeschikking gesteld, waarbij het payrollbedrijf niet zonder toestemming van de

opdrachtgever een werknemer aan een andere opdrachtgever ter beschikking kan stellen. Het uitgangspunt bij het traditionele uitzenden is dat sprake is van het in dienst van het uitzendbureau tijdelijk verrichten van werkzaamheden bij een derde of verschillende derden. De verschillende vormen van terbeschikkingstelling laten een grote variatie zien en het onderscheid tussen payrolling en uitzending is niet altijd eenvoudig te maken. Daarom is aanleiding gezien om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader te duiden met welke indicaties bepaald kan worden of er sprake is van een «allocatieve functie» van de werkgever en of er sprake is van «(feitelijke) exclusieve terbeschikkingstelling». Dit dient ter invulling van de huidige definitie zoals opgenomen in het wetsvoorstel. De door de Afdeling advisering van de Raad van State aangereikte factoren zoals de duur van de terbeschikkingstelling, de aard van de uitgevoerde werkzaamheden en de bij de uitvoering van de payrollovereenkomst door de werkgever geleverde inspanningen zijn hierbij betrokken.

De in de memorie van toelichting indicaties zijn opgenomen om partijen voldoende handvatten te bieden om hun rechtspositie te bepalen. Een uitzendwerkgever vervult zijn allocatiefunctie richting zijn uitzendkracht door zelf een actieve werving van uitzendkrachten en een actieve werving onder inleners te doen, waarbij na deze actieve bemiddeling een uitzendkracht ter beschikking wordt gesteld aan een inlener. Deze situaties blijven gewoon onder uitzenden vallen.⁵⁶ Voor mensen die uit de WW en de bijstand komen kan uitzendwerk inderdaad een goede manier zijn om aan het werk te komen en dit blijft ook mogelijk. Dit is ook eerder in de nota naar aanleiding van het verslag bevestigd.⁵⁷ Daarom is de regering het eens met de leden van de CDA-fractie dat het belang van de allocatieve functie van het reguliere uitzendwerk behouden moet blijven, ook voor mensen die uit de WW en de bijstand via uitzendbureaus aan de slag komen.

2.4.20

Kleine uitzendbedrijven maken in de praktijk vaak gebruik van payrolling als ondersteuning. De leden van de D66-fractie vragen zich af of dit de door de regering beoogde taakverdeling niet wezenlijk aantast.

In het geval van back-office payrolling, waar de leden van de D66-fractie op doelen, belegt het uitzendbureau zelf ook het werkgeverschap bij een derde partij, die het werkgeverschap op zich neemt. Uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat de uitzendwerkgever zelf een allocatieve functie moet hebben verricht jegens de werknemer om gebruik te mogen maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime. In andere gevallen is er sprake van payrolling. Hier is weloverwogen voor gekozen, omdat voorkomen moet worden dat werkgevers, die geen allocatieve functie hebben vervuld ten opzichte van werknemers, wel gebruik mogen maken van het verlicht arbeidsrechtelijk regime. Daarom zullen uitzendbedrijven andere vormen van administratieve ondersteuning moeten zoeken, zonder zelf ook weer het werkgeverschap door te geven. Dit zorgt voor een heldere taakverdeling tussen uitzendbedrijven en payrollbedrijven.

2.4.21

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de verhoging van de kosten van payrolling niet leidt tot een vlucht in de richting van (schijn)zelfstandigheid, hetgeen de totstandkoming van meer vaste banen eerder zou

⁵⁶ Payrolling is eveneens een vorm van uitzenden. Wanneer er in deze Memorie van antwoord gesproken wordt over uitzenden, wordt daar, ten behoeve van de leesbaarheid, echter veelal de reguliere vorm van uitzenden, niet zijnde payrolling, mee bedoeld.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 9, p. 41 (vraag 2.4.10).

schaden dan bevorderen. Ook de leden van de Christenunie-fractie, de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen zich af of dit niet leidt tot meer zzp'ers.

Het doel van dit wetsvoorstel is dat flexibel werk wordt gebruikt waar de aard van het werk daarom vraagt en niet omdat het een kostenvoordeel oplevert. Werken met zzp'ers is niet zomaar mogelijk, feiten en omstandigheden bepalen of er sprake is van uitoefening op basis van een overeenkomst van opdracht of aanneming van werk uit hoofde van zelfstandige beroep of bedrijf, of dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Op het moment dat partijen daadwerkelijk willen werken buiten arbeidsovereenkomst, zullen zij hun werkzaamheden anders moeten vormgeven. Zolang partijen zich hierbij houden aan de toepasselijke wet- en regelgeving is dat toegestaan. Bij onduidelijkheid hierover zal uiteindelijk aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval bezien moeten worden of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of dat er sprake is van een overeenkomst van opdracht. Tevens heeft de regering maatregelen in voorbereiding ten aanzien van kwetsbare zzp'ers. Beoogd wordt dat deze maatregelen nog deze kabinetsperiode in werking te laten treden. Daarmee is het risico op een waterbedeffect beheersbaar.

2.4.22

De leden van de D66-fractie vragen voor zover de werkgeverskostenverhoging bij flexarbeid zijn rechtvaardiging (mede) zou vinden in de hogere sociale lasten die door flexwerkers worden veroorzaakt of voor die hogere lasten dan een empirische onderbouwing te geven is. De leden hebben hierbij aanvullend de vraag of vanuit dat perspectief een nadere verfijning naar categorieën als scholieren en studenten niet wenselijk zou zijn, alsmede naar vrijwilligers in sport en cultuur.

Flexibele contracten zijn in de ogen van het kabinet noodzakelijk voor de werking van de arbeidsmarkt en moeten mogelijk blijven. Waar het om gaat is dat met de introductie van premiedifferentiatie in de WW beoogd is dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om werknemers in vaste dienst te nemen. Bij het bepalen van het premieverschil tussen vaste en flexibele contracten is inderdaad uitgegaan van de verschillen in «schadelast» tussen vaste werknemers die instromen in de WW en flexibele werknemers die instromen in de WW. De verschillende onderzoeken hierover zijn eerder beschreven in de memorie van toelichting.⁵⁸ Overigens zullen vrijwilligers in sport en cultuur niet onder de maatregelen in dit wetsvoorstel vallen, nu vrijwilligers geen arbeidsovereenkomst hebben, en dit wetsvoorstel ziet op arbeidsovereenkomsten en overeenkomsten waarvoor de werkgever premieplichtig is.

2.4.23

De Afdeling advisering van de Raad van State acht het onwaarschijnlijk dat de maatregelen rond payrollling effectief zullen zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen op basis van welke cijfermatige onderbouwing de regering meent dat de payroll maatregelen effectief zullen zijn.

De regering heeft geen cijfermatige onderbouwing van de verwachte effectiviteit van de maatregelen. Wel verwacht de regering dat met deze maatregelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden bij payrollling effectief wordt tegengegaan, omdat met de maatregelen ervoor wordt gezorgd dat gelijke arbeidsvoorwaarden moeten worden geboden en dat payrollwerknemers recht hebben op een adequate pensioenregeling. De regering is het met de Afdeling advisering en de leden van de PvdA-fractie eens dat voorkomen moet worden dat de voorgestelde maatregelen ontweken

⁵⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 82.

worden door te zoeken naar andere, goedkopere, wegen om functies die payrollbedrijven thans vervullen vorm te geven, terwijl de functie van het payrollbedrijf niet verandert. Dit heeft aanleiding gegeven om de huidige definitie middels indicatoren in de toelichting van het wetsvoorstel te verduidelijken. De hiermee geboden duidelijkheid kan ervoor zorgen dat de werkgever zelf het toepasselijke regime volgt, waarmee voorkomen wordt dat de werknemer zich tot een rechter moet wenden om zijn aanspraken te effectueren. Met deze aanpassingen acht de regering de maatregelen voldoende effectief en noodzakelijk om door te voeren.

2.4.24

De leden van de PvdA-fractie merken op dat Professor Laagland zich afvraagt of het niet beter is payrolling te verbieden, omdat het ontzorgen op een andere manier kan worden geregeld (via een mkb-verzuimontzorgregeling of een salarisadministratiekantoor) en de regeling leidt tot discussies. De leden van de fracties van de PvdA, Groenlinks en de SP vragen de regering hierop te reflecteren. Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie om hierbij ook te reflecteren op de drie overwegingen van professor Laagland: (1) De payrollmedewerker krijgt geen zekerheid over werk en inkomen. (2) De regeling biedt aanleiding tot tal van discussies. (3) Payrollorganisaties zullen trachten de overeenkomst vorm te geven als een uitzendovereenkomst («de schijnuitzendwerknemer»).

De regering is van mening dat hulp en daarmee ontzorging in de werkgeverstaken door een payrollbedrijf mogelijk moet blijven, vooral om kleine en startende ondernemers te helpen goed voor hun personeel te zorgen. Werkgevers kunnen ook op een andere manier ontzorgd worden, zoals met de hulp van een salarisadministratiekantoor, of inderdaad de mkb-verzuimontzorgregeling. Tegelijkertijd is de regering van mening dat ook payrolling binnen dat pallet van mogelijkheden moet behoren. Daarom is de regering vooralsnog niet overtuigd van de stelling van professor Laagland. Wel heeft de regering aan de Commissie regulering van werk gevraagd om fundamenteel te kijken naar de scheiding tussen het formeel en materieel werkgeverschap. De regering wil niet op de uitkomsten van de commissie vooruitlopen.

Wat betreft de drie overwegingen van professor Laagland het volgende. Zij geeft aan dat er discussie kan ontstaan of de payrollwerknemer zekerheid van werk en inkomen heeft. Zij stelt dat de werknemer de inlener niet kan aanspreken op het niet voldoen van arbeidsvoorwaarden, en dat onduidelijk is of de werknemer tewerkstelling bij de inlener kan vorderen bij herplaatsing (7:669 BW) en bij passende re-integratie bij ziekte (het zogenoemde re-integratie tweede spoor). Het klopt dat de payrollwerkgever, als werkgever, verantwoordelijk is voor het verzorgen voor passende re-integratie bij ziekte. Daar zullen in veel gevallen afspraken over zijn gemaakt tussen de inlener en de payrollwerkgever. Een payrollwerknemer kan zich op grond van de Ontslagregeling wel op de herplaatsingsplicht beroepen en ook een billijke vergoeding of herstel van de arbeidsovereenkomst vorderen op grond van de artikelen 7:681 en 7:682 BW, omdat de opdrachtgever in de Ontslagregeling wordt gezien als de werkgever.⁵⁹ Daarnaast kan de opdrachtgever op grond van de ketenaansprakelijkheid worden aangesproken voor loon. De regering is dus van mening dat de regeling er wel voor zorgt dat de payrollwerknemer voldoende zekerheid van werk en inkomen heeft.

Ten tweede stelt professor Laagland dat de regeling tot discussies leidt, zeker in gevallen waarbij de inlener geen werknemers in gelijke of

⁵⁹ Zie artikel 20 e.v. van de Ontslagregeling.

gelijkwaardige functies in dienst heeft, bijvoorbeeld als er sprake is van een personeels-BV binnen concernverband. In dat geval moet gekeken worden naar de gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven. Professor Laagland suggereert dat hierbij sprake is van een nieuwe toets. Dit is echter niet het geval. Op grond van de Uitzendrichtlijn en de huidige Waadi hebben rechters al geoordeeld dat ook als er geen gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener zijn, hierbij gekeken moet worden naar de functies bij gelieerde bedrijven⁶⁰, of in de sector (bijvoorbeeld de verplichtgestelde bedrijfstakcao). De regering vindt het ongewenst dat opdrachtgevers en werkgevers proberen de verplichtingen te ontlopen door het gehele bedrijf te payrollen of te zorgen dat er geen werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies werkzaam zijn. Natuurlijk zullen er, net als reeds bij uitzendkrachten het geval is, altijd discussies blijven wat een gelijke of gelijkwaardige functie is. Over het algemeen leidt dit in de rechtspraak niet tot problemen. Zo heeft het Gerechtshof Den Haag overwogen dat «niet doorslaggevend [is] of de inlener eigen werknemers in dienst heeft in een gelijke of gelijkwaardige functie, maar of de functie die de uitzendkracht vervult past binnen het functiegebouw van de inlener. Deze uitleg doet recht aan het doel en de strekking van artikel 8 Waadi, en voorkomt dat er (afhankelijk van het personeelsbeleid van de inlener, die ervoor kan kiezen om bepaalde functies uitsluitend in te vullen met uitzendkrachten) onevenredige verschillen in arbeidsvoorwaarden optreden tussen in hetzelfde bedrijf werkzame vaste werknemers en uitzendkrachten.»⁶¹ Om te bepalen of er sprake is van gelijke of gelijkwaardige functies is het van belang of er «relevante verschillen [zijn] die tot de conclusie kunnen leiden dat geen sprake is van gelijke of gelijkwaardige functies, of die kunnen rechtvaardigen om af te wijken van het in de NBBU CAO, de Waadi en de Uitzendrichtlijn neergelegde beginsel dat gelijke arbeid gelijk moet worden beloond».⁶² De regering is dus van mening dat de bepaling of er sprake is van gelijke beloning verloopt conform hetgeen gebruikelijk is bij de bepaling van de gelijke beloning van uitzendkrachten en dat dit dus minder ingewikkeld is dan professor Laagland misschien vreest.

Ten derde vreest professor Laagland dat payrollorganisaties zullen trachten de overeenkomst vorm te geven als een uitzendovereenkomst. Deze vrees is begrijpelijk, omdat er sprake zal zijn van kostenverschillen tussen payrollen en uitzenden. Dat is evenwel het gevolg van het wetsvoorstel om onderscheid te maken tussen uitzenden en payroll, teneinde concurrentie op arbeidsvoorwaarden door middel van payrolling te voorkomen. Dit leidt tot kostenverschillen tussen payrollen en uitzenden en er zullen mogelijk organisaties zijn die pogen de hogere kosten van payroll te vermijden. De regering is van mening dat gegeven de indicaties in de toelichting en het gegeven dat het gaat om de feitelijke relatie (en niet de papieren werkelijkheid), partijen en rechters voldoende handvatten worden geboden om door dergelijke misbruikconstructies heen te kijken. Daarom acht de regering de regeling voldoende effectief om daadwerkelijk te zorgen voor gelijke behandeling van payrollwerknemers.

2.4.25

Zowel in België als in Duitsland is het verboden werknemers permanent ter beschikking te stellen aan een derde, zo merkt Professor Laagland op. De leden van de PvdA-fractie en de Groenlinks-fractie vragen zich af waarom de Belgische en Duitse regeringen hiervoor hebben gekozen en waarom de Nederlandse regering hun voorbeeld niet volgt.

