

Uitvoeringstoets voorstel 'Wet meer zekerheid flexwerkers'

202323

Doel voorstel

Het voorstel beoogt de zekerheid van werknemers die werken via uitzendcontracten, oproepcontracten en tijdelijke contracten te versterken, en de verschillen tussen vaste en flexibele banen te verkleinen.

Als subdoelen formuleert het voorstel: meer perspectief op een contract voor onbepaalde tijd, en meer werk-, inkomens- en roosterzekerheid.

Oordeel UWV

Het voorstel is uitvoerbaar mits rekening wordt gehouden met de door UWV geformuleerde uitgangspunten en voorwaarden.

Toelichting

Het voorstel betekent aanpassing van de ketenbepaling voor tijdelijke contracten, afschaffen van oproepcontracten (behalve voor studenten en scholieren) en vervanging door basiscontract waarvoor onder voorwaarden de lage Awf-premie geldt. aanpassing van de fase-indeling uitzendkrachten, en gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten in vergelijking met reguliere werknemers bij de inlener (naast al geldende bepalingen over gelijke arbeidsvoorwaarden ten aanzien van loon, andere vergoedingen en arbeids-/rusttijden).

Uitvoeringskosten

De totale incidentele kosten bedragen €5,3 mln en de structurele kosten ca. €2 mln per jaar.

Oordeel: 2

1. **Ja** (uitvoerbaar)
2. **Ja, mits** (uitvoerbaar mits in het voorstel rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen)
3. **Nee, tenzij** (niet uitvoerbaar tenzij het voorstel op onderdelen wordt aangepast)
4. **Nee** (niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren)

Kader

Het implementeren van het hier beoordeelde voorstel vereist inzet van schaarse ICT- capaciteit. UWV en SZW hebben afgesproken om periodiek in samenspraak te bezien welke keuzes we gaan maken over de inzet van beschikbare ICT- capaciteit. Dit geldt voor het implementeren van zowel nieuwe wet- en regelgeving als overige verandertrajecten binnen UWV.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Uitgangspunten / voorwaarden	3
3. Beoordelingspunten	7
1. Uitvoerbaarheid	7
2. Effectiviteit	7
3. Effecten voor klanten	8
4. Handhaafbaarheid	10
5. Informatie- en gegevenshuishouding	10
6. Minimale implementatietermijn	10
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten	10
8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie	11

1. Inleiding

Op 17 juli 2023 ontving UWV het verzoek van SZW om het conceptvoorstel 'Wet meer zekerheid flexwerkers' te beoordelen op uitvoerbaarheid (referentie 2023-0000330684).

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV het voorstel op de volgende aspecten:

1. Uitvoerbaarheid
2. Effectiviteit
3. Effecten voor klanten
4. Handhaafbaarheid
5. Informatie- en gegevenshuishouding
6. Minimale implementatietermijn
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten
8. Verantwoordings- en beleidsinformatie

Het voorstel kent de volgende onderdelen:

1. Aanpassing ketenbepaling voor tijdelijke contracten
2. Afschaffen oproep (behalve voor studenten en scholieren) en vervanging door basiscontract waarvoor onder voorwaarden de lage Awf-premie geldt
3. Aanpassing fase-indeling uitzendkrachten
4. Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten in vergelijking met reguliere werknemers bij de inlener, naast al geldende bepalingen over gelijke arbeidsvoorwaarden ten aanzien van loon, andere vergoedingen en arbeids-/rusttijden.

Voor het voorstel heeft SZW nog geen datum van inwerkingtreding bepaald. SZW stelt dat deze onder meer afhankelijk is van de voortgang van het wetsvoorstel, en van de samenhang met en de uitwerking van andere onderdelen van het arbeidsmarktpakket van het (demissionaire) kabinet.

Als mogelijke data van inwerkingtreding stelt SZW voor 1 januari 2025, 1 juli 2025 of 1 januari 2026, waarbij voor verschillende onderdelen verschillende data van inwerkingtreding kunnen gelden.

Aanvullend staat in het voorstel dat de verschillende wijzigingen onmiddellijke werking kennen, tenzij anders is vermeld in de memorie van toelichting.

2. Uitgangspunten / voorwaarden

Algemeen

- De (definitieve) wijzigingen moeten tijdig bekend zijn bij werkgevers, werknemers en publieke en private uitvoerders. Alle betrokkenen moeten de tijd krijgen om kennis te nemen van de wijzigingen en de impact daarvan, opdat zij daarnaar kunnen handelen.
- Als de voorgestelde wetgeving wordt ingevoerd op 1 januari 2026, is dat vóór de invoering van het Besluit Inkomstenverhouding. Deze volgorde is relevant omdat het voorstel ertoe leidt dat werkgevers na 12 maanden basiscontract een aanbod moeten doen voor een nieuwe omvang. Als dit een overeenkomst is met een vast aantal uren, dan moet dit na de invoering van het Besluit Inkomstenverhouding een nieuwe inkomstenverhouding worden. Uitgangspunt is ook dat werkgevers die het aantal contracturen per week aanpassen bij een basiscontract geen nieuwe inkomstenverhouding aanmaken. Het nieuwe aantal contracturen per week wordt wel in de loonaangifte doorgegeven. Dit in de vorm van het afgesproken aantal contracturen aan het einde van het tijdvak (toevoegen nominatieve opgave).
- Het afsluiten van de arbeidsovereenkomst is een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. UWV heeft geen rol bij de controle van deze overeenkomsten, wij controleren niet de correctheid van arbeidscontracten. Evenmin bewaakt UWV of een basiscontract of oproepcontract aan de voorwaarden daarvoor voldoet.
UWV heeft en kent die arbeidscontracten niet, wij beschikken alleen over de vertaalslag van arbeidscontracten naar inkomstenverhoudingen in polis. Aan de hand van die inkomstenverhoudingen bepalen wij (onder meer) het recht op uitkering. UWV zal er niet op toezien of de administratieve vervalttermijn in de praktijk lang genoeg heeft geduurd, en of door de werkgever en werknemer de juiste termijnen voor de fase flex en zekerheid worden gehanteerd. Aan de hand van inkomstenverhoudingen in polis controleert UWV de vervalttermijn.
- Basiscontract en oproepovereenkomst sluiten elkaar uit. Als een basiscontract niet aan de voorwaarden voldoet (en het gaat ook niet om een overeenkomst voor een vast aantal uren), dan is de werkgever de hoge premie verschuldigd en moet de werkgever de indicatie oproepovereenkomst in de loonaangifte vullen met 'ja'.
- Uitgangspunt voor deze uitvoeringstoets is dat in de gegevensset voor de loonaangifte de huidige rubriek Code fase indeling F&Z wordt aangepast. Dit betekent dat een nieuwe rubriek met een nieuwe betekenis wordt geïntroduceerd. Hierbij wordt het codebereik als volgt aangepast: Fase A/1-2 met uitzendbeding, Fase A/1-2, zonder uitzendbeding, met uitsluiting van de loondoorbetalingsverplichting, Fase A/1-2, zonder uitzendbeding, Fase B/3 en Fase C/4. De omschrijving van de betreffende rubrieken wordt aangepast. Daarbij is het de wens van UWV om ook de rubriek wettelijk kader te laten bestaan. Dit is vooral van belang in verband met het invoeren van het uitzendbeding bij ziekte. In de cao van de ABU/NBBU zijn hierover afspraken gemaakt (het uitzendbeding wordt niet meer ingeroepen in bij ziekte). Dit blijft wettelijk wel toegestaan. Bij dit uitgangspunt moet worden opgemerkt dat nadrukkelijk wel de bedoeling is dat tijdens de voorbereiding van de jaarovergang wordt onderzocht of en op welke wijze deze rubriek moet worden aangepast en welke gevolgen dit heeft voor aanleveraars en afnemers. Het is hierbij niet uitgesloten op basis van dit onderzoek andere keuzes worden gemaakt dan die waarop deze uitvoeringstoets is gebaseerd.
- De huidige rubriek Indicatie oproepkracht blijft behouden, wel wordt de omschrijving van deze rubriek aangepast. Dit gebeurt zodanig dat als de werkgever deze rubriek invult met 'ja', in beginsel de hoge premie Awf van toepassing is, tenzij het gaat om een werknemer jonger dan 21 jaar en met maximaal 52/48 uur per tijdvak.
- De rubriek Indicatie basiscontract wordt tijdig aan de loonaangifte toegevoegd (code aard arbeidsovereenkomst basiscontract). Bij inwerkingtreding van het voorstel op 1 januari 2026 is het nodig dat op 1 oktober 2024 helder is dat deze indicatie per 2026 in de gegevensset wordt opgenomen. Hierbij controleert UWV niet of basiscontract en oproepovereenkomst elkaar uitsluiten. De juiste vulling van de rubrieken is een verantwoordelijkheid van de werkgever, de Belastingdienst houdt toezicht op loonaangiften.
- De huidige rubrieken Aanwas in het cumulatieve premieloon Awf laag, Aanwas in het cumulatieve premieloon Awf hoog, Aanwas in het cumulatieve premieloon Awf herzien, Aanwas in het cumulatieve premieloon Awf Uitkering (en de daarmee samenhangende rubrieken in het nominatieve deel van het loonaangiftebericht) en de rubrieken premie Awf laag, premie Awf hoog, premie Awf laag, premie Awf Uitkering en de daarmee samenhangende rubrieken in het cumulatieve deel van het loonaangiftebericht, blijven ongewijzigd.
- De rubriek Aantal contracturen per week blijft behouden. Wel wordt de omschrijving van deze rubriek zodanig aangepast dat de werkgever weet dat hij bij een basiscontract het minimum aantal overeengekomen uren moet invullen.

- De rubriek Code invloed verzekeringsplicht blijft behouden. Dit is met name van belang voor de waarden:
 - D Oproep/invalkracht zonder verplichting om te komen
 - E Oproep/invalkracht met verplichting om te komen
- Informatie over wie student of scholier is, vergaart UWV via de in SUWI-net staande gegevens hierover die van DUO afkomstig zijn. Voor het mogen raadplegen van SUWI-net voor dit doel moet een wettelijke grondslag worden gecreëerd.
- In lijn met mededelingen van ambtelijk SZW, gaat UWV er vanuit dat er in de huidige aantallen uitkeringsaanvragen en ontslagaanvragen nagenoeg niets wijzigt.
- Aanpassing van de Ontslagregeling vindt plaats in verband met o.a. wijziging ontslagvolgorde.

Digitaal verzekeringsbericht

- De rubriek Indicatie basiscontract voegt UWV toe aan het Digitaal verzekeringsbericht.

Premiedifferentiatie WW

- De premiedifferentiatie WW wordt conform de huidige werkwijze uitgevoerd. In eerste instantie is bepalend voor het toepassen van de lage premie: Indicatie arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd = J, Indicatie schriftelijke arbeidsovereenkomst = J, Indicatie oproepovereenkomst = N.
- De berekening van de herzieningssituaties wordt gebaseerd op de hiervoor genoemde indicaties. De vulling van de indicatie basiscontract is hierbij niet van belang.
- De indicatie basiscontract wordt wel toegevoegd aan de uitwisseling met de Belastingdienst van herzieningssituatie B (de controle van de 130% verloonde urengrens ten opzichte van de contracturen) wordt aangepast. Dit omdat de indicatie basiscontract relevant kan zijn voor de informatievoorziening naar de werkgever.

Overgangsrecht

- Er geldt uiteenlopend overgangsrecht voor de verschillende onderdelen. Om te voorkomen dat na de datum van inwerkingtreding nog oproepovereenkomsten voorkomen waarop de werknemer actie moet ondernemen om deze om te zetten, is geregeld dat oproepovereenkomsten die niet aangepast worden wettelijk converteren naar een basiscontract met een omvang die gelijk is aan het gemiddelde van de afgelopen 12 maanden.
UWV kan op dit moment niet de gevolgen voor WW-uitkeringen overzien van deze conversie (recht op loon voor een bepaalde omvang).

Additioneel hanteert UWV de volgende uitgangspunten:

- De (definitieve) wijzigingen moeten tijdig bekend zijn bij werkgevers, werknemers en publieke en private uitvoerders. Alle betrokkenen moeten de tijd krijgen om kennis te nemen van de wijzigingen en de impact daarvan, opdat zij daarnaar kunnen handelen.
- Het is voor UWV niet mogelijk om de signalen ten behoeve van herzieningssituatie B foutloos te genereren. Dit hebben wij eerder gemeld in de (eerste) uitvoeringstoets van 2018 over de Wet arbeidsmarkt in balans. UWV heeft geen gegevens over arbeidscontracten en moet zich ter benaderen van die gegevens baseren op gegevens over inkomstenverhoudingen in polis. Daarnaast vergt het genereren van herzieningssituatie B een complexe berekening. Bij deze berekening worden de contracturen per week vergeleken met de verloonde uren per tijdvak. Met name in gevallen dat een werknemer meerdere inkomstenverhoudingen heeft met wisselende contracturen per week is de berekening van herzieningssituatie B ingewikkeld. In situaties van overgang van onderneming, bij het onjuist vullen van het aantal verloonde uren of bij sterke wijzigingen in het contract gedurende een aangiftetijdvak, geeft de berekening onjuiste signalen.
- Met het toevoegen van het basiscontract wordt bovenstaande berekening nog gevoeliger. Het kan voorkomen dat een werkgever het maximale aantal uren van het basiscontract aanhoudt, maar dat er door UWV toch een herzieningssignaal wordt gegenereerd en aan de Belastingdienst wordt verstrekt omdat de werkgever alleen het aantal uren per week dat geldt aan het einde van het tijdvak doorgeeft terwijl het aantal verloonde uren over het hele tijdvak geldt. Een tweede complicerend effect van de introductie van het basiscontract is dat het aantal herzieningssituaties naar verwachting toeneemt omdat het aantal situaties toeneemt dat onder de lage premie valt (en potentieel kan moeten worden herzien).
- UWV haalt informatie over wie student / scholier is, uit SUWI-net. Die informatie is afkomstig van DUO. UWV controleert die informatie niet. Daarnaast kan UWV niet controleren of de indicatie oproepkracht door werkgevers voor de juiste doelgroep wordt gevuld (scholieren en studenten) omdat UWV niet beschikt over dezelfde informatie als de werkgever wat betreft de studie van een werknemer. Controle hierop is ook niet mogelijk omdat de indicatie oproepkracht voor de premiedifferentiatie WW ook gevuld moet worden met 'ja' voor andere werknemers dan studenten of scholieren, in welk geval de werkgever de hoge premie moet afdragen.

- Oproepovereenkomsten zijn alleen toegestaan voor studenten, scholieren, en uitzendkrachten in fase A, die gemiddeld maximaal 16 uur per week werken op jaarbasis. Inschrijving als student / scholier geldt voor het gehele studiejaar, ook als iemand halverwege het studiejaar stopt of klaar is. Het kan zijn dat iemand als student / scholier geldt voor studiejaar t/t+1, terwijl de werkgever betrokkene in de loonaangifte over het kalenderjaar t+1 ook over de 2^e helft van dat jaar opvoert als student terwijl dat niet meer zo is. UWV kan dat niet controleren. UWV controleert bovendien de gemiddelde arbeidsomvang voor studenten en scholieren niet.
Een sluitende controle op het gebruik van de oproepovereenkomst is hierdoor niet mogelijk.
- Het voorstel heeft impact op de aanvraagformulieren voor ontslag en op de beoordeling van ontslagaanvragen. De inhoud en omvang hiervan is afhankelijk van de exacte wijziging van de Ontslagregeling.
- Voor de ontslagvergunningstaak wijzigt mogelijk de ontslagtoets beperkt door de wijziging van de contractvormen. Dit heeft effecten op de klant (werkgevers en werknemers). Het raakt de items:
 - Ontslagvolgorde (wijziging wie komt als eerste voor ontslag in aanmerking)
 - Herplaatsing (volgorde en categorieën bij plaatsmakers wijzigt)
 - Effecten op de berekening duur dienstverband voor afspiegeling (welke diensttijd telt mee).
- De invoering van gespreide loonbetaling van minimaal 1 maal per maand voor contracten waarbij de arbeidsomvang is vastgelegd in tijdvakken van meer dan een maand, kan – eventueel in combinatie met afschaffing van het loonuitsluitingsbeginsel – gevolgen hebben voor de (ZW-)verzekeringsplicht. Perioden waarin binnen de arbeidsovereenkomst niet wordt gewerkt kunnen er toe leiden dat er geen sprake is van verzekeringsplicht voor de ZW. Afhankelijk van de invulling die werkgevers gaan geven aan de nieuwe wetgeving zou deze situatie in de praktijk minder of juist vaker voor kunnen komen. UWV gaat er vanuit dat SZW deze gevolgen accepteert.
- In het huidige uitvoeringsproces is voorzien in de beoordeling van de toepasselijkheid van de Ragetlieregel (opzegtermijn van toepassing bij beëindiging contract voor bepaalde tijd). UWV kan lastig onderkennen of voorafgaand aan het (beëindigde) contract voor bepaalde tijd bij dezelfde werkgever (al dan niet met een tussenpoos van maximaal 6 maanden) sprake is geweest van een contract voor onbepaalde tijd. UWV hanteert het uitgangspunt dat het voorstel geen aanleiding is voor aanpassing van het huidige uitvoeringsproces.
- UWV gaat er vanuit dat de gewijzigde ketenbepaling niets verandert in de vormgeving van de controlesystematiek voor WW en ZW, die blijft gelijk aan de huidige situatie.
 - WW
In de huidige uitvoeringspraktijk maakt de ketenbepaling geen standaard onderdeel van de claimafhandeling WW; er wordt alleen steekproefsgewijs achteraf gecontroleerd.
Gebaseerd op dit uitgangspunt heeft dit voorstel voor de uitvoering van de WW geen impact.
 - ZW
Voor de ZW beoordeling wordt getoetst op de ketenbepaling (i.e. of er geen sprake is van een vaste arbeidsovereenkomst).
Controle op de ketenbepaling is uitvoerbaar voor studenten en jongeren met de volgende kanttekeningen:
 - Om te bepalen welke tussenpoos van toepassing is (6 maanden of 5 jaar) is het noodzakelijk dat al in de ZW-aanvraag de werkgever vermeldt of de werknemer student is. Dit voorkomt extra uitvraag in SUWI-net/DUO. UWV kan via SUWI-net controleren of de opgave van de werkgever correct is.
 - Controle op de gemiddelde arbeidsomvang voor jongeren en studenten (i.e. gemiddeld max. 12 uur per week op jaarbasis) is niet zondermeer uitvoerbaar. De berekening van de arbeidsomvang kan bij iedere aanvraag (met een andere peildatum) voor dezelfde werknemer verschillende uitkomsten geven. Daarom zal a-priori uit gegaan worden van de opgave van de werkgever dat de werknemer student is en dat daarom de 6-maandentermijn geldt (en dus niet uit van de gegevens in Polis). Mocht de cliënt het daar niet mee eens zijn, dan zal hij daarop actie moeten nemen.
 - Controle op de maximale duur fase indeling A en 1/2 bij uitzendkrachten is uitvoerbaar, maar wel is de vraag of de gegevens gewerkte weken uit de polisadministratie/SUWI-net gehaald kunnen worden als er sprake is van gespreide betaling door de werkgever.
 - Controle op leeftijd en inschrijving DUO voor jongeren resp. studenten is uitvoerbaar.

-
- Het wetsvoorstel roept (opnieuw) de vraag op hoe UWV op een zo veel als mogelijk generieke wijze om zou kunnen gaan met de ketenbepaling. Eventuele wijzigingen in de dienstverlening vanuit ZW en WW in relatie tot de ketenbepaling kunnen effect hebben op genoemd uitgangspunt, en daarmee op de impact van dit voorstel.
 - Met het wetsvoorstel wordt ook de ketenbepaling aangepast. De aanpassing van de ketenbepaling zoals opgenomen in dit voorstel kan leiden tot andere gedrag door ondernemers. UWV heeft lange tijd gesprekken gevoerd met SZW over de controles met betrekking tot de ketenbepaling. Uitkomst is dat de wijze waarop UWV de controles uitvoert niet in lijn is met de wetgeving, maar dat met SZW is afgesproken vooralsnog de controles niet aan te passen. UWV blijft wel monitoren of eventueel sprake is van misbruik.

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

Het voorstel is in technische zin uitvoerbaar met in achtname van hetgeen bij hoofdstuk 2. Uitgangspunten en voorwaarden is vermeld.

Uitzondering geldt voor het toepassen van de wijzigingen in de ketenbepaling en het overgangsrecht voor de uitvoering van de Ziektewet. Die wijzigingen zijn uitvoerbaar met uitzondering van de bepalingen over de gemiddelde arbeidsomvang per week voor studenten.

Daarnaast gelden de in hoofdstuk 2 gemelde uitgangspunten en kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid.

2. Effectiviteit

Doel algemeen

Doel van het voorstel is het (verder) stimuleren van vaste ten opzichte van flexibele contracten, en het vergroten van de werk-, inkomens- en roosterzekerheid.

UWV onderschrijft die doelen. Veel werkenden geven de voorkeur aan een vast contract en de daaraan verbonden zekerheid. Waar de met de Wet arbeidsmarkt in balans geïntroduceerde premiedifferentiatie WW een prikkel inhield om minder flexcontracten aan te gaan en meer vaste banen aan te bieden, houdt het nu voorliggende voorstel een verbod in voor sommige vormen van flexibele arbeid. Dat verbetert de baanzekerheid van werknemers. Anderzijds kan een verbod de arbeidsmogelijkheden beperken voor werknemers die flexibel willen werken. Werknemers hebben bij de huidige arbeidsmarktkrapte een goede concurrentiepositie. Sommigen van hen hebben behoefte aan flexibiliteit, zo blijkt ook uit de internetconsultatie; zij voelen zich belemmerd om aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen op de manier die past bij hun persoonlijke keuzes en leven.

Uitzonderingen en arbeidsmarktconcurrentie

De uitzondering voor (ingeschreven) scholieren en studenten die het voorstel kent, kan leiden tot concurrentie tussen verschillende arbeidsmarktcategorieën. Naast genoemde uitzondering zijn er andere groepen die nu veel op oproepovereenkomst werken en die zonder die contractvorm mogelijk moeilijker (of helemaal niet meer) aan het werk komen. Het betreft AOW'ers, personen met een afstand tot de arbeidsmarkt en asielzoekers. Zonder de mogelijkheid van een oproepcontract zullen werkgevers misschien minder geneigd zijn deze personen in dienst te nemen.

Stapelings

Indien er een stapeling van (arbeidsmarkt)wetgeving tot stand komt, verdient het aanbeveling deze zoveel als mogelijk in samenhang te kunnen invoeren. Dat voorkomt dat werkgevers en werknemers telkens weer geconfronteerd worden met nieuwe regelgeving. Door alle wijzigingen verliezen werkgevers en werknemers anders het overzicht.

Arbeidsmarktkrapte

Het is de vraag of de aanpassingen in de huidige tijd van arbeidskrapte het beoogde resultaat opleveren. Die krapte en de behoefte van werkgevers aan het aannemen en vasthouden van personeel lijken thans goede prikkels om werknemers een vast contract te bieden. De toegevoegde waarde van het voorstel zal zich eigenlijk pas kunnen bewijzen wanneer de arbeidskrapte afneemt.

Doenvermogen

Om effectief te kunnen zijn, is van belang dat het voorstel niet een te groot beroep doet op het doenvermogen van werknemers en werkgevers.

UWV heeft met SZW voorafgaand aan de uitvoeringstoets een doenvermogenstoets verricht. Belangrijkste uitkomst daarvan is dat de regels voor arbeidscontracten momenteel al ingewikkeld zijn en dit wetsvoorstel daar een schepje bovenop doet. Na de Wet werk en zekerheid (2015) en de Wet arbeidsmarkt in balans (2020) volgen nu weer wijzigingen. De stapeling aan wijzigingen en de uitzonderingen die er gelden maakt het voor werkgevers en werknemers lastig om de regels te kennen en de wijzigingen daarin te kunnen overzien. Werknemers en werkgevers zullen goed voorgelicht moeten worden wil het wetsvoorstel effectief kunnen zijn.

Doenvermogen werknemers

De voorgestelde wijzigingen beogen de bescherming van de werknemer te vergroten, waardoor het voorstel kan worden gezien als een kans voor werknemers. Dit geldt waarschijnlijk op de lange termijn, op korte termijn moet niet onderschat worden wat de wijzigingen vragen van werknemers. Het aantal wijzigingen van het voorstel (die bovendien samenhangen met eerdere wetswijzigingen) is hoog, en verschillende wijzigingen volgen elkaar in hoog tempo op. Het is aannemelijk dat dit voorstel een paar jaar na de invoering beter wordt gesnapt dan de huidige wetgeving, maar hiervoor is wel een

overgangperiode nodig waarin werknemers veel nieuwe regels en acties moeten leren kennen en opvolgen. Bovendien vraagt het assertiviteit van (kwetsbare) werknemers om in voorkomende gevallen hun rechten bij de werkgever op te eisen.

Doenvermogen werkgevers

Werkgevers hebben een belangrijke rol bij het uitvoeren van dit voorstel. Zij moeten zorgen dat hun werknemers de juiste contracten aangeboden krijgen, en moeten dit vervolgens correct in de loonaangifte opnemen.

Het zou mooi zijn als de maatregelen werkgevers in voldoende en op juiste wijze prikkelen om civielrechtelijk en in de loonaangiften het voorstel op te volgen, zodat werknemers geen corrigerende acties hoeven te ondernemen omdat hun werkgevers al het juiste doen. Uit gesprekken met sectoren tijdens het beleidsvoorbereidend proces blijkt dat een aantal van de huidige arbeidsmarktregels, zoals de referentiesystematiek en het aanbod na 12 maanden, bekend zijn en nageleefd worden. Dit biedt perspectief erop dat werkgevers straks ook de regels voor het nieuwe basiscontract zullen kennen en naleven. Toch lijkt niet uit te sluiten dat werkgevers onbewust fouten maken bij het aangaan of wijzigen van arbeidsovereenkomsten, en bij de verantwoording via de loonaangiften. Tegelijkertijd zullen werkgevers behoefte houden aan het flexibel kunnen inzetten van arbeid. De effectiviteit van de nieuwe regels is dan afhankelijk van de handhaving erop. Het kan zijn dat na inwerkingtreding andere bestaande flexvormen vaker gebruikt gaan worden (zoals inzet van zzp'ers), of dat nieuwe vormen van flexibele arbeid ontstaan.

Het voorstel vraagt van werkgevers om bij te houden wanneer het bewijs van inschrijving als student verlengd moet worden. Daarnaast is het tijdsframe voor de controle van de gemiddeld maximaal 16 uur per week werken voor studenten niet gelijk met het controleren van de bewijzen van inschrijving. Het is de vraag of werkgevers goed bijhouden wanneer het bewijs van inschrijving verlengd moet worden. Veel werkgevers zullen (de afloop van) tijdelijke contracten samen laten vallen met het vernieuwen van het bewijs van inschrijving, waardoor een logisch controlemoment ontstaat.

Flexibiliteit in arbeidscontracten na inwerkingtreding van dit voorstel

Werkzoekenden vinden vaak werk via uitzendbureaus (zo'n 25%). Mogelijk gevolg van het voorstel is dat uitzendbureaus meer terughoudend zullen worden om zich in te spannen voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook kan een bijeffect zijn dat de behoefte aan flexibele arbeid (nog meer) wordt gerealiseerd via platform-constructies of de inzet van (schijn)zelfstandigen.

Evaluatie

Bovenstaande opmerkingen bij de effectiviteit maken monitoring en te zijner tijd evaluatie van het voorstel wenselijk. Onder punt 8 gaan we hier nader op in.

3. Effecten voor klanten

Werknemers

Het voorstel beoogt meer werk-, inkomens- en roosterzekerheid voor werknemers.

Nieuwe werknemers:

Specifiek voor nieuwe werknemers is relevant dat zij op voorhand moeten controleren of het aangeboden contract klopt. Dit geldt bij het aangaan van een arbeidscontract, maar ook bij verlenging of omzetting van het contract na uitzendwerk of na eerst een bijbaan als scholier/student te hebben gehad. De vraag is of alle werknemers beschikken over de juiste kennis om deze controle te kunnen uitvoeren.

Om onder de uitzonderingsregel voor het toestaan van een oproepovereenkomst te vallen de werkgever, moeten studenten melden dat zij studeren. Dat betekent dat zij dit persoonsgegevens aan de werkgever moeten verstrekken om de werkgever de mogelijkheid te bieden om alsnog een oproepovereenkomst te mogen sluiten. Studenten met een oproepcontract moeten jaarlijks hun bewijs van inschrijving aanleveren. Zij kunnen dit bewijs opvragen via DUO.

Bestaande werknemers met tijdelijk contract:

Werknemers moeten controleren of zij recht hebben op een contract voor onbepaalde tijd.

Werknemers moeten voor zichzelf opkomen indien de werkgever zich niet aan de regels houdt of ten onrechte een tijdelijk contract aanbiedt.

Uitzendwerknemers:

Als een uitzendkracht na het doorlopen van fase A van 52 weken geen vervolgcontract wordt aangeboden (fase B, C), kan de vervanging van de tussenpoos van 6 maanden door een administratieve vervalltermijn van 5 jaar als neveneffect hebben dat de uitzendwerknemer na de (verkorte) uitzendperiode van maximaal 52 weken op zoek moet naar een nieuwe baan.

UWV verwacht dat vooral de meer kwetsbare werkzoekenden minder snel via de kleinere uitzendbureaus aan het werk komen omdat het uitzendbureau meer opdrachtgevers moet hebben om mensen aan het werk te houden en meer risico

loopt als iemand uitvalt. Het kan ook tot gevolg hebben dat er een andere formule gekozen wordt zoals werken als zzp'er¹ of in een platformconstructie.

AOW'ers:

Het afschaffen van het nuluren contract kan haaks staan op de behoefte van werknemers die juist graag flexibel willen werken, zoals mensen met vroegpensioen of AOW die daarnaast (door)werken, en werknemers die werkzaamheden als bijbaan verrichten. Mogelijk neveneffect kan zijn dat deze werknemers vanwege onvoldoende flexibiliteit hun baan opzeggen. Het voorstel kan daardoor gevolgen hebben voor de werkgelegenheid onder AOW-gerechtigden.

Asielzoekers:

Asielzoekers werken nu vaak op basis van een oproepcontract. De mogelijkheid bestaat dat deze groep minder aantrekkelijk wordt voor werkgevers en werkgevers ze geen basiscontract of vast dienstverband aanbiedt bij de inwerkingtreding. Opgemerkt wordt dat er ook groepen kennis- en andere arbeidsmigranten zijn, waarbij UWV niet betrokken is bij de toelating tot de arbeidsmarkt. Voor zover dit niet is gebeurd, acht UWV het wenselijk dat SZW de impact van het wetsvoorstel toetst bij de IND.

Impact voor werknemers bij overgang van onderneming

De introductie van de vervalttermijn van 60 maanden kan onvoorziene consequenties hebben bij overnames waarbij overgang van onderneming speelt. Bijvoorbeeld voor een werknemer die op het moment van overname in zijn eerste tijdelijke contract zit, maar in de afgelopen vijf jaar op meerdere tijdelijke contracten heeft gewerkt bij de overnemer. Het effect is dat deze werknemer direct in vaste dienst komt bij de overnemer op het moment van overname.

Werkgevers

Werkgevers zullen moeten kennisnemen van de gewijzigde regels met betrekking tot flexibele arbeid, moeten voor inwerkingtreding van de wet nagaan welke contracten en arbeids-overeenkomsten omgezet dienen te worden, moeten hun eigen loon- en contractadministratie op orde houden en daarover correct loonaangifte doen.

Voor uitzend-werkgevers wordt de gehele bedrijfsvoering geraakt. Uitzendwerk wordt duurder (gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden) en minder flexibel.

Het omzetten van oproepcontracten naar basiscontracten heeft als effect dat er vaker sprake is van een loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers. Bij loondoorbetaling horen ook re-integratieverplichtingen door werkgevers in het kader van Poortwachter. Dit betekent een lastenverzwaring voor werkgevers en leidt mogelijk tot het niet verlengen van oude oproepcontracten.

Het vervangen van de huidige onderbrekingstermijn van zes maanden door een administratieve termijn van vijf jaar met overgangsrecht voor reeds lopende dienstverbanden is voor werkgevers complex en leidt tot administratieve lastenverzwaring. Dit kan leiden tot het 'niet verlengen' van tijdelijke contracten of het niet opnieuw aannemen van ex-werknemers. Dit effect zal zeker ontstaan als de arbeidsmarkt gaat wijzigen van een tekort aan arbeidskrachten (huidige situatie) naar een overschot van arbeidskrachten.

De uitzonderingspositie bij de ketenbepaling voor werknemers jonger dan 18 jaar, scholieren en studenten leidt tot een administratieve lastenverzwaring voor werkgevers. De beperking op een gemiddeld aantal gewerkte uren van 12 per week op jaarbasis maakt het lastiger voor werkgevers om deze groep flexibel in te zetten tijdens vakantieperiodes van het vaste personeel. Bij studenten worden werkgevers verplicht een DUO-inschrijving te administreren en jaarlijks te actualiseren. Het voorstel verbiedt werkgevers om met niet-studenten en -scholieren oproepcontracten te sluiten. Basiscontracten bieden hen de mogelijkheid om binnen vaste contracten alsnog flexibiliteit te realiseren.

Uitzendwerkgevers:

Het voorstel heeft grote impact op de gehele bedrijfsvoering van specifiek uitzendwerkgevers. De nieuwe regelgeving maakt uitzendwerk in de toekomst duurder en minder flexibel. Dat is in zichzelf ook wat de wet beoogd (i.e. geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden, keuze voor type contract afhankelijk van de aard van het werk en niet van de kosten), maar kan leiden tot een shake-out van uitzendorganisaties. Werkzoekenden vinden vaak weer werk via uitzendbureaus (zo'n 25%), voor de bemiddeling van werkzoekenden kan dit dus consequenties hebben. We zien in de huidige krappe arbeidsmarkt al dat mensen die een grotere afstand hebben, met moeite via een uitzendbureau geplaatst worden.

UWV maakt gebruik van leerwerktrajecten die met uitzendbureaus worden afgesloten. Ook bij deze trajecten verwachten we minder animo van uitzendbureaus om de meest kwetsbare mensen in een traject te plaatsen.

Effect op werkgevers en werknemers bij ontslag:

Voor de ontslagvergunningstaak wijzigt de ontslagtoets beperkt door de wijziging van de contractvormen. Dit heeft effecten op de klant (werkgevers en werknemers). Het raakt de items:

- Ontslagvolgorde (wijziging wie komt als eerste voor ontslag in aanmerking)
- Herplaatsing (volgorde en categorieën bij plaatsmakers wijzigt)
- Effecten op de berekening duur dienstverband voor afspiegeling (welke dienstdaag telt mee)

¹ Zoals in meerdere Kamerbrieven vermeld zoekt het kabinet naar maatregelen om schijnzelfstandigheid te voorkomen.

Door dit wetsvoorstel zal vaker en eerder sprake zijn van een vast dienstverband. Bij ontslag om bedrijfseconomische redenen of wegens langdurige arbeidsongeschikt is dan ook vaker een ontslagvergunning nodig. Ook zal bij afspiegeling vaker sprake zijn van meer kleine dienstverbanden (basiscontract in plaats van een oproepcontract) dan nu het geval is.

4. Handhaafbaarheid

De handhaving van het voorstel berust niet bij UWV. De naleving van het voorstel is een civielrechtelijke aangelegenheid tussen werkgevers en werknemers waarop UWV niet toeziet. Daarbij is het aan werkgevers om de juiste gegevens in de loonaangiften op te voeren. De handhaving op loonaangiften geschiedt door de Belastingdienst. Ten behoeve van het toezicht door de Belastingdienst zal UWV ook basiscontracten waarvoor de lage Awf-premie geldt, meenemen in de zogenaamde herzieningssituaties die UWV signaleert richting de Belastingdienst. Zoals in de eerste uitvoeringstoets over de Wet arbeidsmarkt in balans vermeld, kan UWV herzieningssituaties niet sluitend genereren. Dit hangt ermee samen dat UWV niet beschikt over informatie over arbeidscontracten en zich ter benadering daarvan moet baseren op gegevens in de polisadministratie over inkomstenverhoudingen.

Oroepovereenkomsten zijn alleen toegestaan voor uitzendkrachten in fase A en studenten en scholieren, die gemiddeld maximaal 16 uur per week op jaarbasis werken. Doordat de periode waarvoor de werkgever de werknemer als student mag beschouwen (1 jaar) niet gelijk loopt met de periode waarin de werknemer ingeschreven staat bij DUO, is een sluitende controle op het gebruik van de oproepovereenkomst niet mogelijk.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

Het voorstel is niet van invloed op (de principes achter) de informatie- en gegevenshuishouding van UWV, het voorstel vereist wel aanpassing van applicaties, brieven en formulieren.

6. Minimale implementatietermijn

In de Memorie van Toelichting staan 3 mogelijke data van inwerkingtreding vermeld: 1 januari 2025, 1 juli 2025 en 1 januari 2026, met daarbij de opmerking dat eerder dan 1 januari 2026 door SZW niet is voorzien.

De minimale implementatietermijn voor UWV is 24 maanden. In het verzoek om uitvoeringstoets vraagt SZW naar de eerstmogelijke inwerkingtredingsdatum. Wat UWV betreft is het voorstel niet eerder uitvoerbaar dan per 1 januari 2026, mits UWV vóór 1 januari 2024 een (desnoods voorwaardelijke) implementatieopdracht ontvangt.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Totale kosten (€ mln)	2024	2025	2026	2027	2028 e.v.	
Incidentele kosten	0,1	4,1	1,1	-	-	
Structurele kosten	-		2,0	1,9	1,9	
Totale kosten	0,1	4,1	3,1	1,9	1,9	

In dit kostenoverzicht is uitgegaan van implementatiedatum 1 januari 2026.

De verdeling van de incidentele en structurele uitvoeringskosten over verschillende jaren is afhankelijk van de datum van inwerkingtreding.

De incidentele kosten zijn (relatief) hoog omdat bijna alle divisies geraakt worden. De kosten hebben met name betrekking op wijzigingen van de berichten stroom, systeemadaptaties en digitale dienstverlening.

De structurele kosten bestaan uit kosten voor de uitvoering en beheer en onderhoud van systemen en klant- en kenniscommunicatie.

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

SZW heeft voorafgaand aan het verzoek om uitvoeringstoets geen nieuwe of gewijzigde beleids- of monitorinformatie uitgevraagd.

Op initiatief van UWV is inmiddels overleg opgestart over mogelijke wensen van SZW op dit vlak. Dit overleg loopt nog tijdens de afronding van deze toets, de uitkomsten ervan zijn daarom niet meegenomen.

(Informatie ten behoeve van) evaluatie

Mede in relatie tot de onder hoofdstuk 3 Effecten voor klanten gemaakte opmerkingen, acht UWV de beoogde evaluatie te summier en globaal beschreven voor een goed reflectie te zijner tijd. Zo ontbreekt een evaluatiekader en is nog niet duidelijk aan de hand van welke indicatoren geëvalueerd zal worden. Door indicatoren nu nog niet te benoemen bestaat ook het risico dat deze achteraf niet beschikbaar zijn voor een nulmeting of evaluatie.

UWV ziet graag in een evaluatiekader expliciet aandacht voor indicatoren waarmee afgemeten kan worden of de situatie en het doenvermogen van flexibele werknemers in de praktijk ook verbeterd is. Ook wordt aandacht besteed aan waterbedeffecten. Deze effectmaten worden echter niet uitgewerkt. In de ogen van UWV moeten 'de situatie en het doenvermogen van flexibele werknemers' en 'waterbedeffecten' worden geoperationaliseerd en gemeten, in samenhang met het algemene doel van het verbeteren van de zekerheid van de flexibele werknemer.

Wat betreft de aanpassing van de ketenregeling wordt bij de evaluatie gekeken of de instelling van de tussenpoos van vijf jaar proportioneel is (dat is overigens een juridische vraag). Mogelijk is het zinvol om ook de voorgestelde periode van drie jaar waarin tijdelijke contracten elkaar mogen opvolgen te evalueren. In het wetsvoorstel ontbreekt onderbouwing voor de keuze om, net als bij de Wab, een duur van drie jaar aan te houden voor achtereenvolgende tijdelijke contracten. Uit het rapport 'Effecten verlenging ketenbepaling Wab' van SEO (september 2022) blijkt dat de verlenging van de ketenbepaling van twee naar drie jaar tot een lagere doorstroom van tijdelijke naar vaste contracten heeft geleid. Het wetsvoorstel lijkt wat betreft tijdelijke arbeid erg gericht op het tegengaan van draaideurconstructies. Het uiteindelijke doel is echter het verbeteren van de zekerheid van flexibele werknemers. Als werkgevers minder met draaideurconstructies gaan werken, maar vaker nieuwe werknemers aannemen voor maximaal drie jaar (en daarna weer een nieuwe werknemer), lijkt het uiteindelijke doel van de wet niet bereikt.

Ten slotte acht UWV het wenselijk dat de evaluatie zich ook richt op effecten op de werkgelegenheid en baankansen van kwetsbare groepen. Dit ontbreekt nog in de beschrijving van de evaluatie.

Doorwerking voorstel in bestaande analyses en rapportages

Indien er een nieuwe contractvorm 'basiscontract' komt, zullen we aanpassingen moeten doorvoeren in de verwerking van de maandelijkse dataleveringen uit de Polisadministratie. UWV (i.c. Werkbedrijf/Arbeidsmarktinformatie en SBK/Kenniscentrum) brengen geen periodieke informatie naar buiten over oproepcontracten en fases van uitzendcontracten, waardoor de impact op de totstandkoming van onze rapportages beperkt zal zijn. Wel zullen we mogelijk effecten zien in de uitkomsten van onze analyses, bijv. de omvang en samenstelling van de instroom in de WW en de Ziektewet, de mate waarin mensen vanuit de WW uitstromen naar werk en de uitstroom naar verschillende contractvormen en sectoren.