

Vergaderjaar 1995–1996

24 483

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Werkloosheidswet (franchise Werkloosheidswet)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 november 1995

De ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag op het wetsvoorstel invoering franchise in het werkgeversdeel van de premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Met genoegen heb ik vastgesteld dat het kabinetsbeleid om de werkgelegenheid aan met name de onderkant van de arbeidsmarkt te bevorderen door middel van een vermindering van de werkgeverslasten, door de verschillende fracties in ruime mate wordt ondersteund. Het middel van de franchise roept echter bij een aantal fracties nog vragen op. De vragen die hierover gerezen zijn, wil ik hierbij gaarne beantwoorden. Ik hoop met deze beantwoording de bij deze leden nog bestaande twijfels met betrekking tot het wetsvoorstel te kunnen wegnemen.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het wisselvallige beleid, zoals dat met betrekking tot de franchise wordt gevoerd. Wordt door deze wisseling van het regime (in 1995 een franchise in de Zfw-premie; in 1996 een franchise in de AWf-premie) de administratieve lastendruk niet nog verder opgevoerd, zo vragen deze leden.

Zoals ook al in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven heeft de regering voor 1996 een samenhangend pakket van maatregelen gepresenteerd met het oog op de bevordering van de vraag naar eenvoudige arbeid. Gelet op de bezwaren die van diverse zijden tegen de invoering van een franchise in de Zfw-premie naar voren zijn gebracht en de thans aanwezige (structurele) financiële ruimte om negatieve koopkrachteffecten voor de lagere inkomens te neutraliseren, is besloten de franchise ZFw met ingang van 1996 af te schaffen. Om toch een significante loonkostenreductie op minimumloonniveau te realiseren is besloten een franchise in de AWf-premie te introduceren. De introductie van de AWf-franchise impliceert dan ook een continuering van het beleid gericht op bevordering van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor het jaar 1996 kon hiertoe echter een meer geëigend instrument worden ingezet dan een franchise in de ZFw-premie. Uiteraard heeft deze wisseling van het instrument waarmee de loonkostenreductie wordt bereikt, gevolgen voor de inrichting van de administratie van werkgevers. Deze worden in de toelichting dan ook zeker niet gebagatelliseerd. Wel zijn zij binnen de juiste proporties teruggedbracht. De beperking

van de administratieve gevolgen voor het bedrijfsleven zal echter ook in de toekomst nadrukkelijk de aandacht blijven houden bij het ontwikkelen van maatregelen in het kader van het werkgelegenheidsbeleid.

Ook de leden van de fractie van D66 wijzen op de kostbare, ingewikkelde en tijdrovende wijzigingen van de salarisadministratie, waartoe het wetsvoorstel noodzaakt en vragen aan te geven welke verwachtingen werkgevers mogen hebben dat zij volgend jaar niet weer worden geconfronteerd met een nieuwe of verandering van de franchise.

Vanaf volgend jaar (1996) zal er in de voorstellen van het kabinet – conform de miljoenennota 1996 – een franchise in de werkgeverspremie AWf gelden. Deze wetwijziging geldt voor 1996 en volgende jaren. In deze wetgeving is immers geen horizonbepaling opgenomen. De lastenverlichting voor werkgevers zal overigens wel in de begrotingsbesprekingen voor 1997 opnieuw aan de orde komen.

De leden van de GPV-fractie wijzen er in dit kader op dat deze lastenverzwaring het effect van de maatregel negatief kan beïnvloeden. Kan de regering inzicht geven in de kosten van de administratieve lastenverzwaring die deze wijzigingen met zich meebrengen in relatie tot de loonkostenreductie van de werkgever, zo vragen deze leden.

Zoals ook al in het antwoord op de desbetreffende vraag van de Raad van State is aangegeven, is een betrouwbare schatting van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven niet te geven. De administratieve lasten die samenhangen met dit wetsvoorstel liggen in dezelfde sfeer als de wijzigingen in verband met de jaarlijks terugkerende gewijzigde belastingtabellen en de administratieve aanpassingen die voortvloeien uit andere werkgelegenheidsmaatregelen. Op dit moment ontbreekt een instrumentarium om de afzonderlijke lasten te isoleren en op een zo gedetailleerd niveau weer te geven.

Van de zijde van de CDA-fractie zijn voorts een aantal kritische kanttekingen gemaakt bij de arbeidsmarktgevolgen van het voorstel en vragen gesteld over het werkgelegenheidseffect ervan. Met betrekking tot de arbeidsmarktgevolgen merkt de CDA-fractie op dat «uit alle arbeidsmarktstudies» zou blijken dat een aanpak volgens de zgn. «trekkende schoorsteen» het beste werkt. Ofschoon dergelijke studies zeker niet ontbreken, is dit toch zeker niet het algemene beeld. In dit verband kan worden gewezen op de constatering van prof. dr. A. Kapteyn dat de vele aandacht die uitgaat naar het laagste segment één van de grote verdiensten is van de moderne arbeidseconomie (in: Beschouwingen rond een halve eeuw werk, R'dam: Ocfef, 1995). Juist omdat van degenen die een werkloosheidsuitkering ontvangen ongeveer 60% is aangewezen op een baan in het laagste segment, is een beleid dat hierop aangrijpt het meest doeltreffend. Als verdringing van laagopgeleiden actueel zou zijn, valt niet te begrijpen dat de laagste loonschalen een voortdurende opwaartse tendens vertonen. Verdringing betekent immers dat het aanbod van arbeid in het laagste segment groter zou zijn dan zonder verdringing. En een groter aanbod zou een neerwaarts effect hebben op de laagste loonschalen. Omdat de facto sprake is van een opwaarts effect is dit een reden om de verdringingshypothese sterk te relativiseren. In dit verband zij ook gewezen op de passage in de Sociale Nota 1996, pag. 20, waarin diverse studies worden genoemd waaruit blijkt dat verdringing van beperkte betekenis is.

Voor wat betreft de marginale druk is het zeker zo dat de invoering van een franchise hierop een verhogende invloed heeft.

Het nadelige effect op de werking van de arbeidsmarkt hangt dan vervolgens af van de mate waarin werknemers daadwerkelijk met deze verhoogde marginale druk worden geconfronteerd.

Is er sprake van veel verticale arbeidsmobiliteit, met duidelijke loonsprongen, dan is een hogere marginale druk schadelijker dan wanneer de arbeidsmobiliteit in het laagste segment vooral horizontaal is. Er zijn dan wel baanwisselingen, maar geen loonverschillen voortvloeiend uit deze wisselingen. In de Sociale Nota 1996, p. 43, is met diverse constateringën aangegeven dat verwacht mag worden dat het met de verticale mobiliteit zo'n vaart niet loopt.

Met betrekking tot de werkgelegenheidseffecten vraagt de CDA-fractie om een CPB-doorrekening. Zoals wordt gememoreerd is het CPB voor wat betreft de effecten op korte en middellange termijn hiertoe niet in staat omdat in de modelberekeningen het effect op de marginale druk niet kan worden meegenomen. Gezien de nadruk waarmee het CDA om een raming vraagt is voor deze gelegenheid opnieuw contact met het CPB opgenomen om de vraag van het CDA voor te leggen. Hierbij is weer gebleken dat het maken van een raming niet zinvol is gelet op de eerder genoemde omstandigheid.

Of, zoals het CDA vraagt, met het bedrag dat met het voorstel is gemoeid betere werkgelegenheidseffecten kunnen worden verkregen, is twijfelachtig. Genoemd werd reeds het feit dat van degenen die een werkloosheidsuitkering ontvangen een grote meerderheid is aangewezen op het laagste segment. Vermindering van de loonkosten in dit segment is dus voor meer werklozen profijtelijk dan een andere wijze van loonkostenvermindering. Met deze overwegingen hoopt de regering ook een antwoord te hebben gegeven op de betreffende vraag van de GPV-fractie.

De leden van de fractie van D66 vragen nog naar de exacte omvang van de franchise. Zij nemen aan dat de werkgeversfranchise AWf spoort met de franchise WAO. In de toelichting op het betreffende wetsvoorstel is reeds aangegeven dat de franchise in het werkgeversdeel van de AWf-premie gelijk zal zijn aan die in de WAO voor 1996 en f 100,- per dag zal bedragen.

De leden van de GPV- en D66-fractie hebben vragen gesteld over de doorbreking van de 50/50-verdeling in premieheffing AWf. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt dat de 50/50-verdeling op het individuele niveau van het bruto loon van een werknemer is doorbroken. Bij de werknemersheffing geldt immers geen franchise en bij de werkgeversheffing geldt wel een franchise. De 50/50-verdeling is derhalve in de feitelijke heffingen op micro-niveau ook niet zichtbaar.

In de macro-berekeningen ten aanzien van de premiepercentages is daarentegen wel een 50/50-verdeling gehanteerd. De marginale AWf-premie voor werkgevers is namelijk gemiddeld genomen gelijk aan de AWf-premie bij werknemers zonder franchise. In onderstaand overzicht is de aansluiting gegeven.

Tabel 1. De feitelijke premiepercentage en franchise AWf en de gemiddelde percentages voor 1996

	werknemers	werkgevers
Feitelijke AWf-premie %	2,25	5,25
Franchise (gld per dag)		100
Gemiddelde AWf-premie %	2,25	2,25

Vervolgens vragen de leden van de GPV-fractie een nadere aanduiding van de effecten bij het – zoals beoogd – ontstaan van meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat. Is het dan zo – vragen deze leden – dat daardoor een premiedaling bij werkgevers achterwege blijft omdat zij wegens de franchise geen c.q. nauwelijks werkgeverspremie verschuldigd zijn. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Er treedt bij het ontstaan van meer werkgelegenheid in ieder geval een grondslagverbreding op – en daarmee een neerwaarts effect op de premiepercentages – indien werklozen uit de Rww een baan vinden. Over de Rww-uitkering is men immers in het geheel geen WW-premie verschuldigd en over het loon wel. Voorts zij bedacht dat het beleid is gericht op een vermindering van de werkloosheid en dus via uitgavenreductie zal leiden tot een premieverlichting. Meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal derhalve moeten leiden tot een daling van zowel het werknemers- als werkgeversaandeel.

De CDA-fractie vraagt of deze franchise zich wel verdraagt met de in de motie-Bolkestein vervatte gedachte dat premies kostendekkend moeten worden vastgesteld. Het uitgangspunt bij de premievaststelling vormt altijd het feit dat uiteindelijk de premies kostendekkend moeten zijn. Dit is het essentiële karakter van een omslagfinanciering. Hier doet de franchise in de werkgeverspremies AWf niets aan af.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe dat in de parktijk uitpakt voor bijvoorbeeld werkgevers met alleen personeel op maximaal 115% minimumloon en voor werkgevers waarbij vooral personeel werkt dat een modaal of hoger inkomen ontvangt.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Bij een beoordeling van de effecten op de loonkosten voor werkgevers moet naast de effecten uit hoofde van de franchise AWf ook andere lastenverlichtende maatregelen voor werkgevers mee in beschouwing worden genomen.

In de memorie van toelichting (zie tabel 1) is dit beeld gegeven. Hier is vermeld dat de loonkosten op minimumniveau worden verlaagd met 4,5%. Op het niveau van 115% minimumloon zal dat ongeveer 4% bedragen. Voor de hogere inkomensniveaus zijn de effecten in de genoemde tabel opgenomen.

Zowel de leden van de fractie van D66 als de leden van de fractie van het GPV wijzen op de mogelijkheden van misbruik en oneigenlijk gebruik die in de franchisemaatregel besloten ligt. Gedoeld wordt op de splitsing van dienstbetrekking of bedrijf met het oogmerk om optimaal te kunnen profiteren van de franchise. De leden van D66 vragen of er kwantificeringen van die gedragseffecten zijn gemaakt. Ook de leden van het GPV vragen in dit verband of er aanwijzingen zijn dat de gedragsreactie van bedrijven in meer of mindere mate beïnvloed worden door bestaande franchises binnen de sociale verzekeringen. Deze leden vragen of het mogelijk is door controle op de uitvoering het oneigenlijk gebruik van deze maatregel te onderkennen.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat bij de beslissing van een werkgever om deeltijdbanen aan te bieden of de bedrijfsvoering te splitsten, meerdere valide overwegingen een rol kunnen spelen. De financiële voordelen van de in de sociale verzekeringen bestaande franchises zullen bij deze overwegingen uiteraard eveneens worden meegewogen. Aangezien het hierbij echter gaat om bedrijfsinterne beslissingen, waar de bedrijfsverenigingen geen zicht op hebben, is achteraf moeilijk aan te geven welke overweging de doorslag heeft gegeven. Er bestaat dan ook geen inzicht in de mate waarin deze gedragseffecten zich voor hebben gedaan bij de franchise in de WAO en de ZFw. Controle op de uitvoering kan derhalve in dit opzicht geen helderheid brengen. Wel is zoals al in de toelichting is aangegeven enige relativering op zijn plaats.

Zoals bekend is de regering voornemens om de AAW en de WAO per 1 januari 1997 te integreren waardoor de WAO-franchise komt te vervallen. Voorts vervalt per 1 januari 1996 de franchise in de ZFw. Een eventuele impuls om tot splitsing van het bedrijf of tot aanstelling van deeltijdarbeiders over te gaan, kan dan nog enkel gevonden worden in het profijt van de franchise in de AWf-premie. De rol die dit voordeel bij de eerder genoemde afweging zal spelen, zal dan ook naar verwachting sterk verminderen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten