

Vergaderjaar 2004–2005

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 179

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2004

Met deze brief informeer ik u, zoals aangekondigd in mijn brief van 14 oktober (Kamerstukken II 2003/04, 26 448, nr. 158), over het in de wachtgeldfondsen in te voeren model van premiegroepen. Op basis van de commentaren van de sectoren en de uitvoeringsorganisaties ben ik voornemens om een model van premiegroepen in te voeren waarin de hoogte van de premie afhankelijk is van het contract dat de werkgever aan zijn werknemer aanbiedt. Dit model zal leiden tot een beperking van de cyclische werkloosheid en seizoenswerkloosheid.

Zoals ik al eerder heb aangegeven, onderschrijf ik de wenselijkheid van het terugdringen van cyclische werkloosheid. Cyclische werkloosheid verhoogt nu de werkloosheidslasten en wentelt het bedrijfsrisico van de werkgever af op de wachtgeldfondsen. Hierdoor betaalt de werkgever die continuïteit in de organisatie van zijn arbeid aanbrengt en instroom in de WW voorkomt mee aan de WW-lasten die door werkgevers veroorzaakt worden die dit in mindere mate realiseren. Ik ben mij ervan bewust dat de betrokken sectoren moeite hebben met de bestaande regeling cyclische werkloosheid, waarbij werknemers die cyclisch werkloos zijn geen recht meer hebben op een werkloosheidsuitkering. Bovendien is de uitvoering van deze regeling gecompliceerd, vooral omdat de grens tussen seizoenmatige en niet-seizoenmatige arbeid niet altijd duidelijk is. Ook de Raad van Werk en Inkomen (RWI) constateert dat de regeling voor cyclische werkloosheid ongewenste effecten heeft. De RWI acht deze effecten niet in het belang van het optimaal functioneren van de arbeidsmarkt en adviseert premiedifferentiatie door te voeren.

Premiedifferentiatie kan tevens een element zijn van toekomstbestendigheid van de WW. Om die reden zal ik de SER vragen om het in deze brief geuite voornemen te betrekken bij het lopende adviestraject inzake de toekomstbestendigheid van de WW.

In het kader van de keuze voor een vormgeving van premiedifferentiatie zijn ook sociale partners benaderd in de sectoren waar cyclische werkloosheid een rol speelt. Centrale conclusie in deze overleggen is dat in de verschillende sectoren onderkend wordt dat het wenselijk is om cyclische en seizoenmatige werkloosheid terug te dringen, dat de huidige regeling inzake cyclische werkloosheid niet voldoet en dat de invoering van premiedifferentiatie een effectief alternatief kan zijn om cyclische werkloosheid terug te dringen. In deze sectoren bestaat breed draagvlak voor de invoering van een vorm van premiedifferentiatie.

Belangrijke randvoorwaarde bij de invoering van premiedifferentiatie is dat de stimulans die van het systeem uitgaat voldoende effectief moet zijn. De prikkel moet daartoe voldoende gericht en direct zijn en de prikkel moet ook sterk genoeg zijn. Daarnaast moeten de kosten die samen hangen met de uitvoering van het systeem en de administratieve lasten voor werkgevers zo laag mogelijk worden gehouden. Ook moet participatie worden bevorderd doordat enerzijds het in dienst houden van personeel wordt gestimuleerd en eventuele negatieve gevolgen voor het aannemen van personeel beperkt worden.

Op basis van het overleg met de sectoren en de adviezen van UWV en de Belastingdienst die ik terzake heb ontvangen en gelet op deze randvoorwaarden, ben ik voornemens een model van premiegroepen in te voeren, waarbij de premie afhankelijk is van de afgesproken duur van de arbeidsovereenkomst (model 1A in bijgaand overzicht van varianten, bijlage I).

Premiegroepen op basis van de afgesproken duur van het dienstverband

In het model van premiegroepen op basis van contractduur is de hoogte van de premie afhankelijk van de afgesproken duur van de arbeidsovereenkomst. Indien de werkgever een arbeidsovereenkomst van een jaar of langer aangaat, is vanaf de start van de dienstbetrekking de lage premie van toepassing. Zo worden werkgevers beloond die direct een arbeidsovereenkomst van een jaar of langer aanbieden. In alle andere gevallen geldt de hoge premie. De hoge premie is alsnog van toepassing indien een arbeidsovereenkomst van een jaar of langer toch binnen een jaar wordt beëindigd én deze beëindiging tot instroom in de WW leidt. Dit betekent dat de werkgever niet alsnog een hogere premie verschuldigd is als een werknemer met een arbeidsovereenkomst van een jaar of langer binnen een jaar zelf de dienstbetrekking beëindigt. Een dergelijke beëindiging geeft immers gewoonlijk geen recht op een WW-uitkering. Voor werknemers die op basis van een zogeheten 0-uren-contract worden aangenomen, is altijd de hoge premie van toepassing.

De ratio achter het model is dat het risico op instroom in de WW lager is, indien een arbeidsovereenkomst voor langere duur of onbepaalde tijd wordt aangeboden. Dit rechtvaardigt een lagere premie. Daarnaast is ook feitelijk gedurende het jaar waarover de lage premie van toepassing is geweest, geen sprake geweest van instroom in de WW. Gelet op het feit dat de premies ook in de nieuwe systematiek lastendeckend worden vastgesteld zullen de gemiddelde wachtgeldpremies en daarmee dus ook de loonkosten, hierdoor afnemen en zal er binnen de sectoren een verschuiving van lasten optreden van werkgevers die minder instroom in de WW veroorzaken, naar werkgevers die meer instroom in de WW veroorzaken.

Het model van premiegroepen op basis van contractduur heeft een aantal voordelen.

In de eerste plaats geeft het werkgevers een sterke prikkel om continuïteit in de organisatie van de arbeid aan te brengen en seizoenwerkloosheid te

voorkomen. Zo wordt WW-instroom voorkomen, waardoor de wachtgeldlasten, en dus ook de loonkosten, omlaag gaan.

Daarnaast geeft het model op het moment van afsluiten van een arbeidsovereenkomst werkgevers een directe prikkel om werknemers langere tijd in dienst te nemen. Ook worden werkgevers gestimuleerd om de werknemer ten minste een jaar in dienst te houden. Daarbij heeft het model het voordeel dat de beëindiging van een arbeidsovereenkomst binnen een jaar, niet leidt tot een stijging van de premie, tenzij de werknemer op basis van deze beëindiging een WW-uitkering verkrijgt. Eventuele onbillijkheden worden daarmee ondervangen. Voorts hebben UWV en de sector agrarisch bedrijf positieve ervaringen opgedaan met het uitvoeren van (een variant op) dit model.

Het model kan met zeer beperkte administratieve lasten worden doorgevoerd omdat van de werkgever, om in aanmerking te komen voor de lage premie, alleen gevraagd wordt een kopie van de arbeidsovereenkomst in de salarisadministratie te bewaren, indien sprake is van een arbeidsovereenkomst die is afgesloten voor een jaar of langer of voor onbepaalde tijd. Omdat de werkgever vanaf 1 januari 2006 in het kader van de invoering van de nieuwe loonaangiftesystematiek zelf de verschuldigde premies gaat berekenen, is geen aparte informatiestroom tussen de werkgever en UWV of Belastingdienst nodig. De uitvoeringskosten van dit model zijn om deze reden ook zeer beperkt.

Consultatie sectoren en advisering door UWV en de Belastingdienst

De keuze voor dit model is tot stand gekomen na zorgvuldige consultatie van de betrokken sectoren en advisering door UWV en de Belastingdienst. Voor een overzicht van de opvattingen van de betrokken sectororganisaties verwijs ik naar bijlage II. Uit dit overzicht blijkt dat de meningen verdeeld zijn. Van de verschillende varianten kan de gekozen voorkeursvariant op de meeste steun rekenen. UWV en de Belastingdienst hebben aangegeven dat een model van premiegroepen op basis van de afgesproken duur van het dienstverband, vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt eveneens de voorkeur geniet en dat dit model met ingang van 1 januari 2006 kan worden doorgevoerd in samenhang met de invoering van de nieuwe loonaangiftesystematiek.

Met betrekking tot de sectoren Binnenscheepvaart en Grafische industrie is geconcludeerd dat het gelet op de in absolute aantallen geringe omvang van de cyclische werkloosheid, niet in de rede ligt hier het model van premiegroepen in te voeren. Ook is geconcludeerd dat het niet zinvol is dit model in de uitzendbranche door te voeren. Gelet op het zeer hoge percentage tijdelijke contracten zou dit model in de uitzendbranche niet tot differentiatie leiden.

Conclusies

Wanneer ik alle gesprekken met de sectoren in ogenschouw neem, constateer ik dat de noodzaak om de problematiek van cyclische en seizoenwerkloosheid te beperken in alle sectoren onderkend wordt. Ook bestaat er een breed draagvlak voor de invoering van premiedifferentiatie. Ten aanzien van de door mij voorgestelde vormgeving van premiedifferentiatie op basis van contractsduur bestaat in alle sectoren in meer of in mindere mate draagvlak, maar in een aantal sectoren bestaat ook weerstand. Deze weerstand is voor een deel te verklaren vanuit het gegeven dat werkgevers door de invoering van premiegroepen, meer dan nu, geconfronteerd zullen worden met de maatschappelijke kosten die verbonden zijn aan een wijze van bedrijfsvoering, waarbij periodiek terugkerende verminderde bedrijvigheid structureel wordt opgevangen met de WW.

Het lijkt me hoogst ongewenst om, gelet op het ontbreken van eenduidig draagvlak voor één model, geen premiedifferentiatie in te voeren en de huidige regels rondom cyclische werkloosheid in tact te laten (waardoor werknemers bij cyclische werkloosheid geen recht op WW hebben). Dit is geen reëel alternatief omdat het merendeel van de betrokken partijen zich heeft uitgesproken voor een vorm van premiedifferentiatie als alternatief voor de huidige regels rondom cyclische werkloosheid die als gecompliceerd ervaren worden en tot ongewenste effecten kunnen leiden. Daarnaast speelt een rol dat het wenselijk is de huidige diversiteit aan premiegroepen in de wachtgeldfondsen zoveel mogelijk te uniformeren bij de overgang van de premieheffing naar de belastingdienst. De huidige diversiteit aan premiegroepen leidt veelal niet tot een beperking van de instroom in de WW.

Het bieden van «maatwerk», door elke sector zijn eigen voorkeursmodel te bieden, zou om uitvoeringstechnische redenen en gelet op de beoogde terugdringing van seizoenwerkloosheid evenmin een alternatief zijn.

Gelet op het voorgaande ben ik voornemens de invoering van premiegroepen voor te bereiden voor de wachtgeldfondsen Culturele instellingen, Bouw, Schilders- en Agrarisch bedrijf en Horeca Algemeen.

Tijdpad

De invoering van premiegroepen kan worden geregeld via een algemene maatregel van bestuur op grond van het wetsvoorstel Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). De uitwerking van deze amvb, waarin ook andere onderwerpen aangaande de Wfsv geregeld worden, is nog gaande en zal in het voorjaar van 2005 zijn beslag krijgen. Deze planning impliceert tevens dat indien de SER voor 1 april adviseert over de toekomst van de WW en dit advies hiertoe aanleiding geeft, dit nog in de overwegingen meegenomen kan worden.

De invoering van premiegroepen is mogelijk vanaf het moment dat werkgevers, UWV en de Belastingdienst op basis van de Wfsv met de nieuwe loonaangiftesystematiek en de polisadministratie werken. Dit is met ingang van 1 januari 2006 voorzien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Bijlage I: Besproken modellen

In het hierna volgende overzicht worden enkele modellen voor premie-differentiatie in de wachtgeldfondsen besproken die tijdens het overleg met de verschillende sectoren aan de orde geweest zijn. Het eerste model, premiegroepen op basis van de afgesproken duur van de arbeidsovereenkomst, heeft mijn voorkeur en wordt nu verder uitgewerkt. Het tweede model, premiegroepen op basis van feitelijke duur van het dienstverband is aan de orde geweest in de eerste consultatieronde. Bij het derde model worden werkgevers op basis van de door hen veroorzaakte WW-lasten ingedeeld in een risicogroep. Het vierde model, dat uitgaat van een hoge premie bij het opnieuw aannemen van personeel, is door de werkgevers in de bouw als alternatief aangedragen.

Model 1A: Premiegroepen op basis van de afgesproken duur van de arbeidsovereenkomst

Dit model gaat uit van een lage premie voor werknemers met een contractduur van een jaar of langer en een hoge premie voor werknemers met een contract korter dan een jaar. Als de werkgever een dienstbetrekking van een jaar of langer aangaat, is vanaf de start van de dienstbetrekking de lage premie van toepassing. In alle andere gevallen geldt de hoge premie. De hoge premie is ook alsnog van toepassing als een contract van een jaar of langer toch binnen een jaar wordt beëindigd én deze beëindiging tot instroom in de WW leidt.

Transparantie en eenvoud:

Het model is transparant en eenvoudig. De werkgever weet bij aanvang van een arbeidsovereenkomst welk premiepercentage van toepassing is en kan zijn besluitvorming daar op baseren. Ook is het premieregime billijk. Bij beëindiging van een langdurige dienstbetrekking in het eerste jaar blijft de lage premie van toepassing, tenzij de beëindiging leidt tot beroep op de WW.

Effectiviteit:

De prikkel is gericht op het beperken van cyclische en seizoenwerkloosheid. Werkgevers worden gestimuleerd om werknemers voor een jaar of langer in dienst te *nemen*. Ook worden werkgevers gestimuleerd om de werknemer minstens een jaar dienst te *houden*. De prikkel werkt ook direct. Werkgevers worden direct bij aanvang van de arbeidsovereenkomst gestimuleerd om continuïteit te bieden.

Gevolgen arbeidsmarktdynamiek

Mogelijk treden negatieve arbeidsmarkteffecten op doordat kortdurende contracten minder aantrekkelijk worden als gevolg van de hogere loonkosten. Deze negatieve effecten zijn niet gemeld door werkgevers in de agrarische sector, waar men al jaren ervaring heeft met het model. Anderzijds worden de loonkosten voor langer durende arbeidsovereenkomsten lager.

Uitvoerbaarheid:

UWV en de agrarische sector hebben positieve opgedaan ervaring met het uitvoeren van (een variant op) op dit model. UWV en de Belasting-

dienst hebben aangegeven dat het model goed uitvoerbaar is. De uitvoeringskosten zijn hierdoor zeer beperkt.

Administratieve lasten:

Het model leidt niet tot administratieve lasten. Van werkgevers wordt alleen gevraagd een kopie van de arbeidsovereenkomst in de administratie te bewaren indien het een arbeidsovereenkomst betreft van een jaar of langer. Omdat de werkgever vanaf 1 januari 2006 in het kader van de invoering van de nieuwe loonaangiftesystematiek zelf de verschuldigde premies gaat berekenen, is geen aparte informatiestroom tussen de werkgever en UWV of belastingdienst nodig. De uitvoeringskosten van dit model zijn om deze reden ook zeer beperkt.

Model 1B: Premiegroepen op basis van de feitelijke duur van het dienstverband

In dit model geldt een lage premie voor werknemers die een jaar of langer in dienst zijn en een hoge premie gedurende het eerste jaar dat de werknemer in dienst is. Dit model kan als subvariant van het eerste model worden gezien.

Transparantie en eenvoud:

Het model is transparant en eenvoudig. In het eerste jaar van elke arbeidsovereenkomst betaalt de werkgever een hoge premie. Het kan als onbillijk ervaren worden dat werkgevers bij de aanname van nieuw personeel altijd een hoge premie betalen. Ook als de intentie bestond om personeel voor langere tijd in dienst te nemen en te houden.

Effectiviteit:

De prikkel is matig gericht. Werkgevers worden gestimuleerd om werknemers een jaar of langer in dienst te *houden*. De werkgever die de werknemer een jaar in dienst heeft gehouden, wordt beloond met de lagere premie. De prikkel werkt daarmee door op de keuze van de werkgever om iemand al dan niet tijdelijk te ontslaan.

Gevolgen arbeidsmarktdynamiek

Mogelijk treden negatieve arbeidsmarkteffecten op doordat het minder aantrekkelijk wordt om nieuw personeel aan te *nemen* als gevolg van de hogere loonkosten in het aanvangsjaar. Anderzijds worden de loonkosten voor reeds langer lopende arbeidsovereenkomsten lager.

Uitvoerbaarheid:

Het model is moeilijker uitvoerbaar voor UWV en de Belastingdienst, dan het eerste model.

Administratieve lasten:

Het model leidt niet tot administratieve lasten. Nadat het dienstverband een jaar heeft geduurd zal de werkgever zelf de nieuwe premie toepassen. Omdat de werkgever vanaf 1 januari 2006 in het kader van de invoering van de nieuwe loonaangiftesystematiek zelf de verschuldigde premies gaat berekenen, is geen aparte informatiestroom tussen de werkgever en UWV of belastingdienst nodig.

Model 2: Risicogroepen

Uitgangspunt bij dit model is dat werkgevers op basis van hun individueel veroorzaakte WW-lasten worden ingedeeld in een risicogroep met een bepaalde premie. Werkgevers die minder dan gemiddeld verantwoordelijk zijn voor instroom in de WW, worden ingedeeld in een risicogroep met een lagere premie, werkgevers met meer WW-lasten dan gemiddeld in een risicogroep met een hogere premie.

Transparantie en eenvoud:

Het model is minder transparant. De totstandkoming van de premiehoogte is ingewikkeld. De werkgever weet van te voren niet welke premiegevolgen het aannemen en ontslaan van personeel zal hebben. Dit is afhankelijk van het al dan niet in- en uitstromen uit de WW van betrokken werknemer en de conjunctureel bepaalde lasten van de sector als geheel.

Effectiviteit:

Werkgevers worden geprikkeld om werknemers in dienst te *houden*. Er is een directe koppeling tussen de lasten die een werkgever veroorzaakt en de hoogte van de premie. Het model is niet specifiek gericht op het voorkomen van cyclische werkloosheid of seizoenswerkloosheid, maar op alle vormen van werkloosheid. Het model prikkelt niet direct bij aanvang of tijdens een dienstbetrekking, maar pas achteraf als beëindigingen van dienstbetrekkingen al tot WW-instroom hebben geleid. Dit hangt samen met het feit dat de WW-lasten pas 2 jaar later in de premie tot uitdrukking komen.

Gevolgen arbeidsmarktdynamiek

Mogelijk treden negatieve arbeidsmarkteffecten op doordat het voor werkgevers minder aantrekkelijk wordt om (tijdelijk)personeel te ontslaan. Het zal vermoedelijk geen effect of een indirect effect hebben op het aannamegedrag van werkgevers.

Uitvoerbaarheid:

De uitvoering van het model is complex. Dit heeft extra uitvoeringskosten tot gevolg. Dit hangt onder meer samen met het feit dat de werkgever moet worden aangemerkt als medebelanghebbenden bij elke WW-beslissing. Juist in deze sectoren is sprake van veel wisselingen in de (hoogte van) WW-uitkeringen. Bij elke WW-beslissing wordt de werkgever partij in beroep- en bezwaarzaken. Over elke WW-beslissing zal ook een uitwisseling van informatie tussen UWV en de werkgever tot stand komen. Daarnaast zal het voor UWV lastig uitvoerbaar zijn om lasten toe te rekenen aan individuele werkgevers, zeker bij samenloop van uitkeringen, bij deelrechten en bij de overgang naar andere werkgevers. Het ligt niet in de rede een dergelijk complex model op te zetten voor 5 sectoren.

Administratieve belasting:

Omdat de werkgever bij elke WW-beslissing medebelanghebbende wordt, zal hij partij worden bij beroep- en bezwaarzaken en zal bij elke WW-beslissing een uitwisseling van informatie plaats vinden tussen UWV en de werkgever.

Model 3: Hoge premie bij opnieuw aannemen werknemer

In dit door de werkgevers in de Bouw voorgestelde model dragen werkgevers een hoge premie af voor de werknemers die binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld zes maanden) opnieuw in dienst komen na beëindiging van een dienstbetrekking bij dezelfde werkgever.

Transparantie en eenvoud:

Het model is transparant en eenvoudig. De werkgever weet welk premiepercentage van toepassing is als hij personeel opnieuw aanneemt.

Effectiviteit:

De prikkel is allen gericht op het beperken van cyclische werkloosheid. Het model biedt geen oplossing voor seizoenswerkloosheid waarbij afwisselend bij verschillende werkgevers wordt gewerkt.

Gevolgen arbeidsmarktdynamiek

Werkgevers worden gestimuleerd om telkens nieuw personeel korter dan een jaar in dienst te nemen in plaats van (oud-) personeel voor een periode van een jaar of langer in dienst te nemen. Het model zet hierdoor een rem op het weer in dienst nemen van hetzelfde personeel. Voor werknemers die in deze sectoren werkloos geworden zijn, is in dienst treden bij de oude werkgever vaak de aangewezen weg om weer uit de uitkerings-situatie te geraken.

Uitvoerbaarheid:

Werkgevers kunnen met elkaar afspreken (bijvoorbeeld binnen een conglomeraat) om de beurt tijdelijk personeel in dienst te nemen. Via dergelijke carouselconstructies kunnen werkgevers voorkomen dat zij een hoge premie moeten afdragen. De handhaving zal hierdoor problematisch zijn.

Agrarische sector: Uit de tweede consultatieronde kwam naar voren dat de gehele sector Agrarisch bedrijf de invoering van het voorgestelde model steunt onder de voorwaarde dat de lage premie ook van toepassing blijft op kortdurende contracten van scholieren, studenten en huisvrouwen. De agrarische sector wil een groter verschil tussen de hoge en de lage premie dan de voorgestelde verhouding van 1:10.

Culturele sector: In de sector Culturele instellingen gaf een deel van de werkgeversorganisaties aan liever geen premiegroepen op basis van contractduur te willen, maar ermee te kunnen leven mits een ingroei-periode wordt gehanteerd, waarbij een verhouding van 1:7 wordt gehanteerd. Een ander deel van de werkgevers in deze sector ondersteunde het voorgestelde model van harte en vindt een verhouding tussen de hoge en lage premie van 1:10 wenselijk. Werknemersorganisaties in de sector Culturele instellingen vrezen verlies van werkgelegenheid bij werkgevers in deze sector die veel werken met kortdurende contracten en zijn om deze reden tegen elke vorm van premiedifferentiatie.

Bouw: In de Bouw gaven de werknemersorganisaties aan voor het voorgestelde model te zijn. De werkgeversorganisaties in de bouw vrezen dat de mogelijkheden voor het flexibel inzetten en afstoten van personeel hierdoor worden beperkt. Zij pleiten voor een model, waar bij de werkgever alleen een hoge premie betaalt indien hij een werknemer opnieuw in dienst neemt na een periode van werkloosheid. Dit model biedt ruime mogelijkheden voor ontduiking en leidt niet tot een beperking van seizoenwerkloosheid.

Schilders: De werknemersorganisaties in de schildersbranche ondersteunen het voorgestelde model. Werkgevers in de Schildersbranche hebben hun aanvankelijke steun voor een model van premiegroepen ingetrokken omdat ze vrezen dat de mogelijkheden voor het flexibel inzetten en afstoten van personeel hierdoor worden beperkt. Werkgevers pleiten nu voor de invoering van risicogroepen. Dit model is uitvoeringstechnisch zeer complex.

Horeca: In de sector Horeca ondersteunt het merendeel van de werkgevers het model onder de voorwaarde dat de lage premie van toepassing is bij vakantiewerk van studenten en scholieren en tijdens leerwerktrajecten. Werkgevers uit de strandtentexploitatie, die voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de cyclische werkloosheid in de sector Horeca, wijzen de voorstellen af.