⁶⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1942.

⁶¹ Gerechtshof Den Haag, 7 juni 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1855, r.o. 18.

⁶² Rechtbank Noord-Holland, 28 maart 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:2491.

De Belgische en Duitse systemen lijken niet op het Nederlandse systeem, gelet op meerdere aspecten. Zo kent België het systeem dat het gebruik van uitzendkrachten alleen is toegestaan op grond van de volgende zes motieven:

- Vervanging van een vaste werknemer;
- Tijdelijke vermeerdering van werk;
- Uitvoering van een uitzonderlijk werk;
- Terbeschikkingstelling van een uitzendkracht aan een gebruiker met het oog op vaste aanwerving (= instroom);
- Het leveren van artistieke prestaties en/of het produceren van artistieke werken ten bate van een occasionele werkgever of gebruiker;
- Tewerkstelling in het kader van een door het gewest erkend tewerkstellingstraject voor langdurige werklozen en gerechtigden op financiële sociale bijstand.

In alle gevallen geldt dat er sprake moet zijn van tijdelijke arbeid. Afhankelijk van het specifieke motief geldt ook een bepaalde termijn. Zo geldt bij vervanging van een vaste werknemer of tijdelijke vermeerdering van het werk in beginsel een termijn van 6 maanden, te verlengen met weer 6 maanden.⁶³ Indien de inlener de bepalingen overtreedt, wordt de uitzendkracht geacht met hem een arbeidsovereenkomst te hebben.

In Duitsland geldt inderdaad in beginsel een maximale terbeschikkingstellingsperiode van dezelfde uitzendkracht van 18 achtereenvolgende maanden (opeenvolgende periodes met tussenpozen van 3 maanden of korter meegerekend). Deze uitzendkracht dient hetzelfde loon te ontvangen als de personen werkzaam vergelijkbare functie in dienst bij de inlener. Hier kan bij cao van worden afgeweken in de eerste negen maanden van de terbeschikkingstelling (onder voorwaarden maximaal 15 maanden). Afwijking mag niet als een uitzendkracht in de zes maanden ervoor bij de inlener (of binnen een groep van de werkgever) werkzaam was.⁶⁴

De Nederlandse regering volgt dit voorbeeld niet, omdat het voorschrijven van een maximale duur van de terbeschikkingstelling verschillende gevolgen heeft. Ten eerste zouden payrollwerkgevers (die geen allocatieve functie vervullen) binnen die periode nog steeds gebruikmaken van de beperkte gelijkstelling in de arbeidsvoorwaarden en het lichter arbeidsrechtelijk regime. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt in die periode dus niet voorkomen. Bovendien wordt hiermee het echte uitzenden geraakt, omdat het voor uitzendwerkgevers dan niet meer mogelijk is om uitzendkrachten langdurig (langer dan nu het geval is) aan een inlener ter beschikking te stellen en dan zou er niet voor onbepaalde tijd kunnen worden afgeweken van het gelijkloonbeginsel op grond van de uitzendcao's (hetgeen nu wel het geval is). De regering heeft daarom niet voor deze modaliteit gekozen.

2.4.26

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de vraag naar diensten van payrollbedrijven zal afnemen nu de parameters van hun verdienmodel zullen wijzigen.

Doel van het wetsvoorstel is te voorkomen dat payrolling wordt gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Bedrijven die daar nu een verdienmodel van hebben gemaakt, zullen hun bedrijfsvoering op het wetsvoorstel moeten aanpassen. De regering kan niet uitsluiten dat daar waar payrolling nu wordt gebruikt om te concurreren op arbeidsvoor-

⁶³ <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=3474>.

⁶⁴ http://www.gesetze-im-internet.de/a_g/index.html.

waarden, er inderdaad minder vraag zal zijn naar de diensten van payrollbedrijven die dergelijke mindere arbeidsvoorwaarden bieden. Dat is een bedoeld gevolg van de wet, nu voorkomen moet worden dat er wordt geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden bij payrolling. Dit wetsvoorstel laat echter de ontzorgende functie van payrolling intact. Natuurlijk blijft er nog vraag naar bedrijven die een dergelijke ontzorgende rol bieden en niet concurreren op arbeidsvoorwaarden. Het is aan payrollbedrijven om zich te heroriënteren en om zich te richten op het succesvol ontzorgen van opdrachtgevers, nu zij niet meer hoeven te concurreren met payrollbedrijven die wél minder betalen.

2.4.27

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het voorgestelde beleid rond payrolling gehandhaafd worden en hoe deze belegd zal worden.

Bij het toezicht op de naleving van de regels voor payrolling wordt aangesloten bij hetgeen gebruikelijk is bij het toezicht op de naleving van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Dit betekent dat in beginsel sociale partners en de werknemers zelf verantwoordelijk zijn voor de controle op de naleving. De payrollwerknemer kan zelf een civiele procedure starten, al dan niet gebruikmakend van de ketenaansprakelijkheid voor loon. Daarnaast is de Inspectie de toezichthouder op grond van de Waadi, en in dat kader belast met het toezicht op de loonverhoudingsnorm en de voorgestelde bepaling om dezelfde arbeidsvoorwaarden te garanderen in het kader van payrolling. Sociale partners, of de payrollwerknemer, kunnen een verzoek doen bij de Inspectie SZW om een onderzoek in te stellen naar de naleving van de regels. De Inspectie maakt na een onderzoek naar de naleving een rapport op, dat gebruikt kan worden bij een civiele procedure van de werknemer of vakbond.

2.4.28

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of werkgevers niet gewoon de volle verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun personeel en wat de positie van payrollbedrijven is in het Rijnlandse ondernemingsmodel.

De regering is het ermee eens dat werkgevers de volle verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun personeel. Ook staat bij deze regering het Rijnlandse ondernemingsmodel hoog in het vaandel. Daarom zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat er geen cao-ontduiking kan plaatsvinden via payrolling, zodat werkgevers die geen gebruikmaken van payrolling niet worden beconcurrereerd op arbeidskosten door bedrijven die wel gebruikmaken van payrolling. Tegelijkertijd is de regering van mening dat hulp en daarmee ontzorging in de werkgeverstaken door een payrollbedrijf wel mogelijk moet blijven, vooral om kleine en startende ondernemers te helpen goed voor hun personeel te zorgen. Overigens berusten op de payrollwerkgever, in zijn positie als werkgever, ook de verplichtingen die het werkgeverschap met zich meebrengt. Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie naar de arbeidsmarkt in de toekomst. In dat kader is van belang dat de regering aan de Commissie regulering van werk gevraagd om fundamenteel te kijken naar de scheiding tussen het formeel en materieel werkgeverschap. De regering wil niet op de uitkomsten van de commissie vooruitlopen.

2.4.29

De leden van de 50PLUS-fractie vragen zich af of volgens de Minister een adequaat pensioen voor payrollers gelijkwaardig is aan een pensioenvoorziening van de werknemer die in dienst is van de werkgever. Daaropvolgend vragen de leden zich af wat de Minister onder een adequaat pensioen voor payrollkrachten verstaat.

De regeling voor een adequaat pensioen hoeft niet gelijkwaardig te zijn aan een pensioenvoorziening van de werknemer die direct in dienst is bij de inlener. Er zijn twee mogelijkheden voor payrollwerkgevers om te voldoen aan de verplichting om een adequate pensioenregeling te treffen. Ten eerste kan de payrollwerkgever aansluiten bij de pensioenregeling van de inlener (en dus dezelfde pensioenregeling als de inlener aanbieden). Dan voldoet de payrollwerkgever aan zijn wettelijke verplichting. Ten tweede kan de payrollwerkgever een pensioenregeling voor zijn payrollwerknemers afsluiten, die voldoet aan de voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven. Dit betreffen voorschriften over de minimale werkgeversbijdrage aan de pensioenregeling, dat wordt gesteld op het Nederlands gemiddelde, het ontbreken van een wachttijd en het aanbieden van nabestaanden- en ouderdomspensioen. Dit ontwerpbesluit vindt u in de bijlage bij deze memorie van antwoord.

3. Ontslagrecht

3.1 Cumulatiegrond

3.1.1

De leden van de D66-fractie vragen of de leden van de rechterlijke macht er niet bij gebaat zouden zijn dat hen meer speelruimte binnen de wet gegund wordt bij de vaststelling van transitievergoedingen, blijkens ook hetgeen daarover door sommigen van hen is aangevoerd tijdens het rondetafelgesprek dat in de Tweede Kamer is gevoerd.

De regering meent dat de leden van de D66-fractie bedoelen te verwijzen naar de opmerking gemaakt door kantonrechter mw. mr. M. Ulrici. Zij stelde dat ze zich als rechter geconfronteerd ziet met situaties waar geen sprake is van ernstig verwijtbaarheid handelen door de werkgever, maar waar zij meer dan alleen de transitievergoeding zou willen toekennen. Met de invoering van de transitievergoeding is een geüniformeerde vergoeding geïntroduceerd waarmee de rechtszekerheid wordt bevorderd.

3.1.2

In dit verband vragen de leden van de D66-fractie wat de reden is van de regering om bij een door de werknemer (mede) veroorzaakt «cumulatief» ontslag een 50% hogere transitievergoeding mogelijk te maken dan bij een bedrijfseconomisch veroorzaakt ontslag waar een getroffen werknemer part noch deel aan heeft.

Momenteel geldt voor de huidige in de wet genoemde ontslaggronden dat deze geheel voldragen moeten zijn, anders kan een beroep op deze gronden niet tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst leiden. Met de invoering van de cumulatiegrond wordt het mogelijk te ontbinden wanneer de omstandigheden uit twee of meer ontslaggronden (c/t/m h) samengenomen ertoe leiden dat in redelijkheid van de werkgever niet kan worden gevergd dat de arbeidsovereenkomst nog langer voortduurt. Hoewel de cumulatiegrond ook een redelijke grond is, is de toetsing van deze ontslaggrond door de rechter anders dan bij een enkelvoudige ontslaggrond (ongeachte welke). Het legt op de rechter een andere motiveringsplicht. Het brengt tevens met zich dat door de rechter aan beëindiging van de arbeidsovereenkomst op de cumulatiegrond andere (geldelijke) gevolgen kunnen worden verbonden. Er is voor gekozen om in dat verband aan de rechter de bevoegdheid te geven om een extra vergoeding toe te kennen. De rechter is hier echter niet toe verplicht. Ontbinding op de cumulatiegrond leidt dus niet automatisch tot toekenning van een extra vergoeding. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de hoogte van de extra vergoeding variëren.

Toekenning kan geheel uitblijven, maar kan ook leiden tot een extra vergoeding van maximaal 50% van de in die specifieke situatie geldende transitievergoeding. Bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding kan rekening worden gehouden met de mate waarin aan de ontslaggronden is voldaan. Voor de werkgever geldt bovendien dat de mogelijke toekenning van een extra vergoeding bij een ontslag op grond van de cumulatiegroond, een stimulans is om juist te streven naar een ontslag gebaseerd op een geheel voldragen enkele ontslaggrond. De extra vergoeding kan worden toegekend zodat de werknemer wordt gecompenseerd voor het feit dat hij op de cumulatiegroond is ontslagen en de werkgever er niet in is geslaagd een enkelvoudige voldragen ontslaggrond te realiseren. Dat is bij een bedrijfseconomisch ontslag, waaraan door de leden van de D66-fractie wordt gerefereerd, maar ook bij bijvoorbeeld een ontslag wegens (enkel) disfunctioneren anders. Een dergelijk ontslag slaagt alleen als er sprake is van een enkelvoudige voldragen ontslaggrond. Compensatie voor een ontslag op de cumulatiegroond is dan niet aan de orde.

3.1.3

Tevens vragen de leden van de D66-fractie of de regering de zorg deelt over de opwaartse druk op de vergoedingen die binnen het aangepaste stelsel zal ontstaan.

Het onderhavige wetsvoorstel voegt aan het met de Wwz ingevoerde vergoedingensysteem de extra vergoeding toe. Dit is een separate vergoeding, die in aanvulling op de transitievergoeding kan worden toegekend in geval van beëindiging op de cumulatiegroond. De rechter bepaalt of een combinatie van omstandigheden uit de ontslaggronden c tot en met h een redelijke grond voor ontslag oplevert, of die leidt tot toekenning van de extra vergoeding en indien dat het geval is, de hoogte daarvan. De maximering van de extra vergoeding tot 50% van de transitievergoeding draagt bij aan de rechtszekerheid.

De transitievergoeding heeft reflexwerking op de voorwaarden waaronder een arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden eindigt. Aannemelijk is dat ook de extra vergoeding hierbij een rol zal gaan spelen. Naar de mening van de regering weegt de reden van het kunnen toekennen van de extra vergoeding (het kunnen compenseren van de werknemer voor een ontslag op de cumulatiegroond) hiertegen op. De mate waarin de extra vergoeding reflexwerking zal hebben zal ook afhankelijk zijn van de procespositie van partijen: in hoeverre zij van mening zijn dat er sprake is van een voldragen enkele ontslaggrond (waarbij de transitievergoeding naar verwachting het uitgangspunt zal zijn voor de onderhandelingen), een voldragen i-grond (waarbij de onderhandelingspositie van de werknemer voor wat betreft de totale vergoeding niet hoger zal zijn dan 150% van de transitievergoeding) of geen voldragen ontslaggrond (waarbij de werknemer een onderhandelingspositie heeft om een hogere vergoeding af te dwingen). Ook de jurisprudentie over de uitleg van de i-grond en over welke extra vergoeding daarbij onder welke omstandigheden past zal daar op termijn op van invloed zijn.

3.1.4

De leden van de ChristenUnie- en PvdA-fractie vragen waarom de regering het invoeren van de cumulatiegroond noodzakelijk acht. Zij verwijzen daarbij naar de stelling van Prof. Verhulp tijdens de deskundigen bijeenkomst van 12 maart 2019, dat de overgrote meerderheid van de ontslagzaken geschikt wordt. Tevens vragen zij of er onderzoek is dat aan deze maatregel ten grondslag ligt en daarbij rekening houdend met het MKB en grootbedrijf. Zij vragen tevens om een onderbouwing voor de aannahme dat de bestaande huiver aan werkgeverszijde om een vast

dienstverband aan te bieden wordt weggenomen door de invoering van de cumulatiegrond.

