

Vergaderjaar 2012–2013

33 327

Wijziging van verschillende wetten in verband met de vereenvoudiging van de uitvoering van deze wetten door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Wet vereenvoudiging regelingen UWV)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 oktober 2012

1. Algemeen

2. Toelichting per voorstel

2.1. Uitkeringsvaststelling WW alsmede ZW en Wazo

2.2. Uitkeringsvaststelling WW; aanpassing arbeidsverledeneis

2.3. Aanpassing dagloonregels WW/ZW/Wazo

2.4. Aanpassing fictieve opzegtermijn

2.5. Doelgroep inkomstenverrekening

2.6. Wijziging startersregeling

2.7. Calamiteitenregeling

3. Financiële gevolgen en regeldruk

1. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bijdragen van de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA. Aan de beantwoording van de vragen gaat een korte uiteenzetting vooraf van de doelstelling die met het voorstel wordt nagestreefd.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet vereenvoudiging regelingen UWV. Zij delen de uitgangspunten dat regels eenvoudiger moeten worden, zodat ze goedkoper uitgevoerd kunnen worden en – minstens zo belangrijk – ook beter begrijpbaar zijn voor burgers. De leden van de VVD-fractie hebben wel nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de UWV-regelingen zodanig te vereenvoudigen dat op de uitvoeringslasten kan worden bespaard. Zij begrijpen de doelstelling en ondersteunen deze, maar zien dat de regering voorstelt niet enkel op uitvoeringslasten te besparen. Er wordt tevens bezuinigd op de uitkeringslasten door de toegangscriteria aan te verscherpen. Hier hebben de leden van de PvdA-fractie enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en onderschrijven het streven naar vereenvoudiging van regelgeving. Zij hebben hierbij nog wel enkele vragen.

De regering wil allereerst graag wijzen op de uit de economische recessie voortgekomen taakstelling, waar dit wetsvoorstel deel van uitmaakt. Deze taakstelling geeft enerzijds invulling aan het streven om te komen tot een kleinere en doelmatigere overheid en anderzijds aan de noodzaak tot het gezond maken van de overheidsfinanciën. Om deze doelstellingen te realiseren wordt van de uitvoeringsorganisaties in het sociale zekerheidsdomein een forse bijdrage gevraagd. Bij brief van 14 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500-XV, nr. 75) heeft het kabinet de lijnen hiervan uiteengezet.

Gezamenlijk met eerdere taakstellingen waarvoor het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) is gesteld, dient het uitvoeringskostenbudget bij deze organisatie in de periode 2012–2015 met € 299 miljoen (naast de specifieke taakstelling op re-integratie en bemiddeling) te dalen. In de eerste plaats wordt deze taakstelling door UWV ingevuld met efficiëncymaatregelen ter grootte van circa € 154 miljoen. Daarnaast wordt voor circa € 48 miljoen aan besparingen gerealiseerd met het onderhavige wetsvoorstel. Het resterende deel van de taakstelling komt tot stand met onder meer het redesign van het werkbedrijf en overige trajecten.

De efficiëncymaatregelen zijn een cruciaal element in het realiseren van de totale taakstelling. Gezien de omvang van de taakstelling in relatie tot het budget, is het echter niet haalbaar om deze met efficiëncymaatregelen alleen te realiseren. Er zijn grenzen aan wat met efficiency in de betrokken periode mogelijk is.

Voor verdere invulling van de opgelegde besparingen is het daarom onvermijdelijk dat ook naar de wet- en regelgeving zelf wordt gekeken. Met het terugdringen van complexiteit van regelgeving en het bevorderen van de samenhang wordt met de Wet vereenvoudiging regelingen UWV een noodzakelijke bijdrage geleverd aan het verder terugbrengen van de uitvoeringskosten. Naast kostenvermindering leveren de vereenvoudigingsmaatregelen ook winst op in termen van administratieve lasten en regeldruk voor burgers en bedrijven. Deze beweging past in het proces van een minder bureaucratische overheid waarvoor – zoals ook blijkt uit de diverse verkiezingsprogramma's – breed draagvlak bestaat.

De maatregelen die in dit pakket zijn opgenomen, leveren ieder afzonderlijk een bijdrage maar moeten bovenal in samenhang worden gezien als noodzakelijk voor het genereren van een nieuwe, kostenbesparende methode van uitkeringsvaststelling. In dat opzicht staan de maatregelen in een onlosmakelijke relatie tot elkaar en leveren alleen in onderlinge samenhang de gewenste besparingen op.

In reactie op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie wordt erkend dat er effecten zijn op de uitkeringslasten. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving houdt, in tegenstelling tot efficiëncymaatregelen, namelijk in dat de regelingen zelf vanuit uitvoeringsperspectief tegen het licht gehouden worden. Gevolgen voor rechten en plichten zijn dan onvermijdelijk maar het doel is, met een beperkt effect op de uitkeringslasten een maximale besparing op de uitvoering mogelijk maken. De regering is van mening dat de gekozen voorstellen aan dit doel beantwoorden. Bovendien worden positieve effecten verwacht op de regeldruk voor burgers en bedrijven.

2. Toelichting per voorstel

2.1. Uitkeringsvaststelling WW alsmede ZW en Wazo

In paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting wordt het begrip verloonde arbeidsuren uitgelegd. Ook wordt voorgesteld om een uur waarover een werknemer recht heeft op inkomen uit arbeid, aan te merken als arbeidsuur. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uiteen te zetten hoe bepaald wordt of een werknemer recht heeft op inkomen uit arbeid, aangemerkt als een arbeidsuur. Ook vragen zij of dit apart bij een werkgever moet worden uitgevraagd.

In beginsel worden de gegevens over verloonde arbeidsuren uit de polisadministratie gehaald. Als deze informatie over een bepaalde maand (meestal de laatste maand voor ontslag) nog niet bekend is bij het UWV, wordt bij de aanvraag om de WW-uitkering aan de werknemer gevraagd of hij die maand inkomen heeft ontvangen. Alleen in uitzonderingssituaties wordt deze informatie tevens aan de werkgever gevraagd.

2.2. Uitkeringsvaststelling WW; aanpassing arbeidsverledeneis

De leden van de verschillende fracties hebben een aantal vragen gesteld over de aanpassing van de arbeidsverledeneis.

Zo vragen de leden van de VVD-fractie of de regering bij de aanpassing van de arbeidsverledeneis kan aangeven waarom er gekozen is om bij de omrekening van dagen naar uren uit te gaan van de factor 4. Een volledige werkdag bedraagt ongeveer acht uur. De leden van de VVD-fractie vragen of er ook overwogen is om de factor 8 te gebruiken.

De leden van de PvdA-fractie hebben er geen problemen mee dat de 52 SV-dagen worden omgezet in arbeidsuren. Wel maken zij een voorbehoud wat betreft het meerekenen in het arbeidsverleden, wat het voorstel van 208 uren wel behelst. Dit betekent effectief een zwaarder criterium voor een uitkering, waar vooral tijdelijke contracten en flexwerkers last van zullen hebben. De regering bespaart zo 4 miljoen euro aan uitkeringslasten. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat dit dus geen vereenvoudiging van de uitvoering is, maar een zwaardere regel om op uitkeringen te kunnen korten. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering kiest voor dit zwaardere criterium.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de vereenvoudigingsdoelstelling middels het omzetten van 52 SV-dagen in arbeidsuren, maar hebben vraagtekens bij de inhoudelijke verzwaren die optreedt voor wat betreft het laten meetellen van een kalenderjaar voor het arbeidsverleden. De verzwaren van deze eis tot 208 uren lijkt op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van de wet, namelijk dat ernaar gestreefd wordt om de effecten op de uitkeringen zo klein mogelijk te houden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het er mee eens is dat een verzwaren naar 208 arbeidsuren nadelig kan uitpakken voor flexwerkers en oproepkrachten. De omvang van deze groep neemt toe door arbeidsmarktomstandigheden, maar de aanspraak op de verlengde WW-uitkering wordt met het voorstel bemoeilijkt, terwijl zij wel gewoon WW-premie betalen.

Voor het bepalen van de duur van de WW-uitkering telt in de huidige regelgeving een kalenderjaar mee als de werknemer in dat kalenderjaar over minimaal 52 dagen loon heeft ontvangen. Het is nu dus niet van belang over hoeveel uren per dag de werknemer loon heeft ontvangen. Om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de huidige regeling en om zowel deeltijd- en voltijdwerknemers recht te doen, is ervoor gekozen om

bij deze omrekening van dagen naar uren uit te gaan van de factor 4. Een factor 8 zou betekenen dat een werknemer in een kalenderjaar 416 verloonde uren zou moeten hebben om dat kalenderjaar mee te laten tellen voor de arbeidsverledeneis. Dit zou – ten opzichte van de huidige situatie – in meer situaties leiden tot een korter arbeidsverleden en dus leiden tot een kortere WW-duur. Dit wordt als onwenselijk aangemerkt.

Daarnaast maakt het in vergelijking met het bestaande criterium van 52 dagen niet langer uit hoe de gewerkte uren verdeeld zijn over de werkdagen. Een werknemer die bijvoorbeeld in een kalenderjaar op 26 dagen steeds 8 uur heeft gewerkt heeft in de voorgestelde systematiek evenveel arbeidsverleden opgebouwd als een werknemer die bijvoorbeeld op 104 dagen steeds 2 uur heeft gewerkt. In de huidige systematiek heeft de eerste werknemer geen 52 dagen gewerkt en dus geen jaar arbeidsverleden opgebouwd en de tweede wel. De huidige systematiek is nadelig voor werknemers die op relatief weinig dagen relatief veel uren maken. Daaronder bevinden zich ook veel tijdelijke contracten en flexwerkers. De voorgestelde maatregel pakt naar de mening van de regering niet nadelig uit voor flexwerkers en oproepkrachten ten opzichte van werknemers met een regulier arbeidspatroon. Wel wordt een einde gemaakt aan de huidige situatie waarbij vrij willekeurige verschillen in uitkomst ontstaan als gevolg van de verdeling van de arbeidsuren over de werkdagen. Met name werknemers met flexibele arbeidspatronen worden met deze willekeurigheid geconfronteerd. Met de voorgestelde systematiek wordt dit gewijzigd.

Hoewel het streven is om de effecten op de uitkeringen zo klein mogelijk te houden, heeft vereenvoudiging van wet- en regelgeving onvermijdelijk inhoudelijke gevolgen voor deze wet- en regelgeving. De besparing van € 4 miljoen is ten opzichte van het totale bedrag aan uitkeringslasten van de WW zeer beperkt (minder dan één promille van de totale uitkeringslasten) en heeft een lang ingroepad omdat de nieuwe berekening van het arbeidsverleden alleen gaat gelden voor het arbeidsverleden dat vanaf de datum van de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt opgebouwd. De regering acht deze uitkomst daarom alleszins verdeelbaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de aanpassing van de arbeidsverledeneis de uitvoering zou vereenvoudigen.

De keuze voor het criterium van 208 arbeidsuren vereenvoudigt de uitvoering. Het gegeven «verloonde uren» is opgenomen in de polisadministratie en daar kan zoveel mogelijk aansluiting bij gezocht worden. Ook is er sprake van een vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven omdat de gewerkte dagen («SV-dagen») in de toekomst niet langer apart door de werkgevers behoeven te worden opgegeven in de loonaangifte.

2.3. Aanpassing dagloonregels WW/ZW/Wazo

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over verschillende onderdelen uit de aanpassing van de dagloonregels. Zij vragen welke tijdsperiode wordt bedoeld met de voorgestelde «t-1»-referteperiode? Zij willen weten of dit bijvoorbeeld een maand betreft en of dit betekent dat er niet meer gekeken wordt naar het loon een jaar voor aanvraag van de WW-uitkering.

Zowel in de bestaande als in de nieuwe regels over de dagloonvaststelling wordt het dagloon, en dus de hoogte van de uitkering, bepaald op basis van inkomen dat de werknemer in een bepaalde periode heeft genoten voor het intreden van het verzekerde risico, dus de ziekte, de arbeidsongeschiktheid of de werkloosheid. Deze periode is volgens de hoofdregel een

jaar. Met «t-1» wordt bedoeld op het tijdstip waarop de referentieperiode eindigt. De referentieperiode eindigt in de huidige situatie aan het einde van het laatste aangiftetijdvak voorafgaande aan het aangiftetijdvak waarin de werkloosheid of ziekte intreedt. In het voorstel eindigt de referentieperiode een aangiftetijdvak eerder, dus aan het einde van het voorlaatste aangiftetijdvak. Dit wordt aangeduid als «t-1». De referentieperiode schuift dus een aangiftetijdvak terug in de tijd. Het aangiftetijdvak is het tijdvak waarover de werkgever aangifte van het loon doet aan de Belastingdienst. Dat tijdvak is in de regel of een maand of vier weken, naar keuze van de werkgever en volgens afspraak met de Belastingdienst. De referentieperiode is in de regel een jaar. Indien de dienstbetrekking, op grond waarvan recht op uitkering ontstaat, korter heeft geduurd dan een jaar voorziet het huidige voorstel erin dat de referentieperiode aanvangt op het moment dat de dienstbetrekking aanving.

De leden van de VVD-fractie vragen dan de regering nog eens duidelijk uiteen te zetten wat er wordt voorgesteld met de opmerking dat UWV het dagloon van de nieuwe uitkering kan afzetten tegenover het dagloon van de eerste WW-uitkering en eventueel de tweede werkloosheidsuitkering kan vaststellen op het dagloon van de eerste werkloosheid. Zij willen weten hoe dat op dit moment is geregeld en waarom de tweede WW-uitkering dan niet wordt gebaseerd op de laatste werkgever? Zij vragen daarbij wat de positieve en negatieve (inkomens)effecten hiervan kunnen zijn?

De bestaande dagloonregels kennen op dit moment in bepaalde gevallen een garantie voor de hoogte van het dagloon voor werknemers die werkloos worden uit een dienstbetrekking nadat ze eerder een dienstbetrekking (de «primaire» dienstbetrekking) hebben gehad met een hoger loon dan het loon uit de dienstbetrekking waaruit ze – al dan niet opnieuw – werkloos worden. Het dagloon voor de uitkering die ontstaat uit verlies van de laatste dienstbetrekking wordt dan vastgesteld op basis van het hogere loon uit de primaire dienstbetrekking. De werknemer die aan de voorwaarden voldoet, kan op die garantie een beroep doen, ook als hij geen recht op werkloosheidsuitkering heeft gehad uit hoofde van de primaire dienstbetrekking. De achterliggende reden is dat werknemers die werkloosheid voorkomen of bekorten door over te stappen naar een lager betaalde baan geen nadeel in hun uitkering ondervinden ingeval hierna alsnog werkloosheid ontstaat.

In de nieuwe dagloonregels zal de garantie voor een hoger dagloon alleen gelden als er uit de primaire dienstbetrekking werkelijk een recht op werkloosheidsuitkering is toegekend en er dus ook een dagloon is vastgesteld. UWV kan dan het dagloon van de laatst toegekende werkloosheidsuitkering eenvoudig vergelijken met het dagloon van de eerder toegekende werkloosheidsuitkering en vaststellen op welk bedrag het dagloon moet worden vastgesteld. Is er geen eerdere werkloosheidsuitkering toegekend wegens het einde van een eerdere dienstbetrekking, dan is er geen garantie van toepassing en geldt volgens de hoofdregel het dagloon dat is vastgesteld op basis van het loon van de laatste dienstbetrekking. Voor het UWV is dit een aanmerkelijke vereenvoudiging omdat het niet meer hoeft vast te stellen of uit een eerdere dienstbetrekking ook recht op WW zou hebben bestaan en hoe hoog het dagloon zou zijn geweest.

Het inkomenseffect voor de betrokkene in het wel of niet toepassen van de garantie bestaat uit het verschil tussen het uitkeringspercentage van het dagloon van de uitkering uit de primaire dienstbetrekking en het uitkeringspercentage van het dagloon uit de laatste dienstbetrekking.

Gemiddeld is het dagloon op grond van de garantie 17% hoger dan zonder garantie. Het verschil in de uitkering is 70% hiervan.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de dagloongaranties nader worden uitgewerkt en of de Kamer deze ook te zien krijgt.

De dagloongaranties worden momenteel nader uitgewerkt in het nieuwe Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. Zodra deze algemene maatregel van bestuur gepubliceerd is in het Staatsblad zal deze aan uw Kamer worden toegezonden. Dit zal vermoedelijk zijn in de loop van volgend jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor een laatste afgesproken kunstmatig hoog loon om de uitkering te beïnvloeden, ook bijvoorbeeld in dezelfde functie.

Het dagloon wordt volgens de nieuwe regels gebaseerd op het loon uit de dienstbetrekking waaruit de werknemer werkloos wordt. Een werkgever kan een wijziging in een bestaande arbeidsrelatie met een werknemer niet zonder meer aanmerken als een nieuwe dienstbetrekking. Een wijziging in salaris of functie wordt voor de toepassing van de dagloonregels niet aangemerkt als een nieuwe dienstbetrekking. Dit betekent dat ook loon in het referentiejaar in de dienstbetrekking voorafgaande aan de functiewijziging ten grondslag ligt aan het dagloon. UWV zal ook een monitor inrichten waaruit kan blijken of er oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de nieuwe regels.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de regering de dagloongarantie wil afschaffen, terwijl de garantie juist werknemers kan overtuigen een minder betaalde baan aan te nemen en niet tijdelijk een WW-uitkering te ontvangen wat goed is voor de baanmobiliteit en de uitkeringslasten. Zij zijn van mening dat de regering met de aanpassing van de dagloongarantie juist het tegenovergestelde bereikt van de doelstelling om werk naar werk trajecten stimuleren en vragen waarom de regering kiest voor deze beleidsmaatregel.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering de dagloongarantie wil afschaffen voor zover het van werk naar werk betreft. Zij vragen wat de regering vindt van de stelling van de Stichting van de Arbeid dat het enkel nog laten gelden van de dagloongarantie vanuit een situatie van werkloosheid, de met werkloosheid bedreigde werknemer als het ware uitnodigt om eerst maar een WW-uitkering te ontvangen, alvorens de stap naar een lager betaalde baan te nemen?

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en van het CDA wordt benadrukt dat de dagloongarantie alleen komt te vervallen bij overstap van baan naar baan zonder tussenliggende werkloosheid. De achtergrond hiervan is in eerste instantie uitvoerigstechnisch. Voor de groep die reeds een werkloosheidsuitkering ontving is het eerdere dagloon namelijk al bepaald en kan hier zonder problemen op worden teruggevoerd. Echter indien uit de eerdere dienstbetrekking geen werkloosheid is ontstaan, moet achteraf worden onderzocht of betrokkene recht op werkloosheidsuitkering gehad zou hebben indien hij na die beëindiging werkloos zou zijn geworden en moet de hoogte van het dagloon van die fictieve uitkering achteraf berekend worden. In de praktijk betekent dit dat handmatig moet worden nagegaan of er sprake is van een dagloongarantie. Hierdoor kunnen de vereenvoudigingen in de methode van dagloonberekening niet worden doorgevoerd en de beoogde besparingen niet worden bereikt.

Ook inhoudelijk is de keuze naar de mening van de regering gerechtvaardigd. Als iemand overstapt van de ene naar de andere functie zonder tussenliggende werkloosheid behoeft het niet altijd te gaan om een keuze die noodzakelijk is om werkloosheid te voorkomen. Er kan ook sprake zijn van een vrijwillige keuze om een baan te accepteren tegen een lager loon. Ook als het loon lager is kunnen er andere arbeidsvoorwaarden of omstandigheden zijn waardoor de nieuwe functie voor betrokkene aantrekkelijker is. Tussenliggende werkloosheid is een indicatie dat betrokkene de nieuwe baan accepteert om (voortdurend van de) werkloosheid te voorkomen. De verwachting is niet dat de nieuwe systematiek er in substantiële mate toe zal leiden dat met werkloosheid bedreigde werknemers er de voorkeur aan zullen geven om eerst WW aan te vragen alvorens te hervatten in een lager betaalde functie. Indien mogelijk zal de werknemer eerder kiezen voor een rechtstreekse overstap omdat dit meer zekerheid biedt in zijn streven om werkloosheid te vermijden. Ook voor de werkgever ligt de route via tussenliggende werkloosheid minder voor de hand omdat daaraan opzegging of ontbinding van de arbeidsovereenkomst vooraf dient te gaan.

2.4 Aanpassing fictieve opzegtermijn

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering op de uitkeringslasten wil besparen door de forfaitaire aftrek voor de kantonrechter af te schaffen. Zij hebben grote moeite met dit voorstel, aangezien het betekent dat indien een werknemer via de kantonrechter zijn ontslag aanvecht en een vergoeding ontvangt, de WW uitkering één maand eerder zal ingaan. Dit is een sterke prikkel om geen juridische procedures te beginnen, aangezien de extra kosten, zowel qua tijd en financiën, niet gedekt worden door loonuitbetaling zoals nu het geval is. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de regering bewust ontslagen werknemers hun gang tot de kantonrechter wil bemoeilijken en wil ontmoedigen al dan niet onterecht ontslag aan te vechten. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering hiervoor kiest. Ook vragen zij hoeveel specifiek met deze maatregel wordt bespaard. Tot slot vragen zij waarom de regering de aftrek afschaft, in plaats van meer in lijn te brengen met de werkelijke tijd van een ontbindingsprocedure.

Bij de beantwoording wordt ervan uitgegaan dat, anders dan de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, het bezwaar van de PvdA-fractie is gelegen in het feit dat de WW-uitkering één maand later zal ingaan dan nu het geval is. Het doel van dit voorstel is niet om in alle gevallen de gang tot de kantonrechter te ontmoedigen, maar het zo veel mogelijk voorkomen van pro forma ontbindingen. Dat zijn ontbindingen waarbij de werknemer met het ontslag als zodanig instemt en zich hier inhoudelijk niet tegen verweert. Een dergelijke pro forma procedure is in de regel binnen een maand voltooid. In zo'n situatie staat echter ook de mogelijkheid open van het beëindigen van de dienstbetrekking met wederzijds goedvinden (via een beëindigingsovereenkomst). Het huidige verschil in fictieve opzegtermijn als bedoeld in artikel 16, derde lid, van de WW kan een reden zijn voor partijen om, zoals dat nu nog vaak gebeurt, te kiezen voor een pro forma ontbinding. Na een ontbindingsprocedure wordt de fictieve opzegtermijn nu met een maand verkort. Als partijen de dienstbetrekking met wederzijds goedvinden beëindigen geldt deze forfaitaire aftrek niet en gaat de WW-uitkering van de werknemer dus een maand later in. Voor werknemer en werkgever kan dit een prikkel vormen om niet op basis van wederzijds goedvinden uit elkaar te gaan, maar via de kantonrechter. Dit met alle kosten voor werkgevers en werknemers (eventuele juridische bijstand, griffierechten) en belasting voor de rechterlijke macht van dien. Door het afschaffen van de forfaitaire aftrek bij een ontbindingsprocedure vervalt het verschil met de beëindigings-

overeenkomst en is er geen bijzondere prikkel meer om te kiezen voor pro forma ontbindingen. Overigens heeft deze maatregel geen invloed op de totale uitkeringsduur van de WW-uitkering die voor een werknemer geldt. Doordat het recht op WW-uitkering echter een maand later ingaat in combinatie met het feit dat veel mensen vanuit de WW weer gaan werken voordat de uitkeringsduur volledig is verstreken, wordt bespaard op de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten. Door deze maatregel nemen de uitkeringslasten met naar schatting € 6 miljoen af en de uitvoeringskosten met € 0,8 miljoen.

Voorgesteld wordt om de forfaitaire aftrek van één maand bij ontbindingsprocedures ongedaan te maken. Hierdoor wordt het minder aantrekkelijk om voor ontbinding via de kantonrechter te kiezen, indien men ook op basis van wederzijds goedvinden uit elkaar kan. Daarmee beoogt de regering het aantal pro forma ontslagprocedures verder terug te dringen. Met deze doelstelling zijn de leden van de CDA-fractie het eens, zij hebben echter nog wel een aantal vragen. De leden van de CDA-fractie vragen of deze maatregel inhoudt dat de kortingsmaand ook wordt geschrapt bij inhoudelijke ontbindingsprocedures, waarin ofwel de ontbindingsgrond wordt aangevochten door de werknemer, dan wel er geen overeenstemming bestaat over de hoogte van de financiële vergoeding.

De voorgestelde wijziging heeft betrekking op alle ontslagzaken via de kantonrechter. Met deze aanpassing vervalt de bekorting van de fictieve opzegtermijn na zowel een pro forma ontbindingsprocedure als een inhoudelijke ontbindingsprocedure. Momenteel wordt de ontbindingsroute voor ontslag voor het grootste deel gebruikt voor pro forma zaken. In 2011 vonden 13 049 pro forma ontbindingen en 4 711 inhoudelijke ontbindingsprocedures plaats. Na een ontbindingsprocedure eindigt de dienstbetrekking zonder toepassing van de bij opzegging geldende termijn. De werknemer kan een deel van de inkomsten waarop hij recht heeft in verband met de beëindiging van zijn dienstbetrekking (de ontslagvergoeding) inzetten om de periode tot aan de ingangsdatum van de WW te overbruggen. Deze inkomsten worden gezien als loon over de fictieve opzegtermijn. Als die inkomsten slechts toereikend zijn voor een deel van de fictieve opzegtermijn wordt deze termijn overigens alsnog verkort en gaat het recht op WW eerder in.

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies de toegevoegde waarde is van deze maatregel. Deze leden willen graag weten onder welke omstandigheden er een maand wordt «gewonnen».

Op dit moment komt het voor dat werkgever en werknemer kiezen voor een pro forma ontbindingsprocedure in plaats van voor beëindiging van de dienstbetrekking met wederzijds goedvinden, vanwege het verschil in fictieve opzegtermijn. Bij ontslag via ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter geldt op dit moment voor de fictieve opzegtermijn een forfaitaire aftrek van een maand. De WW-uitkering van de werknemer gaat dan een maand eerder in. Ten opzichte van beëindiging met wederzijds goedvinden wordt zo in de huidige omstandigheden een maand «gewonnen». Echter, in beide gevallen – pro forma ontbinding en ontslag met wederzijds goedvinden – stemt de werknemer in met zijn ontslag. Met deze maatregel wordt het minder aantrekkelijk om voor een pro forma ontbinding via de kantonrechter te kiezen indien de dienstbetrekking ook met wederzijds goedvinden kan eindigen. Op deze manier wordt het aantal pro forma zaken, met bijbehorende kosten voor werkgever en werknemer en belasting voor de rechterlijke macht, gereduceerd.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke mate (procentueel) deze omstandigheden van toepassing zullen zijn.

De inschatting is dat dit voor circa 1% tot 2% van de instroom in de WW van toepassing is.

2.5 Doelgroep inkomstenverrekening

De leden van de VVD-fractie vragen om een voorbeeld geven hoe het aantrekkelijk voor iemand, die langdurig werkloos is, blijft om te werken omdat de inkomsten uit (lager betaald) werk voor 70% worden verrekend met de uitkering.

Inkomstenverrekening betekent dat de WW-uitkering bij werkhervatting in beginsel niet wordt beëindigd, maar dat deze wordt voortgezet, onder verrekening van de inkomsten die de WW-gerechtigde met het nieuwe werk verwerft. 70% van de inkomsten worden verrekend met de WW-uitkering. Ter verduidelijking het volgende rekenvoorbeeld: de langdurig werkloze die vóór zijn werkloosheid € 600 per week verdiende, ontvangt een WW-uitkering (70% van het dagloon) van € 420 per week. Als hij met zijn nieuwe baan € 400 gaat verdienen, wordt daarvan € 280 (70% van de inkomsten) verrekend met zijn uitkering. Er resteert dan een WW-uitkering van € 140. Zijn totale inkomen bedraagt dan € 540 (€ 400 + € 140). De werkhervatting levert de betrokkene per saldo een voordeel op van € 120. Wanneer hij meer gaat werken, stijgt zijn totale inkomen verder: (meer) werken is dus lonend.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel procent van de WW-gerechtigden na 52 weken nog werkloos is en hoeveel procent na twee jaar en na drie jaar.

Circa 20 procent van de WW-gerechtigden doet na 1 jaar nog een beroep op de WW. Na 2 jaar doet nog circa 10 procent van de WW-gerechtigden een beroep op de WW en na 3 jaar is dat circa 5 procent.

De regering meldt dat er voor WW-gerechtigden die – na een langdurige periode (minimaal 52 weken) volledig werkloos te zijn geweest – werk vinden, niets verandert omdat de inkomsten uit deze nieuwe baan worden verrekend met de WW-uitkering. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering hier de inkomsten- of de urenverrekening bedoelt.

Voor WW-gerechtigden die langdurig volledig werkloos zijn geweest, verandert er bij werkhervatting niets ten opzichte van de huidige situatie. Dit heeft betrekking op de inkomstenverrekening voor langdurig werklozen. Ook op grond van de huidige regelgeving wordt in deze situatie ook al 70% van de inkomsten uit deze nieuwe baan verrekend met de WW-uitkering. Dit wijzigt niet.

2.6. Wijziging startersregeling

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden dat de regering komt met een nieuwe startersregeling. De VVD stimuleert initiatieven om te starten als zelfstandige, zeker als er toe leidt dat mensen geen beroep meer hoeven te doen op een uitkering. De huidige startersregeling heeft echter tot enorm veel onduidelijkheid geleid en de leden van de VVD-fractie zien dan ook de nieuwe veel simpelere startersregeling graag tegemoet. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of ze ook een degressieve financieringssysteem heeft overwogen. Volgens deze leden kan dat de startende zelfstandige ook helpen, omdat deze in het begin waarschijnlijk een hogere uitkering nodig heeft dan later.

De regering stelt voor om de huidige startersregeling te vereenvoudigen. In plaats van inkomstenverrekening achteraf, wordt de WW-uitkering gedurende de startperiode met een vast percentage gekort. Een degressieve financieringssysteem komt in aanzienlijk mindere mate tegemoet aan de beoogde vereenvoudiging.

De leden van de VVD-fractie vragen of uitkeringsgerechtigden die een lange(re) WW-uitkering hebben ook meerdere malen mogen proberen te starten als zelfstandige. Tevens vragen deze leden wat er gebeurt na de startperiode. De leden vragen zich af of het – net zoals nu het geval is – het aan de WW-gerechtigde is om te kiezen tussen doorgaan met de onderneming (met daarbij geen recht meer op WW-uitkering) of terug naar 100% WW-uitkering.

Op grond van de huidige regelgeving is het niet mogelijk om meer dan één keer deel te nemen aan de startersregeling. Dit wijzigt niet met dit voorstel voor een forfaitaire regeling. Na de startperiode wordt het recht op WW-uitkering beëindigd, tenzij de zelfstandige nog niet volledig aan de slag kan. In dat geval wordt de WW-uitkering beëindigd voor het aantal (directe en indirecte) uren dat de WW-gerechtigde als zelfstandige werkzaam is. Hierin wordt niets gewijzigd.

De leden van de VVD-fractie geloven er in dat voorgestelde nieuwe startersregeling bijdraagt om mensen uit de WW te helpen. Wel kan de startperiode van 26 weken erg kort zijn om een compleet nieuwe onderneming te starten. Deze leden vragen of de regering wil overwegen om de startperiode in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld als je ziet dat de startende WW-gerechtigde in maand 5 en 6 van de startperiode een goede omzet draait, maar nog niet genoeg om van te leven) te verlengen. Het zou volgens de leden van de VVD-fractie zonde zijn als iemand bijna de WW-uitkering uitgaat, maar door de startperiode van 26 weken toch besluit om zijn onderneming te staken en weer terug te vallen in een WW-uitkering. Zeker omdat het lastig is om binnen 26 weken een volledig draaiende onderneming neer te zetten is. De leden van de VVD-fractie vragen of de startperiode op 26 weken blijft staan.

De startperiode blijft in dit voorstel op 26 weken staan. Uit het onderzoeksrapport van de evaluatie van de startersregeling, dat op 30 oktober 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2010/11, 31 311 nr. 83), blijkt dat met de huidige duur van de startperiode reeds hoge uitstroombereikingen worden bereikt. Het is aannemelijk te veronderstellen dat verlenging van de startperiode leidt tot een minder snelle uitstroom uit de uitkering. Dat betekent een toename van de uitkeringslasten, ook als het gaat om een verlenging van de startperiode in individuele gevallen. De vraag is verder wat het onderscheidend criterium zou moeten zijn om vast te stellen of in een individueel geval verlenging van de startperiode aangewezen is. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om te kijken naar de hoogte van de inkomsten (winst) van de starter. Dat is immers op dat moment niet bekend want dat blijkt pas uit de vaststelling van de belastbare winst door de belastingdienst na afloop van het betreffende boekjaar. Door het verlengen van de startersperiode verschuift het karakter van de startersregeling meer van een stimulans naar een «tweede» inkomensbron en ontstaat een element van concurrentievervalsing. Een starter die na de startperiode nog niet volledig werkzaam is in zijn eigen bedrijf, kan de WW-uitkering nog gedeeltelijk ontvangen. Zoals hiervoor is toegelicht zal de WW-uitkering worden beëindigd voor het aantal uren dat hij werkzaam is als zelfstandige. In de huidige regelgeving wordt zodoende al rekening gehouden met gedeeltelijk doorlopen van de WW-uitkering als een starter nog niet volledig aan de slag is in zijn eigen bedrijf. Alles overwegende ziet de regering geen

aanleiding om de mogelijkheid in het leven te roepen de startperiode in individuele gevallen te kunnen verlengen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot de uitstroom (per maand) bedraagt van het aantal mensen dat als zelfstandige start uit de WW. Ook vragen deze leden of het bekend is of mensen niet verder gaan met een onderneming omdat ze de periode van 26 weken te kort vinden.

In het Jaarverslag 2011 van het UWV is aangegeven dat in 2011 6 219 WW-uitkeringen zijn beëindigd vanwege werkzaamheden als zelfstandige die gebruik hebben gemaakt van de startersregeling. WW-uitkeringen die beëindigd zijn vanwege werkzaamheden als zelfstandige die gekozen hebben voor urenkorting is 5 232. In totaal zijn in 2011 dus ruim 11 000 WW-uitkeringen beëindigd vanwege de start als zelfstandige. Gegevens over de uitstroom per maand van mensen die als zelfstandige starten uit de WW zijn niet beschikbaar. Het is niet bekend of mensen niet verder gaan met een onderneming omdat ze de periode van 26 weken te kort vinden. De periode om de eigen onderneming op te starten is niet beperkt tot 26 weken. Na de startperiode wordt het recht op WW-uitkering beëindigd, tenzij de zelfstandige nog niet volledig aan de slag kan. In dat geval wordt de WW-uitkering beëindigd voor het aantal (directe en indirecte) uren dat de WW-gerechtigde als zelfstandige werkzaam is.

De leden van de fractie van de PvdA-fractie zijn tegenstander van het voorstel van de regering om startende ondernemers vanuit de WW een vaste aftrek van 29% op de uitkering te geven. De regeling is te algemeen en houdt geen rekening met tegenvallende inkomsten of juist grote winsten. Iemand die zijn volledige WW nodig heeft omdat de start van het bedrijf tegenvalt wordt 29% gekort, terwijl iemand die geen WW nodig heeft omdat het bedrijf vanaf de start floreert en goede winst draait te veel WW uit de collectieve middelen ontvangt. De leden van de PvdA-fractie vinden dat de huidige startersregeling nog enkele jaren moet worden voortgezet om haar effectiviteit te toetsen. De verrekening met de inkomsten komt door voorlichting steeds beter van de grond. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering van mening is dat de huidige regeling op termijn niet beter uitgevoerd wordt.

Uit de evaluatie van de startersregeling, die op 30 oktober 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden, kwamen enkele knelpunten naar voren over de huidige startersregeling. De wijze van inkomstenverrekening wordt door de starters als ingewikkeld ervaren. Daarnaast bestaat er lange tijd onzekerheid over het inkomen over de startperiode omdat de belastingdienst pas na een aantal jaren zekerheid kan geven over de te verrekenen inkomsten. Startende zelfstandigen kunnen dan 2 of 3 jaar na de startperiode alsnog geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen. Dit leidt tot administratieve lasten en het risico van aanzienlijke terugbetalingen voor de starter. Uit de evaluatie van de startersregeling is gebleken dat de keuzemogelijkheid van de starter tussen de standaard urenverrekenings-systematiek en de startersregeling in de WW voorziet in een behoefte. Zoals ook eerder aangegeven wil de regering daarom de startersregeling continueren. De knelpunten die de huidige startersregeling met zich meebrengt zijn echter aanleiding om de vormgeving van de regeling nader te bezien en voor te stellen om de startersregeling om te zetten in een forfaitaire regeling.

2.7. Calamiteitenregeling

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van oordeel is dat het sanctie-instrument met betrekking tot eventuele fraude ten aanzien van de voorgestelde calamiteitenregeling voldoende robuust is nu er geen sprake

meer is van een mogelijke vijfjarige uitsluiting. Zij vragen, in welke orde van grootte de boetebedragen bij fraude met de nieuwe calamiteitenregeling liggen.

De regering meent dat het sanctie-instrument inderdaad voldoende robuust is. Als ten aanzien van een verstrekte WW-uitkering wordt geconstateerd dat er fraude in het spel is dan moet de werkgever alle betaalde WW-uitkeringen terugbetalen, dus ook uitkeringen waarbij niet vastgesteld is dat er fraude in het spel is. Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens het niet nakomen van de informatieverplichting met betrekking tot de uitkering waarvan geconstateerd is dat er fraude in het spel is. De hoogte van de boete bedraagt momenteel 10% van het benadelingsbedrag en bedraagt tenminste € 52,- tot een maximum van € 2 269,-. Met het wetsvoorstel Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Kamerstukken II 2011/12, 33 207) wordt de maximale hoogte van de bestuurlijke boete gelijk gesteld aan het benadelingsbedrag. Bij recidive binnen vijf jaar na de eerdere overtreding wordt een boete opgelegd van maximaal 150% van het benadelingsbedrag. De minimale boete bedraagt na inwerkingtreding van de wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving € 150,-. Er is geen maximum boetebedrag. Ook deze hogere bestuurlijke boete bij recidive zal een sterkere preventieve werking hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering voornemens is om de nieuwe (ministeriële) calamiteitenregeling aan de Kamer te sturen? Zo, ja, wanneer kan de Kamer deze regeling tegemoet zien, zo vragen deze leden.

