

Vergaderjaar 1995–1996

24 483

Wijziging van de Coördinatiewet sociale verzekering en de Werkloosheidswet (franchise Werkloosheidswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Redengeving en plaats van het wetsvoorstel

De hoge werkloosheid en de forse groei van het arbeidsaanbod maken een werkgelegenheids groei van minimaal 350 000 banen, conform de doelstellingen van het regeerakkoord, voor deze kabinetsperiode minimaal noodzakelijk. Gezien de samenstelling van het arbeidsaanbod is het bovendien wenselijk dat naast hoogwaardige werkgelegenheid met name veel eenvoudige banen tot stand komen¹.

Met het oog op de bevordering van de vraag naar met name eenvoudige arbeid is de regering voornemens voor 1996 een aantal maatregelen te nemen die direct van invloed zijn op de loonkosten voor werkgevers. Deze maatregelen betreffen achtereenvolgens²:

- een autonome daling van het percentage van de overhevelings-toeslag met 1.35% (rekening houdend met de terugsluis van de kleinverbruikersheffing op energie, de compensatie voor het vervallen van de werknemerspremie in de ZW en endogene ontwikkelingen daalt de overhevelingstoeslag in 1996 in totaal met 1.75%);
- de introductie van een vermindering van de loonheffing voor de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen voor lonen tot 115% van het minimumloon;
- verhoging van de rijksbijdrage aan de ZfW ten gunste van het werknemersdeel van de procentuele ZfW-premie onder gelijktijdig vervallen van de franchise voor het werkgeversdeel van de ZfW-premie;
- de invoering van een franchise voor het werkgeversdeel van de AWf-premie gefinancierd door een stijging van de marginale werkgeverspremie.

¹ Voor een uitgebreide analyse zij verwezen naar de Sociale Nota 1996, Kamerstukken II, 1995–1996, 24 402, nr. 2.

² Daarnaast worden nog andere maatregelen getroffen zoals bij voorbeeld de vermindering loonheffing voor langdurig werklozen en de fiscale facilitering van het leerlingwezen.

Het onderhavige wetsvoorstel is nauw verbonden met de drie bovengenoemde maatregelen. De ratio achter dit pakket van maatregelen is de volgende. In het regeerakkoord heeft het kabinet aangegeven de gereserveerde middelen voor lastenverlichting met name aan te wenden voor het onderste segment van de arbeidsmarkt. Als modaliteiten zijn daarbij een franchise in het werkgeversdeel van de procentuele premie

voor de Ziekenfondswet danwel een franchise in de overhevelingstoelage genoemd. In een nadere afweging heeft het kabinet besloten om in 1996 de lastenverlichting aan de onderkant vorm te geven door de invoering van de genoemde vermindering van de loonheffing. Daarenboven is gekozen voor een autonome verlaging van het percentage van de overhevelingstoelage.

Gegeven de budgettaire randvoorwaarden en het streven om in 1996 een loonkostenreductie van f 1500,- op minimumloonniveau te realiseren heeft de regering bovendien besloten de franchise in het werkgeversdeel van de ZfW-premie af te schaffen. Daarnaast is besloten een franchise in het werkgeversdeel van de AWF-premie in te voeren. De regering is er zich daarbij van bewust dat de laatst genoemde maatregel het positieve effect van de autonome daling van de overhevelingstoelage op de loonkostenmutatie van de midden- en hogere inkomens mitigeert. Het is evenwel niet zo dat deze andere maatregelen het beleidsmatig beoogde uitgangspunt vormden, waar de effecten van de franchise een verstorende invloed op zouden hebben. Het saldo van het totaal van het samenstel van maatregelen vormt immers de inzet van het te voeren beleid. Zou, met andere woorden, het negatieve effect van de invoering van de AWF-franchise hebben ontbroken, dan zou er navenant minder reden zijn geweest om de lastenverlichting uit hoofde van de overhevelingstoelage op de gepresenteerde hoogte vast te stellen.

De afgelopen jaren zijn met het oog op de bevordering van de vraag naar arbeid verschillende maatregelen genomen. Deze betreffen onder meer de éénmalige rijksbijdrage aan het Algemeen Werkloosheidsfonds in 1994, de terugtrekking van deze rijksbijdrage in 1995 ten gunste van de ZfW waardoor een franchise in het werkgeversdeel van de ZfW-premie kon worden ingevoerd en ten slotte de introductie van de AWF-franchise in 1996. De terugtrekking van de rijksbijdrage uit het AWF-fonds ten gunste van het ZfW-fonds had als doel de lastenverlichting voor werkgevers meer toe te spitsen op de onderkant van de arbeidsmarkt en het bewerkstelligen van een redelijk evenwichtig inkomensbeeld. Gelet op de bezwaren die bij de behandeling van het wetsvoorstel invoering ZfW-franchise door diverse fracties naar voren zijn gebracht en gezien de reeds eerder genoemde budgettaire randvoorwaarden heeft de regering besloten de ZfW-franchise af te schaffen. De afschaffing van de ZfW-franchise is mede mogelijk doordat er met ingang van 1996 (structurele) financiële ruimte is om de hiermee samenhangende negatieve koopkrachteffecten voor de lagere inkomens te neutraliseren. De introductie van de AWF-franchise impliceert een continuering van het in 1995 ingezette beleid gericht op de bevordering van de vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voorts kan hierbij worden opgemerkt dat in het geval er werkgelegenheidsbeleid wordt gevoerd via de sociale verzekeringen de werkloosheidswet het meest voor de hand liggende instrument is vanwege de directe band met de arbeidsmarkt. Nogmaals zij benadrukt dat gegeven de budgettaire randvoorwaarden en het streven naar een significante loonkostenreductie aan de onderkant van de arbeidsmarkt de franchise in de AWF-premie een belangrijk onderdeel vormt van de voorgenomen maatregelen.

2. Omvang franchise en budgettaire consequenties

De beoogde franchise voor het werkgeversdeel van de AWF-premie bedraagt f 26 100,- per jaar ofwel f 100,- per dag. Door gelijktijdig de marginale werkgeverspremie met 3%-punt te verhogen treedt per saldo voor het AWF geen daling van de premie-inkomsten op uit hoofde van de introductie van de franchise. De franchise is gelijk aan de franchise in de WAO-premie.

3. Effect op loonkosten

Zoals reeds in paragraaf 1 aan de orde is gekomen tracht het kabinet de vraag naar met name eenvoudige arbeid via een daling van de loonkosten voor werkgevers te bevorderen. In tabel 1 is voor drie categorieën de totale mutatie (dat wil zeggen inclusief het effect van endogene ontwikkelingen) van loonkosten in 1996 opgenomen. Tevens is de loonkostenreductie in procenten van de loonkosten opgenomen. Mede als gevolg van de voorgenomen maatregelen dalen de loonkosten op minimumniveau met 4,5% ten opzichte van 1995 aflopend tot 0,5% op modaal en 2*modaal niveau.

Tabel 1: Mutatie loonkosten in 1996 (in hfl)

	minimumloon	modaal	2*modaal
totaal	- 1 500	- 400	- 575
w.v. AWF-franchise	- 500	100	875
ot-daling	- 350	- 600	- 1 025
vermindering loonheffing	- 1 185	0	0
afschaffing ZfW-franchise	525	100	0
totaal in procenten van de loonkosten	- 4½	-½	-½

4. De doorbreking van het 50/50 criterium in de premiebetaling

Momenteel is in de WW vastgelegd dat de werkgever en de werknemer zowel voor de wachtgeldpremie als voor de AWF-premie ieder de helft van de totale premielasten draagt. In concreto betekent dat dat beide over dezelfde loonsom hetzelfde bedrag aan premie betalen. Met de invoering van de franchise in het werkgeversdeel van de AWF-premie is een dergelijke 50/50 verdeling op het individuele niveau niet meer realiseerbaar. Immers indien de werkgever een persoon voor deeltijd in dienst heeft en slechts een minimumloon wordt uitbetaald behoeft de werkgever als gevolg van de franchise in het geheel geen AWF-premie te betalen. De betreffende werknemer dient echter wel AWF-premie te betalen. In Artikel II wordt daarom voorgesteld de betreffende bepaling uit de WW (artikel 81, lid 3) zodanig te wijzigen dat bij de totale verdeling op macro-niveau het aandeel in de premies voor het AWF voor zowel de werkgever als de werknemers hetzelfde is.

5. Gevolgen wetsvoorstel

Invoering van een franchise in het werkgeversdeel van de AWF-premie brengt een aantal nadelige consequenties met zich mee. Deze consequenties moeten echter worden gezien in het totaal van de voorgenomen maatregelen waaronder het afschaffen van de franchise in de Zfw-premie. De gevolgen voor de uitvoering en de administratieve lasten voor de werkgever zijn minder vergaand dan bij de franchise in de Zfw-premie het geval was.

Mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik

De voorgestelde franchise in de AWF-premie volgt het model van de reeds bestaande franchiseregeling voor de WAO-premie. Dit brengt met zich mee dat de mogelijkheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik die de WAO-franchiseregeling met zich meebrengt ook voor de AWF-premie gaan gelden. Hierbij moet met name worden gedacht aan de toename van

de profijtelijkheid voor werkgever en werknemer van splitsing van dienstbetrekking. Enige relativering van de mate waarin in de praktijk inderdaad een toename van deze splitsingen zal plaatsvinden is op z'n plaats. Immers het kabinet is voornemens om de AAW en de WAO per 1 januari 1997 te integreren als gevolg waarvan de franchise in de WAO zal komen te vervallen. De eventuele extra impuls tot splitsing die uitgaat van een AWF-franchise is dan volledig komen te vervallen.

Administratieve lasten werkgevers

Invoering van een franchise in het werkgeversdeel van de AWF-premie betekent een systeemwijziging. Anders dan thans het geval is, zullen werkgevers bij het berekenen en inhouden van de AWF-premie moeten werken met afzonderlijke premieloonbegrippen voor het werknemersdeel en het werkgeversdeel. Afhankelijk van de inrichting van de administraties van werkgevers zal dit in een aantal gevallen geen, maar in andere gevallen wel tot een extra administratieve last voor de werkgever leiden. Hierbij zij opgemerkt dat de benodigde administratieve aanpassingen die voortvloeien uit de franchise voor de AWF-premie mee kunnen lopen met andere aanpassingen die voortvloeien uit de voorgestelde maatregelen op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid. Tot slot dient in het oog te worden gehouden dat tegenover de administratieve lastenverzwaring een verlaging van de loonkosten staat uit hoofde van de lastenverlichting voor de werkgever.

II. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel I

In het nieuwe vierde lid van artikel 9 van de Coördinatiewet sociale verzekering wordt de franchise m.b.t. de premieheffing op grond van de Werkloosheidswet geregeld. Deze franchise geldt slechts bij de berekening van het werkgeversaandeel in de premie Werkloosheidswet, voor zover deze aan het Algemeen Werkloosheidsfonds toevloeit.

De tekst komt in de plaats van de thans geldende tekst, die de franchise m.b.t. de premie Ziekenfondswet regelde.

Aangesloten is bij de systematiek, zoals die reeds een reeks van jaren geldt ten aanzien van de franchise m.b.t. de premie op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit wil zeggen dat, in geval meerdere werkgevers inhoudingsplichtig zijn ten aanzien van dezelfde werknemer, elke werkgever de volledige franchise mag toepassen («het bij dezelfde werkgever genoten loon»).

Op het uitgangspunt dat, in geval een dienstbetrekking bestaat ten opzichte van meer dan 1 werkgever, de franchise door elke werkgever afzonderlijk kan worden toegepast, vormt het zevende lid van artikel 9 van de Coördinatiewet sociale verzekering een uitzondering.

Toepassing van dit artikellid komt slechts aan de orde in geval door arbeid bij verschillende werkgevers het totaal van het loon van de werknemer het maximumdagloon te boven gaat. In zodanig geval kan de bedrijfsvereniging tot een nieuwe premievaststelling overgaan, rekening houdende met het totaal aan loon dat door de werknemer is genoten. De door de werkgevers te veel ingehouden en afgedragen premies worden alsdan aan die werkgevers terugbetaald, naar rato van hun aandeel in de totale beloning van de werknemer, met dien verstande dat nu de franchise slechts één maal wordt toegepast. Deze wordt in evenredigheid aan de verschillende werkgevers toebedeeld.

Praktijk is dat de bedrijfsvereniging de regeling van het zevende lid slechts toepast op aanvraag. Dit is thans in het zevende lid vastgelegd,

waarbij is geëxpliciteerd dat een dergelijke aanvraag niet alleen van een werkgever, doch ook van de desbetreffende werknemer afkomstig kan zijn. De teruggave betreft immers deels de door de werkgever te veel ingehouden werknemerspremies, ten aanzien waarvan de werknemer rechthebbende is. Gehandhaafd is, dat de premierestitutie aan en door tussenkomst van de werkgevers plaatsvindt. Voor het overige zijn in het zevende lid slechts de wijzigingen aangebracht die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de wijziging van het vierde lid, alsmede enkele louter tekstuele wijzigingen.

Artikel II

In het nieuwe derde lid van artikel 81 van de Werkloosheidswet wordt geregeld dat de premieopbrengsten voor het AWF op macro-niveau gelijkelijk door zowel werkgevers als werknemers moeten worden gedragen. Dit houdt in dat bij de premievaststelling de AWF-premies voor de werkgever en de werknemer zodanig moeten worden vastgesteld dat de opbrengst van beide groepen gelijk zal zijn.

Artikel III

De in dit artikel neergelegde wetswijziging is van louter technische aard; zij strekt ertoe te voorkomen dat de wijziging van de Coördinatiewet sociale verzekering, zoals vervat in artikel I, ongedaan zou worden gemaakt door een gelijktijdige of latere inwerkingtreding van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.

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