De OESO signaleert dat het ontslagrecht in Nederland relatief streng is. Met de introductie van de cumulatiegrond is een versoepeling van het ontslagrecht beoogd. Een versoepeling van het ontslagrecht verkleint het risico voor werkgevers bij het aangaan van een vast contract. Werkgevers zijn daardoor naar verwachting minder terughoudend om een vast contract aan te gaan. (CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid). Daarnaast is geconstateerd dat het in voorkomende gevallen niet mogelijk is de arbeidsovereenkomst te ontbinden, terwijl in redelijkheid van de werkgever niet gevergd kan worden de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. Dit geconstateerde knelpunt werkt door in beëindigingen met wederzijds goedvinden. Dat is niet anders voor het MKB of het grootbedrijf.

3.1.5

Voorts vragen de leden van fractie van de ChristenUnie hoe voorkomen wordt dat misbruik wordt gemaakt van de cumulatiegrond en welke eisen deze nieuwe maatregelen stellen aan de personeelsadministraties van bedrijven.

Als gevolg van de preventieve toetsing van het ontslag door de rechter kan misbruik van de cumulatiegrond niet aan de orde zijn. Met de introductie van de cumulatiegrond is weliswaar beoogd een ruimer bereik aan het ontslagrecht te geven, maar dit doet niet af aan het stelsel van gesloten ontslaggronden met een preventieve toetsing. De cumulatiegrond wordt aan dit stelsel als een separate redelijke benoemde ontslaggrond toegevoegd. Dat betekent dat een werkgever ook een op de cumulatiegrond gebaseerd ontbindingsverzoek moet motiveren en onderbouwen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de werkgever beschikt over een deugdelijk dossier (verondersteld wordt dat met personeelsadministratie door deze leden bedoeld wordt op het ontslagdossier). In dit dossier moeten de aan het verzoek ten grondslag liggende feiten en omstandigheden voldoende zijn onderbouwd en aannemelijk zijn gemaakt. Ook moet de werkgever onderbouwen waarom deze door hem gestelde feiten en omstandigheden een redelijke grond voor ontslag opleveren. Het is vervolgens aan de rechter om te beoordelen of de door de werkgever aangevoerde omstandigheden uit twee of meer gronden in combinatie een redelijke grond vormen, die een ontbinding van de arbeidsovereenkomst rechtvaardigen. Bij deze toets door de rechter wordt ook het verweer van de werknemer meegenomen. Deze preventieve toets zorgt ervoor dat een beroep op de cumulatiegrond met een ondeugdelijk dossier, net als bij een beroep op een enkele ontslaggrond, weinig kansrijk zal zijn.

3.1.6

De leden van de ChristenUnie vragen of met de introductie van de cumulatiegrond in het ontslagrecht naar het oordeel van de regering de gang naar de kantonrechter door werkgevers substantieel wordt vergroot. Zij vragen in dat kader of de regering de verwachting van de Raad voor de Rechtspraak deelt dat het onderhavige wetsvoorstel tot een toename van het aantal arbeidszaken zal leiden en of de Raad voor de Rechtspraak deze piekbelasting aan kan. Ook de leden van de CDA- en PvdA-fractie vragen hiernaar.

Met de invoering van de cumulatiegrond wordt niet gebroken met het huidige gesloten stelsel van ontslaggronden. De cumulatiegrond is een separate redelijke ontslaggrond die aan het gesloten stelsel wordt toegevoegd. Volgens het advies van de Raad voor de Rechtspraak van

17 juni 2018 wordt in de eerste periode na invoering van de cumulatiegroond een toename verwacht van het aantal rechtszaken. De rechtspraak zal de grenzen van de cumulatiegroond gaan opzoeken en zal gaan aftasten hoe de extra vergoeding zal worden berekend. Na verloop van tijd zal volgens de Raad een daling mogelijk zijn omdat de cumulatiegroond meer schikkingsmogelijkheden biedt, waardoor minder zaken aan de rechter voorgelegd zullen hoeven worden. In de begroting van de Rechtspraak zal, zodra inderdaad een piek zichtbaar is, deze volumeverhoging voor de jaren daarna meegenomen worden in de verwachte te financieren productie.

3.1.7

De leden van de CDA-, 50Plus- en de SGP-fractie vragen waarom de regering er nu al voor kiest om de WWZ op het punt van het ontslagrecht aan te passen nog voordat de WWZ is geëvalueerd?

Met de Wwz is het ontslagrecht gewijzigd. De voorgestelde introductie van de cumulatiegroond vormt een aanvulling op het ontslagrecht dat met de Wwz is gewijzigd. De regering acht het niet wenselijk de uitkomst van de evaluatie van de Wwz in 2020 af te wachten alvorens de cumulatiegroond te introduceren, gelet op de in de praktijk gebleken behoefte aan de aanpassing van het ontslagrecht. De regering verwijst hiervoor ook naar het antwoord dat is gegeven op vraag 1.5.

De uitgevoerde internetconsultatie heeft deze behoefte bevestigd. Daarnaast gaf de Raad van State aan dat de cumulatiegroond kansen biedt om knelpunten te verminderen en gaf de Raad voor de Rechtspraak aan dat de introductie van de cumulatiegroond de rechter meer armslag zal geven en dat de rechter deze ruimte naar verwachting ook zal benutten.

3.1.8

De leden van de CDA- en VVD-fractie vragen of de recente uitspraken van de Hoge Raad (16 februari 2018) zijn meegenomen bij de formulering van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen toe te lichten of en hoe de beschikkingen van de Hoge Raad duiding hebben gegeven aan het huidige ontslagrecht. De leden van de VVD-fractie vragen of in het kader van deze uitspraken de invoering van de cumulatiegroond niet prematuur is. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe de regering de behoefte aan de cumulatiegroond apprecieert tegen de achtergrond van de beschikking van de Hoge Raad.

Door de uitspraken van de Hoge Raad van 16 februari 2018, waarin onder meer over de toepassing van het wettelijk bewijsrecht in ontbindingsprocedures is geoordeeld, heeft de rechtspraak meer zekerheid gekregen over de ruimte die de rechter heeft bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een redelijke ontslaggrond. Dat laat onverlet dat zich situaties kunnen voordoen waarin door de werkgever niet voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat sprake is van één enkelvoudige voldragen ontslaggrond, maar niettemin in redelijkheid niet van de werkgever kan worden gevergd om de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. De cumulatiegroond, waarbij een combinatie van omstandigheden uit meerdere ontslaggronden tezamen een redelijke grond vormen, geeft rechters de mogelijkheid om in die situatie toch tot ontbinding over te gaan als in redelijkheid van de werkgever niet kan worden gevergd de arbeidsovereenkomst te laten voortduren. De cumulatiegroond blijft daarom nodig voor die gevallen waarin ontslag in de rede ligt, maar door de werkgever slechts meerdere ontslaggronden gedeeltelijk onderbouwd kunnen worden.

3.1.9

De leden van de CDA-fractie vragen of het de bedoeling van de regering is dat de cumulatiegroond een oplossing is voor een beperkt aantal gevallen of dat deze grond in het gros van de ontslagzaken zal worden aangevoerd.

Het is niet beoogd dat de cumulatiegroond straks als standaardontslaggrond voor alle gevallen gaat gelden. In dat verband is relevant te vermelden dat ook bij een beroep op de cumulatiegroond door de rechter preventief wordt getoetst of sprake is van een redelijke grond. Alleen dan zal het verzoek van de werkgever op deze grond tot ontbinding kunnen leiden.

Of de cumulatiegroond straks in het gros van de ontslagzaken door werkgevers zal worden opgevoerd, zal de praktijk moeten uitwijzen, maar is op zichzelf geen onrealistische verwachting. Daarbij wenst de regering op te merken dat een ontslag op basis van de cumulatiegroond voor de werkgever kostbaar kan zijn vanwege de mogelijkheid dat de rechter de werkgever aan het ontslag een extra vergoeding koppelt, die kan oplopen tot 50% van de transitievergoeding. Daarmee wordt de werkgever gestimuleerd het verzoek tot ontbinding te baseren op een enkelvoudige, voldragen, ontslaggrond.

3.1.10

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de keuze die is gemaakt voor een maximum van 50% transitievergoeding en waarom dit tot meer rechtszekerheid zou leiden.

Met het vastleggen van een maximumpercentage van de extra vergoeding wordt aan partijen (zowel werkgever als werknemer) vooraf rechtszekerheid gegeven. Zo weten zij beiden op voorhand hoe hoog de extra vergoeding maximaal zal zijn en komen zij niet voor verrassingen te staan. Het niet maximeren van de extra vergoeding zal leiden tot rechtsonzekerheid, waardoor vaker een beroep op de rechter zal worden gedaan en minder zaken zullen worden geschikt. Daarnaast zal de hoogte van de extra vergoeding sterker uiteenlopen als daaraan geen maximum is verbonden, met in het verlengde daarvan een hogere risico-opslag bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden. De regering heeft bij de keuze voor een maximum van 50% een evenwicht proberen te vinden in de belangen van zowel werknemers als werkgevers. Werknemers worden gecompenseerd voor een ontslag op basis van omstandigheden uit meerdere ontslaggronden; werkgevers kunnen weliswaar worden geconfronteerd met een extra vergoeding, maar de ontslagkosten zullen hiermee niet te hoog oplopen.

3.1.11

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie de stelling te onderbouwen dat de extra vergoeding een stimulans is voor werkgevers om te komen tot een beter ontslagdossier ten behoeve van een ontslag op een enkele voldragen ontslaggrond.

Bij de keuze van een werkgever om zich in het kader van een voorgenomen ontslag te beroepen op de cumulatiegroond dan wel op een van de enkelvoudige gronden c tot en met h zal het risico meewegen dat de rechter de werkgever bij ontbinding op de cumulatiegroond kan veroordelen tot betaling van een extra vergoeding. Teneinde dit risico te vermijden zal de werkgever de voorkeur geven aan een beëindiging op een enkelvoudige voldragen grond. Een ontbindingsverzoek op een enkelvoudige grond is pas succesvol als deze grond voldragen is. Daarvoor is een deugdelijk en goed onderbouwd dossier vereist. Op deze manier zorgt invoering van de extra vergoeding ervoor dat werkgevers, om tot een voldragen enkelvoudige rechtsgrond te komen en niet te

worden geconfronteerd met een extra vergoeding, een beter dossier opbouwen.

3.1.12

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister waarom de van de preventieve toetsing uitgezonderde werknemers in art. 7:671 lid 1 BW (huishoudelijk personeel, statutair bestuurders, geestelijken) geen recht hebben op een verhoogde transitievergoeding in geval van opzegging van hun arbeidsovereenkomst op grond van de cumulatiegroond.

De van de preventieve toets uitgezonderde werknemers krijgen als gevolg van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen juist wel recht op een verhoogde vergoeding. De regering heeft daartoe in het wetsvoorstel een wijziging voorgesteld in artikel 682 van boek 7 BW. De regering heeft voor toepassing van de cumulatiegroond en het daaraan verbonden recht op een eventuele extra vergoeding namelijk geen onderscheid willen maken tussen categorieën werknemers voor wie de preventieve ontslagtoets al dan niet geldt. Voor werknemers voor wie de preventieve ontslagtoets niet geldt (kortgezegd huishoudelijk personeel, statutair bestuurders, geestelijken en werknemers in het bijzonder onderwijs aan wie een zogenoemd identiteitsontslag is verleend) is in artikel 682 van boek 7 BW opgenomen dat ook zij zich tot de rechter kunnen wenden met het verzoek om een extra vergoeding wanneer zij op basis van de cumulatiegroond zijn ontslagen. Het concept van het wetsvoorstel waarop in het kader van de internetconsultatie kon worden gereageerd, bevatte deze wijziging overigens nog niet.

3.1.13

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het gesloten stelsel van ontslaggronden dat met de Wwz is ingevoerd door invoering van de cumulatiegroond wordt losgelaten. Zij vragen wat de meerwaarde van de cumulatiegroond is, als het niet de bedoeling is om het stelsel van gesloten ontslaggronden los te laten. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar de meerwaarde van de cumulatiegroond.

Met de introductie van de cumulatiegroond wordt niet gebroken met het gesloten stelsel van ontslaggronden, maar wordt de cumulatiegroond als extra grond aan de bestaande ontslaggronden toegevoegd. Hierdoor kunnen omstandigheden uit meerdere ontslaggronden tezamen tot ontbinding leiden. Ook deze grond is een zogenoemde redelijke grond en ontbinding van de arbeidsovereenkomst op deze grond is pas mogelijk als de rechter na toetsing van deze grond tot het oordeel is gekomen dat van een redelijke grond sprake is en herplaatsing niet mogelijk is. In de praktijk blijkt dat zich situaties voordoen waarin ontbinding van de arbeidsovereenkomst gerechtvaardigd wordt geacht, terwijl niet aan één van de redelijke gronden voor ontslag is voldaan. Rechters kunnen in het huidige stelsel van ontslaggronden de arbeidsovereenkomst niet ontbinden als niet wordt voldaan aan een van de redelijke gronden, terwijl in redelijkheid van de werkgever niet meer gevraagd kan worden de arbeidsovereenkomst voort te zetten. Zij kunnen daar onvoldoende maatwerk leveren. Het gaat dan om omstandigheden uit verschillende ontslaggronden die afzonderlijk onvoldoende zijn om een redelijke grond vormen, maar waarbij het gezien het geheel van de omstandigheden redelijk wordt geacht dat de arbeidsovereenkomst eindigt. Met de introductie van de cumulatiegroond wordt geregeld dat bij een cumulatie omstandigheden uit meer ontslaggronden ontslag mogelijk wordt als daartoe op grond van het geheel van omstandigheden een redelijke grond bestaat.

3.1.14

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie waarom gekozen is voor de nieuwe cumulatiegrond, nu de mogelijkheid om ontslaggronden te cumuleren reeds (Asscher escape) bestaat.

Zoals gezegd biedt het huidige stelsel geen mogelijkheid om omstandigheden uit verschillende ontslaggronden te laten cumuleren. Voor de beantwoording van de vraag wordt ervan uitgegaan dat de leden van de GroenLinks-fractie hebben bedoeld te verwijzen naar de situatie waarbij de werkgever het ontbindingsverzoek primair baseert op (bijvoorbeeld) de d-grond (disfunctioneren) en subsidiair op de g-grond (verstoorde arbeidsverhouding). De rechter heeft in dat geval de mogelijkheid om wanneer ontbinding op de primair aangedragen ontslaggrond disfunctioneren, niet mogelijk is omdat deze grond niet voldragen is, te beoordelen of ontbinding op de subsidiaire grond wel mogelijk is. De rechter zal echter alleen dan ontbinden als de subsidiaire aangevoerde grond, wel geheel voldragen is. Wanneer ook deze grond niet geheel voldragen is, kan ontbinding niet aan de orde zijn.

3.1.15

De leden van de 50Plus-fractie vragen of het onderhavige wetsvoorstel de rechter voldoende ruimte biedt om naar redelijkheid en billijkheid een ontslagvergoeding toe te kennen die als het om een oudere werknemer gaat ook rekening houdt met diens arbeidsmarktpositie en het zogenaamde pensioen-gat.

Met de invoering van de transitievergoeding is een geüniformeerde vergoeding geïntroduceerd, waarin onder meer de gevolgen van het ontslag zijn verdisconteerd en waarmee de rechtszekerheid wordt bevorderd. Het bieden van extra ruimte bij de vaststelling van de hoogte van de transitievergoeding werkt juridisering in de hand en leidt tot rechtsonzekerheid. Bij het bepalen van de hoogte van de extra vergoeding spelen de door de leden van de 50Plus-fractie genoemde elementen arbeidsmarktpositie en pensioen geen rol. Er is in dit stelsel geen ruimte om rekening te houden met dergelijke factoren. Voor de specifieke groep oudere werknemers die vlak voor het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd hun baan verliezen, geen nieuwe baan meer kunnen vinden en die de transitievergoeding vaak gebruiken als overbrugging van het inkomensverlies tot aan de pensioenleeftijd, wordt een wetsvoorstel waarmee de Wet inkomensvoorziening voor oudere werknemers (IOW) wordt verlengd voorbereid⁶⁵. Hiermee wordt de inkomenszekerheid van deze groep oudere werklozen vergroot en het vangnet voor deze groep uitgebreid.

3.1.16

Vervolgens vragen de leden van de 50Plus-fractie of het vereiste van «ernstig» verwijtbaar handelen voor een extra vergoeding niet te rigide geformuleerd is. Zij vragen of deze extra vergoeding niet ook moet worden toegekend bij verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever.

Het criterium ernstig verwijtbaar handelen of nalaten speelt bij het bepalen van de hoogte van de extra vergoeding geen rol. Wanneer de rechter de arbeidsovereenkomst ontbindt op de cumulatiegrond heeft hij de mogelijkheid om een extra vergoeding toe te kennen aan de werknemer. De rechter bepaalt de hoogte van de extra vergoeding aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij kan rekening worden gehouden met de mate waarin aan de omstandigheden uit de ontslaggronden c tot en met h is voldaan.

⁶⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 62.

Een situatie waarin het criterium «ernstig verwijtbaar handelen of nalaten» wel een rol speelt is die waarin de rechter wordt verzocht te beoordelen of een zogenoemde billijke vergoeding moet worden toegekend. Bedoeld is om dat slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk te maken en dus alleen in situaties waarin sprake is van «ernstig» verwijtbaar handelen. Een dergelijke situatie staat los van de vraag of de arbeidsovereenkomst dient te worden ontbonden op de cumulatiegrond en of een extra vergoeding (te onderscheiden van een billijke vergoeding) dient te worden toegekend.

3.1.17

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering met cijfers de behoefte aan de cumulatiegrond kan onderbouwen. Zij vragen daarbij ook (cijfermatig) in te gaan op de ontwikkeling van het aantal ontslagzaken bij de kantonrechter sinds de WWZ, en de ontwikkeling ten aanzien van de beschikkingen (inclusief afwijzingspercentage) met betrekking tot de d-grond. Ook vragen zij naar het percentage gedwongen ontslagen buiten de kantonrechter om.

Zoals eerder opgemerkt blijkt in de praktijk dat zich situaties voordoen waarin ontbinding van de arbeidsovereenkomst gerechtvaardigd wordt geacht, terwijl niet aan één van de redelijke gronden voor ontslag is voldaan⁶⁶. Rechters kunnen in het huidige stelsel van ontslaggronden de arbeidsovereenkomst niet ontbinden als niet wordt voldaan aan een van de redelijke gronden, terwijl in redelijkheid van de werkgever niet meer gevraagd kan worden de arbeidsovereenkomst voort te zetten. Zij kunnen daar onvoldoende maatwerk leveren. Ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal ontslagzaken sinds de WWZ blijkt uit het Evaluatieonderzoek ontbindingspraktijk WWZ 2015–2018⁶⁷ (op grond van een analyse van alle gepubliceerde en ongepubliceerde uitspraken betreffende de ontbindingsrechtspraak voor de periode juli 2015 tot en met juli 2018) dat het percentage afwijzingen sinds de inwerkingtreding van de WWZ (gemiddeld 36%) hoger is dan voor de WWZ (gemiddeld 9%). Geconcludeerd wordt dat drie jaar na de inwerkingtreding van de WWZ vier keer zoveel afwijzingen plaatsvinden ten opzichte van de pre-WWZ-periode. Uit dit onderzoek volgt ook dat in genoemde periode van de 148 keer dat (in de gepubliceerde rechtspraak) een ontbindingsverzoek door de werkgever gebaseerd werd op de d-grond 42 keer werd toegewezen (28%) en 106 keer (72%) werd afgewezen. Geconcludeerd wordt dat het sinds de invoering van de Wwz aanmerkelijk moeilijker is geworden om een werknemer via een ontbindingsprocedure te ontslaan. Voor wat betreft de gedwongen ontslagen buiten de kantonrechter om wordt aangenomen dat in de jaren 2015 en 2016 samen naar schatting in totaal 225 duizend werknemers ontslagen zijn. Ongeveer 70 procent daarvan was een ontslag met wederzijds goedvinden, ongeveer 20 procent ging via UWV en 4 procent via de kantonrechter. De rest betreft ontslag op staande voet.⁶⁸

3.1.18

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat volgens kantonrechter Ulrici de nieuwe optelsom er niet noodzakelijkerwijs toe zal leiden dat rechters meer vaste contracten gaan ontbinden. Zij vragen de regering op een reactie op deze bewering.

⁶⁶ Rapport evaluatie Ontslaggronden Wwz, UvA/Hugo Sinzheimer Instituut, 29 juni 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 351, nr. 18)

⁶⁷ Tijdschrift Arbeidsrecht Praktijk 2018, 10 (Houweling e.a.)

⁶⁸ SEO-rapport «De kosten van ontslag met wederzijds goedvinden voor werkgevers», Amsterdam mei 2017, p. 55.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat de leden van de PvdA-fractie verwijzen naar hetgeen kantonrechter Ulrici hierover tijdens het Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer heeft opgemerkt. Het is juist dat niet zondermeer vaststaat dat rechters met de i-grond meer gaan ontbinden. Echter, daar staat tegenover dat evenmin kan worden uitgesloten rechters meer gaan ontbinden. De Raad voor de Rechtspraak heeft in het advies⁶⁹ aangegeven dat deze bepaling de rechter meer armslag zal geven en dat hij deze ruimte naar verwachting ook zal benutten. Het doel van de cumulatiegrond is niet dat er meer ontbonden wordt, maar het doel van deze maatregel is om de mogelijkheid te creëren arbeidsovereenkomsten te ontbinden in situaties waarin door een combinatie van omstandigheden uit de verschillende ontslaggronden, voortzetting van de arbeidsovereenkomst in redelijkheid van de werkgever niet meer gevegd kan worden. Daarbij geldt dat steeds getoetst moet worden of voldaan is aan deze redelijke grond, alvorens de kantonrechter zal overgaan tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

3.1.19

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom ervoor gekozen is de transitievergoeding te verhogen tot 150%? Waarom bijvoorbeeld niet 125%, of 175%? Hoe zullen rechters in de praktijk de extra vergoeding gaan berekenen. Zij wijzen er daarbij op dat volgens professor Verhulp de mededelingen daarover in het memorie van toelichting (p. 65) kant noch wal raken. In dat kader vragen ook de leden van de SP-fractie waarom de regering deze vergoeding willen beperken tot anderhalf keer de transitievergoeding.

Bij de keuze de extra vergoeding te maximeren op 50% van de transitievergoeding heeft de regering getracht om enerzijds recht te doen aan de wens om de werknemer in voldoende mate te compenseren voor een ontslag dat is ingegeven door omstandigheden uit meerdere ontslaggronden, en anderzijds om ervoor te zorgen dat de kosten voor de werkgever niet te hoog oplopen. Uiteraard is elke keuze voor de hoogte enigszins arbitrair, maar met 50% heeft de regering een balans gevonden. De regering geeft rechters bij de berekening van de extra vergoeding vrijheid om de vergoeding zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het specifieke geval. Zo krijgen zij maximale speelruimte om maatwerk te bieden. De regering heeft in het kader van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer⁷⁰ meer houvast gegeven voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding door aan te geven dat rekening kan worden gehouden met de mate waarin aan de omstandigheden uit de ontslaggronden c tot en met h is voldaan. Daarbij is toegelicht dat wanneer de rechter van oordeel is dat een of meer van de ontslaggronden waarop de cumulatiegrond is gebaseerd bijna voldragen is, dit aanleiding zou kunnen zijn voor een lagere extra vergoeding. Als sprake is van een cumulatie van ontslaggronden die ieder voor zich in veel mindere mate voldragen zijn, kan de rechter dit als aanleiding zien om een hogere extra vergoeding toe te kennen. Daaraan heeft de regering toegevoegd dat zich dit in de jurisprudentie verder zal moeten uitkristalliseren.

3.1.20

De leden van de PvdA-fractie vragen of er weer vuistregels zullen ontstaan voor de vaststelling van de hoogte van de extra vergoeding, zoals bijvoorbeeld een matige arbeidsmarktpositie is standaard + 25%. Zij vragen of de regering het wenselijk acht, hoewel de billijke vergoeding losstaat van de transitievergoeding, dat er een verband ontstaat als de

⁶⁹ Kamerstukken II 2018/2019, 35 074, nr. 3.

⁷⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 35 074 nr. 9, p. 57.

kantonrechter de (ernstige) verwijtbaarheid van de werkgever meeneemt in de hoogte van de extra transitievergoeding.

De regering ziet de transitievergoeding, de extra vergoeding en de billijke vergoeding als drie te onderscheiden vergoedingen met elk een eigen toetsingskader. Gelet op de handvatten die de regering voor het bepalen van de hoogte van de extra vergoeding heeft gegeven is (ernstige) verwijtbaarheid geen element dat wordt meegewogen in de hoogte van de extra vergoeding. Ernstige verwijtbaarheid is een aspect dat meeweegt in het kader van de billijke vergoeding; de hoogte van de extra vergoeding is afhankelijk van de mate waarin aan de omstandigheden uit de gronden c tot en met h is voldaan. De arbeidsmarktpositie van de werknemers wordt bij het bepalen van de hoogte van de extra vergoeding niet meegewogen.

3.1.21

De leden van de SGP fractie vragen of met de invoering van de cumulatieve grond de oude situatie wordt hersteld, waarin de kantonrechter een arbeidsovereenkomst kon ontbinden (bijvoorbeeld op grond van «gewichtige» redenen). Dit terwijl aan de andere kant de kantonrechter niet de vrijheid krijgt zelf de ontslagvergoeding (bijvoorbeeld met behulp van de oude kantonrechtersformule) vast te stellen ter compensatie.

De regering benadrukt dat met de introductie van de cumulatieve grond niet is beoogd terug te keren naar de «oude situatie», waarin geen sprake was van een gesloten stelsel van ontslaggronden. Ook de cumulatieve grond is een benoemde, redelijke ontslaggrond, die pas tot ontbinding leidt als de rechter van oordeel is dat daaraan is voldaan. De vergoeding die de werknemer in het kader van een ontbinding op basis van de cumulatieve grond toekomt is de wettelijke vastgelegde transitievergoeding, eventueel vermeerderd met een extra vergoeding, waarvan de rechter de hoogte vaststelt. Los daarvan kan de rechter een billijke vergoeding toekennen als sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever.

3.1.22

De leden van de SP-fractie vragen voor welk probleem de cumulatieve grond een oplossing biedt. Zij stellen dat het nu ook al voorkomt dat werknemers ontslagen worden zonder dat één van de acht harde gronden voor ontslag uit de Wet werk en zekerheid van toepassing is. Dit ofwel middels een vaststellingsovereenkomst ofwel door een uitspraak van de rechter.

Voor het antwoord op de vraag waarom de invoering van de cumulatieve grond noodzakelijk is, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.1.4. In aanvulling daarop merkt de regering op dat volgens het stelsel van de Wwz, ontslag pas mogelijk is als aan één van de benoemde ontslaggronden is volledig is voldaan en als herplaatsing niet mogelijk is of niet in de rede ligt. De suggestie dat een rechter de arbeidsovereenkomst zal ontbinden zonder dat een van de door de werkgever aangevoerde ontslaggronden voldragen is, is onjuist. Ook als een werkgever zich primair op de ene en subsidiair op een andere ontslaggrond beroept, zal ontbinding pas aan de orde zijn als de primaire of subsidiaire grond volledig voldragen is. Dat werkt door in de praktijk waarin partijen een vaststellingsovereenkomst sluiten en in onderling overleg tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst wordt overgegaan.

3.2 Transitievergoeding

3.2.1

De leden van de D66-fractie vragen om een empirische onderbouwing waarmee wordt aangetoond dat de aanpassingen rondom de transitievergoeding leiden tot een betere doorstroming naar een vaste aanstelling. Ook vragen zij op welke termijn deze betere doorstroming zichtbaar zou moeten worden, en hoe die termijn zich verdraagt met de voorgenomen monitoring van de wetseffectiviteit.

De maatregelen op het gebied van de transitievergoeding uit het onderhavige wetsvoorstel hebben tot doel om de kosten minder bepalend te laten zijn voor de vorm van het contract dat gekozen wordt. Daarvoor is bezien welke drempels de huidige instituties opwerpen. Op het gebied van de transitievergoeding is dat ten eerste het onderscheid tussen de eerste twee jaren van het dienstverband en de jaren daarna. Ten tweede zorgen hoge ontslagkosten bij werknemers met een lang dienstverband ervoor dat een vast contract minder aantrekkelijk is voor werkgevers.⁷¹ De aanpassingen in de opbouw van de transitievergoeding verkleinen de kostenverschillen tussen vaste en flexibele werknemers, terwijl de totale kosten voor werkgevers afnemen.⁷² Dit maakt het aangaan van een vast contract relatief aantrekkelijker. Door het wegnemen van dergelijke drempels, werkt de regering aan een arbeidsmarkt waarin instituties niet in de weg staan aan het aanbieden van contractvormen die passen bij de aard van het werk.

