

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 november 2012

De regering heeft met belangstelling en waardering kennisgenomen van de bijdragen van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA, de SP, D66 en de ChristenUnie. Zij dankt de fracties voor hun inbreng. Zij kiest voor een thematische ordening. De regering beantwoordt eerst de algemene vragen, daarna volgen in de volgorde van de memorie van toelichting de antwoorden op de vragen met betrekking tot de uitkeringsvaststelling in het kader van de Werkloosheidswet (WW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), de aanpassing van de fictieve opzegtermijn, de doelgroep van de inkomstenverrekening, de startersregeling in de WW en de calamiteitenregeling.

1. Algemeen

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de inzet van het wetsvoorstel een bezuinigingstaakstelling is van € 299 miljoen, waarvan een taakstelling van € 221 door het Kabinet Rutte I. Zij vragen of de regering kan aangeven welke concrete rekensom aan dit bedrag ten grondslag ligt? In het Regeerakkoord 2010 was een totale taakstelling voor het SZW-domein van € 288 miljoen opgenomen.

Op basis van de relatieve omvang van het apparaat van respectievelijk het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de sociale verzekeringsbank (SVB) en het kerndepartement is deze taakstelling van € 288 miljoen verdeeld over deze drie organisaties. Het aandeel van UWV bedroeg hierbij € 221 miljoen. Uit eerdere kabinetsperiodes stond nog een taakstelling open ter grootte van € 78 miljoen voor UWV. Deze laatste taakstelling bestaat uit een korting als gevolg van de fusie tussen UWV en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en uit een arbeidsproductiviteitskorting van het kabinet Balkenende-IV. Deze twee bedragen tellen gezamenlijk op tot € 299 miljoen.

De door het UWV uitgevoerde regelingen zijn complex en voor veel cliënten weinig inzichtelijk, zo stellen de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij willen weten hoe deze uitvoeringspraktijk heeft kunnen ontstaan.

De complexiteit van de uitvoering vloeit voort uit complexe regelgeving. De vormgeving van de werknemersverzekeringen heeft een lange voorgeschiedenis waarbij de dynamiek en belangenafweging tussen werkgevers, werknemers, regering en parlement een grote rol heeft gespeeld. Ook kunnen in een bestaande regeling in de loop van de tijd nieuwe vereenvoudigingsmogelijkheden ontstaan als gevolg van technische ontwikkelingen. Bij het nu besproken voorstel speelt het tot wasdom komen van de polisadministratie een belangrijke rol. Door bepalingen zo te formuleren dat zij beter passen bij de in de geautomatiseerde systemen reeds beschikbare gegevens kunnen belangrijke besparingen in de uitvoering gerealiseerd worden alsmede een administratieve lastenverlichting voor werkgevers en, zij het in mindere mate, voor werknemers.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de uitvoeringspraktijk in belangrijke mate ook wordt veroorzaakt door de complexiteit van wet- en regelgeving. Zij vragen hoe de regering er voor gaat zorgen dat nieuwe wet- en regelgeving eenvoudiger wordt en of zij hiervoor een besliskader heeft.

Bij iedere introductie of wijziging van wet- en regelgeving moet de vraag beantwoord worden wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid. Sinds enkele jaren wordt gewerkt met uitvoeringstoetsen die deel uitmaken van het voorbereidingsproces. De uitvoeringstoetsen worden betrokken bij de opstelling van wet- en regelgeving en meegezonden aan de Raad van State en verwerkt in de memorie van toelichting. Ze vormen een kader voor intensief vooroverleg tussen de regelgever en de uitvoerder. De uitvoerbaarheid maakt voorts deel uit van het Integraal Afwegingskader (IAK), het besliskader bij de voorbereiding van wet- en regelgeving. Dit bevat in het hoofdstuk over instrumentkeuze, naast vragen over rechtmatigheid en doelmatigheid, ook vragen over uitvoerbaarheid. Al deze instrumentele voorwaarden leiden niet per definitie tot eenvoudige regels maar wel tot een duidelijke en expliciete afweging tussen het beoogde doel en de beschikbare instrumenten. Tevens moeten de gevolgen voor alle betrokkenen (burgers, bedrijven en uitvoering) op grond van het IAK in kaart gebracht worden. De complexiteit van regels is echter vaak mede het gevolg van een evolutionair proces; in de loop der jaren hebben beleidsmatige en politieke overwegingen geleid tot uitzonderingen. Het onderhavige wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving vereenvoudigt de door het UWV uitgevoerde regelingen dan ook onder meer door het aantal uitzonderingen en afwijkingen te beperken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat, gezien de bezuinigingsdoelstellingen, de zinsnede in de memorie van toelichting (blz. 2), betekent dat de regering niet streeft «naar besparingen op de uitkeringslasten».

Hiermee wordt bedoeld dat het doel van dit wetsvoorstel niet is om een besparing op de uitkeringslasten te realiseren maar op de uitvoeringskosten. Omdat het gekozen instrument echter het wijzigen van wet- en regelgeving is, zijn enige effecten op de uitkeringslasten onvermijdelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, ook volgens het UWV, de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2013 nog steeds reëel is en hoe de regering de voorbehouden weegt die het UWV maakt.

De invoeringsdatum van 1 januari 2013 is voor het UWV haalbaar. In de uitvoeringstoets heeft het UWV het voorbehoud gemaakt dat eventuele ingrijpende wijzigingen gevolgen kunnen hebben voor het implementatietraject dat begin 2012 is gestart. Het implementatietraject zoals dat is voorzien, kan dan ook worden gerealiseerd. De uitzonderingen hierop zijn,

zoals gemeld in de memorie van toelichting, de nieuwe dagloonregels, die om uitvoeringstechnische redenen per 1 juni 2013 in werking zullen treden en de nieuwe calamiteitenregeling die naar verwachting per 1 september 2013 in werking treedt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de transitiekosten van het wetsvoorstel zijn.

Met het wetsvoorstel is een bedrag van € 48 miljoen aan eenmalige investeringskosten gemoeid. Dit bedrag vangt het UWV op binnen de eigen begroting.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten waarom het commentaar van de Stichting van de Arbeid wel is opgenomen in de memorie van toelichting en niet de reactie van het UWV. De reactie van het UWV is opgenomen in de memorie van toelichting in paragraaf 5 (ontvangen commentaren, uitvoeringstoetsen en toezichtbaarheidstoets). De door het UWV uitgebrachte uitvoeringstoets is tevens meegezonden aan de Tweede Kamer en daar ter inzage gelegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een samenhangende en samenvattende tabel kan aanreiken, waarin van elke voorgestelde maatregel wordt aangegeven of er een effect is op de hoogte en duur van de uitkering (dat wil zeggen: naast de macro-effecten op de uitkeringslasten).

Voorgestelde maatregel (paragraaf in memorie van toelichting)	Effect op uitkeringen
Uitkeringsvaststelling: verloonde arbeidsuren (3.1.1.)	Nagenoeg geen effect
Uitkeringsvaststelling: aanpassing arbeidsverledeneis (3.1.2.)	Positief of negatief effect naar gelang de verdeling van de verloonde uren over de dagen. Macro middelt dit bijna geheel uit. (Nagenoeg) geen effect
Uitkeringsvaststelling: kalenderweken (3.1.3.)	Positief of negatief effect al naar gelang de verdeling van het loon over de maanden voorafgaande aan de werkloosheid. Macro middelt dit uit. Beperkte daling aantal dagloongaranties.
Uitkeringsvaststelling: aanpassing dagloonregels (3.1.4.)	Betrokkene ontvangt een maand later WW. Duur van het recht blijft hetzelfde.
Aanpassing fictieve opzegtermijn (3.2.)	Urenverrekening blijft voor meer mensen van toepassing. De groep die regelmatig hervat, doet dit meestal in het oude beroep. Voor hen heeft het niet meer toepassen van de inkomstenverrekening meestal weinig of geen effect.
Doelgroep inkomstenverrekening (3.3.)	Positief of negatief effect afhankelijk van de gegeneerde inkomsten als zelfstandige. Macro middelt dit uit.
Wijziging startersregeling (3.4.)	Geen effect.
Calamiteitenregeling (3.5.)	

De leden van de fractie van D66 vragen of het huidige wetsvoorstel niet achterhaald is door de in het recente regeerakkoord afgesproken maatregelen met betrekking tot de korting op de duur van de werkloosheidsuitkeringen en de wijzigingen in het ontslagrecht. Deze leden vragen of er een kans bestaat dat de gevolgen van de komende maatregelen effect zullen hebben op de maatregelen uit het huidige wetsvoorstel.

De afspraken uit het regeerakkoord worden op dit moment nog nader uitgewerkt, sociale partners hebben daar ook een rol in. Waarschijnlijk zal er enige overlap zijn; het komende wetsvoorstel brengt immers een aanzienlijke stelselverandering met zich mee op het gebied van ontslag en

WW. Dit neemt de noodzaak tot vereenvoudiging nu echter zeker niet weg gezien de omvang van de te realiseren besparingen in de uitvoering en de budgettaire urgentie daarvan. De onderdelen van het huidige wetsvoorstel die bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitkeringsvaststelling WW, Wet WIA, ZW en Wazo zullen in ieder geval vanaf de datum van invoering van het huidige wetsvoorstel een substantiële vereenvoudiging opleveren voor het UWV, voor bedrijven en voor burgers. Ook in een nieuwe WW, met andere bepalingen omtrent hoogte en duur, zal de vereenvoudigde methodiek van uitkeringsvaststelling die in het huidige voorstel is opgenomen zinvol blijven.

De leden van de D66-fractie merken op dat een en ander ook verband houdt met de beschikbare middelen, de premieheffing en de verwachte uitkeringen. Zij vragen in dat verband of de regering een overzicht kan geven van de huidige WW-reserves, en de verhouding van deze reserves tot de (te verwachten) WW-uitkeringen.

Op dit ogenblik heeft het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) een negatief vermogen van circa € 3,6 miljard (SZW Begroting 2013). Voor 2013 worden de baten (voornamelijk premieopbrengsten) circa € 4 miljard lager ingeschat dan de uitgaven (voornamelijk WW-uitkeringen), waardoor het vermogen van het AWf verder afneemt. De voornaamste oorzaak hiervan is dat de premies voor het AWf niet lastendekkend worden vastgesteld, maar bepaald worden in het licht van het totale lastenbeeld voor werkgevers. Op deze manier wordt voorkomen dat de werkgeverslasten van jaar op jaar sterk wisselen. Voor de betaling van de WW-uitkeringen heeft het voorgaande geen consequenties.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het wetsvoorstel de regelgeving is ingericht naar categorieën WW-ers. Dit kan echter vragen oproepen wanneer het gaat om bijzondere gevallen onder bijzondere omstandigheden. De aan het woord zijnde leden missen een hardheidsclausule, die het UWV en zo nodig de rechter binnen begrensde marges een eigen beoordelingsruimte geeft. Deze leden vragen waarom in dit wetsvoorstel niet is voorzien in een dergelijke hardheidsclausule als noodzakelijke aanvulling op de onderhavige categorische regelgeving waarmee een rechtvaardige en effectieve uitvoering in het concrete geval kan worden bereikt.

De regering is van mening dat een hardheidsclausule niet nodig is en niet zou bijdragen aan de helderheid en kenbaarheid van de wettelijke regelingen. Een hardheidsclausule impliceert een discretionaire bevoegdheid van de uitvoeringsinstantie om af te mogen wijken van de wettelijke kaders. De wijze waarop het uitvoeringsorgaan vervolgens invulling zal geven aan een dergelijke bevoegdheid en de kaders waarbinnen het daarbij moet blijven, leidt onvermijdelijk tot nieuwe regeldruk in de vorm van bijvoorbeeld beleidsregels. Daarnaast vergt het uitvoering geven aan een dergelijke bevoegdheid een arbeidsintensieve beoordeling. Juist gezien het doel van het onderhavige wetsvoorstel, het vereenvoudigen van wet- en regelgeving en het terugdringen van de kosten gepaard gaand met de uitvoering daarvan, is niet gekozen voor een hardheidsclausule. De gevolgen van de wijzigingen zijn door middel van steekproeven onderzocht. Wel zal het wetsvoorstel na 2 jaar worden geëvalueerd, zoals toegezegd in de Tweede Kamerbehandeling, en zal de uitvoering van de nieuwe dagloonregels en van de startersregeling door het UWV worden gemonitord. Het resultaat zal aan de Eerste en Tweede Kamer worden medegedeeld.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de op dit wetsvoorstel te baseren lagere regelgeving, en of zij kan aangeven of deze regelgeving zal worden voorgehangen.

Op grond van het wetsvoorstel wordt het Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen vervangen door een nieuw Dagloonbesluit werknemersverzekeringen. De voorhangprocedure is op dit besluit niet van toepassing. De wijzigingen op basis van dit wetsvoorstel zijn vermeld en inhoudelijk toegelicht in de memorie van toelichting en zijn vervolgens in de verdere behandeling van het wetsvoorstel aan de orde gekomen. Zoals eveneens vermeld in de memorie van toelichting worden ook twee nieuwe ministeriële regelingen vastgesteld. De eerste betreft de uitwerking van de voorgestelde calamiteitenregeling, langs de lijnen geschetst in paragraaf 3.5. van de memorie van toelichting. De tweede betreft het gelijkstellen van bepaalde uren met arbeidsuren, zoals toegelicht in paragraaf 3.1.1. van de memorie van toelichting. Deze worden evenmin voorgehangen.

2. Uitkeringsvaststelling WW, Wet WIA, ZW en Wazo

De leden van de D66-fractie merken op dat er in het wetsvoorstel voor wordt gekozen de dagloongarantieregeling aan te passen vanwege de vertraagde verwerking van de benodigde gegevens in de polisadministratie. Daarom wordt in het wetsvoorstel de referteperiode gewijzigd. De voorlaatste referteperiode wordt leidend. De leden van de D66-fractie kunnen deze keuze vanwege haar praktische aard billijken. Echter, het wijzigen van de referteperiode kan onrechtvaardig uitwerken. Een werknemer die voor lager loon is gaan werken om een faillissement af te wenden, loopt vervolgens, na faillissement, het risico alleen WW te ontvangen, berekend over dat laagste loon. Hier wordt een werknemer die zich met het oog op het voortbestaan van de onderneming constructief heeft opgesteld in feite gestraft. De staatssecretaris stelde bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat hij «de eerste mijnheer of mevrouw nog moet tegenkomen die zegt dat hij het aantrekkelijker vindt om in de WW te zitten dan om een baan te hebben.» Dit citaat van de staatssecretaris gaat voorbij aan het punt dat een werknemer wiens baan op het spel staat zijn stabiele loon ook zal waarderen. Dan valt niet uit te sluiten dat de werknemer het lagere loon niet zal accepteren als hij het risico loopt een lagere WW uitkering te krijgen. Met deze regeling valt, aldus deze leden, ook niet uit te sluiten dat om gunstigere WW-regels van toepassing te laten zijn de «pro forma»-werkeloosheid toeneemt. Zij vragen de regering opnieuw te motiveren hoe dit gedragseffect wordt voorkomen en of de regering dit risico heeft voorzien en hoe zij daarop gaat reageren.

In de dagloonvaststelling worden drie veranderingen voorzien. Ten eerste wordt de referteperiode voor de WW-uitkering één aangiftetijdvak (een maand of vier weken) teruggeschoven in de tijd. De referteperiode blijft een jaar, maar vangt een aangiftetijdvak eerder aan en eindigt dus ook een aangiftetijdvak eerder. Ten tweede wordt bij de vaststelling van het WW-dagloon in aanmerking genomen het loon dat de werknemer in de referteperiode heeft verdiend *in de dienstbetrekking waaruit hij werkloos is geworden*. De werknemer die in zijn dienstbetrekking bij zijn eigen werkgever blijft werken tegen een lager loon en vervolgens werkloos wordt, krijgt, net als nu, een uitkering naar het loon dat hij in het refertjaar in deze dienstbetrekking heeft verdiend. De werknemer die bij een andere werkgever gaat werken en vervolgens uit die nieuwe dienstbetrekking werkloos wordt, krijgt een werkloosheidsuitkering naar het loon dat hij in de nieuwe dienstbetrekking heeft verdiend. Ten derde wordt een wijziging aangebracht in de toepassing van de dagloongarantie. De

werknemer die tegen een lager loon bij en andere werkgever gaat werken heeft mogelijk recht op een dagloongarantie, hetgeen inhoudt dat zijn uitkering wordt berekend op basis van het vorige loon. De dagloongarantieregeling wordt in het kader van dit wetsvoorstel gewijzigd. De dagloongarantie zal alleen nog van toepassing zijn bij een overstap van de ene naar de andere baan *met tussenliggende periode waarin een WW-uitkering is genoten*. Bij een directe overstap zal de dagloongarantie niet langer van toepassing zijn. Dit leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging in de uitvoering. Ook beleidsmatig is dit gerechtvaardigd. Bij een directe overstap van baan naar baan kunnen, behalve de bedrijfseconomische situatie, ook andere redenen een rol spelen, zoals de hoogte van het loon en de inhoud van overige arbeidsvoorwaarden zoals de afstand tot of de aard van het werk. Bij een overstap via tussenliggende werkloosheid naar een lager betaalde baan is het waarschijnlijk(er) dat die overstap is ingegeven door de noodzaak om de werkloosheid te beëindigen. De geciteerde uitspraak uit het Tweede Kamerdebat wees hierop. De verwachting is niet 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 naar verwachting eerder kiezen voor een rechtstreekse overstap omdat dit meer zekerheid biedt en om zo werkloosheid te voorkomen. De werknemer zal immers bij ingetreden werkloosheid moeten afwachten of zich een voor hem geschikte baan aandient waarin hij aan de slag kan. Die kans zal hij afwegen tegen de mogelijkheid om direct aansluitend een baan te aanvaarden. Indien een werknemer onvoldoende activiteiten heeft verricht om werkloosheid te voorkomen kan het UWV hem een maatregel opleggen. Het UWV zal de consequenties van het werken met het loon uit de laatste dienstbetrekking alsmede het gebruik van de dagloongarantieregeling monitoren. De Kamers zullen worden geïnformeerd over de resultaten van deze monitoring. Het wetsvoorstel zal na twee jaar worden geëvalueerd.

3. Aanpassing fictieve opzegtermijn

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat de reden achter de voorgestelde aanpassing van de fictieve opzegtermijn is de behoefte om het aantal pro forma ontslagprocedures verder terug te dringen. Deze leden vragen hoe de regering het effect van de snel stijgende werkloosheid op de resultaatverwachting van de aanpassing beoordeelt. Deze leden vragen ook of de genoemde uitkeringslasten nog actueel zijn.

Inderdaad beoogt de regering met de aanpassing van de fictieve opzegtermijn het aantal pro forma ontslagprocedures verder terug te dringen. Dit is in een periode van stijgende werkloosheid des te meer relevant, aangezien kan worden verondersteld dat dit ook leidt tot een stijging van het aantal pro forma ontslagprocedures. De raming van de uitkeringslasten is nog actueel.

4. Doelgroep inkomstenverrekening

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat wat betreft de aanvullende eis dat men 13 weken aaneengesloten volledig werkloos moet zijn geweest, de regering weinig gedragseffecten verwacht. Deze leden vragen waarom de regering denkt dat dit geen dempend effect op werkhervatting heeft.

Inkomstenverrekening voor langdurig werklozen is bedoeld voor WW-gerechtigden die na 52 weken werkloosheid een lager betaalde baan vinden. Als het inkomen uit die lager betaalde baan wordt verrekend met de WW-uitkering leidt dat tot een hoger inkomen (WW-uitkering + loon)

dan wanneer urenverrekening zou worden toegepast. De regering verwacht deze maatregel beter te kunnen richten op de langdurig werklozen door de grens te leggen bij 13 weken aaneengesloten volledige werkloosheid. De groep mensen die bij herhaling tijdelijk werk vindt, krijgt dan geen recht meer op inkomstenverrekening. Voor deze groep leidt dit instrument mogelijk tot minder inkomen (WW-uitkering + loon). In de uitvoeringspraktijk blijkt dat WW-gerechtigden die gedurende het eerste jaar van de WW-uitkering bij herhaling tijdelijk werk vinden of gedeeltelijk (tijdelijk) aan de slag gaan, meestal werkzaam zijn in een baan van hetzelfde (opleidings- en) inkomensniveau als de dienstbetrekking waaruit ze werkloos zijn geworden. Voor deze groep WW-gerechtigden geeft inkomstenverrekening dan ook geen of een zeer beperkt financieel voordeel waardoor er van een prikkel om 13 weken geen werk te aanvaarden weinig of geen sprake zal zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de laatste gegevens kan aanreiken rond trends in de aantallen langdurig werklozen, zowel statische (stock) als dynamische (flow) gegevens en het gebruik van de WW, uitgesplitst naar relevante achtergrondkenmerken.

De regering neemt aan dat de leden van de ChristenUnie-fractie deze vraag vooral stellen in de context van de inkomstenverrekening voor langdurig werklozen. In de huidige situatie maken circa 7 000 langdurig werklozen gebruik van inkomstenverrekening. Deze doelgroep wordt door de maatregel met circa een derde beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Meer in het algemeen geldt dat circa 20% van de uitstroom uit de WW bestaat uit mensen die er langer dan één jaar in de WW hebben gezeten. Van het WW-bestand maakt deze groep logischerwijs een groter deel uit: circa 70% van het WW bestand bestaat uit mensen die langer dan een jaar werkloos zijn. De totale uitstroom was in 2011 408 000 personen, gemiddeld over het jaar zaten er in 2011 270 000 personen in de WW. Relevante trendgegevens voor de WW over de afgelopen jaren zijn moeilijk te geven, onder meer doordat de aantallen langdurig werklozen in de WW (sterk) zijn beïnvloed door de duurverkorting in 2006.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat met de wijziging van de doelgroep voor inkomstenverrekening vooral mensen getroffen zullen worden die regelmatig tijdelijk werk vinden. Tegelijkertijd is het aanneemelijk dat deze groep – ZZP'ers en freelancer – in de toekomst flink zal groeien. Deze leden vragen of deze maatregel moet worden gezien als uitsluiting van ZZP'ers uit de WW, en voorts of dit niet een significante beperking is van de sociale zekerheid van ZZP'ers, zonder dat er elders een uitbreiding van deze – al beperkte – zekerheid tegenover staat. De wijziging van de doelgroep voor inkomstenverrekening heeft betrekking op langdurig werklozen. Inkomstenverrekening is bedoeld voor WW-gerechtigden die na 52 weken werkloosheid een lager betaalde baan vinden. Het gaat in alle gevallen om werkhervatting als werknemer. Het voorstel brengt daar geen verandering in. In de WW is geregeld dat er sprake moet zijn van ten minste 52 weken onafgebroken recht op uitkering en dat de werknemer werkzaamheden als werknemer gaat verrichten.

5. Wijziging startersregeling

De leden van de fractie van de VVD hebben met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van regelingen UWV en willen de regering nog een enkele vraag stellen over de startersregeling en de calamiteitenregeling. Het wetsvoorstel beoogt o.a. door middel van wijziging van de startersregeling en vereenvoudiging in de uitvoering knelpunten weg te nemen. In plaats van verrekening van inkomsten achteraf, vaak pas nadat na enkele jaren de inkomsten en/of winst zijn komen vast te staan, wordt de WW-uitkering gedurende de

startperiode gekort met een vast percentage van 29%. Dit vergroot het inzicht in inkomsten en geeft meer duidelijkheid. Aangezien starters doorgaans in de eerste maanden na aanvang van hun bedrijf de minste inkomsten verwerven en tevens relatief gesproken hoge onkosten hebben, vragen de leden van de VVD-fractie zich af of een oplopend kortingstarief, gerelateerd aan de mogelijke groei van het inkomen, niet effectiever voor de bedrijfsvoering zou zijn.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat door de wijziging van de startersregeling starters vanuit de WW geconfronteerd zullen worden met een korting van een kleine 30% op hun uitkering. Het is begrijpelijk dat mensen die genoeg geld verdienen geen gebruik mogen maken van collectieve voorzieningen. Echter, het is ongebruikelijk dat een onderneming vanaf haar eerste dag winst zal maken. De kost gaat voor de baat uit, is een oude ondernemerswijsheid. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om deze korting vanaf de 13e week door te voeren en/of om deze korting in eerste instantie kleiner te maken, en dan in verloop der tijd te vergroten.

De wijziging van de startersregeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel, komt voort uit de wens om de uitvoering te vereenvoudigen. Een oplopend kortingstarief komt in aanzienlijk mindere mate tegemoet aan de beoogde vereenvoudiging van de uitvoering.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat té grote uitval van startende ondernemers in de beginfase vanwege te geringe inkomsten en dus te beperkte armslag, het doel om meer starters op de markt te brengen voorbij zou schieten. Deze leden vernemen graag hoe de regering de kortingsregeling kan doen toepassen zonder dat het geschetste effect optreedt.

De regering wijst erop dat de WW-gerechtigde een keuze heeft. Hij kan kiezen om gebruik te maken van de startersregeling – uiteraard in overleg en na toestemming van het UWV – of kiezen voor de gebruikelijke urenverrekeningssystematiek. De keuze is aan de WW-gerechtigde, die kan nagaan welk inkomen hij uit de onderneming verwacht te genereren en welke regeling hier het beste bij past. Dit past naar de mening van de regering bij het (startend) ondernemerschap.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke redenering het kortingspercentage van 29% op de Startersregeling WW is gebaseerd. Dit percentage is gebaseerd op het gebruik van de startersregeling over de afgelopen jaren en is zo vastgesteld dat vereenvoudiging van de regeling budgettair neutraal wordt ingevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het UWV bepaalt wanneer een WW-gerechtigde in aanmerking voor de regeling komt.

Het UWV beoordeelt op basis van een (of meerdere) gesprek(ken) met de starter en het ondernemersplan dat door de starter is opgesteld of de WW-gerechtigde in aanmerking komt voor de startersregeling. Belangrijk hierbij is dat het aannemelijk is dat de starter in de toekomst structureel in zijn bestaan kan voorzien met de inkomsten uit het eigen bedrijf. Naast de beoordeling van het ondernemersplan wegen de ondernemerscompetenties van de starter zwaar mee. Het gaat erom dat het opstarten van een eigen bedrijf voor deze persoon de kortste weg is naar (duurzaam) werk.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat in de nota van wijziging het verbod voor gewezen werknemers is opgenomen om in de startersregeling opdrachten aan te nemen van hun voormalig werkgever. Onder

meer in de bouwsector kan de startersregeling uitkomst bieden voor een ontslagen bouwvakker, van wie het aannemelijk is dat hij opdrachten gaat aannemen in de omgeving van zijn woonplaats en daarbij zijn voormalig werkgever tegenkomt. In dat geval loopt hij het risico van een korting van 100% op de WW-uitkering gedurende de rest van de periode waarin hij met toestemming van het UWV werkt als zelfstandige. Dit zal met name in regio's met veel werkloosheid vaak voorkomen. Het hoeft niet van kwade wil te getuigen als een gewezen werknemer voor zijn voormalige oude werkgever een opdracht uitvoert. Deze leden vragen hoe de regering hier tegenover staat en of de regering geen minder rigide voorstel heeft overwogen.

De extra voorwaarde voor deelname aan de startersregeling houdt in dat deelname niet mogelijk is als de starter werkzaamheden gaat verrichten voor zijn voormalig werkgever. Het gaat hierbij niet alleen om werkzaamheden in opdracht van de oude werkgever, maar ook werkzaamheden die verricht worden bij een dochteronderneming, een nevenvestiging of een filiaal van de voormalig werknemer. De reden voor het opnemen van deze extra voorwaarde voor deelname aan de startersregeling is om zoveel als mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van de startersregeling te voorkomen. De regering is het met de leden van de fractie van D66 eens dat niet in alle gevallen waarbij een starter werkzaamheden voor een voormalig werkgever zal gaan verrichten, sprake zal zijn van kwade wil. Het is echter in de uitvoeringspraktijk bijna onmogelijk om zonder diepgaand onderzoek in voorkomende situaties te beoordelen of er in een specifieke situatie sprake is van kwade wil. Dergelijk onderzoek strookt niet met het uitgangspunt om de uitvoering van de startersregeling zoveel mogelijk te vereenvoudigen. Misbruik en oneigenlijk gebruik van de startersregeling is in alle gevallen ongewenst, om die reden heeft de regering er voor gekozen om deze extra voorwaarde op te nemen.

De leden van de fractie van D66 herkennen hierin ook een punitief karakter, en in dat geval zou dit moeten zijn omkleed met bijzondere waarborgen. Dit volgt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op grond van artikel 6 EVRM. Genoemde leden vragen of de regering deze bijzondere waarborgen voldoende aanwezig acht.

In het voorstel is geregeld dat wanneer toch werkzaamheden worden verricht voor de voormalige werkgever, de uitkering vanaf dat moment gedurende de rest van de periode waarin met toestemming van het UWV gewerkt wordt als zelfstandige, geheel wordt gekort. De werknemer kan dan wel op grond van artikel 77a WW als zelfstandige blijven werken waardoor hij gedurende de startperiode van zes maanden voor de WW aangemerkt blijft als werknemer, maar hij ontvangt tijdelijk geen uitkering meer. Hierbij gaat het niet om een punitieve sanctie, leedtoevoeging is hiermee niet beoogd. De weigering van de uitkering gedurende de resterende periode is te kwalificeren als een herstelmaatregel in de zin van het ongedaan maken van de overtreding van de uitkeringsvoorwaarde. Indien de werknemer niet zelf meldt dat werkzaamheden voor de voormalige werkgever worden verricht, dan voldoet hij niet aan de op grond van artikel 25 WW op hem rustende informatieplicht. Op grond van artikel 27a WW kan dan tevens een boete worden opgelegd. De bestuurlijke boete heeft wel een bestraffend karakter. De regeling van de bestuurlijke boete op grond van titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 27a WW voldoet aan de waarborgen voor het opleggen van een punitieve sanctie, bedoeld in artikel 6 EVRM.

6. Calamiteitenregeling

De onwerkbaar weer regeling in de WW zal door dit voorstel worden bekort, omdat de regering twee weken vorst per jaar voorzienbaar vindt, zo stellen de leden van de D66-fractie. Zij steunen de gedachte dat voorzienbare situaties niet per se collectief hoeven te worden verzekerd. Ook in het onderhavige voorstel zal een inperking van de collectieve verzekering vervangen kunnen worden door een private verzekering. Zij vragen of het niet verstandiger is deze bepaling vertraagd in werking te laten treden, zodat ondernemingen voldoende tijd hebben om spaarfondsen te vullen voor het door dit wetsvoorstel uitgebreide risico.

De regering merkt op dat de calamiteitenregeling voor het eerst in werking zal zijn in de winter van 2013/2014. Dat betekent dat bedrijven nog een jaar de tijd hebben om desgewenst aanvullende maatregelen te treffen. Die termijn is naar de mening van de regering voldoende.

De leden van de D66-fractie merken op van kleine ondernemingen zorgelijke berichten te hebben ontvangen over hun vermogen om het uitgebreide risico op te vangen, bijvoorbeeld met betrekking tot vorst. Deze leden vragen of de regering zich realiseert dat dit uitgebreide risico negatief kan uitwerken op de continuïteit van de bedrijfsvoering van deze ondernemingen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de calamiteitenregeling er van uit gaat dat de periode van vier weken, waarin vanwege winterse omstandigheden niet gewerkt kan worden, tot het normale ondernemersrisico behoort. De leden van de VVD-fractie verkrijgen graag een uitvoerige toelichting hierop, met name ten aanzien van de «als normaal» gehanteerde periode, aangezien zij veronderstellen dat vier weken vorst per jaar in Nederland steeds minder vaak voorkomt. De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering om toe te lichten waarom de regering niet kiest voor een calamiteitenregeling winterse omstandigheden, die per bedrijfspgroep specifiek gemaakt kan worden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te reageren op de brandbrief van de brancheorganisaties OSB (Schoonmaak- en glazenwasserssector), TLN (Transport & Logistiek Nederland), Koninklijke Metaalunie (Metaalbewerking), OBN (Bestratingsbedrijven), UNETO-VNI (Installatiebedrijven), Aannemersfederatie Nederland (Bouw) en VEBIDAK (Dakdekkers) over voorgestelde aanpassing van de vorstverletregeling. Voorts vragen deze leden of en zo ja, hoe en volgens welk tijdpad de regering uitvoering wenst te geven aan de in de Tweede Kamer aangenomen motie Heerma (Kamerstukken II 2012/2013, 33 327, nr. 16).

De regering is voornemens ter uitvoering van de motie Heerma, tijdig voor de beoogde inwerkingtreding van de regeling per 1 september 2013, in gesprek te gaan met sociale partners. De regering begrijpt de zorgen als gevolg van de huidige economische situatie en dit onderwerp zal ook zeker aan de orde komen in dat gesprek. Vóór de zomer ontvangt de Kamer een brief over de uitkomsten daarvan. In de brandbrief van de verschillende brancheverenigingen wordt impliciet gevraagd de termijn van vier weken te heroverwegen omdat de nieuwe regeling in combinatie met de aanhoudende crisis fataal zou zijn voor veel MKB-bedrijven. Naar aanleiding van de kritiek die wordt geuit in deze brief merkt de regering op dat een periode van twee weken vorst per winterseizoen normaal is in een land als Nederland. Dat hoort bij het normale ondernemersrisico. Met deze periode dienen werkgevers dan ook rekening te houden bij hun bedrijfsvoering. Bij aanhoudende vorst geldt vervolgens een eigen risicoperiode van 2 weken net als dat het geval is bij andere calamiteiten

die zich kunnen voordoen. Dat betekent dat na een periode van 4 weken een beroep op de regeling kan worden gedaan bij aanhoudende vorst. De regering beseft dat de huidige economische situatie niet makkelijk is voor veel bedrijven. Het is echter niet de bedoeling dat het risico op een normale periode van vorst opgevangen wordt door het collectief. Vorst is een normaal ondernemersrisico en er zijn vele normale ondernemersrisico's die net zo goed niet worden afgewenteld en gedragen door het collectief. Het is momenteel helaas niet te voorspellen hoe lang de huidige economische situatie voortduurt. Een regeling voor het opvangen van kosten van leegloop als gevolg van vorst, al dan niet met een kortere eigen risico periode, is hiervoor geen oplossing, mede omdat de kosten dan via de sectorpremie weer bij de sector terugkomen. Verder is de regering van mening dat het niet in de rede ligt om in een algemeen verbindend voorschrift per bedrijfsgroep een specifieke regeling te treffen dan wel het aan de bedrijfsgroep zelf over te laten wanneer een beroep op deze publieke regeling kan worden gedaan. Dat laatste is niet alleen oneigenlijk maar leidt ook tot verschillen tussen en binnen sectoren als het gaat om de vraag vanaf welk moment een beroep op de publieke regeling kan worden gedaan. Gegeven de huidige cao afspraken verschilt dat moment van een dag tot enkele weken. Met de nieuwe calamiteitenregeling zal dat niet meer mogelijk zijn en zal sprake zijn van een uniforme termijn alvorens een beroep op de publieke voorziening kan worden gedaan. De uniforme termijn zorgt er bovendien voor dat de uitvoering van de regeling aanzienlijk wordt vereenvoudigd. Bedrijven kunnen zelf aanvullende afspraken maken om kosten van leegloop binnen die termijn op te vangen, als zij dat willen, of andere maatregelen treffen om tijdens vorstperioden toch te kunnen werken dan wel afspraken maken om het niet kunnen werken op andere tijdstippen in te halen. Het normale bedrijfsrisico wordt dan niet afgewenteld op andere werkgevers in de sector.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie van het kabinet op het argument van de Raad van State dat de voorgenomen algehele uitsluiting van de werkgever van de calamiteitenregeling ingeval van geconstateerde fraude contraproductief kan werken. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet de zorg deelt dat de voorgenomen algehele uitsluiting van de werkgever van de calamiteitenregeling ingeval van geconstateerde fraude de proportionaliteitstoets niet kan doorstaan. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of het kabinet de wenselijkheid onderschrijft van het mogelijk maken van de betaling van een voorschot op de uitkering voor die gevallen waarvoor daartoe aanleiding bestaat?

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) had betrekking op de aan de afdeling voorgelegde maatregel om bij geconstateerde fraude de werkgever gedurende 5 jaar uit te sluiten van deelname aan de regeling. Dit voornemen is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling uit het voorstel gehaald. Met betrekking tot de mogelijkheid van een voorschot op de uitkering is de toelichting op het wetsvoorstel aangepast in die zin dat de mogelijkheid van voorschotverlening door het UWV hierin is opgenomen. Deze aanpassingen zijn in het nader rapport naar aanleiding van het advies toegelicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de resultaten zijn van het overleg met sociale partners naar aanleiding van de motie Heerma (Kamerstukken II 2012/2013, 33 327, nr. 16). De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering denkt om te gaan met de aangenomen motie-Heerma. Zij willen weten of het mogelijk is om maatwerk te leveren bij de calamiteitenregeling.

De regering is voornemens ter uitvoering van de motie Heerma in gesprek te gaan met sociale partners. Dit gesprek heeft nog niet plaatsgevonden. De beoogde inwerkingtreding van de nieuwe regeling is, zoals gezegd, 1 september 2013. Zoals reeds opgemerkt worden beide Kamers middels een brief geïnformeerd over de uitkomsten van dit gesprek.

De fractie van de ChristenUnie vraagt of de regering van mening is dat het begrip (20% van de) «arbeidscapaciteit» voldoende operationeel is en of het hier gaat om alle personeelsleden, ongeacht functie of contract. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar nadere uitleg van het begrip arbeidscapaciteit en of dit begrip bij de berekening van de percentages en de tijdvakken worden toegerekend per werknemer of per categorie werknemers in hetzelfde segment. Dat is volgens de VVD-fractie van belang aangezien diversiteit in de samenstelling van functiepakketten zodanig kan zijn dat de beoogde 20% vlugger of juist langzamer bereikt kan worden en daarmee de gewenste uitkering, aangezien de calamiteitenregeling in werking treedt indien 20% van de arbeidscapaciteit per week na een periode van 4 weken (respectievelijk 2 weken bij andere dan winterse omstandigheden) niet kan worden benut.

Het begrip arbeidscapaciteit en het percentage van 20% worden nu al gehanteerd in de huidige Werktijdverkortingsregeling. Deze begrippen zijn dan ook niet nieuw en zijn al operationeel. De regering heeft geen signalen ontvangen dat dit begrip moeilijk uitvoerbaar zou zijn. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar functie of type contract. De 20% heeft geen betrekking op de individuele werknemer, maar op de totale arbeidscapaciteit in een bedrijf. Daarvan moet 20% niet kunnen werken als gevolg van de weersomstandigheden of een andere calamiteit. De leden van de fractie van de VVD hebben dus gelijk dat diversiteit in de samenstelling van de functiepakketten van invloed is op het vlugger of langzamer bereiken van de voorwaarde van de 20%.

De leden van de Christenunie-fractie vragen wat de precieze relatie is tussen het sanctie-instrument in de frauderegeling rond calamiteiten en de frauderegeling in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Als bij de calamiteitenregeling geconstateerd wordt dat er fraude in het spel is, moet de werkgever alle betaalde WW-uitkeringen terugbetalen, dus ook uitkeringen waarbij niet is vastgesteld dat er fraude in het spel is. Daarnaast kan een bestuurlijke boete aan de werkgever worden opgelegd wegens het niet nakomen van de informatieverplichting met betrekking tot die uitkering waarvan geconstateerd is dat er fraude in het spel is. Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is de maximale hoogte van de bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude gelijk gesteld aan het benadelingbedrag. Bij recidive binnen vijf jaar na de eerdere overtreding wordt een boete opgelegd van maximaal 150% van het benadelingbedrag. De minimale boete bedraagt € 150. Bij fraudebedragen van € 50 000 en hoger wordt geen boete opgelegd maar aangifte gedaan. De regering verwacht dat de hoogte van de boetes bij overtreding van de informatieverplichting, in combinatie met de terugvordering van het gefraudeerde bedrag en de overige WW-uitkeringen, de beoogde preventieve werking zal hebben.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. F. Asscher