

Reactie op Wetsvoorstel beperking Compensatieregeling LAO

Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van de compensatieregeling transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid tot kleine werkgevers

(Internetconsultatie)

1. Inleiding

Koninklijke Metaalunie (hierna Metaalunie) heeft kennis genomen van het Voorstel van wet inzake de Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van de compensatieregeling transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid tot kleine werkgevers (hierna het “wetsvoorstel”). Hieronder geven wij onze reactie op het wetsvoorstel.

Wanneer we kijken naar de historie, aanleiding en achtergrond van de Compensatieregeling LAO destijds, valt op dat de argumenten die nu worden aangedragen voor de beperking ervan niet in lijn zijn met het doel zoals gesteld in het onderhavige wetsvoorstel. Het is daarom van belang om alternatieve oplossingen te verkennen.

Middelgrote en grote werkgevers (met een loonsom groter dan 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer per jaar) worden disproportioneel getroffen: zij betalen in absolute zin meer, maar verliezen tegelijkertijd een belangrijke tegemoetkoming, terwijl hun overige verplichtingen bij langdurige arbeidsongeschiktheid van werknemers ongewijzigd blijven (of onduidelijk worden). Dit roept vragen op over de rechtvaardigheid en logica van een systeem waarin de financierende partij (de werkgever) minder voordelen geniet, terwijl de overheid de regie houdt en bezuinigt om begrotingsdoelen te halen.

De beoogde bezuiniging van € 380 miljoen lijkt wellicht een efficiënte boekhoudkundige oplossing voor de overheid, maar voor (grotere) werkgevers zal de voorgestelde beperking in het wetsvoorstel eerder aanvoelen als een verkapte belastingverhoging. Wij lichten dit hieronder nader toe.

2. Achtergrond

Sinds de invoering van de Wet Werk en Zekerheid (per 1 juli 2015) zijn werkgevers een transitievergoeding aan de werknemer verschuldigd als de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever wordt beëindigd. Dit is ook zo als de beëindiging plaatsvindt wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. De invoering van de Wwz heeft veel discussie opgeleverd over de transitievergoeding voor langdurig arbeidsongeschikte werknemers.

Voornamelijk met het oog op het voorkomen van slapende dienstverbanden is de Compensatieregeling LAO in het leven geroepen en per 1 april 2020 in werking getreden. In de Xella-beslissing heeft de Hoge Raad bepaald dat een werkgever verplicht is om op verzoek van een langdurig arbeidsongeschikte werknemer het dienstverband te beëindigen en daarbij de transitievergoeding te betalen. De werkgever wordt gecompenseerd voor de betaalde transitievergoeding.

Het kabinet wenst de Compensatieregeling LAO nu te beperken tot werkgevers met maximaal 25 werknemers om overheidsuitgaven te beheersen. Van middelgrote en grote werkgevers wordt namelijk verwacht dat zij financieel draagkrachtig genoeg zijn om de transitievergoeding zelf te dragen. Dit zou leiden tot een afname van 80% van de compensatietoekenningen en een structurele besparing van € 380 miljoen.

De door de werkgever te betalen transitievergoeding komt bovenop de verplichting van de werkgever om een arbeidsongeschikte werknemer gedurende 104 weken het loon door te betalen en diens re-integratie te bevorderen. De Compensatieregeling LAO is ingevoerd, omdat het verschuldigd zijn van een transitievergoeding in deze gevallen door werkgevers als onrechtvaardig werd ervaren. Doel van de compensatieregeling is dan ook het voorkomen van dubbele kosten voor werkgevers: te weten het loon dat zij gedurende twee jaar ziekte betalen en de transitievergoeding die zij vervolgens bij ontslag verschuldigd zijn. Hierdoor wordt gestimuleerd dat werkgevers eerder tot beëindiging van slapende dienstverbanden overgaan en werknemers aanspraak kunnen maken op de transitievergoeding.¹ Dit doel lijkt in de praktijk ook te worden bereikt.

De vergoedingsregeling zorgt er nu voor dat de kosten van de transitievergoeding niet voor rekening van de individuele betrokken werkgevers komen, zodat de cumulatie van financiële verplichtingen voor een werkgever bij langdurige ziekte van een werknemer is verminderd. Het UWV compenseert de transitievergoeding op verzoek van de werkgever. Deze vermindering van de kosten die een individuele werkgever maakt werd gefinancierd uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf). De Awf-premie is destijds verhoogd met ca. 0,1 procentpunt. Op deze manier werden de kosten van transitievergoedingen ten behoeve van langdurige arbeidsongeschikte werknemers gedeeld door alle werkgevers die bijdragen aan het Awf.

Sinds 2020 verzorgt het UWV de uitvoering van de Compensatieregeling LAO vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Uit het Aof worden compensaties voor transitievergoedingen gefinancierd waarbij de datum van het einde van het dienstverband ligt op of na 1 januari 2020. Het Aof wordt gefinancierd door de verplichte Aof-premie die werkgevers betalen.

3. Kanttekeningen bij het wetsvoorstel

Metaalunie ziet verschillende bezwaren tegen invoering van het onderhavige wetsvoorstel. Hieronder zullen wij deze bezwaren per punt nader toelichten.

a) Onjuiste redenen voor beperking van de Compensatieregeling LAO

In de Memorie van Toelichting van het onderhavige wetsvoorstel is te lezen dat voor de aanleiding, het doel en de noodzaak van het wetsvoorstel telkens wordt teruggevallen op 'houdbare overheidsfinanciën'. De beoogde maatregel van beperking van Compensatieregeling LAO zou immers leiden tot een afname van 80% van de compensatietoekenningen en een forse structurele besparing. In werkelijkheid gaat het hier om een oneigenlijk argument. De huidige Compensatieregeling LAO wordt immers betaald uit door werkgevers zelf gefinancierde fondsen. Bij de invoering van de regeling is de jaarlijks te betalen WW-premie verhoogd om de compensatie te kunnen financieren. Compensaties voor transitievergoedingen worden tot op heden gefinancierd uit het Aof. Dit fonds, onderdeel van de sociale zekerheid onder de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), wordt volledig gefinancierd door premies die werkgevers betalen via de Werkhervattingskas (Whk) en niet door de overheid.

In 2025 bedraagt de Aof-premie (na extra verhoging) 6,28% voor kleine werkgevers en 7,64% voor middelgrote en grote werkgevers. Verschillende nieuwsberichten informeerden recent dat de premie die werkgevers betalen voor het Aof al jaren structureel hoger dan nodig is om de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen mee te betalen. Een begin 2024 verschenen rapport² van een ambtelijke werkgroep spreekt van een verkapte werkgevers-loonkostenbelasting. In dit kader blijkt uit de tabellen in de 'Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 699, nr. 8.

² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/01/belastingen-in-maatschappelijk-perspectief-bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel>.

Werkgelegenheid voor het jaar 2025³ dat het vermogenoverschot van de fondsen naar verwachting in 2025 stijgt naar iets meer dan € 52 miljard. Dat opgebouwde vermogen komt vooral doordat de arbeidsongeschiktheidsfondsen al jaren een positief exploitatiesaldo hebben. Deze overschotten zijn door werkgevers opgebouwd met door hen betaalde premies.

Feitelijk betekent de voorgestelde beperking dat werkgevers wel premies blijven afdragen aan het Aof (6-7% van de loonsom), maar geen compensatie meer krijgen voor transitievergoedingen bij langdurige arbeidsongeschiktheid, wat een directe lastenverzwaring impliceert. De beoogde besparing van € 380 miljoen komt namelijk uit minder uitgaven aan compensaties, terwijl de premie-inkomsten intact blijven om het overheidssaldo te verbeteren. Dit leidt tot een discrepantie: werkgevers financieren het Aof volledig, maar een groot deel van hen (middelgrote en grote werkgevers) krijgt minder terug in de vorm van compensatie, terwijl de verplichting tot uitbetaling van de transitievergoeding bij beëindiging blijft. Bij het wetsvoorstel blijft overigens volledig buiten beschouwing of middelgrote en grote werkgevers ten aanzien van de beperking (lastenverzwaring) tegemoet kunnen worden gekomen door bijvoorbeeld een premieverlaging voor het Aof. Dit betekent dat middelgrote en grote werkgevers niet alleen worden benadeeld, maar dubbel worden belast: ze betalen zowel de transitievergoeding als de premie voor een fonds dat hen hiervoor niet meer compenseert. Dat de overheid wenst te bezuinigen op een fonds dat zij niet financiert, zal voor werkgevers dus voelen als een eenzijdige ingreep in een systeem dat zij zelf dragen.

In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel wordt aan het bovenstaande eenvoudig voorbijgegaan met een onterecht beroep op een legitiem doel van de nieuwe regeling, te weten bestendige overheidsfinanciën. In dit kader lijkt verder enkel het UWV baat te hebben bij de voorgestelde beperking, nu de uitvoeringskosten afnemen en er minder aanvragen voor compensatie gedaan zullen worden.

b) Slapende dienstverbanden en onduidelijkheid Xella-norm

Door de Xella-beslissing van de Hoge Raad is sprake van een koppeling van goed werkgeverschap aan de compensatiemogelijkheid. De invulling van de norm van goed werkgeverschap vindt haar grondslag in het bestaan van de wettelijke compensatiemogelijkheid. In de Memorie van Toelichting wordt hierover opgemerkt dat het beperken van de wettelijke compensatiemogelijkheid daarom *'mogelijk invloed heeft op de werking of reikwijdte van deze in de rechtspraak ontwikkelde norm'*. En dat dit onverlet laat *'dat de regering wil benadrukken dat het de voorkeur verdient dat werkgevers, onafhankelijk van hun eventuele recht op compensatie, meewerken aan de beëindiging van arbeidsovereenkomsten met langdurig arbeidsongeschikte werknemers.'*

Ook op dit punt stapt de regering te makkelijk over een wezenlijk en ongewenst gevolg van het wetsvoorstel heen. Het wegvallen van compensatie voor middelgrote en grote werkgevers houdt namelijk in dat er ook geen gehoudenheid meer is om op grond van de Xella-norm mee te werken aan een beëindiging van het dienstverband van een langdurig zieke werknemer onder toekenning van de transitievergoeding. Met andere woorden: de Xella-verplichting vervalt. Dit zal in de praktijk leiden tot een aanzienlijke toename van slapende dienstverbanden, omdat werkgevers de financiële last van betaling van de transitievergoeding liever vermijden. Daarmee wordt het oorspronkelijke doel van de regeling - het stimuleren van werkgevers om langdurig zieke werknemers niet onnodig in dienst te houden zonder loonperspectief - grotendeels weer ondergraven. Bovendien wordt geen rekening gehouden met de juridische gevolgen, zoals nieuwe discussies en procedures (belasting van de rechterlijke macht) over de verplichtingen van werkgevers op basis van goed werkgeverschap. Dit geldt ook voor het te verwachten gevolg dat werknemers bij grotere werkgevers minder snel hun transitievergoeding ontvangen dan werknemers bij kleine werkgevers. Hierdoor ontstaat een ongelijkheid tussen werknemers, afhankelijk van de grootte van hun werkgever.

³ Opgenomen in *Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600 XV, nr. 2*. Tabel 129 betreft het overzicht sociale verzekeringen 2024 en tabel 130 betreft het overzicht sociale verzekeringen 2025. In tabel 131 wordt voor de jaren 2024 en 2025 de verwachte vermogenspositie van de verschillende fondsen weergegeven.

De regering onderschat hiermee de impact op zowel werknemers als werkgevers en creëert opnieuw juridische onzekerheid en onduidelijkheid voor zowel werkgevers als werknemers.

c) Kosten van vaste contracten en toename tijdelijke contracten

In de Memorie van Toelichting wordt aangenomen dat werknemers in dienst bij kleine bedrijven doorgaans langer in dienst zijn dan bij middelgrote/grote bedrijven. Gesuggereerd wordt daarmee dat de transitievergoeding per werknemer lager is bij middelgrote en grote bedrijven en dat zij dus minder behoefte of belang hebben bij compensatie. Dit gaat voorbij aan het feit dat grotere bedrijven simpelweg meer werknemers hebben en dus vaker transitievergoedingen moeten betalen. Daarnaast is de verwachting dat de beperking van de compensatiemogelijkheid leidt tot een toename in het aantal tijdelijke contracten. De kosten van vaste contracten stijgen door de maatregel. Het beperken van de compensatie van de transitievergoeding tot kleine werkgevers kan er dan ook toe leiden dat middelgrote en grote werkgevers hun personeelsbeleid aanpassen om financiële risico's te vermijden en eerder kiezen voor flexibele arbeidsrelaties. Dit resulteert in minder vaste aanstellingen en een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt (hetgeen haaks staat op het beleid om juist meer vaste contracten en werkzekerheid te bevorderen).

Hier komt bij dat middelgrote en grote bedrijven door het voorstel tot beperking van de Compensatieregeling LAO een bijkomende prikkel krijgen om risicovolle aanstellingen (werknemers met een verhoogd risico op ziekte of verzuim) te vermijden. Hierdoor kan het wetsvoorstel onbedoeld bijdragen aan een minder inclusieve arbeidsmarkt, waarin juist kwetsbare groepen moeilijker aan werk komen. De door de overheid gefinancierde subsidieregelingen om kwetsbare groepen aan het werk te krijgen verliezen daarmee aan effectiviteit. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Samengevat geldt dat de maatregel van beperking van Compensatieregeling LAO ongewenste neveneffecten zal hebben waarmee onvoldoende rekening wordt gehouden. Daarnaast is het belangrijkste argument voor de invoering, het op peil houden van overheidsfinanciën, niet valide. De beperking van de Compensatieregeling LAO is daarmee een eenzijdige ingreep die niet in lijn is met de argumentatie zoals gepresenteerd in de Memorie van Toelichting.

4. Alternatieven

Metaalunie acht het wenselijk om de alternatieven die voor handen zijn, maar waarvoor in dit kader niet wordt gekozen, beter of opnieuw te onderzoeken. Deze alternatieven nemen de bezwaren tegen het huidige wetsvoorstel grotendeels weg en zorgen er tegelijkertijd voor dat de doelstellingen van de Compensatieregeling LAO - voor zover in het alternatief nog van toepassing - behouden blijven. De volgende maatregelen kunnen als alternatief worden genoemd en onderzocht:

- 1) Werkgevers uitzonderen van de verplichting tot het betalen van de transitievergoeding bij een beëindiging van het dienstverband wegens langdurige arbeidsongeschiktheid.

In dit verband kan worden gekeken naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het *“Voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid”* uit 2017⁴. De Afdeling advisering heeft destijds kritische kanttekeningen bij de invoering van Compensatieregeling LAO geplaatst, reden waarom zij destijds adviseerde het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening werd gehouden. Haar belangrijkste conclusie in het advies was dat de voorgestelde maatregel niet de werkelijke oorzaak van de cumulatie van werkgeverskosten wegneemt, maar slechts de lasten herverdeelt over alle werkgevers. In plaats van het herverdelen van kosten, had overwogen kunnen worden om de transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid geheel te schrappen (zoals de situatie vóór 2015 ook was).

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 699, nr. 4.

Doordat werkgevers al twee jaar loon doorbetalen en moeten investeren in re-integratie, kan dit gezien worden als een alternatieve vorm van compensatie voor ontslag. De toelichting van de regering motiveerde volgens de Afdeling advisering ook onvoldoende waarom een uitzondering voor langdurig arbeidsongeschikte werknemers in strijd zou zijn met het beginsel van gelijke behandeling. Dit argument komt nu opnieuw naar voren in het huidige wetsvoorstel, maar overtuigt om meerdere redenen niet. Werkgevers hebben bij langdurige arbeidsongeschiktheid immers al twee jaar geïnvesteerd in de re-integratie (en transitie in het kader van spoor 2), waardoor de positie van de langdurig arbeidsongeschikte werknemer wezenlijk verschilt van de werknemer die dat niet is. Het hoofddoel van de wettelijke transitievergoeding, de transitie van werk naar werk bevorderen, speelt bovendien vaak geen een rol bij uitdiensttreding in verband met volledige arbeidsongeschiktheid.

In plaats van het oplossen van de onderliggende problematiek, werd destijds dus een nieuwe regeling toegevoegd aan het bestaande stelsel. De Afdeling advisering concludeerde dan ook dat de Compensatieregeling LAO weliswaar de lasten voor individuele werkgevers vermindert, maar het onderliggende probleem niet oplost. Cumulatie van kosten bleef hierdoor bestaan.

Bij het hierboven onder 1) genoemde alternatief kan dus worden aangesloten bij de eerder genoemde argumenten voor algehele afschaffing van de transitievergoeding na langdurige arbeidsongeschiktheid. Zonder deze uitzondering op de betaling van een transitievergoeding wordt de drempel voor werkgevers om mensen met een verhoogd risico op uitval aan te nemen immers hoger. Wel zal bij dit alternatief ook bepaald moeten worden dat de verplichting tot betaling van de transitievergoeding blijft bestaan, in het geval dat (met betrekking tot het eindigen van de arbeidsovereenkomst) sprake is van ernstige verwijtbaarheid aan de zijde van de werkgever.

Een mogelijke nuancering in dit alternatief is om het schrappen van de transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid alleen toe te passen op middelgrote en grote werkgevers, omdat zij niet langer aanspraak kunnen maken op compensatie daarvan. Bezwaarlijk hieraan is echter dat dit leidt tot directe ongelijkheid voor werknemers, waarbij het recht op een transitievergoeding afhangt van het werken bij een grotere of kleine werkgever.

- 2) Middelgrote en grote werkgevers mogen de re-integratiekosten van spoor 1 en spoor 2 in mindering brengen op de transitievergoeding na langdurige arbeidsongeschiktheid (zonder dat hiervoor toestemming van de werknemer is vereist).

Dit alternatief biedt verschillende voordelen en past beter bij het doel van de transitievergoeding. Deze regeling zorgt namelijk voor een stimulans voor effectieve re-integratie en kan bijdragen aan versterking van duurzame inzetbaarheid. Omdat grotere werkgevers vaak meer (kunnen) investeren in re-integratie (waaronder interne herplaatsing), en deze kosten nadien kunnen verrekenen, wordt cumulatie van financiële verplichtingen bij langdurige arbeidsongeschiktheid beperkt. Werkgevers hebben hierdoor ook minder reden om dienstverbanden slapend te houden teneinde betaling van de transitievergoeding te vermijden. De UWV-beoordeling van re-integratie inspanningen (bij WIA-aanvragen) kan daarbij als basis dienen voor de verrekening, waardoor er geen extra complexe regeling nodig is. Voor een goede implementatie van deze regeling, is het wel van belang dat er duidelijkheid komt over welke re-integratiekosten meetellen en hoe dit wordt gecontroleerd.

- 3) Middelgrote en grote werkgevers mogen de re-integratiekosten van alleen spoor 2 in mindering brengen op de transitievergoeding na langdurige arbeidsongeschiktheid.

Idem als hierboven, met als verschil dat enkel de re-integratiekosten van spoor 2 in mindering mogen worden gebracht. Dit alternatief is ook overwogen bij het Voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens

bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid.⁵ Het ging daarbij enkel om de kosten van re-integratie in het zogenoemde tweede spoor, omdat die inspanningen gericht zijn op het vinden van een baan bij een andere werkgever. De regering meende toen dat een dergelijke maatregel zich goed zou verhouden tot het beginsel van gelijke behandeling, omdat de transitievergoeding mede bedoeld is om in geval van ontslag de transitie naar een andere baan te bevorderen. Hiervoor is destijds toch niet gekozen, omdat re-integratiekosten in het eerste en tweede spoor moeilijk te onderscheiden zijn en vanwege de extra administratieve lasten voor werkgevers. Als tegenargument geldt dat grotere werkgevers prima onderscheid kunnen maken in deze re-integratiekosten en deze veronderstelde administratieve lasten dan graag voor lief nemen.

4) Invoeren van een aflopende compensatieschaal.

In plaats van volledige compensatie voor kleine werkgevers en geen compensatie voor grotere werkgevers, kan ook een aflopende compensatieschaal worden overwogen. Als voorbeeld zouden kleine werkgevers in aanmerking kunnen komen voor 100% compensatie, middelgrote werkgevers voor 50% en grote werkgevers 25%. Dit voorkomt dat grote werkgevers disproportioneel worden belast zoals dat bij het huidige wetsvoorstel het geval is en stimuleert nog steeds het beëindigen van slapende dienstverbanden. Een gedifferentieerde compensatie draagt bij aan zowel de betaalbaarheid van het systeem als het bezuinigingsdoel van de regering. Bovendien biedt dit een evenwichtigere regeling dan het huidige voorstel.

Tot verdere toelichting zijn wij uiteraard graag bereid.

Koninklijke Metaalunie, 12 maart 2025

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 699, nr. 3.