Bij de evaluatie van de Wab zal bezien worden hoe de maatregelen, in onderlinge samenhang bezien, hebben bijgedragen aan een nieuwe balans op de arbeidsmarkt. De evaluatie zal vijf jaar na inwerkingtreding van de wet plaatsvinden. Uit deze evaluatie zal ook moeten blijken of de maatregelen in voldoende mate tot de genoemde effecten hebben geleid.

3.2.2

De leden van de D66-fractie vragen naar de uitwerking van de motie Van Weyenberg c.s. over de individuele leerrekening en de mogelijke samenloop met de mogelijkheid tot het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding. Ook vragen deze leden of dit onderwerp belegd is bij de commissie Borstlap.

Op basis van de motie⁷³ over de regeling van de individuele leerrekening en de regeling rondom het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding zal een analyse plaatsvinden van het huidige systeem, waarin bezien wordt of en hoe beide regelingen op dit moment samenlopen. Ook zal uiteengezet worden waar op dit vlak mogelijk knelpunten zitten, en wat mogelijkheden zouden kunnen zijn om beide regelingen te stroomlijnen. De Tweede Kamer zal naar verwachting voor de zomer van 2019 worden geïnformeerd over de uitwerking van de motie.

Dit specifieke onderwerp is niet expliciet belegd bij de Commissie regulering van werk. De commissie is onafhankelijk, en gaat over haar eigen analyse en over wat zij in haar analyse meeneemt en betreft. Het arbeidsrecht, waaronder het ontslagrecht, valt binnen het adviesdomein van de commissie.

3.2.3

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering inzicht heeft in welk deel van de transitievergoeding door werknemers besteed wordt om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren.

⁷¹ CPB (2015) Kansrijk arbeidsmarktbeleid.

⁷² CPB (2017) Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord.

⁷³ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 59.

In een recent onderzoek van de Universiteit Tilburg onder bijna 2.000 boventallige werknemers geeft 26% van de werknemers aan dat zij de transitievergoeding zullen inzetten of hebben ingezet voor Van Werk Naar Werk-activiteiten.⁷⁴ In de evaluatie van de Wwz zal aandacht besteed worden aan de vraag waar de werknemer de transitievergoeding aan besteedt.

3.2.4

De leden van de VVD-fractie vragen of inzicht bestaat in het mogelijke financiële gevolg van het recht op de transitievergoeding vanaf dag één. Deze leden vragen verder of de totale omvang van de nieuwe regeling van de transitievergoeding is berekend en zo niet, of de Minister een berekening wil overleggen.

Deze vraag van de leden van de VVD-fractie wordt zo begrepen dat allereerst gevraagd wordt wat de financiële gevolgen van de specifieke maatregel transitievergoeding vanaf dag 1 zijn. Vervolgens wordt gevraagd naar de financiële gevolgen van alle aanpassingen die er zijn op het gebied van de transitievergoeding, inclusief berekening.

Uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) blijkt dat er jaarlijks ongeveer 600.000 baanbeëindigingen zijn op initiatief van de werkgever (exclusief faillissement) of met wederzijds goedvinden. Dit omvat ook baanbeëindigingen van rechtswege, waarbij de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever niet is voortgezet. Bij deze baanbeëindigingen is, met uitzondering van de categorie wederzijds goedvinden, de wettelijke transitievergoeding verschuldigd. Baanbeëindigingen met wederzijds goedvinden zullen veelal een vergoeding kennen waarbij de transitievergoeding als referentie wordt gebruikt, daarom zijn deze beëindigingen ook meegenomen in het berekenen van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

De maatregel transitievergoeding vanaf dag 1 zorgt ervoor dat ook transitievergoeding betaald moet worden bij beëindiging van arbeidsovereenkomsten die korter dan 2 jaar duren. Bij circa 70% van de 600.000 baanbeëindigingen gaat het om een arbeidsovereenkomst met een duur korter dan 2 jaar. De gemiddelde duur van de arbeidsovereenkomst bij baanbeëindiging voor deze groep is circa 9 maanden. Bij de berekening is uitgegaan van het gemiddelde brutoloon inclusief bijzondere beloningen van € 35.000 per jaar; op maandbasis gaat het om € 2.917. Dit betekent dat per saldo de werkgeverslasten met ruim € 300 mln. stijgen als gevolg van de maatregel transitievergoeding vanaf dag 1.

Naast het afschaffen van de referentieperiode van 2 jaar, waardoor de transitievergoeding op macroniveau voor ongeveer € 300 mln. werkgeverslasten zorgt, vervalt ook de afronding van de berekening op halve jaren. Dit leidt tot een verhoging van de werkgeverslasten met € 44 mln.

Daartegenover staat dat in het onderhavige wetsvoorstel een verlaging van de transitievergoeding bij dienstverbanden van tien jaar of langer is opgenomen. Dit zorgt voor een verlaging van de werkgeverslasten op het gebied van de transitievergoeding van ruim € 500 mln. Voor nadere uitwerking van deze berekeningen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.⁷⁵

⁷⁴ Overstappen op de arbeidsmarkt – een onderzoek naar Van Werk Naar Werk-beleid en – trajecten, Celsus juridische uitgeverij, Weert, januari 2019, p. 28–29.

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 94–96.

Werkgeverslasten als gevolg van de maatregelen op het gebied van de transitievergoeding

Recht op transitievergoeding vanaf begin dienstverband	350
w.v. dienstverbanden korter dan 2 jaar	306
w.v. pro rato berekenen	44
Verlagen van de opbouw	- 518

Daarnaast vervalt, reeds volgens huidig recht, per 1 januari 2020 de regeling op grond waarvan een hogere opbouw geldt voor werknemers die bij ontslag 50 jaar of ouder zijn en een dienstverband van 10 jaar of langer hebben. Dit levert een additionele lastenvermindering voor werkgevers op van € 350 mln.

3.2.5

De leden van de fractie van 50PLUS vragen, naar aanleiding van de positionpaper van Evert Verhulp dd. 12 maart 2019, wat de gevolgen zijn van de verlagingen voor met name een oudere werknemer, en of de versoering van de transitievergoeding er niet toe leidt dat oudere werknemers sneller ontslagen zullen worden.

De wijzigingen op het terrein van de transitievergoeding zijn erop gericht verschillen tussen contractvormen te verkleinen. Dit houdt enerzijds in dat werknemers met kortdurende, veelal tijdelijke, contracten een transitievergoeding zullen ontvangen. Anderzijds heeft het verkleinen van de verschillen tot gevolg dat (veelal oudere) werknemers met een langdurig dienstverband een lagere transitievergoeding ontvangen. De lagere transitievergoeding draagt bij aan de versoepeling van het ontslagrecht, waarmee het vaste contract aantrekkelijker gemaakt wordt. De versoepeling van het ontslagrecht zal er in het algemeen toe leiden dat de ontslagmogelijkheden verruimd worden. Dit geldt dus niet alleen voor oudere werknemers. Dit alles heeft daarmee óók tot gevolg dat werkgevers minder drempels ervaren bij het aangaan van (nieuwe) vaste contracten. Dit resulteert naar verwachting in minder terughoudendheid in het aannamebeleid, ook waar dat oudere werknemers betreft.

3.2.6

De leden van de 50PLUS-fractie vragen naar de gevolgen van de versoering van de transitievergoeding voor het pensioengat voor de oudere werknemer bij ontslag tot de AOW-gerechtigde leeftijd. De verlaging van de transitievergoeding is niet alleen onwenselijk, maar ook discriminatoir ten opzichte van de oudere werknemer, aldus deze leden.⁷⁶

De maatregelen die de regering voorstelt op het terrein van de transitievergoeding zijn bedoeld om verschillen in kosten tussen langdurige en kortdurende contracten te verkleinen. Hiermee is beoogd het vaste contract aantrekkelijker te maken. Dit zorgt ervoor dat de drempel voor werkgevers om met werknemers een contract voor onbepaalde tijd aan te gaan, verlaagd wordt. Ook oudere werknemers hebben hier baat bij. Voor de specifieke groep oudere werknemers die vlak voor het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd hun baan verliezen, geen nieuwe baan meer kunnen vinden en die de transitievergoeding vaak gebruiken als overbrugging van het inkomensverlies tot aan de pensioenleeftijd, wordt een wetsvoorstel voorbereid waarmee de Wet inkomensvoorziening voor oudere werknemers (IOW) wordt verlengd.⁷⁷ Hiermee wordt de inkomens-

⁷⁶ Voorbeeld (werknemer 58 jaar oud, bruto maandsalaris 2750,-, ontslag na 40 jaar dienstverband: Kantonrechttersformule: € 108,625,-, sinds de Wwz: € 50.41 6,67: bij de Wab: € 36.666.67).

⁷⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 62.

zekerheid van deze groep oudere werklozen vergroot en het vangnet voor deze groep uitgebreid.

De regeling is niet discriminatoir ten opzichte van de oudere werknemer.

De transitievergoeding is straks immers voor elke werknemer gelijk, ongeacht zijn leeftijd of de lengte van het dienstverband.

3.2.7

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister erkent dat met name de groep oudere werknemers, die nu 10 jaar of langer in dienst zijn bij dezelfde werkgever, onevenredig hard wordt getroffen door de aanpassing van de regels rondom de transitievergoeding, omdat de overgangsregeling als geformuleerd in artikel 7:673a lid 1 BW, per 1 januari 2020 vervalt. Ook vragen deze leden of de Minister bereid is de gevolgen van het verlagen van de transitievergoeding voor oudere werknemers te verzachten, bijvoorbeeld door verlenging van de overgangsregeling uit artikel 7:673a, lid 1, BW.

De 50-plusregeling waar de leden van de GroenLinks-fractie naar verwijzen, is een tijdelijke regeling die in de Wwz is opgenomen en die vervalt met ingang van 1 januari 2020. Het vervallen van deze maatregel gelijktijdig met de beoogde inwerkingtreding van de transitievergoeding-maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel, zorgt er inderdaad voor dat met name oudere werknemers vanaf dat moment een lagere transitievergoeding zullen ontvangen bij ontslag dan voor of ten tijde van de Wwz. Naar de mening van de regering is de wijziging van de opbouw van de transitievergoeding echter wenselijk om daarmee de kostenverschillen tussen langdurige (veelal vaste) en kortdurende (veelal flexibele) contracten te verkleinen. Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen geldt voor iedere werknemer dat de opbouw van transitievergoeding 1/3 bruto maandsalaris per dienstjaar bedraagt.

Naast het verkleinen van de verschillen zorgt de lagere opbouw van de transitievergoeding voor het verlagen van de drempel voor werkgevers om een vast contract aan te bieden, ook aan oudere werknemers. Op grond van deze overwegingen is bij de zoektocht naar een nieuwe balans binnen de transitievergoeding gekozen voor de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel. Wel is naar aanleiding van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de brief van 5 februari 2019⁷⁸ toegezegd om een wetsvoorstel in te dienen om de IOW te verlengen, zodat oudere werknemers tegemoet worden gekomen.

3.2.8

De leden van de PvdA-fractie vragen reactie op de voorspelling van professor Verhulp dat de compensatieregeling transitievergoeding meer dan een miljard euro zal kosten en zal leiden tot een grote druk om iedereen bij het einde van de arbeidsovereenkomst een transitievergoeding te betalen.

Voor wat betreft de kosten van de compensatieregeling bij langdurige arbeidsongeschiktheid deelt de regering de analyse van professor Verhulp. De kosten van het compenseren van de transitievergoeding bij ontslag na langdurige ziekte in het eerste jaar na inwerkingtreding van deze regeling (vanaf 1 april 2020) bedragen naar verwachting ongeveer een miljard euro. Dit komt omdat tijdens het eerste jaar na inwerkingtreding van de compensatieregeling ook compensatie zal worden verstrekt over de betaalde (transitie)vergoedingen vanaf 1 juli 2015 tot aan het moment van invoering van deze regeling. De structurele jaarlijkse kosten zijn geraamd op € 190 mln.

⁷⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 62.

De stelling van professor Verhulp dat de compensatieregelingen voor de transitievergoeding zullen leiden tot de situatie dat de werknemer in allerlei omstandigheden de werkgever onder druk kan zetten en zo altijd een vergoeding bij ontslag kan afdwingen, wordt niet gedeeld. Met de invoering van de transitievergoeding is gekozen voor een wettelijk genormeerde vergoeding bij – in beginsel – elke beëindiging van de arbeidsovereenkomst, mits het initiatief voor de beëindiging wordt genomen door de werkgever.

De compensatie van de transitievergoeding bij ontslag van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer ziet op de zeer specifieke situatie dat een werknemer twee jaar lang arbeidsongeschikt is geweest. Daarmee kan niet gesteld worden dat in het algemeen meer druk op werkgevers uitgeoefend kan worden om over te gaan tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst om een andere reden.

Ook de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen tweede compensatieregeling voor de transitievergoeding, namelijk voor die situaties dat de werkgever (of zijn nabestaanden) de onderneming beëindigt als gevolg van pensionering, ziekte of overlijden, zal naar de mening van de regering niet snel leiden tot de situatie dat werknemers hun werkgevers onder druk zullen zetten om de onderneming te beëindigen in plaats van te verkopen. Allereerst zal een werkgever die zijn onderneming met winst kan verkopen, dit altijd verkiezen boven het beëindigen van een onderneming waarbij de werkgever per saldo geen winst maakt. Ook voor werknemers zal in de meeste gevallen een verkoop gunstiger zijn dan de beëindiging van de onderneming waar zij werkzaam zijn. Bij verkoop kan sprake zijn van een overgang van onderneming, waardoor geen sprake is van ontslag. Dit is in de meeste gevallen te prefereren boven de situatie dat een onderneming beëindigd wordt, waarna de werknemer weliswaar een transitievergoeding ontvangt, maar tegelijkertijd ook werkloos raakt en vanuit die positie weer op zoek zal moeten naar een nieuwe baan. De compensatieregeling bij bedrijfsbeëindiging zal op zichzelf staand niet leiden tot meer druk op werkgevers om tot beëindiging over te gaan, en kan dit effect daarmee ook niet hebben op beëindigingen buiten de specifieke bedrijfsbeëindiging om.

3.2.9

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom voor de verlaging van de transitievergoeding is gekozen voor een periode van tien jaar.

In het huidige recht is de hoogte van de transitievergoeding bepaald op 1/6 bruto maandsalaris per half dienstjaar voor de duur van de eerste tien jaar van de arbeidsovereenkomst. Als de arbeidsovereenkomst langer dan tien jaar duurt, wordt de opbouw verhoogd naar ¼ bruto maandsalaris per half dienstjaar. De gedachte hierachter was dat een werknemer die langer dan tien jaar in één functie werkzaam was, minder mobiel zou zijn op de arbeidsmarkt en dat daarom een hogere vergoeding gerechtvaardigd was. In het onderhavige wetsvoorstel wordt gekozen voor een eenduidige opbouw van de transitievergoeding van 1/3 bruto maandsalaris per dienstjaar ongeacht de lengte van het dienstverband. Deze (lineaire) opbouw geeft werknemers die langer dan tien jaar in één functie werkzaam zijn voldoende mogelijkheden om te werken aan hun mobiliteit. De koppeling van de opbouw aan het aantal dienstjaren zorgt namelijk nog steeds voor een hogere transitievergoeding bij een langer dienstverband.

3.2.10

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de inbreng van arbeidsrechtadvocaat Maarten van Gelderen dat oudere werknemers in

vaste dienst bij ontslag zwaar getroffen worden om een kwantitatieve duiding van deze stelling.

In de rondetafelbijeenkomst over onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de heer Van Gelderen aangegeven dat oudere werknemers ten opzichte van de Wwz 40% minder transitievergoeding zullen ontvangen, en ten opzichte van de kantonrechtर्सformule 70% minder vergoeding zullen ontvangen, uitgaande van de nieuwe berekening van de transitievergoeding. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op de kwantitatieve effecten van de wijzigingen op het gebied van de transitievergoeding.⁷⁹ Zo ontving een 58-jarige werknemer met een dienstverband van 40 jaar bij een bruto maandsalaris van € 2.250 bijvoorbeeld bij ontslag onder de kantonrechtर्सformule € 88.875. Onder de Wwz (structurele situatie) ontvangt deze werknemer € 41.250 aan transitievergoeding. Na inwerkingtreding van de Wab zal deze werknemer € 30.000 transitievergoeding ontvangen.

3.2.11

De leden van de SP-fractie vragen wat de dringende redenen waren voor het afschaffen van de verhoging in de transitievergoeding die in de Wwz is opgenomen, nog voor de evaluatie van de wet heeft plaatsgevonden.

Het kabinet heeft ervoor gekozen met aanpassingen op het gebied van enkele knelpunten niet te wachten op de evaluatie van de Wwz omdat op dit moment al enkele knelpunten uit de samenleving naar voren zijn gekomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de ondersteuning van werkgevers en werkenden om een arbeidsrelatie aan te gaan die past bij de aard van het werk en bij de behoeften van betrokkenen. In het geval van de transitievergoeding zorgen de wijzigingen voor een gelijkmatige opbouw van de vergoeding over het hele dienstverband. Deze gelijkmatige opbouw zorgt ervoor dat er geen prikkel meer bestaat om een dienstverband te beëindigen net voordat de termijn van twee jaar verstreken is en er transitievergoeding betaald zou moeten worden. De voorgestelde wijziging van de opbouw zorgt ook voor een kleiner verschil tussen kortdurende en langdurige contracten en tot verbetering van de (vrijwillige) mobiliteit van oudere werknemers, wat leidt tot het verminderen van drempels om werknemers in vaste dienst te nemen.

4. WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract

4.1

De leden VVD-fractie vragen de regering om een reactie op het feit dat werkgevers bij jongeren vaak de weektabel toepassen, terwijl het amendement-Stoffer c.s. regelt dat voor personen onder de 21 jaar per aangifteperiode dient te worden bepaald of aan de voorwaarden wordt voldaan voor de toepassing van de lage WW-premie.

Sommige werkgevers hanteren een loontijdvak van een week en passen dus de weektabel toe. Op grond van de wet moeten de premies worden berekend op het genietingsmoment per loontijdvak, in casu per week. Werkgevers doen echter doorgaans loonaangifte per aangiftetijdvak van een maand of vier weken. Bij het indienen van de loonaangifte geven werkgevers aan hoeveel uren in het betreffende aangiftetijdvak zijn verloond en dragen zij tevens de hoge of de lage WW-premie af. In het betreffende amendement is aangesloten bij de verloonde uren in de loonaangifte. Op het moment dat de werkgever loonaangifte doet, is het aantal verloonde uren bekend en is dus duidelijk welke WW-premie van toepassing is. In sommige gevallen waarbij de weektabel gehanteerd is,

⁷⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 9, p. 86.

kan dat betekenen dat de werkgever, voordat de loonaangifte wordt gedaan en de premie wordt afgedragen, een herrekening van de verschuldigde premie moet maken. Overigens worden momenteel de specificaties van de loonaangifteset voor 2020 uitgewerkt. Salarisadministrateurs en ontwikkelaars van salarissoftware zijn daarbij nauw betrokken, zodat mogelijke problemen in de aangiftepraktijk zoveel mogelijk vooraf ondervangen worden.

4.2

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een uitvoerig onderbouwde cijfermatige voorspelling van de regering over de effectiviteit van de aanpassingen met betrekking tot de premiedifferentiatie naar aard van het contract. Daarbij vragen zij de regering om inzichtelijk te maken welke ontwijkingsmogelijkheden de werkgevers hebben en de mate waarin zij naar de verwachting van de regering gebruik zullen maken van deze ontwijkingsmogelijkheden.

Zoals in de memorie van toelichting opgemerkt is de prikkel om vaste contracten aan te bieden in de toekomst leidend voor de premiestelling. Het is op dit moment niet mogelijk om de effecten van verschillende varianten door te rekenen. Daarom is de schadelast van vaste en tijdelijke contracten als uitgangspunt genomen. Na inwerkingtreding zal vervolgens worden gezien wat de effecten zijn van de prikkel, in combinatie met de andere maatregelen van dit wetsvoorstel. Van tijd tot tijd zal met de sociale partners worden bekeken of het gehanteerde verschil tussen de hoge en lage WW-premie nog het beoogde effect heeft. De regering erkent dat sommige werkgevers zullen proberen om de hoge WW-premie te omzeilen voor arbeidsrelaties die in werkelijkheid flexibel zijn. Daarom zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat werkgevers in bepaalde situaties met terugwerkende kracht de hoge premie moeten afdragen, zelfs als in eerste instantie aan de voorwaarden voor de lage premie werd voldaan. Deze situaties zijn aangekondigd in paragraaf 4.3.1 van de memorie van toelichting. De werkgever kan de hoge WW-premie op diverse legale wijzen vermijden. Een werkgever kan er bijvoorbeeld voor kiezen om binnen de grenzen van de wet een zelfstandige in te schakelen. Het is onwenselijk als zelfstandigen door werkgevers worden ingezet enkel en alleen om de hoge WW-premie te vermijden. De regering is gelijktijdig bezig met maatregelen betreffende de inzet van zelfstandigen waardoor misbruik van deze situatie voorkomen kan worden. Een andere mogelijkheid is het inlenen van personeel via een uitzendbureau, waarbij de inlenende onderneming niet zelf werkgever is en dus geen premies afdraagt, maar het uitzendbedrijf (dat ook in de meeste gevallen de hoge WW-premie zal moeten afdragen). Werkgevers kunnen gebruik maken van jongeren tot 21 jaar in overeenkomsten voor ten hoogste 12 uur per week waarop de lage premie van toepassing is. Tot slot valt te denken aan het bieden van een BBL-plaats waardoor de lage premie verschuldigd is. In strijd met de wet kan de werkgever handelen door opzettelijk verkeerde informatie over de aard van het contract op te nemen in de loonaangifte en op de loonstrook, waardoor er sprake kan zijn van valsheid in geschrifte. Het is per definitie niet volledig te voorzien in welke mate werkgevers gebruik zullen maken van legale mogelijkheden om de hoge premie te ontgaan en van ontwijkingsmogelijkheden in strijd met de wet. Toezicht en handhaving vindt plaats om fraude aan te pakken. Daarnaast vindt monitoring plaats om ontwijking te voorkomen en zo nodig de herzieningssituaties aan te passen.

4.3

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de opmerking van professor Roozendaal dat onder omstandigheden de werkgever de verhoogde premie met terugwerkende kracht verschuldigd is als een werknemer zelf ontslag neemt of verwijtbaar werkloos wordt. Op welke wijze draagt deze «boete», zo vragen zij, bij aan het verkleinen van de kloof tussen vast en flex?

Indien de werknemer zelf ontslag neemt of verwijtbaar werkloos wordt, zal in het algemeen geen recht op werkloosheidsuitkering ontstaan en is er geen grond voor herziening van de premie met terugwerkende kracht. Bij einde van de dienstbetrekking door ontslagname door de werknemer binnen twee maanden na aanvang van de dienstbetrekking is het recht op werkloosheidsuitkering niet relevant en wordt voorkomen dat de werkgever alsnog de hoge premie is verschuldigd. Als hiervoor een uitzondering zou worden gecreëerd, zouden UWV en de Belastingdienst bij alle gevallen van einde dienstbetrekking moeten nagaan of ontslagname door de werknemer zich heeft voorgedaan en of de werkgever daarvan geen verwijt kan worden gemaakt. Dit is voor deze organisaties niet uitvoerbaar en handhaafbaar. In een systeem dat zo eenvoudig mogelijk uitvoerbaar moet zijn, is zoals professor Roozendaal al veronderstelt, het niet te vermijden dat niet altijd recht kan worden gedaan aan de omstandigheden van het geval. Gelet op het belang van de herzieningssituaties om omzeiling van de lage premie te voorkomen en omdat het naar verwachting slechts een beperkt aantal gevallen betreft, namelijk vaste contracten die binnen twee maanden op initiatief of door toedoen van de werknemer worden beëindigd, vindt de regering dat in dit geval te billijken.

4.4

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op de geuite zorgen dat premiedifferentiatie negatieve gevolgen heeft voor de zorg voor ouderen. Voorts vragen zij de regering om een reactie op het pleidooi van zorgondernemers voor nadere uitzonderingen op de toepassing van de hoge WW-premie, in het bijzonder inzake: (1) verloonde uren voor zorgdiensten die buiten de contractuele arbeidsduur vallen; (2) vormen van tijdelijke contracten zoals oriëntatiebanen; (3) keuzemogelijkheden tot omzetting van tijd in geld.

Vanuit de zorgsector zijn zorgen geuit over de gevolgen van de nieuwe premiesystematiek, specifiek ten aanzien van de situatie waarin de lage premie met terugwerkende kracht wordt herzien omdat 30% meer uren verloond zijn dan contractueel overeengekomen. Naar aanleiding daarvan heeft de regering overleg gevoerd met Brancheorganisaties Zorg (BoZ), met als doel inzicht te verkrijgen in de precieze afspraken die over de beloning van bijzondere diensten worden gemaakt in cao's. Naar aanleiding van deze gesprekken constateert de regering dat cao-afspraken vaak zo zijn vormgegeven dat er geen sprake is van verloonde uren in de loonaangifte. In sommige gevallen bepaalt de precieze voorkeur van de werkgever of de werknemer hoe de geconsigneerde of beschikbare uren gecompenseerd worden of er wel of geen sprake is van verloonde uren. Bij tijd-voor-tijdregelingen is er bijvoorbeeld meestal geen sprake van verloonde uren. Wanneer geen sprake is van een verloond uur, telt dit uur uiteraard niet mee in de berekening of het percentage van 30% wordt overgeschreden met betrekking tot de herziening van de lage premie. De regering is daarom tot de conclusie gekomen dat eventuele overschrijdingen van de 30%-norm veelal niet zullen voortkomen uit het verrichten van bijzondere diensten en dat de geuite zorgen op dit vlak weggenomen kunnen worden. Van uitzonderingen voor bijzondere tijdelijke contracten, zoals oriëntatiebanen, is de regering geen voorstander omdat zulke contracten de werknemer niet de zekerheid van een vast contract bieden.

Werkgevers en werknemers hebben thans, afhankelijk van de cao, vaak al keuzemogelijkheden tot omzetting van tijd in geld. De manier waarop deze omzetting doorwerkt in de premiesystematiek, hangt af van de vormgeving van de omzetting. In bepaalde gevallen is er feitelijk sprake van meerwerk en kan de omgezette tijd (deels) kwalificeren als verloonde uren.

4.5

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de sectorindeling een gewaardeerde grondslag voor samenwerking in sectoren is, aldus professor Roozendaal onder verwijzing naar het Sociaal akkoord van 2014 en het advies van de SER uit 2015 over de financiering van de WW. Daarbij worden de eindevaluaties pas in 2020 verwacht. Daarom vragen de leden van de fractie van de PvdA waarom de regering er dan niet voor kiest om de premiedifferentiatie te combineren met de huidige sectorindeling.

De regering heeft drie redenen om niet binnen de sectorpremies te differentiëren naar de aard van het contract. Ten eerste is de prikkel om WW-schadelast te beperken in het huidige systeem niet groot. Dat komt doordat er geen prikkel is voor individuele werkgevers. WW-lasten worden immers collectief gedragen in een sector waardoor een werkgever geen direct financieel nadeel ondervindt van het ontslag van een werknemer. Door het loslaten van de sectorindeling en het invoeren van een gedifferentieerde premie naar aard van het contract heeft een individuele werkgever een veel directere mogelijkheid om zijn WW-lasten te sturen. Ten tweede is de sectorindeling verouderd waardoor er steeds meer indelingsvraagstukken ontstaan die de Belastingdienst en werkgevers veel tijd kosten. Het leidt bovendien tot shopgedrag van sommige werkgevers om een zo laag mogelijke premie te kunnen afdragen. Een aangepaste sectorindeling zou deze problemen deels kunnen wegnemen, maar niet volledig. Zo lang er verschillende sectoren blijven bestaan, blijven er immers grensgevallen. Ten derde heeft de Belastingdienst aangegeven WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract niet in combinatie met de sectorindeling te kunnen uitvoeren.

4.6

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de afschaffing van de sectorfondsen en het voorstel om de positieve vermogens die in de bestaande sectorfondsen overblijven, over te hevelen naar het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Zij vragen om een appreciatie van de eerlijkheid en rechtvaardigheid van dit voorstel en vernemen graag van de regering wat het verwachte effect op de betrouwbaarheid van de overheid zal zijn.

In de meeste sectorfondsen is een positief of negatief vermogen ontstaan doordat de gerealiseerde WW-lasten en loonsommen afweken van de geraamde lasten en loonsommen. Bovendien hebben enkele sectoren de afgelopen jaren gekozen voor extra vermogensopbouw ten behoeve van de premiestabiliteit. Bij de vaststelling van de sectorpremies voor 2019 heeft het UWV rekening gehouden met de afschaffing van de sectorfondsen en de sectorpremies zo laag mogelijk vastgesteld. Voor enkele sectoren (Bouwbedrijf, Besloten busvervoer, Textielindustrie, Dakdekkersbedrijf, Hout en emballage industrie, Timmerindustrie, Visserij, Vervoer KLM, en Steenhouwersbedrijf) is het niet mogelijk gebleken om de sectorpremie zo vast te stellen dat het voorziene overschot eind 2019 nihil is. De regering erkent dat dit voor de betreffende sectoren onwenselijk is, met name voor de sectoren die bewust een vermogenoverschot hadden opgebouwd. De regering heeft dan ook gezocht naar manieren om verdere vermogensafbouw mogelijk te maken, maar heeft helaas geen

uitvoerbare en uitlegbare oplossingen kunnen vinden. Daarnaast geldt dat enkele sectoren met een positief overschot vanaf 2020 waarschijnlijk juist lagere premies gaan betalen, zoals zichtbaar in paragraaf 4.3.7 van de memorie van toelichting. Alles overziend, vindt de regering het daarom te billijken dat ook positieve fondsvermogens in 2020 overgaan in het Algemeen Werkloosheidsfonds.

4.7

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de sectorpremie nadelig is, maar dat in sommige sectoren, zoals de landbouw, fondsvorming wordt benut door deze in te zetten op voorkoming van werkloosheid. Zij vragen welke vervangende instrumenten de regering voorziet.

De regering waardeert initiatieven van sectoren, waaronder de agrarische sector, om gezamenlijk werkloosheid te beperken en duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Daarbij wordt benadrukt dat de afschaffing van de sectorfondsen voor de WW geen gevolgen heeft voor private sectorale fondsen, zoals O&O-fondsen. Zulke fondsen opereren onafhankelijk van de sectorfondsen voor de WW. Het is geenszins de bedoeling met de afschaffing van de sectorfondsen afbreuk te doen aan deze initiatieven. Ook in de nieuwe systematiek hebben werkgevers en werknemers baat bij de ontwikkeling van sectorale initiatieven om de duurzame inzetbaarheid van werknemers te bevorderen. Betere faciliteiten om werknemers vitaal inzetbaar te houden, maken het immers aantrekkelijker om werknemers in vaste dienst te nemen. De regering beoogt met dit voorstel dan ook zeer zeker niet initiatieven van cao-partijen en O&O-fondsen op dit terrein te verminderen.

4.8

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van een opmerking van professor Roozendaal, of de regering een boete van 100% van de niet-betaalde premie voldoende afschrikwekkend acht en zo ja, waarom. Bij een jaarloon op minimumloonniveau gaat het bijvoorbeeld om ca € 1.000 per jaar.

Indien ten onrechte de lage premie in plaats van de hoge premie is afgedragen, is de werkgever achteraf alsnog het verschil verschuldigd tussen de lage en de hoge premie, ofwel 5% van het loon. Eventueel is ook een vergrijpboete verschuldigd die op grond van artikel 67cc van de Algemene wet inzake rijksbelastingen kan oplopen tot ten hoogste 100% van het bedrag dat als gevolg van het verstrekken van onjuiste gegevens ten onrechte niet is betaald. De hoogte van deze boetes wordt vastgesteld met inachtneming van de beleidsregels in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (BBBB) dat aangeeft welke percentages daarbij als uitgangspunt worden gehanteerd. De regering acht deze boete voldoende afschrikwekkend. In ernstige gevallen kan worden overgegaan tot strafrechtelijke vervolging.

4.9

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat werkgevers door amendement nr. 60 (21-minnders), waarin het percentage van de lage premie van toepassing is indien het een werknemer betreft die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, mits het aantal verloonde uren in het aangiftetijdvak van vier weken niet meer bedraagt dan 48 uur, dan wel in een aangiftetijdvak van een maand niet meer bedraagt dan 52 uur, op deze wijze gestimuleerd worden om scholieren en studenten in te zetten. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie naar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor de leeftijdsgrens van 21 jaar.

De regering acht het wenselijk voor de ontwikkeling van scholieren en studenten dat zij de mogelijkheid krijgen om naast hun school, opleiding of studie werkervaring op te doen. Jongeren verrichten deze arbeid veelal als bijbaan. De arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer is daardoor in zijn aard vaak tijdelijk; na afronding van de opleiding gaat de werknemer doorgaans elders werk verrichten. Stimulering van het aangaan van een vast contract door middel van WW-premiedifferentiatie heeft daarom vermoedelijk beperkt effect op deze categorie van werkenden. Echter, voorkomen moet worden dat ook contracten met jongeren die voltijds werkzaam zijn in een reguliere baan standaard onder de lage premie zouden vallen. Voor deze groep werkenden is het immers wenselijk dat hun werkgevers worden gestimuleerd hen in vaste dienst te nemen. Daarom is gekozen voor een urengrens van twaalf gewerkte uren per week. Deze grens benadrukt dat de uitzondering geldt voor arbeid die van bijkomstige aard is. Daarnaast is gekozen voor een leeftijdsgrens van 21 jaar. Tot 21 jaar geldt namelijk de onderhoudsplicht voor de ouders.

4.10

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering aannemelijk kan maken of een WW-premieverschil tussen tijdelijke en vaste contracten van 5 procentpunt tot gevolg heeft dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt gemaakt om werknemers voor onbepaalde tijd in dienst te nemen en of daar onderzoek naar is gedaan. In het vervolg daarop vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe het percentage van 5 procentpunt premieverschil tot stand is gekomen

WW-premiedifferentiatie is één van de onderdelen van het samenhangend pakket aan maatregelen die onderdeel uitmaken van dit wetsvoorstel. Het geheel aan maatregelen op het terrein van het ontslagrecht, het flexrecht en de financiering van de WW verkleint de verschillen in kosten en risico's tussen vaste en flexibele contracten, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan. Een kwantitatieve voorspelling van de effecten van het wetsvoorstel als geheel of van de premiedifferentiatie specifiek is helaas niet te maken; zie ook het antwoord op vraag 5.1.1. Het verschil van vijf procentpunten tussen de hoge en de lage premie is gebaseerd op onderzoek naar de WW-schadelast van flexibele en vaste contracten. Onderzoek naar het beroep op de WW vanuit vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten laat zien dat het verband tussen contractvorm en beroep op de WW niet eenduidig te beschrijven is en bovendien sterk afhangt van de conjunctuur. De regering heeft de resultaten van studies van SEO Economisch Onderzoek en analyses door UWV en SZW naast elkaar gelegd en op basis daarvan gekozen voor een hoge premie die circa 2,5 à 3 keer hoger is dan de lage premie. Omgerekend naar een vast verschil komt deze verhouding neer op een hoge premie die vijf procentpunt hoger is dan de lage premie. De hoge en lage premie zullen jaarlijks worden vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zie ook de memorie van toelichting paragraaf 4.3.4.).

4.11

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of handhaafbaarheid via de loonstrook niet een te zwak borgingsmiddel is.

De weergave van de aard van het contract op de loonstrook is een van de middelen om de juiste afdracht van de premie te borgen. In het wetsvoorstel zijn daarnaast diverse andere maatregelen opgenomen om de juistheid van de loonaangifte en de premieafdracht te waarborgen en misbruik te voorkomen, zoals de vier situaties waarin met terugwerkende kracht de hoge premie moet worden betaald. Daarnaast vindt er ook risicogericht toezicht plaats door de

Belastingdienst en is er informatie-uitwisseling tussen UWV en de Belastingdienst. Daarmee is naar het oordeel van de regering de handhaafbaarheid voldoende gewaarborgd.

5. Financiële gevolgen, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid

5.1 Financiële gevolgen

5.1.1

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de kennismemingskosten voor 350.000 bedrijven ongeveer € 3.000.000 zullen bedragen, derhalve nog geen € 10 per onderneming. De leden van de VVD-fractie vragen waarop dit standpunt omtrent de kennismemingskosten per onderneming is gebaseerd.

Aangenomen is dat het gemiddeld 15 minuten per bedrijf kost om kennis te nemen van de wet- en regelgeving. Dit is de tijdsbesteding die hoort bij matig complexe regelgeving (in tegenstelling tot eenvoudig of complex). Daarbij is meegenomen dat niet alle regelgeving uit de Wab voor alle bedrijven relevant is. Zo is de regelgeving rondom payroll alleen van belang voor bedrijven die zich bezighouden met payroll. Veruit het grootste deel van de genoemde 350.000 bedrijven betreft kleine bedrijven, waarvoor veelal een deel van de Wab van belang zal zijn. De regeldrukraming is getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

5.1.2

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het genoemde bedrag voor eenmalige aanpassingskosten van € 1.200.000 zijn te herleiden en vastgesteld wanneer mogelijk meer dan 200.000/300.000 arbeidsovereenkomsten (jaarlijks) moeten worden aangepast als gevolg van de maatregelen op het gebied van payroll. Zij wijzen op de berekening van een gemiddelde arbeidsduur voor een arbeidskracht waarbij vele situaties in ogenschouw moeten worden genomen en gewogen. Zij vragen hoe bij de voorbereiding van de Wab rekening is gehouden met de zeer diverse dagelijkse praktijk van uitzendondernemingen en hun opdrachtgevers.

Aangenomen is dat het aanpassen van 200.000 arbeidsovereenkomsten per arbeidsovereenkomst gemiddeld circa 10 minuten duurt. Daarbij is meegenomen dat de overheid zorgt voor duidelijke voorlichting en mogelijk checklijsten. Daarnaast is verondersteld dat de tijdsbesteding per arbeidsovereenkomst beperkt wordt doordat in één keer een groot aantal arbeidsovereenkomsten aangepast wordt (schaalvoordelen). Daarnaast is relevant dat ook bij uitzenden nu al de normale arbeidsduur van de cao van de inlener geldt en bij loon ook onregelmatigheidstoeslagen en dergelijke al gelden. Veel van de voorbeelden van regels die de leden van de VVD-fractie noemen moeten door uitzendbureaus dus reeds worden gevolgd. Dit betekent dus een beperkte tijdsbelasting. De regeldrukraming is getoetst door het ATR.

5.1.3

De structurele regeldruk wordt geschat op € 300.000 per jaar. De leden van de VVD-fractie vragen hoe, uitgaande van meer dan 10.000 uitzendbedrijven in Nederland, gemiddeld € 30 meerkosten voor de structurele regeldruk is te herleiden en hoe dat bedrag is opgebouwd. Ook vragen zij hoe de regering toezicht wil houden op het beperken van de kosten tot dat gemiddelde bedrag van € 30 per uitzendbedrijf als dat een realistische kostenpost zou zijn.

De structurele regeldruk voor bedrijven is in de memorie van toelichting geraamd op € 7,6 miljoen. Van dit bedrag heeft € 0,3 miljoen betrekking

op payrollling (getoetst door het ATR). De structurele regeldrukkosten voor payrollling hangen samen met het feit dat tussentijdse wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden en pensioenregelingen bij de opdrachtgever kunnen leiden tot herziening van de arbeidsovereenkomsten van de payrollwerknemers. De verwachte impact op de regeldruk wordt beperkt doordat cao's en arbeidsvoorwaardenreglementen (waarin de arbeidsvoorwaarden van de opdrachtgever zijn omschreven) gemiddeld genomen een looptijd van enkele jaren hebben. Aangenomen is dat ongeveer een kwart van de payrollwerknemers structureel (langer dan 2 jaar) werkzaam is en dat dus voor ongeveer 50.000 werknemers tussentijdse wijzigingen tussen de opdrachtgever en het payrollbedrijf moeten worden uitgewisseld. Daarnaast wordt de regeldruk beperkt doordat ook nu al cao's gecontroleerd moeten worden omdat het loon van uitzendwerknemers afhankelijk is van de cao. Tot slot zijn in het wetsvoorstel maatregelen genomen om de regeldruk van deze bedrijven te beperken. Zo is in het wetsvoorstel de verplichting opgenomen dat de opdrachtgever de arbeidsvoorwaarden die bij hem gelden zal moeten mededelen aan het payrollbedrijf. Dit betekent een verlichting voor de regeldruk, omdat het payrollbedrijf deze niet zelf hoeft te achterhalen. Per bedrijf dat zich bezig houdt met payrollling is rekening gehouden met zo'n € 100 aan kosten (er zijn naar verwachting ruim 3.000 bedrijven / uitzendbureaus die zich met payrollling bezig houden).⁸⁰

De Wab zal vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden. Uiteraard zullen ook signalen vanuit de samenleving serieus genomen worden.

Structurele regeldrukkosten:

- Payrolling	0,3
- Oproep	0,8
- Transitievergoeding	2,5
- Financiering WW	4,0
<hr/>	
TOTAAL structurele kosten (op jaarbasis)	7,6

5.1.4

Op welke gronden, zo vragen deze leden, is de regering van oordeel dat de kennisnemingskosten van de Wab voor 200.000/300.000 payrollmedewerkers en 950.000 oproepwerknemers (met een gemiddeld uurloon van € 15) € 1.000.000 bedragen?

Aangenomen is dat kennisneming van de maatregelen voor burgers matig ingewikkeld is (in tegenstelling tot eenvoudig of complex). De tijdsbesteding horend bij matige complexiteit is, conform het handboek regeldruk, 5 minuten. Per payrollmedewerker/oproepkracht gaat het daarmee om 5 minuten * € 15 = € 1,25. In de beantwoording zijn de kennisnemingskosten, gezien de onzekerheid, afgerond op hele miljoenen; onafgerond gaat het om € 1,4 miljoen. De regeldrukraming is getoetst door het ATR.

5.1.5

De leden van de VVD wijzen erop dat de kosten van het aanbieden van een vaste urenomvang voor 120.000 oproepwerknemers worden geschat op € 800.000. Dat is dus nog geen € 7 per arbeidskracht. Uitgaande van een uurloon voor een administratief medewerker van bijna € 40 heeft deze medewerker net iets meer dan 10 minuten de tijd om de gemiddelde urenomvang van een arbeidskracht over de voorafgaande 12 maanden te berekenen, de uitkomst van de berekening in een nieuwe arbeidsovereen-

⁸⁰ Voor een uitgebreide toelichting op de berekening van 3000 bedrijven die zich met payrollling bezighouden, zie: Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 XV, nr. 11, p. 77.

komst te vervatten, deze aan de betreffende arbeidskracht toe te sturen, uitleg te geven, discussie te voeren, enzovoorts. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening blijft dat de Wab ook vanwege het kostenaspect uitvoerbaar is.

Het klopt dat gerekend is met een tijdbesteding van 10 minuten. Wel is het zo dat tegenover de extra kosten voor de werkgever een gelijk geraamde tijdsbesparing voor werknemers staat. Immers, voorheen moest een werknemer zelf bij zijn werkgever een beroep doen op een bepaalde omvang van de bedongen arbeid, en eventueel hiervoor een gang naar de rechter maken. Die mogelijkheid staat nog steeds open, maar zal naar verwachting minder vaak gebruikt worden. Daarnaast valt de 12 maandengrens ook samen met de grens waarop veel bedrijven hun jaarlijkse functioneringsgesprek doen. Het uitleg geven en eventueel discussie voeren kan dan ook tijdens deze functioneringsgesprekken plaatsvinden. Dit betekent een tijdsbeperking voor de werkgever en werknemer. De regeldrukraming is getoetst door het ATR.

5.1.6

De leden van de VVD-fractie vragen of er studies bekend zijn aangaande het substitutie-effect van de prijsstijgingen van de flexarbeid. Hoeveel uitzendbedrijven en met name payrollbedrijven zullen naar de verwachting van de Minister de bedrijfsuitoefening beëindigen, respectievelijk failliet gaan, zo vragen deze leden

Doel van het wetsvoorstel is te voorkomen dat payrolling wordt gebruikt om te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Bedrijven die daar nu een verdienmodel van hebben gemaakt, zullen hun bedrijfsvoering op het wetsvoorstel moeten aanpassen. De regering kan niet uitsluiten dat payrollbedrijven die ingezet worden om te concurreren op arbeidsvoorwaarden, inderdaad mogelijk hun bedrijfsuitoefening moeten beëindigen, of failliet gaan, als zij de arbeidsvoorwaarden die ze nu niet bieden alsnog moeten bieden en de inlener niet bereid is om hiervoor te betalen. Dat is een bedoeld gevolg van de wet, nu voorkomen moet worden dat er wordt geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden bij payrolling. Payrollbedrijven die nu de arbeidsvoorwaarden van de inlener volgen en geen gebruik maken van een uitzendbeding of van de verruimde ketenregeling zullen minder gevolgen van het wetsvoorstel ondervinden. Zij voldoen immers al aan de nieuwe wettelijke plichten en de ontzorgende functie die zij vervullen blijft met dit wetsvoorstel in stand.

5.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

5.2.1

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag waarom de Wet DBA nog steeds niet wordt gehandhaafd en welke lessen daaruit moeten worden getrokken voor dit wetsvoorstel. Ook de leden van de VVD-fractie vragen de Minister om te onderbouwen waarom de Wab is te handhaven, in relatie tot de thematiek van de Wet DBA.

De regering werkt hard aan de maatregelen waarmee, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden, wordt tegengegaan zoals aangegeven in de brief «Voortgang uitwerking maatregelen werken als zelfstandige».⁸¹ De handhaving van de Wet DBA door de Belastingdienst is opgeschort tot in ieder geval 1 januari 2020, met uitzondering van kwaadwillenden. Tot dat de nieuwe maatregelen zijn ingevoerd, streeft het kabinet naar een balans tussen enerzijds het vermijden van onnodige onzekerheid onder opdracht-

⁸¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 311, nr. 207.

nemers en hun opdrachtgevers en anderzijds handhaving op kwaadwillendheid. Sinds 1 juli 2018 is de handhaving niet meer beperkt tot de meest ernstige gevallen van kwaadwillendheid, maar is de handhaving verbreed tot alle kwaadwillenden.

De Wab bestaat uit meerdere onderdelen, waar verschillende instanties (Belastingdienst, UWV, Inspectie SZW) een handhavende rol hebben. Zoals uiteen is gezet in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting hebben de Belastingdienst en het UWV een uitvoeringstoets uitgebracht en heeft de Inspectie SZW een handhavingstoets uitgebracht. Deze partijen zijn ook betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Daarnaast bevat ook de Wab zelf een aantal maatregelen ter stimulering van de naleving en handhaving van de wet. Daarom acht de regering deze wet handhaafbaar voor verschillende partijen.

5.2.2

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering inschat dat werkgevers, in het bijzonder in het MKB, om zullen kunnen gaan met de nieuwe, onverminderd zeer complexe, randvoorwaarden waar zij rekening mee hebben te houden, mede in het licht van de door de WRR gememoreerde grenzen aan het burgerlijk «doenvermogen».⁸² Zij vragen ook of de regering de zorg deelt dat de voorgestelde invoeringstermijnen zeer krap zijn.

De regering vindt het uiteraard van belang dat werkgevers, ook in het MKB, voldoende tijd hebben om in te kunnen spelen op de wijzigingen met dit wetsvoorstel worden beoogd. De regering is van mening dat dit het geval is. Uit de diverse reacties op de internetconsultatie valt op te maken dat zowel vanuit werkgevers- als vanuit werknemerszijde geanticipeerd wordt op het in werking treden van onderhavig wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft gezien het gevoerde maatschappelijke debat over de toekomst van de arbeidsmarkt reeds de nodige ruchtbaarheid gekregen. Daarnaast zal de regering zoals met elke nieuwe wet een voorlichtings-traject starten, om zowel werkgevers als werknemers te informeren over de wetswijzigingen. Hierbij zal extra rekening worden gehouden met het bereiken en informeren van de doelgroep oproepwerknemers.

5.2.3

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het realistisch is dat de Belastingdienst de beoogde rol kan spelen bij de handhaving van de nieuwe, wereldwijd unieke premiedifferentiatie binnen de WW, gegeven de grote beheersopgaven waarmee deze dienst al zo lang worstelt en of de invoeringstermijn daarvoor wel ruim genoeg is.

De vormgeving van de nieuwe premiesystematiek is in nauw overleg met het UWV en de Belastingdienst tot stand gekomen. De Belastingdienst heeft uitvoeringstoetsen uitgebracht op het wetsvoorstel en de lagere regelgeving en heeft aangegeven dat de regeling uitvoerbaar is per 2020. Ook voor het UWV is invoering per 2020 haalbaar. Dat laat onverlet dat de invoering een majeure wijziging in de loonaangifte betreft en een grote opgave betekent voor de Belastingdienst en het UWV. De regering zal in de aanloop naar de invoeringsdatum daarom zeer nauw blijven samenwerken met de betrokken uitvoerders en de implementatie en invoering aandachtig monitoren. Daarmee acht de regering invoering per 2020 haalbaar en verantwoord.

5.2.4

⁸² WRR-rapport «Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid».

Professor Laagland stelt in haar position paper dat de arbeidsmarkt er niet mee gediend is dat bedrijven en werknemers met steeds weer nieuwe regels te maken krijgen die vaak ook nog verduidelijking via rechtspraak vereisen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich tot die opmerking verhoudt.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar vraag 1.8.

5.2.5

In het rapport «Weten is nog geen doen» beveelt de WRR aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling «doenlijk» is voor burgers. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om de «doenvermogenstoets» uit te voeren voor het voorliggende wetsvoorstel vanuit het perspectief van zowel burgers als kleine werkgevers.

De WRR heeft in het rapport «Weten is nog geen doen» aanbevolen om bij voorgenomen beleid en regelgeving een doenvermogenstoets uit te voeren. Het kabinet heeft in de reactie op het rapport deze aanbeveling overgenomen. De doenvermogenstoets maakt nu onderdeel uit van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Ten tijde van het opstellen van de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel was deze doenvermogenstoets nog geen onderdeel van het IAK. Niettemin is in de uitwerking van het voorstel wel rekening gehouden met het doenvermogen; zo is dit in de memorie van toelichting bij de uitwerking van de maatregelen rond oproepcontracten expliciet betrokken. De regering is niet voornemens alsnog een doenvermogenstoets te doen, omdat zij van mening is dat er bij de uitwerking, toetsing en behandeling van het wetsvoorstel dusdanig rekening is gehouden met het doenvermogen, dat een aanvullende toets niet voldoende meerwaarde heeft. Ten overvloede wordt opgemerkt dat zoals bij elke nieuwe wet een voorlichtingstraject gestart zal worden, zowel om werkgevers als werknemers te informeren over de wetswijzigingen. In de voorlichtingstrajecten wordt rekening gehouden met het doenvermogen.

5.2.6

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een uitvoerige reflectie op de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik en fraude van de premiedifferentiatie zoals beschreven door professor Roozendaal, de Belastingdienst en het UWV.

De regering is van oordeel dat de fraudebestendigheid van de maatregel voldoende gewaarborgd is en dat de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik voldoende beperkt worden of in de toekomst beperkt kunnen worden. Handhaving van het afdragen van de juiste premie vindt langs drie lijnen plaats. Ten eerste via de reguliere controle van de loonaangifte door de Belastingdienst. Zoals professor Roozendaal terecht opmerkt, is het theoretisch mogelijk dat een werkgever een arbeidsovereenkomst in zijn administratie bewaart die niet overeenstemt met de werkelijkheid. Omdat de hoogte van de WW-premie afhankelijk is gesteld van de aard van de arbeidsovereenkomst, is het mogelijk dat de werkgever dan valsheid in geschrifte pleegt. Ten tweede wordt de aard van de arbeidsovereenkomst voortaan op de loonstrook vermeld en zal UWV deze aard via de arbeidsverledensbeschikking en het digitaal verzekeringsbericht onder de aandacht van werknemers brengen. Vermelding op de loonstrook verbetert de handhavingsmogelijkheden doordat de salarissoftware van werkgevers veelal dezelfde gegevens gebruikt voor de loonaangifte en de loonstrook. Verschil tussen de loonaangifte en de loonstrook wordt daarom vrijwel zeker veroorzaakt door bewust menselijk handelen. Opzet is daardoor makkelijker aan te tonen door de Belasting-

dienst. Helaas geldt dat wanneer werkgever en werknemer onder één hoedje spelen, fraude in iedere situatie zeer lastig aan te tonen is. De straf is echter hoog en vormt daarmee een drempel om tot fraude over te gaan. Ten derde wordt omzeiling van de lage premie voorkomen doordat bij algemene maatregel van bestuur vier situaties worden bepaald waarin met terugwerkende kracht de hoge premie moet worden afgedragen. Het onderkennen van die situaties door het UWV zal, zoals het UWV in zijn uitvoeringstoets opmerkt, niet in alle gevallen foutloos gebeuren, maar in de meeste situaties wel. Als in de toekomst blijkt dat werkgevers andere manieren vinden om de lage premie te omzeilen, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nieuwe situaties worden toegevoegd waarin de premie herzien moet worden.

5.2.7

De GroenLinks-fractie vraagt met betrekking tot de handhaving van de Wab of de regering nog eens kan uitleggen op welke wijze een uitvoeringstoets is gedaan, wie de wet gaat handhaven en hoe dat gaat gebeuren.

Verschillende partijen hebben een rol bij de naleving en handhaving van Wab. Het gaat daarbij met name om de oproepmaatregelen, de payrollmaatregelen en de WW-premiedifferentiatie. Zoals uiteen is gezet in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting hebben de Belastingdienst en het UWV een uitvoeringstoets uitgebracht en heeft de Inspectie SZW een handhavingstoets uitgebracht. Deze partijen zijn uiteraard ook betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Daarnaast bevat ook de Wab zelf een aantal maatregelen ter stimulering van de naleving en handhaving van de wet.

Met betrekking tot de oproepmaatregelen gaat de regering ervan uit dat werkgevers zich in beginsel aan hun wettelijke verplichtingen zullen houden. Gezien het feit dat het om een civielrechtelijke verplichting gaat, is (het afdwingen van) de naleving aan partijen zelf. Wel is in de Wab bepaald dat op de loonstrook vermeld moet worden of er sprake is van een oproepcontract, zodat de werknemer weet of de oproepmaatregelen op hem van toepassing zijn en of hij na 12 maanden een gemiddelde arbeidsomvang aangeboden moet krijgen. De werknemer kan op basis van deze informatie in gesprek gaan met zijn werkgever en zich, indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, bij de rechter op zijn rechten te beroepen. De regering verwacht dat daar een normerende werking van uitgaat. Het initiatief tot het doen van een aanbod ligt bij de werkgever. Als de werkgever geen (of een foutief) aanbod doet, houdt de werknemer recht op loon over de gemiddelde arbeidsomvang over de periode dat de werkgever geen aanbod heeft gedaan tot aan het einde van het contract. Een oproepwerknemer heeft tot vijf jaar na dato de mogelijkheid om een loonvordering in te stellen en hierbij wettelijke rente en verhoging bij vertraging te vorderen. De regering verwacht dat werkgevers dit risico niet zullen willen lopen, gegeven de hoge kosten die dit met zich meebrengt, en dat dit de naleving stimuleert.

Met betrekking tot handhaving van de payrollmaatregelen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.4.27 waarin de rol van sociale partners en de Inspectie SZW uiteen is gezet. Met betrekking tot handhaving van de WW-premiedifferentiatie is relevant dat de handhaafbaarheid voor de Belastingdienst gewaarborgd wordt via een combinatie van maatregelen, zoals risicogericht toezicht, de situaties waarin de premie met terugwerkende kracht wordt herzien, en de vermelding op de loonstrook. Daarop wordt nader ingegaan in het antwoord op vraag 5.2.6.

5.2.8

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op de waarschijnlijkheid van de ongewenste ontwikkeling dat de Wab de complexiteit van het arbeidsrecht en de uitvoering van arbeidsmarktbeleid vergroot waarbij ook de handhaafbaarheid in het geding kan komen.

Het wetsvoorstel bevat een pakket aan maatregelen dat deels complexiteit toevoegt aan het arbeidsrecht en de uitvoering van arbeidsmarktbeleid, en deels complexiteit vermindert. Daar waar complexiteit wordt toegevoegd, vindt de regering dat te rechtvaardigen gezien het belang van de maatregelen. De regering heeft daarbij expliciet aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en werkbaarheid van alle maatregelen. Gewezen wordt op bijvoorbeeld de oproepmaatregelen, waarbij op de loonstrook vermeld moet worden of er sprake is van een oproepcontract zodat de werknemer weet of de oproepmaatregelen op hem van toepassing zijn. Om dezelfde reden wordt ook het initiatief van het aanbieden van een vaste arbeidsomvang bij de werkgever gelegd. Een ander voorbeeld is WW-premiedifferentiatie, waarbij – naast een versimpeling door de afschaffing van de sectorfondsen – de handhaafbaarheid voor de Belastingdienst gewaarborgd wordt via een combinatie van maatregelen, zoals risicogericht toezicht, de situaties waarin de premie met terugwerkende kracht wordt herzien, en de vermelding op de loonstrook. Alles overziend is de regering van mening dat met de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel een goede balans is gevonden tussen effectiviteit, complexiteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tekent deze memorie van antwoord mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.