

No. W12.25.00147/III

's-Gravenhage, 17 september 2025

Bij Kabinetsmissive van 18 juni 2025, no.2025001364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een beperking van de compensatieregeling voor de transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. Geregeld wordt dat alleen 'kleine werkgevers' nog voor compensatie in aanmerking komen. Voor de definitie van kleine werkgever wordt aangesloten bij de financieringssystematiek van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat met dit voorstel de vraag naar de ratio van de verplichte transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid opnieuw ter tafel komt. De voorgestelde beperking, die primair door budgettaire overwegingen is ingegeven, leidt er namelijk toe dat de kosten van de transitievergoeding in de meeste gevallen weer voor rekening komen van de werkgever.

Gelet op de achtergrond van de compensatieregeling vergt deze keuze dat alsnog een fundamentele belangenafweging plaatsvindt van de kwetsbare situatie van de langdurig arbeidsongeschikte werknemer en de meerjarige verplichtingen van de werkgever bij ziekte, mede in het licht van het bredere arbeidsmarktbeleid.

Verder merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat werkgevers die niet meer voor compensatie in aanmerking kunnen komen, weer gebruik zullen maken van 'slapende dienstverbanden'. Net als voorheen zal dit naar

AAN DE KONING

verwachting leiden tot discussie en jurisprudentie over deze kwestie, terwijl de compensatieregeling was bedoeld om deze discussie te beëindigen. Daar komt bij dat de beperking tot kleine werkgevers de regeling conflictgevoelig zal maken.

Alles afwegende verdient het nadere overweging om de compensatieregeling overbodig te maken door de verplichte transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid te schrappen.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud wetsvoorstel

Werkgevers die aan een werknemer een transitievergoeding hebben betaald, kunnen hiervoor een vergoeding van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) ontvangen in twee situaties:

1. de arbeidsovereenkomst is beëindigd wegens langdurige arbeidsongeschiktheid, of
2. de arbeidsovereenkomst is geëindigd omdat de werkzaamheden van de onderneming zijn beëindigd en de werkgever een zogenaamde 'kleine werkgever' is die met pensioen gaat of overleden is.¹

Het wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van beide compensatiemogelijkheden.

De compensatieregeling voor de transitievergoeding bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst wegens langdurige arbeidsongeschiktheid wordt beperkt tot werkgevers die op grond van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) als kleine werkgever worden aangemerkt voor de gedifferentieerde premie Arbeidsongeschiktheidsfonds. Daarnaast wordt deze definitie van 'kleine werkgever' ingevoerd bij de compensatieregeling voor de transitievergoeding bij beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming.

Met het beperken van de compensatieregeling voor de transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid tot kleine werkgevers wordt beoogd een bijdrage te leveren aan houdbare overheidsfinanciën. De beperking tot kleine werkgevers resulteert naar verwachting in een structurele besparing van € 380 miljoen.²

2. Verplichting transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid

¹ Artikel 7:673e BW.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

In 2015 is met de Wet werk en zekerheid (Wwz) de transitievergoeding ingevoerd als vervanging van de voordien door rechters vastgestelde, maar niet altijd verplichte ontslagvergoeding. De transitievergoeding is enerzijds bedoeld als compensatie voor het ontslag en anderzijds om de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken.

Bij de invoering van de transitievergoeding is ook bepaald dat de werkgever verplicht is om een transitievergoeding te betalen in alle gevallen waarin het ontslag plaatsvindt op zijn initiatief. Dit geldt daardoor ook als de werkgever een werknemer ontslaat nadat hij gedurende twee jaar door ziekte arbeidsongeschikt is geweest. Voor die tijd was het geen algemene praktijk dat de rechter een ontslagvergoeding toeweest in geval van beëindiging van de arbeidsovereenkomst met een langdurig arbeidsongeschikte werknemer.

De samenloop met andere verplichtingen leidde in de praktijk tot bezwaren tegen het ook nog moeten betalen van een transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. De werkgever is immers al verplicht om bij langdurige ziekte van de werknemer gedurende twee jaar loon door te betalen, waarmee bescherming wordt geboden tegen inkomensverlies.³ Ook is hij verplicht om tijdens deze twee jaar de re-integratie van de zieke werknemer te bevorderen, zowel binnen als buiten de onderneming, hetgeen een belangrijke ondersteuning vormt om indien mogelijk te worden begeleid naar ander werk.

Eerder hebben deze bezwaren niet geleid tot heroverweging van de verplichting om een transitievergoeding te betalen bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. In plaats daarvan is ervoor gekozen om werkgevers te vergoeden voor de kosten van deze transitievergoeding.⁴ Hierdoor dragen werkgevers niet meer zelf de kosten van de betaalde transitievergoeding. Aan de stapeling van werkgeversverplichtingen bij langdurige arbeidsongeschiktheid van de werknemer veranderde daarmee echter niets. Omdat de compensatieregeling beslag legt op de collectieve middelen, is hiermee zelfs in feite een extra vorm van sociale zekerheid ingevoerd.⁵

De Afdeling merkt op dat dit voorstel alsnog een fundamentele belangenafweging vergt van de kwetsbare situatie van de langdurig arbeidsongeschikte werknemer en de meerjarige verplichtingen van de werkgever bij ziekte, mede in het licht van het bredere arbeidsmarktbeleid. De beperking van de compensatieregeling, die wordt voorgesteld vanwege

³ De verplichting voor de werkgever om bij langdurige arbeidsongeschiktheid gedurende twee jaar loon door te betalen, is overigens binnen Europa uniek.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3. Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 34699, nr. 3.

⁵ Het feit dat het voorstel wordt ingegeven door budgettaire overwegingen geeft al een aanwijzing van het belang hiervan in de huidige financiële omstandigheden.

budgettaire overwegingen, leidt er immers toe dat in circa 80% van de gevallen de kosten van de transitievergoeding weer voor rekening komen van de werkgever. De hiervoor genoemde bezwaren zijn daarmee opnieuw aan de orde.⁶

In die fundamentele belangenafweging dient te worden betrokken dat een transitievergoeding een dubbele bedoeling heeft, namelijk compensatie van het verlies aan inkomsten en faciliteren van de zoektocht naar ander werk. In het geval van langdurige arbeidsongeschiktheid is het de vraag of deze doelen op dezelfde wijze aan de orde zijn. De werkgever heeft immers al twee jaar loon doorbetaald aan de werknemer en tijdens deze periode re-integratie-inspanningen verricht. Bovendien is voor arbeidsongeschikte werknemers voorzien in een vangnet, zoals een WIA-uitkering, en is transitie naar een nieuwe baan vaak niet of in beperkte mate aan de orde. Hierdoor heeft de transitievergoeding bij langdurige ziekte vooral het karakter van een extraatje, waarvan het sympathieke karakter moet worden afgewogen tegen andere relevante belangen en noden.⁷

De toelichting hbetooft dat het schrappen van de verplichte transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid leidt tot een niet te rechtvaardigen onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte.⁸ Het gelijkheidsbeginsel geldt echter ten opzichte van gelijke gevallen, terwijl in het geval van langdurig zieke werknemers, gelet op het bovenstaande, sprake is van verschillende omstandigheden wat betreft de werkgeversverplichtingen.⁹ Ook maakt de toelichting niet overtuigend duidelijk waarom een eventuele ongelijke behandeling niet gerechtvaardigd kan worden.

Bovendien heeft het verliezen van de compensatie voor grotere werkgevers indirecte gevolgen die vooral kwetsbare werkenden zullen raken. Omdat bij vaste

⁶ Memorie van toelichting, paragrafen 2.1 en 8.

⁷ Ook in de arbeidsrechtelijke literatuur is deze kwestie aan de orde gesteld. Zie bijv. C.J. Frikkee & E. Verhulp, 'Slapende dienstverbanden na het Hoofdlijnenakkoord 2024', *ArbeidsRecht* 2025/12, en E. Verhulp, 'Slapende dienstverbanden? Laten slapen of wakker kussen?', *TRA* 2019/37. Zie ook het eerdere advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 januari 2017 over het voorstel van wet houdende maatregelen met betrekking tot de transitievergoeding bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden of langdurige arbeidsongeschiktheid (W12.16.0389/III), Kamerstukken II 2016/17, 34699, nr. 4.

⁸ Zie de memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

⁹ In dit verband is bijvoorbeeld ook relevant dat oudere werknemers die worden ontslagen in verband met of na het bereiken van de AOW-leeftijd of een andere vastgestelde of overeengekomen pensioenleeftijd, geen recht hebben op een transitievergoeding. De reden hiervoor, namelijk dat zij dan niet langer zijn aangewezen op het verrichten van arbeid om te voorzien in hun inkomen, geldt ook (deels) voor arbeidsongeschikte werknemers.

contracten de periode van loondoorbetaling bij ziekte vaak langer is en ook de transitievergoeding doorgaans hoger is, wordt het vaste contract hierdoor relatief duurder. Deze werkgevers kunnen daardoor terughoudend worden om een vast contract aan te bieden, vooral aan werknemers die een groter risico lopen op uitval wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid.¹⁰ Het niet langer hoeven betalen van een transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid kan de bovenmatige flexibilisering van de arbeidsmarkt helpen terugdringen, een beleidsdoel dat op dit moment de aandacht heeft.

Tegen deze achtergrond verdient het alternatief van het schrappen van de verplichte transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid nadere en meer fundamentele overweging. Hiermee zou de regering de onderliggende problematiek van hoge werkgeverslasten bij langdurige ziekte bij de bron aanpakken. Dit versterkt de prikkel voor de werkgever om vaste dienstverbanden aan te gaan, zoals past binnen het arbeidsmarktbeleid. Bovendien zou dit deze compensatieregeling in zijn geheel overbodig maken, wat aansluit bij het streven om de veelheid en complexiteit van regelgeving, in het bijzonder in de sociale zekerheid, terug te dringen. Ook wordt de uitvoering, die al zwaar is belast, niet geconfronteerd met weer verdere verfijning van regelingen.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van voorgaande nader te bezien.

3. Slapende dienstverbanden

In het verleden kozen werkgevers ervoor om betaling van een transitievergoeding te vermijden. Na afloop van de verplichte loonbetaling bij ziekte werd dan de arbeidsovereenkomst niet beëindigd, maar bracht deze ook geen verplichtingen meer mee. Hierdoor liepen langdurige zieke werknemers de transitievergoeding mis. In de praktijk werden dergelijke dienstverbanden 'slapende dienstverbanden' genoemd. Dit leidde tot procedures van werknemers om werkgevers te dwingen de arbeidsovereenkomst alsnog te beëindigen, teneinde een transitievergoeding betaald te krijgen.

Een belangrijke reden voor het invoeren van de compensatieregeling was om een einde te maken aan deze praktijk van de 'slapende dienstverbanden'. Uiteindelijk oordeelde de Hoge Raad dat de compensatieregeling en de voor invoering daarvan in de wetsgeschiedenis gegeven redenen meebrengen dat als norm van goed werkgeverschap in de zin van art. 7:611 BW geldt dat een 'slapend dienstverband' in beginsel behoort te worden beëindigd als de langdurige zieke werknemer dat wenst en de werkgever geen redelijk belang heeft bij voortduring

¹⁰ Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 4.3.2.

daarvan. Daarbij dient in beginsel door de werkgever aan de werknemer een vergoeding te worden toegekend.¹¹

Gelet op het feit dat de Hoge Raad deze zogenaamde Xella-norm heeft gekoppeld aan het bestaan van de compensatieregeling, kan het voorstel ertoe leiden dat werkgevers die niet meer voor compensatie in aanmerking kunnen komen, de praktijk van de 'slapende dienstverbanden' weer gaan toepassen.¹² Het risico van een toenemend aantal 'slapende dienstverbanden' wordt ook in de toelichting onderkend.¹³ Dit zal naar verwachting opnieuw leiden tot discussie en jurisprudentie over deze kwestie, waardoor de compensatieregeling niet meer aan haar oorspronkelijke doel kan voldoen om deze discussie te beëindigen.¹⁴ De regering gaat hier in de toelichting niet nader op in.

Het voorstel leidt daarnaast tot een ongelijk speelveld voor langdurige zieke werknemers zelf. Het wordt hierdoor namelijk afhankelijk van de grootte van de werkgever of een langdurig zieke werknemer een beroep kan doen op goed werkgeverschap en de Xella-norm, en zo aanspraak kan maken op een transitievergoeding, indien de werkgever weigert om het dienstverband te beëindigen. Voor zieke werknemers bij grote en middelgrote werkgevers zal dit niet meer mogelijk zijn.¹⁵

De Afdeling concludeert dat de gevolgen die de voorgestelde beperking van de compensatieregeling tot kleine werkgevers heeft, onderstrepen dat compensatie geen structurele oplossing is voor de onderliggende problematiek van hoge werkgeverlasten bij langdurige ziekte van de werknemer. Ook daarom is het wenselijk te overwegen om de compensatieregeling overbodig te maken door de verplichte transitievergoeding bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid te schrappen.

De Afdeling adviseert het voorstel gelet op voorgaande nader te bezien.

4. Beperking tot kleine werkgever

¹¹ HR 11 november 2022, ECLI:NL:HR:2022:1576, r.o. 4.3. In deze uitspraak werd duidelijkheid geschapen over de reikwijdte van de zogenaamde Xella-norm, zoals die is neergelegd in HR 8 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1734.

¹² Zie ook C.J. Frikkee & E. Verhulp, 'Slapende dienstverbanden na het Hoofdlijnenakkoord 2024', *ArbeidsRecht* 2025/12.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.1.

¹⁴ Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak, die een aanzienlijke toename van het aantal procedures verwacht.

¹⁵ Zie ook de consultatiereactie van Labour Law United (de Vereniging voor Arbeidsrecht en de advocatenverenigingen arbeidsrecht), p. 9-10.

De compensatieregeling voor de transitievergoeding wordt beperkt tot kleine werkgevers. Voor de definitie van kleine werkgever wordt aangesloten bij de systematiek van het financieringsstelsel van de sociale verzekeringen. Alleen de werkgever die kan aantonen dat de Belastingdienst hem voor het kalenderjaar waarin de peildatum valt, heeft aangemerkt als een kleine werkgever, maakt aanspraak op de compensatie voor de transitievergoeding.

De Afdeling merkt op dat de beperking tot kleine werkgevers de compensatieregeling conflictgevoelig maakt. Omdat de kwalificatie als kleine of middelgrote werkgever bepaalt of een werkgever in aanmerking komt voor compensatie, kan worden verwacht dat (veel) vaker bezwaar zal worden aangetekend tegen de beschikking van de Belastingdienst dat een werkgever kwalificeert als middelgroot. De financiële belangen die verbonden zijn aan een kwalificatie als kleine werkgever zullen over het algemeen namelijk groot zijn en er zijn veel werkgevers die zich qua omvang in het grensgebied bevinden.

Aan de conflictgevoeligheid draagt bij dat de Belastingdienst een werkgever kwalificeert als klein of (middel)groot op basis van de loongegevens van twee jaar eerder. Dit vergroot de kans dat zich in de tussentijd ontwikkelingen voordoen, zoals een reorganisatie van de onderneming om een faillissement af te wenden, waardoor een als middelgroot aangemerkte werkgever in de actualiteit een kleine werkgever is geworden. Hij ontvangt voor een betaalde transitievergoeding echter geen compensatie, terwijl aangenomen wordt dat hij onvoldoende financiële draagkracht heeft.¹⁶ Dit kan als onrechtvaardig worden ervaren.

De Afdeling adviseert om bij de nadere overweging van het voorstel ook te betrekken dat de beperking tot kleine werkgevers de compensatieregeling conflictgevoelig maakt.

¹⁶ Bij de aanname dat (middel)grote werkgevers financieel daadkrachtig genoeg zijn om zelf de transitievergoeding te betalen, zijn overigens ook vragen te stellen. In de toelichting (paragraaf 2.3) wordt deze gebaseerd op een vergelijking van de hoogte van de gemiddelde compensatie bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid (€ 16.000) met de gemiddelde mediane omzet van bedrijven met 20-49 werkzame personen (€ 6,6 miljoen). Niet duidelijk is hoe hieruit volgt dat (middel)grote werkgevers financieel daadkrachtig genoeg zijn om zelf de transitievergoeding te betalen en dat kleine werkgevers dat niet zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. De vice-president van de Raad van State,