

Vergaderjaar 2020–2021

34 073

Aanpassing van enige arbeidsrechtelijke bepalingen die een belemmering kunnen vormen voor werknemers en ambtenaren die na de AOW-gerechtigde leeftijd willen blijven werken (Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Op 1 januari 2016 is de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd¹ (hierna: de wet) in werking getreden. De wet regelt een lichter arbeidsrechtelijk regime voor werkende AOW'ers. Bij amendement is een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd², op grond waarvan de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk over de eerste twee jaren na inwerkingtreding geëvalueerd moeten worden. Door de ontwikkelingen als gevolg van het Corona-virus is de aanlevering van deze evaluatie aan de beide kamers vertraagd.

Ten tijde van de parlementaire behandeling van de wet zijn in de Tweede Kamer zorgen geuit over mogelijke verdringing van niet AOW-gerechtigden op de arbeidsmarkt als gevolg van de wet. De wet bevat maatregelen om dergelijke verdringing tegen te gaan. Bij wijze van overgangsmaatregel is bij amendement aan de wet toegevoegd dat, onder meer, de periode van loondoorbetaling bij ziekte voor AOW-gerechtigden voorlopig 13 weken zou bedragen in plaats van 6 weken zoals in de wet was voorgesteld. Indien uit het hiervoor genoemde evaluatieonderzoek niet zou blijken dat er verdringing plaats zou vinden, kon deze periode op basis van dit overgangsrecht verder worden verkort naar 6 weken (hierna: het amendement Schouten/Vermeij).³ Dit evaluatieonderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden.

Hierbij bied ik u aan het evaluatieverslag en het ontwerpbesluit waarmee het overgangsrecht in die wet wordt beëindigd.

De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure in artikel 48n, vierde lid, van de Politiewet 2012,

¹ Stb. 2015, nr. 376

² Amendement Dijkgraaf, Kamerstukken II 2014/15, 34 073, nr. 11

³ Amendement Schouten en Vermeij, Kamerstukken II 2014/15, 34 073, nr. 12

artikel 12q, twaalfde lid, van de Wet ambtenaren defensie, artikel VIII A, vijfde lid, van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd en artikel 104, vierde lid, van de Ziektewet en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het zal worden vastgesteld.

Op grond van de aangehaalde bepalingen wordt het besluit niet eerder vastgesteld dan acht weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Op grond van aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt deze termijn in verband met het Kerstreces van uw Kamer verlengd tot 22 januari 2021.

In deze brief geef ik eerst een overzicht van de maatregelen in de wet. Daarna geef ik een korte samenvatting van de inhoud van de evaluatie. Voor een uitgebreidere beschrijving verwijs ik naar het bijgesloten rapport. Tot slot volgt een reactie op het uitgevoerde evaluatieonderzoek. Aangezien het rapport niet wijst op verdringing door AOW-gerechtigden ben ik voornemens de voornoemde periode met ingang van 1 april 2021 te bekorten tot 6 weken. Het ontwerpbesluit⁴ waarin dit wordt geregeld is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Een gelijkkluidende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Wet Werken na de AOW-gerechtigde leeftijd

De wet nam via aanpassing van enkele arbeidsrechtelijke regels belemmeringen voor werknemers weg om (door)werken op basis van een reguliere arbeidsovereenkomst⁵ na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd te vergemakkelijken. Het gaat dan zowel om het doorwerken in een bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd reeds bestaand dienstverband, als om het aangaan van nieuwe dienstverbanden vanaf het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Er waren voor het tijdstip van inwerking-treding van de wet al verschillen tussen werknemers die wel en niet de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben. Zo is er geen premieplicht voor werknemers vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. In de Wet werk en zekerheid⁶ was daarnaast per 1 juli 2015 geregeld dat een werkgever de arbeidsovereenkomst van een pensioengerechtigde werknemer bij of na het bereiken van die leeftijd zonder tussenkomst van UWV of rechter kon opzeggen (mits de arbeidsovereenkomst voor die leeftijd is aangegaan) en dat hij ook geen transitievergoeding verschuldigd was als de arbeidsovereenkomst bij of na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd eindigt.

De wet nam meer belemmeringen weg voor het (door)werken na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. De wet verkortte daartoe de duur van het recht op loondoorbetaling bij ziekte, het opzegverbod bij ziekte en de re-integratieverplichtingen bij ziekte tot 6 weken. Voor AOW-gerechtigden die werken in een fictieve dienstbetrekking, als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Ziektewet, of van wie de arbeidsovereenkomst eindigt op of vlak na de eerste dag van ongeschiktheid tot werken, is in de wet een recht op een Ziektewetuitkering opgenomen voor de duur van maximaal 6 weken. Het met het amendement Schouten/Vermeij aan de wet toegevoegde overgangsrecht regelt dat alle genoemde periodes van 6 weken tijdelijk op 13 weken zijn gesteld. Ten slotte is de opzegtermijn voor de werkgever bij ontslag beperkt en is de

⁴ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

⁵ Een baan van een werknemer waarbij sprake is van een arbeidsovereenkomst die geen uitzendovereenkomst is.

⁶ Stb. 2014, nr. 216

ketenbepaling verruimd, waardoor maximaal zes tijdelijke contracten in vier jaar aangegaan kunnen worden zonder dat een contract voor onbepaalde tijd ontstaat. Alleen de tijdelijke contracten die na de AOW-leeftijd zijn aangegaan tellen mee voor de keten.

Het is echter niet de bedoeling dat deze faciliterende maatregelen en het verlichte arbeidsrechtelijk regime zorgen voor verdringing van werknemers op de arbeidsmarkt die nog (net) niet de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben. Om mogelijke verdringing tegen te gaan zijn een aantal maatregelen genomen. Zo is geregeld dat de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) van toepassing is op AOW-gerechtigden, zodat AOW-gerechtigden niet onder het minimumloon betaald kunnen worden. Daarnaast is de Wet flexibel werken niet van toepassing op AOW-gerechtigde werknemers, wat betekent dat de werkgever die de AOW-gerechtigde tewerkstelt niet wordt verplicht in te gaan op verzoeken om uitbreiding van het aantal te werken uren die ten koste gaan van een werknemer die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Ook is in de Ontslagregeling opgenomen dat een werkgever bij bedrijfseconomisch ontslag (binnen categorieën uitwisselbare functies) eerst afscheid moet nemen van zijn AOW-gerechtigde werknemers voordat andere werknemers voor ontslag in aanmerking komen.

Alle beschreven maatregelen zijn via een aanpassing van de Ambtenarenwet, zoals die tot 1 januari 2020 gold, ook voor ambtenaren geregeld. Vanaf 1 januari 2020 vallen de meeste ambtenaren onder het private arbeidsrecht en is een aparte regeling voor deze groep ambtenaren niet langer nodig. De aparte regeling gold ook voor politieambtenaren en burgerlijk defensiepersoneel. Zij hebben hun publiekrechtelijke rechtspositie behouden. De regeling is bij de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor hen daarom overgenomen in de Politiewet 2012 en de Wet ambtenaren defensie.⁷

Evaluatie

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. Onderzocht is of het doel van de wet, het (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd faciliteren en (door)werken op basis van een «reguliere» arbeidsovereenkomst (in plaats van bijvoorbeeld op basis van een uitzendovereenkomst of als zelfstandige) te stimuleren, is bereikt. Ook zijn de effecten van de wet onderzocht, met name eventuele verdringing van nog niet AOW-gerechtigden. In het onderzoek is, zoals is toegezegd, aandacht besteed aan de positie van oudere werknemers en werkzoekenden en aan de effecten van het buiten werking stellen van de Wet flexibel werken. Het onderzoek bestond uit deskresearch, interviews met belanghebbenden en werkgevers, een enquête onder werkgevers en analyse van CBS-data. De CBS-data is bekeken over de periode 2006 tot en met 2017. Recentere data waren niet beschikbaar over zelfstandigen.

De arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden was in de genoemde periode stabiel. In de leeftijdsgroepen onder de AOW-leeftijd neemt de arbeidsparticipatie toe vanaf 2013. Vanwege het afschaffen van VUT-regelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd is de toename het sterkst in de leeftijdsgroep net onder de AOW-leeftijd. Het aandeel werkenden op een reguliere arbeidsovereenkomst neemt in alle leeftijdsgroepen af vanaf 2014, ook onder AOW'ers. Na inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2016 is geen verandering van het patroon waar te nemen. In 2017 werkte 60% van de werkende AOW'ers als zelfstandige zonder personeel, 8% procent als zelfstandige met personeel, 26% in loondienst op een

⁷ Stb. 2019, 173.

reguliere arbeidsovereenkomst en 6% in loondienst op een niet-reguliere arbeidsovereenkomst (uitzendcontract of fictief dienstverband).

SEO heeft daarnaast onderzocht wat de belangrijkste motieven zijn voor werkgevers om AOW'ers in dienst te hebben. Dit is onderzocht door een enquête onder bedrijven die relatief vaak een AOW'er in dienst hebben. Hier komt uit dat de voornaamste reden is dat de werkgever de AOW-gerechtigde al kent omdat deze voor de AOW-leeftijd ook al voor hen werkte. Daarnaast geeft een kleiner⁸ gedeelte van de werkgevers aan AOW'ers in dienst te hebben vanwege hun ruimere ervaring en grotere flexibiliteit. Werkgevers die geen AOW-gerechtigden in dienst hebben doen dit omdat zij liever niet met AOW'ers werken (vermoedelijk door gepercipieerde kenmerken van de AOW'ers) of omdat er geen aanbod is. De regelgeving speelt een beperkte rol.

Om de invloed van de verschillende maatregelen uit de wet op de voorkeuren van werkgevers bij het aannemen van een sollicitant te onderzoeken heeft het onderzoeksbureau gebruik gemaakt van een vignetten analyse. Bij de vignetten methode wordt gebruikt gemaakt van denkbeeldige situaties (vignetten) waarin bepaalde kenmerken van werknemers systematisch gevarieerd worden en waarbij werkgevers aangeven waar hun voorkeur naar uitgaat. Hierdoor wordt indirect vastgesteld in welke mate deze kenmerken van invloed zijn op de keuze. Het voordeel van de methode is dat sociaal wenselijke antwoorden worden voorkomen. In dit onderzoek kregen werkgevers de keus uit drie sollicitanten waarvan de volgende kenmerken varieerden: leeftijd (22, 58 of 67 jaar), loondoorbetaling bij ziekte (2 jaar, 13 weken of 6 weken), re-integratieverplichting (wel of niet), ketenbepaling (3 contracten in 2 jaar of 6 contracten in 4 jaar) en transitievergoeding (wel of niet). Werkgevers werden gevraagd daarvoor de laatste vacature die ze hadden in gedachten te houden.

In het basisscenario (voordat de wet in werking trad) hebben werkgevers een sterke voorkeur voor sollicitanten van 22 jaar. Sollicitanten van 67 jaar hebben de minste kans om te worden aangenomen. Versoepeling van de wetgeving heeft een positief effect op de kans op een regulier contract voor alle groepen maar dit effect is bij ouderen het grootst. Dit komt omdat werkgevers bij ouderen de lengte van de loondoorbetalingsperiode en het betalen van de transitievergoeding zwaarder meewegen. Een versoepeling van de wetgeving voor enkel de AOW'ers zorgt voor een hogere kans op het aannemen van een AOW'er op een regulier contract. Dit gaat in dit experiment vooral ten koste van de kansen van de 22-jarigen.

Deze resultaten wijzen op mogelijke invloed van de maatregelen uit de wet op de keuzes van werkgevers. Het verschil in de feitelijke ontwikkelingen en het hypothetische onderzoek kan verschillende verklaringen hebben. Ten eerste komt uit de enquête van de motieven van werkgevers dat ongeveer de helft van de werkgevers niet goed weet welke regels van toepassing zijn of de regels helemaal niet kent. Daarnaast heeft in de onderzochte periode een grote stijging van het aantal werkende ouderen onder de AOW-leeftijd plaatsgevonden wat een daling van beschikbare functies voor AOW'ers veroorzaakt kan hebben. Ten slotte wordt in het onderzoek uitgegaan van drie kandidaten die precies even geschikt zijn terwijl dit in de praktijk niet voorkomt.

Het onderzoek richt zich verder op de vraag of verdringing heeft plaatsgevonden. Van verdringing is sprake wanneer groepen onder ongelijke

⁸ 79% kruisten «het al kennen», 25% meer ervaring, 16% het ontbreken van andere kandidaten en 16% flexibiliteit als motief aan. Ondervraagden konden meerdere antwoorden aankruisen.

voorwaarden concurreren en de arbeidsmarktpositie van de ene groep nadelige gevolgen ondervindt door het arbeidsaanbod van de andere groep. Het element «nadelige gevolgen» is hierbij van doorslaggevend belang. Van nadelige gevolgen is bijvoorbeeld sprake als een AOW-gerechtigde wordt aangenomen of in dienst gehouden, in plaats van een niet-AOW-gerechtigde werknemer.

Aan de eerste voorwaarde is voldaan door het reeds bestaande verschil in premielasten tussen wel en niet AOW-gerechtigden en de met de wet gewijzigde arbeidsrechtelijke voorwaarden voor AOW-gerechtigden. Van een verandering in de arbeidsmarktpositie van de groep niet AOW-gerechtigden door het arbeidsaanbod van AOW'ers lijkt echter geen sprake. In de hypothetische situatie van de vignetten analyse worden jongere sollicitanten verdrongen door AOW'ers maar dit is niet terug te zien in de daadwerkelijke arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie stijgt voor alle leeftijdsgroepen sinds 2014, behalve voor AOW'ers.

Dat het onderzoek geen verdringing van werknemers onder de AOW-leeftijd door AOW'ers laat zien komt vooral door de hoogconjunctuur in de onderzochte periode en door het verhogen van de AOW-leeftijd. Resultaten uit de enquête laten daarnaast zien dat weinig werkgevers een AOW'er in dienst nemen omdat ze minder risico's lopen bij ziekte en ontslag of omdat ze goedkoper zijn. Ook de redenen die werkgevers geven om AOW'ers juist wel aan te nemen (elkaar al kennen, specifieke ervaring en flexibiliteit) duiden op normale concurrentie tussen sollicitanten. Uit de enquête blijkt dat de maatregelen in de wet die verdringing moeten tegengaan geen meetbare invloed hebben gehad op de keuze van werkgevers om een AOW'er of juist een ander aan te nemen. Concluderend laat het onderzoek zien dat in de onderzochte periode geen sprake lijkt te zijn van verdringing.

Reactie

Met de Wet Werken na de AOW is beoogd belemmeringen voor werknemers en ambtenaren bij het (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd weg te nemen en (door)werken op basis van een «reguliere» arbeidsovereenkomst te vergemakkelijken. De vignetten analyse uit de evaluatie laat zien dat de wet in theorie van invloed kan zijn. Echter, in de onderzoeksperiode heeft de wet niet gezorgd voor een hogere arbeidsparticipatie of een toename van reguliere contracten voor werkenden na de AOW-leeftijd. De relatief lage bekendheid met de wet en de verhoging van de AOW-leeftijd kunnen daarbij een rol gespeeld hebben.

Het onderzoek laat verder zien dat er in de onderzoeksperiode geen sprake van aantoonbare verdringing is geweest. De hoogconjunctuur en krappe arbeidsmarkt waren daarbij belangrijke factoren. Het onderzoek kan geen directe uitspraken over de gevolgen van een conjuncturele omslag doen. Wel laat het onderzoek zien dat bij de beslissing van werkgevers om een AOW'er aan te nemen vooral bekendheid met de werknemer, specifieke ervaring en flexibiliteit de doorslag geven. Kosten of arbeidsrechtelijke voorwaarden spelen nauwelijks een rol. In samenhang met het feit dat het een relatief kleine groep werkenden is waarvan het grootste deel minder dan 12 uur per week werkt wijst dit erop dat ook in de toekomst de kans op verdringing gering is.

Daarom stel ik voor de eerdergenoemde overgangsmaatregel te laten vervallen waardoor de periode van loondoorbetaling bij ziekte, recht op Ziektewetuitkering voor AOW-gerechtigden in een fictieve dienstbetrekking of van wie de arbeidsovereenkomst eindigt op of vlak na de eerste dag van ongeschiktheid, opzegverbod bij ziekte en de re-integratieplicht bij ontslag bij ziekte teruggebracht worden van dertien weken

naar zes weken. Dit geldt naast werknemers onder het private arbeidsrecht, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Defensie, ook voor politieambtenaren en burgerlijk defensiepersoneel. Het concept besluit vindt u als bijlage van deze brief. Mijn voornemen is om de termijnen van zes weken te laten in gaan per 1 april 2021.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees