



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid

Nader Rapport

16 maart 2017

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 november 2016, nr. 2016001977, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 23 januari 2017, nr. W12.16.0389/III, bied ik U hierbij mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen, waar ik hieronder op inga.

2. Vergoedingsregeling voor werkgevers

b. Transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid

De Afdeling vraagt waarom er niet voor gekozen is om de oorzaak van de cumulatie van kosten voor de werkgever bij langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer weg te nemen. In dat licht merkt de Afdeling allereerst op dat niet duidelijk is gemaakt waarom er niet voor is gekozen om het recht op transitievergoeding te laten vervallen voor deze groep.

De reden is enerzijds dat het kabinet het niet wenselijk acht om werknemers die worden ontslagen en langdurig arbeidsongeschikt zijn het recht op transitievergoeding te ontnemen, anderzijds dat dit ook niet mogelijk is op grond van gelijke behandelingswetgeving. Het zou immers leiden tot strijd met het beginsel van gelijke behandeling. Deze twee argumenten worden hieronder uitgewerkt.

Het kabinet is van mening dat gelet op het doel van de transitievergoeding, namelijk compensatie voor (de gevolgen van) ontslag waarbij de hiermee gemoeide middelen ingezet kunnen worden voor het vinden van een andere baan, er geen grond bestaat voor het maken van een uitzondering op de verplichting voor de werkgever om een transitievergoeding te betalen bij een ontslag om genoemde reden. Ook voor werknemers die langdurig arbeidsongeschikt zijn, kunnen deze voorzieningen immers van belang zijn voor het zoeken van ander werk. Dat geldt zowel voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten¹ als voor de categorie volledig arbeidsongeschikten. Het is niet uitgesloten dat de situatie van een volledig arbeidsongeschikte, bijvoorbeeld een IVA-uitkeringsgerechtigde, verbetert. Maar ook als geen verbetering optreedt, is het onwenselijk om deze laatste groep werknemers anders te behandelen. Ook voor hen geldt, net als voor andere (al dan niet gedeeltelijk arbeidsongeschikte) werknemers dat de vergoeding dient als compensatie voor (de gevolgen van) ontslag en bijvoorbeeld ook kan worden aangewend voor (tijdelijke) compensatie van verlies aan inkomen dat met ontslag gepaard kan gaan.

Daarnaast geldt dat een uitzondering voor langdurig zieke werknemers in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling. Artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo)² bepalen dat personen in gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden. Alle werknemers van wie de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd (of niet wordt voortgezet) hebben in beginsel recht op een transitievergoeding. Het feit dat langdurig zieke werknemers reeds geruime tijd arbeidsongeschikt zijn (geweest) en gedurende die tijd hun loon doorbetaald

¹ In 2015 had circa 70% van de WIA-aanvragers nog arbeidsmogelijkheden.

² De verdragsbepaling uit het BuPo heeft rechtstreekse werking, zodat wettelijke voorschriften die niet verenigbaar zijn met deze verdragsbepaling buiten toepassing gelaten worden. De rechter kan aan de hand van deze verdragsbepaling de inhoud van wettelijke bepalingen toetsen.



hebben gekregen, maakt dit niet anders. De verplichte loondoorbetaling bij (langdurige) ziekte dient immers een ander doel dan het met de transitievergoeding beoogde doel, namelijk het stimuleren dat de werkgever zich inspant om ziekte te voorkomen en zich inspant voor de re-integratie van zieke werknemers. Ook geldt ingevolge artikel 4 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, dat geen onderscheid mag worden gemaakt bij het aangaan en beëindigen van een arbeidsverhouding en bij de arbeidsvoorwaarden. Het laten vervallen van de verplichting tot betaling van de transitievergoeding zou dan ook verboden onderscheid tot gevolg hebben van werknemers met een handicap of chronische ziekte die in verband daarmee wegens langdurige arbeidsongeschiktheid worden ontslagen. Deze werknemers zouden in dat geval op grond van hun handicap of chronische ziekte op een andere wijze worden behandeld dan andere werknemers in een vergelijkbare situatie.

Naar het oordeel van het kabinet is het dus niet alleen onwenselijk maar ook niet mogelijk om werknemers die langdurig arbeidsongeschikt zijn en om die reden worden ontslagen, het recht op een transitievergoeding te ontzeggen. Dat laatste heeft tot gevolg dat ook het vervallen van de transitievergoeding indien de werkgever in voldoende mate aan zijn re-integratieverplichtingen heeft voldaan, zoals de Afdeling oppert, niet mogelijk is.

Tot slot constateert de Afdeling dat niet duidelijk is waarom niet is overwogen om ook de kosten van inspanningen die door de werkgever verricht zijn in het kader van het zogenoemde eerste spoor (interne herplaatsing) in mindering te brengen op de transitievergoeding. De reden hiervoor is dat ook dit strijdig zou zijn met het beginsel van gelijke behandeling, nu het ook niet mogelijk is om voor andere werknemers kosten van scholing voor de eigen functie of een andere functie binnen de organisatie van de werkgever (bijvoorbeeld in het kader van herplaatsing of functiegerichte scholing) in mindering te brengen op de transitievergoeding.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is met het bovenstaande aangevuld.

c. Alternatief: loondoorbetaling bij ziekte

Het kabinet heeft er in het kader van het onderhavige wetsvoorstel niet voor gekozen om het recht op loondoorbetaling bij ziekte aan te passen, ook omdat daarmee vooruitgelopen zou worden op de uitkomst van het onderzoek van de SER hiernaar.

d. Kosten vergoedingsregeling

Met betrekking tot de opmerking van de Afdeling dat niet duidelijk is of bij de berekening van de uitkeringslasten rekening is gehouden met de transitie- en inzetbaarheidskosten die eveneens worden vergoed, wordt het volgende opgemerkt. Er wordt een aantal beperkingen aangebracht in de hoogte van de vergoeding die UWV ter compensatie aan de werkgever kan verstrekken. Onder meer zal gelden dat niet meer aan compensatie wordt verstrekt dan de transitievergoeding waar een werknemer recht op zou hebben op het moment dat de loondoorbetalingsplicht eindigt. Dit betekent dat niet meer zal worden gecompenseerd dan dit bedrag. Het kan voorkomen dat er op de transitievergoeding transitie- of inzetbaarheidskosten in mindering zijn gebracht waardoor de werkgever een lager bedrag aan transitievergoeding aan de werknemer betaalt. Gecompenseerd worden in dat geval de betaalde transitievergoeding én de in mindering gebrachte kosten, tot een maximum van het bedrag aan transitievergoeding waarop de werknemer recht zou hebben op het moment dat de periode van loondoorbetaling bij ziekte eindigt. Dit is verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat in de memorie van toelichting een indicatie zou moeten worden gegeven van de met de uitvoering van de vergoedingsregeling gemoeide kosten is, vooruitlopend op de door UWV te verrichten uitvoeringstoets op de lagere regelgeving, in de memorie van toelichting een indicatie gegeven van de structurele uitvoeringskosten. Bij de besluitvorming van het kabinet over dit wetsvoorstel is met dit bedrag rekening gehouden. Ook is toegelicht waarom nog geen volledig nader inzicht kan worden gegeven in deze kosten.

e. Conclusie

Het kabinet ziet – gelet op het voorgaande – geen aanleiding om de voorgestelde vergoedingsregeling te heroverwegen.



3. Transitievergoeding bij ontslag om bedrijfseconomische redenen

a. Vervangende voorziening

Zoals de Afdeling opmerkt, kan het in sommige gevallen het onduidelijk zijn of een bepaalde maatregel in een cao bedoeld is als een vervangende voorziening die in de plaats komt van de transitievergoeding. Naar aanleiding hiervan is het voorgestelde artikel 7:673b BW aangepast. Bepaald is nu dat de transitievergoeding niet verschuldigd is, indien dit bij collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan is bepaald. Gelet hierop kan het tweede lid van het oorspronkelijke artikel IV (thans artikel VI) komen te vervallen.

b. Toepassing niet-gebonden werknemers

De Afdeling wijst erop dat werknemers die niet gebonden zijn door een cao waarin een vervangende voorziening is opgenomen als bedoeld in het voorgestelde artikel 7:673b BW, de transitievergoeding kunnen opeisen bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen. Dat is juist en geldt ook voor andere cao-bepalingen waarin wordt afgeweken van een wettelijk voorschrift. Het kabinet meent echter dat het tot de verantwoordelijkheid van de werkgever behoort om de cao ook van toepassing te laten zijn op ongebonden werknemers, door een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst, hetgeen veelal ook gebruikelijk is. Deze opmerking van de Afdeling heeft dan ook niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel IV en V een tweetal technische aanvullingen aan te brengen en om in artikel 7:673e een nieuw vierde lid toe te voegen waarin wordt voorzien in een langere beslistermijn op bezwaar. De reden voor het opnemen van een bezwaartermijn van dertien weken is dat UWV inschat dat de heroverweging van de beslissing over de compensatieregeling niet zorgvuldig gedaan kan worden in een termijn van zes weken die zou gelden op grond van de Algemene wet bestuursrecht, gezien de complexiteit en verscheidenheid aan factoren die in bezwaar aan de orde kunnen komen. Tot slot is de passage in de memorie van toelichting aangepast over de nadere regels die met betrekking tot de uitvoering zullen worden gesteld, nu nadere invulling daarvan tot een aantal wijzigingen leidt ten opzichte van de eerdere tekst.

Ik moge U, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No.W12.16.0389/III
's-Gravenhage, 23 januari 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 november 2016, no.2016001977, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt er in hoofdzaak toe de kosten die een werkgever maakt in verband met het betalen van de transitievergoeding aan een langdurig arbeidsongeschikte werknemer te compenseren door een vergoeding.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. De keuze voor de voorgestelde vergoedingsregeling dient te worden heroverwogen, omdat niet is gekozen voor het wegnemen van de oorzaak van het probleem, namelijk de cumulatie van financiële verplichtingen bij ziekte. Dit klemt temeer nu de voorgestelde vergoedingsregeling naar verwachting relatief kostbaar zal zijn om uit te voeren en veel van het UWV zal vergen. Daarnaast maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de vormgeving van het voorstel voor de vervangende regeling die bij cao kan worden getroffen.

1. Inleiding

Met het wetsvoorstel wordt blijkens de toelichting gepoogd tegemoet te komen aan zorgen van werkgevers over zowel de hoge kosten die zij maken in verband met langdurig arbeidsongeschikte werknemers als over het verschuldigd zijn van de transitievergoeding bij ontslag om bedrijfseconomische redenen.¹ Daartoe wordt een vergoedingsregeling voor werkgevers van langdurig arbeidsongeschikte werknemers voorgesteld. Tevens wordt voorgesteld dat bij ontslag om bedrijfseconomische redenen geen transitievergoeding is verschuldigd indien in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of regeling namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan voorzieningen zijn getroffen om werkloosheid te beperken of voorzien wordt in een redelijke vergoeding.

De Afdeling maakt in het hiernavolgende opmerkingen over beide onderdelen van het voorstel. In punt 2 wordt ingegaan op de voorgestelde vergoedingsregeling en in punt 3 wordt ingegaan op de voorgestelde wijziging van de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen.

2. Vergoedingsregeling voor werkgevers

a. Aanleiding en achtergrond vergoedingsregeling

Tot 1 juli 2015 kon een werkgever de arbeidsovereenkomst met een werknemer die gedurende twee jaar onafgebroken arbeidsongeschikt was geweest met toestemming van het UWV opzeggen zonder dat daarbij doorgaans een ontslagvergoeding was verschuldigd aan de werknemer.² Als gevolg van de Wet werk en zekerheid (Wwz) is een werkgever sinds 1 juli 2015 als regel verplicht een transitievergoeding te betalen bij opzegging of ontbinding van een arbeidsovereenkomst op zijn initiatief.³ Dat geldt ook in het geval dat het beëindiging betreft van de arbeidsovereenkomst met een werknemer die gedurende twee jaar onafgebroken arbeidsongeschikt is.

Deze transitievergoeding komt bovenop de verplichting van de werkgever om een werknemer die ten gevolge van ziekte of gebreken niet in staat is de bedongen arbeid te verrichten 104 weken⁴ –

¹ Toelichting, paragraaf 1.

² Wel kon de werknemer schadevergoeding vorderen van de werkgever in geval van "kennelijk onredelijk ontslag" maar ontslag zonder toekenning van een vergoeding na twee jaar arbeidsongeschiktheid werd door de rechtspraak op zichzelf niet kennelijk onredelijk geacht.

³ Artikel 7:673, lid 1, onder a, van het Burgerlijk Wetboek.

⁴ Het UWV kan besluiten om de periode van 104 weken te verlengen met een periode van maximaal 52 weken, bijvoorbeeld als blijkt dat de werkgever zijn re-integratieverplichtingen onvoldoende is nagekomen. De werkgever moet dan ook gedurende deze verlengde periode het loon doorbetalen en re-integratie nastreven.



gedurende welke het opzegverbod geldt⁵ – het loon door te betalen⁶ en diens re-integratie te bevorderen.⁷

Volgens de memorie van toelichting wordt thans een vergoedingsregeling voorgesteld voor de werkgever die een transitievergoeding heeft voldaan bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid omdat het verschuldigd zijn van een transitievergoeding in dergelijke gevallen door werkgevers als onrechtvaardig wordt ervaren.⁸ De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft eerder reeds opgemerkt dat hij zich de zorgen van werkgevers aantrekt 'die zijn ontstaan als gevolg van de cumulatie van financiële verplichtingen voor een werkgever bij langdurige ziekte van een werknemer.'⁹

De vergoedingsregeling zorgt ervoor dat de kosten van de transitievergoeding die is verschuldigd bij ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid niet voor rekening van de individuele betrokken werkgever komen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zal een vergoeding verstrekken aan de werkgever voor de kosten van de transitievergoeding, alsmede voor de transitie- en inzetbaarheidskosten die de werkgever daarop in mindering mag brengen.¹⁰ De vermindering van de kosten die een individuele werkgever maakt in verband met langdurig arbeidsongeschikte werknemers zal worden gefinancierd uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf).¹¹ Op deze manier worden de kosten van transitievergoedingen ten behoeve van langdurige arbeidsongeschikte werknemers gedeeld door alle werkgevers die bijdragen aan het Awf. Voorgesteld wordt om aan de vergoedingsregeling terugwerkende kracht te verlenen tot 1 juli 2015.

De Afdeling maakt een drietal opmerkingen over de keuze voor de vergoedingsregeling om deze kostenreductie voor werkgevers vorm te geven.

b. Transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid

De gevolgen van het invoeren van de transitievergoeding voor langdurig arbeidsongeschikte werknemers worden door het voorstel en de terugwerkende kracht die daaraan wordt verleend in zoverre teruggedraaid dat werkgevers niet individueel de kosten van een dergelijke vergoeding behoeven te dragen.

Dit roept allereerst de vraag op waarom, in plaats van het verdelen van de kosten van deze vergoeding over alle werkgevers, er niet voor is gekozen terug te keren naar de situatie zoals die tot 2015 heeft bestaan, waarin geen recht op transitievergoeding bestond voor deze groep werknemers. De Afdeling wijst erop dat indien de cumulatie van kosten voor de werkgever bij langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer bezwaren oproept, het de voorkeur verdient om de oorzaak daarvan zelf weg te nemen. Deze oorzaak wordt nu niet weggenomen: de kosten voor de individuele betrokken werkgever worden nu weliswaar verminderd, maar voor andere werkgevers worden zij verhoogd, boven op de reeds als zwaar ervaren druk van premies en belastingen op arbeid.

De toelichting stelt dat er geen grond bestaat om een uitzondering te maken op het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid omdat de transitievergoeding een compensatie voor ontslag is en die vergoeding eveneens ingezet kan worden voor het vinden van een andere baan.¹² Deze twee doelen van de transitievergoeding zijn gebaseerd op de memorie van toelichting van de Wwz.¹³ De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom de kosten die gemoeid zijn met het gedurende twee jaar doorbetalen van loon en het verrichten van inspanningen voor re-integratie niet kunnen worden beschouwd als een 'vervanging' voor de transitievergoeding. Daarmee heeft de werkgever immers al in aanzienlijke mate bijgedragen aan het opvangen van inkomensverlies, alsmede aan de mogelijkheid om een andere baan te vinden. Daarbij komt dat, indien de werknemer na afloop van de wachttijd nog steeds arbeidsongeschikt is, deze doorgaans in aanmerking komt voor een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA).¹⁴ Afhankelijk van de resterende verdien capaciteit van de werknemer is dat de inkomens-

⁵ Artikel 7:670 van het Burgerlijk Wetboek.

⁶ Artikel 7:629 van het Burgerlijk Wetboek.

⁷ Artikel 7:658a van het Burgerlijk Wetboek.

⁸ Toelichting, paragraaf 2, onder 'algemeen'.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 351, nr. 16, blz. 2.

¹⁰ Op grond van artikel 7:673, lid 6, van het Burgerlijk Wetboek.

¹¹ Om de vergoedingsregeling mogelijk te maken wordt de Awf-premie in 2019 verhoogd met ongeveer 0,5% en structureel met ongeveer 0,1%, toelichting, paragraaf 2, onder 'Financiering'.

¹² Toelichting, paragraaf 2, onder 'Algemeen'.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 818, nr. 3 blz. 38.

¹⁴ Tenzij het UWV besluit om de wachttijd van 104 weken te verlengen met een periode van maximaal 52 weken, bijvoorbeeld als blijkt dat de werkgever zijn re-integratieverplichtingen onvoldoende is nagekomen. De werkgever moet het loon dan tevens gedurende deze verlengde wachttijd doorbetalen.



voorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA)¹⁵ of de regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA).¹⁶ Met name wanneer ingestroomd wordt in een IVA-uitkering zal doorgaans geen sprake zijn van een transitie naar een andere baan: er is immers geen of slechts zeer beperkt verdien capaciteit aanwezig in dergelijke gevallen. De transitievergoeding zal in dergelijke gevallen niet aangewend hoeven te worden voor de transitie naar andere arbeid. De stelling dat een uitzondering op het betalen van een transitievergoeding bij een langdurig arbeidsongeschikte werknemer zich slecht zou verhouden tot het verbod van ongelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte,¹⁷ overtuigt zonder nadere motivering niet.

Voorts zou de transitievergoeding kunnen komen te vervallen indien de werkgever in voldoende mate heeft voldaan aan zijn re-integratieverplichtingen. Dit laatste wordt thans doorgaans reeds beoordeeld door het UWV in het kader van aanvragen voor een uitkering op grond van de Wet WIA, alsmede op verzoek van partijen. In de toelichting wordt gesteld dat dit is overwogen met betrekking tot de inspanningen voor het zogenaamde tweede spoor (externe plaatsing).¹⁸ Niet duidelijk is waarom dit niet ook zou gelden voor de inspanningen in het kader van het zogenaamde eerste spoor (interne herplaatsing). Ook hierbij biedt de werkgever immers hulp bij het zoeken van een andere baan.

In het licht van het bovenstaande maakt de toelichting niet duidelijk waarom niet is gekozen voor het schrappen van de transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Op die manier zou de oorzaak van de cumulatie van financiële verplichtingen van werkgevers bij langdurige arbeidsongeschiktheid worden aangepakt. Door het invoeren van een vergoedingsregeling voor de transitievergoeding van zieke werknemers wordt een nieuwe regeling toegevoegd aan de verschillende reeds bestaande, in plaats van gekozen voor een aanpak die de werkelijke oorzaak wegneemt.

c. Alternatief: loondoorbetaling bij ziekte

De voorgestelde vergoedingsregeling staat niet op zichzelf als het gaat om het verminderen van de (financiële) belasting van werkgevers in verband met loondoorbetaling en re-integratieverplichtingen. In verband met knelpunten die werkgevers ervaren rondom de loondoorbetalingsverplichting en re-integratieverplichtingen wordt onder meer onderzoek gedaan door de Sociaal-Economische Raad naar een sluitend stelsel voor loondoorbetaling bij ziekte¹⁹ en is de afgelopen tijd tevens een aantal maatregelen aan de orde gesteld die de knelpunten en de hoge kosten voor werkgevers zouden kunnen verminderen.²⁰

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het reduceren van de financiële belasting van werkgevers in verband met langdurig arbeidsongeschikte werknemers ook anders vorm gegeven kan worden dan door het schrappen van de transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Eveneens zou kunnen worden overwogen om het recht op doorbetaling van loon tijdens ziekte aan te passen of het onderzoek van de SER hiernaar af te wachten. De toelichting besteedt aan deze alternatieven om de cumulatie van financiële verplichtingen voor langdurig arbeidsongeschikte werknemers te reduceren ten onrechte geen aandacht.

d. Kosten vergoedingsregeling

Uit de toelichting blijkt dat de uitkeringslasten die met de vergoedingsregeling zijn gemoeid, worden begroot op € 180 mln. structureel.²¹ Daarnaast worden de incidentele uitkeringslasten – vanwege de terugwerkende kracht die aan de vergoedingsregeling wordt toegekend – begroot op € 970 mln.²² Overigens is niet duidelijk of bij de berekening van dat bedrag rekening is gehouden met de transitie- en inzetbaarheidskosten die eveneens worden vergoed.

Daarbij komen nog de uitvoeringskosten. Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze kosten op dit moment nog niet bekend zijn. Over de omvang van deze kosten zal pas meer duidelijkheid ontstaan wanneer het UWV een uitvoeringstoets op de lagere regelgeving heeft uitgebracht.²³

De Afdeling wijst erop dat te verwachten is dat de uitvoeringskosten relatief hoog zullen zijn gegeven

¹⁵ Artikel 47 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

¹⁶ Artikel 54 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 2, onder 'Algemeen'.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 2, onder 'Algemeen'.

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 29 544, nr. 679.

²⁰ Zo wordt onder meer onderzocht of de loondoorbetalingsverplichting van kleine werkgevers gedurende het tweede ziektejaar zou kunnen worden gefinancierd via een werkgeverspremie (Kamerstukken II 2015/16, 29 544, nr. 673, blz. 3) en zijn voorstellen gedaan om de re-integratieverplichtingen van werkgevers minder belastend te maken (Kamerstukken II 2015/16, 29 544, nr. 717).

²¹ Toelichting, paragraaf 2, onder 'Kosten'.

²² Toelichting, paragraaf 2, onder 'Kosten'.

²³ Toelichting, paragraaf 2, onder 'Kosten'.



de omstandigheid dat de voorgestelde vergoedingsregeling een ander karakter heeft dan de door het UWV gewoonlijk uitgevoerde uitkeringsregelingen.²⁴ De uitvoeringsstructuur van het UWV is toegesneden op het regelmatig verstrekken van uitkeringen aan werknemers terwijl de voorgestelde regeling een incidentele vergoeding aan werkgevers betreft.

Ook uit de uitvoeringstoets van het UWV blijkt dat, omdat het UWV niet primair is ingericht om incidentele betalingen aan werkgevers te verrichten, verschillende systemen grondig moeten worden aangepast. Volgens de uitvoeringstoets zal het uitvoeren van de vergoedingsregeling een grote impact hebben op het UWV.²⁵ Dit verklaart mede waarom deze regeling niet eerder uitgevoerd kan worden dan per 1 januari 2019.²⁶

Daarnaast merkt de Afdeling op dat de beslissing om een vergoedingsregeling tot stand te brengen reeds is genomen voordat inzicht bestaat in de uitvoeringskosten die deze regeling met zich brengt. De toelichting bevat zelfs geen indicatie van de met de uitvoering gemoeide kosten. Een zorgvuldige voorbereiding vergt naar het oordeel van de Afdeling dat, voorafgaand aan de beslissing dat een bepaalde regeling wenselijk wordt geacht, ook de kosten die met een beoogde regeling zijn gemoeid in ogenschouw worden genomen.

e. Conclusie

De voorgestelde regeling is erop gericht de cumulatie van financiële verplichtingen van werkgevers voor langdurig arbeidsongeschikte werknemers te reduceren. Daartoe wordt voorgesteld om de kosten van een individuele betrokken werkgever in verband met een transitievergoeding voor dergelijke werknemers te verdelen over alle werkgevers.

Daarmee blijft de cumulatie van financiële verplichtingen voor langdurig arbeidsongeschikte werknemers in essentie evenwel bestaan. Met het invoeren van een vergoedingsregeling voor de transitievergoeding van langdurig arbeidsongeschikte werknemers wordt een nieuwe regeling toegevoegd aan de verschillende reeds bestaande, in plaats van gekozen voor een aanpak die de werkelijke oorzaak van de cumulatie van financiële verplichtingen wegneemt.

Dit klemt temeer nu de voorgestelde regeling naar verwachting relatief kostbaar zal zijn om uit te voeren en veel van het UWV zal vergen, nu deze organisatie niet is toegesneden op het verrichten van incidentele werkgeversbetalingen. Tenslotte is volgens de Afdeling noodzakelijk dat in de toelichting ten minste een indicatie wordt gegeven van de kosten die gemoeid zullen zijn met het uitvoeren van de vergoedingsregeling.

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande de vergoedingsregeling te heroverwegen.

3. Transitievergoeding bij ontslag om bedrijfseconomische redenen

Indien in een cao of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan voor werknemers een vervangende en aan een transitievergoeding gelijkwaardige voorziening is opgenomen, is thans geen transitievergoeding verschuldigd.²⁷ Voorgesteld wordt om deze uitzondering op het verschuldigd zijn van de transitievergoeding voortaan te beperken tot de gevallen waarin sprake is van ontslag om bedrijfseconomische redenen.²⁸ Daarbij zal niet langer de eis van een gelijkwaardige voorziening worden gehanteerd.

De Afdeling maakt hierover een tweetal opmerkingen.

a. Vervangende voorziening

Uit het voorstel volgt dat een in een cao opgenomen vervangende voorziening qua (gekapitaliseerde) waarde niet langer gelijkwaardig hoeft te zijn aan hetgeen een werknemer aan transitievergoeding zou hebben ontvangen. Indien in een cao een vervangende voorziening is opgenomen die bijdraagt aan het beperken van werkloosheid, daaronder mede begrepen het voorkomen van werkloosheid, of recht bestaat op een redelijke financiële vergoeding, is een transitievergoeding niet verschuldigd.²⁹ Het is aan cao-partijen om de inhoud en omvang van de voorziening te bepalen en door wie deze voorziening is verschuldigd.

²⁴ Uit punt 1 van het advies van de Afdeling advisering van 11 november 2016 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet arbeid en zorg en enkele andere wetten in verband met de uitbreiding van het kraamverlof teneinde de band tussen de partner en het kind te versterken blijkt dat ook bij die regeling het probleem aan de orde is van de hoge kosten en complexiteit die voor het UWV zijn gemoeid met het betalen van incidentele vergoedingen, Kamerstukken II 2016/17, 34 617, nr. 8.

²⁵ Toelichting, paragraaf 5.

²⁶ Toelichting, paragraaf 5.

²⁷ Artikel 7:673b, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek.

²⁸ Op grond van artikel 7:669, lid 3, onderdeel a, van het Burgerlijk Wetboek.

²⁹ Toelichting, paragraaf 3, onder 'Afwijking bij cao'.



De Afdeling wijst erop dat niet altijd even duidelijk zal zijn of een bepaalde maatregel in een cao bedoeld is als vervangende voorziening. Zo kennen vele cao's scholingsregelingen die door een werkgever zouden kunnen worden beschouwd als een vervangende voorziening voor een transitievergoeding, terwijl de vakvereniging deze kan hebben gezien als slechts een beperkte aanvullende voorziening die niet gelijkwaardig is aan de transitievergoeding en deze dus niet kan vervangen. Voorts kan bij bepaalde voorzieningen onduidelijk zijn of zij voldoen aan de voorgestelde criteria, te weten dat zij bijdragen aan het beperken van werkloosheid, een redelijke financiële vergoeding, of een combinatie daarvan. Deze onduidelijkheden kunnen aanleiding geven tot verhoging van het aantal juridische procedures. Voorts is het voor een goede verstandhouding tussen de sociale partners van belang dat zij in hun overleg geen onduidelijkheid laten bestaan over de strekking van hun afspraken, zeker indien deze zo ver kunnen strekken dat zij het recht op de wettelijke transitievergoeding buiten werking stellen.

Deze onduidelijkheid kan worden voorkomen door wettelijk te regelen dat cao's of regelingen uitdrukkelijk dienen te bepalen dat een bepaalde maatregel beoogt te dienen als vervangende voorziening voor de transitievergoeding. Deze regeling sluit dan aan bij de regeling voor het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding, waar voorwaarde is dat de werknemer schriftelijk heeft ingestemd met het in mindering brengen van de gespecificeerde kosten.³⁰

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

b. Toepassing niet-gebonden werknemers

Het voorstel bepaalt dat een transitievergoeding niet verschuldigd is indien een werknemer om bedrijfseconomische redenen wordt ontslagen en op grond van de toepasselijke cao voor hem recht bestaat op een redelijke financiële vergoeding of daarin een vervangende voorziening is opgenomen die bijdraagt aan het beperken van werkloosheid. Het voorstel bepaalt niet dat de cao waarin deze voorzieningen zijn opgenomen algemeen verbindend moet zijn verklaard. Wanneer de desbetreffende cao niet algemeen verbindend is verklaard, kan de inhoud ervan wel worden toegepast op werknemers die niet rechtstreeks door de cao zijn gebonden. De aan de cao gebonden werkgever is zelfs verplicht de ongebonden werknemer conform de cao te behandelen, tenzij anders is overeengekomen.³¹ De niet-gebonden werknemer is evenwel niet gehouden aan de bepaling die de transitievergoeding vervangt.

De Afdeling wijst erop dat een ongebonden werknemer derhalve in beginsel de transitievergoeding kan opeisen wanneer hij om bedrijfseconomische redenen wordt ontslagen, ook wanneer een vervangende voorziening is opgenomen in de cao die is afgesloten voor de bedrijfstak of onderneming waarin hij werkzaam is. Dit is slechts anders indien de desbetreffende cao in de arbeidsovereenkomst is geïncorporeerd, doch dit is lang niet altijd het geval. De Afdeling neemt aan dat deze situatie niet is beoogd. Zij adviseert daarom in het voorstel uitdrukkelijk te bepalen dat de werkgever het recht op de vervangende voorziening aan alle werknemers daadwerkelijk dient te hebben toegekend.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

³⁰ Artikel 2, lid 1, onder b van het Besluit van 23 april 2015, houdende regels met betrekking tot de voorwaarden waaronder kosten in mindering mogen worden gebracht op de transitievergoeding (Besluit voorwaarden in mindering brengen kosten op transitievergoeding), Stb. 2015, 171.

³¹ Artikel 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid of bedrijfseconomische omstandigheden niet, dan wel in mindere mate, ten laste van de werkgever te laten komen en daartoe Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet financiering sociale verzekeringen te wijzigen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN BOEK 7 VAN HET BURGERLIJK WETBOEK

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 673, vijfde lid, komt te luiden:

5. Indien in de in lid 4, onderdeel b, bedoelde situatie bij de beëindiging van een voorafgaande arbeidsovereenkomst:
 - a. een transitievergoeding is betaald, wordt een bedrag ter hoogte van de transitievergoeding die bij die beëindiging op grond van de leden 1 en 2 verschuldigd was in mindering gebracht op de transitievergoeding;
 - b. op grond van artikel 673b, lid 1, een voorziening is verstrekt, wordt een bedrag ter waarde van die voorziening in mindering gebracht op de transitievergoeding.

B

Artikel 673b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De artikelen 673 en 673a zijn niet van toepassing, indien:
 - a. de arbeidsovereenkomst is geëindigd of niet is voortgezet wegens omstandigheden als bedoeld in artikel 669, lid 3, onderdeel a; en
 - b. op grond van een collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan voor werknemers als bedoeld in artikel 673, lid 1, en artikel 673a recht bestaat op een voorziening die bijdraagt aan het beperken van werkloosheid, een redelijke financiële vergoeding, of een combinatie daarvan.

2. In het tweede lid wordt na 'lid 1' ingevoegd: , onderdeel b.

C

Na artikel 673d wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 673e

1. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, verstrekt op verzoek van de werkgever die een transitievergoeding als bedoeld in artikel 673 en 673a verschuldigd was, of verschuldigd zou zijn als de arbeidsovereenkomst die bij overeenkomst is beëindigd door opzegging of door ontbinding zou zijn beëindigd, een vergoeding, indien de arbeidsovereenkomst:
 - a. na de periode, bedoeld in artikel 670, lid 1 en 11, is beëindigd omdat de werknemer wegens ziekte of gebreken niet meer in staat was de bedongen arbeid te verrichten; of
 - b. van rechtswege is geëindigd en de werknemer op het tijdstip waarop de arbeidsovereenkomst is geëindigd, wegens ziekte of gebreken niet in staat was de bedongen arbeid te verrichten.



2. De vergoeding, bedoeld in lid 1, is gelijk aan de vergoeding die de werkgever in verband met het eindigen of niet voorzetten van de arbeidsovereenkomst aan de werknemer heeft verstrekt, verhoogd met de kosten die op grond van artikel 673, lid 6, op de transitievergoeding in mindering mogen worden gebracht, maar bedraagt niet meer dan het bedrag aan transitievergoeding dat, voor aftrek van de kosten, bedoeld in artikel 673, lid 6, verschuldigd zou zijn bij het beëindigen of niet voorzetten van de arbeidsovereenkomst op de dag na het verstrijken van het tijdvak, bedoeld in artikel 629, lid 1 of 2, of, indien dat bedrag lager is, het bedrag aan loon als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964, dat de werkgever gedurende dat tijdvak, op grond van de arbeidsovereenkomst met de werknemer heeft betaald. Artikel 629, lid 10, is van overeenkomstige toepassing op het tijdvak, bedoeld in de vorige zin.
3. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen herziet het besluit tot toekennen van de vergoeding, indien de vergoeding ten onrechte of tot een te hoog bedrag is toegekend. De onverschuldigd betaalde vergoeding wordt teruggevorderd.
4. Bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden regels gesteld met betrekking tot de aanvraag en verstrekking van de vergoeding, bedoeld in dit artikel.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN

De Wet financiering sociale verzekeringen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 99 worden twee onderdelen toegevoegd:

- f. de bedragen die UWV ontvangt door toepassing van artikel 673e, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;
- g. een rijksbijdrage die jaarlijks door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt vastgesteld.

B

Artikel 100 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan onderdeel c wordt toegevoegd: en de bedragen, bedoeld in onderdeel f.
2. Onderdeel f, komt te luiden:

- f. de op grond van artikel 673e van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek te betalen bedragen.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN BIJLAGE 2 VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

In artikel 9 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

Burgerlijk Wetboek: Boek 7, artikel 673e

ARTIKEL IV. OVERGANGSBEPALING

1. Artikel 673b, lid 1, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat artikel luidde op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet, blijft van toepassing op een op die dag geldende collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan waarin een gelijkwaardige voorziening als bedoeld in artikel 673b, lid 1, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat artikel luidde op de dag voor dat tijdstip, is opgenomen, en de arbeidsovereenkomsten waarop deze collectieve arbeidsovereenkomst of regeling van toepassing is of wordt, voor de duur van de looptijd van die collectieve arbeidsovereenkomst of regeling.
2. Artikel 673b, lid 1, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, is niet van toepassing op een op de dag waarop artikel I, onderdeel B, van deze wet in werking treedt geldende collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan waarin een voorziening of een vergoeding is opgenomen als bedoeld in dat lid, tenzij bij collectieve arbeidsovereenkomst of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan is bepaald dat artikel 673b, lid 1, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wel van toepassing is.



3. Artikel 673e van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is ook van toepassing, indien de arbeidsovereenkomst is beëindigd of niet is voortgezet op of na 1 juli 2015.
4. Artikel 673e van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is van overeenkomstige toepassing, indien in verband met het eindigen of niet voorzetten van de arbeidsovereenkomst, omdat de werknemer wegens ziekte of gebreken niet meer in staat was de bedongen arbeid te verrichten, op grond van artikel 673b, lid 1, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat artikel luidde op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van deze wet een gelijkwaardige voorziening is verstrekt.

ARTIKEL V. INWERKINGTREDING

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Bij brief van 21 april 2016¹ heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd dat in overleg met de Stichting van de Arbeid de regering voornemens is een aantal wijzigingen aan te brengen in bepalingen die met de Wet werk en zekerheid (Wwz) in titel 7:10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt hiertoe, althans voor zover het betreft de in de brief genoemde wijzigingen die betrekking hebben op het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij ontslag om bedrijfseconomische redenen en wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. De in dezelfde brief aangekondigde wijziging van de zogenoemde ketenbepaling in relatie tot seizoensarbeid is inmiddels opgenomen in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie en met ingang van 1 juli 2016 (de datum waarop het overgangsrecht van de ketenbepaling afliep) in werking getreden.²

Net als de wijziging van de ketenbepaling zijn ook de voorstellen betreffende de transitievergoeding gericht op het bevorderen van de totstandkoming van bestendige arbeidsrelaties. De cumulatie van financiële verplichtingen voor een werkgever bij langdurige ziekte van een werknemer kunnen hieraan tegengesteld zijn. Daarom worden voorstellen gedaan die betrekking hebben op het verminderen van de kosten die gemoeid zijn met de transitievergoeding bij het einde van het dienstverband na langdurige arbeidsongeschiktheid, zonder dat de rechten van werknemers worden aangetast. Ook zorgen die er zijn onder werkgevers, vooral in het midden- en kleinbedrijf, over het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen – veelal ingegeven door noodzakelijke kostenbesparing, waar de transitievergoeding niet aan bijdraagt – lijken in de weg te staan aan het realiseren van bestendige arbeidsrelaties. Ook daarom worden hiervoor maatregelen voorgesteld, waarmee naar het oordeel van de regering en de Stichting van de Arbeid bijgedragen wordt aan het realiseren van deze arbeidsrelaties.

2. Compensatieregeling transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid

Algemeen

Op grond van artikel 7:673 BW is een werkgever aan de werknemer onder meer een transitievergoeding verschuldigd als de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever wordt opgezegd of ontbonden of een tijdelijke arbeidsovereenkomst op zijn initiatief niet wordt verlengd. De werkgever is deze vergoeding in beginsel altijd verschuldigd, dus ook als de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd (of niet wordt voortgezet) omdat de werknemer de bedongen arbeid als gevolg van ziekte of gebreken niet langer kan verrichten en herplaatsing in andere passende arbeid niet mogelijk is. Gelet op het doel van de transitievergoeding, compensatie voor ontslag, is er geen grond voor het maken van een uitzondering op deze verplichting voor de werkgever bij een ontslag om genoemde reden. Te meer ook omdat de middelen gemoeid met deze vergoeding ingezet kunnen worden voor het vinden van een andere baan wat net als voor werknemers die om andere redenen worden ontslagen, ook voor deze werknemers relevant kan zijn. Bovendien verhoudt een dergelijke uitzondering zich niet tot het beginsel van gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Het verschuldigd zijn van een transitievergoeding na een ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid wordt als onrechtvaardig ervaren. Onrechtvaardig omdat de werkgever voorafgaand daaraan (veelal) gedurende twee jaar het loon tijdens ziekte heeft betaald en kosten heeft gemaakt gericht op de re-integratie van de werknemer die niet in mindering kunnen worden gebracht op de transitievergoeding. Overwogen is dat laatste wel mogelijk te maken, althans voor zover het betreft de kosten van re-integratie in het zogenoemde tweede spoor, omdat die inspanningen gericht zijn op het vinden van een andere baan bij een andere werkgever. De regering meent dat een dergelijke maatregel zich goed zou verhouden tot het gelijke behandlingsbeginsel waar hiervoor aan is gerefereerd, gelet op het feit dat de transitievergoeding, blijkens de wetsgeschiedenis, mede bedoeld is om ingeval van ontslag de transitie naar een andere baan te bevorderen. Hiervoor is echter niet gekozen. Enerzijds omdat de kosten van re-integratie in het tweede spoor niet goed zijn te onderscheiden (kosten die gemaakt worden in het zogenoemde eerste spoor kunnen uiteindelijk ook bijdragen aan re-integratie in het tweede spoor), anderzijds vanwege de hiermee voor de werkgever gemoeide administratieve lasten en de – gelet op de gemiddelde omvang van de hiermee gemoeide kosten – slechts geringe tegemoetkoming (in vergelijking tot de verschuldigde transitievergoeding) die hiervan het gevolg zou zijn. In plaats daarvan wordt voorgesteld werkgevers te compenseren voor (in beginsel) de betaalde transitievergoeding, verhoogd met transitie- en inzetbaarheidskosten die de

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 351, nr. 16.

² Stb. 2016, 219 (zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 408, nr. 8).



werkgever daarop in mindering mag brengen.³ Die compensatie zal door UWV verstrekt worden vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf), waar een verhoging van de (uniforme) premie tegenover zal staan. De regering meent dat het aangewezen is de maatregel ook van toepassing te laten zijn in situaties waarin de arbeidsovereenkomst op of na 1 juli 2015 (datum van inwerkingtreding van de wijziging van het ontslagrecht) is geëindigd of niet is voortgezet, om verschillen tussen werkgevers die voor en na inwerkingtreding van de maatregel tot ontslag overgaan te voorkomen.

Geen onderscheid naar aard arbeidsovereenkomst of wijze van beëindiging

Verder meent de regering dat geen onderscheid moet worden gemaakt naar de aard van de arbeidsovereenkomst die door een werkgever wordt beëindigd. Dat betekent dat de regeling zowel betrekking heeft op het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij het niet verlengen van tijdelijke arbeidsovereenkomsten waarbij de werknemer bij het van rechtswege eindigen van de arbeidsovereenkomst ziek is (en dus in de regel aanspraak maakt op ziekgeld op grond van de Ziektewet (ZW)) als op arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde of bepaalde tijd die vanwege het niet langer kunnen verrichten van de bedongen arbeid na ommekomst van de periode gedurende welke het opzegverbod bij ziekte van de werknemer geldt, worden opgezegd of ontbonden.

De regeling heeft tevens betrekking op het (eveneens na ommekomst van de periode gedurende welke het opzegverbod bij ziekte van de werknemer geldt) om genoemde reden beëindigen van deze arbeidsovereenkomsten met wederzijds goedvinden (en de daarbij overeengekomen vergoeding) om te voorkomen dat een werkgever zich (onnodig) tot UWV (of rechter) wendt om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. Anders dan bij opzegging of ontbinding van een arbeidsovereenkomst is bij een beëindiging met wederzijds goedvinden immers geen transitievergoeding verschuldigd. Als de regeling beperkt wordt tot de wettelijk verschuldigde transitievergoeding dan zal dit tot gevolg hebben dat beëindigingen die nu veelal met wederzijds goedvinden plaatsvinden, in de toekomst zullen verlopen via UWV (of rechter) met negatieve gevolgen voor de werklust.

Beperkingen aan de hoogte van de vergoeding

Er wordt een aantal beperkingen aangebracht in de hoogte van de compensatie die aan een werkgever wordt verleend. Om misbruik te voorkomen (het voortzetten van een arbeidsovereenkomst uitsluitend met het oog op het verkrijgen van een hogere compensatie) zal in de eerste plaats niet meer aan compensatie worden betaald dan de transitievergoeding (voor aftrek van eventuele inzetbaarheids- of transitiekosten) waar een werknemer recht op zou hebben op het moment dat de loondoorbetalingsplicht eindigt.⁴ In de tweede plaats zal de compensatie niet meer bedragen dan het bedrag van het tijdens ziekte van de werknemer betaalde bruto loon.⁵ De compensatie ziet immers slechts op het voorkomen van het cumuleren van deze kosten met die van de transitievergoeding. Als de kosten van loondoorbetaling tijdens ziekte beperkt zijn, bijvoorbeeld bij tijdelijke arbeidsovereenkomsten of bij arbeidsovereenkomsten met een huishoudelijke hulp waar een beperkte periode van loondoorbetaling voor geldt (zes weken), is volledige compensatie van de transitievergoeding naar het oordeel van de regering niet noodzakelijk. Ten slotte wordt er een beperking aangebracht in die zin dat als aan een werkgever een zogenoemde loonsanctie is opgelegd (waarbij de periode van loondoorbetaling tijdens ziekte wordt verlengd in verband met het niet naleven van re-integratieverplichtingen) die periode niet meetelt bij de berekening van de hoogte van de compensatie. In dat geval is de als gevolg hiervan hogere transitievergoeding immers aan hemzelf te wijten.

Naast deze beperkingen geldt (uiteraard) dat bij een beëindiging met wederzijds goedvinden er nooit meer aan compensatie zal worden verstrekt dan het bedrag gemoeid met de transitievergoeding waar recht op zou bestaan als de arbeidsovereenkomst door opzegging of ontbinding zou zijn geëindigd. Dat betekent ook dat als bij een beëindiging met wederzijds goedvinden een vergoeding is toegekend in een situatie waar op grond van de wet geen recht op transitievergoeding bestaat er geen compensatie zal worden toegekend.

Verder is van belang op te merken dat in geval van elkaar opvolgende ziekteperiodes deze perioden alleen in aanmerking worden genomen bij het bepalen van het tijdens ziekte betaalde loon als zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen. Dat laatste geldt immers ook voor het bepalen van de termijn gedurende welke een werkgever verplicht is het loon tijdens ziekte te betalen. Dat betekent bijvoorbeeld dat als een werknemer een week griep heeft gehad, vervolgens

³ Om te voorkomen dat het in mindering brengen van deze kosten op de transitievergoeding slechts tot gevolg heeft dat de compensatie lager wordt. De kosten in kwestie zou de werkgever in dat geval zelf dragen. Dat wordt – gelet op het doel van de regeling – niet redelijk geacht.

⁴ Die periode eindigt (in de regel) na twee jaar ziekte waardoor bij opzegging of ontbinding wegens het door ziekte of gebreken niet meer kunnen verrichten van de bedongen arbeid, geen loon meer verschuldigd is tijdens de opzegtermijn. Die periode blijft dan ook buiten beschouwing.

⁵ Dus exclusief werkgeverslasten.



beter is en zes weken later langdurig ziek wordt en blijft tot het van rechtswege eindigen van de arbeidsovereenkomst, alleen die laatste periode meetelt voor het bepalen van het tijdens ziekte betaalde loon.

Ten slotte geldt dat als sprake is van elkaar opvolgende tijdelijke contracten bij dezelfde werkgever die meetellen voor de berekening van de transitievergoeding en een werknemer tijdens die contracten (al dan niet deels) ziek is geweest, die perioden meetellen voor het bepalen van het bedrag aan loon dat tijdens ziekte is betaald. Als sprake is van elkaar opvolgende tijdelijke contracten bij verschillende elkaar opvolgende werkgevers telt uiteraard alleen het loon tijdens ziekte mee dat betaald is door de werkgever die een transitievergoeding verschuldigd is. In beide gevallen geldt dat perioden van ziekte meetellen als zij elkaar hebben opgevolgd met een onderbreking van minder dan vier weken, zoals hierboven is geschetst.

Terugvordering

Zoals voor elke regeling het geval is, geldt ook voor deze regeling dat (bewust of onbewust) verkeerde informatie kan worden verstrekt waardoor ten onrechte compensatie wordt toegekend of een te hoog bedrag aan compensatie wordt toegekend. Het spreekt voor zich dat als hiervan reeds bij de aanvraag blijkt, UWV geen of een lagere compensatie zal toekennen. In gevallen waarin pas achteraf blijkt dat hiervan sprake is geweest, zal UWV hetgeen te veel betaald is terugvorderen van de werkgever en daar waar sprake is geweest van het bewust verstrekken van verkeerde informatie (fraude) hiervan aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

Nadere regels met betrekking tot de uitvoering

Bij ministeriële regeling zullen regels worden gesteld met betrekking tot de aanvraag en verstrekking van de compensatie. Het gaat om regels met betrekking tot de procedure van het aanvragen, waaronder de termijn waarbinnen de aanvraag moet plaatsvinden. Voor de structurele situatie wordt gedacht aan een termijn van twee maanden nadat de werkgever een contractuele of transitievergoeding heeft betaald. Hierop zal uiteraard een uitzondering worden gemaakt voor situaties waarin voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel een vergoeding is betaald. Omdat zal moeten worden bezien welke termijn voor die laatstbedoelde situaties voor de uitvoering van UWV haalbaar is, zal die termijn nog in samenspraak met UWV worden bepaald. Ook gaat het om regels over het toekennen van de compensatie en de wijze waarop de werkgever aannemelijk moet maken dat recht bestaat op de compensatie en de omvang hiervan. Hij zal daarvoor onder andere de arbeidsovereenkomst van de betreffende werknemer moeten overleggen, de beschikking waaruit blijkt dat UWV toestemming heeft verleend voor opzegging van de arbeidsovereenkomst wegens langdurige arbeidsongeschiktheid of de beschikking van de kantonrechter waaruit blijkt dat de arbeidsovereenkomst om die reden is ontbonden of de beëindigingsovereenkomst die ziet op het (na ommekomst van de periode van het opzegverbod tijdens ziekte) met wederzijds goedvinden beëindigen van de arbeidsovereenkomst wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. UWV kan dit laatste verifiëren aan de hand van de (eigen) beschikking betreffende de aanvraag voor een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA-uitkering). Bij het ontbreken daarvan zal van de werkgever worden verlangd dat een verklaring van de bedrijfsarts wordt overgelegd waaruit blijkt dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Als de arbeidsovereenkomst van rechtswege is geëindigd en de werkgever een transitievergoeding verschuldigd is, zal aannemelijk moeten zijn dat de werknemer op het tijdstip van het eindigen van de arbeidsovereenkomst ziek was. UWV kan dit verifiëren aan de hand van eigen informatie betreffende de toekenning van ziekgeld op grond van de ZW of de beschikking betreffende de aanvraag voor een WIA-uitkering. Ook hier geldt dat bij het ontbreken daarvan van de werkgever een verklaring van de bedrijfsarts zal worden verlangd waaruit blijkt dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. Voorts zal de werkgever informatie moeten aanleveren over de periode gedurende welke de werknemer ziek is geweest – dat laatste kan eveneens aan de hand van een verklaring van de bedrijfsarts – en het door de werkgever tijdens ziekte betaalde loon.

Bij opzegging, ontbinding of een beëindiging met wederzijds goedvinden zal eveneens informatie betreffende het tijdens ziekte betaalde loon aangeleverd moeten worden, ook al heeft de werkgever in die gevallen gedurende (ten minste) twee jaar het loon tijdens ziekte doorbetaald waardoor het hiermee corresponderende bedrag veelal hoger zal zijn dan de verschuldigde transitievergoeding. Dat kan echter anders zijn als de opzegging, ontbinding of de beëindiging met wederzijds goedvinden een werknemer betreft met een relatief laag inkomen of een werknemer voor wie de verplichting tot loondoorbetaling tijdens ziekte beperkt is tot 6 weken (werknemers die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van een natuurlijke persoon, bijvoorbeeld een huishoudelijke hulp). In die gevallen van langdurige arbeidsongeschiktheid kan de verschuldigde transitievergoeding hoger zijn dan het tijdens ziekte



betaalde loon en zal de compensatie niet meer bedragen dan het bedrag aan tijdens ziekte betaalde loon.

Tevens zal worden geregeld dat een werkgever die gebruikt maakt van de zogenoemde gespreide betalingsregeling (artikel 7:673c, lid 2, BW) pas een aanvraag voor compensatie kan indienen na de laatste (verschuldigde) betaling. Ten slotte kunnen regels worden gesteld wie de compensatie aan mag vragen. Dit kan relevant zijn in situaties waarin de werkgever die in het verleden een transitievergoeding heeft verstrekt bij ontslag van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer inmiddels niet meer bestaat, bijvoorbeeld als gevolg van bedrijfsbeëindiging, het samenvoegen van bedrijven, of in geval van faillissement (al dan niet gevolgd door een doorstart).

Kosten

In de structurele situatie zal naar verwachting voor 13.300 gevallen per jaar compensatie worden toegekend.⁶ Het gemiddelde bruto bedrag per verstrekte transitievergoeding bedraagt ca. € 13.700. De structurele kosten van het voorstel bedragen daarmee ca. € 180 miljoen aan uitkeringslasten in het uitgavenkader. Met betrekking tot de uitvoeringskosten is een PM-post opgenomen. Meer zicht op het effect voor de uitvoeringskosten ontstaat zodra UWV een uitvoeringstoets heeft uitgebracht op de lagere regelgeving die hoort bij dit onderdeel van het wetsvoorstel en er meer inzicht is in noodzakelijke ICT-aanpassingen.

Aangezien de compensatie ook aangevraagd kan worden als de arbeidsovereenkomst op of na 1 juli 2015 is geëindigd of niet is voortgezet, zullen de kosten in het aanvangsjaar (2019) 4,5 keer zo hoog zijn als in een normaal jaar. Verder zullen de uitkeringslasten tot 2020 hoger zijn dan in de jaren daarna omdat tot 1 januari 2020 (als overgangsmaatregel) voor oudere werknemers een hogere transitievergoeding geldt. De kosten bedragen daarmee ca. € 970 miljoen aan uitkeringslasten in 2019. In onderstaande tabel worden de met het voorstel gemoeide kosten weergegeven.

Kosten (in mln €) van het voorstel

| | 2019 | 2020 | 2021 | struc |
|-------------------|------|------|------|-------|
| Uitkeringslasten | 970 | 180 | 180 | 180 |
| Uitvoeringskosten | PM | PM | PM | PM |
| Totaal | PM | PM | PM | PM |

Financiering

De verstrekking van de compensatie (inclusief uitvoeringskosten) vindt plaats vanuit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf), waar ex ante een verhoging van de (uniforme) premie tegenover zal staan. Als gevolg van het voorstel zal de Awf-premie in 2019 worden verhoogd met ongeveer 0,5% en structureel zal de Awf-premie met ca. 0,1% worden verhoogd.

De uitgaven in verband met deze regeling komen dus ten laste van het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) en – zoals toegelicht in de brief van 21 april 2016 – niet van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) wat meer voor de hand had gelegen nu het arbeidsongeschikte werknemers betreft. De reden hiervoor is dat overheids- (en onderwijs)werkgevers niet bijdragen aan het Awf, wel aan het Aof. Het ten laste brengen van het Aof zou betekenen dat overheidswerkgevers mee gaan betalen aan een regeling waar zij zelf geen gebruik van maken omdat zij bij ontslag geen transitievergoeding verschuldigd zijn.

Voor het bijzonder onderwijs (dat ook wordt gerekend tot de overheidswerkgevers) geldt dat zij bij ontslag wel een transitievergoeding verschuldigd zijn. Werkgevers in het bijzonder onderwijs zullen dus wel gebruik kunnen maken van de compensatieregeling, maar zij dragen momenteel niet bij aan het Awf. Daarom wordt in het onderhavige wetsvoorstel geregeld dat er in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een rijksbijdrage wordt gestort in het Awf. De bijdrage die wordt geraamd op basis van de hierboven genoemde verhoging van de Awf-premie te berekenen over het premieplichtige loon voor het bijzonder onderwijs, bedraagt € 55 miljoen in 2019 en € 11 miljoen structureel vanaf 2020. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op het beschikbare budget voor onderwijs op de begroting van het ministerie van OCW.

⁶ Jaarlijks komen ca. 25.400 werknemers na 2 jaar loondoorbetaling bij ziekte bij de WIA-poort. De inschatting is dat voor ca. 13.300 van hen compensatie van de transitievergoeding aan de orde is (het voorstel heeft geen betrekking op overheidswerknemers, bovendien zullen niet alle werknemers na 2 jaar ziekte ontslagen worden).



3. Geen transitievergoeding bij een vervangende cao-regeling bij bedrijfseconomisch ontslag

Algemeen

Net als in het geval van ontslag vanwege het niet meer kunnen verrichten van de bedongen arbeid wegens (langdurige) ziekte, geldt in het geval van ontslag wegens bedrijfseconomische redenen (waaronder mede wordt verstaan het beëindigen van een bedrijf) dat de werkgever een transitievergoeding verschuldigd is als de arbeidsovereenkomst ten minste twee jaar heeft bestaan. Onder omstandigheden kan deze verplichting voor werkgevers een te zware belasting zijn. Ook kan het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging tot gevolg hebben dat de hiermee gemoeide middelen moeten worden aangewend voor het betalen van transitievergoedingen aan werknemers die als gevolg hiervan hun baan verliezen waardoor de oorspronkelijke door de werkgever hiervoor beoogde bestemming van deze middelen als pensioenvoorziening niet kan worden gerealiseerd. Met name dit laatste wordt door werkgevers als onrechtvaardig ervaren. Voor de werknemers die het betreft maakt het echter geen verschil of zij worden ontslagen vanwege bijvoorbeeld een op kostenreductie gerichte reorganisatie door de werkgever of vanwege het beëindigen van een bedrijf. In beide gevallen verliezen zij hun baan en zullen zij op zoek moeten naar een andere baan waarbij de middelen gemoeid met de transitievergoeding behulpzaam kunnen zijn. De regering heeft dan ook niet overwogen om ingeval van bedrijfsbeëindiging werknemers uit te sluiten van het recht op een transitievergoeding.

Afwijking bij cao

Naar het oordeel van de regering kan aan de hiervoor genoemde problematiek (zowel de te zware belasting voor werkgevers, als het verschuldigd zijn van een transitievergoeding bij bedrijfsbeëindiging) tegemoet worden gekomen door in collectieve arbeidsovereenkomsten als bedoeld in artikel 7:673b, eerste lid, BW, voorzieningen te treffen die in de plaats komen van de door een werkgever wettelijk verschuldigde transitievergoeding. Voorwaarde daarbij is momenteel echter dat de gekapitaliseerde waarde van de betreffende voorzieningen gelijkwaardig is aan hetgeen een werknemer aan transitievergoeding zou ontvangen. Die zogenoemde gelijkwaardige voorziening kan bijvoorbeeld bestaan uit een eigen vergoedingsregeling, scholingsfaciliteiten, outplacement of een bovenwettelijke WW-uitkering. Het voorschrijf dat op het niveau van de individuele werknemer sprake moet zijn van een aan de transitievergoeding gelijkwaardige voorziening kan een belemmering zijn om bij ontslagen om bedrijfseconomische redenen te komen tot collectieve afspraken die recht doen aan de specifieke situatie van een sector of onderneming of om te komen tot collectieve (sectorale) afspraken over van werk naar werk, bijvoorbeeld met gebruikmaking van hiervoor in te richten mobiliteitscentra. Voorts kan het voorschrijf een belemmering zijn vanuit kostenoptiek, althans in die gevallen waar een sector vooral bestaat uit kleine werkgevers voor wie de marges toch al smal zijn.

Voorstel

De voorgestelde wijziging houdt dan ook in dat bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen – waar de regeling in haar nieuwe opzet toe beperkt zal worden en waaronder ook ontslag wegens bedrijfsbeëindiging valt – cao-partijen voorzieningen kunnen treffen die bestaan uit maatregelen om werkloosheid te voorkomen of in duur te beperken, of een redelijke financiële vergoeding. Een combinatie van beide is uiteraard ook mogelijk. Anders dan nu het geval hoeft de (gekapitaliseerde) waarde van dergelijke voorzieningen niet gelijkwaardig te zijn aan de transitievergoeding waar een individuele werknemer recht op zou hebben gehad.

Wel geldt dat als het gaat om voorzieningen om werkloosheid te beperken, dat zij daadwerkelijk moeten kunnen bijdragen aan het voorkomen van werkloosheid of het bekorten van de duur van werkloosheid, en daarmee gericht zijn op duurzame wederinschakeling in betaalde arbeid. In dat verband merkt de regering op dat, hoewel het uiteindelijk aan cao-partijen zelf is om de inhoud van hun afspraken te bepalen, het aangewezen lijkt dat werknemers die na het aanvaarden van een andere baan binnen afzienbare tijd wederom werkloos worden (bijvoorbeeld als gevolg van het aflopen en niet voortzetten van een tijdelijke arbeidsovereenkomst) terug kunnen vallen op door cao-partijen afgesproken voorzieningen.

Als uitsluitend recht bestaat op een financiële vergoeding (en er in de cao dus geen andere voorzieningen zijn overeengekomen voor werknemers) spreekt het voor zich dat in ieder geval onder een redelijke financiële vergoeding wordt verstaan een vergoeding die gelijk is aan de wettelijke transitievergoeding, nu deze door de wetgever wordt gezien als een redelijke vergoeding bij ontslag. Onder omstandigheden kan echter ook een lagere financiële vergoeding redelijk zijn, namelijk wanneer naar het oordeel van cao-partijen de financieel-economische situatie zodanig is dat het omwille van de continuïteit van een bedrijf of van bedrijven in een sector niet verantwoord is om vergoedingen van



het niveau van de transitievergoeding te verstrekken, of als door cao-partijen een deel van de beschikbare middelen is aangewend voor de financiering van andere voorzieningen zoals hier bedoeld. Dat kan bijvoorbeeld zijn de inrichting van een mobiliteitscentrum of scholingstrajecten voor werknemers die gelet op hun kennis en ervaring niet gemakkelijk een andere baan zullen vinden.

Ook is het mogelijk dat recht bestaat op een combinatie van voorzieningen die kunnen bijdragen aan het beperken van werkloosheid en een – in dat geval veelal aanvullende – financiële vergoeding. Ook dan zal de financiële vergoeding lager kunnen zijn (en naast een eenmalig bedrag bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een suppletierегeling op een uitkering of op het loon bij het aanvaarden van lager betaalde arbeid) gelet op de kosten gemoeid met de voorzieningen die kunnen bijdragen aan het beperken van werkloosheid. Dat is bij de wettelijke regeling van de transitievergoeding niet anders nu hierop (met instemming van de werknemer) zogenoemde inzetbaarheids- en transitiekosten in mindering kunnen worden gebracht.

Het is aan partijen om, rekening houdend met het voorgaande, te bepalen wat de specifieke inhoud en omvang van de rechten op grond van een cao zullen zijn. Voor zover daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen werknemers zal een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd moeten zijn, bijvoorbeeld gelet op het verschil in kansen op de arbeidsmarkt. Het is in eerste instantie aan cao-partijen om hierover te oordelen en uiteindelijk aan de rechter als in een individueel geval hierover een geschil ontstaat.

Ten slotte is het ook aan cao-partijen om te bepalen door wie voorzieningen verschuldigd zijn. Dat hoeft niet de individuele werkgever te zijn maar kan bijvoorbeeld ook een fonds zijn waar werkgevers een (jaarlijkse) bijdrage aan leveren. Cao-partijen kunnen gebruik maken van de hiermee geboden mogelijkheid om de kosten bij ontslag om bedrijfseconomische redenen (bedrijfsbeëindiging inbegrepen), voor individuele werkgevers, te verlagen.

De gewijzigde bepaling zal alleen van toepassing zijn op cao-bepalingen die op de datum van inwerkingtreding van deze wijziging gelden indien dat is overeengekomen. Hierdoor zal niet de situatie ontstaan dat als gevolg van een in een reeds geldende cao opgenomen (niet gelijkwaardige) voorziening, het recht op transitievergoeding komt te vervallen zonder dat partijen zich dit bij de totstandkoming van die afspraken hebben kunnen realiseren. Mogelijk zouden zij immers dan niet tot dergelijke afspraken zijn gekomen, of zouden zij hieraan een andere invulling hebben gegeven. In geval van bestaande voorzieningen, die onderdeel zijn van reeds gemaakte cao-afspraken, kunnen cao-partijen dus met elkaar afspreken of en zo ja in welke mate deze voorzieningen zijn aan te merken als een vervangende voorziening als bedoeld in het gewijzigde artikel 7:673b BW.

Beperking tot ontslag om bedrijfseconomische redenen

Zoals uit het voorgaande blijkt, houdt het voorstel niet alleen in dat het voorschrift van een gelijkwaardige voorziening komt te vervallen maar ook dat een van de transitievergoeding afwijkende cao-regularing alleen betrekking kan hebben op ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen. De reden hiervoor is dat bij ontslagen om persoonlijke redenen de transitievergoeding mede bedoeld is als compensatie voor eventuele verwijtbaarheid aan het ontslag van de zijde van de werkgever en daarmee tevens als stimulans voor een individuele werkgever om zorgvuldig met zijn personeel om te gaan. Dat laatste gaat verloren als de mogelijkheid blijft bestaan een aan de transitievergoeding gelijkwaardige voorziening overeen te komen die geen of minder lasten voor een individuele werkgever met zich brengt, bijvoorbeeld omdat een dergelijke voorziening wordt betaald uit een fonds.⁷ In verband met dit voorstel wordt voorzien in overgangsrecht voor het geval in een lopende cao een gelijkwaardige voorziening is opgenomen bij een ontslag om persoonlijke redenen waardoor het recht op transitievergoeding is komen te vervallen. Dat overgangsrecht houdt in dat een dergelijke cao-regularing tot het einde van de looptijd van de cao in de plaats komt van de transitievergoeding.

4. Administratieve lasten

De hiervoor besproken compensatieregeling zal administratieve lasten met zich brengen voor werkgevers. Naar het zich laat aanzien is de omvang hiervan echter beperkt, gelet op het feit dat veel van de bij UWV aan te leveren gegevens al noodzakelijk zijn voor het berekenen van de door de werkgever te betalen transitievergoeding. Andere gegevens die noodzakelijk zijn, zoals het tijdens ziekte door de werkgever betaalde loon, kunnen eenvoudig worden verkregen uit de eigen loonadmi-

⁷ Overigens is de indruk dat het niet of nauwelijks voorkomt dat werknemers bij ontslag om andere dan bedrijfseconomische redenen aanspraak kunnen maken op voorzieningen uit een cao die is aangemerkt als gelijkwaardige voorziening. Uit onderzoek onder 88 sociale plannen die als cao zijn aangemeld blijkt dat 12 sociale plannen zijn aangemerkt als gelijkwaardige voorziening, maar dat die alleen van toepassing zijn op werknemers die om bedrijfseconomische redenen boventallig zijn.



nistratie. Een meer precieze duiding van de administratieve lasten is pas goed mogelijk als in de hiervoor genoemde ministeriele regeling is vastgelegd welke informatie de werkgever zal moeten overleggen aan UWV.

Het voorstel tot wijziging van de regeling betreffende de gelijkwaardige voorziening brengt geen administratieve lasten met zich, behoudens het informeren van de werknemer over de regeling die zal gelden als hij of zij wegens bedrijfseconomische redenen wordt ontslagen. Gelet op het feit dat ook nu al op grond van een cao of een sociaal plan vaak aanvullende of afwijkende regelingen gelden bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen, zal het voorstel in de regel dan ook niet tot extra administratieve lasten leiden.

5. Uitvoeringstoets UWV

Het UWV heeft op 19 oktober 2016 een uitvoeringstoets uitgebracht op de aan hen voorgelegde concepttekst van het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van het wetstechnisch commentaar dat als bijlage bij de uitvoeringstoets is gevoegd, zijn wettekst en toelichting op onderdelen aangepast.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat onderhavig wetsvoorstel, en dan met name het deel dat betrekking heeft op het vergoeden van een door een werkgever betaalde transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid (hierna: compensatieregeling), een grote impact op UWV zal hebben. Om deze nieuwe taak uit te kunnen voeren moeten verschillende systemen worden aangepast. Het kost tijd en capaciteit om dit op een zorgvuldige manier te realiseren. De beoogde datum van inwerkingtreding (1 januari 2018) zal voor dit onderdeel van het wetsvoorstel dan ook niet gerealiseerd kunnen worden. Op zichzelf is dat geen probleem nu de compensatie ook kan worden toegekend voor vergoedingen die voor de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging zijn verstrekt. UWV acht op dit moment een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2019 haalbaar.

UWV acht de compensatieregeling in beginsel uitvoerbaar. Wel wenst UWV ook een uitvoeringstoets uit te brengen op de lagere regelgeving waaraan hiervoor is gerefereerd en waarvan de contouren reeds met UWV zijn besproken. Daarna zal UWV een definitief oordeel vellen over de uitvoerbaarheid van de compensatieregeling. Dat oordeel zal vooral afhangen van de termijnen die zullen worden gehanteerd waarbinnen UWV op een aanvraag zal moeten beslissen, alsook op de bezwaartermijn die zal gelden als tegen een beschikking van UWV bezwaar wordt gemaakt. Deze termijnen zullen in overleg met UWV worden bepaald.

UWV stelt vast dat om op een rechtmatige wijze vast te kunnen stellen of UWV een vergoeding aan de werkgever kan verstrekken, de werkgever een onderbouwing zal moeten geven van de compensatie die wordt aangevraagd. De regering acht dat vanzelfsprekend, net als dat van een werknemer wordt verlangd een aanvraag voor bijvoorbeeld een WW-uitkering te onderbouwen. De contouren van hetgeen in dat verband van een werkgever zal worden verlangd, zijn reeds hiervoor geschetst. Hoewel UWV in de uitvoeringstoets aangeeft nog geen definitief oordeel te kunnen geven over de handhaafbaarheid van het voorstel, bij gebreke van de lagere regelgeving, heeft de regering er vertrouwen in dat dit oordeel positief zal zijn gelet op de besprekingen die hierover zijn gevoerd.

UWV kan in dit stadium nog geen oordeel geven over de uitvoeringskosten. Meer zicht hierop ontstaat zodra UWV een uitvoeringstoets heeft uitgebracht op de lagere regelgeving die hoort bij dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Het vijfde lid van artikel 7:673 BW wordt aangepast in verband met het vervallen van de mogelijkheid om in afwijking van artikel 7:673 BW bij cao te bepalen dat de werknemer een gelijkwaardige voorziening ontvangt in plaats van de transitievergoeding. Hiervoor in de plaats regelt het gewijzigde artikel 7:673b, eerste lid, BW de mogelijkheid om bij cao te bepalen dat een voorziening die bijdraagt aan het beperken van werkloosheid of een redelijke financiële vergoeding (of een combinatie van beide) in plaats van de transitievergoeding aan de werknemer wordt verstrekt bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst wegens bedrijfseconomische omstandigheden. Deze voorziening hoeft niet gelijkwaardig te zijn aan de transitievergoeding, en kan dus een lagere waarde dan de transitievergoeding vertegenwoordigen. In die situatie ligt het niet in de rede om, zoals het huidige vijfde lid regelt, een bedrag ter hoogte van de transitievergoeding die verschuldigd zou zijn als niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt zou zijn in mindering te brengen op de transitievergoeding die een opvolgend werkgever moet betalen. Om deze reden wordt voorgesteld om in het vijfde lid, onderdeel b, te regelen dat in die situatie in plaats van de destijds verschuldigde transitievergoeding, een bedrag ter



waarde van de eerder verstrekte voorziening of vergoeding (of een combinatie van beide) in mindering gebracht mag worden op de door de opvolgende werkgever verschuldigde transitievergoeding.

Onderdeel b ziet ook op situaties waarin, op basis van het huidige artikel 7:673b, eerste lid, BW, of op grond van het overgangsrecht met betrekking tot dat artikel, een gelijkwaardige voorziening is verstrekt. Dat is immers ook een voorziening op grond van het gewijzigde artikel 7:673b, eerste lid, BW. Voor die situaties heeft het gewijzigde artikellid echter geen gevolgen, omdat het bedrag dat in mindering gebracht mag worden onder het huidige recht en onder de voorgestelde bepaling in deze situaties gelijk is, daar de gelijkwaardige voorziening gelijk is aan de transitievergoeding.

In de gevallen waarin door de eerdere werkgever een transitievergoeding is betaald wijzigt er niets. In dat geval kan de volledige transitievergoeding die toen verschuldigd was in mindering worden gebracht, ongeacht het daadwerkelijk aan transitievergoeding betaalde bedrag. Dit is nu geregeld in onderdeel a.

Onderdeel B

In dit onderdeel wordt geregeld dat geen transitievergoeding is verschuldigd bij een beëindiging van de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 7:669, derde lid, onderdeel a, BW, kortweg, bij bedrijfs-economische omstandigheden, alsmede bij het niet voorzetten van de arbeidsovereenkomst wegens die omstandigheden. Voorwaarde daarbij is dat in een cao of regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan voorzieningen zijn getroffen die bestaan uit maatregelen om werkloosheid te voorkomen, of in duur te beperken, of een redelijke financiële vergoeding. Een combinatie van beide is ook mogelijk. Anders dan in het huidige artikel 7:673b, eerste lid, hoeft de (gekapitaliseerde) waarde van dergelijke voorzieningen niet gelijkwaardig te zijn.

Onderdeel C

In het voorgestelde artikel 7:673e BW wordt de vergoeding ter compensatie van de betaalde transitievergoeding bij beëindiging of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst (bij) na (langdurige) arbeidsongeschiktheid (hierna: compensatie) geregeld. Deze compensatie wordt door het UWV verstrekt op verzoek aan de werkgever. De belangrijkste voorwaarde om aanspraak te maken op deze compensatie is dat er in verband met het beëindigen of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst een transitievergoeding verschuldigd was. De werkgever komt in aanmerking voor de compensatie als aan alle voorwaarden voor het verschuldigd zijn van de transitievergoeding is voldaan. Het gaat daarbij om de voorwaarden, bedoeld in artikel 7:673 BW, maar ook om de nadere voorwaarden, bedoeld in de artikelen 7:673a, 7:673c en 7:673d BW. Het kan zijn dat geen transitievergoeding verschuldigd was op grond van het overgangsrecht in artikel XXII, eerste of zevende lid, van de Wet werk en zekerheid. Dat is bijvoorbeeld het geval als de opzegging was gedaan voor 1 juli 2015 (waarbij de arbeidsovereenkomst pas na die datum eindigde), of als er nog een cao gold op basis waarvan de werknemer recht had op een andere vergoeding. Is er in dat geval toch een vergoeding overeengekomen dan vloeit de verplichting tot het betalen daarvan niet voort uit de wet en is er ook geen reden voor compensatie.

Op de hoofdregel dat de transitievergoeding verschuldigd moet zijn geldt één uitzondering: als er geen transitievergoeding is verschuldigd omdat de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden is beëindigd, terwijl er, als de arbeidsovereenkomst door de werkgever was opgezegd of op zijn verzoek was ontbonden, wel een transitievergoeding verschuldigd zou zijn geweest, komt een op grond van deze overeenkomst toegekende vergoeding ook in aanmerking voor compensatie.

Een tweede voorwaarde is dat het beëindigen van de arbeidsovereenkomst (door opzegging, ontbinding of met wederzijds goedvinden) verband houdt met langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer. Als de arbeidsovereenkomst is beëindigd, komt de werkgever alleen in aanmerking voor de compensatie als de termijn waarin het opzegverbod tijdens ziekte geldt was verstreken op het tijdstip van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst en de arbeidsovereenkomst beëindigd is omdat de werknemer niet meer in staat was om de bedongen arbeid te verrichten. Dat betekent bijvoorbeeld dat in de situatie waar een werknemer twee jaar ziek is, daarna gedurende zes maanden is hersteld en na die zes maanden opnieuw uitvalt waarna de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden wordt beëindigd (onder toekenning van een vergoeding) er geen recht op compensatie bestaat. In dat geval wordt de arbeidsovereenkomst immers beëindigd binnen de periode waarin het hiervoor genoemde opzegverbod geldt.

Als de arbeidsovereenkomst van rechtswege is geëindigd en niet wordt voortgezet, zal niet eenvoudig zijn vast te stellen of dat verband houdt met de ziekte van de werknemer of een andere reden heeft. Vandaar dat in die gevallen alleen als vereiste wordt gesteld – om voor de compensatie in aanmerking te komen – dat de werknemer ziek is op de dag waarop de arbeidsovereenkomst eindigt.



In het tweede lid zijn nadere voorwaarden opgenomen met betrekking tot de compensatie. In de eerste plaats geldt dat de werkgever aan de werknemer een vergoeding betaald moet hebben in verband met het beëindigen van de arbeidsrelatie. Dit kan dus de transitievergoeding betreffen, maar ook een vergoeding die aan de werknemer is toegekend bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden. Dit bedrag wordt verhoogd met de kosten die de werkgever op grond van artikel 7:673, zesde lid, BW op de transitievergoeding in mindering mag brengen. Dit is nodig, omdat het in mindering brengen van deze kosten op de transitievergoeding anders tot gevolg heeft dat de compensatie lager wordt. De kosten in kwestie zou de werkgever in dat geval zelf dragen. Om deze reden is geregeld dat de compensatie ook betrekking heeft op deze kosten. De werkgever zal daarvoor wel moeten aantonen wat die kosten zijn en dat voldaan is aan de voorwaarden om deze kosten op de transitievergoeding in mindering te brengen. Deze kosten worden ook gecompenseerd in het geval van een vergoeding die bij een beëindiging met wederzijds goedvinden is verstrekt, als deze kosten bij beëindiging door opzegging of ontbinding op de transitievergoeding in mindering hadden mogen worden gebracht.

De transitievergoeding, verhoogd met eventuele kosten als hiervoor bedoeld, is het uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte van de compensatie. Hieraan worden twee beperkingen gesteld. De compensatie kan, in de eerste plaats, niet meer bedragen dan de hoogte van de transitievergoeding waarop de werknemer aanspraak zou hebben op de eerste dag na het einde van het tijdvak waarin de werkgever gehouden was het loon door te betalen. Als de arbeidsovereenkomst daarna nog enige tijd is voortgezet, bouwt de werknemer gedurende die tijd een hogere transitievergoeding op. Dat hogere deel komt niet voor compensatie in aanmerking. Het gaat hierbij om het bedrag aan transitievergoeding voor aftrek van de kosten, bedoeld in het zesde lid van artikel 7:673. In de tweede plaats geldt dat de compensatie ook niet hoger kan zijn dan het bedrag aan loon dat de werkgever gedurende het tijdvak waarin hij loon bij ziekte moest doorbetalen aan de werknemer heeft betaald. Het gaat daarbij om het bruto loon als bedoeld in de Wet op de loonbelasting.

Perioden van ziekte die elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen, of aansluiten op een periode van zwangerschaps- of bevallingsverlof, worden samengeteld, tenzij ze redelijkerwijs niet geacht kunnen worden uit dezelfde oorzaak voort te vloeien. Daartoe is het tiende lid van artikel 7:629 BW van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het elfde lid van dat artikel, waarin de situaties waarin het tijdvak waarin de werkgever loon doorbetaald wordt verlengd zijn geregeld, niet van toepassing is. Loon dat tijdens deze verlengde periode is betaald, wordt dus niet meegeteld voor het bepalen van de hoogte van de compensatie. Het laagste van de genoemde bedragen bepaalt de uiteindelijke hoogte van de compensatie.

In het derde lid is geregeld dat UWV de beschikking tot het verstrekken van de compensatie herziet als, naderhand, blijkt dat geen recht bestond op de compensatie of als een te hoge compensatie is verstrekt. De compensatie, of een deel daarvan, wordt in dat geval teruggevorderd. Tegen de beschikking waarin de compensatie aan de werkgever wordt toegekend staat bezwaar en beroep open. Als de werkgever van mening is dat een te laag bedrag is toegekend, kan hij het UWV dus bij bezwaarschrift vragen deze beschikking te herzien.

In het vierde lid is geregeld dat bij ministeriële regeling regels over de verstrekking van de compensatie worden gesteld. Gedacht moet worden aan regels met betrekking tot de procedure van het aanvragen en toekennen van de compensatie en de wijze waarop de werkgever aantoont dat recht bestaat op de compensatie.

In de regeling zullen ook termijnen worden opgenomen waarbinnen de aanvraag tot het verstrekken van de compensatie gedaan kan worden.

Artikel II

Onderdelen A en B

De compensatie die de werkgever ontvangt voor de betaalde vergoeding bij het eindigen of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst wegens arbeidsongeschiktheid van de werknemer wordt uit het Algemeen werkloosheidsfonds betaald. Daartoe wordt een onderdeel toegevoegd aan artikel 100 van de Wet financiering sociale verzekeringen. In onderdeel c is geregeld dat ook de hiermee verband houdende uitvoeringskosten uit het Algemeen werkloosheidsfonds betaald worden.

Op grond van het voorgestelde artikel 673e, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek kunnen ten onrechte of tot een te hoog bedrag betaalde bedragen worden teruggevorderd. In artikel 99 van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt geregeld dat deze gelden terugvloeien in het Algemeen werkloosheidsfonds. In artikel 99 is voorts bepaald dat een rijksbijdrage wordt geleverd aan het Algemeen werkloosheidsfonds. Deze rijksbijdrage houdt verband met de compensatie die verstrekt wordt aan werkgevers in het bijzonder onderwijs.



Artikel III

Hoger beroepszaken die voortvloeien uit het voorgestelde artikel 673e van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek worden belegd bij de Centrale Raad van Beroep. Dit hoger beroep heeft schorsende werking. Om dit te bewerkstelligen wordt het artikel toegevoegd aan artikel 9 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Hiervoor is gekozen, omdat het UWV de in het desbetreffende artikel opgenomen regeling zal uitvoeren, en voor andere door het UWV uitgevoerde wetten ook steeds hoger beroep, met schorsende werking, bij de Centrale Raad van Beroep is belegd.

Artikel IV

De mogelijkheid om in plaats van een transitievergoeding een andere voorziening toe te kennen wordt met dit wetsvoorstel beperkt tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst wegens omstandigheden, bedoeld in artikel 7:669, derde lid, onderdeel a, BW. Niet uit te sluiten is dat er op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen cao's of regelingen door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan gelden op grond waarvan ook bij andere ontslaggronden een gelijkwaardige voorziening wordt verstrekt. In het eerste lid wordt geregeld dat in dat geval het oude recht van toepassing blijft op die cao of regeling, gedurende de looptijd daarvan. Op deze wijze wordt voorkomen dat bij ontslag anders dan op grond van artikel 7:669, derde lid, onderdeel a, BW op grond van deze cao zowel de gelijkwaardige voorziening als de transitievergoeding verschuldigd zou kunnen zijn. Dit overgangsrecht ziet ook op cao's of regelingen waarin een gelijkwaardige voorziening bij ontslag op grond van artikel 7:669, derde lid, onderdeel a, BW is opgenomen.

In het tweede lid is geregeld – om redenen als genoemd in het algemeen deel van deze toelichting – dat het nieuwe artikel 7:673b, lid 1, BW alleen van toepassing is op een op het tijdstip van inwerkingtreding van dat artikellid geldende cao of regeling door of namens een bestuursorgaan, waarin een voorziening en/of een financiële vergoeding is opgenomen als bedoeld in dat artikellid, indien dat door de betrokken partijen is overeengekomen.

In het derde lid wordt geregeld dat de compensatieregeling ook geldt, als het een beëindiging van de arbeidsovereenkomst op of na 1 juli 2015 bij langdurige arbeidsongeschiktheid betreft, uit hoofde waarvan een transitievergoeding verschuldigd was (en betaald is), of zou zijn geweest indien de arbeidsovereenkomst in plaats van met wederzijds goedvinden, door opzegging of ontbinding zou zijn beëindigd.

Op grond van het overgangsrecht bij de Wet werk en zekerheid was in bepaalde gevallen geen transitievergoeding verschuldigd, terwijl de arbeidsovereenkomst op of na 1 juli 2015 is geëindigd. Omdat het verschuldigd zijn van de transitievergoeding een voorwaarde is voor de compensatie, zal in deze gevallen dus geen compensatie verstrekt worden.

Op grond van het huidige recht, of het in artikel IV, eerste lid, van dit wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht, kan ook een gelijkwaardige voorziening zijn verstrekt. Ook als dat het geval is heeft de werkgever recht op de compensatie, bedoeld in het voorgestelde artikel 7:673e. Dit is geregeld in het vierde lid. Die compensatie is uiteraard niet hoger dan het bedrag aan transitievergoeding dat een werkgever verschuldigd zou zijn als geen sprake was geweest van een gelijkwaardige voorziening.

Artikel V

De beoogde datum van inwerkingtreding van het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het verstrekken van een vergoeding aan de werkgever voor de door hem betaalde transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid is, gelet op de conclusie in de uitvoerings-toets UWV, voorzien met ingang van 1 januari 2019. De beoogde datum van inwerkingtreding van het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de zogenoemde gelijkwaardige cao-voorziening, en het vervallen van dat voorschrift bij ontslag om bedrijfseconomische redenen, is 1 januari 2018. In de inwerkingtredingsbepaling is daarmee rekening gehouden.

Deze memorie van toelichting is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekend, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,