

Vergaderjaar 2011–2012

33 284

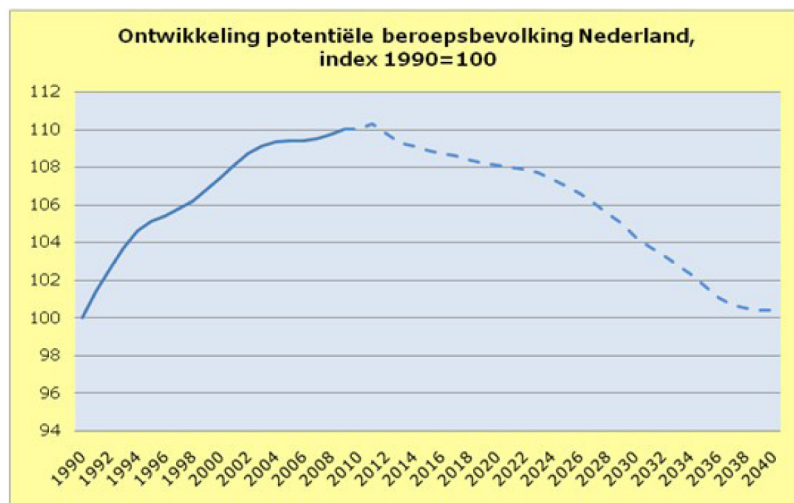
Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met bonussen voor werkgevers voor het indienstnemen en indiensthouden van oudere werknemers en arbeidsgehandicapte werknemers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**ALGEMEEN****1. Aanleiding**

Nederland vergrijsst en ontgroent. Hierdoor zal de beroepsbevolking gaan krimpen. De afname van het aantal schoolverlaters en herintreders en de vergrijzing van de beroepsbevolking zorgen ervoor dat het aantal werkenden substantieel afneemt en dat het voor werkgevers moeilijker wordt om aan personeel te komen (zie figuur 1).

De krimp van de beroepsbevolking en de veroudering van het werknemersbestand dwingt ons tot een nieuwe kijk op de arbeidsmarkt. De uitdaging voor de toekomst is helder: mensen zullen meer, langer en productiever moeten werken. Bovendien dient het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt te worden versterkt.

Figuur 1: Ontwikkeling potentiële beroepsbevolking Nederland (CBS)

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 29 544, nr. 329.

Binnen het Vitaliteitspakket¹ heeft het kabinet verschillende maatregelen

uitgewerkt die gericht zijn op het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en het vergroten van de duurzame inzetbaarheid van werkenden. Het vitaliteitspakket was een onderdeel van het Pensioenakkoord 2011. De toestand van de overheidsfinanciën is sinds het sluiten van het akkoord echter sterk verslechterd. Dit heeft onvermijdelijk ook consequenties voor het tempo waarin maatregelen moeten worden genomen. Tegen de achtergrond van de sterk verslechterde toestand van de overheidsfinanciën, zijn in het Begrotingsakkoord al op zeer korte termijn verstrekende maatregelen aangekondigd. Zo verhoogt het kabinet de AOW leeftijd al geleidelijk vanaf 2013. Bovendien is een gecombineerde hervorming van WW en ontslagrecht voorzien voor 2014.

Deze maatregelen zullen de dynamiek op de arbeidsmarkt van ouderen een nieuwe impuls geven, waarmee ook de inzet van middelen binnen het vitaliteitspakket is heroverwogen. Het oorspronkelijke vitaliteitspakket was vormgegeven langs drie lijnen: doorwerken, mobiliteit en loopbaanfaciliteiten. In het Begrotingsakkoord is besloten de middelen voor doorwerken (zowel werkbonus werknemers als werkbonus werkgevers) te laten vervallen en de middelen voor mobiliteit taakstellend te bevriezen. Er is voor gekozen deze taakstelling in te vullen door het budget voor mobiliteit zoveel mogelijk te richten op groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten). De nieuwe mobiliteitsbonus voor oudere werknemers (55+) zal niet worden ingevoerd. De totale opbrengst van deze maatregelen bedraagt 815 miljoen in 2013. De structurele opbrengst bedraagt 1,6 miljard. Dit wetsvoorstel is de uitwerking van deze afspraken voor wat betreft de onderdelen mobiliteit en de werkbonus werkgevers. Het afschaffen van de werkbonussen voor werknemers wordt geregeld in de uitwerking fiscale maatregelen begrotingsakkoord. De loopbaanfaciliteiten vallen buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

De maatregelen in dit wetsvoorstel dragen er aan bij dat meer mensen gaan meedoen op de arbeidsmarkt. Iedereen is nodig, ook de kwetsbare groepen. Met de maatregelen in dit wetsvoorstel wil het kabinet werkgevers stimuleren om meer oudere uitkeringsontvangers en arbeidsgehandicapten aan te nemen. Het kabinet gaat daartoe bonussen beschikbaar stellen aan werkgevers die deze mensen aannemen. De huidige bedragen worden substantieel verhoogd naar € 7 000 per jaar, gedurende maximaal drie jaar, voor elke werknemer uit deze kwetsbare groep die wordt aangenomen. De beleidsinzet wordt hiermee verschoven van het in dienst houden naar het in dienst nemen van werkzoekenden met de meeste afstand tot de arbeidsmarkt. Zo worden middelen meer gericht op het vergroten van het arbeidsvraag en het verminderen van de uitkeringslasten.

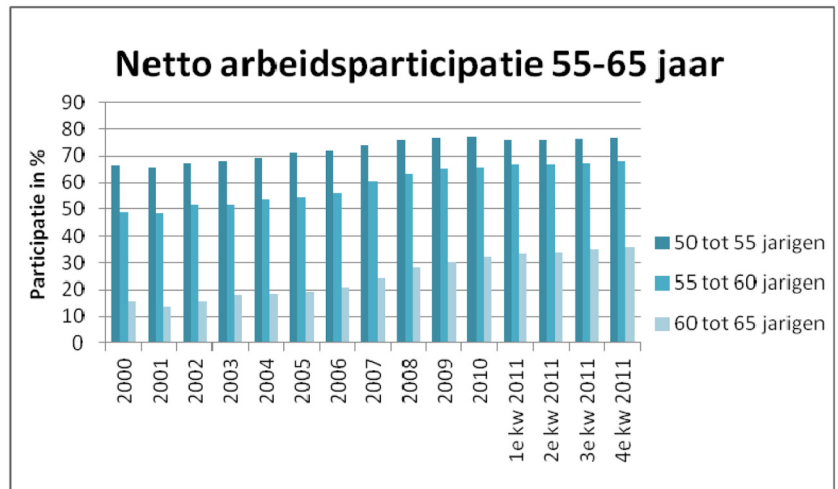
2. Verantwoording gemaakte keuzes

2.1 Doorwerken

De gemiddelde uittreedleeftijd is de afgelopen jaren gestegen van 61 jaar in 2006 tot 63 jaar 2011, mede als gevolg van de wetswijzigingen en regelgeving gericht op inperking van vervroegd pensioen. Het uitstellen van de pensioendatum vertaalt zich ook in een hogere netto arbeidsparticipatie van 50 tot 65 jarigen. Figuur 2 toont die ontwikkeling voor de drie vijfjaars cohorten afzonderlijk. De participatiegraad van 55 tot 60 jarigen steeg met 12 procentpunt naar 68,2. De participatiegraad onder 60 tot 65 jarigen steeg met 15 procentpunt naar 36. De versnelde verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 zal deze trend op korte termijn verder versterken. Hierdoor verdwijnt de noodzaak om langer doorwerken verder te stimuleren via werkbonussen (welke waren voorzien voor

oudere werknemers vanaf 61 jaar). Het afschaffen van de werkbonussen voor werknemers wordt geregeld in de uitwerking fiscale maatregelen begrotingsakkoord. De werkbonus werkgevers, de voormalige premiekorting voor het in dienst houden van 62+, vervalt als gevolg van dit wetsvoorstel.

Figuur 2: Ontwikkeling arbeidsparticipatie ouderen



2.2 Mobiliteit

De Nederlandse arbeidsmarkt kent internationaal gezien een lage werkloosheid en een hoge arbeidsparticipatie. Qua arbeidsmobiliteit schiet de Nederlandse arbeidsmarkt echter tekort, zeker voor oudere werknemers. Dit heeft onder andere te maken met de hoge ontslagbescherming van vaste contracten. De in het Begrotingsakkoord afgesproken gecombineerde hervorming van WW en ontslag zal een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsmobiliteit van ouderen, mede vanwege de activerende inzet van de ontslagvergoeding voor scholing en toeleiding naar een andere baan, gericht op het snel vinden van nieuw werk. Daarmee worden belangrijke oorzaken van de beperkte arbeidsmobiliteit van ouderen aangepakt.

De afspraken in het Begrotingsakkoord leiden tot andere keuzes wat betreft de inzet van financiële prikkels voor mobiliteit. Het budget voor mobiliteit wordt zoveel mogelijk gericht op groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. De nieuwe mobiliteitsbonus voor oudere werknemers (55+) zal niet worden ingevoerd.

Wanneer een uitkeringsgerechtigde aan het werk gaat heeft dit sterkere positieve externe effecten dan wanneer een oudere werknemer van baan wisselt. Ten opzichte van de andere mobiliteitsbonussen zou deze bonus relatief ongericht zijn en de effectiviteit daarmee beperkt.

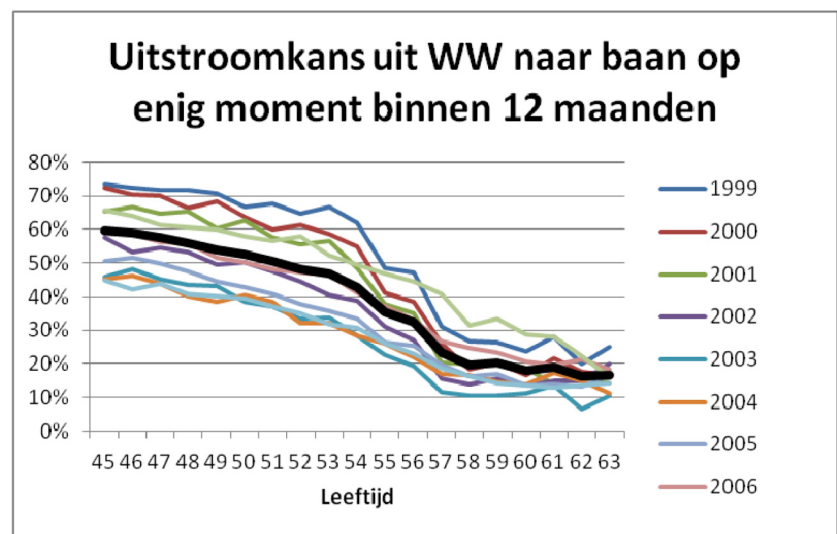
2.3 Mobiliteitsbonus oudere uitkeringsontvangers: Hoge langdurige werkloosheid

Als ouderen eenmaal werkloos worden vinden zij moeilijk werk (zie figuur 3). De werkloosheidsduur voor ouderen in Nederland is een van de langste binnen de OESO. Opvallend is dat de uitstroomkansen van ouderen na het 50-ste jaar sterk verslechteren. Uitstroomkansen van ouderen uit de WW worden mede verslechterd doordat ze vaker laagopgeleid zijn en vaker vanuit ziekte of arbeidsongeschiktheid de WW in stromen.

Financiële prikkels kunnen de oorzaken van deze lage mobiliteit niet wegnemen maar slechts verzachten. Daarom ondersteunt het Kabinet de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid op het terrein van arbeidskosten en productiviteit ook van harte. Cao-partijen worden opgeroepen om bestaande generieke ontsaaieregelingen af te bouwen en het loongebouw tegen het licht te houden. Hiermee worden ook de onderliggende oorzaken aangepakt.

Voor werkgevers en oudere werknemers is het momenteel financieel aantrekkelijk om ouderen in dienst te houden. Het kabinet is van mening dat de focus verschoven moet worden naar het bevorderen van het in dienst nemen van oudere uitkeringsontvangers en arbeidsgehandicapten. De baanperspectieven voor oudere uitkeringsgerechtigden zijn in het algemeen niet gunstig. Het kabinet acht specifiek beleid hiervoor gewenst en verhoogt de huidige premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden ouder dan 50 jaar van € 6 500 naar € 7 000. Daarnaast worden de bedragen van bestaande regelingen voor oudere uitkeringsontvangers en arbeidsgehandicapten geharmoniseerd qua hoogte van de bedragen. Hierdoor verbeteren de kansen voor outsiders op de arbeidsmarkt

Figuur 3: Uitstroomkans uit WW naar baan op enig moment binnen 12 maanden¹¹



2.4 Mobiliteitsbonus arbeidsgehandicapten

Mensen met een arbeidsbeperking hebben veelal een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking blijft achter bij gewone werknemers¹. Daarom voorziet het wetsvoorstel tevens in vergroting van het financieel voordeel voor werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. De werkgever kan hierdoor in aanmerking komen voor een premiekorting van € 3 500,- per jaar voor een jonggehandicapte werknemer die met loondispensatie gaan werken en een premiekorting van € 7 000,- per jaar voor mensen met een arbeidsbeperking die gaan werken en tenminste het minimumloon verdienen. Deze premiekorting geldt gedurende maximaal drie jaar.

Met deze bonus wordt het voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt om mensen met arbeidsbeperkingen in dienst te nemen. Het financiële voordeel ligt immers hoger dan het bedrag dat nu aan premiekorting kan worden toegepast. Thans ligt dit bedrag op € 2 042,- per jaar. Voor mensen met een Wajong-uitkering komt daar thans € 1 360,- per jaar

¹ De netto arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking bedraagt 42,8% tegenover 67,4% voor mensen zonder arbeidsbeperking (bron CBS).

bovenop. De huidige doelgroep wordt niet gewijzigd. Het betreft mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA/WAO/Wajong), of 35-minners in het kader van WIA, die nog kunnen werken. Daarnaast gaat het om personen uit de gemeentelijke doelgroep die naar het oordeel van UWV structureel functionele beperkingen hebben. Voor jonggehandicapte werknemers die in aanmerking komen voor loondispensatie is de premiekorting lager. Hiermee wordt rekening gehouden met het feit dat werkgevers voor deze mensen reeds lagere loonkosten hebben en het voorkomt stapeling van financiële stimulansen aan werkgevers.

Het wetsvoorstel stemt verder de hoogte van de bonus voor mensen met een arbeidsbeperking af op de gewerkte arbeidstijd¹. Zo wordt aangesloten bij de systematiek voor ouderen. De eenvoud en inzichtelijkheid voor werkgevers wordt hiermee gediend. De voorgestelde regeling van vaststelling is voorts geheel in lijn met de die van de mobiliteitsbonussen voor oudere werknemers. Hiermee wordt de systematiek van de premiekortingen voor werkgevers gestroomlijnd en vereenvoudigd.

Om te voorkomen dat werkgevers worden overgecompenseerd bij het in dienst nemen van een oudere uitkeringsgerechtigde, voor wie recht bestaat op de bonus oudere werknemer, en die bovendien valt onder de voorwaarden van de bonus arbeidsgehandicapten, wordt samenloop uitgesloten. Indien er recht bestaat op de bonus arbeidsgehandicapten, is het derhalve niet tegelijkertijd mogelijk een premiekorting oudere uitkeringsgerechtigde toe te passen.

3. Financiële gevolgen

Financiële effecten mobiliteitsbonussen

De financiële effecten van dit wetsvoorstel zijn in drie onderdelen op te splitsen:

1. Verhoging van de huidige premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden ouder dan 50 jaar van € 6 500 naar € 7 000.
2. Verhoging van de huidige premiekorting voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. De premiekorting voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten die tenminste het minimumloon gaan verdienen gaat van € 2 042 naar € 7 000. Voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten die met loondispensatie gaan werken bedraagt de premiekorting € 3 500.
3. De huidige premiekorting voor het in dienst hebben van 62- plussers vervalt en wordt niet vervangen door een werkbonus werkgevers.

De mobiliteitsbonussen worden net als de premiekortingen vormgegeven als een vermindering van de premieafdracht van de werkgever (gedurende maximaal drie jaar). De financiële effecten doen zich daarmee voor aan de inkomstenkant van de begroting. In onderstaande tabel zijn de effecten weergegeven.

¹ In de huidige premiekorting voor mensen met een arbeidsbeperking geldt nu nog een lagere korting ingeval iemand minder dan 50% van het minimumloon verdient.

Tabel 3: Financiële effecten mobiliteitsbonussen (bedragen in mln euro's)

	2013	2014	2015	2016	2017	struc.
Inkomstenkant van de begroting						
1. Verhoging mobiliteitsbonus uitkeringsgerechtigden 50+	- 37	- 45	- 51	- 56	- 56	- 56
2. Verhoging mobiliteitsbonus arbeidsgehandicapten	- 58	- 62	- 65	- 66	- 66	- 66
3. Afschaffen premiekorting 62+	688	709	734	763	789	878
Saldo	593	602	618	641	667	756

De herschikking van het premiekortinginstrumentarium tot de voorgestelde mobiliteitsbonussen leidt tot een lastenverzwaring. Deze is reeds meegenomen in de besluitvorming van het Begrotingsakkoord.

Bij de berekening van het structurele beslag van de mobiliteitsbonussen is gerekend met een gemiddeld aantal mobiliteitsbonussen. Het daadwerkelijke recht op de bonussen wordt in sterke mate bepaald door conjuncturele invloeden. Door uit te gaan van een gemiddeld aantal is het structurele beslag geschoond van deze conjuncturele invloeden. Voor het beslag in de jaren 2013–2016 is wel rekening gehouden met de conjunctuur. Aanname hierbij is dat in 2016 het gemiddelde (structurele) niveau bereikt wordt.

In het Begrotingsakkoord is overeengekomen dat het totale budgettaire beslag van de mobiliteitsbonussen vastgezet wordt op het niveau uit onderstaande tabel. Op basis van realisaties van de afgelopen jaren met betrekking tot de premiekortingen is de verwachting dat dit budget afdoende is.

	2013	2014	2015	2016	2017	struc.
Maximum budget Mobiliteitsbonussen	693	694	665	655	655	655

Ten behoeve van eventuele overschrijdingen geldt de volgende procedure. In juli van enig jaar wordt op basis van de eerste tertiaalrealisatie van dat jaar bezien of reeds 1/3 van het jaarbudget is overschreden. In maart van het volgende jaar wordt op basis van de jaarrealisaties van enig jaar bezien of het jaarbudget is overschreden. Indien op een van beide momenten sprake is van een overschrijding worden in de eerstvolgende augustusbesluitvorming beleidsmatige aanpassingen gedaan aan de mobiliteitsbonussen met ingang van het daarop volgende jaar om het budgettaire beslag te verlagen. Dit betreft een maatregel waarbij de hoogte van de mobiliteitsbonus wordt aangepast of een maatregel waarmee de doelgroep beperkt wordt. De overschrijding van het huidige jaar dient daarbij te worden meegenomen.

Effect op aantallen

Uitgaande van de structurele situatie is naar verwachting voor circa 115 000 fte's recht op de mobiliteitsbonus voor in dienst genomen uitkeringsgerechtigden ouder dan 50 jaar. Rekening houdend met deeltijdbanen gaat het naar verwachting om circa 140 000 personen. In de structurele situatie is naar verwachting voor ruim 18 000 fte's (ruim 24 000 personen) recht op de mobiliteitsbonus voor in dienst genomen arbeidsgehandicapten. Het daadwerkelijke recht op de mobiliteitsbonussen is sterk afhankelijk van conjuncturele schommelingen.

Uitvoeringskosten

De mobiliteitsbonussen worden net als de bestaande premiekortingen vormgegeven als een vermindering van de totale premieafdracht van de werkgever. Deze premiekorting wordt door de werkgevers zelf toegepast. De voorgestelde aanpassingen leiden daarmee naar verwachting niet tot extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. De extra uitvoeringskosten voor het UWV als gevolg van dit wetsvoorstel zijn beperkt en worden door het UWV binnen het eigen budget opgevangen.

Administratieve lasten

De gevolgen voor bedrijven qua administratieve lasten zijn ten opzichte van de huidige premiekortingsregeling zeer beperkt. Net als bij de premiekortingen is het de werkgever die vermindering op de te betalen premies werknemersverzekeringen toepast in de loonaangifte.

Werkgevers moeten, net als nu, kunnen aantonen dat ze gerechtigd zijn voor toepassing van de premiekorting. Hiervoor dienen ze in het geval van uitkeringsgerechtigden een doelgroepverklaring te bewaren in hun administratie. Doordat de systematiek van de mobiliteitsbonussen niet afwijkt van de premiekortingen zijn de gevolgen voor de administratieve lasten nihil. De gevolgen voor de burger qua administratieve lasten zijn nihil.

4. Commentaren uitvoeringsinstanties

De belastingdienst en het UWV achten het wetsvoorstel uitvoerbaar per 1 januari 2013.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)

Onderdelen B, L en M

In artikel 47 van de Wfsv is geregeld wanneer de werkgever de premiekorting oudere werknemers kan toepassen. In het eerste lid betreft dit het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden, die 50 jaar of ouder zijn. Het eerste lid is aangepast aan de inwerkingtreding van de Wet uniformering loonbegrip met ingang van 1-1-2013, waardoor in artikel 25 Wfsv niet meer wordt geregeld dat premies door de werknemer verschuldigd zijn, maar alleen door de werkgever. Een verwijzing naar door de werknemers verschuldigde premies kan daarmee vervallen.

In het derde lid was de premiekorting geregeld voor het in dienst houden van werknemers, die de leeftijd van 62 jaar hebben bereikt. Deze premiekorting komt te vervallen.

Het overgangsartikel in artikel 122b, eerste lid, kan ook vervallen, omdat dit betrekking heeft op de hoogte van de premiekorting in artikel 47, derde lid, Wfsv. De andere bepalingen in dit artikel zijn ook uitgewerkt, omdat ze alleen betrekking hadden op het jaar 2009. Het artikel kan daarmee in zijn geheel vervallen (onderdeel L).

Artikel 122d Wfsv regelt de ontwikkeling van de premie Algemeen Werkloosheidsfonds na het jaar 2014. Dit artikel is alleen in verband met het vervallen van artikel 122b aangepast (onderdeel M).

Onderdelen C, D en E

Artikel 48 Wfsv regelt de hoogte van de bonus oudere werknemers per jaar (onderdeel C). Dit bedrag is verhoogd tot € 7 000 per jaar. In artikel 50 is de hoogte van de bonus arbeidsgehandicapte werknemer geregeld. Deze premiekorting is verhoogd naar € 7 000 per jaar. Het lagere bedrag van € 3 500 geldt voor de werknemer, die als jonggehandicapte met toepassing van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet WAJONG) naar de dienstbetrekking is toegeleid door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Op grond van artikel 2.20 van de Wet WAJONG kan het UWV bepalen, dat gelet op de ziekte of het gebrek van de jonggehandicapte een beloning minder dan het wettelijke minimumloon gerechtvaardigd is. Het UWV verleent dan loondispensatie. Indien dat het geval is en de werkgever dus een lager loon betaalt kan de werkgever een premiekorting toepassen van € 3 500 per jaar. (onderdeel E)

Omdat de werkgever de premiekortingen toepast is het wenselijk, dat de werkgever naar de Belastingdienst kan aantonen, dat de werknemer aan de voorwaarden voldoet, indien die gegevens niet te verkrijgen zijn van het UWV. Vandaar dat aan artikel 49 Wfsv een lid is toegevoegd, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de werkgever bepaalde gegevens bij de loonadministratie bewaart, zoals de beslissing met betrekking tot de loondispensatie. Een dergelijk voorschrift over documenten bij de loonadministratie is al opgenomen in 47, vierde lid, Wfsv voor de premiekorting oudere werknemer. (onderdeel D)

Onderdelen F en G

De afdeling over de premiekortingen in de Wfsv bevat een paragraaf 2 (met de artikelen 50a tot en met 50c) met algemene bepalingen voor zowel de premiekorting oudere werknemer als premiekorting arbeidsgehandicapte werknemer.

Aan artikel 50a is een lid toegevoegd, waarin bepaald wordt, dat de premiekorting oudere werknemer niet kan worden toegepast, indien in verband met de dienstbetrekking met dezelfde werknemer al de premiekorting arbeidsgehandicapte werknemer is toegepast of kan worden toegepast. Dat laatste is het geval indien de werknemer die in dienst wordt genomen zowel arbeidsgehandicapte is als oudere werknemer, die uit een uitkeringssituatie naar werk wordt toegeleid. (onderdeel F)

Het nieuwe artikel 50b bevat alle bepalingen op de vaststelling van het bedrag van de premiekorting, die nu nog verspreid in de artikelen 48 en 50 waren opgenomen (onderdeel G)

Dit betreft de premiekorting ingeval van een overeengekomen arbeidsduur van minder dan 36 uur en ingeval van een dienstbetrekking zonder vaste arbeidsduur (artikel 50b, eerste lid). In het tweede lid wordt een nadere invulling gegeven aan de vaststelling bij een dienstbetrekking zonder vaste arbeidsduur. Artikel 50c bevat al de delegatiebepaling voor het stellen van nadere regels voor deze berekening bij ministeriële regeling. De wijziging heeft vooral tot gevolg dat deze bepalingen, die al golden voor de premiekorting oudere werknemer ook van toepassing worden voor de premiekorting arbeidsgehandicapte werknemer. In artikel 50b, derde lid, is de bestaande inhoud van artikel 50b opgenomen, waarbij wordt bepaald dat geen negatieve premie kan worden vastgesteld bij toepassing van de premiekorting.

Onderdelen H tot en met K

In de Wfsv is geregeld, dat de premiekortingen (minder premieopbrengst) ten laste worden gebracht van de fondsen waarop de premie betrekking heeft. Dit betreft het Algemeen Werkloosheidsfonds (artikel 100), het

Uitvoeringsfonds voor de overheid (voor uitkeringen aan overheidswerknemers, artikel 108), het Algemeen arbeidsongeschiktheidsfonds (artikel 115) en de Werkhervattingskas (lasten WGA-uitkeringen, artikel 117b). Voorgesteld wordt de bedragen van de premiekortingen alleen ten laste te brengen van het arbeidsongeschiktheidsfonds en daarbij dus geen toerekening aan de verschillende fondsen van toepassing te laten zijn. Hierdoor wordt beter recht gedaan aan het gelijke speelveld van de hybride WGA-markt. De wijzigingen in deze onderdelen hebben hierop betrekking.

Artikel II. Inwerkingtreding

Omdat dit wetsvoorstel wordt gezien in samenhang met andere wetsvoorstellen dient de datum van inwerkingtreding daarop te worden afgestemd. Daarom wordt deze bij koninklijk besluit vastgesteld.

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