

Vergaderjaar 2014–2015

33 818

Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid)

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2014

Bij de behandeling van de Wet werk en zekerheid (Wwz) is een motie aangenomen van de leden Voortman en Heerma waarin de regering wordt verzocht om de mogelijkheden en de voor- en nadelen van een meerjarige tweede arbeidsovereenkomst te onderzoeken en de Kamer daarover bij de begroting voor 2015 te informeren, en zo mogelijk hiertoe voorstellen te ontwikkelen.¹ Naar aanleiding hiervan bericht ik u als volgt.

Mogelijkheid van langjarige arbeidsovereenkomsten

De zogenoemde ketenbepaling, die regelt wanneer tijdelijke arbeidsovereenkomsten van rechtswege overgaan in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, is van toepassing op elkaar opvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat na drie tijdelijke contracten die elkaar met een onderbreking van minder dan drie maanden opvolgen (wordt op grond van de Wwz zes maanden) of als een periode van 36 maanden is verstreken (wordt op grond van de Wwz 24 maanden). De ketenbepaling is dus niet van toepassing op een langjarige tijdelijke arbeidsovereenkomst die geen onderdeel uitmaakt van een keten van contracten. Deze eindigt van rechtswege als de tijd is verstreken. Verder geldt dat een dergelijke arbeidsovereenkomst met een periode van maximaal drie maanden kan worden verlengd zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde

¹ Kamerstuk 33 818, nr. 54.

tijd ontstaat. Deze uitzondering – die niet wordt gewijzigd met de Wwz – geldt om eventuele uitloop van projecten op te kunnen vangen.

Het is op grond van de regelgeving niet mogelijk om na een eerste kortdurende arbeidsovereenkomst een langjarige tijdelijke arbeidsovereenkomst aan te gaan – zoals de motie verzoekt – zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. Er zal dan in de regel sprake zijn van twee elkaar opvolgende tijdelijke arbeidsovereenkomsten die een periode van 36 maanden overschrijden (na invoering van de Wwz 24 maanden), waardoor het laatste contract op het moment van overschrijding van rechtswege overgaat in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, tenzij binnen de marges van de wet in de cao anders is overeengekomen (na invoering van de Wwz maximaal zes contracten in vier jaar).

Wenselijkheid meerjarige tweede contract

De motie is ingegeven door de gedachte dat door de wijziging van de ketenbepaling in de Wwz (na 24 maanden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd in plaats van na 36 maanden en verlenging van de tussenpoos naar zes maanden) werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst sneller dan nu het geval is hun baan zullen verliezen en – anders dan door de regering wordt verondersteld – niet eerder in aanmerking zullen komen voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Met de introductie van de mogelijkheid van een meerjarige tweede arbeidsovereenkomst, zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat, zou een tussenvorm in de beschikbare institutionele waaier van flexibele en vaste arbeidsrelaties worden gecreëerd.² Die tussenvorm kan wenselijk zijn als zowel werkgevers als werknemers daar baat bij hebben.

De beoordeling van de wenselijkheid van een meerjarige tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst (zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat) wordt bemoeilijkt door het feit dat empirische gegevens over het gebruik van dit type arbeidsovereenkomst niet beschikbaar zijn. Uit de EPL Database van de OESO blijkt overigens dat geen van de OESO-lidstaten de wettelijke mogelijkheid van een tweede meerjarige tijdelijke arbeidsovereenkomst kent³. Ook in eerder verschenen publicaties over langjarige tijdelijke arbeidsovereenkomsten ontbreekt de empirische onderbouwing van de veronderstelde voor- en nadelen van dit type contract. Desalniettemin kan ik een boordeling geven van het voorstel zoals dat uitwerkt voor werkgevers en werknemers in het licht van het arbeidsrecht en de wijzigingen die de Wwz daarop aanbrengt.

De mogelijkheid van een meerjarige tweede arbeidsovereenkomst kan voordelen hebben voor werkgevers en werknemers. Het voordeel voor werknemers zou zijn dat zij op basis van een meerjarige tweede arbeidsovereenkomst langer in dienst kunnen blijven bij een werkgever. Voor werkgevers ontstaat het voordeel dat zij de beslissing over het aanbieden van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, kunnen uitstellen.

Dit voordeel zal zich echter tegen de werknemer keren als de duur van de tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst relatief kort is. In dat geval zal er

² Cörvers, F., 2013 Langdurige tijdelijke arbeidsrelaties als stimulans voor een hogere participatie van ouderen op de arbeidsmarkt. NEA Paper 50, Netspar economische adviezen.

³ OESO, 2013. Employment Protection Legislation Database. Update 2013.

onvoldoende stimulans zijn voor de werkgever om te blijven investeren in de werknemer, in de wetenschap dat de arbeidsovereenkomst van de betreffende werknemer toch binnen afzienbare tijd zal eindigen. Om voor de werknemer toch een voordeel te kunnen behalen, zal de tweede opvolgende arbeidsovereenkomst dan ook van langere duur moeten zijn (bijvoorbeeld ten minste 5 jaar).

De werknemer ondervindt ook nadeel van het voorstel uit de motie als in de tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst de mogelijkheid tot tussentijdse opzegging van de arbeidsovereenkomst niet wordt uitgesloten. Zonder deze uitsluiting zal een meerjarige tweede arbeidsovereenkomst niet verschillen van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, behalve dat een tijdelijke arbeidsovereenkomst altijd na een zekere periode zal eindigen. In feite ondervindt de werknemer dan dubbel nadeel en kan – als het gaat om het maken van een belangenafweging tussen werknemer en werkgever – niet worden gesproken van een evenwichtige regeling. Om dat te voorkomen zou voorgeschreven moeten worden dat in de tweede langjarige arbeidsovereenkomst geen gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid van tussentijdse opzegging. Bij een tussentijdse beëindiging van een dergelijke overeenkomst zal de werkgever dan aan de werknemer niet alleen een transitievergoeding verschuldigd zijn (als de gezamenlijke duur van de arbeidsovereenkomsten 2 jaar of langer is), maar ook een vergoeding ter hoogte van het loon over de resterende looptijd van de tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst.

Op grond van bovenstaande overwegingen zou de regeling moeten inhouden dat een tweede langjarige tijdelijke arbeidsovereenkomst alleen kan worden aangegaan als deze arbeidsovereenkomst een langere looptijd heeft (van bijvoorbeeld ten minste 5 jaar) en niet de mogelijkheid van tussentijdse opzegging kent. Dit werkt nadelig uit voor werkgevers en het is dan ook de vraag of werkgevers bereid zullen zijn dergelijke overeenkomsten aan te bieden gezien de risico's die hieraan kleven. Naar mijn inschatting zal dit niet het geval zijn en zullen werkgevers geen gebruik maken van deze mogelijkheid als die in de wetgeving zou worden gerealiseerd.

Bovendien brengt de mogelijkheid van een tweede langjarige arbeidsovereenkomst nadelen mee voor werknemers. Zij zullen langer in onzekerheid verkeren over de vraag of zij al dan niet in aanmerking komen voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Dat is niet alleen tegengesteld aan het doel van de wijziging van de ketenbepaling, namelijk om werknemers eerder de zekerheid van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te bieden, maar ook tegengesteld aan waar Richtlijn 1999/70/EG (onder meer) toe strekt, namelijk voorkomen dat werknemers langdurig werkzaam zijn op arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Ook zal de mogelijkheid van een langjarige tweede arbeidsovereenkomst ertoe kunnen leiden dat geen arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt overeengekomen daar waar dat zonder deze mogelijkheid wel het geval zou zijn geweest. In die zin zal genoemde mogelijkheid een averechts effect hebben.

Voorts ontbreekt ook de noodzaak voor een maatregel als in de motie voorgesteld. De maatregelen in de Wwz zijn erop gericht te komen tot een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt en om het gat in bescherming tussen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde en onbepaalde tijd te verkleinen. Juist ook met het oog op het bevorderen van de doorstroom naar een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. De maatregelen die zijn genomen om de rechtspositie van flexwerkers te verbeteren moeten ook niet geïsoleerd worden

bezien, maar in samenhang met de wijzigingen die in het ontslagrecht worden aangebracht. Hierdoor zullen niet alleen de met ontslag verband houdende kosten verminderen, wat evenzeer de doorstroom van tijdelijke arbeidsovereenkomsten naar arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd zal bevorderen, maar zal het verschil in kosten tussen het beëindigen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst en een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ook afnemen. Na de inwerkingtreding van de Wwz zal immers gelden dat een werkgever in beide gevallen een transitievergoeding verschuldigd is als de arbeidsovereenkomst twee jaar heeft bestaan. De effecten van deze maatregelen worden uiterlijk in 2020 geëvalueerd. Op grond van het amendement Hamer, Van Nieuwenhuizen-Wybenga, Van Weyenberg, Schouten en Dijkgraaf⁴ wordt de ketenbepaling drie jaar na inwerkingtreding, zijnde 1 juli 2018 geëvalueerd.

Verder wordt opgemerkt dat de toename van het langdurig gebruik van flexibele contracten in de laatste jaren ook deels het gevolg is van andere kostenvoordelen. Werkgevers hadden voor flexwerkers minder (financiële) verplichtingen bij ziekte. Door de Wet beperking ziekteverzuim arbeidsongeschiktheid vangnetters zal het kostenverschil tussen vaste en tijdelijke arbeidsovereenkomsten bij ziekte grotendeels verdwijnen. Werkgevers moeten zich op grond van deze wet meer inspannen om zieke werknemers met een tijdelijk arbeidsovereenkomst te re-integreren. De premie die (middelgrote en grote) werkgevers moeten betalen is afhankelijk van de Ziektewet-uitgaven aan hun ex-werknemers. De vermindering van het kostenverschil tussen vaste en flexibele werknemers wat hiervan het gevolg zal zijn, zal het onnodig (langdurig) gebruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten verder terugdringen en de doorstroom naar arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd bevorderen.

Conclusie

Gelet op het voorgaande zie ik geen noodzaak, noch de wenselijkheid, om voorstellen te ontwikkelen die zien op de mogelijkheid van een langjarige tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat.

Sociale partners hebben kennis genomen van deze conclusie. Zij zijn het eens dat het nodig noch wenselijk is om voorstellen te ontwikkelen die zien op de mogelijkheid van een langjarige tweede tijdelijke arbeidsovereenkomst zonder dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat, mede gezien het feit dat dit niet past bij de afspraken die gemaakt zijn in het Sociaal Akkoord en die zijn omgezet in de Wet werk en zekerheid.

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

⁴ Kamerstuk 33 818, nr. 21.