

Vergaderjaar 2011–2012

33 284

Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met bonussen voor werkgevers voor het in dienst nemen van oudere uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapte werknemers

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 juli 2012

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met het in dienst nemen van oudere werknemers en arbeidsgehandicapte werknemers. In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wet en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** en **GroenLinks** maken bezwaar tegen de door het kabinet voorgestane behandelingstraject van dit wetsvoorstel. Niet alleen zijn deze fracties van mening dat het wetsvoorstel ten onrechte als spoedeisend is bestempeld, ook is vervolgens voorbij gegaan aan het verzoek van deze leden om dan in ieder geval een redelijke termijn te hebben voor het voorbereiden van het schriftelijke overleg. Zij achten een termijn van drie dagen onvoldoende om tot een zorgvuldige voorbereiding te komen en beschouwen een dergelijke gang van zaken als een minachting voor de rol van de Eerste Kamer bij het toetsen van wetgeving.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsontwerp. Zij steunen de richting die de regering met dit voorstel kiest en hebben een enkele vraag.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel 33 284. Zij maken bezwaar tegen de grote haast waarmee dit wetsvoorstel behandeld dient te worden.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan nog enige vragen.

Inhoudsopgave	blz.
1. Proces van behandeling	2
2. Effecten van het wetsvoorstel en relatie met aanpalend beleid	3

1. Proces van behandeling

De leden van de PVV-fractie vragen de regering om het spoedeisende karakter van dit wetsvoorstel te motiveren en gedetailleerd aan te geven wat er mis zal gaan indien dit wetsvoorstel vlak na het zomerreces door de Eerste Kamer behandeld wordt. De PvdA- en GroenLinks-fractie vragen de regering daarnaast om aan te geven hoe de noodzaak voor een spoedige behandeling vóór het zomerreces, zich verhoudt tot het gegeven dat de goedkeuring van de nu te wijzigingen wetgeving pas in december (2008) plaatsvond.

De noodzaak voor een spoedige behandeling wordt in het algemeen bepaald door de behoefte van uitvoeringsinstanties aan voldoende voorbereidingstijd voor een verantwoorde implementatie. Hierbij kan gedacht worden aan aanpassing van de administratieve processen en systemen, maar ook aan voorlichting. Bij de maatregelen genomen in het onderhavige wetsvoorstel speelt nog de noodzakelijke aanpassing van de software van de loonaangifte. De loonaangifte raakt elke werkgever in Nederland. Aanpassingen in de software dienen derhalve zo spoedig mogelijk plaats te vinden. Indien het wetsvoorstel pas na het zomerreces 2012 wordt behandeld, brengt dit risico's met zich mee. Zo zou het kunnen zijn dat de premiekorting voor werknemers van 62 jaar of ouder, die met dit wetsvoorstel wordt afgeschaft, nog steeds in de loonaangifteset staat opgenomen. Dit brengt niet alleen financiële risico's met zich mee, maar scheidt ook verwarring voor met name werkgevers. Het is van belang uitvoeringsrisico's tot een minimum te beperken door een maximale voorbereidingstijd. Dat er in een eerdere situatie besloten is om dergelijke risico's te nemen had te maken met de uitbreiding van de premiekorting in dat voorstel. De afweging die, bij het onderhavige wetsvoorstel, gemaakt moet worden rechtvaardigt naar het oordeel van de regering niet het nemen van deze risico's.

De leden van de PvdA- en de GroenLinks-fractie vragen of de regering de Eerste Kamer juist heeft geïnformeerd door in eerste instantie te wijzen op de noodzaak tot afhandeling van het onderhavige wetsvoorstel vóór 1 juli 2012, om vervolgens, na vragen van de Eerste kamer, deze datum te wijzigen in enig moment vóór het zomerreces.

De datum van 1 juli 2012 hield verband met de deadline van vaststelling van de specificaties voor het loonaangiftebericht. In overleg met de Belastingdienst kon voor de aanpassing van de loonaangifteset uitgaande van een kleine verschuiving naar begin juli, een passende oplossing worden gevonden.

De PvdA- en GroenLinks-fractie vragen de regering of zij de noodzaak van behandeling vóór het zomerreces zo dringend acht dat zij, in geval besluitvorming niettemin eerst na het zomerreces plaatsvindt, implementatie van het wetsvoorstel zal uitstellen tot een datum na 1 januari 2013. Uitstel van implementatie zal ertoe leiden dat de financiële kaders die zijn afgesproken in het Begrotingsakkoord 2013 niet zullen worden gehaald en ligt daarom niet in de rede. De totale opbrengst van deze maatregelen bedraagt 815 miljoen in 2013.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen naar het oordeel van de regering over de gang van zaken omtrent de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

De regering acht een zorgvuldige parlementaire behandeling van een wetsvoorstel van groot belang. De regering is van mening dat het kenbaar maken van de wens tot een spoedige behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in verband met een zorgvuldige invoering hieraan geen afbreuk hoeft te doen.

2. Effecten van wetsvoorstel en relatie met aanpalend beleid

De leden van de SP-fractie vragen de regering zo precies mogelijk aan te geven wat de te verwachten netto-effecten zijn van het laten vervallen van de middelen voor doorwerken op de arbeidsmarktparticipatie in 2013 t/m 2017 per jaar, uitgesplitst naar leeftijdscohorten van 50–55, 55–60, 61, 62, 63 en 64 jarigen. De leden van deze fractie vragen hetzelfde te doen voor de verwachte netto-effecten van de bevrozing, respectievelijk de verschuiving van de middelen voor mobiliteit op de arbeidsmarktparticipatie.

Het bepalen van de netto-effectiviteit van maatregelen is in het algemeen lastig, omdat het moeilijk is de effecten van een afzonderlijke maatregel te isoleren. De gemiddelde uittreedleeftijd en de arbeidsparticipatie van ouderen zijn de afgelopen jaren fors gestegen, mede als gevolg van de wetwijzigingen en regelgeving gericht op inperking van vervroegd pensioen. De versnelde verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 zal naar verwachting deze trend op korte termijn verder versterken. Hierdoor verdwijnt de noodzaak om langer doorwerken verder te stimuleren via doorwerkbonussen.

In de laatste doorrekening van het pensioenakkoord en het vitaliteitspakket, stelt het Centraal Planbureau (CPB) dat het netto werkgelegenheidseffect van de mobiliteitsbonussen niet op voorhand duidelijk is. Wel stelt het CPB dat de arbeidsmarktdynamiek onder ouderen toe neemt, meer nieuwe oudere werknemers worden aangenomen en dat de kansen op werk meer gelijk verdeeld worden over insiders en outsiders. Met de oorspronkelijke voorstellen in het vitaliteitspakket werd vooral ingezet op het mitigeren van de negatieve effecten van beleid zonder de oorzaken aan te pakken. In het Begrotingsakkoord 2013 is echter afgesproken om de arbeidsmarkt te hervormen: versnelde verhoging AOW-leeftijd en hervorming van WW en ontslag. Dit zal de werking van de arbeidsmarkt voor ouderen op termijn verbeteren en daarmee de noodzaak van mitigerende maatregelen verminderen. De middelen voor mobiliteit en doorwerken worden gericht ingezet voor mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, te weten oudere werklozen en arbeidsgehandicapten. De verwachting is dat de gehele regeling hierdoor effectiever wordt, omdat generieke maatregelen zoals de doorwerkbonussen en de mobiliteitsbonus 55+ worden gekenmerkt door een grote mate van dead weight loss.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben de regering gevraagd aan te geven waarom er, ten opzichte van het oorspronkelijke beleid zoals neergelegd in de Wet financiering sociale verzekeringen en het vitaliteitspakket van het regeer- en gedoogakkoord, meer mensen mee zullen gaan doen op de arbeidsmarkt.

Gegeven de noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen zijn er minder middelen beschikbaar voor mobiliteit en doorwerken. Dit dwingt de regering deze middelen zo gericht mogelijk in te zetten. De beschikbare middelen zullen derhalve worden ingezet voor de meest kwetsbare groepen: oudere werklozen en arbeidsgehandicapte werknemers. De regering is van mening dat dit wetsvoorstel zo positief bijdraagt aan de doelstelling om zoveel mogelijk mensen te laten

meedoen op de arbeidsmarkt. De financiële prikkel voor werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen wordt (fors) verhoogd. Voor wat betreft de vergelijking met de maatregelen in het gedoogakkoord kan worden opgemerkt dat er weliswaar minder middelen beschikbaar zijn, maar dat er in het Begrotingsakkoord 2013 ook is afgesproken om andere hervormingen door te voeren, zoals aangegeven in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben de regering gevraagd naar de effecten van de voorgenomen maatregelen (ten opzichte van het oorspronkelijke pakket) op de uitstroom van thans werkende, oudere medewerkers.

Het is op voorhand moeilijk in te schatten wat het effect van het niet invoeren van het oorspronkelijke pakket zal zijn op de uitstroom van thans werkende, oudere werknemers. Dit mede omdat het Centraal Planbureau (CPB) aan heeft gegeven dat het netto werkgelegenheidseffect van de mobiliteitsbonussen uit het oorspronkelijke voorstel niet op voorhand duidelijk was. Daar komt bij dat in het Begrotingsakkoord 2013 extra maatregelen genomen worden die de dynamiek op de arbeidsmarkt zullen doen toenemen. Het ligt in de rede dat als gevolg van het huidige totaal pakket de arbeidsmarktdynamiek onder ouderen zal toenemen, meer nieuwe oudere werknemers worden aangenomen en dat de kansen op werk meer gelijk verdeeld worden over insiders en outsiders.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie hebben de regering verzocht toe te lichten hoe deze voorgenomen maatregelen zich verhouden tot het voornemen om de AOW-leeftijd versneld te verhogen. Zij vragen de regering daarnaast of de verhoging van de AOW-leeftijd met onderhavige wetsvoorstel van voldoende ondersteunend beleid wordt voorzien om tot verduurzaming en vergroting van de arbeidsinzet van oudere werknemers te komen.

De regering zet langs verschillende lijnen in om op termijn tot een vergroting van de arbeidsinzet van oudere werknemers te komen. Allereerst door de AOW-leeftijd versneld te verhogen. Dit zal de participatie van oudere werknemers verhogen. Daarnaast zullen de voorgestelde hervormingen van WW en ontslag bijdragen aan het oplossen van institutionele belemmeringen voor oudere werknemers. Dit pakt de dieperliggende oorzaken van de matig functionerende arbeidsmarkt voor ouderen aan. Hierdoor zal er minder noodzaak zijn voor ondersteunend beleid. Dit laat onverlet dat voor de groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt het kabinet (voorlopig) ondersteunend beleid zal blijven voeren. Niet alleen in de vorm van mobiliteitsbonussen maar ook door de compensatieregeling voor loonkosten bij ziekte van ouderen en voormalig langdurig werklozen (no-risk polis), werken met behoud van uitkering gedurende maximaal 3 maanden in de vorm van een proefplaatsing¹ en door middel van een passend werkaanbod, waarbij UWV langdurig werklozen, 5 000 op jaarbasis, een passend werkaanbod doet.

De leden van PVV-, de PvdA- en de GroenLinks-fractie hebben de regering verzocht toe te lichten hoe deze voorgenomen maatregelen zich verhouden tot het voornemen om tot verdere versoepeling van het ontslagrecht te komen. Zij vragen of deze maatregelen niet zeer nadelig voor ouderen kunnen uitpakken en ouderen extra kwetsbaar kunnen maken.

De voorgestelde hervormingen van de WW en het ontslagrecht zullen de werking van de arbeidsmarkt verbeteren, in het bijzonder voor ouderen. Dit zal tot gevolg hebben dat werkgevers minder belemmeringen ondervinden bij het ontslaan van werknemers. Maar daardoor zullen werknemers ook makkelijker worden aangenomen. De mobiliteit zal

¹ Met het wetsvoorstel beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (33 241), thans nog in behandeling bij de Tweede Kamer, stelt de regering voor de maximumduur van het instrument proefplaatsing te verruimen naar maximaal zes maanden.

toenemen waardoor meer mensen mobiel worden naar een productievere baan. Dit is per saldo gunstig voor ouderen.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe groot de regering de kans acht dat het beschikbare geld straks wordt gebruikt voor het «rouleren» van ouderen en naar de maatregelen die de regering treft om dit te voorkomen.

De premiekorting kan inderdaad maar gedurende maximaal drie jaar worden toegepast voor een werknemer die aan de vereisten voldoet (leeftijd, uit een uitkering komen of arbeidsgehandicapt zijn). Het doel van de termijn van drie jaar is, dat een tijdelijke stimulans wordt geboden aan de werkgever om mensen die uit een uitkering komen en ouder dan 50 jaar of arbeidsgehandicapt zijn, in dienst te nemen. Na drie jaar zal een werkgever de werknemer niet snel weer willen laten gaan. De werknemer heeft immers kennis en ervaring opgedaan. Daarnaast zal het ontslag gepaard gaan met kosten in verband met de voorgenomen doorbetaling van de eerste maanden van de WW. Daarmee is er voldoende belemmering om de werknemer niet na drie jaar te ontslaan en een nieuwe werknemer in dienst te nemen waarvoor de premiekorting weer drie jaar kan worden toegepast. Verder geldt dat in geval voor een dienstbetrekking met een bepaalde werknemer de premiekorting voor de periode van drie jaar is toegepast, bij een nieuw dienstverband met die werknemer deze premiekorting niet kan worden toegepast, als bij het opnieuw in dienst nemen nog geen drie jaar zijn verstreken sinds de maximale periode van drie jaar was beëindigd. Hiermee wordt voorkomen dat het dienstverband met werknemers na drie jaar toepassing wordt beëindigd en diezelfde werknemer weer snel opnieuw in dienst wordt genomen.

Er gelden wel regels voor het weer in dienst nemen van dezelfde werknemer binnen een termijn van drie jaar. Als de werknemer binnen drie maanden na het einde van het tijdelijk contract weer in dienst wordt genomen, wordt voor de periode van drie jaar de dienstbetrekking geacht niet te zijn onderbroken en kan de werkgever de premiekorting weer toepassen, tot de tijdelijke contracten in het totaal drie jaar hebben geduurd. Is de periode tussen de contracten meer dan drie maanden, dan telt die periode van onderbreking wel mee voor het vaststellen van de periode van drie jaar en wordt die periode gerekend vanaf de datum van aanvang van de eerste dienstbetrekking. Zo is er een garantie dat de werknemer zeker drie jaar arbeid kan verrichten bij de zelfde werkgever. Al met al zijn de regels voldoende om het rouleren te voorkomen, maar volledig uit te sluiten is dit niet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering overweegt om eventuele institutionele belemmeringen of andere knelpunten in wet- en regelgeving aan te pakken.

De regering erkent het belang van het wegnemen van institutionele belemmeringen. Daarom heeft het kabinet in het Begrotingsakkoord 2013 ook het voorstel gedaan voor het hervormen van de WW en het ontslagrecht. Daarnaast onderstreept het kabinet het belang van de voornemens die sociale partners in de Beleidsagenda 2020 hebben gedaan omtrent het afbouwen van generieke ontsiemaatregelen en het nader onderzoeken van het loongebouw. Dit is uiteraard een verantwoordelijkheid van cao-partijen, maar de regering ondersteunt het voornemen van harte. In de komende jaarrapportage cao-afspraken 2011, waarover ik u deze zomer verder verwacht te kunnen berichten, wordt onder meer ingegaan op het onderwerp duurzame inzetbaarheid en als onderdeel daarvan de ontsiemaatregelen.

De leden van de PVV-fractie hebben de regering verzocht aan te geven wat het koopkrachtverlies, uitgesplitst naar leeftijd, is van het afschaffen

van de werkbonussen voor oudere werknemers die reeds een diensbetrekking hebben.

De werkbonus voor werknemers van 61 jaar – waarin geen nader onderscheid naar leeftijd was voorzien – zou oplopen met het inkomen, waarbij de werkbonus € 2100 zou bedragen op minimumloonniveau en verder op zou lopen tot maximaal € 2350. Door het schrappen van de werkbonus lopen werkende 61-plussers het bedrag ter hoogte van de heffingskorting mis. Voor alleenstaande werkende 61-plussers die respectievelijk het wettelijk minimumloon, modaal dan wel twee maal modaal verdienen, gaat het om een inkomensachteruitgang van respectievelijk 12%, 10% en 6%. Voor werkende 61-plussers met een partner zijn de procentuele inkomenseffecten op huishoudniveau veelal iets lager (afhankelijk ook van het inkomen van de partner). Omdat in de werkbonus geen nader onderscheid naar leeftijd was voorzien, verschillen de effecten ook niet naar leeftijd binnen de groep 61-plussers.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fractie vragen de regering naar overleggen die met sociale partners zijn gevoerd over de voorgenomen maatregelen.

Sociale partners hebben in hun Beleidsagenda 2020, die onderdeel is van het Pensioenakkoord, een aantal voorstellen gedaan voor flankerend beleid van de overheid bij het verbeteren van de arbeidsmarktpositie en arbeidsmobiliteit van oudere werknemers. Een aantal van deze maatregelen gericht op het vergroten van de werkherlevingskansen heeft de regering overgenomen in het onderhavige voorstel. Daarnaast is het kabinet met sociale partners in gesprek over de invulling van de voornemens rondom Van-Werk-Naar-Werk en intersectorale scholing (onderdeel van de loopbaanfaciliteiten uit het vitaliteitspakket).

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de wenselijkheid en mogelijkheden voor het ontwikkelen van flankerend beleid voor oudere uitkeringsgerechtigden die in het verleden fysiek zwaar werk hebben verricht.

Juist de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, dus ook oudere uitkeringsgerechtigden die zwaar werk hebben verricht, zijn de doelgroep van dit wetsvoorstel. De regering heeft daarmee flankerend beleid om ook deze groep te ondersteunen bij het vinden van werk. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat werkenden en werkgevers gedurende de loopbaan meer gaan investeren in duurzame inzetbaarheid zodat werkenden in de toekomst gezond en vitaal de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Dit is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van werkenden en werkgevers zelf. Het kabinet ondersteunt deze ambitie onder andere met de loopbaanfaciliteiten zoals die zijn voorgesteld in het vitaliteitspakket.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering de momenten van evaluatie nu al toe te zeggen en te concretiseren. Daarnaast zouden zij graag vooraf inzicht hebben in de wijze waarop de te nemen maatregelen op hun effectiviteit worden getoetst en welke mogelijkheden er bestaan om tussentijds bij te sturen.

Hoewel de leden van de VVD-fractie zich kunnen inleven in de effecten van onderliggende wetgeving, vragen zij de regering om een concreter inzicht in de resultaten die worden verwacht.

Tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 19 juni 2012 heb ik toegezegd de premiekortingsregelingen in 2019 te zullen evalueren en tussentijds de ontwikkelingen te monitoren. Te denken valt aan de ontwikkeling van de uitredleeftijd en de mobiliteit van ouderen op de arbeidsmarkt. De Tweede Kamer zal daar met enige regelmaat over worden geïnformeerd, bijvoorbeeld via de monitor arbeidsmarkt. Over het aantal toepassingen van de premiekor-

tingen, zowel voor oudere uitkeringsontvangers als arbeidsgehandicapte werknemers en het aantal nieuwe dienstverbanden voor uitkeringsontvangers van 50 jaar of ouder kan de Tweede Kamer jaarlijks worden geïnformeerd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp