

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met aanpassing van de premiedifferentiatie voor de WW en afschaffing van de sectorfondsen

Nader Rapport

21 juni 2019

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met aanpassing van de premiedifferentiatie voor de WW en afschaffing van de sectorfondsen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 april 2019, nr. 2019000721, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 mei 2019, nr. W12.19.0092/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, voorzien van een reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 12 april 2019, no.2019000721, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met aanpassing van de premiedifferentiatie voor de WW en afschaffing van de sectorfondsen, met nota van toelichting.

De Wet arbeidsmarkt in balans regelt onder andere dat de door werkgevers te betalen premie voor de Werkloosheidswet wordt gedifferentieerd naar de vorm van de arbeidsovereenkomst. Voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd betaalt een werkgever een laag percentage aan premie, voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd of flexibele contracten een hoog percentage. Hiermee beoogt de regering primair werkgevers te prikkelen om een werknemer een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Het voorgelegde ontwerpbesluit regelt de hoogte van het premieverschil tussen het lage en hoge percentage, nadere voorwaarden voor de toepassing van het lage premiepercentage, de uitwerking van het afschaffen van de sectorfondsen en enkele technische wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om de WW-premie naar het type contract te differentiëren. De Afdeling concludeert echter dat in de gekozen opzet de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onvoldoende zijn verzekerd en dat de regeling niet fraudebestendig is. Deze knelpunten zijn, zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Belastingdienst, structureel van aard en een inherent gevolg van de gekozen opzet. Verder merkt de Afdeling op dat het verschil in premiepercentage tussen vaste en flexibele contracten vooralsnog onvoldoende objectief is beargumenteerd. Het is verder onduidelijk op welke wijze het voornemen tot het monitoren van de effecten ten uitvoer zal worden gelegd. Al met al is het de vraag of de doelen met de voorgestelde regeling zullen (kunnen) worden bereikt. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de invoering van de voorgestelde regeling te heroverwegen.

1. Inleiding

In het voorstel voor de Wet arbeidsmarkt in balans heeft de regering voorstellen gedaan om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om vaste contracten aan te bieden, zoals het introduceren van een cumulatiegrond als redelijke grond voor ontslag.¹ Een van de voorstellen betreft het differentiëren van de premie in de Werkloosheidswet (WW) naar de vorm van de arbeidsovereenkomst. Voor een werknemer met een vast contract wordt het lage premiepercentage betaald, voor de werknemer met

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 1–2.



een flexibel contract het hoge premiepercentage. Hiermee wordt beoogd de negatieve effecten van flexibele contracten te beperken.²

De Afdeling heeft in het advies over het wetsvoorstel opgemerkt dat de voorgestelde systematiek van premiedifferentiatie naar de aard van het contract op zichzelf als een passende maatregel kan worden beschouwd, maar heeft ook, aan de hand van de verrichte uitvoeringstoetsen van UWV en de Belastingdienst, gewezen op de problematische handhaafbaarheid van de regeling en op uitwijkmogelijkheden.³

Het voorgelegde ontwerpbesluit geeft verdere invulling aan de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregel. Het verschil tussen het lage en het hoge premiepercentage wordt vastgesteld op 5 procentpunten, in overeenstemming met het eerdere in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geuite voornemen daartoe.

Het ontwerpbesluit bepaalt tevens in welke gevallen het aanvankelijk geheven lage percentage, alsnog met terugwerkende kracht moet worden aangepast naar het hoge percentage. Daarnaast regelt het ontwerpbesluit nadere voorwaarden, met name van administratieve aard, voor toepassing van het lage premiepercentage.⁴

De Afdeling gaat hierna nader in op de effectiviteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorgestelde wijze van premiedifferentiatie.

2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Verscheidene keren is door de regering als doel van de premiedifferentiatie geformuleerd het geven van een (financiële) prikkel om het gebruik van het vaste contract aantrekkelijker te maken.⁵ Daarnaast is opgemerkt dat het beprijzen van het hogere werkloosheidsrisico van flexibele arbeidsrelaties en het beroep dat in verband daarmee op de WW wordt gedaan, gezien moet worden als secundair doel.⁶ Elders vermeldt de regering dat het eigenlijke doel van het beprijzen van flexibele contracten is, dat daarmee de keuze welke vorm de arbeidsrelatie krijgt slechts volgt uit de aard van het te verrichten werk, en niet uit kosten- en risicoverschillen tussen vaste en flexibele contracten.⁷

Uit de wetsgeschiedenis en het voorliggende ontwerpbesluit maakt de Afdeling derhalve op dat zowel de prikkelwerking ten behoeve van het vaste contract, als het beprijzen van het verhoogde WW-lasten bij flexibele contracten, doelen zijn die beide worden nagestreefd met de differentiatie van de WW-premie.

De Afdeling merkt tegen deze achtergrond het volgende op.

a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans is door het UWV en Belastingdienst reeds gewezen op uitvoerings- en handhavingsproblemen bij de voorgestelde regeling.

De thans uitgevoerde uitvoeringstoetsen van deze instanties laten zien dat de maatregel grote gevolgen heeft voor de loonaangifteketen. Er treden majeure wijzigingen op in de gegevens die werkgevers moeten verschaffen over de gehanteerde contracten. Daarnaast dienen de processen van de Belastingdienst en het UWV de herziening van het lage premiepercentage naar het hoge premiepercentage te kunnen begeleiden. Uit de uitvoeringstoets van het UWV blijkt dat dit slechts uitvoerbaar is, indien fouten in dat proces reeds op voorhand worden geaccepteerd.

De Belastingdienst merkt op dat zij niet kan beoordelen of de feitelijke afspraken tussen werknemers en werkgever afwijken van de in de loonaangifte opgevoerde contracten, en dat de regeling daarmee

² Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 5.

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 33–34. Anders dan het aanbieden van een vast contract kan deze maatregel het effect hebben dat werkgevers de werkzaamheden anders gaan organiseren. Weliswaar wordt er een prijsprikkel geïntroduceerd om niet langer te kiezen voor flexibele contracten, maar hierdoor bestaat ook het risico dat niet wordt gekozen voor vaste contracten, maar voor zzp-constructies.

⁴ Het gaat hierbij om opname van een afschrift van de schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en bescheiden inzake de loonstrook in de loonadministratie, het uitzonderen van arbeidsovereenkomsten waarop een uitzendbeding van kracht is van toekenning van het lage premiepercentage, en het verplichtstellen dat de arbeidsovereenkomst van de betrokkene die de beroepspraktijkopleiding volgt van de beroepsbegeleidende leerweg is ondertekend door alle betrokken partijen en voorzien is van een dagtekening, wil het lage premiepercentage worden toegekend.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 76, en nr. 4, p. 34, evenals de nota van toelichting bij voorliggend ontwerpbesluit, p. 6.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, D, p. 37, respectievelijk Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 82.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 2.

niet fraudebestendig is.⁸ Het UWV merkt tevens op dat een aantal risico's en onvolkomenheden op voorhand geaccepteerd moet worden. Een foutloze uitvoering is naar het oordeel van het UWV niet alleen kort na de invoering, maar ook structureel niet mogelijk. Voor de handhaving zijn de administraties in de loonaangifte van werkgevers en de eigen uitkeringsadministraties van het UWV van belang. Deze administraties bieden echter geen volledig, foutloos en actueel inzicht in de zeer complexe werkelijkheid. Zij zijn immers primair gericht op de heffing van loonbelasting en premies en niet ingericht op het vangen van de genuanceerde en uiteenlopende situaties die zich voordoen bij de sluiting van diverse dienstverbanden in relatie tot de beëindiging daarvan.⁹

Dit betekent dat de verantwoordelijkheid en de risico's om tot een juiste beoordeling te komen en ook gaandeweg te blijven volgen of (nog) aan de voorwaarden voor toepassing van het lage premiepercentage wordt voldaan, in belangrijke mate bij de werkgever worden gelegd. Het is daarbij aan de werkgever om tijdig het initiatief te nemen om wijzigingen te melden. Er is weliswaar voorzien in signalering aan de werkgever dat mogelijk herziening plaats moet vinden, maar het UWV geeft zelf aan dat daarbij niet van volledigheid mag worden uitgegaan, omdat het UWV niet in staat is die signalering foutloos uit te voeren. Het risico van de aanwezigheid van onjuistheden wordt uiteindelijk neergelegd bij de werkgever.

Met de Afdeling constateer ik dat de introductie van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract een grote opgave is voor het UWV en de Belastingdienst. Ook voor werkgevers geldt dat zij zich moeten voorbereiden op een aantal wijzigingen per 2020, bijvoorbeeld in de gegevens die zij in de loonaangifte moeten doorgeven aan de Belastingdienst. Dat alles noopt tot een zorgvuldig proces van in- en uitvoering van de nieuwe WW-premiesystematiek.

Naar mijn overtuiging is die zorgvuldigheid voldoende geborgd. Zowel in de regelgeving als in de uitwerking en uitvoering daarvan zijn daartoe voldoende waarborgen opgenomen. Belangrijke onderbouwing daarvoor is de uitwerking van de wijzigingen in de loonaangifte per 2020. In nauwe samenwerking met ontwikkelaars van salarisssoftware is gekomen tot een vormgeving van de loonaangifte die, gegeven de inhoud van de regeling, naar het oordeel van partijen de premiesystematiek voor werkgevers zo toegankelijk en handzaam mogelijk maakt. Ook zijn er tientallen nieuwe poort- en terugkoppelcontroles in de systemen van de loonaangifte opgenomen om ervoor te zorgen dat de juiste WW-premies worden afgedragen en er geen fouten in de loonaangifte optreden. De Belastingdienst ligt op koers om de definitieve gegevensspecificaties voor 2020 in de eerste week van juli a.s. te publiceren. Ook op andere gebieden wordt volop ingezet op een succesvolle transitie naar de nieuwe premiesystematiek, waaronder op het gebied van communicatie, gedragsinzichten, monitoring, en gegevensuitwisseling tussen het UWV en de Belastingdienst.

De Afdeling heeft ten aanzien van de handhaafbaarheid van de regeling zorgen geuit. De handhaafbaarheid is inderdaad van groot belang – de effectiviteit van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract valt of staat bij de naleving ervan door werkgevers en toezicht en handhaving daarop binnen de loonaangifteketen door UWV en Belastingdienst – en, anders dan de Afdeling, ben ik van mening dat deze voldoende gewaarborgd is. In het nader rapport bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans¹⁰ is reeds ingegaan op de belangrijkste maatregelen op dat gebied: de risicogerichte boekenonderzoeken van de Belastingdienst, de in het onderhavige besluit geregelde herzieningssituaties waarbij met terugwerkende kracht de hoge WW-premie geldt, en de vermelding van de contractvorm op de loonstrook. Dit zal kwaadwillende werkgevers er echter niet van weerhouden om op zoek te gaan naar manieren om de hoge WW-premie te ontduiken. Het is bijvoorbeeld theoretisch mogelijk dat een werkgever een – mede door de werknemer ondertekende – arbeidsovereenkomst in zijn administratie bewaart die niet overeenstemt met de werkelijkheid. Er is dan sprake van valsheid in geschrifte, een delict waarvoor strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden. In aansluiting op de uitvoeringstoetsen van het UWV en de Belastingdienst, benadruk ik dat wanneer werkgever en werknemer onder één hoedje spelen, fraude zeer lastig is aan te tonen. De straf is echter hoog (een maximale gevangenisstraf van zes jaar) en vormt daarmee een drempel om tot fraude over te gaan.

Uiteraard gebeurt er in de loonaangifteketen veel meer dan hierboven beschreven. De handhaving van de Belastingdienst kent een breed scala aan instrumenten, uiteenlopend van actieve en duidelijke communicatie; goede dienstverlening om werkgevers in staat te stellen om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen; tot aan het risicogericht en zichtbaar toezicht in de vorm van boekenonderzoeken. De aanpak bij het toezicht is als volgt. Via aselecte steekproeven wordt onderzoek uitgevoerd

⁸ De uitvoeringstoets van de Belastingdienst gaat over drie verschillende wetgevingsproducten. Als de Afdeling het goed ziet, oordeelt de Belastingdienst met name over de mogelijkheden om toezicht te houden op de feitelijke afspraken tussen werkgever en werknemer negatief. Dat werkt, via het tevens aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit houdende nadere regels over oproepkrachten, door naar de premiedifferentiatie in dit ontwerpbesluit.

⁹ Op de uitvoeringsproblematiek van herziening wordt hierna onder b afzonderlijk ingegaan.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 35 074 nr. 4.

en vindt zo nodig correctie plaats, in voorkomende gevallen met boete. Tevens worden op basis van de uitkomsten van de steekproeven handavingsrisico's in beeld gebracht en een risicomix voor het toezicht bepaald. Met de risicomix als basis vindt weging en selectie plaats voor het uitvoeren van boekenonderzoeken. In aanvulling op de individueel gerichte aanpak kent de Belastingdienst ook de meer themagewijze onderzoeken. Onderwerpen met een meer dan gemiddeld risico en/of omvang lenen zich voor deze vorm van onderzoek. De controleprotocollen van de Belastingdienst worden aangepast aan deze nieuwe regeling.

b. Herziening van het lage premiepercentage

Het ontwerpbesluit regelt wanneer en onder welke voorwaarden er sprake is van heffing van het lage premiepercentage. Om de mogelijkheden tot het omzeilen van het hoge premiepercentage te verminderen dan wel uit te sluiten,¹¹ regelt het ontwerpbesluit dat met terugwerkende kracht alsnog het hoge premiepercentage kan worden geheven. Het gaat hierbij om de volgende situaties:

- e. wanneer de (vaste) dienstbetrekking binnen twee maanden na aanvang van die dienstbetrekking is geëindigd;*
- f. wanneer de uren waarvoor loon wordt betaald de contractueel overeengekomen uren met meer dan 30% overstijgen, waarbij fulltime arbeidsovereenkomsten zijn uitgezonderd van deze regel;*
- g. wanneer de werknemer binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering ontvangt;*
- h. wanneer de werknemer een WW-uitkering krijgt toegekend, terwijl maximaal een jaar eerder bij dezelfde werkgever het lage percentage moest worden herzien op grond van onderdeel c.*

De Afdeling onderkent, gegeven de gekozen opzet, de noodzaak om een voorziening te treffen om het omzeilen van het hoge premiepercentage te voorkomen. Om een dergelijke voorziening effectief en gericht in te kunnen zetten, zou deze zeer gedetailleerd moeten worden opgezet. De thans opgenomen voorziening voldoet daaraan vooralsnog niet. Zij zou meer mogelijkheden tot afwijking moeten bieden in gevallen waarin haar toepassing ongenueanceerd uitvalt.¹²

Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regeling. Uit de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst komt naar voren dat voor de handhaving van de thans voorgestelde herzieningsregeling al grote problemen zijn te voorzien. De Belastingdienst is niet in staat zelfstandig te beoordelen of herziening van het premiepercentage nodig is. De Belastingdienst is daarvoor afhankelijk van het UWV, die de Belastingdienst daarover informeert. Het UWV maakt echter in zijn uitvoeringstoets duidelijk dat hij het genereren van deze attenderingen en het verzenden van kopieën van beschikkingen niet foutloos en ook niet klantvriendelijk kan uitvoeren.

Weliswaar is de opzet van de herzieningsregeling vanuit handavingsperspectief te begrijpen, maar deze opzet doet in de uitkomsten daarvan af aan de effectiviteit van de regeling voor werkgevers. Het burgerperspectief raakt hiermee op een tweede spoor.

De Afdeling concludeert dat de in het ontwerpbesluit opgenomen criteria voor herziening van het lage premiepercentage enerzijds onvoldoende zijn toegesneden op het doel ervan, en anderzijds in deze vorm onvoldoende uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

In dit verband wordt hierbij in herinnering gebracht dat uitvoeringsorganisaties steeds zwaarder belast worden, met meer en ingewikkelder taken, en dat veel uitvoeringsorganisaties inmiddels meer in het algemeen aangeven over de grenzen van hun kunnen heen te schieten.¹³ Dit noopt tot realistische ambities die in overeenstemming zijn met wat voor uitvoeringsorganisaties in de praktijk nog

¹¹ Toelichting, paragraaf 1.

¹² Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de werkgever een vast contract aanbiedt aan een werknemer, waarbij de werknemer in de eerste twee maanden van de dienstbetrekking het initiatief neemt om de dienstbetrekking niet door te zetten of de werkgever een dringende reden geeft om de dienstbetrekking op te zeggen. Hierbij ligt het niet in de rede om aan te nemen dat de werkgever het hoge premiepercentage heeft geprobeerd te omzeilen. Eenzelfde situatie kan zich ook voordoen na de eerste twee maanden (tot een jaar na aanvang van de dienstbetrekking), indien na beëindiging van de arbeidsovereenkomst er een WW-recht tot uitkering komt. Hoewel een dringende reden tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst meestal leidt tot blijvende weigering van (het tot uitkering komen) van het WW-recht, is dat niet altijd het geval (vergelijk artikel 27, achtste lid, WW). Hierdoor kan de werkgever financieel worden geraakt zonder daar enige aanleiding toe te hebben gegeven. In de memorie van antwoord bij de behandeling van het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans is dit onderkend (Kamerstukken II 2018/19, 35 074, D, p. 73). Ook kunnen, op initiatief van de werkgever, de werkgever en werknemer binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking overeenkomen dat de werknemer met een vast contract minder uren gaat werken, tegen een lager loon. De werknemer staat, behoudens mogelijke uitzonderlijke situaties, in zijn recht om hieraan niet mee te werken. In dit geval kan er recht op een WW-uitkering ontstaan. Ook in deze situatie is het beoogde doel van de maatregel bereikt, terwijl de werkgever alsnog het hoge premiepercentage moet betalen.

¹³ Zie in dit verband de adviezen van de Afdeling over de Miljoenennota's 2018 en 2019 (Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 4).

uitvoerbaar en handhaafbaar is. Gelet op de uitvoeringsproblemen waarmee die organisaties nu al worden geconfronteerd, is voorzichtigheid dan ook geboden. Dit geldt zeker ten aanzien van de voorliggende regeling, gelet op de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst.

Dit klemmt in dit geval te meer, nu uit de opzet van de regeling zelf ook al grote knelpunten naar voren komen. In de eerste plaats zal een grote hoeveelheid contracten beoordeeld moeten worden, waarbij bovendien sprake is van een grote variëteit aan verschillende typen contracten. In de tweede plaats zal de feitelijke uitvoering van de individuele overeenkomst moeten worden beoordeeld. Zelfs van uitvoeringsorganisaties die er goed voorstaan, zal moeilijk kunnen worden verwacht dat die een dergelijke regeling naar behoren zullen kunnen uitvoeren.

De kritiek van de Afdeling op de herzieningssituaties – enerzijds dat zij onvoldoende zouden zijn toegesneden op het doel ervan, en anderzijds dat zij onvoldoende uitvoerbaar en handhaafbaar zouden zijn – reflecteert de balans die de regering heeft gepoogd te vinden tussen doelbereik en uitvoerbaarheid. Perfect doelbereik, waarbij in alle gevallen alle feiten en omstandigheden van het geval in ogenschouw worden genomen, zou resulteren in een evident onuitvoerbaar regeling; perfecte eenvoud zou daarentegen een hoog risico op omzeiling tot gevolg hebben. De regering heeft beoogd een middenweg te kiezen tussen deze uitersten. Het aantal gevallen waarin de herzieningssituaties tot onbillijke uitkomsten kunnen leiden, zoals door de Afdeling geïllustreerd in voetnoot 12, zal naar verwachting beperkt zijn, dan wel slechts leiden tot een beperkte premiestijging (bij beëindiging binnen twee maanden zal het na te betalen premiebedrag immers beperkt zijn).

Ik erken evenwel dat de herzieningssituaties de complexiteit van de regeling behoorlijk vergroten en dat zij vooral voor het UWV uitvoeringslast veroorzaken. Dat is met name het geval voor de twee herzieningssituaties die verband houden met het toekennen van een WW-uitkering. Het UWV heeft in zijn uitvoeringstoets aangegeven niet te kunnen voorkomen dat er in dat proces fouten optreden. Vooral op het moment van invoering leidt dit tot een stapeling van complexiteit: vanaf 2020 zullen uitvoeringsorganisaties, werkgevers en softwareontwikkelaars de nieuwe systematiek moeten inregelen – op zichzelf al een omvangrijke klus die van alle partijen veel aandacht en capaciteit opeisen – en de herzieningssituaties, met name die gerelateerd aan WW-uitkeringen, voegen daar veel complexiteit aan toe. Daarnaast wordt het risico op fouten direct na invoering vergroot doordat het UWV op dat moment nog niet beschikt over de correcte loonaangiften van de eerste maanden waarin de gegevens zijn opgenomen die werkgevers per 2020 moeten doorgeven aan de Belastingdienst. Dat gegeven is, gelet op het advies van de Afdeling, voor mij reden om te kiezen voor een getrapte inwerkingtreding van de herzieningssituaties. Concreet betekent dit dat herzieningssituaties 3 en 4 (door de Afdeling aangeduid als c en d) niet per 2020 in werking zullen treden, dat het UWV voor deze situaties nog geen kopieën van WW-beschikkingen zal gaan versturen, en dat werkgevers in deze situaties de lage premie niet hoeven te herzien. Hiertoe is na artikel I, onderdeel E, een onderdeel ingevoegd met een versie van artikel 2.3 van het Besluit Wfsv, waarin deze herzieningssituaties niet zijn opgenomen. Het onderdeel met de versie van dat artikel waarin deze herzieningssituaties wel zijn opgenomen (onderdeel F) zal vooralsnog niet in werking treden. Artikel III (inwerkingtreding) en de algemene en artikelsgewijze toelichting zijn met het oog hierop aangevuld.

Deze getrapte invoering betekent voor 2020 een aanmerkelijke vereenvoudiging die het UWV, de Belastingdienst, en werkgevers in staat stelt om te focussen op de invoering van de hoofdregel van de premiesystematiek en de twee herzieningssituaties die door werkgevers zelf te onderkennen zijn. Op deze manier worden de uitvoeringsrisico's op het moment van invoering beperkt. Uiteraard staat daar het risico op omzeiling van de hoge premie tegenover. Ik acht dit aanvaardbaar omdat naar verwachting de risico's verbonden aan deze twee herzieningssituaties beperkter zijn dan de andere twee herzieningssituaties die wel in werking treden, terwijl de uitvoeringslasten en -risico's die aan de eerstgenoemde herzieningssituaties verbonden juist groot zijn. Latere invoering geeft ook de mogelijkheid om de omvang van de risico's op omzeiling in kaart te brengen. Ik zal dan ook extra gaan inzetten op het monitoren van mogelijke afwijking van de hoge premie en hier specifiek onderzoek naar laten verrichten. Dat onderzoek zal begin 2021 plaatsvinden omdat vanaf dat moment de eerste ervaringen met de nieuwe systematiek bekend zijn. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek zal ik besluiten of, en zo ja wanneer, de betreffende herzieningssituaties alsnog in werking treden.

c. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om de WW-premie naar de aard van het contract te differentiëren. Zij concludeert echter dat een gedegen uitvoering niet is verzekerd en dat de regeling niet fraudebestendig is. Deze knelpunten zijn, zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst, structureel van aard en een inherent gevolg van de gekozen opzet. Om tot een eenvoudig uitvoerbare regeling inzake premiedifferentiatie te komen, zullen concessies gedaan moeten worden aan de mate

waarin de beoogde doelen zullen kunnen worden bereikt. Dat betekent dat de ambities zullen moeten worden bijgesteld.

Zoals hierboven beschreven is het advies van de Afdeling voor mij aanleiding om te kiezen voor een getrapte invoering van de herzieningssituaties. Daarmee accepteert het kabinet, omwille van betere uitvoerbaarheid, in eerste instantie een hoger risico op omzeiling. Dat risico wordt op zijn beurt beheerst door extra in te zetten op monitoring en in 2021 te bezien of inwerkingtreding van de twee aan de WW gerelateerde herzieningssituaties alsnog aan de orde is.

3. Verschil tussen het lage en hoge premiepercentage

In het ontwerpbesluit wordt het verschil tussen het hoge premiepercentage en het lage premiepercentage vastgesteld op 5 procentpunten. Hiermee wordt volgens de toelichting aansluiting gezocht bij de mate waarin werknemers met een flexibel contract een beroep doen op de WW, ten opzichte van werknemers met een vast contract. Zoals de regering zelf opmerkt, is onduidelijk wat de precieze effecten zijn van dit percentage. Beoogd is om de verhouding zo vast te stellen dat de maatregel prikkelt om een vast contract aan te bieden, maar geen drempel opwerpt om nieuwe werknemers in dienst te nemen. Het effect zal worden gemonitord en zo nodig zal het verschil worden bijgesteld.¹⁴

Uit de toelichting blijkt dat thans nog niet geheel duidelijk is in welke mate flexibele contracten leiden tot meer WW-lasten. Weliswaar is duidelijk dat deze leiden tot een grotere instroom in de WW, maar dat is op zichzelf onvoldoende om te kunnen constateren dat daarmee ook de WW-lasten toenemen. Er zal immers ook rekening moeten worden gehouden met eventuele verschillen in beloning tussen de vaste en flexibele contracten, en met de duur van de werkloosheid. Daarnaast kan de conjunctuur een rol spelen. Uit een eerdere analyse van het UWV werd in 2010 geconcludeerd dat het beslag op de WW van een werknemer met een flexibel contract, twee maal zo groot is ten opzichte van werknemers met een vast contract.¹⁵ Een motivering van het gekozen verschil in premiehoogte die rekening houdt met deze aspecten ontbreekt vooralsnog.

Hierdoor kan niet worden beoordeeld hoe realistisch het gekozen verschil tussen het hoge en het lage premiepercentage is. Omdat onduidelijk is welke financiële last thans voortvloeit uit verschillen tussen vaste en tijdelijke contracten is ook onduidelijk of, en zo ja in welke mate, van de premiedifferentiatie een prikkelwerking uitgaat.

Daarbij is het volgens de Afdeling voorts de vraag, op welke wijze de effecten van de regeling kunnen worden gemonitord en geëvalueerd. Zij kan zich voorstellen dat de financiële lasten voor de verschillende typen contracten kunnen worden vastgesteld. Het lijkt echter ingewikkeld op welke wijze de beoogde prikkelwerking gemonitord kan worden. Dit temeer nu ook verschillende andere maatregelen van het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans invloed zullen hebben op het gebruik van de verschillende contractvormen. Daarnaast zullen mogelijk ook andere factoren een rol spelen, zoals een conjunctuurbeweging. De Afdeling acht het daarom aangewezen om reeds nu de opzet, criteria en methodologie van de monitoring van de effecten van deze maatregel in de toelichting duidelijk te maken.

De Afdeling concludeert dat onduidelijk is of met de regeling de beoogde doelen zullen worden bereikt. Dit terwijl de maatregel gepaard gaat met een lastenverzwaring,¹⁶ en dat met het vervallen van de sectorindeling ook de voordelen daarvan vervallen.¹⁷ Bovendien is onduidelijk op welke wijze de effecten van de regeling kunnen worden gemonitord en geëvalueerd.

De regering heeft zich, zoals de Afdeling constateert, ten doel gesteld om met de introductie van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract een prikkel te introduceren voor werkgevers om werknemers een vast contract aan te bieden. Daarbij merkt de Afdeling terecht op dat van tevoren niet kwantitatief kan worden voorspeld wat de optimale omvang van de premieprikkel is. Daarom heeft de regering ervoor gekozen om het beroep op de WW vanuit vaste, respectievelijk flexibele

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 81–82.

¹⁵ UWV (2010) Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op de WW.

¹⁶ Naast de op zichzelf staande hogere administratieve lasten, valt tevens te verwachten dat er meer juridische procedures worden gevoerd, doordat een gedeelte van de werkgevers belanghebbende wordt bij het besluit om aan een werknemer een WW-uitkering toe te kennen.

¹⁷ Over de effecten van sectorpremies is weinig bekend. Vanuit een kwalitatieve inschatting wordt geconcludeerd dat de prikkelwerking beperkt en betrekkelijk ongericht is. Zie Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 329, bijlage 3. Het vervallen van de sectorindeling neemt deze prikkels, hoe klein ook, weg en leidt voor werkgevers in voorkomend geval tot het stijgen dan wel het dalen van premies, afhankelijk van de sector waarin de werkgever was ingedeeld. Ook uit de internetconsultatie bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans en voorliggend ontwerpbesluit is een breed draagvlak te destilleren voor het in stand houden van de sectorindeling (Ook de SER zag eerder geen aanleiding om de sectorindeling op te heffen: Advies 15/02, Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren: Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet, SER).



contracten als uitgangspunt te nemen voor het initiële verschil tussen de hoge en de lage premie.

De Afdeling stelt dat niet geheel duidelijk is in welke mate flexibele contracten leiden tot meer WW-lasten. Die stelling onderschrijf ik niet. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat niet alleen de WW-instroom (in aantallen personen) vanuit flexibele contracten groter is dan vanuit vaste contracten, maar ook het beroep op de WW gecorrigeerd voor de duur en de hoogte van de uitkering. Dat dit verschil niet eenduidig te beschrijven is als gevolg van conjunctuurinvloeden, verschillende definities, en verschillende onderzoeksmethoden, doet daar niet aan af. Paragraaf 1 van de nota van toelichting is aangevuld om dit duidelijker toe te lichten.

De Afdeling merkt terecht op dat de introductie van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen. Het gaat daarbij niet alleen om de andere onderdelen van de Wet arbeidsmarkt in balans, maar ook om het breder pakket aan maatregelen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld op het gebied van zzp en loondoorbetaling bij ziekte. Desondanks zal in de monitoring en evaluatie, voor zover mogelijk, ook specifiek gekeken worden naar het effect van de WW-premiedifferentiatie. De monitoring zal primair bestaan uit het volgen van de ontwikkeling van het aandeel vaste en flexibele contracten per sector. Het UWV zal daar periodiek analyses van maken. De opzet en methodologie van de wetsevaluatie zullen te zijner tijd worden vastgesteld.

Tot slot merk ik op dat het feit dat vooraf het effect van de premieprikkel nog niet kwantitatief kan worden voorspeld, geen reden moet zijn om de prikkel niet in te voeren. Het is inherent aan het maken van nieuw beleid, zeker innovatief beleid, dat uit de praktijk zal moeten blijken hoe zaken uitpakken. Duidelijk is in ieder geval dat de WW-premiedifferentiatie, tezamen met andere maatregelen uit de Wet arbeidsmarkt in balans, zoals de invoering van de cumulatiegrond in het ontslagrecht en de transitievergoeding vanaf dag één, het verschil tussen vaste en flexibele contracten verkleint.

4. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om de WW-premie naar de aard van het contract te differentiëren. Zij concludeert echter dat een gedegen uitvoering niet is verzekerd en dat de regeling niet fraudebestendig is. Deze knelpunten zijn, zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst, structureel van aard en een inherent gevolg van de gekozen opzet.

Bovendien is niet alleen onduidelijk of met de regeling de beoogde doelen zullen worden bereikt, maar ook of, en op welke wijze de effecten van de regeling kunnen worden gemonitord en geëvalueerd. Daardoor is het ook niet helder, laat staan vanzelfsprekend, of de doelstellingen van deze maatregel in de toekomst wél zullen kunnen worden behaald. Daar komt bij dat de maatregel ook nog eens gepaard gaat met een lastenverzwaring, en dat met het vervallen van de sectorindeling ook de voordelen daarvan vervallen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de invoering van de voorgestelde regeling te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

Ik dank de Afdeling voor het uitgebrachte advies en heb, zoals hierboven beschreven, gekozen voor een getrapte inwerkingtreding van de herzieningssituaties om aan een deel van de genoemde bezwaren tegemoet te komen. Ook is de nota van toelichting aangevuld om het verschil tussen de hoge en de lage premie duidelijker te onderbouwen.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een technische omissie te herstellen in artikel I, onderdeel F, in het vierde lid van artikel 2.3. Verzuimd was om het toekennen van een WW-uitkering bij werktijdverkorting uit te zonderen van de herzieningssituaties die betrekking hebben op een WW-uitkering. Deze uitzondering is nu toegevoegd. De artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel is hierop aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees.*



Advies Raad van State

No. W12.19.0092/III

's-Gravenhage, 16 mei 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 april 2019, no. 2019000721, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met aanpassing van de premiedifferentiatie voor de WW en afschaffing van de sectorfondsen, met nota van toelichting.

De Wet arbeidsmarkt in balans regelt onder andere dat de door werkgevers te betalen premie voor de Werkloosheidswet wordt gedifferentieerd naar de vorm van de arbeidsovereenkomst. Voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd betaalt een werkgever een laag percentage aan premie, voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd of flexibele contracten een hoog percentage. Hiermee beoogt de regering primair werkgevers te prikkelen om een werknemer een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Het voorgelegde ontwerpbesluit regelt de hoogte van het premieverschil tussen het lage en hoge percentage, nadere voorwaarden voor de toepassing van het lage premiepercentage, de uitwerking van het afschaffen van de sectorfondsen en enkele technische wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om de WW-premie naar het type contract te differentiëren. De Afdeling concludeert echter dat in de gekozen opzet de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onvoldoende zijn verzekerd en dat de regeling niet fraudebestendig is. Deze knelpunten zijn, zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en Belastingdienst, structureel van aard en een inherent gevolg van de gekozen opzet. Verder merkt de Afdeling op dat het verschil in premiepercentage tussen vaste en flexibele contracten vooralsnog onvoldoende objectief is beargumenteerd. Het is verder onduidelijk op welke wijze het voornemen tot het monitoren van de effecten ten uitvoer zal worden gelegd. Al met al is het de vraag of de doelen met de voorgestelde regeling zullen (kunnen) worden bereikt. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de invoering van de voorgestelde regeling te heroverwegen.

1. Inleiding

In het voorstel voor de Wet arbeidsmarkt in balans heeft de regering voorstellen gedaan om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om vaste contracten aan te bieden, zoals het introduceren van een cumulatiegrond als redelijke grond voor ontslag.¹ Eén van de voorstellen betreft het differentiëren van de premie in de Werkloosheidswet (WW) naar de vorm van de arbeidsovereenkomst. Voor een werknemer met een vast contract wordt het lage premiepercentage betaald, voor de werknemer met een flexibel contract het hoge premiepercentage. Hiermee wordt beoogd de negatieve effecten van flexibele contracten te beperken.²

De Afdeling heeft in het advies over het wetsvoorstel opgemerkt dat de voorgestelde systematiek van premiedifferentiatie naar de aard van het contract op zichzelf als een passende maatregel kan worden beschouwd, maar heeft ook, aan de hand van de verrichte uitvoeringstoetsen van UWV en de Belastingdienst, gewezen op de problematische handhaafbaarheid van de regeling en op uitwijkmogelijkheden.³

Het voorgelegde ontwerpbesluit geeft verdere invulling aan de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregel. Het verschil tussen het lage en het hoge premiepercentage wordt vastgesteld op 5 procentpunten, in overeenstemming met het eerdere in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geuite voornemen daartoe.

Het ontwerpbesluit bepaalt tevens in welke gevallen het aanvankelijk geheven lage percentage, alsnog met terugwerkende kracht moet worden aangepast naar het hoge percentage. Daarnaast regelt het

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 1–2.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 5.

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 4, p. 33–34. Anders dan het aanbieden van een vast contract kan deze maatregel het effect hebben dat werkgevers de werkzaamheden anders gaan organiseren. Weliswaar wordt er een prijsprikkel geïntroduceerd om niet langer te kiezen voor flexibele contracten, maar hierdoor bestaat ook het risico dat niet wordt gekozen voor vaste contracten, maar voor zzp-constructies.



ontwerpbesluit nadere voorwaarden, met name van administratieve aard, voor toepassing van het lage premiepercentage.⁴

De Afdeling gaat hierna nader in op de effectiviteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorgestelde wijze van premiedifferentiatie.

2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Verschillende keren is door de regering als doel van de premiedifferentiatie geformuleerd het geven van een (financiële) prikkel om het gebruik van het vaste contract aantrekkelijker te maken.⁵ Daarnaast is opgemerkt dat het beprijzen van het hogere werkloosheidsrisico van flexibele arbeidsrelaties en het beroep dat in verband daarmee op de WW wordt gedaan, gezien moet worden als secundair doel.⁶ Elders vermeldt de regering dat het eigenlijke doel van het beprijzen van flexibele contracten is, dat daarmee de keuze welke vorm de arbeidsrelatie krijgt slechts volgt uit de aard van het te verrichten werk, en niet uit kosten- en risicoverschillen tussen vaste en flexibele contracten.⁷

Uit de wetsgeschiedenis en het voorliggende ontwerpbesluit maakt de Afdeling derhalve op dat zowel de prikkelwerking ten behoeve van het vaste contract, als het beprijzen van het verhoogde WW-lasten bij flexibele contracten, doelen zijn die beide worden nagestreefd met de differentiatie van de WW-premie.

De Afdeling merkt tegen deze achtergrond het volgende op.

a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans is door het UWV en Belastingdienst reeds gewezen op uitvoerings- en handhavingsproblemen bij de voorgestelde regeling.

De thans uitgevoerde uitvoeringstoetsen van deze instanties laten zien dat de maatregel grote gevolgen heeft voor de loonaangifteketen. Er treden majeure wijzigingen op in de gegevens die werkgevers moeten verschaffen over de gehanteerde contracten. Daarnaast dienen de processen van de Belastingdienst en het UWV de herziening van het lage premiepercentage naar het hoge premiepercentage te kunnen begeleiden. Uit de uitvoeringstoets van het UWV blijkt dat dit slechts uitvoerbaar is, indien fouten in dat proces reeds op voorhand worden geaccepteerd.

De Belastingdienst merkt op dat zij niet kan beoordelen of de feitelijke afspraken tussen werknemers en werkgever afwijken van de in de loonaangifte opgevoerde contracten, en dat de regeling daarmee niet fraudebestendig is.⁸ Het UWV merkt tevens op dat een aantal risico's en onvolkomenheden op voorhand geaccepteerd moet worden. Een foutloze uitvoering is naar het oordeel van het UWV niet alleen kort na de invoering, maar ook structureel niet mogelijk. Voor de handhaving zijn de administraties in de loonaangifte van werkgevers en de eigen uitkeringsadministraties van het UWV van belang. Deze administraties bieden echter geen volledig, foutloos en actueel inzicht in de zeer complexe werkelijkheid. Zij zijn immers primair gericht op de heffing van loonbelasting en premies en niet ingericht op het vangen van de genuanceerde en uiteenlopende situaties die zich voordoen bij de sluiting van diverse dienstverbanden in relatie tot de beëindiging daarvan.⁹

Dit betekent dat de verantwoordelijkheid en de risico's om tot een juiste beoordeling te komen en ook gaandeweg te blijven volgen of (nog) aan de voorwaarden voor toepassing van het lage premiepercentage wordt voldaan, in belangrijke mate bij de werkgever worden gelegd. Het is daarbij aan de werkgever om tijdig het initiatief te nemen om wijzigingen te melden. Er is weliswaar voorzien in signalering aan de werkgever dat mogelijk herziening plaats moet vinden, maar het UWV geeft zelf aan dat daarbij niet van volledigheid mag worden uitgegaan, omdat het UWV niet in staat is die

⁴ Het gaat hierbij om opname van een afschrift van de schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en bescheiden inzake de loonstrook in de loonadministratie, het uitzonderen van arbeidsovereenkomsten waarop een uitzendbeding van kracht is van toekenning van het lage premiepercentage, en het verplichtstellen dat de arbeidsovereenkomst van de betrokkene die de beroepspraktijkopleiding volgt van de beroepsbegeleidende leerweg is ondertekend door alle betrokken partijen en voorzien is van een dagtekening, wil het lage premiepercentage worden toegekend.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 76, en nr. 4, p. 34, evenals de nota van toelichting bij voorliggend ontwerpbesluit, p. 6.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, D, p. 37, respectievelijk Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 82.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 2.

⁸ De uitvoeringstoets van de Belastingdienst gaat over drie verschillende wetgevingsproducten. Als de Afdeling het goed ziet, oordeelt de Belastingdienst met name over de mogelijkheden om toezicht te houden op de feitelijke afspraken tussen werkgever en werknemer negatief. Dat werkt, via het tevens aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit houdende nadere regels over oproepkrachten, door naar de premiedifferentiatie in dit ontwerpbesluit.

⁹ Op de uitvoeringsproblematiek van herziening wordt hierna onder b afzonderlijk ingegaan.

signalering foutloos uit te voeren. Het risico van de aanwezigheid van onjuistheden wordt uiteindelijk neergelegd bij de werkgever.

b. Herziening van het lage premiepercentage

Het ontwerpbesluit regelt wanneer en onder welke voorwaarden er sprake is van heffing van het lage premiepercentage. Om de mogelijkheden tot het omzeilen van het hoge premiepercentage te verminderen dan wel uit te sluiten,¹⁰ regelt het ontwerpbesluit dat met terugwerkende kracht alsnog het hoge premiepercentage kan worden geheven. Het gaat hierbij om de volgende situaties:

- wanneer de (vaste) dienstbetrekking binnen twee maanden na aanvang van die dienstbetrekking is geëindigd;
- wanneer de uren waarvoor loon wordt betaald de contractueel overeengekomen uren met meer dan 30% overstijgen, waarbij fulltime arbeidsovereenkomsten zijn uitgezonderd van deze regel;
- wanneer de werknemer binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering ontvangt;
- wanneer de werknemer een WW-uitkering krijgt toegekend, terwijl maximaal een jaar eerder bij dezelfde werkgever het lage percentage moest worden herzien op grond van onderdeel c.

De Afdeling onderkent, gegeven de gekozen opzet, de noodzaak om een voorziening te treffen om het omzeilen van het hoge premiepercentage te voorkomen. Om een dergelijke voorziening effectief en gericht in te kunnen zetten, zou deze zeer gedetailleerd moeten worden opgezet. De thans opgenomen voorziening voldoet daaraan vooralsnog niet. Zij zou meer mogelijkheden tot afwijking moeten bieden in gevallen waarin haar toepassing ongenueanceerd uitvalt.¹¹

Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regeling. Uit de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst komt naar voren dat voor de handhaving van de thans voorgestelde herzieningsregeling al grote problemen zijn te voorzien. De Belastingdienst is niet in staat zelfstandig te beoordelen of herziening van het premiepercentage nodig is. De Belastingdienst is daarvoor afhankelijk van het UWV, die de Belastingdienst daarover informeert. Het UWV maakt echter in zijn uitvoeringstoets duidelijk dat hij het genereren van deze attenderingen en het verzenden van kopieën van beschikkingen niet foutloos en ook niet klantvriendelijk kan uitvoeren.

Weliswaar is de opzet van de herzieningsregeling vanuit handhavingsperspectief te begrijpen, maar deze opzet doet in de uitkomsten daarvan af aan de effectiviteit van de regeling voor werkgevers. Het burgerperspectief raakt hiermee op een tweede spoor.

De Afdeling concludeert dat de in het ontwerpbesluit opgenomen criteria voor herziening van het lage premiepercentage enerzijds onvoldoende zijn toegesneden op het doel ervan, en anderzijds in deze vorm onvoldoende uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

In dit verband wordt hierbij in herinnering gebracht dat uitvoeringsorganisaties steeds zwaarder belast worden, met meer en ingewikkelder taken, en dat veel uitvoeringsorganisaties inmiddels meer in het algemeen aangeven over de grenzen van hun kunnen heen te schieten.¹² Dit noopt tot realistische ambities die in overeenstemming zijn met wat voor uitvoeringsorganisaties in de praktijk nog uitvoerbaar en handhaafbaar is. Gelet op de uitvoeringsproblemen waarmee die organisaties nu al worden geconfronteerd, is voorzichtigheid dan ook geboden. Dit geldt zeker ten aanzien van de voorliggende regeling, gelet op de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst.

Dit klemmt in dit geval te meer, nu uit de opzet van de regeling zelf ook al grote knelpunten naar voren

¹⁰ Toelichting, paragraaf 1.

¹¹ Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de werkgever een vast contract aanbiedt aan een werknemer, waarbij de werknemer in de eerste twee maanden van de dienstbetrekking het initiatief neemt om de dienstbetrekking niet door te zetten of de werkgever een dringende reden geeft om de dienstbetrekking op te zeggen. Hierbij ligt het niet in de rede om aan te nemen dat de werkgever het hoge premiepercentage heeft geprobeerd te omzeilen. Eenzelfde situatie kan zich ook voordoen na de eerste twee maanden (tot een jaar na aanvang van de dienstbetrekking), indien na beëindiging van de arbeidsovereenkomst er een WW-recht tot uitkering komt. Hoewel een dringende reden tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst meestal leidt tot blijvende weigering van (het tot uitkering komen) van het WW-recht, is dat niet altijd het geval (vergelijk artikel 27, achtste lid, WW). Hierdoor kan de werkgever financieel worden geraakt zonder daar enige aanleiding toe te hebben gegeven. In de memorie van antwoord bij de behandeling van het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans is dit onderkend (Kamerstukken II 2018/19, 35 074, D, p. 73). Ook kunnen, op initiatief van de werkgever, de werkgever en werknemer binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking overeenkomen dat de werknemer met een vast contract minder uren gaat werken, tegen een lager loon. De werknemer staat, behoudens mogelijke uitzonderlijke situaties, in zijn recht om hieraan niet mee te werken. In dit geval kan er recht op een WW-uitkering ontstaan. Ook in deze situatie is het beoogde doel van de maatregel bereikt, terwijl de werkgever alsnog het hoge premiepercentage moet betalen.

¹² Zie in dit verband de adviezen van de Afdeling over de Miljoenennota's 2018 en 2019 (Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 4).

komen. In de eerste plaats zal een grote hoeveelheid contracten beoordeeld moeten worden, waarbij bovendien sprake is van een grote variëteit aan verschillende typen contracten. In de tweede plaats zal de feitelijke uitvoering van de individuele overeenkomst moeten worden beoordeeld. Zelfs van uitvoeringsorganisaties die er goed voorstaan, zal moeilijk kunnen worden verwacht dat die een dergelijke regeling naar behoren zullen kunnen uitvoeren.

c. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om de WW-premie naar de aard van het contract te differentiëren. Zij concludeert echter dat een gedegen uitvoering niet is verzekerd en dat de regeling niet fraudebestendig is. Deze knelpunten zijn, zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst, structureel van aard en een inherent gevolg van de gekozen opzet. Om tot een eenvoudig uitvoerbare regeling inzake premiedifferentiatie te komen, zullen concessies gedaan moeten worden aan de mate waarin de beoogde doelen zullen kunnen worden bereikt. Dat betekent dat de ambities zullen moeten worden bijgesteld.

3. Verschil tussen het lage en hoge premiepercentage

In het ontwerpbesluit wordt het verschil tussen het hoge premiepercentage en het lage premiepercentage vastgesteld op 5 procentpunten. Hiermee wordt volgens de toelichting aansluiting gezocht bij de mate waarin werknemers met een flexibel contract een beroep doen op de WW, ten opzichte van werknemers met een vast contract. Zoals de regering zelf opmerkt, is onduidelijk wat de precieze effecten zijn van dit percentage. Beoogd is om de verhouding zo vast te stellen dat de maatregel prikkelt om een vast contract aan te bieden, maar geen drempel opwerpt om nieuwe werknemers in dienst te nemen. Het effect zal worden gemonitord en zo nodig zal het verschil worden bijgesteld.¹³

Uit de toelichting blijkt dat thans nog niet geheel duidelijk is in welke mate flexibele contracten leiden tot meer WW-lasten. Weliswaar is duidelijk dat deze leiden tot een grotere instroom in de WW, maar dat is op zichzelf onvoldoende om te kunnen constateren dat daarmee ook de WW-lasten toenemen. Er zal immers ook rekening moeten worden gehouden met eventuele verschillen in beloning tussen de vaste en flexibele contracten, en met de duur van de werkloosheid. Daarnaast kan de conjunctuur een rol spelen. Uit een eerdere analyse van het UWV werd in 2010 geconcludeerd dat het beslag op de WW van een werknemer met een flexibel contract, twee maal zo groot is ten opzichte van werknemers met een vast contract.¹⁴ Een motivering van het gekozen verschil in premiehoogte die rekening houdt met deze aspecten ontbreekt vooralsnog.

Hierdoor kan niet worden beoordeeld hoe realistisch het gekozen verschil tussen het hoge en het lage premiepercentage is. Omdat onduidelijk is welke financiële last thans voortvloeit uit verschillen tussen vaste en tijdelijke contracten is ook onduidelijk of, en zo ja in welke mate, van de premiedifferentiatie een prikkelwerking uitgaat.

Daarbij is het volgens de Afdeling voorts de vraag, op welke wijze de effecten van de regeling kunnen worden gemonitord en geëvalueerd. Zij kan zich voorstellen dat de financiële lasten voor de verschillende typen contracten kunnen worden vastgesteld. Het lijkt echter ingewikkeld op welke wijze de beoogde prikkelwerking gemonitord kan worden. Dit temeer nu ook verschillende andere maatregelen van het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans invloed zullen hebben op het gebruik van de verschillende contractvormen. Daarnaast zullen mogelijk ook andere factoren een rol spelen, zoals een conjunctuurbeweging. De Afdeling acht het daarom aangewezen om reeds nu de opzet, criteria en methodologie van de monitoring van de effecten van deze maatregel in de toelichting duidelijk te maken.

De Afdeling concludeert dat onduidelijk is of met de regeling de beoogde doelen zullen worden bereikt. Dit terwijl de maatregel gepaard gaat met een lastenverzwaring,¹⁵ en dat met het vervallen van de sectorindeling ook de voordelen daarvan vervallen.¹⁶ Bovendien is onduidelijk op welke wijze

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35 074, nr. 3, p. 81–82.

¹⁴ UWV (2010) Groei van de flexibele arbeid en de gevolgen voor het beroep op de WW.

¹⁵ Naast de op zichzelf staande hogere administratieve lasten, valt tevens te verwachten er meer juridische procedures worden gevoerd, doordat een gedeelte van de werkgevers belanghebbende worden bij het besluit om aan een werknemer een WW-uitkering toe te kennen.

¹⁶ Over de effecten van sectorpremies is weinig bekend. Vanuit een kwalitatieve inschatting wordt geconcludeerd dat de prikkelwerking beperkt en betrekkelijk ongericht is. Zie Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 329, bijlage 3. Het vervallen van de sectorindeling neemt deze prikkels, hoe klein ook, weg en leidt voor werkgevers in voorkomend geval tot het stijgen dan wel het dalen van premies, afhankelijk van de sector waarin de werkgever was ingedeeld. Ook uit de internetconsultatie bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans en voorliggend ontwerpbesluit is een breed draagvlak te destilleren voor het in stand houden van de sectorindeling (Ook de SER zag eerder geen aanleiding om de sectorindeling op te heffen: Advies 15/02, Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren: Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet, SER).



de effecten van de regeling kunnen worden gemonitord en geëvalueerd.

4. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om de WW-premie naar de aard van het contract te differentiëren. Zij concludeert echter dat een gedegen uitvoering niet is verzekerd en dat de regeling niet fraudebestendig is. Deze knelpunten zijn, zoals blijkt uit de uitvoeringstoetsen van UWV en Belastingdienst, structureel van aard en een inherent gevolg van de gekozen opzet.

Bovendien is niet alleen onduidelijk of met de regeling de beoogde doelen zullen worden bereikt, maar ook of, en op welke wijze de effecten van de regeling kunnen worden gemonitord en geëvalueerd. Daardoor is het ook niet helder, laat staan vanzelfsprekend, of de doelstellingen van deze maatregel in de toekomst wél zullen kunnen worden behaald. Daar komt bij dat de maatregel ook nog eens gepaard gaat met een lastenverzwaring, en dat met het vervallen van de sectorindeling ook de voordelen daarvan vervallen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de invoering van de voorgestelde regeling te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van tot wijziging van het Besluit Wfsv in verband met aanpassing van de premiedifferentiatie voor de WW en afschaffing van de sectorfondsen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 09 april 2019, nr. 2019-0000053027;

Gelet op de artikelen 27, eerste, tweede en derde lid, 115, derde en vierde lid, en 117b, zesde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit Wfsv wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk 2, paragraaf 1, komt te luiden:

§ 1. Gedifferentieerde premie Algemeen Werkloosheidsfonds

B

Artikel 2.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen a, b en c komen te luiden:

- a. AWf-premie: de premie tot dekking van de uitgaven van het Algemeen Werkloosheidsfonds, bedoeld in artikel 23 van de Wfsv;
- b. percentages van de AWf-premie: de percentages van het loon die op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wfsv worden vastgesteld;
- c. de werkloosheidslasten: hetgeen op grond van artikel 100 van de Wfsv ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds komt.

2. De onderdelen d tot en met h vervallen.

C

De artikelen 2.1a, 2.1b en 2.1c vervallen.

D

Artikel 2.2 komt te luiden:

Artikel 2.2 Wijze van vaststelling percentages van de AWf-premie

Het hoge percentage van de AWf-premie wordt vijf procentpunten hoger vastgesteld dan het lage percentage.

E

Artikel 2.2a vervalt.

F

Artikel 2.3 komt te luiden:

Artikel 2.3 Herziening van het lage percentage van de AWf-premie

1. Het lage percentage, bedoeld in artikel 2.2, wordt herzien voor een reeds verstreken periode voor een werknemer, die niet een werknemer is als bedoeld in artikel 27, derde lid, van de Wfsv:
 - a. van wie de dienstbetrekking binnen twee maanden na aanvang van de dienstbetrekking is geëindigd;
 - b. ten aanzien van wie de werkgever meer dan 30% meer verloonde uren als bedoeld in artikel 38b, vierde lid, van de Wfsv in de loonaangifte over het betreffende kalenderjaar op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 heeft verantwoord dan het aantal uren dat als omvang van de te verrichten arbeid is overeengekomen ten aanzien van de dienstbetrekking of dienstbetrekkingen tussen de betreffende werkgever en werknemer;
 - c. ten aanzien van wie uit hoofde van de dienstbetrekking een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is toegekend of ten aanzien van wie ten gevolge van inkomensverlies bij de betreffende werkgever een uitkering op grond van de Werkloosheidswet herleeft, waarbij het recht op die uitkering is ontstaan dan wel herleeft binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking;
 - d. aan wie uit hoofde van dezelfde dienstbetrekking opnieuw een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is toegekend of herleeft, nadat het lage premiepercentage, bedoeld in artikel 2.2, over een periode waarvan het einde ten hoogste een jaar is gelegen voor de dag waarop het recht op die uitkering ontstond of herleefde, voor herziening in aanmerking kwam op grond van onderdeel c.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt de dienstbetrekking geacht niet te zijn onderbroken indien sprake is van elkaar zonder onderbreking opvolgende arbeidsovereenkomsten.
3. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing indien het aantal uren, dat is overeengekomen in arbeidsovereenkomsten die voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van het lage premiepercentage, bedoeld in artikel 2.2, in het betreffende kalenderjaar gemiddeld 35 uur of meer per week bedraagt.
4. Voor de toepassing van het eerste lid, onderdelen c en d, wordt niet als uitkering op grond van de Werkloosheidswet beschouwd:
 - a. een uitkering op grond van artikel 18 van de Werkloosheidswet;
 - b. een uitkering op grond van hoofdstuk IV van de Werkloosheidswet.
5. Bij een herziening als bedoeld in het eerste lid is het hoge percentage, bedoeld in artikel 2.2, met terugwerkende kracht van toepassing op de twaalf maanden voorafgaand aan de beëindiging van de dienstbetrekking of aan de dag waarop het recht op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is ontstaan of is herleeft, op het kalenderjaar, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, of op de verstreken periode vanaf de aanvang van de dienstbetrekking indien deze minder dan twaalf maanden heeft geduurd. Artikel 2.4, derde lid, is van overeenkomstige toepassing op de periode waarop met terugwerkende kracht het hoge percentage van toepassing is. Een herziening als bedoeld in het eerste lid vindt niet plaats voor het deel van de periode, dat is gelegen voor de datum van inwerkingtreding van artikel III, onderdeel D, van de Wet arbeidsmarkt in balans.
6. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van dit artikel.

G

Artikel 2.4 komt te luiden:

Artikel 2.4 Nadere voorwaarden voor toepassing van het lage percentage van de AWf-premie

1. Een afschrift van de schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de Wfsv, alsmede een schriftelijke of elektronische opgave als bedoeld in artikel 7:626 van het Burgerlijk Wetboek waarin de gegevens, genoemd in artikel 7:626, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen, over het tijdvak waarover hij loonaangifte doet, worden door de werkgever in zijn loonadministratie opgenomen indien hij het lage percentage, bedoeld in artikel 2.2, toepast.
2. Het lage percentage van de AWf-premie, bedoeld in artikel 2.2, wordt niet toegepast ten aanzien van werknemers op wier arbeidsovereenkomst een beding als bedoeld in artikel 691, tweede lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is.

3. Het lage percentage van de AWf-premie, bedoeld in artikel 2.2, wordt slechts over een geheel aangiftetijdvak toegepast, waarbij bepalend is of op de eerste dag van dat aangiftetijdvak aan de voorwaarden voor toepassing van het lage premiepercentage wordt voldaan. In afwijking van de eerste zin is voor de bepaling van het aantal verloonde uren in het aangiftetijdvak, bedoeld in artikel 27, derde lid, onderdeel b, van de Wfsv bepalend het aantal verloonde uren gedurende het gehele aangiftetijdvak.
4. Het lage percentage van de AWf-premie, bedoeld in artikel 2.2, is op grond van artikel 27, derde lid, onderdeel a, van de Wfsv slechts van toepassing indien de overeenkomst, bedoeld in dat onderdeel, is ondertekend door alle betrokken partijen en voorzien is van een dagtekening.

H

In artikel 2.5, eerste lid, onderdeel h, wordt ‘, een sectorfonds of het Uitvoeringsfonds voor de overheid’ vervangen door ‘of het Arbeidsongeschiktheidsfonds’.

I

Aan hoofdstuk 2 wordt na artikel 2.18 een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 3. Bijzondere bepalingen in verband met overige ziekengeld- en WGA-lasten en WGA-staartlasten

Artikel 2.19 Begripsbepalingen

In deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *de verzekerde loonsom*: het totaalbedrag van het loon, bedoeld in artikel 26 van de Wfsv, waarover het UWV in een kalenderjaar de premie, bedoeld in artikel 23 van de Wfsv, ontvangt, met uitzondering van de uitkeringen en de toeslag waarop artikel 27, tweede lid, van de Wfsv van toepassing is;
- b. *overige ziekengeldlasten*: de lasten van ziekengeld als bedoeld in artikel 117b, eerste lid, onderdeel b, van de Wfsv, toegekend voor 1 januari 2012, of de lasten van ziekengeld als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdeel a, b of c, en de overlijdensuitkering, bedoeld in artikel 35 van de Ziektewet, toegekend vanaf 1 januari 2012 aan werknemers die op de eerste dag van ongeschiktheid tot werken in dienstbetrekking stonden van eigenrisicodragers als bedoeld in artikel 40, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv, en voor de betaling van de uitkering de eigenrisicodrager op grond van artikel 63b, eerste lid, van de Ziektewet niet het risico draagt, en de uitvoeringskosten en andere kosten in verband met deze uitkeringen;
- c. *overige WGA-lasten*: WGA-uitkeringen als bedoeld in artikel 117b, eerste lid, onderdeel a, van de Wfsv die vóór 1 januari 2012 zijn toegekend aan werknemers, die uit de dienstbetrekking waaruit de WGA-uitkering is ontstaan recht hadden op een uitkering op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel a, b en c, van de Ziektewet, en de uitvoeringskosten en andere kosten in verband met deze uitkeringen;
- d. *WGA-staartlasten*: door het UWV te betalen WGA-uitkeringen als bedoeld in artikel 117b, derde lid, onderdeel h, van de Wfsv, aan werknemers, die op de eerste dag van ongeschiktheid tot werken in een dienstbetrekking stonden van een eigenrisicodrager als bedoeld in artikel 40, eerste lid, onderdeel b, van de Wfsv die uiterlijk op 1 juli 2015 eigenrisicodrager is geworden waarbij die eerste dag is gelegen vóór de dag van ingang van het eigenrisicodragen en de uitvoeringskosten en andere kosten in verband met deze uitkeringen.

Artikel 2.19a Fondsbelasting overige ziekengeld- en WGA-lasten

1. De overige ziekengeldlasten komen ten laste van de Werkhervattingskas.
2. De overige WGA-lasten komen ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds.

Artikel 2.19b WGA-staartlasten

1. De WGA-staartlasten komen ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds.
2. De eigenrisicodrager draagt het risico van de betaling van de WGA- uitkeringen aan werknemers, bedoeld in artikel 2.19, onderdeel c, en de overlijdensuitkeringen, bedoeld in artikel 82, eerste lid, van de Wet WIA niet, indien deze eigenrisicodrager een kleine werkgever als bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, onderdeel b, is of gedeeltelijk indien hij een middelgrote werkgever als bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, onderdeel c, is, voor zover deze WGA-uitkeringen niet zijn



toegekend of de wachttijd niet is ingegaan vóór de dag van ingang van een eerdere periode van eigenrisicodragen.

3. Indien de eigenrisicodrager een middelgrote werkgever is, wordt voor de toepassing van dit artikel het deel van de WGA- staartlasten in aanmerking genomen, dat bestaat uit deze lasten maal $(1 - (\text{loonsomwgr} - \text{loonsomlaag}) / (\text{loonsomhoog} - \text{loonsomlaag}))$ waarbij:
 - loonsomwgr staat voor: de verzekerde loonsom van de middelgrote werkgever twee kalenderjaren voorafgaand aan de dag van aanvang van het eigenrisicodragen;
 - loonsomlaag staat voor: 10 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer, bedoeld in artikel 2.5, tweede lid, twee kalenderjaren voorafgaand aan de dag van aanvang van het eigenrisicodragen;
 - loonsomhoog staat voor: 100 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer, bedoeld in artikel 2.5, tweede lid, twee kalenderjaren voorafgaand aan de dag van aanvang van het eigenrisicodragen.
4. De vermenigvuldigingsfactor, bedoeld in het derde lid, wordt naar beneden afgerond op twee cijfers achter de komma.

Artikel 2.19c Overgangsbepaling WGA-staartlasten en flexibele dienstbetrekkingen

In afwijking van artikel 2.19b komen de volgende lasten ten laste van het staartlastenvermogen van de Werkhervattingskas:

- a. de WGA-uitkeringen, bedoeld in artikel 117b, derde lid, onderdeel h, van de Wfsv, die zijn toegekend aan werknemers, die uit de dienstbetrekking waaruit de WGA-uitkering is ontstaan vóór 1 januari 2017 ongeschikt zijn geworden tot het verrichten van hun arbeid als bedoeld in artikel 19 of 19aa van de Ziektewet en uit dien hoofde recht hadden op een uitkering op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel a, b en c, van de Ziektewet en die op de eerste dag van ongeschiktheid tot werken in een dienstbetrekking stonden van een eigenrisicodrager als bedoeld in artikel 40, eerste lid, onderdeel b, van de Wfsv waarbij die dag is gelegen vóór de dag van ingang van het eigenrisicodragen, en de uitvoeringskosten en andere kosten in verband met deze uitkeringen;
- b. de overlijdensuitkeringen, bedoeld in artikel 74, eerste lid, van de Wet WIA, in verband met het overlijden van de werknemer, bedoeld onder a, en de uitvoeringskosten en andere kosten in verband met deze uitkeringen.

ARTIKEL II

In artikel 7, onderdeel a, van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten vervalt ‘, het sectorfonds’.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit besluit wijzigt het Besluit Wfsv naar aanleiding van de wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) in de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB). Daarin wijzigt de financiering van de Werkloosheidswet (WW) door de WW-premie te differentiëren naar aard van het contract: voor vaste contracten gaan werkgevers een lagere WW-premie afdragen dan voor flexibele contracten. Daardoor wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om werknemers een vast contract te bieden, en wordt tegelijkertijd de financiering van de WW gemoderniseerd door werkloosheidsrisico's niet langer te beprijzen via sectorale differentiatie, maar via differentiatie naar aard van het contract. Bovendien staat voortaan een ander uitgangspunt dan schadelast centraal, namelijk de prikkel voor werkgevers om een vast contract aan te bieden. Voor een algemene toelichting op deze wijzigingen zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans (Kamerstukken II 2018/2019, 35 074 nr. 3).

Verschil tussen de hoge en de lage premie

In het aangepaste artikel 27, eerste lid, van de Wfsv wordt geregeld dat werkgevers ten behoeve van het Algemeen Werkloosheidsfonds het lage percentage gaan betalen over het loon aan werknemers met een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd waarbij geen sprake mag zijn van een oproepovereenkomst als bedoeld in artikel 628a van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het hoge percentage wordt afgedragen over het loon aan overige werknemers. Dit besluit regelt dat het verschil tussen het hoge en het lage percentage wordt vastgesteld op vijf procentpunten. Voorbeeld: indien de lage premie 1% is, is de hoge premie 6%.

De regering kiest voor een vast verschil tussen het hoge en lage percentage om de volgende redenen. Uitgangspunt bij de vaststelling van de hoge en lage WW-premiepercentage is dat het verschil daartussen moet bijdragen aan het aantrekkelijker maken van het vaste contract ten opzichte van het flexibele contract. Het ligt daarom voor de hand om een vast verschil te hanteren, uitgedrukt in procentpunten. Een vast verschil is stabiel en voorspelbaar, eenvoudig te communiceren en conjunctuuraafhankelijk. Een vaste verhouding, zoals werd gehanteerd in de vijf sectoren met differentiatie naar contractduur¹, is minder duidelijk in de communicatie en leidt tot een minder stabiele prikkel doordat deze wel afhankelijk is van de conjunctuur. Door de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans wordt voor alle werkgevers de premie gedifferentieerd naar de aard van het contract en daardoor kan de voorheen in dit besluit geregelde differentiatie in vijf sectoren vervallen.

Met dit besluit wordt het vaste verschil tussen het hoge en het lage percentage vastgesteld op vijf procentpunten. Voor een toelichting op dit verschil zij verwezen naar paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans.

Herziening van de lage premie met terugwerkende kracht

Voorts wordt met dit besluit geregeld dat in vier situaties het lage percentage wordt herzien, ook als er sprake is (geweest) van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en er geen sprake is (geweest) van een oproepovereenkomst. Dit wordt geregeld om omzeiling van de hoge premie te voorkomen in situaties waarbij in de eerste instantie naar de letter van de overeenkomst aan de voorwaarden voor de lage premie werd voldaan, maar in de praktijk sprake is van een (grotendeels) flexibele arbeidsrelatie. Door de lage premie in deze situaties te herzien, zijn zulke constructies niet financieel lonend. Voor nadere beleidsmatige toelichting zij verwezen naar paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans.

Proces van herziening

Herziening betekent dat met terugwerkende kracht de hoge premie van toepassing wordt. De hoogte van de herziening is het verschil tussen enerzijds de premies die de werkgever zou hebben afgedragen als hij gedurende de voorafgaande twaalf maanden (of, indien de arbeidsovereenkomst korter heeft geduurd, over de gehele duur van de arbeidsovereenkomst) de hoge premie had betaald, en anderzijds de premies die de werkgever reeds heeft betaald. Een herziening heeft dus betrekking op een periode van maximaal twaalf maanden. Als een herziening betrekking heeft op perioden in twee kalenderjaren, moet voor elk respectievelijk kalenderjaar worden gerekend met de premies die in dat jaar van toepassing waren. Uiteraard kan het voorkomen dat een werkgever voor dezelfde werknemer meerdere malen een herziening moet toepassen, bijvoorbeeld als de werkgever meerdere dienstbe-

¹ Zie artikel 2.3 Besluit Wfsv jo. artikel 3.12 Regeling Wfsv, zoals die luiden op 31 december 2019.

trekkingen heeft met dezelfde werknemer of als voor de werknemer in twee achtereenvolgende jaren meer dan 30% meer uren worden verloon dan contractueel overeengekomen (herzieningssituatie 2).

Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het met terugwerkende kracht afdragen van de hoge premie als er sprake van een herzieningssituatie. Dat betekent dat de werkgever verplicht is om zelf de ingediende loonaangiften te herzien door middel van correctieberichten. Herziene loonaangiften niet, dan kan de Belastingdienst de werkgever verzoeken om correctieberichten in te dienen. Weigert de werkgever dit, dan heft de Belastingdienst het verschil tussen de lage en de hoge premie na door middel van een naheffingsaanslag. Voor het niet indienen van een correctiebericht kan de Belastingdienst op grond van artikel 28b Wet op de loonbelasting 1964 een boete opleggen.

Als toekenning van een WW-uitkering leidt tot een herzieningssituatie (herzieningssituaties 3 en 4), informeert het UWV de (ex-)werkgever door middel van het sturen van een kopie van de WW-beschikking. Voor de werkgever is dit het signaal om te bezien of de lage premie moet worden herzien en zo nodig de ingediende loonaangiften te corrigeren. In die situaties waarin de lage premie moet worden herzien waarin het toekennen van een WW-uitkering geen voorwaarde is (herzieningssituaties 1 en 2), dient de werkgever zelf uit de ingediende loonaangiften af te leiden of er sprake is van een herzieningssituatie.

Ten behoeve van de handhaving van de herzieningssituaties zullen het UWV en de Belastingdienst een proces van gegevensuitwisseling inrichten. Daarbij zal het UWV aan de hand van onder andere de Polisadministratie bekijken of werkgevers, waar nodig, de premie hebben herzien. Als het UWV constateert dat een werkgever de lage premie niet heeft herzien dan informeert het UWV de Belastingdienst. De Belastingdienst kan de werkgever hierover informeren en vragen om de ingediende loonaangiften te herzien. Weigert de werkgever dit dan legt de inspecteur een naheffingsaanslag op. De inspecteur kan ook direct een naheffingsaanslag opleggen. De uitwisseling van gegevens uit de polisadministratie tussen Belastingdienst en UWV ten behoeve van de vaststelling van premies blijft evenals in het verleden gebaseerd op artikel 33 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van de herzieningssituaties. Bij ministeriële regeling zullen waarschijnlijk nadere regels wenselijk zijn over de wijze van berekening om te bepalen of herzieningssituatie 2 van toepassing is.

Voor nadere beleidsmatige toelichting over toezicht zij verwezen naar paragraaf 4.3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans.

Herzieningssituatie 1: De dienstbetrekking eindigt binnen twee maanden na aanvang

Deze bepaling wordt opgenomen om onder andere te voorkomen dat de proeftijd wordt gebruikt als methode om de lage premie af te dragen voor een de facto flexibele arbeidsrelatie. Bij elke beëindiging binnen twee maanden wordt de hoge premie van toepassing, ook als dat niet binnen een proeftijd gebeurt. Voor de toepassing van deze herzieningssituatie worden elkaar zonder onderbreking opvolgende arbeidsovereenkomsten als één dienstbetrekking gezien, zelfs als niet alle arbeidsovereenkomsten voldoen aan de voorwaarden voor de lage premie. Indien de dienstbetrekking slechts gedeeltelijk eindigt, is deze herzieningssituatie niet van toepassing.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans is aangekondigd dat deze herzieningssituatie betrekking zou hebben op de eerste vijf maanden van de dienstbetrekking. De Tweede Kamer heeft bij amendement de verlenging van de maximale proeftijd naar vijf maanden uit het wetsvoorstel geschrapt. Daarom wordt voor deze herzieningssituatie aangesloten bij de thans geldende maximale proeftijd van twee maanden.

Voorbeelden:

- Een werknemer heeft vanaf 1 januari 2020 een vast contract², al dan niet met proeftijd. De werknemer neemt ontslag op 29 februari 2020. De werkgever dient de premie te herzien over de maanden januari en februari.
- Een werknemer heeft van 1 januari tot en met 31 januari 2020 een tijdelijk contract. Vanaf 1 februari 2020 heeft de werknemer een vast contract. De werknemer wordt ontslagen op 15 maart 2020 en er ontstaat géén recht op een WW-uitkering voor de werknemer. De werkgever hoeft de premie niet te herzien, want de elkaar zonder onderbreking opvolgende arbeidsovereenkomsten

² Korteheidshalve wordt in deze toelichting 'vast contract' gebruikt om te verwijzen naar arbeidsovereenkomsten die voldoen aan de voorwaarden voor de lage premie, ofwel schriftelijke arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, niet zijnde oproepcontracten.

hebben gezamenlijk langer dan twee maanden geduurd.

- Een werknemer heeft van 1 januari tot en met 31 januari 2020 een tijdelijk contract. Vanaf 1 februari 2020 heeft de werknemer een vast contract. De werknemer neemt ontslag op 29 februari 2020. De werkgever dient de premie te herzien over de maand februari, omdat het contract binnen twee maanden na aanvang van het eerste contract is geëindigd. Over januari vindt geen herziening plaats; over die maand is immers al de hoge premie afgedragen.
- Een werknemer heeft vanaf 1 januari tot en met 31 januari 2020 een tijdelijk contract. In februari en maart is er geen contract. Van 1 april 2020 heeft de werknemer een vast contract dat op 31 mei 2020 met wederzijds goedvinden wordt beëindigd. De werkgever dient de premie te herzien over de maanden april en mei, want de arbeidsovereenkomsten hebben elkaar niet zonder onderbreking opgevolgd en dus telt het contract in januari niet mee bij het bepalen van de termijn van twee maanden.

Herzieningssituatie 2: De werknemer krijgt binnen een kalenderjaar meer dan 30% meer uren verloond dan contractueel voor dat jaar overeengekomen.

Deze bepaling voorkomt dat vaste contracten worden aangegaan met een (zeer) beperkt aantal vaste uren en in de praktijk structureel overwerk wordt ingezet als flexibele arbeid. Bij meer dan 30% verloonde uren bovenop de vaste arbeidsomvang is de regering van mening dat dit niet kan worden beschouwd als gangbare flexibiliteit in een arbeidscontract, waarop de lage premie van toepassing kan zijn. Voor het berekenen van de verhouding tussen verloonde en contractueel overeengekomen uren dient te worden gekeken naar het geheel van arbeidsrelaties tussen werkgever en werknemer in het betreffende kalenderjaar, ofwel op het niveau van het fiscaalnummer/RSIN/BSN. De verloonde uren, respectievelijk contractueel overeengekomen uren worden dan bij elkaar opgeteld.

Deze bepaling heeft ook effect op bepaalde vaste contracten waarin consignatiediensten, aanwezigheidsdiensten of, in bepaalde zorgsectoren, bereikbaarheidsdiensten zijn overeengekomen. Op grond van het Besluit nadere regels over oproepovereenkomsten kwalificeren zulke contracten niet als oproepcontract indien de geconsigneerde, aanwezige of bereikbare tijd per uur geldelijk wordt vergoed of gecompenseerd in de vorm van betaalde vrije tijd. Bij consignatie- en bereikbaarheidsdiensten dient de vergoeding of compensatie per uur plaats te vinden. Indien geconsigneerde, aanwezige of bereikbare tijd per uur geldelijk wordt vergoed, is er sprake van verloonde uren die meetellen voor het al dan niet van toepassing zijn van de onderhavige herzieningssituatie.

Deze bepaling is niet van toepassing op dienstbetrekkingen waarbij in het vaste contract 35 uur arbeid of meer per week (voltijds volgens de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek) is overeengekomen. Voltijds arbeidsovereenkomsten bieden immers al de door de regering gewenste zekerheid aan werknemers. Stimulering door WW-premiedifferentiatie – en de daarbij behorende situaties waarin met terugwerkende kracht de hoge premie dient te worden betaald – is daarom niet nodig.

Het percentage van 30% is gebaseerd op een analyse van gegevens uit de Polisadministratie bij het UWV. Op basis van deze analyse concludeert de regering dat een percentage van 30% werkgevers de ruimte biedt om voor gangbare flexibele componenten binnen een contract (zoals tijdelijk meer uren werken, consignatiediensten en overwerk) de lage premie af te dragen.

Herzieningssituatie 3: De werknemer krijgt binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering door arbeidsuren- of inkomstenverlies bij de werkgever.

Deze bepaling voorkomt dat vaste contracten flexibel worden ingezet door na korte tijd de overeenkomst (al dan niet met wederzijds goedvinden) te laten eindigen. In het geval van herleving van een WW-uitkering wordt de lage premie herzien bij de werkgever waar het inkomensverlies (de reden voor herleving van het WW-recht) ontstaat.

Voor de berekening van de periode van een jaar na aanvang van de dienstbetrekking worden, analoog aan herzieningssituatie 1, elkaar zonder onderbreking opvolgende arbeidsovereenkomsten als één dienstbetrekking gezien. Voor het bepalen of de werknemer binnen één jaar een WW-uitkering krijgt, moet gekeken worden naar het moment waarop recht op een WW-uitkering ontstaat of het moment waarop het WW-recht herleeft. Er wordt alleen rekening gehouden met WW-uitkeringen die tot uitbetaling komen. Als de werknemer bijvoorbeeld vanwege verwijtbare werkloosheid geen WW-uitkering krijgt, dan telt deze uitkering niet mee. Als de uitkering op een latere dag ingaat, dan telt die uitkering wel mee en wordt voor de periode van een jaar geteld vanaf het moment waarop het recht op de WW-uitkering ontstond of het uitkeringsrecht herleefde.

Voorbeelden:

- Een werknemer heeft van januari tot en met augustus 2020 een vast contract. Eind augustus eindigt de dienstbetrekking. Vanaf september krijgt de werknemer een WW-uitkering uit hoofde

van deze dienstbetrekking. De werkgever dient de premie te herzien over de maanden januari tot en met augustus.

- Een werknemer heeft van januari tot en met maart 2020 een vast contract. Daarna volgt gedeeltelijk ontslag – vanaf april 2020 werkt de werknemer minder uren – waardoor de werknemer een WW-uitkering krijgt of een eerdere WW-uitkering herleeft. De werkgever waarbij het gedeeltelijk ontslag heeft plaatsgevonden dient de premie te herzien over de maanden januari tot en met maart 2020. Vanaf april 2020 kan hij weer de lage premie toepassen, als het contract met de werknemer aan de voorwaarden voor de lage premie voldoet.
- Een werknemer heeft van januari 2020 tot en met december 2021 een vast contract bij werkgever A. Eind 2021 eindigt de dienstbetrekking en de werknemer krijgt uit hoofde van die dienstbetrekking een WW-uitkering. Met ingang van februari 2022 krijgt de werknemer een vast contract bij werkgever B; zijn WW-uitkering eindigt. Per 15 juli 2022 eindigt de dienstbetrekking bij werkgever B en herleeft de WW-uitkering. Werkgever B dient de premie te herzien over de gehele dienstbetrekking tussen de werknemer en werkgever B; het ontslag bij werkgever B is namelijk de oorzaak van de herleving. Werkgever A hoeft niet te herzien.

Herzieningssituatie 4: De werknemer krijgt een WW-uitkering toegekend, terwijl maximaal een jaar eerder bij dezelfde werkgever het lage percentage moest worden herzien op grond van herzieningssituatie 3.

Deze bepaling voorkomt dat bijvoorbeeld een voltijds vast contract wordt aangegaan waarvan vervolgens in een (seizoensmatig) patroon het aantal te werken uren naar beneden en naar boven wordt bijgesteld. Zonder deze bepaling zou bij het eerste arbeidsurenverlies eenmalig het lage premiepercentage moeten worden herzien, maar kan vanaf het tweede jaar het lage premiepercentage worden toegepast terwijl het aantal te werken uren fluctueert (en er aanspraak kan worden gemaakt op de WW). Analooq aan herzieningssituatie 3 wordt de periode van één jaar (twaalf maanden) geteld vanaf het moment dat het recht op een WW-uitkering ontstaat of herleeft.

Voorbeeld:

- Een werknemer heeft vanaf februari 2020 een vast contract. Vanaf december 2020 wordt het aantal contracturen verlaagd naar vijf en de werknemer krijgt een WW-uitkering uit hoofde van deze dienstbetrekking. De werkgever dient de premie te herzien over de maanden februari tot en met november 2020 op grond van herzieningssituatie 3. Vanaf december 2020 is de werkgever over de vijf uur de lage premie verschuldigd. Van februari tot en met september 2021 worden de contracturen in deze dienstbetrekking weer verhoogd, zodanig dat WW-uitkering eindigt. Vanaf oktober 2020 wordt het aantal contracturen weer verlaagd naar vijf en de werknemer krijgt opnieuw een WW-uitkering. De werkgever dient de premie te herzien over de maanden december 2020 tot en met september 2021 op grond van herzieningssituatie 4.

Overige bepalingen

Ten behoeve van de handhaving van de premiedifferentiatie wordt geregeld dat een werkgever voor werknemers voor wie hij de lage premie afdraagt, een afschrift van de arbeidsovereenkomst moet opnemen in zijn loonadministratie. Dit vereiste is noodzakelijk om de Belastingdienst in staat te stellen te controleren of er daadwerkelijk sprake is van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, niet zijnde een oproepovereenkomst.

Tevens wordt opgenomen dat de lage premie nooit van toepassing kan zijn op arbeidsovereenkomsten met een uitzendbeding. Bij een dergelijk contract heeft de werknemer namelijk niet de zekerheid van een reguliere arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Uit de strekking van artikel 7:691, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek kan reeds worden opgemaakt dat een uitzendbeding zich niet verhoudt tot een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Desondanks is, om onduidelijkheid te voorkomen, expliciet als vereiste voor de toepassing van de lage premie opgenomen dat er geen uitzendbeding kan zijn overeengekomen.

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid voor werkgevers, salarisadministrateurs en ontwikkelaars van salarissoftware wordt geregeld dat over een geheel aangiftetijdvak dan wel de hoge, dan wel de lage premie wordt afgedragen. Het peilmoment daarvoor is de eerste dag van het tijdvak. Als een werknemer bijvoorbeeld halverwege een aangiftetijdvak een vast contract krijgt, mag de werkgever vanaf het daarop volgende aangiftetijdvak de lage premie gaan afdragen. Hetzelfde geldt voor herzieningen: indien een herziening betrekking heeft op een deel van een aangiftetijdvak, is bepalend of de eerste dag van dat tijdvak onder de herzieningsperiode valt. Zo ja, dan moet over dat hele tijdvak de premie worden herzien; zo nee, dan niet. Voor de uitzondering voor jongeren geldt dat de peildatum voor de leeftijd de eerste dag van het aangiftetijdvak is; voor het aantal verloonde uren dient uiteraard wel naar het gehele aangiftetijdvak te worden gekeken.

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de uitzondering voor de beroepspraktijkopleiding van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) in artikel 27, derde lid, onderdeel a, van de Wfsv wordt geregeld dat de BBL-overeenkomsten voorzien moeten zijn van alle benodigde handtekeningen, en daarbij van dagtekening zijn voorzien. De Belastingdienst toetst op basis van de administratie van de werkgever of de uitzondering terecht wordt toegepast. Met deze nadere voorwaarden kan de Belastingdienst effectiever controleren of de overeenkomsten op basis van deze uitzondering kwalificeren voor de lage premie en, zo ja, voor welke periode de uitzondering geldt.

Uit de sectorfondsen worden thans ook uitkeringen voor de Ziektewet (ZW) en Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) gefinancierd. Hiertoe betalen werkgevers een opslag bovenop het WW-deel van de sectorpremie. Het gaat hierbij om ZW-staartuitkeringen van werkgevers die eigenrisicodragers zijn geworden, WGA-uitkeringen aan flexwerkers die gestart zijn voor 1 januari 2012, en WGA-staartuitkeringen van kleine en middelgrote werkgevers die eigenrisicodragers WGA-vast zijn geworden in de periode 2014 tot en met 1 juli 2015. Dit besluit regelt dat de ZW-staartuitkeringen na afschaffing van de sectorfondsen worden gefinancierd via de Werkhervattingskas (Whk). Hiervoor wordt gekozen met het oog op een gelijk speelveld tussen het UWV en private verzekeraars. Eigenrisicodragers betalen staartlasten zelf of via hun private verzekeringspremie. Door de publieke staartlasten via de Whk te financieren komen publieke staartlasten uitsluitend voor rekening van publiek verzekerde werkgevers. Daarnaast wordt geregeld dat de WGA-uitkeringen aan flexwerkers die gestart zijn voor 1 januari 2012 ten laste komen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Hiervoor wordt gekozen omdat het uitkeringen betreft die zijn gestart toen er geen hybride markt bestond voor WGA-uitkeringen aan flexwerkers. WGA-staartuitkeringen van kleine en middelgrote werkgevers die eigenrisicodragers WGA-vast zijn geworden in de periode 2014 tot en met 1 juli 2015 worden eveneens gefinancierd uit het Aof. Een financiering van deze uitkeringen uit de Whk net als de overige staartlasten van de WGA zou tot een onevenwichtigheid leiden. Het betreft namelijk uitsluitend staartlasten van kleine en middelgrote werkgevers, terwijl het aanwezige vermogen in de Whk ten behoeve van de financiering van staartlasten opgebracht is door alle publiek verzekerde werkgevers.

Ten slotte worden enkele bepalingen geschrapt die betrekking hadden op de sectorpremies of de sectorfondsen en, als gevolg daarvan, enkele bepalingen verplaatst.

2. Uitvoerbaarheid, regeldruk en internetconsultatie

Uitvoerbaarheid

Dit wijzigingsbesluit is in nauwe samenwerking met het UWV en de Belastingdienst tot stand gekomen en voor uitvoeringstoets aan hen voorgelegd. Beide uitvoeringsorganisaties hebben verklaard dat WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract – onderdeel van de WAB, plus het onderhavige wijzigingsbesluit en een besluit tot wijziging van de Regeling Wfsv – uitvoerbaar is per 1 januari 2020.

De uitvoeringstoetsen laten zien dat de invoering van de nieuwe premiesystematiek grote invloed heeft op de loonaangifteketen en de uitvoering daarvan door het UWV en de Belastingdienst. Dat komt ten eerste door de majeure wijzigingen die nodig zijn in de 'gegevensspecificaties', de gegevens die werkgevers in hun maandelijkse of vierwekelijkse loonaangifte doorgeven aan de Belastingdienst, zoals de introductie van nieuwe rubrieken voor de hoge en lage AWf-premie en het vervallen van de risicopremiegroepen. Ten tweede veroorzaken met name de herzieningssituaties uitvoeringscomplexiteit, zowel voor de inhoud van de loonaangifte als in de processen die het UWV en de Belastingdienst zullen inrichten ten behoeve van toezicht op en handhaving van de herzieningssituaties.

De regering erkent, met het UWV en de Belastingdienst, dat goede communicatie noodzakelijk is voor een succesvolle invoering per 2020. Werkgevers zullen in de loonaangifte de juiste WW-premie moeten afdragen en daarbij correct aangeven of er voldaan wordt aan de voorwaarden voor het toepassen van de lage premie. Daarvoor is kennis van de voorwaarden wezenlijk, waaronder de definitie van de oproepovereenkomst. De regering zal daarom, in de aanloop naar de invoeringsdatum, proactief zorgen voor extra voorlichting over de WAB, bovenop de reguliere communicatiekanalen van het UWV en de Belastingdienst. Uiteraard zal deze extra communicatie wel plaatsvinden in nauwe samenwerking met deze uitvoeringsorganisaties. Om te waarborgen dat werkgevers optimaal door hun salarissoftware gefaciliteerd worden bij het afdragen van de juiste premie, worden salarissoftwareontwikkelaars en salarisadministrateurs uitgebreid geconsulteerd bij de uitwerking van de gegevensspecificaties voor 2020. Zo zal de Belastingdienst onder andere een extra congres organiseren om de aanstaande wijzigingen extra voor het voetlicht te brengen.

Gezien de omvang van de wijziging zullen werkgevers en uitvoerders tijd nodig hebben om in de praktijk aan de nieuwe systematiek te wennen. De regering erkent, met het UWV, dat het niet

realistisch is om vanaf de eerste dag een perfecte uitvoering door alle partijen te verwachten. Daarvoor is de wijziging, ongeacht de ingangsdatum, te groot en complex. Naast de hierboven genoemde inspanningen zal de regering – zoals door het UWV voorgesteld in zijn uitvoeringstoets – daarom ook extra inzetten op monitoring van de kwaliteit van de loonaangifte per 2020. Het UWV en de Belastingdienst zullen dit doen in samenwerking met onder andere de Analysegroep Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen (AGL). Daar waar blijkt dat zich in de praktijk problemen voordoen bij het indienen van loonaangiften, bijvoorbeeld het afdragen van de juiste WW-premie of het herzien van de lage WW-premie, zal de regering inzetten op verbetering.

De meeste uitvoeringscomplexiteit wordt veroorzaakt door de herzieningssituaties. Het UWV constateert dat signalen over de herzieningssituaties niet in alle gevallen foutloos aan de Belastingdienst kunnen worden doorgegeven. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in complexe situaties waarbij WW-recht herleeft of wanneer een werkgever wisselt van softwarepakket waarmee de loonaangifte wordt gedaan. Ook het versturen van kopieën van WW-beschikkingen aan werkgevers zal niet in alle situaties foutloos kunnen. De regering herkent deze constatering. De bovengenoemde monitoringsactiviteiten zullen daarom ook betrekking hebben op de herzieningssituaties, zodat onjuistheden zo snel mogelijk aangepakt kunnen worden. Tegelijkertijd kan het gros van de gevallen goed worden verwerkt, waardoor misbruik van het recht om de lage premie af te dragen wordt voorkomen.

De herzieningssituaties noodzaken ook automatiseringsinvesteringen. Via een projectgroep van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het UWV en de Belastingdienst zullen deze activiteiten aangestuurd en uitgevoerd worden. Beheersing van de implementatie en uitvoering is nadrukkelijk een taak van deze projectgroep, waarbij de door het UWV geschatte risico's nauw gevolgd zullen worden. Omdat volgens de uitvoeringstoetsen de automatiseringskosten meer dan vijf miljoen euro zullen bedragen, zal ook het Bureau ICT-Toetsing gevraagd worden een toets uit te brengen.

Regeldruk

De gevolgen van de regeldruk van de introductie van WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract zijn reeds beschreven in paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans. In reactie op het onderhavige wijzigingsbesluit heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) verklaard de analyse van de regering van de regeldrukeffecten van deze regeling te delen.

Internetconsultatie

Dit wijzigingsbesluit is op 12 november 2018 gepubliceerd voor internetconsultatie via www.internetconsultatie.nl. Partijen hebben hier tot en met 10 december 2018 op kunnen reageren. Er zijn in totaal 19 reacties binnengekomen, waarvan één niet-openbaar. De regering reageert hierbij op de opmerkingen die betrekking hebben op de inhoud van dit wijzigingsbesluit. Voor zover reacties betrekking hebben op onderdelen die op wetsniveau zijn geregeld, waaronder het afschaffen van de sectorale differentiatie van de WW-premie, zij verwezen naar hoofdstuk 4 en paragraaf 5.4.1.7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans.

Enkele partijen hebben gereageerd op het voorgestelde verschil tussen de hoge en de lage premie, te weten vijf procentpunten. De reacties daarop variëren van enerzijds de opvatting dat het verschil te groot is en flexibele arbeid daardoor te duur wordt, tot anderzijds de opvatting dat het verschil te klein is en daardoor onvoldoende prikkel biedt om vaste contracten aan te bieden. De regering benadrukt dat de prikkel om vaste contracten aan te bieden in de toekomst leidend zal zijn de premiestelling. Aangezien het op dit moment niet mogelijk is om de effecten van verschillende varianten door te rekenen, wordt de schadelast van vaste en tijdelijke contracten als uitgangspunt genomen. Na inwerkingtreding zal vervolgens worden gezien wat de effecten zijn van de prikkel, in combinatie met de andere maatregelen van dit wetsvoorstel.

Voorts hebben enkele partijen gereageerd op de vormgeving van herzieningssituatie 2, waarin bepaald wordt dat de lage premie wordt herzien wanneer in een kalenderjaar meer dan 30% meer uren zijn verlonddan contractueel overeengekomen. Enkele partijen vinden deze marge te ruim, waar andere partijen deze marge te beperkt vinden. In reactie daarop merkt de regering op dat met de grens van 30% een balans wordt gevonden tussen beide standpunten. Deze herzieningssituatie moet namelijk enerzijds voorkomen dat werkgevers kleine deeltijdcontracten voor onbepaalde tijd inzetten om de hoge premie te ontwijken, maar moet het tegelijkertijd niet duurder maken om incidenteel overwerk in te zetten of binnen redelijke marges bijzondere diensten in te zetten. Op basis van een analyse van gegevens uit de Polisadministratie concludeert de regering dat een percentage van 30% werkgevers genoeg ruimte biedt voor gangbare flexibele componenten binnen een contract (zoals tijdelijk meer uren werken, consignatiediensten en overwerk), maar tegelijkertijd effectief voorkomt

dat via kleine deeltijdcontracten de hoge premie wordt ontweken voor arbeidsovereenkomsten die in de praktijk grotendeels flexibel zijn.

Specifiek ten aanzien van de zorgsector is opgemerkt dat bijzondere diensten zoals consignatiediensten en bereikbaarheidsdiensten veel voorkomen in deze sector en dat daardoor het percentage van 30% wel eens vaak overschreden zou kunnen worden. Het ministerie van SZW heeft hierover overleg gevoerd met Brancheorganisaties Zorg (BoZ) om inzicht te krijgen in de precieze afspraken die hierover worden gemaakt in cao's. De regering constateert dat de cao-afspraken vaak zo zijn vormgegeven dat er geen sprake is van verloonde uren in de loonaangifte. In sommige gevallen bepaalt de precieze voorkeur van de werkgever of de werknemer hoe de geconsigneerde of beschikbare uren gecompenseerd worden of er wel of geen sprake is van verloonde uren. Wanneer er geen sprake is van een verloond uur, telt dit uur uiteraard niet mee in de berekening of het percentage van 30% wordt overgeschreden. De regering is daarom tot de conclusie gekomen dat eventuele overschrijdingen van de 30%-norm veelal niet zullen voortkomen uit het verrichten van bijzondere diensten en dat aanpassing van het besluit daarom niet noodzakelijk is.

Enkele partijen hebben voorgesteld om niet alleen herziening van de lage premie mogelijk te maken, maar ook herziening van de hoge premie. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat met terugwerkende kracht de lage premie van toepassing wordt als de werkgever na een periode van tijdelijke arbeidsovereenkomsten een vast contract aanbiedt. De regering wijst dit voorstel af. Dit is ten eerste omdat dit de prikkel tot het direct aanbieden van een vast contract zou ondermijnen; het is immers niet meer lonend om vanaf dag één een vast contract aan te bieden als na een periode met (een) tijdelijk(e) contract(en) de hoge premie wordt herzien. Ten tweede zou dit voorstel een niet-doelmatige prikkel introduceren om uiteindelijk toch een vast contract aan te bieden; de premiedifferentiatie zoals de regering die voorstelt biedt immers al een prikkel om zo snel mogelijk om een vast contract aan te bieden.

3. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In het opschrift van paragraaf 1 van hoofdstuk 2 wordt de verwijzing naar de vaststelling premiepercentages voor de sectorfondsen vervangen door een verwijzing naar de gedifferentieerde AWF-premie, die daarvoor in de plaats komt.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 2.1, de begripsbepaling, wordt gewijzigd in verband met het vervallen van de sectorfondsen en het vervangen van de sectorpremie door een gedifferentieerde AWF-premie.

In verband hiermee wordt in onderdeel b de omschrijving van 'het sectorpremiepercentage' vervangen door een omschrijving van 'de percentages van de AWF-premie'. Dit begrip is nodig in het gewijzigde artikel 2.2, dat de regels bevat over de nieuwe AWF-premie, die wordt vastgesteld op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wfsv.

In onderdeel c wordt het begrip 'verzekerde loonsom' geschrapt, omdat dit gebruikt werd in het te verplaatsen artikel 2.1b. Dit begrip wordt om die reden verplaatst naar het nieuwe artikel 2.19.

Het begrip 'werkloosheidslasten' in het nieuwe onderdeel c heeft – anders dan voorheen – niet langer slechts betrekking op de lasten voor WW-uitkeringen over het eerste half jaar, die eerder ten laste van de sectorfondsen kwamen, maar op alle uitgaven die ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds komen, dus ook op WW-uitkeringen na het eerste half jaar. De AWF-premie wordt immers – anders dan de oude sectorpremies – vastgesteld ter dekking van alle werkloosheidslasten.

Het begrip 'lastenplafond' in het oude onderdeel d, dat de sectorpremie voorheen maximeerde, is niet langer nodig nu de sectorpremie wordt vervangen door de AWF-premie. Aangezien de AWF-premie niet lastendekkend wordt vastgesteld, is dit begrip voor de nieuwe AWF-premie niet nodig en vervalt daarom.

De begrippen 'overige ziekengeldlasten', 'overige WGA-lasten', en 'WGA-staartlasten' in de oude onderdelen f, g en h worden verplaatst naar het nieuwe artikel 2.19, omdat deze lasten in de toekomst ten laste van de Werkhervattingskas en het Arbeidsongeschiktheidsfonds zullen worden gebracht. De bepalingen hierover horen om die reden niet langer thuis in de paragraaf van het Besluit, die betrekking heeft op het Algemeen Werkloosheidsfonds. Het begrip 'overige ziekengeldlasten' diende daarbij opnieuw te worden geformuleerd in verband met het schrappen van artikel 117b, derde lid, onderdeel g, van de Wfsv. Materieel leidt dit niet tot een wijziging.

Artikel I, onderdelen C en I

De artikelen 2.1a, 2.1b en 2.1c, die de fondsbelasting van de overige ziekengeld- en WGA-lasten en van de WGA-staartlasten regelden worden verplaatst naar de nieuw in te voegen paragraaf 3 en komen

terug als de artikelen 2.19a tot en met 2.19c, met dien verstande dat deze lasten in de toekomst ten laste komen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de Werkhervattingskas in plaats van de op te heffen sectorfondsen. Reden dat de overige ziekengeldlasten nu ten laste van de Werkhervattingskas worden gebracht, is in de eerste plaats dat deze lasten niet langer ten laste van de sectorfondsen gebracht kunnen worden. Met het oog op een gelijk speelveld tussen de publieke en private markt kiest de regering ervoor de staartlasten nu wel ten laste van de Werkhervattingskas te brengen. In de private markt worden de staartlasten immers ook gedragen door de eigenrisicodragers. De financiering van de publieke staartlasten komt hiermee uitsluitend voor rekening van publiek verzekerde werkgevers. Artikel 2.1c over de WGA-staartlasten flexibele dienstbetrekkingen is ongewijzigd.

Artikel I, onderdeel D

In het nieuwe artikel 2.2 wordt de wijze van vaststelling van de nieuwe AWf-premie op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wfsv uitgewerkt door de bepaling dat het hoge percentage 5 procentpunt hoger dient te zijn dan het lage percentage.

Artikel I, onderdeel E en F

De oude artikelen 2.2a en 2.3 bevatten voorheen enkele bijzondere bepalingen over de sectorpremie-percentages voor enkele specifieke sectoren. Deze bepalingen zijn ten gevolge van het afschaffen van de sectorpremies niet langer nodig en vervallen om die reden.

In het nieuwe artikel 2.3, eerste lid, worden op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wfsv nadere regels gesteld inzake herziening van het lage percentage van de AWf-premie. Het gaat daarbij om situaties waarbij in eerste instantie op grond van de inhoud van de arbeidsovereenkomst terecht de lage premie is toegepast, maar waarbij in verband met de wijze van uitvoering of omstandigheden die zich nadien hebben voorgedaan de premie achteraf en met terugwerkende kracht voor die periode wordt gewijzigd in de hoge premie. Dit laat onverlet dat bij onterechte toepassing van de lage premie vanaf de aanvang (indien bij voorbeeld niet is voldaan aan het vereiste van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd) de premie eveneens moet worden gecorrigeerd naar de hoge premie. De lage AWf-premie wordt in de volgende gevallen herzien naar het hoge percentage over een reeds verstreken periode:

- a. De lage premie wordt herzien voor werknemers van wie de dienstbetrekking binnen twee maanden na aanvang is geëindigd. Deze bepaling voorkomt dat de proeftijd wordt gebruikt om de lage premie af te dragen voor een flexibele arbeidsrelatie. Wie het initiatief voor beëindiging heeft genomen is in deze twee maanden niet relevant voor het herzien van de premie. Ook is niet relevant of er ten tijde van de beëindiging daadwerkelijk sprake was van een proeftijd.
- b. De premie wordt voorts herzien indien de werkgever ten aanzien van een werknemer in de loonaangifte(n) over een kalenderjaar/jaren meer dan 30% meer uren heeft verloond dan het aantal uren dat volgt uit de omvang van de te verrichten arbeid in alle dienstbetrekkingen tussen de betreffende werkgever en werknemer. Deze herzieningssituatie strekt ertoe te voorkomen dat voor een laag aantal uren een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wordt aangegaan, waarbij de feitelijke arbeidsduur veel groter is dan de overeengekomen arbeidsduur door op flexbasis veel extra uren te werken. Deze herzieningssituatie geldt niet indien de overeengekomen arbeidsomvang van de vaste arbeidsovereenkomst 35 uur per week of meer bedraagt.
- c. Ook voor werknemers die binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking uit hoofde van die dienstbetrekking recht hebben gekregen op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet of voor werknemers waarvan het recht op een WW-uitkering herleeft bij de betreffende werkgever, wordt het lage percentage achteraf herzien naar het hoge percentage. Het initiatief voor het beëindigen van de dienstbetrekking is in deze situatie relevant, omdat dit van belang kan zijn voor de vraag of er recht bestaat op een WW-uitkering.
- d. Ten slotte wordt het lage percentage herzien ten aanzien van een werknemer die nadat hij voor een herziening op grond van onderdeel c in aanmerking kwam, terwijl de dienstbetrekking bij diezelfde werkgever voortduurt, uit hoofde van die dienstbetrekking binnen een jaar opnieuw recht heeft gekregen op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet.

Bij het toekennen van een WW-uitkering op grond van de onderdelen c en d wordt alleen bedoeld op situaties waarin het WW-recht ook daadwerkelijk geldend is gemaakt, d.w.z. tot uitbetaling is gekomen. Situaties waarin formeel wel recht op WW ontstaat, maar de WW-uitkering niet tot uitbetaling komt, tellen hierbij dus niet mee. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan situaties waarin de werknemer geen WW aanvraagt of de WW-uitkering wegens verwijtbare werkloosheid of een late aanvraag niet wordt uitbetaald.

In het tweede lid wordt voor de toepassing van het eerste lid geregeld dat bij elkaar zonder onderbreking opvolgende arbeidsovereenkomsten er sprake is van een doorlopende dienstbetrekking. Bij een tijdelijke arbeidsovereenkomst, direct opgevolgd door een vaste arbeidsovereenkomst wordt bij de herziening derhalve uitgegaan van de aanvang van de tijdelijke arbeidsovereenkomst.

In het derde lid wordt in een uitzondering voorzien op de herzieningssituatie in het eerste lid, onderdeel b, dat meer dan 30% extra uren zijn verloond dan het contractueel overeengekomen aantal uren. Deze herzieningssituatie geldt niet voor werknemer met een contractueel overeengekomen arbeidsduur van gemiddeld 35 uur per week of meer.

Het vierde lid regelt dat bij toepassing van het eerste lid, onderdelen c en d, niet als uitkering op grond van de Werkloosheidswet wordt beschouwd de uitkering op grond van artikel 18 van de Werkloosheidswet en de uitkering op grond van hoofdstuk IV van de Werkloosheidswet. Dit betreft de uitkering voor werknemers die als gevolg van weersomstandigheden niet kunnen werken (vorstverlet) en de uitkering op grond van de WW bij wijze van loonovernamen bij o.a. faillissement van de werkgever. Een eventuele aanspraak op deze WW-uitkeringen door een werknemer staat dus niet in de weg van toepassing van de lage premie.

In de in het eerste lid beschreven gevallen geldt ingevolge het vijfde lid met terugwerkende kracht het hoge percentage over de laatste twaalf maanden voorafgaand aan de beëindiging van het dienstverband of de dag waarop recht op de WW-uitkering is ontstaan, of korter indien het dienstverband minder dan twaalf maanden heeft voortgeduurd. De herziening geldt derhalve niet voor toekomstige perioden indien de dienstbetrekking bij voorbeeld gedeeltelijk wordt voortgezet na een recht op WW wegens arbeidsurenverlies. Wel geldt bij herziening, evenals bij normale situaties, de regel van artikel 2.4, derde lid, dat de premie per geheel aangiftetijdvak wordt herzien, waarbij de situatie op de eerste dag van het aangiftetijdvak bepalend is.

Het zesde lid regelt een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen vaststellen over de toepassing van het eerste lid. Hier kan worden gedacht aan rekenregels voor de berekening van de omvang van de te verrichten arbeid en de berekening van het percentage dat meer is gewerkt dan overeengekomen voor de vaststelling of meer dan 30% uren zijn verloond dan contractueel zijn overeengekomen.

Onderdeel G

Het oude artikel 2.4, dat de wijze van vaststelling van een gemiddeld sectorpremiepercentage regelde dat van toepassing was op uitkeringen, is niet langer nodig omdat artikel 27, tweede lid, van de Wfsv regelt dat daarop het lage percentage van de AWf-premie van toepassing is. In het nieuwe artikel 2.4 worden enkele nadere voorwaarden geregeld voor de toepassing van de lage premie.

Ingevolge artikel 2.4, eerste lid, wordt de werkgever die het lage premiepercentage toepast voor een werknemer, verplicht een afschrift te bewaren in zijn administratie van de arbeidsovereenkomst en een schriftelijke of elektronische opgave als bedoeld in artikel 7:626 van het Burgerlijk Wetboek waarin de gegevens, genoemd in artikel 7:626, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen, over het tijdvak waarover hij loonaangifte doet.

Het tweede lid voorziet erin dat ten aanzien van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd (geen oproepovereenkomst) waarin een uitzendbeding als bedoeld in artikel 7:691, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen, niet de lage premie kan worden toegepast.

Het derde lid regelt als voorwaarde voor toepassing van de lage premie dat de lage premie slechts per geheel aangiftetijdvak mag worden toegepast. Daarbij is bepalend of op de eerste dag van een aangiftetijdvak wordt voldaan aan de toepassing van de lage premie. Hiervoor is gekozen uit oogpunt van uitvoerbaarheid. Hiermee wordt bereikt dat op het gehele premieplichtige loon in een aangiftetijdvak dezelfde premie van toepassing is. Als pas in de loop van een aangiftetijdvak wordt voldaan aan die voorwaarden, is de lage premie pas van toepassing vanaf de eerste dag van het volgende aangiftetijdvak. Uitzondering hierop is de bepaling van het aantal verloonde uren voor de vraag of de uitzondering, bedoeld in artikel 27, derde lid, onderdeel b, van de Wfsv mag worden toegepast voor werknemers die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt en voor wie het aantal verloonde uren per aangiftetijdvak niet meer dan 48 of 52 uren bedraagt. Voor de toepassing van die uitzondering is de situatie op de eerste dag van het aangiftetijdvak uiteraard nog niet bekend en is om die reden de situatie over het gehele aangiftetijdvak bepalend.

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de uitzondering voor BBL-overeenkomsten, genoemd in artikel 27, derde lid, van de Wfsv wordt in het vierde lid geregeld dat de overeenkomsten voorzien moeten zijn van alle benodigde handtekeningen, en daarbij van dagtekening zijn voorzien. Zo kan de Belastingdienst effectief in de administratie van de werkgever controleren of de overeenkomsten op basis van deze uitzondering kwalificeren voor de lage premie en, zo ja, voor welke periode de uitzondering geldt.

Artikel I, onderdeel H

In artikel 2.5, eerste lid, onderdeel h, wordt de verwijzing naar 'een sectorfonds' geschrapt in verband met de afschaffing daarvan en wordt de verwijzing naar 'het Uitvoeringsfonds voor de overheid'



geschrapt omdat als gevolg van de nieuwe formulering van artikel 2.19a geen WGA-lasten meer ten laste komen van het Uitvoeringsfonds voor de overheid. In de omschrijving van het begrip 'WGA-totaallasten' hoeven de lasten uit dat fonds daarom niet meer te worden genoemd. Omdat de overige WGA-lasten en de WGA-staartlasten ingevolge de artikelen 2.19a en 2.19b ten laste worden gebracht van het Arbeidsongeschiktheidsfonds, is het Arbeidsongeschiktheidsfonds toegevoegd aan de omschrijving van het begrip WGA-totaallasten.

Artikel II

In artikel 7, onderdeel a, van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten wordt een verwijzing naar de sectorfondsen geschrapt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,