

Vergaderjaar 2016–2017

34 351

Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2017

1. Inleiding

In mijn brief van 27 november 2015 heb ik toegezegd om uw Kamer halfjaarlijks te informeren over de voortgang van de Wet werk en zekerheid (Wwz).¹ Hierbij ontvangt u de vierde voortgangsbrief.

Met de Wwz wordt beoogd een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt te bereiken, het stelsel van flexrecht, ontslagrecht en WW activerender te maken en werkzekerheid en inkomenszekerheid te bevorderen. Om na te gaan of deze doelen ook daadwerkelijk worden bereikt, is monitoring en evaluatie van essentieel belang. Zoals toegezegd zal de Wwz in zijn geheel in 2020 worden geëvalueerd. Tussentijds wordt u een aantal deelrapportages over specifieke onderwerpen toegezonden, conform de tijdlijn uit bijlage 1 bij mijn brief van 27 november 2015.

In deze brief komen, net als in de voorgaande voortgangsbrieven, achtereenvolgens flexibele arbeid, het ontslagrecht en de Werkloosheidswet (WW) aan de orde.

2. Flexibele arbeid

Om de stand van zaken wat betreft de ontwikkeling van flexibele arbeid te schetsen, bevat deze paragraaf in de eerste plaats de macro-economische cijfers rondom de ontwikkeling van flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten. Daarna geef ik aan hoe in cao's met de ketenbepaling wordt omgegaan.

¹ Kamerstuk 34 351, nr. 1.

2.1 Cijfers ontwikkeling flexibele en vaste contracten

Door het aantrekken van de economie heeft ook de Nederlandse arbeidsmarkt in 2016 een fors herstel laten zien en is in veel opzichten de economische crisis te boven. Sinds het omslagpunt in het eerste kwartaal van 2014 zijn er in totaal ruim 350 duizend banen bijgekomen, de werkloosheid daalt iedere maand verder en het aantal vacatures loopt op. Het herstel van de arbeidsmarkt is ook zichtbaar in een stijging van zowel het aantal werknemers met een vaste als met een flexibele arbeidsrelatie. Voor het eerst sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008 nam het aantal vaste banen in 2016 weer toe. Het eerste kwartaal van 2017 was het vierde kwartaal op rij waarin er in vergelijking met een jaar geleden sprake was van een stijging van het aantal werknemers met een vast contract (figuur 1)². Maar doordat het aantal werknemers met een flexibel contract sterker is toegenomen dan het aantal werknemers met een vast arbeidscontract, bedraagt het aandeel werknemers met een vast contract 73,2% in het eerste kwartaal van 2017 ten opzichte van 74,6% in dezelfde periode vorig jaar (tabel 1). Overigens vond de groei van het aantal flexibele contracten in de afgelopen twee kwartalen vooral plaats bij het aantal tijdelijke werknemers met uitzicht op een vast contract.³

Tabel 1: Aantal en aandeel werknemers met een vast contract, per kwartaal

| Jaar | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | | | | 2016 | | | | 2017 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Kwartaal | I | II | III | IV | I | II | III | IV | I | II | III | IV | I | II | III | IV | I |
| Aantal (x1000) | 5.369 | 5.334 | 5.289 | 5.243 | 5.198 | 5.167 | 5.151 | 5.172 | 5.168 | 5.148 | 5.121 | 5.134 | 5.146 | 5.163 | 5.169 | 5.155 | 5.159 |
| Jaarmutatatie aantal (x1000) | - 161 | - 193 | - 219 | - 194 | - 171 | - 167 | - 138 | - 71 | - 30 | - 19 | - 30 | - 38 | - 22 | 15 | 48 | 21 | 13 |
| Aandeel (%) | 77,2 | 76,6 | 76,1 | 75,8 | 76,3 | 75,6 | 74,7 | 75,0 | 75,3 | 74,5 | 73,8 | 74,2 | 74,6 | 73,8 | 73,2 | 73,2 | 73,2 |

Bron: CBS Statline

Na een jarenlange daling, zien we dat *nieuwe* werknemers – personen die een jaar geleden nog geen baan als werknemer hadden, bijvoorbeeld vanwege werkloosheid of inactiviteit – in 2016 vaker een vast contract kregen dan in 2015 (figuur 2 links)⁴. Daarnaast is het aandeel werknemers met een flexibel contract⁵ dat een jaar later een vast contract heeft in de periode sinds 2013 relatief stabiel (figuur 2 rechts)^{6,7}.

Zoals ik heb aangegeven in eerdere voortgangsrapportages is een eventuele invloed van de Wwz niet direct te herleiden uit deze macro-economische cijfers. Wel weerleggen ze de veel gehoorde stelling dat werkgevers door de Wwz geen vaste contracten meer aangaan. Het aantal vaste banen neemt toe, nieuwe werknemers krijgen vaker een vast contract en de doorstroom van flexibel naar vast werk is relatief stabiel.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Het CBS definieert deze groep als werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd én een vast aantal uren per week waarbij is afgesproken dat hij/zij bij goed functioneren in vaste dienst komt.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Tot de werknemers met een flexibel dienstverband behoren: korte en langdurige tijdelijke dienstverbanden, werknemers met uitzicht op een vast contract, oproep- en invalkrachten, uitzendkrachten en vaste werknemers met flexibele uren.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ UWV signaleert in de Arbeidsmarktprognose 2017–2018 (p. 8) dat de doorstroom van werknemers met een flexibel contract naar een vast contract in de driejaarsperiode 2013–2016 is toegenomen ten opzichte van de periode 2012–2015, van 29% naar 31%.

2.2 Cao-afspraken 2016 over flexibele arbeid

In 90 cao's met een expiratiedatum van na 31 december 2015 (die van toepassing zijn op ruim 4,3 miljoen werknemers, dat is 79% van alle werknemers die in 2016 onder een cao vielen) is onderzocht of afspraken zijn opgenomen wanneer elkaar opeenvolgende tijdelijke contracten overgaan in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd – de zogenoemde de ketenbepaling – en in welke mate voor bijzondere groepen en/of functies van de ketenbepaling wordt afgeweken.⁸

Uit de analyse blijkt dat de ketenbepaling in ieder geval onderwerp van gesprek is geweest in het merendeel van de cao-onderhandelingen. Van de 90 onderzochte cao's bevatten 70 cao's afspraken over de ketenbepaling. In 20 van deze 90 cao's zijn geen bepalingen over de ketenbepaling opgenomen. Daarmee volgen deze 20 cao's de wettelijke bepaling van artikel 7:668a van het Burgerlijk Wetboek (BW). In 70 cao's zijn wel afspraken over de ketenbepaling opgenomen. Van deze 70 cao's wordt in 30 cao's de wettelijke bepaling van artikel 7:668a BW gevolgd. 40 cao's bevatten een afwijking van de wettelijke bepaling. Hierbij gaat het in drie gevallen nog om een afwijking van de oude ketenbepaling zoals deze voor 1 juli 2015 luidde en in 37 gevallen om een afwijking op grond van de nieuwe ketenbepaling. De meeste afwijkingen hebben betrekking op werknemers die in het kader van een opleiding een arbeidsovereenkomst hebben (25 cao's). Ook afwijkingen qua aantal opvolgende tijdelijke contracten en duur daarvan voor bepaalde functies komen voor (19 cao's). Het gaat hier onder meer om onderzoeksfuncties en projectmatige werkzaamheden. Van de uitzonderingsmogelijkheid om bij cao de tussenpoos terug te brengen tot drie maanden voor functies waarbij sprake is van seizoenwerk is in vijf cao's gebruik gemaakt.

Kortom: in ruim de helft van de onderzochte cao's (53 van de 90) wordt de wettelijke ketenbepaling gevolgd. Dit geldt inmiddels ook voor de drie cao's waarin op grond van het overgangsrecht nog een afwijking van de oude ketenbepaling was opgenomen. Doordat het overgangsrecht sinds 1 juli 2016 niet meer van toepassing is, geldt voor deze cao's immers nu ook de wettelijke ketenbepaling zoals die sinds 1 juli 2015 luidt. In 37 van de 90 cao's is ervoor gekozen om gebruik te maken van de ruimte tot afwijking van de ketenbepaling die de Wwz biedt.

3. Ontslagrecht

In deze paragraaf beschrijf ik de uitvoeringspraktijk van de ontslagwetgeving bij UWV en schets ik een beeld van de afspraken die cao-partijen in 2016 hebben gemaakt over ontslag en de transitievergoeding. Hieruit blijkt, kort gezegd, dat UWV 90% van de ontslagaanvragen binnen de streeftermijnen afhandelt en dat in een klein aantal cao's afspraken zijn gemaakt op de terreinen waarvoor de wet de ruimte biedt. Daarnaast informeer ik u over de voor de monitoring en evaluatie van de Wwz relevante onderzoeken en ga ik kort in op de stand van zaken van het wetsvoorstel aanpassing transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid dat recentelijk door uw Kamer controversieel is verklaard.

3.1 Uitvoering door UWV

Vanaf 1 juli 2015 dient de werkgever aan UWV toestemming te verzoeken voor opzegging van de arbeidsovereenkomst om bedrijfseconomische redenen of wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. In de tweede

⁸ Zie uitgebreider: Rapportage Cao-afspraken 2016, p. 65 e.v., Kamerstuk 29 544, nr. 783.

voortgangsbrief Wwz⁹ heb ik de uitvoeringspraktijk van 1 juli 2015 tot 1 april 2016 geschetst. In het vervolg zal ik rapporteren over de uitvoeringspraktijk per heel kalenderjaar. Voor het jaar 2016 geldt het volgende.

In 2016 zijn in totaal 22.231 verzoeken om toestemming ingediend. Hiervan hadden 19.101 zaken betrekking op bedrijfseconomisch ontslag en 3.107 op ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid. De 23 overige zaken betroffen andersoortige verzoeken, waarvan een aantal betrekking had op een ontslaggrond die UWV sinds de inwerkingtreding van de Wwz niet meer behandelt. Aangezien UWV niet langer bevoegd is om op deze aanvragen te beslissen, worden deze verzoeken niet in behandeling genomen of trekt de indiener zijn aanvraag in. UWV licht aan partijen in zo'n geval toe waarom UWV niet bevoegd is, bijvoorbeeld omdat een dergelijk verzoek dient te worden ingediend bij de rechter.

In 9.940 zaken is toestemming verleend. Dit betrof 7.639 toestemmingen voor ontslag wegens een bedrijfseconomische reden en 2.301 voor ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid. In 1.271 zaken is de toestemming geweigerd. In 8.795 zaken is de aanvraag door de werkgever ingetrokken, bijvoorbeeld omdat werkgever en werknemer alsnog met wederzijds goedvinden uit elkaar gaan. 2.321 zaken zijn door UWV niet in behandeling genomen. In deze zaken is een onvolledige aanvraag ingediend. Als de gevraagde nadere onderbouwing niet, niet tijdig of niet volledig wordt gegeven, bijvoorbeeld omdat partijen alsnog met wederzijds goedvinden uit elkaar zijn gegaan maar UWV daarover niet informeren via een intrekking, neemt UWV de aanvraag niet in behandeling.

In onderstaande tabel 2 is het aantal afgewikkelde ontslagaanvragen in 2016 nader uitgesplitst.

Tabel 2: Afgewikkelde ontslagaanvragen door UWV, januari t/m december 2016

| | Bedrijfseconomisch | Arbeidsongeschikt | overig | totaal |
|-----------------------------|--------------------|-------------------|--------|--------|
| Totaal ingediend | 19.101 | 3.107 | 23 | 22.231 |
| Totaal afgehandeld | 19.211 | 3.093 | 23 | 22.327 |
| Ingetrokken | 8.498 | 292 | 5 | 8.795 |
| Niet in behandeling genomen | 1.950 | 353 | 18 | 2.321 |
| Verleende ontslagaanvragen | 7.639 | 2.301 | | 9.940 |
| Geweigerde ontslagaanvragen | 1.124 | 147 | | 1.271 |

| | BE 1 ronde | | BE 2 rondes | | LAO 1 ronde | LAO 2 rondes | totaal |
|---|--------------------|------|-------------|------|-------------|--------------|---------|
| | - OAC ¹ | +OAC | - OAC | +OAC | | | |
| Totaal aantal verleend / geweigerd naar ronde | 6.305 | | 2.458 | | 2.232 | 216 | 11.211 |
| Afgedaan binnen streeftermijn | 5.837 | | 2.004 | | 2.170 | 138 | 10.149 |
| | (92,6%) | | (81,5%) | | (97,2%) | (63,9%) | (90,5%) |
| Percentage incl. verschoonbaar te laat | 99,4% | | 99,1% | | 98,8% | 81,0% | 98,9% |

¹ OAC = ontslagadviescommissie. In 2016 is in geen van de zaken een OAC ingeschakeld.

⁹ Kamerstuk 34 351, nr. 18.

Voor de afhandeling van verzoeken om toestemming voor ontslag zijn streeftermijnen gesteld.¹⁰ Zoals blijkt uit tabel 1 is in 2016 in totaal 90% van de aanvragen binnen de streeftermijnen afgehandeld. 1.062 aanvragen zijn niet binnen de streeftermijn afgehandeld. In de meeste gevallen is sprake van een zogenoemde verschoonbare oorzaak van een te late afhandeling, bijvoorbeeld een verzoek om uitstel door partijen of de noodzaak van een derde ronde van hoor- en wederhoor.

In de tweede voortgangsbrief Wwz meldde ik ook dat UWV voornemens was om gebruik te gaan maken van zogenoemde interactieve webformulieren voor het indienen van een ontslagaanvraag. Sinds medio 2016 zijn deze webformulieren beschikbaar voor ontslagaanvragen wegens langdurige arbeidsongeschiktheid, en sinds eind 2016 voor ontslagaanvragen om bedrijfseconomische redenen. Zo zijn deze formulieren klantvriendelijker dan de daarvoor gehanteerde aanvraagformulieren, bijvoorbeeld door een heldere presentatie en online uitleg bij gestelde vragen. De formulieren beperken het aantal onvolledige aanvragen doordat velden bijvoorbeeld niet meer leeg gelaten kunnen worden. En de formulieren geven werkgevers een gericht en toegankelijker overzicht van de gevraagde informatie doordat niet-relevante vragen bijvoorbeeld onzichtbaar blijven in het webformulier. Ook voor gemachtigden van werkgevers is de toegang tot digitale indiening gerealiseerd. Naar verwachting zorgen de webformulieren ervoor dat minder onvolledige aanvragen worden ingediend en het aantal zaken dat niet in behandeling wordt genomen dus daalt. In 2017 (tot 24 mei) was 34,0% van de aanvragen bij het indienen niet compleet ten opzichte van 54,2% in 2016. Het ingevoerde webformulier kan daarbij een rol hebben gespeeld. Op basis van gebruikerservaringen blijft UWV bezig met het verbeteren en aanpassen van het aanvraag- en indieningstraject.

Overbruggingsregeling transitievergoeding kleine werkgever

Als sprake is van bedrijfseconomisch ontslag vanwege een slechte financiële situatie bij een kleine werkgever (gedefinieerd als gemiddeld minder dan 25 werknemers), dan komt de werkgever mogelijk in aanmerking voor toepassing van de overbruggingsregeling voor de transitievergoeding. Daarvoor moet zijn voldaan aan de criteria in artikel 24 van de Ontslagregeling. Werkgevers en werknemers kunnen UWV verzoeken om een oordeel over de vraag of aan deze criteria is voldaan. In 2016 is hier in totaal 338 keer door werkgevers om verzocht en 2 maal door werknemers.¹¹ Op peildatum 31 december 2016 waren 234 verklaringen afgegeven waarin is geoordeeld dat aan de criteria van artikel 24 van de Ontslagregeling is voldaan. Deze verklaringen hadden in totaal betrekking op 607 werknemers. In 206 gevallen is geoordeeld dat niet aan de criteria is voldaan. In 17 gevallen was dit vanwege het niet voldoen aan het criterium van een kleine werkgever, in 158 gevallen was dit omdat niet aan de gestelde financiële criteria is voldaan en in 31 gevallen was dit

¹⁰ Zie Kamerstuk 33 818, nr. 7, p. 66. In geval van ontslag wegens bedrijfseconomische redenen is de streeftermijn 4 weken wanneer één ronde van verzoek en verweer voldoende is om een beslissing te kunnen nemen. De termijn is 5 weken indien de OAC wordt geraadpleegd (wanneer onduidelijkheid bestaat over de toepassing van de regels bij de beslissing die genomen moet worden of wanneer (sector)specifieke kennis noodzakelijk is voor het kunnen beoordelen van het verzoek). Wanneer een extra ronde van hoor- en wederhoor nodig is, is de streeftermijn 7 weken. Bij ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid is de streeftermijn 4 weken wanneer één ronde van verzoek en verweer voldoende is om een beslissing te kunnen nemen en 8 weken wanneer een tweede ronde van hoor- en wederhoor nodig is.

¹¹ Een werknemer kan een dergelijk verzoek bijvoorbeeld indienen omdat hij wil weten hoe UWV dit beoordeelt en zo een goede afweging kan maken om al dan niet de zaak aan de rechter voor te leggen als werkgever niet de volledige transitievergoeding betaalt.

vanwege het ontbreken van benodigde documenten. Het restant betreft de openstaande werkvoorraad en het aantal ingetrokken aanvragen.

3.2 Cao-afspraken 2016 over ontslagrecht en transitievergoeding

Op basis van een steekproef onder 98 cao's die van toepassing zijn op bijna 4,8 miljoen werknemers (87% van alle werknemers onder een cao), is onderzocht in hoeveel cao's gebruik is gemaakt van de ruimte die de wet op het terrein van het ontslagrecht en de transitievergoeding biedt om maatwerkafspraken te maken.

In drie van de onderzochte cao's is een commissie ingesteld die een voorgenomen bedrijfseconomisch ontslag toetst in plaats van UWV (hierna: cao-commissie). In het reglement van deze commissies zijn bepalingen opgenomen over de werkwijze, bijvoorbeeld over hoor- en wederhoor. Als er een cao-commissie is ingesteld dan kunnen bij cao ook afwijkende regels voor het bepalen van de ontslagvolgorde worden afgesproken. In deze drie cao's is dat ook het geval en wordt afgeweken van het afspiegelingsbeginsel. Als er geen cao-commissie is ingesteld, toetst UWV voorgenomen ontslagen om bedrijfseconomische redenen. Daarbij is het afspiegelingsbeginsel van toepassing, zoals opgenomen in de Ontslagregeling. In dat geval kan bij cao wel gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om maximaal 10% van de werknemers buiten de afspiegeling te houden op grond van bovengemiddeld functioneren (op grond van artikel 16 van de Ontslagregeling). In een van de onderzochte cao's wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Zeven van de onderzochte cao's kennen een gelijkwaardige voorziening die in de plaats komt van de transitievergoeding.

3.3 Relevante onderzoeken

Recent is het onderzoek naar de kosten voor werkgevers bij ontslag met wederzijds goedvinden aan uw Kamer aangeboden.¹² Zoals in de bijbehorende brief is aangegeven, betreft het een periodieke meting van de kosten van ontslag en zijn op basis van dit onderzoek geen conclusies te trekken over de werking van de Wwz. In het kader van de evaluatie van de Wwz worden te zijner tijd ook de kosten van andere ontslagroutes in beeld gebracht, en wordt onderzocht wat de invloed van de Wwz hierop is geweest.

Conform de tijdlijn die als bijlage is gevoegd bij de eerste voortgangsbrief Wwz van 27 november 2015 laat ik twee onderzoeken uitvoeren. Het eerste onderzoek ziet op de overbruggingsregeling transitievergoeding voor kleine werkgevers.¹³ Op grond van deze regeling mogen werkgevers met gemiddeld minder dan 25 werknemers de maanden die gelegen zijn voor 1 mei 2013 buiten beschouwing laten bij de berekening van de omvang van de transitievergoeding, wanneer sprake is van een ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden die het gevolg zijn van een slechte financiële situatie van de werkgever. Op grond van de toelichting bij het amendement dat de overbruggingsregeling transitievergoeding regelt¹⁴, wordt de effectiviteit van deze regeling tussentijds geëvalueerd. Op basis van deze tussentijdse evaluatie moet worden besloten of de regeling, die afloopt op 1 januari 2020, mogelijk moet worden bekort of verlengd. Het tweede onderzoek ziet op het zogenoemde muizengaatje.

¹² Kamerstuk 29 544, nr. 784.

¹³ De regeling is uitgewerkt in artikel 7:673d BW, artikel 24 van de Ontslagregeling en artikel 8 van de Regeling UWV ontslagprocedure.

¹⁴ Kamerstuk 33 818, nr. 24.

Als sprake is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever kan de rechter naast de transitievergoeding een additionele billijke vergoeding toekennen bij ontslag. Andersom kan de werknemer bij ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van zijn kant zijn recht op transitievergoeding verliezen. Het onderzoek ziet op de vraag of met de formulering «ernstig verwijtbaar handelen of nalaten» wordt bereikt dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake is van een billijke vergoeding of verlies van de transitievergoeding. De resultaten van deze onderzoeken zijn naar verwachting aan het eind van dit jaar beschikbaar.

3.4 Wetsvoorstel aanpassing transitievergoeding bij bedrijfseconomische redenen of langdurige arbeidsongeschiktheid

Het wetsvoorstel op grond waarvan mogelijk wordt gemaakt dat werkgevers worden gecompenseerd voor de kosten die gemoeid zijn met ontslag van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer en cao-partijen meer ruimte krijgen om af te wijken van de transitievergoeding die verschuldigd is bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen¹⁵, is onlangs door uw Kamer controversieel verklaard. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 7 april 2017¹⁶ heeft dit tot gevolg dat het wetsvoorstel niet op de beoogde datum in werking kan treden. De compensatieregeling, uit te voeren door UWV, kan dus wanneer het wetsvoorstel op een later moment toch aangenomen wordt, niet per 1 januari 2019 in werking treden. Dit in verband met de voorbereidingstijd die nodig is, vooral vanwege aanpassing van ICT systemen.

4. WW

In deze paragraaf wil ik verdere toelichting geven op de stand van zaken rondom de wijzigingen in de WW die voortkomen uit de Wwz. In deze voortgangsbrief ga ik specifiek in op het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen (hierna: Dagloonbesluit), beschrijf ik de stand van zaken met betrekking tot de in het Sociaal Akkoord afgesproken mogelijkheid tot reparatie van het zogenoemde «derde WW-jaar» en informeer ik u over de conversie van «oude» WW-uitkeringen.

4.1 Dagloonbesluit werknemersverzekeringen

Met betrekking tot het Dagloonbesluit is een aantal punten van belang:

- de wijziging van het Dagloonbesluit per 1 december 2016¹⁷ en de uitbetaling van de eenmalige tegemoetkoming in april van dit jaar;
- de voorbereiding van een wijziging van het Dagloonbesluit en de eenmalige tegemoetkoming voor zogenoemde herlevers en WW'ers die minder dan 104 weken ziek waren;
- uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) over het Dagloonbesluit zoals dat luidde per 1 juli 2015.

In de vorige voortgangsbrief Wwz¹⁸ heb ik aangekondigd dat het gewijzigde Dagloonbesluit per 1 december 2016 in werking zou treden en dat het UWV vanaf april 2017 de eenmalige tegemoetkoming zou uitbetalen. Beide maatregelen zijn conform planning uitgevoerd.

In januari 2017 heeft de groep WW-gerechtigden die recht had op een tegemoetkoming een aankondiging van UWV ontvangen. In de eerste week van april 2017 zijn betrokkenen met een brief geïnformeerd over de hoogte van hun tegemoetkoming. Vervolgens is de tegemoetkoming

¹⁵ Kamerstuk 34 699, nr. 2.

¹⁶ Kamerstuk 34 707, nr. 2.

¹⁷ Stb. 2016, nr. 390.

¹⁸ Kamerstuk 34 351, nr. 22.

betaald. Het ging om bijna 78.000 betalingen met een bruto totaalbedrag van ruim € 86 mln. De tegemoetkoming bedroeg gemiddeld circa € 1.100. Met de brief van 19 april 2017 heb ik met de Staatssecretaris van Financiën uw Kamer over dit onderwerp geïnformeerd.¹⁹ De 54.000 WW-gerechtigden die naast een tegemoetkoming van het UWV ook een toeslag van de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen, zijn, zoals vermeld in de brief van 19 april jl., conform de maatwerkaanpak tijdig geïnformeerd over de eventuele gevolgen voor het recht op toeslag. In gevallen waarin de tegemoetkoming een significant effect op de hoogte van de toeslag zou hebben, heeft de Belastingdienst/Toeslagen, in overleg met de ontvanger, het toetsingsinkomen voor de toeslag(en) aangepast.

Bij UWV zijn ruim 950 betalingen teruggekomen vanwege een onjuist of niet bestaand rekeningnummer. Deze zaken zijn direct ter hand genomen om het juiste rekeningnummer te achterhalen en zo spoedig mogelijk alsnog te betalen. Ruim 100 uitkeringsgerechtigden hebben aan UWV aangegeven af te willen zien van de tegemoetkoming, naar aanleiding van de genoemde brief van de Belastingdienst over mogelijke effecten van de tegemoetkoming op hun toeslag. In een beperkt aantal gevallen is het voor UWV niet mogelijk om te onderkennen of aanspraak bestaat op een tegemoetkoming. Betrokkenen moeten deze zelf aanvragen. Tot en met april zijn er 251 spontane aanvragen voor een tegemoetkoming ontvangen waarvan er 64 zijn toegekend. Los van de verstrekking van de tegemoetkoming in april kon – indien sprake was van een schrijnende situatie – al eerder om een voorschot gevraagd worden. UWV heeft tot op heden 55 voorschotverzoeken ontvangen. Hiervan zijn er 16 toegekend en betaald.

Met bovengenoemde informatie heb ik tevens invulling gegeven aan het verzoek in de motie Vermeij²⁰ om de uitvoering van de eenmalige tegemoetkoming te monitoren en uw Kamer daarover te informeren.

De wijziging van het Dagloonbesluit per 1 december 2016 en de eenmalige tegemoetkoming die in april door het UWV is verstrekt, hadden geen betrekking op herlevers of WW'ers die minder dan 104 weken ziek zijn geweest. Een aparte wijziging van het Dagloonbesluit en de Tijdelijke regeling eenmalige tegemoetkoming Dagloonbesluit voor deze groepen is in voorbereiding. Beoogd is dat voor de herlevers per 1 januari 2018 het dagloon wordt aangepast en dat zij na het eerste kwartaal van 2018 een eenmalige tegemoetkoming ontvangen. Voor de wijzigingen met betrekking tot de groep WW-gerechtigden die minder dan 104 weken ziek zijn geweest, voert het UWV een uitvoeringstoets uit.

Op 26 april jl. heeft de CRvB uitspraak gedaan in een drietal zaken²¹ over de toepassing van het Dagloonbesluit zoals dat luidde vanaf 1 juli 2015 (hierna: Dagloonbesluit 2015). De CRvB overweegt dat aan de inhoud van het Dagloonbesluit 2015 en de wijze van totstandkoming zodanige ernstige gebreken kleven dat dit voorschrift om die reden niet als grondslag kan dienen voor daarop in concrete gevallen te baseren besluiten. De CRvB oordeelt daarom dat het UWV bij de berekening van het dagloon artikel 5 van het Dagloonbesluit 2015 (dat ertoe leidt dat lege aangiftetijdvakken wel worden meegeteld) buiten toepassing had moeten laten en de regels had moeten toepassen zoals ze zijn opgenomen in het Dagloonbesluit dat van kracht is vanaf 1 december 2016.

¹⁹ Kamerstuk 34 351, nr. 23.

²⁰ Kamerstuk 34 351, nr. 7.

²¹ ECLI:NL:CRVB:2017, zaken 1474, 1475 en 1476.

Ik onderschrijf de strekking van de uitspraak van de CRvB, namelijk dat lege aangiftetijdvakken (anders dan door verlof) niet zouden dienen mee te tellen bij de berekening van het dagloon. Met de eerste voortgangsbrief Wwz van 27 november 2015²² heb ik eerder aangegeven het Dagloonbesluit op dit punt te zullen aanpassen. Deze aanpassing is gerealiseerd met ingang van 1 december 2016. In de zaken waarover de CRvB uitspraak heeft gedaan, wordt het UWV opgedragen om een nieuwe beslissing te nemen met toepassing van het Dagloonbesluit zoals dat luidt met ingang van 1 december 2016. Dit bevestigt naar mijn mening dat de per 1 december 2016 doorgevoerde wijzigingen in het Dagloonbesluit een passende basis vormen voor de toekomstige toepassing.

De uitspraak van de CRvB is niet zonder gevolgen. Het UWV zal gevolg moeten gaan geven aan de uitspraak van de CRvB in de lopende bezwaaren beroepszaken. In deze zaken treft het UWV een nieuwe beslissing in lijn met de uitspraak van de CRvB. De eventuele nabetaling van WW-uitkering die hieruit volgt, wordt in die gevallen verrekend met de tegemoetkoming die reeds in april aan betrokkenen is verstrekt.

In één van de zaken waarover de CRvB uitspraak heeft gedaan was sprake van een herlever. Eerder heb ik – mede naar aanleiding van vragen van uw Kamer – toegezegd ook voor deze groep het Dagloonbesluit aan te passen en via de Tijdelijke regeling deze groep te compenseren.²³

4.2 Reparatie beperking duur en opbouw WW

Met de Wwz zijn de maximale duur en opbouw van de WW geleidelijk beperkt.²⁴ De eerste effecten van deze maatregelen zijn merkbaar vanaf het najaar 2017. In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat sociale partners dit in cao's kunnen repareren en dat deze afspraken in beginsel algemeen verbindend worden verklaard. De Stichting van de Arbeid heeft met een brief van 10 mei jl.²⁵ de decentrale cao-partijen geïnformeerd over overeenstemming die sociale partners binnen de Stichting hebben bereikt over de uitgangspunten op basis waarvan die reparatie in cao's kan worden vormgegeven. Er gaat gewerkt worden met een beperkt aantal zogenoemde «verzamel-cao's». Cao-partijen kunnen zich vrijwillig aansluiten bij een van de verzamel-cao's. Het voortouw hierbij ligt bij sociale partners. Mijn rol is beperkt tot een aanpassing van het Besluit fondsen en spaarregelingen en daarna tot het beoordelen van verzoeken tot algemeen verbindend verklaren van de genoemde verzamel-cao's. Verder stimuleer ik dat tussen de beoogde uitvoerder van de cao-afspraken en het UWV afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van gegevens waarover het UWV beschikt (en die UWV kan en mag ontsluiten) die nodig zijn voor de uitvoering van de cao-afspraken. Deze gegevensuitwisseling draagt eraan bij dat de administratieve lasten voor werkgevers en werknemers zo beperkt mogelijk worden gehouden.

²² Kamerstuk 34 351, nr. 1.

²³ Kamerstuk 34 351, nrs. 20 en 23.

²⁴ De maximale duur van de WW-uitkering was 38 maanden. Vanaf 1 januari 2016 tot 1 april 2019 wordt dit stapsgewijs verlaagd tot maximaal 24 maanden. Ook de opbouw van WW-rechten is aangepast. Tot en met 10 jaar arbeidsverleden geldt dat een werknemer recht heeft op een maand WW per jaar arbeidsverleden. Vanaf het 11^e jaar arbeidsverleden geldt dat er recht bestaat op de opbouw van een halve maand WW.

²⁵ <http://www.stvda.nl/nl/publicaties/nota/2010-2019/2017/20170510-uitvoering-derde-ww-jaar.aspx>

Het actuele beeld ten aanzien van afspraken in cao's over reparatie is als volgt. Van de 98 in 2016 onderzochte cao's is in 74 cao's een afspraak gemaakt over reparatie.²⁶ In 2015 betrof het nog 39 cao's waarin dergelijke afspraken waren gemaakt. In 43 van de 98 cao's gaat het om een procesafpraak, waarbij partijen aangeven nog nader onderzoek te plegen, overleg te voeren, een werkgroep in te stellen en/of aanvullende afspraken te zullen maken. In 18 van de 98 cao's is een concrete afspraak aangetroffen, op basis waarvan het 3^e WW-jaar zal worden gerepareerd, of die reparatie overbodig maakt omdat er al sprake is van een bovenwettelijke aanvulling. In 13 van de 98 cao's hebben partijen het onderwerp wel op de agenda, maar heeft dat nog niet geleid tot een concrete afspraak of een procesafpraak of gaat het om verkenning dan wel aanpassing van een bestaande bovenwettelijke regeling aan de nieuwe wetgeving.

4.3 Conversie WW-uitkeringen

In de WW is in de mogelijkheid voorzien dat op enig moment uitkeringsrechten waarop nog de WW-systematiek van toepassing is die gold voor de Wwz (weeksystematiek en urenverrekening) worden omgezet naar de Wwz-systematiek (kalendermaandsystematiek en inkomstenverrekening) (artikel 130z van de WW). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wwz is hierover het volgende opgenomen:

«Van deze mogelijkheid tot conversie kan eventueel op een later moment gebruik gemaakt worden, echter niet eerder dan zes maanden na inwerkingtreding van de bepalingen inzake inkomensverrekening zoals die in dit wetsvoorstel zijn vervat. De mogelijkheid om lopende WW-rechten om te zetten is met name gecreëerd zodat de WW voor UWV goed uitvoerbaar blijft. Pas wanneer er sprake is van een gering aantal lopende uitkeringen op basis van de systematiek van urenverrekening zal van omzetting gebruik worden gemaakt.»²⁷

Het voornemen bestaat om per 1 oktober 2018 van deze mogelijkheid gebruik te maken. Op dat moment zijn 39 maanden verstreken sinds de wijziging van de WW per 1 juli 2015. Vanwege de maximale WW-duur van 38 maanden die deze uitkeringen kunnen hebben, is veruit het grootste deel van de oude WW-uitkeringen dan beëindigd of is bij samenloop met een nieuw recht reeds eerder omgezet naar de nieuwe systematiek. De dan nog lopende uitkeringen betreffen uitkeringsrechten met (nagenoeg) maximale opbouw van arbeidsverleden, waarbij de uitkering tussentijds wegens bijvoorbeeld tijdelijke werkhervatting of ziekte is geëindigd en het recht later weer is herleeft. Dit betreft enkele duizenden uitkeringen.

Daarnaast is van belang dat het UWV werkt aan de realisatie van één uniforme betaalstraat (ook wel 1 UBO genoemd). Wanneer nog lopende oude WW-uitkeringen per 1 oktober 2018 worden omgezet naar de nieuwe systematiek, heeft dit als voordeel dat maar één systematiek hoeft te worden ingebouwd in het 1 UBO.

Ten slotte is van belang dat 1 oktober 2018 op een maandag valt. Dat betekent dat het zowel voor de oude weeksystematiek als de nieuwe maandsystematiek de eerst dag van een tijdvak is. Dat voorkomt dat sprake is van gebroken tijdvakken. Bij de omzetting worden geen negatieve gevolgen voor lopende uitkeringsrechten toegestaan. Dat

²⁶ In 26 van de 74 cao's met een afspraak over reparatie van het 3^e WW-jaar is tevens afgesproken om de opbouw van de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering te repareren conform de afspraak in het Sociaal Akkoord van 2013.

²⁷ Kamerstuk 33 818, nr. 3, p. 142.

betekent dat de uitkeringsduur ongewijzigd blijft en de hoogte van de WW-uitkering, bij ongewijzigde omstandigheden, na conversie niet lager is dan voor conversie. In individuele gevallen kan de uitkering na conversie hoger uitkomen.

De wijze waarop oude uitkeringen naar de nieuwe systematiek worden omgezet, wordt de komende tijd uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Naar verwachting zal deze na de zomer voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen worden voorgelegd.

5. Tot slot

De Wwz is een ingrijpende wijziging in het stelsel van flexibele arbeid, ontslagrecht en WW. Het kost, begrijpelijkerwijs, tijd voordat werknemers, werkgevers en andere betrokkenen daaraan gewend zijn. Bovendien zijn, gezien het overgangsrecht, de ketenbepaling en de transitievergoeding pas op 1 juli 2016 volledig in werking getreden. De duurverkorting van de WW wordt stapsgewijs ingevoerd in de periode tot medio 2019. Dat maakt het lastig om nu al causale verbanden te leggen tussen de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de Wwz.

In deze brief kwamen achtereenvolgens flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW aan de orde. Het aantal vaste contracten stijgt weer voor het eerst sinds het uitbreken van de financiële crisis, maar het aantal flexibele contracten stijgt sneller. In het merendeel van de onderzochte cao's wordt de wettelijke ketenbepaling gevolgd; in een minderheid van de cao's is gekozen voor het gebruik maken van de ruimte tot afwijking van de ketenbepaling die de Wwz biedt. Wat betreft het ontslagrecht doet UWV 90% van de ontslagaanvragen binnen de streeftermijnen af. Tot slot worden verdere aanpassingen met betrekking tot de WW, zoals het Dagloonbesluit en de conversie van de WW, zorgvuldig voorbereid, uitgevoerd en gemonitord.

Inmiddels is de Wwz nu bijna een jaar min of meer volledig in werking. Het blijft voorbarig om zo snel na de volledige inwerkingtreding van een stelselwijziging conclusies te trekken over de effecten daarvan. Geduld is dus geboden. De stijging van het aantal flexibele contracten is een langdurige trend die al vijftien jaar zichtbaar is en die zijn oorspong vindt in meer dan de regels rondom flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW alleen. Bovendien beïnvloedt de conjuncturele situatie de cijfers sterk. De volledige wet wordt in 2020 geëvalueerd. Dan kan in zijn geheel worden bezien wat het gezamenlijke effect is van de stelselwijzigingen op het terrein van flexibele arbeid, ontslagrecht en de WW op arbeidsrelaties op de lange termijn.

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