Zodra de ministeriële regeling gepubliceerd is in de Staatscourant zal deze aan de Kamer worden toegezonden. Dit zal vermoedelijk zijn in de loop van volgend jaar.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het voorstel van de Stichting van de Arbeid om een eigenrisicotermijn van twee weken te hanteren ten aanzien van de calamiteitenregeling en aan te geven waarom zij een afwijking bij CAO van de eigenrisicotermijn, zoals bepleit door de Stichting niet opportuun acht.

Het voorstel van de Stichting is om bij winterse omstandigheden een eigenrisicotermijn te hanteren van 2 weken. De regering is echter van mening dat winterse omstandigheden in een land als Nederland gebruikelijk zijn en dat werkgevers er rekening mee kunnen houden en zich erop voor kunnen bereiden dat die omstandigheden zich voor kunnen doen. Pas als die omstandigheden van langere duur zijn ligt het in de rede beroep op een publieke regeling mogelijk te maken omdat dan niet langer gesproken kan worden van normale omstandigheden. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is mede naar aanleiding van het verzoek van de Stichting zal deze periode worden ingekort en gesteld op vier weken gedurende welke ten minste 20% van de arbeidscapaciteit als gevolg van winterse omstandigheden niet kan worden benut. Met die periode van vier weken wordt aangesloten bij de periode die thans geldt op grond van de bouw-CAO alvorens een beroep kan worden gedaan op artikel 18 WW, te weten 22 vorstdagen. Verder is de regering van mening dat het niet in de rede ligt om ruimte te bieden om hier bij CAO van af te kunnen wijken. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat voor iedere dag dat er sprake is van winterse omstandigheden uitkering moet worden verstrekt. Ook zouden er verschillen tussen of binnen sectoren kunnen ontstaan wanneer wel en geen beroep op de regeling kan worden gedaan. Beide effecten acht de regering ongewenst. Daarbij wordt gewezen op het feit dat de regeling gefinancierd wordt uit de sectorfondsen waar door alle

werkgevers in een bepaalde sector aan wordt bijgedragen. Het kan niet zo zijn dat werkgevers die hun werkzaamheden zo inrichten dat zij geen of beperkt last hebben van winterse omstandigheden moeten gaan meetalen aan uitkeringen die verstrekt worden aan werkgevers die dat niet doen en om die reden bij cao afwijkende afspraken (willen) maken.

3. Financiële gevolgen en regeldruk

In paragraaf 3.1.5, getiteld «Uitkeringsvaststelling: financiële gevolgen», wordt geschreven dat omdat de nieuwe arbeidsverledeneis per toekomstige tijd wordt ingevoerd, de maatregel een lang ingroeipad zal hebben. De leden van de VVD-fractie vragen hoe lang dit ingroeipad zal zijn en wat voor termijn de regering hierbij in gedachten heeft.

De wijziging met betrekking tot de arbeidsverledeneis zal vanaf de datum van de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ingevoerd. Dat is nodig, omdat voor de bepaling van de duur van het arbeidsverleden gekeken wordt naar de kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin de eerste WW-dag ligt. Om de duur van een WW-uitkering te bepalen, wordt gekeken naar het arbeidsverleden van de werknemer. Om het totale arbeidsverleden van een werknemer te bepalen worden 2 periodes bij elkaar opgeteld: het fictieve en feitelijke arbeidsverleden. Het fictieve arbeidsverleden bestaat uit de jaren vanaf het jaar dat de werknemer 18 werd tot en met 1997. Het maakt daarbij niet uit of hij in die periode wel of niet heeft gewerkt. Het feitelijke arbeidsverleden bestaat uit de jaren vanaf 1998 waarin de werknemer ten minste 52 dagen per jaar loon heeft ontvangen tot het jaar waarin de werkloosheid intreedt. De optelsom van het fictief en feitelijk arbeidsverleden is het totale arbeidsverleden. Voor ieder jaar van het totale arbeidsverleden krijgt de werknemer 1 maand WW-uitkering met een maximum van 38 maanden.

Aan deze systematiek voor de berekening van het totale arbeidsverleden wordt niets gewijzigd. Maar met dit voorstel wijzigt de wijze waarop wordt bepaald of een kalenderjaar wel of niet meetelt voor het totale arbeidsverleden vanaf 2013. Nu geldt de eis dat een jaar meetelt indien de werknemer 52 SV-dagen heeft gewerkt in het desbetreffende kalenderjaar. Na de wijziging zal deze eis 208 arbeidsuren zijn. Kalenderjaren vanaf 1998 tot en met het kalenderjaar onmiddellijk voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de WW-dag ligt tellen mee voor het arbeidsverleden als de werknemer in dat kalenderjaar over 52 dagen loon heeft ontvangen (zogenaamde SV-dagen). Met de voorgenomen wijziging wordt vanaf de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet meer gekeken naar 52 SV-dagen in een kalenderjaar, maar naar 208 arbeidsuren in een kalenderjaar. Vanaf dat moment tellen kalenderjaren mee waarin een werknemer 208 arbeidsuren heeft gehad. Dit gaat dus gelden voor het arbeidsverleden vanaf 1 januari 2013. Bij het intreden van werkloosheid vanaf 2014 wordt het arbeidsverleden over het jaar 2013 op de voorgestelde wijze vastgesteld, in 2015 twee jaar van het arbeidsverleden enzovoorts. Het ingroeipad duurt in totaal 38 jaar. Vanaf 2052 wordt het volledige arbeidsverleden vastgesteld aan de hand van de arbeidsuren.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom