

# *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

's -Gravenhage, 25 april 2003

Directie Sociale verzekeringen  
Nr. SV/F&W/03/33404

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende de invoering van een bijdrage van de werkgever wiens werknemer op of na het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar werkloos wordt (Wet werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 oktober 2001, nr. 01.004982, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 20 december 2001, nr. W12.01.0534/IV bied ik U hierbij aan.

## 1. Beoogde en te verwachten werking van het voorstel

De Raad geeft aan dat het wetsvoorstel op het punt van effectiviteit onvoldoende evenwichtig is, omdat het zich slechts richt op de houding van werkgevers en niet op die van werknemers. Het wetsvoorstel beoogt op zichzelf gezien, inderdaad slechts een gedragsverandering bij werkgevers te stimuleren. Het voorstel dient echter niet op zichzelf te worden beschouwd, maar maakt onderdeel uit van een breder pakket van maatregelen met betrekking tot de Werkloosheidswet (WW). In het Strategisch Akkoord heeft het kabinet op het terrein van de WW onder meer aangegeven dat de sollicitatieplicht voor oudere werklozen opnieuw ingevoerd kan worden en de vervolgitkering in de WW tot een jaar beperkt zal worden. Het kabinet is voornemens de sollicitatieplicht voor WW-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder gelijktijdig met dit voorstel van wet in te voeren en de beperking van de vervolgitkering zo snel mogelijk in te voeren. Door dit pakket aan maatregelen zullen ook oudere werknemers veel meer dan nu, gestimuleerd worden om werk te behouden of te aanvaarden. Indien het wetsvoorstel in deze bredere context wordt beschouwd, zal het juist bijdragen aan een evenwichtig pakket van maatregelen ter stimulering van de arbeidsparticipatie van ouderen.

*Aan de Koningin*

## 2. De voorgestelde bijdragebegrenzing

- a) De Raad is van mening dat er ongewenste effecten kunnen optreden bij de voorgestelde bijdragebegrenzing. De Raad geeft in overweging om de bijdragebegrenzing vast te stellen op 3% van de loonsom van het meest recente jaar (het jaar waarin de bijdrage voor het eerst wordt betaald). Een belangrijk nadeel bij dit alternatief is dat de relatie zou afnemen tussen de te betalen bijdrage en de bij een werkgever veroorzaakte werkloosheidslasten van oudere werknemers. Er zou bij massaontslagen zelfs een situatie kunnen ontstaan dat de bijdrage aan de werkloosheidslasten afneemt, naarmate een bedrijf meer (oudere) werknemers ontslaat. Voorts zou dit alternatief tot gevolg hebben dat het maximum voor het merendeel van de bedrijven zou worden verhoogd, om de negatieve effecten te verkleinen voor enkele bedrijven die grote reorganisaties doorvoeren. Immers in verband met loonstijgingen geldt voor het merendeel van de bedrijven dat de loonsom in het meest recente jaar hoger ligt dan de loonsom twee jaar eerder. Tenslotte is dit alternatief ook uitvoeringstechnisch zeer lastig, aangezien een deel van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) nog geen systeem van premieheffing achteraf kent en daardoor gedurende het jaar dat de bijdrage is verschuldigd, nog geen overzicht heeft van de totale loonsom bij die werkgever.
- b) De Raad geeft in overweging om in het wetsvoorstel rekening te houden met het gegeven of een meer of minder dan evenredig aantal ouderen is ontslagen. In het voorliggende voorstel wordt de werkgeversbijdrage in rekening gebracht bij het ontslag van een oudere werknemer, ongeacht of bij dit ontslag sprake is van een lager of hoger percentage oudere werknemers dan in het bedrijf werkzaam is. Overweging daarbij is dat het relatief grote aandeel van ouderen in de instroom in de Werkloosheidswet (WW) een relatie kan hebben met de afweging die werkgevers blijkbaar maken bij het ontslag van oudere werknemers. Als gevolg hiervan is op macroniveau sprake van een relatief hoge instroom van oudere werknemers in de WW. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om door middel van de werkgeversbijdrage een extra impuls te geven om de werkloosheid onder oudere werknemers te reduceren. Met de voorgestelde regeling wordt een tweeledig doel nagestreefd. Enerzijds beïnvloeding van de keuze van de werkgever bij ontslag ten faveure van oudere werknemers. Bij een ontslagbeslissing is de positie van ouderen relatief zwak, in verband met het relatief hoge loon van oudere werknemers. Door de financiële prikkel verbetert de positie van oudere werknemers bij de ontslagbeslissing. Anderzijds heeft de voorgestelde maatregel als doel om bij ontslag van oudere werknemers de relatief hoge werkloosheidslasten die hiermee gepaard gaan (vanwege het lange WW-verblijf en de hoge uitkering) via een eigen bijdrage gedeeltelijk direct bij de veroorzaker neer te leggen, zodat deze lasten niet langer

volledig voor rekening komen van het collectief. Doordat werkgevers een groter deel van de lasten gaan betalen, zullen deze de WW minder snel als afvloeiingsregeling trachten te gebruiken. Indien de door de Raad voorgestelde uitzondering opgenomen zou worden in het wetsvoorstel, zou de prikkelwerking van het wetsvoorstel sterk afnemen. Voorts is van belang dat het rekening houden met de leeftijdsverdeling van het werknemersbestand tot een zeer complexe uitvoering zou leiden, omdat de informatie die hiervoor benodigd is veelal niet of niet op tijd voorhanden is. Pas na afloop van het jaar, waarin de bijdrage reeds is betaald, valt op te maken of het ontslag evenredig naar leeftijd heeft plaatsgevonden. Een werkgever zou op deze manier een lange periode in aanzienlijke onzekerheid verkeren over de bijdrage.

### 3. Herleving van de bijdrage

De Raad geeft ter overweging de werkloosheidslasten bij herleving volledig uit de WW-fondsen te betalen. Dit zou er echter toe leiden dat een werkgever de vereiste bijdrage zeer gemakkelijk zou kunnen ontwijken. Als een andere werkgever, bijvoorbeeld een uitzendbureau, de werknemer (zeer) tijdelijk in dienst zou nemen, kan daarmee een bijdrage in de werkloosheidslasten gedurende maximaal 7,5 jaar worden voorkomen. Dit zou ontwijkconstructies in de hand werken en de effectiviteit van de regeling in belangrijke mate aantasten. Ook bij ziekte van de werknemer vindt uitstroom uit de WW plaats. Na het herstel herleeft de uitkering. Indien de bijdrage bij herleving niet ten laste van de oude werkgever zou worden gebracht, zou slechts in een beperkt aantal gevallen een werkgeversbijdrage gedurende de gehele looptijd van de uitkering verschuldigd zijn. In de toelichting is aan de hand van deze twee voorbeelden verduidelijkt welke overwegingen ten grondslag liggen aan de systematiek om de werkgeversbijdrage bij herleving van de uitkering toe te rekenen aan de oude werkgever. Overigens kan naar de mening van het kabinet bij herleving niet gesproken worden van een financiële tegenslag voor de oude werkgever. Immers bij de ontslagbeslissing van de betreffende oudere werknemer heeft de werkgever de kosten van de werkgeversbijdrage al meegewogen. Indien de betrokken werknemer vervolgens voor een korte periode opnieuw werk aanvaardt en tijdelijk uit de uitkering stroomt, betekent dit voor de oude werkgever een financiële meevaller, omdat over de gewerkte periode geen werkgeversbijdrage verschuldigd is.

### 4. WW- en bijdrageniveau

In de toelichting is verduidelijkt dat in het geval dat een oudere werknemer na instroom in de WW opnieuw een betrekking aanvaardt waaraan minder werkuren zijn verbonden, een gedeeltelijke WW-uitkering kan resteren. Over deze gedeeltelijke WW-uitkering is ook een lagere werkgeversbijdrage verschuldigd.

##### 5. Verweer van de werkgever aangaande eigen bijdrageplicht

De Raad heeft aangegeven dat de werkgever zich niet kan verweren tegen een te hoog of ten onrechte opgelegde bijdrage. De in het oorspronkelijke wetsvoorstel gegeven beschrijving leidt kennelijk tot een misverstand. Naar aanleiding van het advies is in de toelichting duidelijker uiteen gezet op welke gronden een werkgever bezwaar kan maken tegen een bijdrage in de werkloosheidslasten. Daarnaast is het wetsvoorstel op verzoek van het UWV op dit punt gewijzigd om de uitvoerbaarheid van de wet te bevorderen.

Er is gekozen voor een gescheiden rechtsgang voor de werkgever en werknemer. Dit houdt in dat de werkgever geen bezwaar of beroep kan instellen tegen de beslissing met betrekking tot de WW-uitkering. De werkgever heeft echter wel een volledig beroepsrecht tegen de werkgeversbijdrage beschikking. In dit kader kan de werkgever niet alleen de plicht tot het betalen van de bijdrage aanvechten, maar ook de hoogte van de vastgestelde bijdrage. Het bezwaar tegen de bijdrage kan de werkgever onder andere motiveren door te stellen dat de aan de bijdrage ten grondslag liggende WW-uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag is vastgesteld. Op deze wijze heeft de werkgever de mogelijkheid om alle aspecten die relevant zijn voor het opleggen van bijdrage in bezwaar of beroep aan de orde te stellen.

##### 6. Materiële terugwerkende kracht

De Raad is van mening dat de juridische en financiële consequenties van het wetsvoorstel onvoldoende blijken uit de inhoud van het persbericht en adviseert om deze reden het voorgestelde artikel 130h WW te heroverwegen.

Het kabinet wenst te voorkomen dat werkgevers de periode gelegen tussen het bekend worden van het wetsvoorstel (of het beleidsvoornemen daartoe) en de daadwerkelijke inwerkingtreding ervan, trachten te benutten voor het alsnog ontslaan van oudere werknemers. Om deze reden wordt voorgesteld werkgevers vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een bijdrage te laten betalen over de werkloosheidslasten van de reeds eerder ontslagen oudere werknemers. De werking van het wetsvoorstel is echter beperkt ten opzichte van het voorstel dat aan de Raad van State is voorgelegd, waarin voorgesteld werd dat na de inwerkingtreding een bijdrage verschuldigd zou zijn over de ontslagen werknemers vanaf de publicatie van het persbericht van 11 mei 2001. Om aan de bezwaren van de Raad tegemoet te komen, stel ik namelijk voor om de werking nog verder te beperken en de werkgeversbijdrage slechts verschuldigd te laten zijn, indien het dienstverband is verbroken na de datum van indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer. Het tijdsverloop van het overgangsrecht wordt op deze manier sterk teruggebracht. Hiernaast is na indiening in de

Tweede Kamer het voorstel van wet openbaar, waardoor de juridische en financiële consequenties goed ingeschat kunnen worden. Op deze manier blijft de preventieve werking van het gekozen overgangsrecht gewaarborgd, terwijl aan de bezwaren van de Raad ten aanzien van de rechtsonzekerheid tegemoet wordt gekomen. Naast de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zal ook middels een persbericht bekendheid worden gegeven aan het wetsvoorstel.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de memorie van toelichting naar aanleiding van het Strategisch Akkoord te redigeren en te actualiseren. Tevens is in paragraaf 12 een wijziging van het ontslagbesluit aangekondigd.

Op verzoek van sociale partners is de bijdrage niet meer verschuldigd voor werknemers die na hun 64<sup>ste</sup> jaar ontslagen worden. Met deze wijziging is aangesloten bij de voorgenomen wijziging van de maatregel van de sollicitatieplicht.

Voorts is er een wijziging aangebracht in de vormgeving van de werkgeversklassen en de hoogte van de bijdrage voor deze klassen. Met deze wijziging is zoveel mogelijk aangesloten het gewijzigde Besluit Premiedifferentiatie WAO. Dit besluit is gewijzigd naar aanleiding van het Strategisch Akkoord.

Tevens heeft het UWV verzocht om voor de wijze waarop het besluit tot het opleggen van de werkgeversbijdrage bij gebreke van tijdige betaling ten uitvoer wordt gelegd, aan te sluiten bij de mogelijkheden die de Coördinatiewet Sociale Verzekering biedt in het kader van premieheffing. Met deze wijzigingen ben ik tegemoetgekomen aan de wens van het UWV en het uitgangspunt te komen tot deregulering en een eenvoudige uitvoering.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

(mr. A.J. de Geus)