



Datum 20 DEC. 2018

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Ons kenmerk
SBK/98559/IZ

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2509 EA Den Haag

Pagina
2
Bijlage(n)
1

Onderwerp

Uitvoeringstoets en advies werklust en kosten (Aanpassingswet) Wet
normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)

Geachte mevrouw Ollongren,

Met brief van 11 oktober jongstleden heeft u UWV gevraagd om een uitvoeringstoets uit te brengen op de Wnra en de Aanpassingswet Wnra en daarin expliciet een advies te geven over de impact op de capaciteit en uitvoeringskosten voor UWV. Aangezien een raming van de gevolgen voor de capaciteit en de kosten een standaard onderdeel uitmaken voor de wijze waarop UWV een uitvoeringstoets uitbrengt zijn deze opgenomen in de in de bijlage opgenomen uitvoeringstoets.

Hierna treft u de belangrijkste conclusies van de uitvoeringstoets aan.

Uitvoerbaarheid

De (Aanpassingswet) Wnra is voor UWV uitvoerbaar. Zij het dat voor het uitvoeren van de preventieve ontslagtoets wel duidelijkheid moet komen over de reikwijdte van het overgangsrecht, hoe de ontslagbeoordeling wegens bedrijfseconomische redenen moet plaats vinden als de reorganisatie het gevolg is van een democratisch genomen besluit en overgang van onderneming.

Ook voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer c.q. ambtenaar die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is, geldt dat UWV de geraamde uitbreiding met 1.150 aanvragen van overheidswerkgevers kan uitvoeren onder de voorwaarden dat uit het overgangsrecht is af te leiden of de periode van de eenzijdige aanstelling ook meetelt voor de bepaling van de hoogte van de transitievergoeding. Deze helderheid met betrekking tot het overgangsrecht is ook noodzakelijk voor de uitvoering van de ZW en de WW. Daarnaast heeft ook het niet tijdig (voor geplande invoeringsdatum) omzetten van de afspraken uit de rechtspositionele regelingen in cao-afspraken gevolgen voor de beoordeling door UWV. De inhoud van de rechtspositionele regelingen zouden in strijd kunnen zijn met dwingendrechtelijke bepalingen van het BW. UWV kan in dat geval niet anders dan de dwingendrechtelijke bepaling van het BW toepassen. Het is dat ook van belang dat de rechtspositionele regelingen tijdig voor het in werking treden van deze wetgeving worden omgezet in cao-afspraken.

Tenslotte willen wij nog het volgende onder uw aandacht brengen.

Door de wijziging van de status van ambtenaar naar werknemer of andersom van werknemer naar ambtenaar kan de toepasselijke wetgeving op grond van de Europese Verordening 883/2004 inzake de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels (hierna Vo 883/2004) wijzigen. Zo kan wijzigen welke regelgeving van welk land van toepassing is, het bevoegd orgaan kan wijzigen en ook de premieafdracht kan wijzigen afhankelijk van de vraag of er sprake is van een werknemer of een ambtenaar. Voor een nadere toelichting van deze problematiek verwijzen wij u kortheidshalve naar de bij deze brief gevoegde integrale uitvoeringstoets.

UWV zou dan ook graag in overleg treden met uw ambtenaren en de ambtenaren van het ministerie van SZW om de gevolgen van de Wnra voor de toepassing van deze Europese verordening voor de uitvoering van de werknemersregelingen te bespreken.

Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum

Voor de uitvoering van de preventieve ontslagtoets wegens bedrijfseconomische redenen en langdurige arbeidsongeschiktheid geldt dat deze uitvoerbaar is per 1 januari 2020. Het zelfde geldt voor de doorwerking van relevante bepalingen uit het BW naar de beoordeling van en het geldend maken van het recht op o.m. ZW en WW

Voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer heeft UWV in de uitvoeringstoets van 5 april 2018 over de lagere regelgeving voor deze compensatieregeling aangegeven dat uitvoering van deze compensatieregeling in zijn algemeenheid per 1 april 2020 haalbaar is. Dit geldt dan ook voor de doorwerking van de gevolgen van de Wnra. Bij de voorbereiding voor deze nieuwe taak voor UWV zal UWV ook rekening houden met de uitbreiding van het aantal aanvragen om compensatie door overheidswerkgevers.

Uitvoeringsrisico's

Aan de uitvoering van de Wnra en de Aanpassingswet Wnra zijn uitvoeringsrisico's verboden. Een van de risico's is dat de omvang van het aantal te verwachten extra aanvragen preventieve ontslagtoets wegens bedrijfseconomische redenen moeilijk is in te schatten wegens het ontbreken van historische cijfers en de onzekerheid of cao partijen zullen kiezen voor een eigen cao-ontslagcommissie. Daarnaast is onzeker of de rechtspositionele regelingen voor de inwerkingtreding van de Wnra en de Aanpassingswetgeving Wnra voor datum inwerkingtreding van deze regelgeving zijn omgezet in cao-afspraken. Ook vormt het niet tijdig regelen van gegevensuitwisseling over de omzetting van werknemer naar ambtenaar en omgekeerd een risico voor de uitvoering van de sociale zekerheid op basis van Vo 883/2004.

Consequenties voor capaciteit en uitvoeringskosten

De totale structurele kosten bedragen in 2020 en verder €1 miljoen op jaarbasis en de incidentele kosten bedragen €0,7 miljoen in 2019 en €0,1 miljoen in 2020.

De geraamde capaciteitsuitbreiding bedraagt 11 fte. 10 fte zijn nodig om de toename van het aantal preventieve ontslagaanvragen af te kunnen wikkelen.

Voor een nadere toelichting verwijzen wij kortheidshalve naar de in de bijlage opgenomen integrale uitvoeringstoets.

Een afschrift van deze brief zal ook aan de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid worden gezonden.

Hoogachtend

Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage: Integrale uitvoeringstoets Wnra en Aanpassingswet Wnra

Integrale uitvoeringstoets (Aanpassingswet) Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)

Inleiding

Op 15 oktober 2018 heeft UWV van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het verzoek ontvangen om een uitvoeringstoets uit te voeren over de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). In dezelfde brief verzoekt het ministerie van BZK aan UWV om een advies uit te brengen over de consequenties van deze wet op de werklast van UWV en de daarmee gepaard gaande kosten. Dit naar aanleiding van eerdere toezegging aan de Tweede Kamer door de minister van BZK.¹

Aangezien het effect op de werklast (capaciteit) en de uitvoeringskosten een standaard onderdeel vormen van een uitvoeringstoets die UWV uitbrengt zijn deze twee aspecten ook in deze integrale toets opgenomen en zal UWV dit meenemen in de reactie aan de minister van BZK.

Voor zover relevant is ook de concept Aanpassingswet Wnra bij deze uitvoeringstoets betrokken.

Een ander belangrijk punt dat moet worden meegewogen is dat de Wnra een zogenoemd initiatief-wetsvoorstel van de Tweede Kamer is en dat het wetsvoorstel eind 2016 – zij het onverwacht- is aangenomen door Tweede en Eerste Kamer. Dat betekent dat UWV pas na het aannemen van het wetsvoorstel betrokken is geraakt bij de nadere uitwerking die voor een groot deel is verwerkt in de Aanpassingswet Wnra. Wij hebben de bij ons levende vraagstukken besproken met de ambtenaren van de ministeries van BZK en SZW en kunnen nu een uitspraak doen over de uitvoerbaarheid van de (Aanpassingswet) Wnra. In feite is dit dus een zogenoemde ex post uitvoeringstoets, terwijl UWV in de regel voorafgaand aan het parlementaire traject een uitspraak doet over de uitvoerbaarheid, haalbaarheid van de beoogde invoeringsdatum en consequenties voor uitvoeringskosten en gegevensuitwisseling.

Doel van de Wnra

Doel van deze wet is het tot stand brengen van een zo groot mogelijke eenvormigheid tussen de rechtspositie van ambtenaren en werknemers en daarmee wordt de rechtspositie van ambtenaren en "gewone" werknemers zo veel mogelijk gelijk te trekken voor wat betreft het arbeidsrecht en het ontslagrecht.

Zo zal voor het gros van de ambtenaren in dienst van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gelden dat hun zogenoemde eenzijdige aanstelling per 1 januari 2020 wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en dat op hen de bepalingen van boek 7 titel 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW) die regels bevatten omtrent het arbeidsrecht en het ontslagrecht, van toepassing zijn. Uitzonderingen op deze omzetting naar een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht vormen o.a. militairen, militaire ambtenaren, rechterlijke macht, politie, notarissen en waarnemend notarissen. Zij zullen ook de in toekomst werkzaam zijn op basis van een zogenoemde eenzijdige aanstelling. De Wnra regelt ook dat sommige onderdelen van de overheid vanaf 2020 geen overheidswerkgever meer zijn (bijvoorbeeld openbaar onderwijs) zodat de werknemers bij deze onderdelen de status van ambtenaar zullen verliezen en straks werknemer zullen zijn. Dit heeft consequenties voor de toepassing van de Europese Verordening 883/2004 inzake de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels (hierna Vo 883/2004).

Kort samengevat bepaalt Vo 883/2004 het volgende: Voor de ambtenaar geldt de wetgeving van de lidstaat waarvoor iemand werkt. Voor de werknemer geldt de wetgeving van de lidstaat waar hij zijn werkzaamheden verricht. De werknemer die in Duitsland werkt is dus Duits verzekerd. Wij zullen op deze gevolgen nader ingaan in paragraaf 1 over de uitvoerbaarheid van de Wnra.

De wet beoogt niet om een einde te maken aan het eigen karakter van het ambtenaar zijn. Evenmin is de Ambtenarenwet ingetrokken, maar vervangen door een nieuwe wet de zogenoemde Ambtenarenwet 2017. De Ambtenarenwet 2017 regelt nu slechts nog die onderdelen van de ambtelijke status die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter van het werken bij de overheid en daarmee uitstijgen boven de zaken die tot het echte arbeidsvoorwaardenoverleg behoren.

Ook gaat de Wnra niet over de inhoud van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Dit is voorbehouden aan het overleg tussen werkgevers en werknemers. Deze laatste zaken zullen worden opgenomen in cao's. Dit betekent dat de huidige rechtspositionele regelingen waarin de arbeidsvoorwaarden zijn opgenomen zullen worden omgezet in cao-afspraken voor de ambtenaren die voortaan overwegend werkzaam zullen zijn op basis van een arbeidsovereenkomst.

¹ Kamerstukken II, 32 550, nr. 28, p. 4.

De Wnra regelt ook dat UWV een overheidswerkgever wordt en dat de medewerkers van UWV onder de nieuwe definitie van ambtenaar vallen. De consequenties voor UWV als overheidswerkgever en de medewerkers van UWV zijn niet in deze uitvoeringstoets meegenomen. Deze zijn ook relatief beperkt en zien vooral op enkele aanpassingen van integriteitsbeleid, het (vastleggen) van nevenwerkzaamheden en de introductie van eed of belofte.

Gevolgen voor uitvoeringstaken UWV

Voor UWV zijn er door de Wnra consequenties voor drie navolgende uitvoeringstaken:

- A. *Preventieve ontslagtoets*: in de Wnra is voorzien dat UWV vanaf 1 januari 2020 ontslagaanvragen voor ambtenaren die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht toetst. Dat geldt voor de ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen en wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. De toetsing van de andere ontslagredenen zijn voorbehouden aan de kantonrechter.
- B. *Compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer*: nu ambtenaren die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn onder de bepalingen van het BW (boek 7, titel 10 dat gaat over de arbeidsovereenkomst en ontslag) gaan vallen hebben zij bij o.m. opzegging van de dienstbetrekking recht op een zogenoemde transitievergoeding vanaf 1 januari 2020. Dat betekent dat hun werkgever recht heeft op compensatie van de betaalde transitievergoeding als gevolg van langdurige arbeidsongeschiktheid. Het aantal compensatieaanvragen neemt naar de inschatting van SZW toe met 1150 per jaar toe en ook deze overheidswerkgevers kunnen vanaf 1 april 2020 een verzoek om compensatie bij UWV indienen voor de betaalde transitievergoeding.
- C. *Uitvoering van de werknemersverzekeringen*: alhoewel de medewerkers in dienst van de overheid en het onderwijs al sedert 1997 onder de werkingssfeer van de werknemersregelingen WW, ZW AW (WIA, WAO, Wajong, Wazo) vallen, heeft de Wnra wel gevolgen voor de uitvoering van met name de ZW en WW voor de ambtenaar die werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst. Bepalingen opgenomen in boek 7, titel 10 van het BW werken op onderdelen door in de beoordeling van het recht op, de duur en de hoogte van de werknemersregelingen. Voorbeelden zijn o.a. ketenbepaling, opzegtermijn, proeftijd, niet nakomen loondoorbetalingsplicht bij ziekte. Voor de goede orde en voor de volledigheid merken wij op dat ook de bepalingen in het BW die als gevolg van de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) wijzigen per 1 januari 2020 invloed zullen hebben op de uitvoering van de werknemersregelingen van de ambtenaren in dienst van overheid- en onderwijswerkgevers voor zover deze doorwerken in de werknemersregelingen. Hierbij kan gedacht worden aan o.a. payrolling en het maken van afwijkende cao-afspraken op het terrein van o.a. ketenbepaling, oproepkrachten, opzegtermijn en proeftijd. Ook geldt dat in cao's van onder meer Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen afspraken kunnen worden gemaakt die afwijken van de hoofdregels in boek 7, titel 10 van het BW. UWV zal dan ook met deze afwijkingen in de beoordeling van de aanvragen WW en ZW rekening moeten houden.

In deze uitvoeringstoets gaan wij er van uit dat de (Aanpassingswet) Wnra geen impact heeft op de compensatieregeling transitievergoeding wegens beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming als gevolg van ziekte of pensioen van de werkgever. Wij schatten in dat ziekte of pensioen van een overheidswerkgever of bijvoorbeeld directie van een openbare school in de regel geen aanleiding vormt tot beëindiging van de onderneming en bedrijfseconomisch ontslag en betaling van transitievergoeding die voor compensatie door UWV in aanmerking komt.

1. Uitvoerbaarheid

Hierna geven voor de 3 deelgebieden aan of de voorgestelde aanpassingen uitvoerbaar zijn voor UWV.

A. Preventieve ontslagtoetsing UWV

De preventieve ontslagtoets is uitvoerbaar per 1 januari 2020 onder de voorwaarde dat het overgangsrecht zodanig wordt aangepast dat eenduidig de duur van het dienstverband van de ambtenaar kan worden vastgesteld. Ook geldt als voorwaarde dat UWV voor datum inwerkingtreding van de Wnra over het aangepaste overgangsrecht beschikt en dat de Ontslagregeling met betrekking tot democratisch genomen beslissingen en overgang van onderneming is aangepast/aangevuld.

De capaciteit die de afdelingen van de Arbeidsjuridische dienstverlening van het WERKbedrijf in de regio beschikbaar heeft voor het houden van voorlichtingsgesprekken, is relatief beperkt omdat hiervoor medewerkers worden ingezet die daarnaast belast zijn met het behandelen van

ontslagzaken. Het is lastig hier tijdelijke extra capaciteit voor in te huren, gezien de benodigde vakkennis voor geven van een goede kwalitatieve voorlichting. Om te voorkomen dat de gewenste voorlichting niet gegeven kan worden zal er daarom getracht worden een spreiding van de voorlichting aan te brengen over een langere periode (2019/2020), waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij een mogelijke ontslagdreiging voor deze klantgroepen.

Hierna is de wenselijkheid van aanpassing van deze onderwerpen nader toegelicht.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht is geregeld in artikel 14 tot en met 17 van de Ambtenarenwet 2017. Artikel 14 regelt dat aanstellingen op 1 januari 2020 van rechtswege worden omgezet in arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht (overgangsrecht op individueel niveau). Wij leiden hieruit af dat de periode van een aanstelling op 1 januari 2020 van rechtswege onderdeel gaat uitmaken van de arbeidsovereenkomst en daarmee meetelt bij de bepaling van de duur van het dienstverband. Niet geregeld is evenwel dat eventueel daaraan voorafgaande perioden van aanstellingen ook beschouwd moeten worden als perioden waarin op basis van een arbeidsovereenkomst is gewerkt. UWV heeft begrepen dat er een aanpassing van de Aanpassingswet Wnra wordt voorbereid, waarmee wordt beoogd dat ook de aanstellingen voorafgaand aan de omzetting naar een arbeidsovereenkomst meetellen voor de bepaling voor de duur van het dienstverband.

Artikel 15 van de Ontslagregeling geeft regels voor de bepaling van de duur van het dienstverband voor de vaststelling van de ontslagvolgorde. In dat verband worden sommige perioden waarin op basis van een arbeidsovereenkomst is gewerkt samengeteld. Perioden waarin op basis van een aanstelling is gewerkt, worden daarin niet meegenomen. We missen overgangsrecht dat regelt dat voorafgaande perioden waarin op basis van een aanstelling is gewerkt ook beschouwd kunnen worden als arbeidsovereenkomsten zodat zij analoog aan bijvoorbeeld de ketenregeling of opvolgend werkgeverschap moeten worden meegenomen bij de vaststelling van de duur van het dienstverband. Zoals eerdere aangegeven is deze nadere duiding van het overgangsrecht relevant voor de bepaling van de ontslagvolgorde. Wij begrijpen dat SZW op dat punt overgangsrecht zal formuleren.

Daarnaast bepaalt artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 dat ook individuele afspraken over de duur van het dienstverband deel gaan uitmaken van de arbeidsovereenkomst. Daaronder vallen ook bevoegd gedane toezeggingen door een overheidswerkgever over bijvoorbeeld individueel toegekende dienstjaren om een hogere trede in een salarisschaal te verkrijgen. Het niet meetellen van deze dienstjaren kan tot veel discussie leiden over de juiste ontslagvolgorde. Het huidige wettelijke systeem van regels over de ontslagvolgorde staat op gespannen voet met de mogelijkheid dat op individueel niveau afspraken kunnen worden gemaakt die de wettelijke ontslagvolgorde kunnen doorbreken. Wij vinden het dan ook lastig te beoordelen of een door een overheidswerkgever gedane toezegging in een individueel geval bevoegd is gedaan.

In onze gesprekken met de vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en SZW is door de vertegenwoordigers van UWV benadrukt dat voor een goede uitvoering van de preventieve ontslagtoets noodzakelijk is dat het overgangsrecht tijdig wordt aangepast. We gaan ervan uit dat dit overgangsrecht dan ook uiterlijk op datum inwerkingtreding (Aanpassingswet) Wnra voorhanden is en in werking treedt. Komt dit overgangsrecht er niet (op tijd), dan zal dit leiden tot verschillende interpretaties van werkgevers over de duur van het dienstverband en leiden tot misverstanden en lange(re) ontslagprocedures. Niet uit te sluiten is dat UWV in voorkomende gevallen niet zal kunnen vaststellen dat de juiste ontslagvolgorde is gehanteerd en dat de ambtenaar terecht voor ontslag in aanmerking is gebracht, zodat geen toestemming kan worden verleend om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Wij hebben zoals hiervoor aangegeven begrepen dat het overgangsrecht op dat punt wordt verhelderd via een aanpassing van de Aanpassingswet Wnra.

Democratisch genomen besluiten

De Wnra heeft als doel de rechtspositie van ambtenaren gelijk te schakelen met die van reguliere werknemers. UWV zal een ontslagaanvraag van een overheidsorganisatie dan ook beoordelen als elke andere aanvraag: de organisatie zal in de ontslagaanvraag moeten uitleggen en onderbouwen waarom reorganisatie noodzakelijk is, welke afdelingen daardoor geraakt worden en binnen welke functies arbeidsplaatsen komen te vervallen.

In de overheidssector komt het echter ook voor dat ontslagaanvragen om bedrijfseconomische redenen het directe gevolg zijn van een democratisch genomen besluit (politiek gedreven). Wij gaan hierbij uit van de definitie die de vertegenwoordigers van BZK in een notitie met UWV hebben gedeeld: „Ontslagaanvragen die ingediend worden door overheidswerkgevers op grond van bedrijfseconomische redenen zullen soms een ander startpunt hebben, namelijk dat het parlement dan wel de gemeenteraad dan wel de provinciale staten een beslissing hebben genomen die past binnen de democratische structuur die concreet vermeld dat een bepaalde organisatie dan wel een onderdeel van een bepaalde overheidsorganisatie opheffen, gereorganiseerd, gekort dient te worden.” Een beoordeling van dergelijke aanvragen is voor UWV een nieuwe situatie. In de gesprekken met vertegenwoordigers van BZK en SZW is de vergelijking gemaakt met de wel bekende situatie van een private werkgever die de noodzaak tot het verval van arbeidsplaatsen baseert op een binnen het concern genomen besluit tot kostenbesparing. Omdat die vergelijking ons inziens niet helemaal opgaat, is onduidelijk hoe een aanvraag in bovengenoemde situatie exact moet worden beoordeeld. Wij missen een handvat in de regelgeving over het ontslagrecht dat UWV bij een ontslagaanvraag die gebaseerd is op een democratisch/politiek gedreven besluit, zondermeer van dat besluit moet uitgaan. Dat dit wel de bedoeling is ligt wel in de rede. Anders gezegd: wij nemen aan dat UWV in deze gevallen de noodzaak tot reorganiseren niet hoeft te beoordelen. Deze is immers gelegen in het politieke besluit. De rol van UWV beperkt zich dan in die situatie tot het toetsen of de overheidswerkgever aannemelijk heeft gemaakt dat op grond van dat democratisch genomen besluit redelijkerwijs maatregelen moeten worden genomen die leiden tot het vervallen van deze arbeidsplaatsen qua soort en omvang. UWV toetst dus niet de inhoud van het politieke besluit, maar de vormgeving van de uitvoering daarvan. Daarvoor is ons inziens een aanpassing/aanvulling van de Ontslagregeling nodig. Dit beoordelingsaspect is derhalve uitvoerbaar voor UWV onder de voorwaarde dat het ministerie van SZW de Ontslagregeling voor de inwerkingtreding van de Wnra aanpast. Wij hebben begrepen dat SZW voornemens is om op dat punt de ontslagregeling aan te passen.

Overgang van onderneming

Onduidelijk is of artikel 7:662 e.v. BW (Wet overgang van onderneming) van toepassing is op de overgang van openbaar gezagtaken naar een andere overheidswerkgever. Uitsluitel hierover is van belang voor de berekening van de duur van het dienstverband, en daarmee voor de ontslagvolgorde (en de redelijke herplaatsingstermijn). In geval van overgang van onderneming neemt de ambtenaar zijn opgebouwde anciënniteit mee. Als geen sprake is van overgang van onderneming, begint de teller bij de nieuwe overheidswerkgever op nul (tenzij sprake is van opvolgend werkgeverschap).

In ons overleg met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en SZW hebben vertegenwoordigers van UWV aangegeven dat de wetgeving hiervoor zou moeten worden aangepast. Als op dit punt geen duidelijkheid wordt gegeven, zal UWV in voorkomende gevallen niet kunnen vaststellen of de juiste ontslagvolgorde is gehanteerd en dat de ambtenaar terecht voor ontslag in aanmerking is gebracht, zodat er door UWV geen toestemming kan worden verleend om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Wij hebben begrepen dat de regelgeving op dit punt zal worden aangepast.

B. Compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer

Met de inwerkingtreding van de Wnra krijgen ambtenaren die op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij een overheidswerkgever of het openbaar onderwijs recht op een transitievergoeding, onder meer als de werkgever de dienstbetrekking opzegt op grond van langdurige arbeidsongeschiktheid. Ambtenaren met een zogenoemde eenzijdige aanstelling hebben geen recht op transitievergoeding. Dit verandert ook niet door de komst van de Wnra. Echter het moet voor deze werkgever wel duidelijk worden dat hij voor ambtenaren met een arbeidsovereenkomst recht heeft op compensatie en bij ambtenaren met een aanstelling niet. De informatie of een ambtenaar op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam is of op basis van een eenzijdige aanstelling kan worden afgeleid uit gegevens opgenomen in de polisadministratie. In loonaangifte van de werkgevers voor de polisadministratie zijn momenteel de volgende gegevens opgenomen:

- Code soort inkomstenverhouding:
 - 11 Loon of salaris ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 1929
- Code aard arbeidsverhouding:
 - 1 Arbeidsovereenkomst
 - 18 Publiekrechtelijke aanstelling

Op basis van de Wnra krijgt iedereen die in dienst is van een overheidsorgaan de status 'ambtenaar', ongeacht of hij op basis van een ambtelijke aanstelling werkt of op basis van een arbeidsovereenkomst. De hoofdregel wordt dat nagenoeg iedereen die bij een overheidswerkgever werkt, dit zal doen op basis van een arbeidsovereenkomst. Het loon van deze werknemers valt dan onder code soort inkomstenverhouding 11 (ambtenaar). Echter de meeste van deze ambtenaren zijn dan in tegenstelling tot nu werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Code aard Inkomstenverhouding 1. Een klein deel van de werknemers blijft werkzaam op basis van een publiekrechtelijke aanstelling (o.a. defensie, politie, e.d.). Dat is code aard inkomstenverhouding 18. Omdat de klantapplicatie voor het uitvoeren van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer nog geheel ontwikkeld moet worden is dit geen wijziging maar een zogenoemd requirement voor de klantapplicatie. Voorwaarde voor een correcte uitvoering is wel dat deze werkgevers deze gegevens correct invullen in de loonaangifte. Werkgevers zullen hierop geattendeerd moeten worden.

UWV kan de eerder genoemde uitbreiding met naar verwachting 1150 aanvragen compensatieregeling uitvoeren onder de voorwaarden dat in het overgangsrecht duidelijk wordt bepaald of de periode die de ambtenaar werkzaam is geweest op basis van een eenzijdige aanstelling als arbeidsovereenkomst moet worden beschouwd en derhalve meetelt voor de bepaling voor de hoogte van de transitievergoeding. UWV is er in deze beoordeling van de uitvoeringgevolgen van uitgegaan dat in beginsel de beoordeling van een aanvraag voor een ambtenaar met een arbeidsovereenkomst gelijk is aan een aanvraag voor een 'gewone' werknemer met een arbeidsovereenkomst. Mocht later alsnog in het overgangsrecht worden bepaald dat de periode dat de ambtenaar via een eenzijdige aanstelling werkzaam is geweest niet meegenomen moet worden voor het bepalen van de duur van de dienstbetrekking, dan zullen wij de impact op de uitvoering van de compensatieregeling opnieuw moeten bepalen. UWV heeft inmiddels begrepen dat het overgangsrecht op dit punt zal worden verduidelijkt.

C. Uitvoering van de werknemersverzekeringen

Zoals in de inleiding aangegeven werken bepaalde afspraken tussen werkgever en werknemer door in de beoordeling op het recht op, duur en hoogte van de werknemersregelingen. Dit geldt met name voor de ZW en de WW. Voor de WIA wordt geen impact op de uitvoering voorzien. Met name de duur van de arbeidsovereenkomst en/of het aantal arbeidsovereenkomsten is voor de toepassing van een aantal bepalingen van titel 10 van Boek 7, van het BW van cruciaal belang, zoals:

- het recht op loon als de overeengekomen arbeid niet is verricht door een oorzaak die in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen (artikel 7:628 BW);
- het recht op loon als de bedongen arbeid niet is verricht in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling (artikel 7:629 BW);
- de toepassing van de ketenbepaling (artikel 7:668a BW);
- de berekening van de hoogte van de transitievergoeding (artikel 7:673 BW);
- de berekening van de compensatie van de transitievergoeding (artikel 7:673^e BW);
- de (berekening van de duur van de) de proeftijd (artikel 7:652 BW);
- toepassing van de Ragetlieregule (artikel 7:667, vierde lid, BW): en
- de berekening van de duur van de opzegtermijn (artikel 7:672 BW).

Bovengenoemde bepalingen spelen bij de uitvoering van de sociale verzekeringszekerheidswetten, zoals de WW en de ZW, een rol. Zo is op grond van artikel 19, derde lid, van de WW sprake van uitsluiting van het recht op WW gedurende de duur van de (fictieve) opzegtermijn. Er is dan ook overgangsrecht nodig waarin e.e.a. wordt geregeld. Dit zou zijn beslag kunnen krijgen in de Aanpassingswet Wnra . Dit laatste is o.i. geen probleem omdat het mogelijk is om in die wet (in formele zin) een wijziging op te nemen van een andere wet in formele zin, de Wnra.

Hierna gaan wij dieper in op de impact voor ZW en WW.

Impact voor de ZW

Bij een ziekmelding is de werkgever verplicht om informatie op te geven over het dienstverband, einddatum van het dienstverband, eventuele voorgaande dienstverbanden en van toepassing zijnde cao-bepalingen. Deze informatie wordt gebruikt voor het bepalen van het recht. De ZW maakt geen onderscheid in de afhandeling tussen werknemers met een dienstverband bij een overheidsinstelling of bij een civiele werkgever. Op het moment dat naar aanleiding van de ziekmelding onzekerheid of onduidelijkheid bestaat over de arbeidsovereenkomst, wordt het contract en cao-bepalingen of rechtpositieregelingen opgevraagd. Ook hierbij bestaat geen onderscheid in afhandeling voor verschillende soorten werkgevers. Per datum inwerkingtreding (Aanpassingswet) Wnra kan het voorkomen dat rechtpositieregelingen nog niet zijn omgezet in een

cao-bepalingen. De inhoud van de bepalingen in de rechtspositionele regelingen zouden bovendien in strijd kunnen zijn met dwingendrechtelijke bepalingen van titel 10 van Boek 7 van het BW: in dat geval past UWV zoals in artikel 17 lid 3 van de Ambtenarenwet 2017 is bepaald de dwingendrechtelijke bepalingen van het BW toe. Voor de ZW betreft dit met name de bepaling over 'het recht op loon als de bedongen arbeid niet is verricht in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling (artikel 7:629 BW). Het hoort tot het standaard afhandelproces om hier een zorgvuldige beoordeling van te doen. Het aantal aanvragen ZW zal naar verwachting kunnen toenemen als gevolg van de Wnra, omdat ook overheidswerkgevers mogelijk zullen kiezen voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Impact voor uitvoering WW

Voor het bepalen van de impact is zowel gekeken naar de beoordeling voor het domein Ontslag WW als het domein Overige soorten WW (OSW). In dat domein gaat het om ontslagaanvragen als gevolg van Buitengewoon Natuurlijke Omstandigheden (BNO, artikel 18 WW) en Werktijdverkorting (WTV).

Impact binnen domein Ontslag WW

Het eigenrisicodragerschap WW en dus ook de UFO-premie blijven bestaan voor de huidige overheidswerkgevers en wordt niet uitgebreid met nieuwe overheidswerkgevers zoals UWV, dus op dat front is er geen impact. De hoofdregel wordt dat iedereen die bij een overheidswerkgever werkt, dit zal doen op basis van een arbeidsovereenkomst. De ketenbepaling is na ingang van deze wet ook van toepassing op ambtenaren met een arbeidsovereenkomst. Dat werkt door in de beoordeling van de aanvraag WW. In de E-intake is een geconstateerde UFO-premie een reden om de aanvraag WW niet via het systeem af te wikkelen, maar door een medewerker. In deze handmatige afhandeling zal o.a. de ketenbepaling worden meegenomen. Een onzekere factor is of alle rechtspositionele regelingen tijdig voor de datum inwerkingtreding van de Wnra zijn omgezet in cao-afspraken. De rechtspositieregeling van ambtenaren met een arbeidsovereenkomst zal immers vanaf datum inwerkingtreding (1 januari 2020) van belang blijven zolang er (nog) geen sprake is van een cao. In dat geval zal mogelijk een extra uitvraag en beoordeling van de rechtspositionele regelingen noodzakelijk zijn om het recht op WW vast te stellen en geldend te maken. Daarnaast willen wij u er ook nog op attenderen dat de inhoud van een rechtspositieregeling in strijd kan zijn met een dwingendrechtelijke bepaling van titel 10, boek 7, van het BW. Het UWV zal in dat geval de dwingendrechtelijke bepaling van het BW moeten volgen. Ambtenaren met een arbeidsovereenkomst vallen na invoering van deze wet onder het arbeidsrecht van het BW, maar in cao's kunnen afwijkingen op de BW-bepalingen worden opgenomen. Alle arbeidsrechtelijke aspecten die betrekking hebben op de cao voor ambtenaren zullen volgens het bestaande regime worden afgehandeld.

Belangrijke kanttekening bij het bovenstaande is de huidige onduidelijkheid over het overgangsrecht. Voor onder meer de ketenbepaling is het van belang dat we aanstellingsbesluiten van vóór 1 januari 2020 kunnen beschouwen als arbeidsovereenkomst. Ook voor het bepalen van de hoogte van het dagloon is van belang of de voorliggende aanstellingsovereenkomst meetelt. Wij gaan er van uit dat de Dagloonmodule niet aangepast hoeft te worden, omdat overheidswerkgevers de inkomstenverhouding met hun medewerkers ook na een omzetting van een eenzijdige aanstelling naar een arbeidsovereenkomst in de loonaangifte onder code IKV 11 blijven vermelden.

In deze paragraaf zijn zowel de gevolgen voor overige soorten WW (OSW) als ontslag WW in kaart gebracht.

Gevolgen van de mogelijkheid om in cao's af te wijken van de BW-bepalingen

Het raadplegen van cao-afspraken is een standaard onderdeel van de werkwijze binnen de werkprocessen van Betalingsonmacht en BNO. Het is namelijk noodzakelijk om het recht op en de hoogte van de uitkering op de juiste wijze vast te stellen. Aangezien er geen nieuwe beoordelingsgronden worden toegevoegd, wordt er geen impact verwacht.

Gevolgen beoordeling BNO (Buitengewoon Natuurlijke Omstandigheden) en Overige Soorten WW (OSW)

De gewijzigde ketenbepaling heeft ook gevolgen voor de beoordeling van het recht op een uitkering in het kader van BNO, artikel 18 WW en Werktijdverkorting (WTV). Aangezien op deze regelingen dezelfde voorwaarden van toepassing zijn als bij de reguliere WW, zullen de aanpassingen in het wetstechnisch handboek door het domein WW worden doorgevoerd. Er is in die zin geen impact voor het domein OSW, behalve dat de betrokken uitkeringsdeskundigen geattendeerd moeten worden op de wijzigingen.

Impact op sociale zekerheid gezien vanuit Europese Verordening 883/2004 (Vo 883/2004)

Door de wijziging van ambtenaar naar werknemer of andersom van werknemer naar ambtenaar kan de toepasselijke wetgeving op grond van de Europese Verordening 883/2004 inzake de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels (hierna Vo 883/2004) wijzigen.

Kort samengevat en in beginsel bepaalt Vo 883/2004 het volgende: Voor de ambtenaar geldt de wetgeving van de lidstaat waarvoor hij werkt. Voor de werknemer geldt de wetgeving van de lidstaat waar hij zijn werkzaamheden verricht.² Ter illustratie een voorbeeld: De werknemer die in Duitsland werkt is dus Duits verzekerd. Wordt deze werknemer ambtenaar, dan zal hij niet langer Duits verzekerd maar Nederlands verzekerd zijn. Een wijziging van de toepasselijke wetgeving heeft gevolgen voor de premieafdracht. De premies moeten worden afgedragen in de bevoegde lidstaat (de lidstaat wiens wetgeving van toepassing is). Ook op uitkeringen worden premies ingehouden. Dit betekent dat wanneer iemand een uitkering van UWV ontvangt en de toepasselijke wetgeving wijzigt als gevolg van de Wnra, UWV dit zal moeten kunnen signaleren. UWV dient bij een wijziging van de wisseling van de toepasselijke wetgeving de premie af te dragen volgens de gewijzigde toepasselijke wetgeving. Op dit moment is niet helder op welke wijze UWV op de hoogte wordt gesteld van de wijziging van ambtenaar naar werknemer (of andersom) van de uitkeringsgerechtigden.

De toepasselijke wetgeving bij uitkeringsgerechtigden kan wijzigen indien zij ontvangen:

- een ziektewetuitkering (of loondoorbetaling op grond van WULBZ);
- een uitkering bij gedeeltelijke werkloosheid;
- een invaliditeitsuitkering en daarnaast werkzaamheden verrichten in een andere lidstaat.

Daarnaast is het de vraag of de wijziging van de toepasselijke wetgeving ook gevolgen heeft voor het recht op uitkering? Wijzigt met de toepasselijke wetgeving ook het bevoegd orgaan dat de uitkering moet verstrekken? Hier zal een standpunt over moeten worden ingenomen (waarbij zij opmerkt dat het hier gaat om uitlegging van Europees recht en het HvJ EU daarin het laatste woord heeft). Indien als gevolg van de wijziging van de toepasselijke wetgeving een ander orgaan bevoegd wordt om de uitkering te verstrekken, geldt ook hier de vraag op basis van welke informatie UWV kan beoordelen dat de toepasselijke wetgeving is gewijzigd.

Door de wijziging van ambtenaar naar werknemer of andersom van werknemer naar ambtenaar kan de toepasselijke wetgeving op grond van de Europese Verordening 883/2004 inzake de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels (hierna Vo 883/2004) wijzigen.

Kort samengevat en in beginsel bepaalt Vo 883/2004 het volgende: Voor de ambtenaar geldt de wetgeving van de lidstaat waarvoor hij werkt. Voor de werknemer geldt de wetgeving van de lidstaat waar hij zijn werkzaamheden verricht.³ Ter illustratie een voorbeeld: De werknemer die in Duitsland werkt is dus Duits verzekerd. Wordt deze werknemer ambtenaar zal hij niet langer Duits verzekerd maar Nederlands verzekerd zijn. Een wijziging van de toepasselijke wetgeving heeft gevolgen voor de premieafdracht. De premies moeten worden afgedragen in de bevoegde lidstaat (de lidstaat wiens wetgeving van toepassing is). Ook op uitkeringen worden premies ingehouden. Dit betekent dat wanneer iemand een uitkering van UWV ontvangt en de toepasselijke wetgeving wijzigt als gevolg van de Wnra, UWV dit zal moeten kunnen signaleren. UWV dient bij een wijziging van de wisseling van de toepasselijke wetgeving de premie af te dragen volgens de gewijzigde toepasselijke wetgeving. Op dit moment is niet helder op welke wijze UWV op de hoogte wordt gesteld van de wijziging van ambtenaar naar werknemer (of andersom) van de uitkeringsgerechtigden.

De toepasselijke wetgeving bij uitkeringsgerechtigden kan wijzigen indien zij ontvangen:

- een ziektewetuitkering (of loondoorbetaling op grond van WULBZ);
- een uitkering bij gedeeltelijke werkloosheid;
- een invaliditeitsuitkering en daarnaast werkzaamheden verricht in een andere lidstaat.

Daarnaast is het de vraag of de wijziging van de toepasselijke wetgeving ook gevolgen heeft voor het recht op uitkering? Wijzigt met de toepasselijke wetgeving ook het bevoegd orgaan dat de uitkering moet verstrekken? Hier zal een standpunt over moeten worden ingenomen (waarbij zij opmerkt dat het hier gaat om uitlegging van Europees recht en het HvJ daarin het laatste woord heeft). Indien als gevolg van de wijziging van de toepasselijke wetgeving een ander orgaan bevoegd wordt om de uitkering te verstrekken, geldt ook hier de vraag op basis van welke informatie UWV kan beoordelen dat de toepasselijke wetgeving is gewijzigd.

² Hierop zijn allerlei uitzonderingen mogelijk, maar het gaat te ver om daar bij stil te staan.

³ Hierop zijn allerlei uitzonderingen mogelijk, maar het gaat te ver om daar bij stil te staan.

Impact voor bezwaar en beroep (B&B)

Vooralsnog gaat UWV er van uit dat er geen gevolgen zijn voor het aantal bezwaar- en beroepszaken door de Wnra.

Hierbij moeten wel de volgende kanttekeningen gemaakt worden:

- de regelgeving is voor B&B alleen uitvoerbaar als duidelijk wordt hoe ambtelijke aanstelling(en) die vanaf datum inwerkingtreding (Aanpassingswet) Wnra als arbeidsovereenkomst gelden, vóór die inwerkingtreddingsdatum moet(en) worden gekwalificeerd (al dan niet arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek of niet?) als het gaat om toepassing van boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek (BW). Artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017 regelt dat nu niet. Er is volgens UWV nader overgangsrecht noodzakelijk. Komt dit overgangsrecht er niet of niet op tijd, dan zal dit leiden tot verschillende interpretaties en een mogelijk aanzienlijke toename van bezwaar- en beroepszaken van ambtenaren en O&O-werkgevers. UWV gaat er van uit dat dit overgangsrecht uiterlijk op datum inwerkingtreding (Aanpassingswet) Wnra voorhanden is en inwerking treedt.
- e werklust voor B&B gaat wel toenemen in de situatie dat de rechtspositionele regelingen niet op de beoogde invoeringsdatum (Aanpassingswet) Wet Wnra zijn omgezet in cao-afspraken en de gegevens over de rechtspositionele regelingen niet/niet voldoende uitgevraagd en geraadpleegd worden voor de beoordeling van aanvragen ZW en WW. Aangezien wij niet kunnen inschatten of de omzetting van de rechtspositionele regelingen in cao-afspraken inderdaad niet lukt voor de datum inwerkingtreding hebben wij hiervoor geen raming van de omvang gemaakt.

2. Handhaafbaarheid

Voor de uitvoering van de preventieve ontslagtoets worden geen misbruikrisico's of oneigenlijk gebruik voorzien. Ook voor wat betreft de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer worden geen misbruikrisico's of oneigenlijk gebruik voorzien. Dat geldt ook voor de doorwerking van de (Aanpassingswet) Wnra op de uitvoering van de werknemersregelingen.

3. Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum

Voor de uitvoering van de preventieve ontslagtoets door UWV geldt dat UWV deze kan invoeren per 1 januari 2020, als BZK en SZW onder meer de door UWV gewenste aanpassingen van het overgangsrecht en Ontslagregeling realiseren en dat daarvoor al in 2019 behoorlijke investeringen moeten worden gepleegd op het terrein van de voorlichting. Dat geldt zowel voor de nieuwe externe klanten (Rijksoverheid/Staat, Gemeenten, Provincies, Waterschappen, Openbare lichamen, ZBO's, sector openbaar onderwijs) als voor de eigen interne medewerkers.

Voor het effect op de uitvoering van de beoordeling van het recht op, duur en hoogte van de WW (inclusief BNO en werktijdverkorting) en ZW geldt eveneens dat deze haalbaar zijn op 1 januari 2020.

Voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer heeft UWV in de uitvoeringstoets van 5 april 2018 over de lagere regelgeving voor deze compensatieregeling aangegeven dat uitvoering van deze compensatieregeling in zijn algemeenheid per 1 april 2020 haalbaar is. Dit geldt dan ook voor de doorwerking van de gevolgen van de Wnra. Bij de voorbereiding voor deze nieuwe taak voor UWV zal UWV ook rekening houden met de uitbreiding van het aantal aanvragen om compensatie door overheidswerkgevers.

Dit laat onverlet dat de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 7, titel 10 van het BW voor de ambtenaren die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst op 1 januari 2020 kunnen ingaan. Echter de aanvragen voor de compensatieregeling transitievergoeding kunnen net als voor de overige werkgevers ook voor deze werkgevers niet eerder dan op 1 april 2020 worden ingediend bij UWV. UWV heeft op dat moment immers pas alle voorbereidingswerkzaamheden voor het kunnen uitvoeren van deze taak afgerond.

4. Effecten voor de klant

De uitbreiding van de preventieve ontslagtoets voor overheidswerkgevers en de ambtenaren die vanaf 1 januari 2020 onder het civiele arbeidsrecht betekent een grote verandering. Ook het civiele procesrecht is vanaf datum invoering Wnra op hen van toepassing. Dat vereist een andere 'mindset' van de overheidswerkgever, bijvoorbeeld omdat de ambtenaar in het civiele arbeidsrecht

preventieve ontslagbescherming geniet. Als de overheidswerkgever de ambtenaar om bedrijfseconomische redenen of wegens langdurige arbeidsongeschiktheid wil ontslaan, is (in beginsel) voorafgaande toestemming van UWV nodig. Overheidswerkgevers en de ambtenaren krijgen te maken met voor hun nieuwe regelgeving met andere juridische begrippen zoals onderneming, bedrijfsvestiging, peildatum, categorie uitwisselbare functies en leeftijdsgroepen. Daarnaast gelden er andere regels voor het vaststellen van de ontslagvolgorde en het nagaan van herplaatsingsmogelijkheden.

Uit contacten met (koepelorganisaties van de) overheidswerkgevers en ambtenaren is gebleken dat er een grote behoefte is aan algemene voorlichting over de UWV ontslagprocedure, maar ook aan individuele voorlichtingsgesprekken voor de meer lokale vragen. UWV wil daaraan tegemoet komen door het houden van een groot Wnra-congres, het spreken op overheidscongressen en – voor zover de personeelscapaciteit van UWV dat toelaat – het voeren van individuele informatiesprekken.

Voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer geldt dat deze aanpassing ook zal meelopen met de in voorbereiding zijnde voorlichting. Hetzelfde geldt voor uitvoering van de werknemersregelingen voor zover het betrekking heeft op de toepassing van relevante bepalingen van boek 7, titel 10 van het BW die doorwerken in de uitvoering van de werknemersregelingen WW en ZW als ook de mogelijke impact van de Wnra op de Vo 883/2004. Het gaat hierbij om aanpassing van informatie op de websites van UWV en het opstellen van Q&A voor het klantencontactcentrum (KCC) van UWV.

5. Effecten op de benodigde capaciteit

UWV raamt dat de benodigde capaciteit met 11 fte wordt uitgebreid. 10 fte is bedoeld om de extra verwachte preventieve ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen en langdurige arbeidsongeschiktheid af te kunnen wikkelen en 1 fte is nodig om de toename van het aantal aanvragen compensatie transitievergoeding wegens ziekte van de werknemer af te kunnen handelen. Bij raming van de capaciteitsuitbreiding voor de preventieve ontslagtoets voor de overheidswerkgevers gaan wij uit van een structurele toename van het aantal aanvragen met 1.950 op jaarbasis.

Het uiteindelijke aantal is o.a. afhankelijk of overheidswerkgevers wel of niet een cao ontslagcommissie gaan instellen. 1.150 preventieve ontslagaanvragen hebben betrekking op langdurige arbeidsongeschiktheid en 800 hebben betrekking op bedrijfseconomische redenen. Deze aantallen zijn een eerste inschatting.

Daarom zullen wij het aantal aanvragen na de inwerkingtreding zo goed mogelijk volgen en worden zo nodig de huidige prognoses in de loop van 2020-2021 bijgesteld. Het is niet mogelijk gebleken om inzicht te krijgen in het verwachte aantal aanvragen voor de preventieve ontslagtoetsen van overheids- en onderwijswerkgevers. Het ontbreekt aan voldoende inzicht van het aantal ontslagen en hierbij speelt ook mee dat er vooralsnog geen gedwongen ontslagen wegens reorganisaties worden verwacht bij het Rijk. Wat het ramen van het effect op de capaciteit ook onzeker maakt is dat op dit moment onbekend is of en zo ja in welke sectoren zogenoemde cao-ontslagcommissies zullen worden ingesteld. Als er zo'n ontslagcommissie wordt ingesteld betekent dat dat de ontslagaanvraag niet via UWV zal lopen. Ook lijkt het logisch om te veronderstellen dat ook bij overheidswerkgevers vaak zonder interventie van UWV beëindigingsovereenkomsten zullen worden gesloten. Bij de raming is er mee rekening gehouden dat dit in 10% van de gevallen gaat gebeuren en daarbij zijn de nu al bekende ontslagzaken uit het onderwijs betrokken.

Het gevolg is dat UWV een restrictief aantal extra fte's zal gaan inzetten nu er geen reële aantallen ontslagaanvragen te achterhalen zijn. Wij zullen extra fte's bijschakelen als de aankondigingen van ontslagen toenemen en herijking van de in deze uitvoeringstoets geraamde en geclaimde volume een bovenmatige stijging gaat vertonen (vaak samenhangend met politieke keuzes en soms met conjunctuurmatige ontwikkelingen). Het voorstel is om in nauw overleg met SZW en BZK korte termijnprognoses (halfjaarlijks) en middellange termijnprognoses (1-2 jaar) te ontwikkelen. Bij onverwachte fluctuaties of afwijkingen van de in de u-toets gepresenteerde volumina kan UWV mogelijk (tijdelijk) niet de geambieerde snelheid (4-7 weken) realiseren.

De meeste ontslagaanvragen (80%) worden volledig behandeld waarbij wordt verondersteld dat het steeds enkelvoudige aanvragen betreft, dat wil zeggen aanvragen voor individuele functies resp. werknemers; desbetreffende werkgevers zullen eerst zoveel mogelijk binnen de eigen organisatie, dan wel bij soortgelijke organisaties in dezelfde sector dan wel binnen de Rijksdienst herplaatsen. Slechts de medewerkers die desondanks of na reorganisatie niet kunnen worden herplaatst, zullen voor ontslagaanvraag worden voorgedragen.

We verwachten dat in de tweede helft van 2019 veel individuele werkgevers (bijvoorbeeld gemeenten, openbaar onderwijsinstellingen) zullen verzoeken om een voorlichtingsgesprek over de UWV ontslagprocedure. De capaciteit die de afdelingen van de Arbeidsjuridische dienstverlening van het WERKbedrijf in de regio beschikbaar heeft voor het houden van voorlichtingsgesprekken is relatief beperkt, omdat hiervoor medewerkers worden ingezet die daarnaast belast zijn met het behandelen van ontslagzaken. Het is lastig hier tijdelijke extra capaciteit voor in te huren, gezien de benodigde vakkennis die noodzakelijk is voor het geven van een goede kwalitatieve voorlichting. Om een mogelijk conflict tussen beide taken en daardoor vertraging in de afwikkeling van aanvragen te voorkomen zal er daarom getracht worden een spreiding van de voorlichting aan te brengen over een langere periode (2019/2020), waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij een mogelijke ontslagdreiging voor deze klantgroepen.

Voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer wordt uitgaande van een toename van 1.150 aanvragen een capaciteitsuitbreiding van 1 fte verwacht. Hierbij zijn wij er wel van uitgegaan dat de afwikkeling van deze aanvragen voor overheidswerkgevers niet afwijkt van de aanvragen van civiele werkgevers.

Voor de doorwerking van het arbeidsrecht (boek 7, titel 10 BW) voor ambtenaren die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst op de uitvoering van de ZW en WW wordt geen capaciteitsuitbreiding voorzien. Evenmin wordt een uitbreiding van de benodigde capaciteit voor afhandeling van bezwaar- en beroepszaken voorzien.

6. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Totale kosten:

De totale structurele kosten bedragen in 2020 en verder € 1 mln. op jaarbasis en de incidentele kosten bedragen € 0,7 mln. in 2019 en € 0,1 mln. in 2020.

Totale kosten (€ mln)	2019	2020	2021	2022 en verder
Incidentele kosten	0,7	0,1		
Structurele kosten	-	1,0	1,0	1,0
Totale kosten	0,7	1,1	1,0	1,0

Uitgangspunten voor de raming zijn

- Ingangsdatum 1 januari 2020, met uitzondering van de compensatie transitievergoeding. Hiervoor geldt als datum van invoering 1 april 2020.
- De consequenties voor UWV als overheidswerkgever en de medewerkers van UWV zijn niet in deze uitvoeringstoets meegenomen.
- Het overgangsrecht op diverse onderdelen is uiterlijk op datum inwerkingtreding (Aanpassingswet) Wnra voorhanden.
- Het eigenrisico-dragerschap WW en dus ook de UFO-premie blijft bestaan voor de huidige overheidswerkgevers en wordt niet uitgebreid met nieuwe overheidswerkgevers zoals UWV.
- Geen aanpassing in formulieren noodzakelijk, behalve toelichtende teksten aanvraagformulieren ontslag.
- Tijdige omzetting / inregeling cao van rechtspositionele regelingen.
- In het loonaangiftebericht blijven de Code soort inkomstenverhouding no. 11 Loon of salaris ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 1929, en Code aard arbeidsverhouding no. 1 Arbeidsovereenkomst en no. 18 Publiekrechtelijke aanstelling gehandhaafd.
- Geen aanpassing van beleids- en verantwoordingsinformatie voor SZW.
- Voor overheidswerknemers die zijn overgegaan van een aanstelling naar een arbeidsovereenkomst is er géén sprake is van een afwijkende berekening/beoordeling bij aanvraag compensatieregeling transitievergoeding ten opzichte van de burgers die altijd al een arbeidsovereenkomst hadden. De opbouw tijdens de aanstelling telt 1 op 1 mee bij de berekening van de transitievergoeding.
- Voor de ketenbepaling is het van belang dat we aanstellingen van vóór 1 januari 2020 kunnen beschouwen als arbeidsovereenkomst.

- Ten aanzien van de ZW is de verwachting dat er meer tijdelijke contracten bij de overheid zullen ontstaan waaruit werknemers ziek uit dienst kunnen gaan. Dit zal pas na verloop van tijd plaatsvinden.

Incidentele kosten

In het hierna opgenomen schema zijn de incidentele kosten verder uitgesplitst en verderop nader toegelicht.

Incidentele kosten (€ mln)	2019	2020	Totaal
Werkinstructies, handboeken en klantcommunicatie	0,1	-	0,1
Opleidingen	0,3		0,3
Externe voorlichtingsbijeenkomsten	0,2	0,1	0,3
Aanpassingen systemen	0,1	-	0,1
Totale incidentele kosten	0,7	0,1	0,8

NB: nog kleine wijzigingen mogelijk.

Nadere uitsplitsing raming incidentele kosten:

- Aanpassen werkinstructies, handboeken en brieven.
- Aanpassen (toelichtende teksten) op aanvraagformulieren.
- Aanpassen uitvoeringsregels en voorlichtingsteksten.
- Opleidingskosten.
- Organiseren Wnra-congres over UWV ontslagprocedure op centrale plek in Nederland, met als doelgroep overheidswerkgevers, HRM'ers, OR-leden, vakbonden.
- Voorlichtingsgesprekken en -bijeenkomsten met onder andere gemeenten, waterschappen, provincies, openbaar onderwijs.
- Aanpassingen systemen.

Structurele kosten

De stijging van de structurele kosten wordt geraamd op € 1 miljoen op jaarbasis vanaf 2020 en verdere jaren.

Structurele kosten (€ mln)	2020	2021	2022 en verder
Toename werkzaamheden Uitkeren	0,1	0,1	0,1
Toename ontslagaanvragen WERKbedrijf	0,9	0,9	0,9
Totale structurele kosten	1,0	1,0	1,0

NB: nog kleine wijzigingen mogelijk.

Nadere uitsplitsing van geraamde structurele kosten

- Werkzaamheden WERKbedrijf wegens 1.950 structureel meer ontslagaanvragen op jaarbasis, waarvan 1.150 aanvragen vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid en 800 om bedrijfseconomische redenen (10 fte).
- Werkzaamheden Uitkeren wegens extra aanvragen Compensatie transitievergoeding Langdurig arbeidsongeschikten (1 fte).

7. Effecten op regeldruk (administratieve lasten)

Momenteel zijn het ambtenarenrecht en het bestuursrecht van toepassing op het beëindigen van de aanstelling van een ambtenaar. In het gros van de gevallen wordt de eenzijdige aanstelling omgezet in een tweezijdige arbeidsovereenkomst waarbij het private ontslagrecht van toepassing wordt alsmede alle andere bepalingen van Boek 7, titel 10 van het BW. De effecten op de regeldruk zijn beperkt. Dat geldt ook voor de uitvoering van de werknemersregelingen omdat de ambtenaren als sedert 1997 onder de werkingssfeer van de werknemersregelingen vallen en bekend zijn met de aanvraagprocedures bij UWV. Wel zullen vanaf 1 januari 2020 de wetsbepalingen uit titel 10 van Boek 7 van het BW voor ambtenaren met een arbeidsovereenkomst van toepassing worden en

doorwerken in het vaststellen van – en het geldend maken van het recht op uitkering ingevolge bijvoorbeeld de ZW en de WW.

Voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer geldt dat dit zowel voor overheidswerkgevers als werkgevers buiten de overheid een nieuwe regeling is. In die zin is sprake van effecten op de regeldruk, omdat een werkgever een aanvraag moet indienen om voor compensatie van de transitievergoeding in aanmerking te komen.

Door de invoering van de Wnra stijgen de administratieve lasten voor werkgevers.

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

SZW (eventueel BZK) hebben vooralsnog geen nieuwe wensen op het punt van de verantwoordings- en beleidsinformatie geuit en zijn er voor wat de preventieve ontslagtoets, de uitvoering van de compensatieregeling vergoeding transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid en de uitvoering werknemers betreft geen gevolgen. Mocht SZW (eventueel BZK) hierover wel nieuwe wensen hebben dan kan dat gevolgen hebben voor de ICT-systemen zoals o.a. VerA en andere systemen, met daaraan de gekoppelde doorlooptijden voor aanpassing. In deze u-toets is daarmee geen rekening gehouden. Wij gaan dan ook graag met de medewerkers van SZW en BZK in gesprek over de wijze waarop zij over de ontwikkeling van o.a. de preventieve ontslagtoetsen geïnformeerd willen worden.

9. Implementatie/risico's/control

Zoals hiervoor al is aangegeven, is voor uitvoering van het beoordelen van ontslagaanvragen voor overheidswerkgevers vereist dat in ieder geval het overgangsrecht wordt aangepast zodat helder wordt met welke duur van de dienstbetrekking moet worden uitgegaan. Ook zal er helderheid moeten worden verschaft over de beoordeling van ontslag bij overdracht van openbaar bestuurstaken (overgang van onderneming?) en ontslag als gevolg van een democratisch genomen besluit.

Ook de onzekerheid over het aantal te verwachten extra ontslagaanvragen vormt een risico voor UWV. Doordat UWV een aantal relevante variabelen niet kan beïnvloeden, zullen we de ontwikkelingen goed moeten monitoren en de prognoses eventueel moeten bijstellen. Mocht bijvoorbeeld gedurende 2019 en de daarop volgende jaren blijken dat in cao's ontslagcommissies worden ingesteld, dan zal dat leiden tot minder ontslagaanvragen om bedrijfseconomische redenen. UWV kan de gevolgen opvangen door nieuwe UWV medewerkers in tijdelijke dienst te nemen. Daarmee behoudt UWV flexibiliteit om de personeelsformatie te laten meebewegen met het aantal ontslagaanvragen.

Voorwaarde voor het goed kunnen invullen van de voorlichtingsfunctie, het opleiden van eigen medewerkers, het aanpassen van formulieren e.d. is dat in ieder geval het overgangsrecht tijdig, te weten voor inwerkingtreding van de Wnra, wordt verbeterd en verduidelijkt.

Bij onverwachte fluctuaties of afwijkingen van de in de u-toets gepresenteerde volumina kan AJD mogelijk (tijdelijk) niet de geambieerde snelheid (4-7 weken) realiseren.

Tevens is voor de uitvoering van de compensatieregeling transitievergoeding wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer van belang dat duidelijkheid komt over het overgangsrecht en dan met name de duur van de arbeidsovereenkomst. De duur is immers bepalend voor de hoogte van de te betalen transitievergoeding.

Ook voor de beoordeling van aanvragen ZW en WW is helderheid over het overgangsrecht en dan met name de duur van de arbeidsovereenkomst van belang. Uit het overgangsrecht moet duidelijk blijken of de ambtelijke aanstelling van voor 1 januari 2020 als een arbeidsovereenkomst moet worden beschouwd of niet. Immers alleen als het arbeidsovereenkomsten zijn, kunnen deze voor de ZW, WW e.d. worden meegenomen in de ketenbepaling, duur van de opzegtermijn etc.

Tenslotte vormt een uitvoeringsrisico dat op dit moment niet is geregeld hoe UWV op de hoogte wordt gesteld van de wijziging van ambtenaar in werknemer en omgekeerd in het kader van de uitvoering van de Vo 883/2004. Het is dan ook zaak dat UWV hierover separate afspraken maakt met het ministerie van BZK en SZW zodat kan worden bepaald welk sociaal zekerheidsrecht, welk orgaan en welke premieafdracht van toepassing is.

10. ICT/IV

Voor de uitvoering van de preventieve ontslagtoetsing door UWV zullen alleen de informatie/toelichtingsteksten op de (digitale) aanvraagformulieren voor een ontslagaanvraag moeten worden aangepast. Inhoudelijke aanpassingen van het aanvraagformulier zijn niet nodig. Voor de compensatieregeling als ook de doorwerking van de BW-bepalingen op de uitvoering van de ZW en WW hoeven geen aanvraagformulieren te worden aangepakt.

11. Gegevensuitwisseling

Voor aanvraag van compensatie van de transitievergoeding en de uitvoering van de WW en ZW geldt dat voor gegevens over de aard van de dienstbetrekking bij de overheidswerkgever gebruik kan worden gemaakt van de gegevens uit de polisadministratie (zie voor een nadere toelichting onder 1, paragraaf uitvoerbaarheid). Voorwaarde is wel dat de gegevens correct door de overheidswerkgevers worden ingevuld.

Uit navraag bij de Belastingdienst is gebleken dat als gevolg van de Wnra geen wijzigingen zullen optreden in de LH-nummers. Ook in de sectorindeling vinden geen wijzigingen plaats. Op basis van hiervan heeft de Wnra geen impact voor UWV.

