

Vergaderjaar 2022–2023

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 715

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2023

Per 1 januari 2020 is de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) (Kamerstuk 35 074) in werking getreden. De Wab beoogt de balans tussen zekerheid en flexibiliteit op de arbeidsmarkt te herstellen. Onderdeel daarvan is het stimuleren van vaste contracten. Dit wordt onder andere gerealiseerd met premiedifferentiatie in de Werkloosheidswet (WW). Werkgevers betalen hierdoor een lagere premie voor werknemers met een vast contract dan voor werknemers met een flexibel contract. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van drie verschillende onderwerpen met betrekking tot WW-premiedifferentiatie. Namelijk:

- (i) de voorgenomen wijzigingen in het Besluit Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en het Besluit nadere regels oproepovereenkomsten;
- (ii) de nog niet ingevoerde herzieningssituaties waarbij met terugwerkende kracht de hoge WW-premie moet worden afgedragen;
- (iii) de motie van de leden Wiersma en Pieter Heerma over seizoensarbeid.¹

Graag wilde ik uw Kamer vorig jaar al informeren over de stand van zaken van deze onderwerpen, maar vanwege de complexiteit van de onderwerpen was er meer tijd nodig om met de uitvoering en stakeholders tot een zorgvuldige afweging te komen.

Op basis van gevoerde gesprekken over deze onderwerpen heb ik besloten enkele wijzigingen niet aan te brengen in het huidige beleid. Voor de drie onderwerpen in kwestie geldt namelijk dat het zou leiden tot een toename van complexiteit die niet proportioneel is en daarmee voor mij niet acceptabel. Het kabinet streeft naar vereenvoudiging en een beperking van administratieve lasten voor burgers, bedrijven en de

¹ Kamerstuk 35 074, nr. 46.

uitvoering in een tijd dat de druk op de uitvoering steeds groter wordt. Daarbij denk ik aan de recent door uitvoeringsorganisaties aan uw Kamer aangeboden Staat van de Uitvoering.² De uitvoeringsorganisaties voeren daarin de complexiteit van wet- en regelgeving en de stapeling van nieuw beleid als de grootste knelpunten aan. De vraag die gesteld moet worden is of de opbrengsten van de aanpassingen opwegen tegen het verder compliceren van de taak van de uitvoering en of het stelsel nog begrijpelijk en uitvoerbaar is voor burgers en bedrijven. Voor de onderwerpen in deze brief kan deze vraag niet overtuigend positief worden worden beantwoord. Monitoring van de regelgeving in kwestie is daarom in deze specifieke gevallen passend. Hierna ga ik daar verder op in.

I. Wijziging Besluit Wfsv en Besluit nadere regels oproepovereenkomsten

Mijn ambtsvoorganger heeft in november 2021 aangegeven het Besluit Wfsv en het Besluit nadere regels oproepovereenkomsten te willen wijzigen. Na gesprekken met de uitvoering en stakeholders heb ik besloten de voorgenomen wijzigingen op dit moment niet door te voeren, maar om de situatie te monitoren. Ik licht dit toe.

In november 2021 is het onderzoek «Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie» aan uw Kamer aangeboden.³ Uit dit onderzoek bleek dat er geen aanleiding was om te denken dat er op grote schaal constructies worden bedacht om werknemers flexibel in te zetten terwijl de lage WW-premie wordt afgedragen. Wel plaatsten de onderzoekers kanttekeningen bij de door mijn ministerie ingenomen standpunten met betrekking tot 1) een tijdelijke contractuele urenluitbreiding en 2) het ontbreken van een precieze scheidslijn tussen een oproepovereenkomst en een niet-oproepovereenkomst.

Ad 1. Tijdelijke contractuele urenluitbreiding

Vanaf invoering van de Wab in 2020 tot en met het verschijnen van het onderzoek in november 2021 is door mijn ministerie het standpunt uitgedragen dat een tijdelijke contractuele urenluitbreiding altijd kwalificeert als tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst (waar de hoge WW-premie voor geldt). Toen uit het onderzoek bleek dat dit standpunt juridisch niet houdbaar was, is het standpunt met terugwerkende kracht herzien.⁴ Hierdoor is er niet altijd sprake van een tweede arbeidsovereenkomst bij een tijdelijke contractuele urenluitbreiding, maar is dit afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om binnen de bestaande arbeidsovereenkomst tijdelijk dezelfde werkzaamheden van een collega met zwangerschapsverlof over te nemen.

Door het herziene standpunt hebben werkgevers meer mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren onder de lage premie. Daarmee wordt de wendbaarheid binnen vaste contracten voor werkgevers vergroot. Voorheen gold dat altijd de hoge premie moest worden toegepast bij een tijdelijke contractuele urenluitbreiding. Nu is dit ook mogelijk onder de lage premie. De arbeidsduur kan immers binnen de bestaande arbeidsovereenkomst worden gewijzigd. Hiervoor is wel instemming van de werknemer benodigd.

² «Kamerstuk 29 362, nr. 321.

³ Kamerstuk 26 448, nr. 662.

⁴ Kennisdocument versie maart 2022.

Ad 2. Verduidelijking oproepovereenkomst

Volgens de onderzoekers gaf de regelgeving onvoldoende uitsluitel over wat de precieze scheidslijn is tussen een oproepovereenkomst en een niet-oproepovereenkomst en was de regelgeving voor meerdere interpretaties vatbaar. Om een einde te maken aan eventuele onduidelijkheid is ook het standpunt dat een arbeidsovereenkomst met wisselende arbeidsomvangen een oproepovereenkomst betreft met terugwerkende kracht herzien. Dat is niet langer het geval.

Door dit standpunt te herzien is het mogelijk om een arbeidsovereenkomst met meerdere arbeidsomvangen overeen te komen onder de lage premie, zolang deze maar als één aantal uren per tijdseenheid van ten hoogste één maand of jaar (mits gelijkmatige loonspreiding) zijn vastgelegd. Hierdoor kwalificeren arbeidsovereenkomsten waarin een tijdelijke urenuitbreiding is overeengekomen niet langer als oproepovereenkomsten en biedt dit werkgevers meer wendbaarheid.⁵

Concept wijzigingsbesluit

Door het herzien van de standpunten hebben werkgevers meer mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren onder de lage premie. Daarmee wordt meer wendbaarheid gecreëerd onder de lage premie en verlaagt het de kosten voor werkgevers. Daarmee is eveneens het risico op oneigenlijk gebruik van de regelgeving toegenomen. Mijn ambtsvoorganger heeft aangekondigd te verkennen hoe dit risico verkleind kan worden. Dit heeft geleid tot een concept besluit tot wijziging van het Besluit Wfsv en het Besluit nadere regels oproepovereenkomsten. Begin 2022 zijn hierop uitvoeringstoetsen uitgevraagd en is het concept wijzigingsbesluit uitgezet voor internetconsultatie.

Op basis van de uitvoeringstoetsen en internetconsultatie concludeer ik dat de voorgenomen wijzigingen – voor zowel de werkgevers als uitvoering – zeer complex zouden worden. De complexiteit zit met name in het maken van onderscheid tussen situaties waarin het wel en niet wenselijk is om flexibiliteit toe te staan onder de lage WW-premie. Dit gaat bijvoorbeeld om situaties waarin de werknemer het verzoek tot een aanpassing van de contractuele arbeidsomvang indient of wanneer dit verzoek door de werkgever wordt gedaan. In de afgelopen periode is daarom met de uitvoering en stakeholders verkend of deze complexiteit kan worden verminderd. Dat is helaas niet gelukt.

De toename van complexiteit zou ertoe leiden dat de begrijpelijkheid en daarmee ook het draagvlak voor de regelgeving afneemt en dat werkgevers (onbewust) meer fouten gaan maken bij het invullen van de loonaangifte. Daarom heb ik opnieuw afgewogen of de mogelijke risico's opwegen tegen een toename van de complexiteit voor de werkgevers en uitvoering. Daarbij ben ik ook uitgegaan van het vertrouwen in werkgevers en het gegeven dat er op dit moment nog geen signalen zijn dat er oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de regeling.

Ik heb besloten om de regelgeving voornamelijk ongewijzigd te laten. Ik acht het niet proportioneel om de complexiteit van de regeling voor alle partijen te verhogen om potentieel oneigenlijk gebruik uit te sluiten. Wel vind ik het belangrijk om de situatie te monitoren, om zo inzichtelijk te maken of en in welke mate oneigenlijk gebruik voorkomt. Dit zal onder meer meelopen in de evaluatie van de Wab (2023–2025). Na een periode van monitoring kan worden afgewogen of voornoemde complexiteit

⁵ Kennisdocument versie maart 2022.

opweegt tegen de mate van oneigenlijk gebruik. Ik neem deze inzichten mee in de voorbereiding voor de wijzigingen t.a.v. oproepovereenkomsten, die ik vorig jaar heb aangekondigd.

II. Herzieningssituaties waarbij de lage WW-premie moet worden afgedragen

De afgelopen periode heb ik met de uitvoering gesproken over twee herzieningssituaties in premiedifferentiatie WW die nog niet in werking zijn getreden. Op basis van deze gesprekken heb ik besloten om deze op dit moment niet in te voeren. Ik licht dit toe.

Bij de totstandkoming van de Wab onderkende het kabinet, onder andere op basis van de uitvoeringstoets van UWV, dat het mogelijk is dat contracten die aan alle voorwaarden voor de lage WW-premie voldoen, alsnog (zeer) flexibel kunnen worden vormgegeven. Om dit te voorkomen zijn er op dit moment twee herzieningssituaties van kracht. Indien één van deze situaties zich voordoet, betaalt de werkgever met terugwerkende kracht voor het betreffende jaar alsnog de hoge WW-premie. Dit doet de werkgever door de lage WW-premie te herzien. Het gaat om de volgende twee situaties:

1. als het vaste contract binnen twee maanden na aanvang wordt beëindigd;
2. als de werknemer in een kalenderjaar meer dan 30% extra uren werkt dan contractueel is overeengekomen.

Met de invoering van de Wab in 2020 is herzieningssituatie 1 in werking getreden.

Herzieningssituatie 2 is na de uitbraak van het coronavirus twee jaar opgeschort. Deze herzieningssituatie kon namelijk onbedoelde effecten hebben in sectoren waar door het coronavirus veel extra overwerk nodig was, zoals in de zorg. Deze herzieningssituatie is per 1 januari 2022 in werking getreden.

Daarnaast beschrijft de memorie van toelichting van de Wab twee herzieningssituaties die tot op heden niet zijn ingevoerd. Dit zijn de volgende situaties:

3. de werknemer krijgt binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering door arbeidsurenverlies bij de werkgever;
4. de werknemer krijgt opnieuw een WW-uitkering, maximaal één jaar nadat situatie 3 is opgetreden.

Deze herzieningssituaties zijn bedacht om te voorkomen dat vaste contracten flexibel worden ingezet door deze na korte tijd te ontbinden (situatie 3) en om een draaideur richting de WW te voorkomen, met name bij seizoensarbeid (situatie 4). Deze herzieningssituaties zijn tot nu toe niet ingevoerd, omdat ze vanwege de complexe aard tot fouten in de uitvoering zouden leiden en tot een stapeling van complexiteit bij uitvoeringsorganisaties, werkgevers en softwareontwikkelaars.⁶ Daarom is er bij de implementatie van de Wab voor gekozen om het eerder ook al genoemde onderzoek «Mogelijkheden om flexibiliteit te realiseren binnen de lage WW-premie» af te wachten om te bezien of invoering van deze herzieningssituaties, al dan niet in aangepaste vorm, alsnog nodig is. Omdat dit onderzoek geen ondubbelzinnig antwoord gaf op deze kwestie, heeft mijn ambtsvoorganger daarom in de Kamerbrief van november 2021 toegezegd met de uitvoering in gesprek te gaan over deze herzieningssituaties.

⁶ Kamerstuk 35 074, nr. 66.

Na overleg met de uitvoering, heb ik geconcludeerd dat er momenteel onvoldoende aanleiding is om herzieningssituatie 3 in te voeren. Uit het eerder genoemde onderzoek is naar voren gekomen dat dit momenteel niet op grote schaal plaats vindt. Ik kies daarom voor het continueren van de monitoring om te bezien of het invoeren van deze herzieningssituatie in de toekomst wel nodig is. Omdat het onderzoek betrekking had op het eerste jaar na invoering van de Wab, waardoor ontwijkingsroutes mogelijk nog niet volledig bekend waren, wil ik op deze wijze een vinger aan de pols houden. Daarnaast was de herzieningssituatie voor meer dan 30% extra uren nog niet in werking getreden, waardoor veel flexibiliteit georganiseerd kon worden via overwerk.

Verder heb ik besloten om herzieningssituatie 4 definitief niet in te voeren. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat herzieningssituatie 4 momenteel nauwelijks voorkomt. Er is geen aanleiding om te denken dat deze situatie in de toekomst wel vaker zal voorkomen. Tegelijkertijd komt uit het onderzoek – en mijn gesprekken met de uitvoering – naar voren dat deze herzieningssituatie slecht begrepen wordt en als zeer complex wordt ervaren door zowel werkgevers als de uitvoering. Het invoeren van dusdanig complexe regelgeving zonder absolute noodzaak is niet in lijn met de doelstelling van het kabinet om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en past niet bij het uitgangspunt meer uit te gaan van vertrouwen.

III. Seizoensarbeid

In november 2021 is uw Kamer geïnformeerd dat het niet mogelijk is om seizoensarbeid uit te zonderen van de hoge WW-premie. Sindsdien zijn alternatieve routes verkend om maatwerkoplossingen te vinden. Dit bleek echter niet mogelijk. Ik licht dit toe.

Bij de behandeling van de Wab – en daarmee de introductie van premie-differentiatie WW – heeft uw Kamer de motie van de leden Wiersma en Pieter ...Heerma aangenomen. De motie verzoekt om het gesprek te blijven voeren met sociale partners over specifieke knelpunten binnen seizoensarbeid en met hen te bezien of voor een sector maatwerkoplossingen kunnen worden gevonden.⁷ Ik heb invulling gegeven aan deze motie door in gesprek te gaan met sociale partners en de uitvoering om te bezien of maatwerkoplossingen mogelijk en zo ja, wenselijk zijn. In november 2021 heb ik uw Kamer geïnformeerd dat uit deze gesprekken is gebleken dat het voor de uitvoeringsinstanties niet mogelijk is om seizoensarbeid uit te zonderen van de hoge WW-premie.⁸ Om toch invulling te geven aan de motie heb ik verkend of een alternatieve route mogelijk is. Daarbij heb ik het belang van werk- en inkomenszekerheid voor werknemers in het vizier gehouden, hetgeen niet altijd goed samengaat met seizoensarbeid. De alternatieve route was een subsidieregeling waarmee seizoenswerkgevers zouden worden gecompenseerd voor de hoge WW-premie. Ik heb deze verkenning samen met de sociale partners en de uitvoering gedaan en die is nu afgerond.

Uit de verkenning is gebleken dat het niet mogelijk is om seizoensarbeid op een goede manier af te bakenen. Er bestaat op dit moment geen eenduidige en gedragen definitie van het begrip seizoensarbeid waarbij kan worden aangesloten. Bij een op te stellen subsidieregeling ontstaat hierdoor het risico dat een te ruime of te smalle invulling van het begrip seizoensarbeid wordt gehanteerd. Bij een te ruime definitie is het gevolg dat allerlei arbeidsovereenkomsten van flexibele aard hieronder zouden vallen, wat het beleidsdoel van premiedifferentiatie WW ondermijnt. Een

⁷ Kamerstuk 35 074, nr. 46.

⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 662.

te smalle definitie van seizoensarbeid heeft daarentegen het risico dat de uitvoering van een subsidieregeling in individuele gevallen zeer arbitrair kan uitpakken.

Daarnaast gaat een subsidieregeling voor seizoensarbeid gepaard met juridische belemmeringen. Het gaat om de staatssteunregels en om het vereiste dat een subsidie gericht is op stimulering van activiteiten en dat zou hier niet het geval zijn. Tot slot brengt een subsidieregeling op deze schaal risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee. Het waarborgen van de rechtmatigheid en daarmee de doelmatigheid van een potentiële regeling leidt tot hoge administratieve lasten voor werkgevers en vereist veel van de schaarse capaciteit van de uitvoering.

Het is dus onmogelijk gebleken om een maatwerkoplossing te vinden. Met de afronding van bovenstaande verkenning beschouw ik de motie als afgedaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip