

Vergaderjaar 2018–2019

34 351

Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz)

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

1. Inleiding

Hierbij ontvangt u de zevende halfjaarlijkse rapportage Wet werk en zekerheid (Wwz), waarin ik uw Kamer in het kader van de toegezegde monitoring¹ informeer over de werking van de Wwz.

Naast periodieke monitoring van de Wwz op de te onderscheiden onderdelen flexibele arbeid, ontslag en WW, zal een algehele evaluatie van de wet plaatsvinden. Ik kan uw Kamer berichten dat de procedure voor de uitvoering van de Wwz-evaluatie volop gaande is zodat het uitvoerende onderzoeksbureau deze zomer van start kan gaan met de benodigde werkzaamheden.

Deze brief betreft dan ook gezien de bovengenoemde ontwikkelingen de laatste halfjaarlijkse rapportage Wwz richting uw Kamer. Zoals toegezegd zal uw Kamer in 2020 worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de Wwz.

Vermeldenswaard is voorts dat de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab), als onderdeel van een breder pakket van maatregelen dat er gezamenlijk op is gericht om de balans op de arbeidsmarkt te verbeteren, op 28 mei jl. door de Eerste Kamer is aangenomen en met ingang van 1 januari 2020 in werking zal treden.

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

¹ Kamerstuk 34 351, nr. 1.

2. Flexibele arbeid

In deze paragraaf schets ik de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van flexibele arbeid. Ik informeer u in de eerste plaats over de macro-economische cijfers rondom de ontwikkeling van flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten en geef daarna aan hoe in cao's met de ketenbepaling wordt omgegaan.

2.1 Cijfers ontwikkeling flexibele en vaste contracten

De economische groei is robuust en dat is zichtbaar in de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid stijgt snel. Over het afgelopen jaar is het aantal werknemers met een vast contract op jaarbasis sneller toegenomen dan het aantal werknemers met een flexibel arbeidscontract (figuur 1). Deze ontwikkeling past binnen het beeld van een verkrappende arbeidsmarkt waarin werkgevers vaker een vast arbeidscontract aanbieden om voldoende werknemers aan te trekken en vast te houden.

Figuur 1: Jaarmutatatie (x1000) aantal werknemers naar arbeidsrelatie



2.2 Cao-afspraken 2018 over flexibele arbeid

In 99 cao's met een expiratiedatum op of na 31 december 2018² is onderzocht of afspraken zijn opgenomen over het overgaan van elkaar opvolgende tijdelijke contracten in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, op basis van de zogenoemde ketenbepaling. Ook is gekeken in welke mate voor bijzondere functies of functiegroepen of situaties van de ketenbepaling wordt afgeweken.

Het aantal cao's, waarin afspraken over de ketenbepaling zijn aange-troffen, is toegenomen van 73 in 2017 naar 75 in 2018. Het aantal cao's waarin gebruik is gemaakt van de ruimte tot afwijking van de nieuwe ketenbepaling voor bepaalde functies of functiegroepen of situaties, is toegenomen van 43 in 2017 naar 46 in 2018.

² Het betreft cao's die geldig zijn op de peildatum 31 december 2018. Voor een aantal cao's die al eerder zijn geëxpireerd wordt verondersteld dat de afspraken in deze cao's ongewijzigd zijn voortgezet. De aangehaalde data in deze paragraaf zien op de peilperiode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018.

Uit de analyse blijkt dat de ketenbepaling in ieder geval onderwerp van gesprek is geweest in het merendeel van de cao-onderhandelingen. Van de 99 onderzochte cao's bevatten 75 cao's afspraken over de ketenbepaling.

In 24 van de 99 onderzochte cao's (van toepassing op 15% van de werknemers) zijn geen afspraken over de ketenbepaling aangetroffen. Daarmee volgen deze cao's de wettelijke bepaling van artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. In de overige 75 cao's zijn wel afspraken over de ketenbepaling opgenomen. Dit kunnen zowel verwijzingen naar de wet zijn als letterlijke vermeldingen van de betreffende wettekst. Van de 75 cao's met afspraken bevatten twee cao's afspraken conform de oude ketenbepaling³. Twee andere cao's bevatten afspraken die voor alle werknemers afwijken van de ketenbepaling. In één cao gaat het om een afwijking van de tussenpoos van 3 maanden (oude ketenbepaling) en in één cao is sprake van een fasen-systeem, waarbij in de zogenoemde fase B wordt aangesloten bij de afwijkmogelijkheid van de (nieuwe) ketenbepaling.

Van de 75 cao's met afspraken over de ketenbepaling wordt in 29 cao's de wettelijke bepaling van artikel 7:668a BW gevolgd. In 46 cao's (71% van de werknemers) wordt voor een of meer groepen of situaties afgeweken van de (nieuwe) ketenbepaling.

De meeste afwijkingen hebben betrekking op werknemers die in het kader van educatie een arbeidsovereenkomst hebben (24 cao's). Ook afwijkingen voor werknemers met de AOW-gerechtigde leeftijd komen voor (18 cao's). In één cao zijn afwijkingen gevonden met betrekking tot de groep van uitzendkrachten.

Afwijkingen met betrekking tot het aantal opvolgende tijdelijke contracten en de duur daarvan voor bepaalde functies en functiegroepen komen in 24 cao's voor. Het gaat hier onder meer om onderzoeksfuncties (zeven maal) en projectmatige werkzaamheden (eenmaal). Van de uitzonderingsmogelijkheid om bij cao de tussenpoos terug te brengen tot drie maanden voor functies waarbij sprake is van seizoenswerk is in tien cao's gebruik gemaakt. Dat zijn er vier meer dan in 2017.

Bovenstaande passage slaat op onderstaande tabel.

Tabel 1.1 Ketenbepaling; afwijkingen voor groepen werknemers en functies (n=99)

afpraak	aantal cao's	% werknemers
afwijking voor bepaalde groepen / situaties	46	71
– educatie	24	34
– uitzendkrachten	1	1
– AOW-gerechtigden	18	33
– bepaalde functies / functiegroepen	24	33
seizoensarbeid	10	15
projectmatig werk	1	0,1
onderzoeksfunctie	7	9
andere reden	6	8

Uit de analyse blijkt dat een of meer afwijkingen in een cao per onderdeel van de ketenbepaling in 37 cao's voorkomt (50% van de werknemers). Afwijkingen hebben het vaakst betrekking op het aantal jaren (32 maal),

³ Dit betreft afspraken voor de periode voor 1 juli 2016, toen het overgangsrecht bij de ketenbepaling nog van toepassing was.

gevolgd door het aantal contracten (23 maal) en tot slot de lengte van de tussenpoos (tien maal).

Bovenstaande passage slaat op onderstaande tabel.

Tabel 1.2 Ketenbepaling; afwijkingen per onderdeel van de ketenbepaling (n=99)

afspraak	aantal cao's	% werknemers
afwijking per onderdeel van de ketenbepaling	37	50
– afwijking contracten	23	26
– afwijking jaren	32	38
– afwijking tussenpoos	10	15

Kortom: het aantal cao's waarin afspraken over de ketenbepaling zijn aangetroffen, is toegenomen van 73 in 2017 naar 75 in 2018. Voor 53 van de 99 cao's geldt dat zij de wettelijke bepalingen volgen, ofwel omdat ze geen afspraken hebben gemaakt (24 cao's), ofwel omdat ze in de cao volstaan met een verwijzing naar de wet (29 cao's). Dat is een lichte stijging ten opzichte van 2017. Het aantal cao's waarin gekozen is om gebruik te maken van de ruimte tot afwijking van de ketenbepaling die de Wwz biedt voor bepaalde groepen of situaties vertoont een lichte stijging ten opzichte van 2017 (van 43 naar 46).

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 2018 hebben gemaakt over ontslag en transitievergoeding. Hieruit blijkt, kort gezegd, dat UWV 84,8% van de ontslagaanvragen binnen de streeftermijnen afhandelt en dat – evenals in 2017 – in een klein aantal cao's afspraken zijn gemaakt op de terreinen waarvoor de wet de ruimte biedt.

3.1 Uitvoering door UWV

Voor opzegging van de arbeidsovereenkomst om bedrijfseconomische redenen of wegens langdurige arbeidsongeschiktheid dient de werkgever het UWV om toestemming te verzoeken. In de vijfde voortgangsbrief⁴ heb ik de uitvoeringspraktijk over het jaar 2017 geschetst. Voor het jaar 2018 geldt het volgende.

In 2018 zijn in totaal 14.402 verzoeken om toestemming ingediend. Hiervan hadden 11.805 zaken betrekking op bedrijfseconomisch ontslag en 2.593 op ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid. De 3 overige zaken betroffen andersoortige verzoeken, waarvan een aantal betrekking had op een ontslaggrond die het UWV sinds de inwerkingtreding van de Wwz niet meer behandelt. Omdat het UWV niet bevoegd is om op deze aanvragen te beslissen, worden deze verzoeken niet in behandeling genomen of door de aanvrager ingetrokken. In deze gevallen informeert het UWV partijen waarom het UWV niet bevoegd is, bijvoorbeeld omdat een dergelijk verzoek dient te worden ingediend bij de rechter.

In 3.857 (van de 14.565 in 2018 afgehandelde) zaken is door het UWV toestemming verleend om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Dit betrof 1.962 toestemmingen voor ontslag wegens bedrijfseconomische redenen en 1.895 voor ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid. In 589 zaken is de gevraagde toestemming geweigerd. In 8.144 zaken is de aanvraag door de werkgever ingetrokken, bijvoorbeeld omdat werkgever

⁴ Kamerstuk 34 351, nr. 28.

en werknemer in de loop van de procedure alsnog overeenstemming hebben bereikt over een beëindiging met wederzijds goedvinden. 1.965 aanvragen zijn door het UWV niet in behandeling genomen. In deze zaken was een onvolledige aanvraag ingediend. Als de gevraagde onderbouwing niet, niet tijdig, of niet volledig wordt gegeven, neemt het UWV de aanvraag niet in behandeling.

In onderstaande **tabel 2** is het aantal afgewikkelde ontslagaanvragen in 2018 nader uitgesplitst.

	bedrijfseconomisch		arbeidsongeschikt		overig	totaal
Totaal ingediend	11.806		2.593		3	14.402
Totaal afgehandeld	11.992		2.560		3	14.55
Ingetrokken	7.902		239		3	8.144
Niet in behandeling genomen	1.616		349			1.965
Verleende ontslagaanvragen	1.962		1.895			3.857
Geweigerde ontslagaanvragen	512		77			589

Verleend + Geweigerd	BE 1 ronde		BE 2 rondes		LAO	LAO	totaal
	-OAC	+OAC	-OAC	+OAC	1 ronde	2 rondes	
Totaal aantal naar ronde	1.606		868		1.879	93	4.446
Aantal binnen streeftermijn	1.429		498		1.796	46	3.769
Percentage binnen streeftermijn	89,0%		57,4%		95,6%	49,5%	84,8%
Percentage incl. verschoonbaar te laat	99,4%		97,5%		98,9%	82,8%	98,4%

Voor de afhandeling van verzoeken om toestemming voor ontslag zijn streeftermijnen gesteld⁵. In 2018 is 84,8% van de aanvragen binnen de streeftermijn afgehandeld. 677 aanvragen zijn niet binnen de streeftermijn afgehandeld. Zoals blijkt uit de hierboven opgenomen tabel is daarbij in de meeste gevallen sprake van een zogenoemde verschoonbare oorzaak van een te late afhandeling, bijvoorbeeld een verzoek om uitstel door partijen of de noodzaak van een extra (derde) ronde van hoor- en wederhoor.

In mijn vierde en vijfde halfjaarlijkse rapportage meldde ik dat het UWV sinds 2016 gebruik maakt van zogenoemde webformulieren die klantvriendelijker zijn dan de voorheen gehanteerde aanvraagformulieren (Kamerstuk 34 351, nrs. 24 en 28). UWV werkt op basis van gebruikerservaringen voortdurend aan het verbeteren van het aanvraag- en indieningstraject, inclusief informatieverstrekking over de te gebruiken formulieren. Als voorbeeld noemde ik in mijn vijfde halfjaarlijkse rapportage de proef die UWV heeft uitgevoerd in de periode van 16 oktober 2017 tot 31 januari 2018. Over het totstand komen van de proef en tijdens de looptijd ervan zijn sociale partners, vertegenwoordigd in de Stichting van de arbeid, geïnformeerd. Doel van de proef was om door middel van mondeling contact met de werkgever de oorzaken van incompleet ingediende ontslagaanvragen te achterhalen. Uitkomst van de proef was dat in het overgrote deel van de gevallen de reden bij de werkgever ligt en niet in ict-technische oorzaken of onduidelijkheden in de formulieren. Ter afsluiting van dit traject heeft UWV sociale partners uitgenodigd voor een werkbezoek aan de afdeling Arbeidsjuridische Dienstverlening in Rotterdam. Zij kregen tijdens een presentatie uitleg over de wijze waarop het proces van ontslagaanvragen bij UWV verloopt. Daarbij heeft UWV onder andere een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop partijen (werkgevers en werknemers) op dezelfde wijze door UWV worden benaderd en geïnformeerd.

⁵ Kamerstuk 33 818, nr. 7, p. 66.

In mijn vijfde halfjaarlijkse rapportage berichtte ik u reeds dat voor zover binnen de invloedssfeer van UWV verbeteringen te behalen waren, UWV deze heeft doorgevoerd door bijvoorbeeld het werkgeversportaal UWV te optimaliseren via een release in februari 2018. Deze verbeteracties zijn succesvol gebleken; het aantal klantvragen over het aanvraag-/indieningstraject is de afgelopen periode geminimaliseerd. UWV heeft inmiddels ook de voorlichting en informatievoorziening rondom de ontslagprocedure, zowel inhoudelijk als rondom de procedurele aspecten, van een volledige update voorzien. Op de website van UWV is voor werknemers een apart dossier «ontslag» gepubliceerd. Voor werkgevers bestond dit al. Uiteraard zal aan de hand van gebruikerservaringen door UWV voortdurend gemonitord worden of verdere verbeteringen in voorlichting en informatievoorziening mogelijk zijn.

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 het UWV verzoeken om een oordeel over de vraag of aan deze criteria is voldaan.

In 2018 is hier in totaal 113 keer door werkgevers om verzocht (betreffende in totaal 251 werknemers). Er zijn geen verzoeken ingediend door werknemers.

Op peildatum 31 december 2018 waren 111 verklaringen afgegeven waarin is geoordeeld dat aan de criteria van artikel 24 van de Ontslagregeling is voldaan. Deze verklaringen hadden in totaal betrekking op 297 werknemers.

In 82 gevallen is geoordeeld dat niet aan de criteria is voldaan. 32 keer was dit vanwege het niet voldoen aan het criterium van een kleine werkgever, 70 keer was dit omdat niet aan de gestelde financiële criteria is voldaan en in 4 keer was dit vanwege het ontbreken van de benodigde documenten.

Een aanvraag kan op meer dan één grond worden afgewezen, zodat het genoemde aantal afgewezen aanvragen niet gelijk is aan het aantal criteria waaraan een aanvraag niet heeft voldaan.

Volledigheidshalve vermeld ik dat het aantal in 2018 afgehandelde aanvragen ook aanvragen omvat die zijn ingekomen in 2017 terwijl niet alle in 2018 ingekomen aanvragen voor het einde van dat jaar afgehandeld konden worden. Dit betekent dat de instroom en uitstroom van aanvragen niet aan elkaar gelijk zijn.

Per 1 januari 2019 zijn de in artikel 24 van de Ontslagregeling neergelegde criteria voor de Overbruggingsregeling transitievergoeding versoepeld, zodat kleine werkgevers met een slechte financiële situatie eerder voor de regeling in aanmerking komen. Daartoe wordt niet langer uitgegaan van een negatief resultaat over elk van de voorafgaande drie boekjaren maar van een gemiddeld negatief resultaat over de drie boekjaren tezamen. Ook is niet langer vereist dat het eigen vermogen aan het einde van het voorafgaande boekjaar negatief was. Daarvoor in de plaats geldt dat de waarde van het eigen vermogen van de onderneming van de werkgever aan het einde van het boekjaar ten hoogste 15 procent was van het totale vermogen van de onderneming.

In de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 mei 2019 zijn (reeds) 97 verzoeken om een verklaring ingediend. Over het gehele jaar 2018 werden 113 verzoeken ingediend.

Het percentage toegewezen verzoeken in de periode januari tot en met mei bedroeg 76,6%, terwijl het percentage toegewezen verzoeken, berekend over het gehele jaar 2018 56,4% bedroeg.

3.2 Cao-afspraken 2017 over ontslagrecht en transitievergoeding

Op basis van een steekproef onder 99 cao's met een expiratedatum op of na 31 december 2018⁶, die van toepassing zijn op 4,8 miljoen werknemers (86% 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.

Evenals in 2017 is in drie van de onderzochte cao's een commissie ingesteld (hierna: cao-commissie) die in plaats van het UWV een bedrijfseconomisch ontslag toetst. Bij cao kunnen voor het bepalen van de ontslagvolgorde van het afspiegelingsbeginsel afwijkende regels worden opgesteld wanneer een cao-commissie is ingesteld. In twee van de drie genoemde cao's is daarvan gebruik gemaakt.

Als er geen cao-commissie is ingesteld, kan niettemin bij cao worden afgeweken van het afspiegelingsbeginsel door te bepalen dat maximaal 10% van de werknemers buiten het afspiegelingsbeginsel worden gehouden op grond van bovengemiddeld functioneren. In twee cao's is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

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

4. WW

In de zesde Wwz-rapportage⁷ is de toenmalige stand van zaken opgenomen met betrekking tot de wijzigingen in de WW die voortkomen uit de Wwz. Er is op dit moment geen nieuws (meer) te melden over dit onderdeel. De wijzigingen van het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen en van de Tijdelijke regeling tegemoetkoming Dagloonbesluit werknemersverzekeringen en de herstelacties die hieruit voortvloeiden, zijn eind 2018 door het UWV afgehandeld. Ook de conversie van de «oude» WW-uitkeringen is in oktober 2018 door het UWV uitgevoerd en afgerond. Wat betreft de mogelijkheid tot reparatie van het zogenaamde derde WW-jaar geldt dat hier bij het afsluiten van cao's nadrukkelijk aandacht voor is. Over de stand van zaken heb ik in de vorige Wwz-rapportages periodiek gerapporteerd. Ik verwijs uw Kamer naar de rapportage Cao-afspraken 2018 van SZW waarin de ontwikkeling met betrekking tot de reparatie 3^e WW-jaar is opgenomen⁸.

Tot slot

In deze halfjaarlijkse rapportage Wwz kwamen achtereenvolgens flexibele arbeid, het ontslagrecht en de WW aan de orde.

⁶ Het betreft cao's die geldig zijn op de peildatum 31 december 2018. Voor een aantal cao's die al eerder zijn geëxpireerd wordt verondersteld dat de afspraken in deze cao's ongewijzigd zijn voortgezet. De aangehaalde data in deze paragraaf zien op de peilperiode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018.

⁷ Kamerstuk 34 351, nr. 31.

⁸ Kamerstuk 29 544, 919, bijlage 1, p. 48 e.v.

De economische groei is robuust en dat is zichtbaar in de gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid stijgt snel. Over het afgelopen jaar is het aantal werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd op jaarbasis sneller toegenomen dan het aantal werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst. Deze ontwikkeling past binnen het beeld van een verkrappende arbeidsmarkt waarin werkgevers vaker een vaste overeenkomst aanbieden om voldoende werknemers aan te trekken en vast te houden.

Het aantal cao's waarin afspraken over de ketenbepaling zijn aangetroffen vertoont een lichte stijging ten opzichte van 2017. Het aantal cao's waarin is gekozen voor het gebruik maken van de ruimte tot afwijking van de ketenbepaling die de Wwz biedt, vertoont eveneens verhoudingsgewijs een lichte stijging ten opzichte van 2017.

Verder valt op dat evenals in 2017 in slechts een minimaal aantal cao's afspraken zijn gemaakt op de terreinen waarvoor de wet op het gebied van het ontslagrecht ruimte biedt.

Het UWV heeft in 2018 84,8% van de ontslagaanvragen binnen de termijn afgedaan. Net als in 2017 was in de meeste gevallen bij aanvragen die niet binnen de streeftermijn zijn afgehandeld sprake van een verschoonbare oorzaak van de te late afhandeling.

Wat betreft de WW zijn de aanpassingen, zoals het Dagloonbesluit, de Tijdelijke regeling en de conversie van de oude WW-uitkeringen naar de nieuwe Wwz-systematiek door het UWV zorgvuldig uitgevoerd en afgehandeld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees