

Vergaderjaar 2012–2013

33 327

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

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 29 oktober 2012

Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van Wet vereenvoudiging regeling UWV (Kamerstukken 33 327) op 23 oktober (Handelingen II, 2012–2013, nr. 13, behandeling Wet vereenvoudiging regelingen UWV) hebben diverse fracties in de Kamer gevraagd naar de gevolgen van de wijzigingen in de dagloonregels en naar de berekening die daaraan ten grondslag ligt. Ik heb toegezegd u daarover nader te informeren.

Tevens heb ik kennisgenomen van de indiening van het amendement van de heer Heerma (Kamerstukken II 2012/13, 33 327, nr. 14). Ik maak van de gelegenheid gebruik hierop te reageren.

Het doel van het wetsvoorstel is vereenvoudiging van regelingen om daarmee de kosten van de uitvoering te beperken. Het proces van uitkeringsvaststelling speelt daarbij een belangrijke rol.

De dagloonregels vormen een belangrijk onderdeel van de uitkeringsvaststelling. Deze is op dit moment gecompliceerd en niet volledig te automatiseren. Dit wordt vooral veroorzaakt door de berekening van het dagloon bij meerdere en samenlopende dienstbetrekkingen in het refertejaar en bij de toepassing van de dagloongarantieregeling. Het is de bedoeling om voortaan uit te gaan van het laatstverdiende loon en om de dagloongarantieregeling alleen toe te passen indien de werknemer na een periode van werkloosheid weer is gaan werken. Daarmee wordt de complexiteit verminderd en een hogere graad van automatisering mogelijk gemaakt.

Deze wijziging vormt samen met de andere voorstellen genoemd in § 3.1 van de memorie van toelichting een samenhangend pakket dat de uitkeringsvaststelling faciliteert. De complexiteit van de regels wordt verminderd zodat in het proces van uitkeringsvaststelling optimaal gebruik kan worden gemaakt van gegevens uit de polisadministratie en er als regel geen gegevens meer hoeven te worden opgevraagd bij de

werkgever en de werknemer. Daarmee leveren die wijzigingen een substantiële bijdrage aan de bezuinigingsopgave van het UWV en verminderen zij ook de administratieve lasten voor de werkgever en de werknemer. Vergroting van de inzichtelijkheid van regels levert een belangrijke bijdrage aan de begrijpelijkheid van regels. Een dergelijke aanpassing heeft een zekere invloed op toekomstige uitkeringen. De wijzigingen in de dagloonvaststelling leiden per saldo niet tot hogere of lagere daglonen.

De keuze voor de laatste dienstbetrekking als basis van het dagloon

In het nieuwe dagloonbesluit wordt het dagloon van uitkeringen bepaald op basis van de laatste dienstbetrekking waaruit de werknemer ziek of werkloos is geworden. Met eerdere dienstbetrekkingen behoeft het UWV dan geen rekening meer te houden en evenmin behoeft het UWV vast te stellen in welke mate de laatste dienstbetrekking in de plaats is gekomen van de voorgaande. Daarmee wordt ook voorkomen dat eerdere dienstbetrekkingen met een hoger of lager inkomen meetellen in het dagloon en een onevenredig hoge of lage uitkering tot gevolg hebben.

Met het beoogde systeem wordt het dagloon gebaseerd op wat de werknemer laatstelijk verdiende, en sluit het dagloon aan op het loon dat de werknemer zal derven doordat hij ziek of werkloos is geworden. Dit past bij het loondervingskarakter van de uitkeringen. Immers de laatste dienstbetrekking wordt bepalend voor de uitkeringsgrondslag.

Het UWV heeft een steekproef gedaan in ruim 400 bestaande dossiers en met toepassing van de nieuwe systematiek (laatste dienstbetrekking) de daglonen opnieuw berekend. De steekproef bevatte dossiers variërend van een laag dagloon tot het maximumdagloon.

Uit de steekproef bleek dat de gemiddelde hoogte van het dagloon met de nieuwe wijze van vaststellen niet significant afwijkt van de gemiddelde hoogte van het dagloon onder het oude regime. Gemiddeld genomen komen de daglonen vrijwel hetzelfde niveau als in de bestaande regels. Effecten doen zich voor bij alle niveaus van het dagloon en zij zijn evenredig verdeeld over alle niveaus. Er is geen stelselmatig groter effect naar boven of naar beneden voor bepaalde inkomensgroepen. Voorts blijkt wel dat werknemers die een relatief laag loon hebben, in de nieuwe methode van dagloonberekening, vergeleken met de bestaande methode, gemiddeld genomen een iets hoger dagloon hebben. Het omgekeerde geldt juist voor mensen die een relatief iets hoger loon hebben. Voor hen geldt dat zij in de nieuwe methode, gemiddeld genomen, vergeleken met de bestaande methode, een iets lager dagloon hebben. Dit zijn echter gemiddelden, voor een individuele situatie kan dit uiteraard anders uitvallen. Bij uitzendkrachten is de variatie in effecten groter dan bij andere dienstbetrekkingen. Dit is ook te verwachten omdat door aansluiting bij de laatste dienstbetrekking het dagloon rechtstreeks is gekoppeld aan die dienstbetrekking en niet tevens het loon dat werd verdiend in voorgaande dienstbetrekkingen.

Zowel bij de oude als de nieuwe wijze van dagloonvaststelling zijn de uitkomsten in concrete gevallen arbitrair. Vergelijking tussen de oude en de nieuwe berekening leidt op individueel niveau dan ook tot verschillen. Personen die in de loop van het jaar van baan zijn veranderd en in een grotere dienstbetrekking zijn gaan werken zijn beter af. Mensen die in een kleinere dienstbetrekking zijn gaan werken krijgen bij de nieuwe wijze van vaststellen juist een lager dagloon. Voor personen die nu al een uitkering hebben leiden de wijzigingen in de regels hoe dan ook niet tot wijziging in die uitkeringen. De bestaande uitkeringen worden niet verhoogd of

verlaagd naar aanleiding van de invoering van de nieuwe regels. De nieuwe systematiek zal alleen van toepassing zijn op personen die na inwerkingtreding daarvan in aanmerking komen voor een uitkering.

Aanpassing dagloongarantieregeling

De huidige dagloongarantie houdt in dat de betrokkene niet het dagloon krijgt voor zijn werkloosheidsuitkering op basis van zijn meest recente loon, maar op basis van zijn loon uit zijn eerdere dienstbetrekking, indien dat gunstiger uitpakt. Voor de toespitsing van de dagloongarantie op personen die vanuit een werkloosheidsuitkering aan de slag zijn gegaan heeft het UWV op mijn verzoek eveneens een beperkte steekproef gedaan voor de effecten.

UWV heeft in 2010 in circa 13 000 gevallen de dagloongarantie toegepast en in circa 75 000 gevallen onderzoek gedaan of de dagloongarantie van toepassing kon zijn. Bij een gelijke verdeling als in de steekproef zou in ongeveer 1 800 gevallen de dagloongarantie toegepast zijn op personen die van baan naar baan zijn gegaan. Dit impliceert dat in 14% van de gevallen de dagloongarantie betrekking had op personen die van baan naar baan gegaan waren en voor 86% op personen die vanuit een werkloosheidsuitkering aan het werk zijn gegaan.

Er bestaat geen inzicht in de vraag wat de duur van de baan was waaruit zij zijn overgestapt en in welke gevallen binnen deze populatie van 14% de overgang naar een functie met een lagere baan verband heeft gehouden met dreigende werkloosheid. In de praktijk zullen andere motieven (een vrijwillige keuze voor een kleinere dienstbetrekking, verhuizing en dergelijke) evenzeer een rol kunnen spelen.

Er bestaat geen inzicht in de verdeling over de inkomensgroepen van de gevallen die in de toekomstige situatie geen beroep meer kunnen doen op de dagloongarantie.

Na aanpassing van de dagloongarantieregeling kan UWV geautomatiseerd of zonder nader uitgebreid onderzoek vaststellen of de garantieregeling van toepassing is omdat bekend is of de betrokken werknemer eerder werkloosheidsuitkering heeft gehad en tegen welk dagloon. De regeling wordt daarmee toegespitst op personen die al werkloos zijn en een nieuwe baan accepteren om de werkloosheid niet langer te laten voortduren.

Monitoring

Zoals in de schriftelijke behandeling gememoreerd zal UWV de nieuwe berekening monitoren. Dit heeft mede betrekking op de consequenties van het werken met het loon uit de laatste dienstbetrekking en het gebruik van de dagloongarantieregeling. Ik zal de Kamer informeren over de resultaten van deze monitoring.

Reactie op amendement

De heer Heerma van de CDA-fractie heeft een amendement ingediend met betrekking tot de calamiteitenregeling¹. In het amendement wordt voorgesteld de periode van 4 weken bij vorst te bekorten tot 2 weken en om afwijking bij cao mogelijk te maken. Voorts wordt voorgesteld de regeling in de wet vorm te geven en niet in een ministeriële regeling.

Een aanpassing van het wetsvoorstel in deze zin zou er toe leiden dat de regeling de facto wordt vormgegeven bij cao terwijl het de bedoeling van de indiener is de regeling in de wet vorm te geven. Voorts kan dit er toe leiden dat toegang tot de regeling wordt gerealiseerd vanaf dag 1 dat er sprake is van vorst. Ik acht dit onwenselijk omdat kortdurende vorstpe-

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 327, nr. 14

rioden tot het normale ondernemersrisico behoren en het niet kunnen werken als gevolg daarvan niet ten laste van een publieke regeling moet worden gebracht.

Verder merk ik op dat in het wetsvoorstel bewust gekozen is voor vormgeving in een ministeriële regeling. De reden hiervoor is, zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting, dat met deze vormgeving de regeling snel kan worden aangepast als omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dat is niet het geval als de regeling in de wet wordt opgenomen.

Ook in technische zin roept het amendement vragen op, met name over de samenhang tussen de Werkloosheidswet (WW) en het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA 1945). De kern hiervan is dat de mogelijkheid tot werktijdverkorting is geregeld in het BBA 1945 en de WW hier geen basis voor biedt. In het amendement wordt er ten onrechte vanuit gegaan dat dat wel het geval is.

Verder is de financiële dekking van het amendement in strijd met de begrotingsregels, doordat voorgesteld wordt de extra uitgaven te dekken door een verhoging van de sectorfondspremies.

Ik ontraad daarom dit amendement.

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