

Vergaderjaar 2003–2004

29 292

Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering in verband met de invoering van branchegewijze premiedifferentiatie voor kleine werkgevers

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 29 januari 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat te hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wijzigingsvoorstel 29 292, wetsvoorstel premiedifferentiatie kleine werkgevers. Zij constateren dat hiermee de juridische lacune uit het eerder in werking getreden besluit lijken te zijn weggenomen. Desalniettemin hebben deze leden nog een aantal vragen.

Zij constateren dat de rechter 38 000 kleine werkgevers die bezwaar hadden aangetekend tegen de nieuwe wao-premie onlangs in het gelijk heeft gesteld. Deze leden willen graag weten hoe de uitspraak van de rechter precies luidt en welke consequenties de regering daaraan verbindt. Tevens constateren de leden van de PvdA-fractie dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (hierna: UWV) in hoger beroep zal gaan tegen deze uitspraak. Daarnaast is het UWV nog vier proefprocessen aangegaan. Deze leden willen graag weten of al meer bekend is over het verloop en/of het resultaat hiervan.

Vervolgens willen de leden van de PvdA-fractie graag weten hoe opportuun de regering het acht een wetsvoorstel te behandelen, waarvan onderdelen thans onder de rechter zijn. Zij doelen in het bijzonder op de vraag of de premieopslag op nihil gesteld mag worden, omdat dit strijdig zou zijn met de wet. Weliswaar lijkt dit bezwaar met de huidige wet te worden weggenomen, maar daarmee intervenueert de regering wel in een rechtsproces. Bovendien is er een juridische discussie over de vraag of de voorliggende wet wel met terugwerkende kracht tot 1-1-2003 mag worden ingevoerd. De leden van de PvdA-fractie willen graag dat de regering serieus ingaat op de samenhang tussen wetgeving en rechtspraak in deze en hoe deze wetswijziging met terugwerkende kracht zich verhoudt tot de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Daarin wordt verwezen naar de beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), Ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (CU), Bruls (CDA), Varela (LPPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPPF) en Hirsi Ali (VVD).
Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GL), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Lazrak (SP), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPPF), van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Wilders (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Eerdmans (LPPF) en Schippers (VVD).

fiscale maatregelen, welke ook buiten het terrein van de fiscale regelgeving kan worden toegepast (zie Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 3, blz. 13). Deze leden willen graag weten van welke «uitzonderlijke gevallen» sprake is bij deze wetwijziging, die de terugwerkende kracht van deze wetwijziging rechtvaardigen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het Midden en Kleinbedrijf (hierna: MKB) nog punten van kritiek heeft op de voorliggende wet. Het MKB ondersteunt de afschaffing van de systematiek waarin de premie op bedrijfsniveau wordt bepaald, maar vindt het differentiatieniveau van de premie in het liggende voorstel te grof. Graag zouden zij een werkelijke differentiatie op brancheniveau zien in plaats van de sectorgewijze differentiatie zoals neergelegd in het wijzigingsvoorstel.

Bovendien constateert het MKB dat de wet onvoldoende duidelijkheid verschaft over de mogelijkheid voor nieuwe bedrijven om ná de datum van 1 juli 2004 eigen risicodragers te worden en daarmee aan te kunnen sluiten bij voorzieningen die de betreffende branche hiervoor aanbiedt. De leden van de PvdA-fractie willen op deze punten graag een reactie.

Deze leden constateren daarnaast dat het UWV op een eerder voorstel vernietigende kritiek heeft geleverd. In een brief van 1 juli 2003 constateert het UWV dat het wetsvoorstel in feite overbodig is, geen stimulans zal zijn voor verlaging van de instroom in de WAO, en de relevantie van het wetsvoorstel nog verder afneemt door voorgenomen aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium. Het UWV constateerde toen ook dat het wetsvoorstel niet tegemoet komt aan de wet tot administratieve lastenverlichting en deregulering, en de belasting voor UWV en de belastingdienst gezien de mogelijke bezwaarprocedures onevenredig zwaar kan zijn.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten op welke wijze de regering denkt dat het voorliggende wetsvoorstel aan deze fundamentele kritiek tegemoet komt. Graag zien zij een systematische reactie op de eerder genoemde punten. Ook willen deze leden graag weten hoe het UWV het voorliggende wetsvoorstel uitvoeringstechnisch beoordeelt. De regering stelt in de memorie van toelichting dat in overleg met het UWV is besloten bij het bepalen van het werkgeversrisico niet uit te gaan van gegevens uit het verleden, maar uit te gaan van ramingen. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten waarom de regering niet het voorstel uit de genoemde brief van het UWV heeft overgenomen om voor alle kleine werkgevers één WAO-premiepercentage te hanteren, gebaseerd op het totaalbedrag van hetgeen naar verwachting in het premiejaar ten laste van de AO-kas komt. Dit zou voor zowel kleine bedrijven als het UWV de administratieve lasten verminderen, zo constateren deze leden. Nu is gekozen voor ramingen willen de leden van de PvdA-fractie graag weten hoe betrouwbaar de regering deze ramingen acht, waar deze ramingen op gebaseerd zijn en hoe ze tot stand komen. Voorts willen deze leden graag weten wat er gebeurt als de ramingen ver af blijken te liggen van de feitelijke gegevens en welke administratieve lasten daarmee eventueel weer verbonden zijn. Ook willen deze leden graag weten wat de consequenties voor de ramingen en dus voor de premiebepaling zijn als werkgevers er voor kiezen om tussentijds eigenrisicodragers te worden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het UWV eerder had aangegeven de noodzakelijk systeemwijzigingen voor 1 januari 2004 niet haalbaar te achten. Met de nu gekozen variant van de ramingen stelt de regering in de memorie van toelichting dat het UWV invoering per 1 januari 2004 «nog wel mogelijk» acht. Deze leden willen graag weten hoe deze zinsnede precies begrepen moet worden. Kan de regering bevestigen dat het UWV, nu het al 1 januari 2004 is geweest, thans gereed is om het wetsvoorstel bij inwerkingtreding direct adequaat te kunnen effectueren? De leden van de PvdA-fractie willen graag een toelichting op de zinsnede in de memorie van toelichting dat «Deze feitelijke afschaffing wat betreft de invoeringsdatum voor kleine werkgevers per 1 januari 2004 zal worden

geregeld met een Besluit tot wijziging van het besluit premie-differentiatie». Deze leden begrijpen niet wat de regering met deze zin wil zeggen en begrijpen in het bijzonder niet waarom hier sprake is van 1 januari 2004, terwijl het wetsvoorstel met terugwerkende kracht moet worden ingevoerd tot 1 januari 2003.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig voorstel.

Deze leden willen de regering vragen of zij de kritiek van het MKB inzake dit voorstel kent. Kan de regering een reactie geven op de stelling van het MKB dat de gekozen indeling van het UWV vooral ten aanzien van de sector nog vrij grof is? In een situatie waarbij veel branches één sector vormen, zou de indeling nog dermate grof zijn dat het moeilijker zou kunnen worden om op brancheniveau de wao-instroom te beperken dan dat het actief gedrag van de branche zou stimuleren. Verdere verfijning zou dus volgens het MKB een goede zaak zijn. Kan de regering hier een reactie op geven?

Ook willen de leden van de VVD-fractie graag een reactie van de regering op het commentaar van het MKB met betrekking tot het aanmelden tot eigen risicodrager. Aan MKB-bedrijven is eenmalig de mogelijkheid geboden eigen risicodrager te worden. De vraag is of het voor startende bedrijven in een bepaalde sector na 1 juli ook nog mogelijk is van de uittredingsmogelijkheid gebruik te maken. Als dit niet het geval is, stelt het MKB dat deze bedrijven geen gebruik zouden kunnen maken van bijvoorbeeld arrangementen op branche-niveau. Zou er dan geen sprake zijn van rechtsongelijkheid? Graag zien de leden van de VVD-fractie commentaar van de regering hierop.

Ook willen de leden van de VVD-fractie graag commentaar van de regering op het verzoek van het MKB om het openstellen van de mogelijkheid tot het worden van eigenrisicodrager voor kleine bedrijven niet slechts eenmalig, maar vaker (bijvoorbeeld om de twee jaar) open te stellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voornemen te komen tot een wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering in verband met de invoering van branchegewijze premie-differentiatie voor kleine werkgevers vloeit voort uit het Strategisch Akkoord. Het voorstel is echter niet onomstreden. Reeds 38 000 werkgevers hebben bezwaar ingediend tegen het Besluit tot wijziging van het Besluit premiedifferentiatie WAO van 19 november 2002. Ook de regering heeft hier in de memorie van toelichting op gewezen. Het UWV acht de in 2003 voor kleine werkgevers geldende premie feitelijk aan de hoge kant (bijlage brief UWV van 1 juli 2003). Vindt de regering het achteraf gezien logisch dat zoveel werkgevers bezwaar hebben gemaakt of heeft de ontstane commotie de regering verrast?

In dit stadium willen deze leden de regering enkele vragen voorleggen over het voorliggende wetsvoorstel. Meer in het algemeen vragen zij waarop de planning is gericht m.b.t. de overige onderdelen van het WAO-pakket.

Ter regeling van de branchegewijze premiedifferentiatie dacht de regering te kunnen volstaan met het bovengenoemde besluit. De leden van de fractie van de ChristenUnie leiden uit de toelichting af dat met het voorliggende wetsvoorstel de juridische grondslag van de afschaffing van de gedifferentieerde premie nader geëxpliceerd en verduidelijkt moet worden. De rechtbank van Breda heeft in haar uitspraak geoordeeld dat afschaffing van de gedifferentieerde premie als bedoeld in artikel 4a van het besluit een wettelijke grondslag in een formele wet behoeft. Invoering van dit artikel is dus in strijd met hetgeen de wetgever bedoeld heeft te bepalen in artikel 78 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of is overwogen

eerder een wettelijke wijziging te realiseren. Zo nee, waarom niet? Zijn er nog andere redenen voor het indienen van het wetsvoorstel dan het hoge aantal bezwaarschriften? Zijn er momenteel nog beroepszaken aanhangig bij de rechter? Zo ja, waarin verschillen die van de zaak waarover de rechtbank van Breda in november uitspraak heeft gedaan?

Het UWV wijst in zijn commentaar van 1 juli 2003 op het wetsvoorstel dat in het jaar 2002 maar liefst 90% van de kleine werkgevers geen of nauwelijks instroom in de WAO veroorzaakte en acht het dan ook onwaarschijnlijk dat het voorliggende wetsvoorstel tot vermindering van de instroom zal leiden. Het UWV vindt het voorstel om die reden overbodig. Bovendien wordt het arbeidsongeschiktheids criterium aangescherpt. Het percentage kleine werkgevers dat geen instroom in de WAO veroorzaakt zal vermoedelijk nog groter worden en de relevantie van dit wetsvoorstel nog meer afnemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering hierop te reageren.

Daarnaast acht het UWV het voorliggende wetsvoorstel in strijd met het gestelde in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Pemba. Daarin werd namelijk gesteld dat premiedifferentiatie per sector de individuele werkgever onvoldoende zou prikkelen (brief UWV van 1 juli 2003). Ook uit de betreffende Kamerstukken blijkt dat de premiedifferentiatie expliciet werd opgehangen aan het arbeidsongeschiktheidsrisico van de individuele werkgever (bijlage brief van 13 mei 2003). Kan de regering toelichten waarop de verwachting is gebaseerd dat van een branchegewijze premiedifferentiatie nu wel een voldoende prikkelwerking zal uitgaan? Het MKB wijst er ook op dat een verdere verfijning van de differentiatie tot een betere prikkelwerking zou leiden. Wil de regering in dit kader nog ingaan op de stelling dat het wetsvoorstel in strijd is met de wetsgeschiedenis van de wet Pemba?

Tenslotte vraagt het UWV zich af waarom kleine en grote werkgevers qua regelgeving zoveel mogelijk gelijk zouden moeten worden behandeld. Immers, in het Strategisch Akkoord is afgesproken dat de Pemba specifiek voor *kleine* werkgevers zou verdwijnen (bijlage brief van 1 juli 2003). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een toelichting.

In zijn commentaar van 1 juli 2003 reageert het UWV op de juridische kwaliteit van het wetsvoorstel en het daarmee samenhangende ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit premiedifferentiatie WAO. Een branchespecifieke premie berekend en algemeen verbindend verklaard door het UWV is aanmerkelijk veiliger dan de door de regering voorgestelde systematiek. Een besluit van algemene strekking is namelijk niet vatbaar voor bezwaar en beroep, een beschikking is dat wel (artikel 1:3, tweede lid algemene wet bestuursrecht lid 2). Het UWV ontraadt dan ook de voorgestelde systematiek. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe de besluitvorming in het huidige voorstel is vormgegeven. Is er sprake van een beschikking in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht? Zo ja, heeft de regering de door het UWV genoemde risico's onder ogen gezien?

De aanvankelijk gekozen systematiek van invoering van branchegewijze premiedifferentiatie zou volgens het UWV leiden tot onoverkomelijke uitvoeringstechnische problemen vanwege de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2004. Daarop is besloten het bepalen van het werkgeversrisico voor kleine bedrijven te baseren op ramingen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of dit gevolgen heeft voor de premiehoogte. Zijn er later alsnog correcties te voorzien of is dat niet de bedoeling? Graag krijgen deze leden ook inzicht in de te verwachten budgettaire gevolgen van de invoering van de branchegewijze premiedifferentiatie voor kleine werkgevers.

De regering stelt in de Memorie van Toelichting dat de afschaffing van de «trap op trap af»-regeling en de in het kader daarvan gecreëerde delegatiebepaling vanuit het oogpunt van deregulering winst oplevert.

Het UWV stelt echter in zijn commentaar van 1 juli 2003 dat het met het voorliggende wetsvoorstel samenhangende ontwerp-besluit haaks staat op de door het UWV bepleite afschaffing dan wel vereenvoudiging van sectorindeling in het kader van het dereguleringsproject. Bovendien zal het wetsvoorstel door de mogelijkheid van individuele bezwaar- en beroepszaken tot onwenselijke uitwisseling en overdracht van informatie tussen de Belastingdienst en het UWV enerzijds, en Belastingdienst en werkgevers anderzijds leiden. Het UWV berekent namelijk de premie en behandelt bezwaar- en beroepszaken, de Belastingdienst zal in de toekomst het werkgeversloket worden. Dit zal voor verwarring zorgen en geen bijdrage leveren aan de gewenste deregulering. De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in de memorie van toelichting een gedegen onderbouwing van de keuze om af te zien van het hanteren van één premiepercentage WAO voor alle kleine werkgevers, conform het UWV-voorstel. Zij informeren of het ontwerp-besluit op grond van het commentaar van het UWV zodanig is aangepast, dat aan de genoemde bezwaren voldoende tegemoet wordt gekomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag meer inzicht krijgen in de te verwachten kosten voor de uitvoeringsorganisaties. Kan in dit verband worden ingegaan op de verwachting van het UWV dat de systeemaanpassingen UWV-breed op € 500 000 komen (bijlage UWV-commentaar dd 1 juli 2003)?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering meer duidelijkheid te geven met betrekking tot de mogelijkheid om eigen risicodragers te worden. Ontstaat, zeker voor zover het nieuwe bedrijven betreft, geen rechtsongelijkheid als die mogelijkheid slechts eenmalig wordt geboden? Wat vindt de regering van de suggestie om de mogelijkheid van het eigen risicodragen voor kleine bedrijven periodiek, bijvoorbeeld eenmaal per twee jaar, open te stellen?

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel C, artikel 78

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering voorstelt om de zinsnede «op basis van het arbeidsongeschiktheidsrisico» in het tot vijf te vernummeren lid te schrappen. De opslag of korting hoeft namelijk niet per definitie gebaseerd te zijn op het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico van de individuele werkgever. De regering wijst daarbij op het jaar 2003 waarin voor kleine werkgevers de opslag of korting op nihil was gesteld. Het UWV stelt in zijn commentaar van 1 juli 2003 dat deze voorgestelde wijziging niet kan worden gemotiveerd met een verduidelijking van hetgeen op grond van de huidige WAO ook reeds mogelijk is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een reactie op dit punt.

Tevens is het de leden van de fractie van de ChristenUnie niet duidelijk of de regeling, voor het geval een werkgever is aangesloten bij meer dan één sector en er daardoor verschillende opslagen of kortingen moeten worden vastgesteld, voor hem geen negatieve budgettaire gevolgen heeft.

Artikel II

Aan het wetsvoorstel wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2003, dit om alle risico's te vermijden. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of kan worden aangegeven welke gevolgen de recente uitspraak van de rechtbank van Breda heeft. Staat vast dat met de beoogde opzet wordt voorkomen dat werkgevers met

succes hun premiekorting voor 2003 kunnen claimen op grond van de oorspronkelijke wijziging van het Besluit premiedifferentiatie WAO?