

Kenmerk	W12.19.0092/III
Datum aanhangig	12 april 2019
Datum vastgesteld	15 mei 2019
Datum advies	16 mei 2019
Datum publicatie	28 juni 2019
Vindplaats	Staatscourant 2019, nr. 36163

Volledige tekst

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 voorsnag 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 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. (zie noot 5) Daarnaast is opgemerkt dat het beperken 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. (zie noot 6) Elders vermeldt de regering dat het eigenlijke doel van het beperken 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. (zie noot 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 beperken 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. (zie noot 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. (zie noot 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.

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, (zie noot 10) regelt het ontwerpbesluit dat met terugwerkende kracht alsnog het hoge premiepercentage kan worden geheven. Het gaat hierbij om de volgende situaties:

- a. wanneer de (vaste) dienstbetrekking binnen twee maanden na aanvang van die dienstbetrekking is geëindigd;
- b. wanneer de uren waarvoor loon wordt betaald de contractueel overeengekomen uren met meer dan 30% overstijgen, waarbij fulltime arbeidsovereenkomsten zijn uitgezonderd van deze regel;
- c. wanneer de werknemer binnen een jaar na aanvang van de dienstbetrekking een WW-uitkering ontvangt;
- d. 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. (zie noot 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. (*zie noot 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 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 WWV-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 WWV, 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. (*zie noot 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. (*zie noot 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, (*zie noot 15*) en dat met het vervallen van de sectorindeling ook de voordelen daarvan vervallen. (*zie noot 16*) Bovendien is onduidelijk op welke wijze 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.

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 juni 2019

2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

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 salarissoftware 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 balans (*zie noot 17*) 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 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

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 onuitvoerbare 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 ontwijking 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

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 WWV gerelateerde herzieningssituaties alsnog aan de orde is.

3. Verschil tussen het lage en hoge premiepercentage

De regering heeft zich, zoals de Afdeling constateert, ten doel gesteld om met de introductie van WWV-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 WWV vanuit vaste, respectievelijk flexibele 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 WWV-lasten. Die stelling onderschrijf ik niet. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat niet alleen de WWV-instroom (in aantallen personen) vanuit flexibele contracten groter is dan vanuit vaste contracten, maar ook het beroep op de WWV 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 WWV-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 WWV-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 cumulatiegroed in het ontslagrecht en de transitievergoeding vanaf dag één, het verschil tussen vaste en flexibele contracten verkleint.

4. Conclusie

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

Voetnoten

(1) Kamerstukken II 2018/19, 35074, nr. 3, p. 1-2.

(2) Kamerstukken II 2018/19, 35074, nr. 3, p. 5.

(3) Kamerstukken II 2018/19, 35074, 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, 35074, nr. 3, p. 76, en nr. 4, p. 34, evenals de nota van toelichting bij voorliggend ontwerpbesluit, p. 6.

(6) Kamerstukken II 2018/19, 35074, D, p. 37, respectievelijk Kamerstukken II 2018/19, 35074, nr. 3, p. 82.

(7) Kamerstukken II 2018/19, 35074, 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.

(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, 35074, 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, 34775, nr. 3 en Kamerstukken II 2018/19, 35000, nr. 4).

(13) Kamerstukken II 2018/19, 35074, 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, 29544, 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).

(17) Kamerstukken II 2018/2019, 35 074 nr. 4.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting