

Vergaderjaar 2008–2009

31 707

Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten in verband met de invoering van een premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 december 2008

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopige verslag van het voorbereidend onderzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten in verband met de invoering van een premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder. De leden van de CDA-fractie hopen dat ouderen door dit wetsvoorstel daadwerkelijk een betere arbeidsmarktpositie krijgen. De regering verwacht dat de arbeidsparticipatie van oudere uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en werknemers vanaf 62 jaar door dit wetsvoorstel bevorderd zal worden. Bij de beantwoording van de vragen van de verschillende fracties is in het algemeen de volgorde van het voorlopige verslag aangehouden. Waar samenvoeging van een aantal vragen en antwoorden voor de hand lag, is hiervan afgeweken.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een toelichting te geven op de doelmatigheid van dit wetsvoorstel, gegeven de hoge lasten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de invloed is van dead weight loss op de effectiviteit van de maatregel van premiekorting, wat de verwachte effecten zijn en of deze voldoende zijn, en hoe de minister de verhouding tussen de kosten van de regeling en de verwachte effecten ervan ziet. De leden van de SP-fractie vragen op basis van welke ervaringen de regering meent dat de voorgestelde premiekorting wel tot het beoogde effect zal leiden, waar de premievrijstelling tot heden weinig effect heeft gesorteerd.

De verwachte effectiviteit is veel groter dan de huidige regeling. De huidige premievrijstelling heeft een generiek karakter; ze geldt voor alle (in dienst zijnde) werknemers vanaf een bepaalde leeftijd en kent geen duurbepanking. De prikkelwerking van de huidige regeling wordt niet groot geacht. De prikkelwerking voor werkgevers wordt met de nieuwe premiekorting sterker gemaakt omdat de financiële omvang van de korting zichtbaar is en door deze prikkel te richten op het bevorderen van uitstroom van de specifieke groep ouderen uit de WW, WIA en WWB, alsmede door de duur te beperken tot 3 jaar. Het aldus gericht maken

van de regeling maakt het mogelijk het bedrag per in dienst te nemen oudere werknemer aanzienlijk te verhogen tot maximaal € 6 500 in plaats van de gemiddelde premievrijstelling van € 1 500 die thans van toepassing is. Met deze meer gerichte maatregel wordt de verspilling/verdringing van de huidige regeling voor werkgevers teruggedrongen. Uit de studie van het CPB «Reinventing the Welfare State» (pagina 108 en 109) blijkt dat een generieke maatregel per saldo geen effect heeft op de werkgelegenheid en de werkloosheid. Door de maatregel meer te richten wordt deze verspilling teruggebracht en neemt de werkloosheid af met 0,1%-punt (zie tabel 4.5 op pagina 109 van de CPB studie). Dit betekent dat het niveau van de werkloosheid zou uitkomen op 3,9% in plaats van 4,0% zoals thans door het CPB wordt geraamd voor 2008. Dit komt overeen met 8 000 minder werklozen. Omdat in de berekening van het CPB wordt uitgegaan van een bedrag van 50% van het WML, terwijl het wetsvoorstel uitgaat van € 6500 (circa $\frac{3}{4}$ van 50% WML) is het verwachte effect op de reductie van het aantal werklozen ongeveer 6 000. De maatregel leidt tot een besparing van € 100 miljoen geleidelijk te bereiken in 2011. De doelmatigheid van het wetsvoorstel wordt bepaald door de hoeveelheid van de middelen, de effectiviteit (welke effecten hebben uitgaven of heeft beleid in relatie tot de gestelde doelen) en de efficiëntie (de verhouding tussen ingezette middelen in relatie tot de uitkomsten). In vergelijking met de oude regeling van premievrijstelling zijn met dit wetsvoorstel minder middelen gemoeid. Om de invoering van de premiekortingsregeling lastenneutraal vorm te geven is besloten de lastenverzwaring te compenseren via een verlaging van de Awf-premie voor werkgevers. Gezien de lagere kosten van het voorstel (exclusief compensatie via de Awf-premie) en de grotere effectiviteit, kan geconcludeerd worden dat het wetsvoorstel premiekorting efficiënter is dan de oude regeling voor premievrijstelling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het reëel is dat werknemers na drie jaar premiekorting ontslagen en «ingeruild» worden voor een nieuwe werknemer (die met premiekorting aangenomen kan worden). Ook vragen ze daarbij waarom er drie jaar tussen de oude en nieuwe betrekking moet zitten voordat opnieuw van de premiekorting gebruik kan worden gemaakt.

Het valt niet uit te sluiten dat een werkgever na deze drie jaren betrokken ontslaat en een nieuwe «oudere werkloze» in dienst neemt, maar dit is minder waarschijnlijk. De werkgever staat dan voor de keuze om een ingewerkte medewerker te laten gaan en een nieuwe werknemer met afstand tot de arbeidsmarkt en alle risico's vandien, in dienst te nemen. In het algemeen zal de werkgever staan voor de keus van onzekerheid van de vervanging en de kosten van werven en inwerken van een nieuwe werknemer met premiekorting tegenover de zekerheid van de ervaring van de werknemer die hij al in dienst heeft en die gedurende drie jaar ervaring bij hem in het werk heeft opgedaan, maar dan zonder premiekorting. Zou hij in een dergelijk geval toch kiezen voor een nieuwe oudere werknemer, dan is deze werknemer die vervangen wordt in ieder geval drie jaar aan het werk geweest en is zijn arbeidsmarktpositie versterkt door de premiekorting. In de periodieke evaluatie zal aan de orde komen of er draaideureffecten optreden en indien deze zich zullen voordoen zal over oplossingen worden nagedacht. De voorgestelde regeling vereist dat er een periode ligt van ten minste drie jaar tussen de beide dienstbetrekkingen en dat de werknemer onmiddellijk voor aanvang van de tweede dienstbetrekking weer recht op uitkering had. De regering is van mening dat na verloop van minimaal drie jaar voor een inmiddels drie jaar oudere werknemer bij een hernieuwde dienstbetrekking premiekorting toepasbaar moet zijn evenals voor een oudere werknemer die voor het eerst bij de werkgever in dienst treedt. Er is daarom geen reden om in die situatie de premiekorting niet toe te staan.

Welke effecten zullen de leeftijdsgrenzen van 50 en 62 jaar hebben, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij willen weten of deze niet ruimer getrokken kunnen worden (bijv. op 45 en 60) zodat ook personen met een verhoogd risico op ontslag en een verlaagde kans om opnieuw werk te vinden, of personen die overwegen te stoppen met werken, erbij kunnen worden betrokken.

De premiekorting is bedoeld als ondersteuning van uitkeringsgerechtigden die nu geen baan hebben en veel moeite hebben een baan te vinden. De arbeidsmarktkansen nemen inderdaad vanaf 45 jaar af, maar niet zodanig dat het een generieke maatregel vanaf deze leeftijd rechtvaardigt. Het verlagen van de leeftijdsgrens zou tot een forse deadweight loss leiden. Bij 50 jaar is een duidelijke cesuur zichtbaar in arbeidsmarktkansen ten opzichte van jongere werkzoekenden. Mensen van 50 jaar en ouder die hun baan verliezen blijken grote moeite te hebben om op eigen kracht weer een nieuwe baan te vinden. De bestaande regeling van de premievrijstelling, die door de nieuwe regeling wordt vervangen, kent overigens ook een leeftijdsgrens van 50 jaar. De leeftijdsgrens van 62 hangt samen met de gemiddelde uittreedleeftijd van 61,7 jaar (in 2006). Werkgevers mogen de premiekorting dus toepassen voor werknemers die later dan gemiddeld (gaan) uittreden (62 jaar en ouder). Werknemers die jonger zijn dan 62 jaar zijn gemiddeld genomen nog aan het werk. Een lagere grens dan 62 jaar zou tot een forse deadweight loss leiden, omdat relatief veel participatie van oudere werknemers zou worden ondersteund die ook zonder steun zou bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de premiekortingsregeling niet toegankelijk is voor sommige bedrijven met een gering aantal werknemers.

De premiekorting die in het wetsvoorstel wordt ingevoerd kan worden toegepast door alle werkgevers die een werknemer in dienst nemen die 50 jaar of ouder is en voorafgaande aan de dienstbetrekking recht had op een uitkering als genoemd in de wet. De premiekorting is dus toegankelijk voor alle werkgevers omdat hij in ieder geval premiekorting kan toepassen op de premies die verschuldigd zijn voor de oudere werknemer zelf. Het is wel mogelijk dat de werkgever de premiekorting ouderen niet geheel kan verzilveren: dat is als hij over het loon van zijn werknemers minder premie hoeft te betalen dan het bedrag van de premiekorting (€ 6 500 per werknemer per jaar). Hij heeft dan wel een premievoordeel, maar slechts tot de premie die hij zou moeten betalen. In dat geval kan hij niet meer korting toepassen dan het bedrag dat hij verschuldigd is. Dit is inherent aan de systematiek van een premiekorting. De korting leidt niet tot een geringer bedrag aan af te dragen premies dan nihil. Dit doet zich eerder voor naarmate de werkgever minder werknemers in dienst heeft en de af te dragen premie lager is en naarmate hij meer werknemers in dienst heeft voor wie hij premiekorting kan toepassen. Bij de thans bestaande premievrijstelling oudere werknemers is dit anders: de werkgever is vrijgesteld van de betaling van de basispremie WAO/WIA en de vrijstelling is dus per definitie gelijk aan het verschuldigde bedrag. Werkgevers gaan er bij invoering van de premiekorting ouderen op vooruit ten opzichte van de huidige situatie omdat de bestaande premievrijstelling lager is dan € 6 500 en alleen betrekking heeft op de basispremie WAO/WIA. De nieuwe premiekorting ouderen is hoger en niet alleen van toepassing op de premies in verband met arbeidsongeschiktheid, maar ook op de werkloosheidspremies (Awf), en ook relatief hoger voor werknemers met een laag loon en is daardoor meer gericht op het bevorderen van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De leden van de SP-fractie willen weten wat de nieuwste ramingen zijn met betrekking tot (de stijging van) de werkloosheid en in het bijzonder de jeugdwerkloosheid in 2009 en 2010, waarmee het kabinet rekening houdt. In december komt het Centraal planbureau (CPB) met nieuwe (werkloosheids)ramingen. Thans zijn de ramingen gebaseerd op de MEV 2009. Ten tijde van de MEV werd de werkloosheid in 2008 en 2009 geraamd op 315 000 respectievelijk 340 000. De verwachting is dat de raming voor 2009 naar boven wordt bijgesteld. Het kabinet maakt geen ramingen van de jeugdwerkloosheid. In 2007 was 41% van de werklozen jonger dan 35 jaar en 23% jonger dan 25 jaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de opstelling van de werkgever een doorslaggevende factor is in de arbeidsparticipatie van ouderen en vragen of de regering ook maatregelen neemt die beogen een cultuuromslag bij werkgevers te bevorderen.

Op de participatietop in juni 2007 heeft de regering samen met sociale partners een tripartiete inzet afgesproken met betrekking tot de arbeidsparticipatie van ouderen. Daarbij zijn diverse maatregelen afgesproken om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. De bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en het stimuleren van leeftijdsbewust personeelsbeleid is door sociale partners verder meegenomen in het arbeidsvoorwaardenbeleid. Uit de evaluatie van de participatietop blijkt dat sinds de top sociale partners in ongeveer een derde van de cao's nieuwe afspraken hebben gemaakt over leeftijdsbewust personeelsbeleid. In tweederde van de cao's staan nu afspraken over leeftijdsbewust personeelsbeleid. Momenteel loopt de publiekscampagne van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid «Ikkan». Deze richt zich begin 2009 enige tijd speciaal op ouderen, en benoemt de kwaliteiten van oudere werknemers. Voorts wordt door het zogeheten Actieteam Talent 45+ de komende jaren met tal van acties getracht werkgevers te overtuigen van het nut en de noodzaak om oudere werknemers in dienst te nemen en te houden. Begin 2010 worden de resultaten verspreid van de meerjarige stimuleringsregeling Leeftijdsbewust beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarbinnen ruim 450 projecten zijn gestart.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het kabinet niet kiest voor een jaarlijkse indexering van de premiekorting. De premiekorting wordt niet jaarlijks geïndexeerd. Dit is in lijn met de huidige premiekorting voor arbeidsgehandicapten.

Kan de premievrijstelling daadwerkelijk lastenneutraal worden omgevormd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Het wetsvoorstel voorziet in lastenneutraliteit door een verlaging van de Awf-premie voor werkgevers. De verlaging van deze premie is in de wet vastgelegd en is gebaseerd op het veronderstelde gebruik van de premiekortingsregeling.

Is de stijging van de administratieve lasten in verhouding tot de verwachte effecten van de regeling, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De administratieve lasten stijgen slechts marginaal ten opzichte van de bestaande regeling van premievrijstelling. De werkgever moet voor elke werknemer van 50 jaar of ouder die hij in dienst heeft genomen en voor wie hij de premiekorting wil toepassen, eenmalig een document over diens uitkeringsrecht in zijn loonadministratie opnemen. Daarmee heeft hij voor zichzelf en ten opzichte van de Belastingdienst het bewijs dat hij de premiekorting kan toepassen. De kosten daarvan zijn marginaal ten opzichte van het bedrag van de premiekorting dat de werkgever daarmee

kan toepassen (maximaal € 6 500 per jaar gedurende maximaal drie jaar). Daarnaast zullen werkgevers zich bij invoering op de hoogte moeten stellen van de wijziging van de premievrijstelling in de premiekorting. In de softwarepakketten voor de loonaangifte zal de premiekorting oudere werknemers ingebouwd moeten worden. Dit betreft de eenmalige inbouw van de opname van het bedrag van de premiekorting in het collectieve deel en de code voor verantwoording in het nominatieve deel, met evenredige vermindering van het bedrag indien de werknemer minder dan voltijd werkzaam is. Verder zijn er geen bijzondere gevolgen voor bedrijven qua administratieve lasten ten opzichte van de huidige vrijstellingsregeling. Net als bij de vrijstellingsregeling past de werkgever de korting toe in zijn aangifte. De toename van de administratieve lasten van de premiekorting ten opzichte van de premievrijstelling is dus zeer gering terwijl het voordeel voor de werkgever veel hoger is dan van de premievrijstelling. De baten voor de werkgever zijn daarom veel hoger dan de lasten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het UWV en de Belastingdienst nog steeds vinden dat inwerkingtreding per 1 januari 2009 mogelijk is, gegeven het feit dat het wetsvoorstel nog niet is goedgekeurd door de Eerste Kamer en dat er na 1 september 2008 nog ten minste een nota van wijziging is, die wellicht invloed heeft op de technische specificaties.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat hij het wetsvoorstel kan uitvoeren per 1 januari 2009, zoals het wetsvoorstel thans voorligt en ook de ministeriële regeling wordt vastgesteld aansluitend bij de premiekorting voor arbeidsgehandicapte werknemers. Ook voor het UWV is het wetsvoorstel uitvoerbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten op welke effecten de evaluatie zich richt en waarom de evaluatie na twee jaar plaatsvindt en daarna om de twee jaar.

In het wetsvoorstel is bij tweede nota van wijziging een evaluatiebepaling opgenomen waarin geregeld is dat verslag zal worden gedaan over de doeltreffendheid van de premiekorting oudere werknemers voor de werkgelegenheid van oudere werknemers en de effecten van die premiekorting op de arbeidsinschakeling van oudere werknemers, op de omstandigheden waarin deze oudere werknemers dienstbetrekkingen aangaan en op de duur van de dienstbetrekkingen van oudere werknemers. De evaluatie richt zich op de positie van ouderen op de arbeidsmarkt, zowel hun kansen om vanuit een uitkering een (vaste) baan te bemachtigen als hun gedrag rond uittreden (gemiddelde uittreedleeftijd); dit in samenhang met de resultaten van de sociale partners op het gebied van leeftijdsbewust personeelsbeleid, scholing en ontsiaatregelen. De evaluatie heeft als doel periodiek de arbeidsmarktpositie van ouderen te monitoren en de betekenis van de premiekorting in dat verband te evalueren. Daarnaast zal in de evaluatie de vraag aan de orde zijn door welke werkgevers het instrument wordt ingezet en of er draaideureffecten optreden. Tot slot wordt onderzocht of de regeling goed controleerbaar is door de Belastingdienst. De evaluatie vindt op reguliere basis plaats omdat de regering verwacht dat de positie van de ouderen op de arbeidsmarkt in de komende jaren in beweging zal zijn, mede in het licht van de gemaakte afspraken met de sociale partners. Voor een zinvolle eerste evaluatie is ten minste twee jaar ervaring met de nieuwe regeling vereist.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner