

Vergaderjaar 2001–2002

28 219

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en andere wetten in verband met een administratieve lastenverlichting inzake de vaststelling van het premieloon en het uitkeringsloon (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 mei 2002

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

HOOFDSTUK 1 HOOFDLIJNEN

1.1 Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel dat beoogt een vergaande vereenvoudiging aan te brengen in de sociale verzekeringswetten (hierna: Walvis). Al heel lang bestaat het voornemen de vereenvoudiging ter hand te nemen. Met name de complexe dagloonsystematiek en het hoge foutpercentage bij het vaststellen daarvan en de gevolgen voor rechtmatigheid, zijn deze leden een doorn in het oog. Dat na al die jaren, waarin het voornemen is geuit om te komen tot vereenvoudiging, dit wetsvoorstel nu daadwerkelijk voorligt, is een verheugend feit op zich. De uitvoeringsorganisatie is onnodig veel energie en mankracht kwijt aan de dagelijkse uitvoering van de regels die de bestuurders van de uitvoering overigens deels zelf in het leven riepen.

Het is een sterke wens van de leden van de PvdA-fractie dat de uitvoering minder werk heeft aan premie-inning en uitbetalen van uitkeringen, opdat meer tijd en energie vrij kan komen voor die andere belangrijke taak, te weten de activering en begeleiding van uitkeringsgerechtigden alsmede het zoveel mogelijk soepel bedienen van werkgevers en werknemers/werkzoekenden die flexibiliteit in arbeidsverhoudingen nastreven. Daarbij hebben zij belang bij een helder, overzichtelijk systeem van opbouw van sociale rechten en zekerheid.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat zij zich geen goed oordeel

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Van Lente (VVD), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Van der Knaap (CDA), Balkenende (CDA), Van Gent (GroenLinks), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Bolhuis (PvdA) en vacature (GroenLinks).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woordman (VVD), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Ten Hoopen (CDA), Mosterd (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Dankers (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD), Van Splunter (VVD), Van der Hoek (PvdA), Hamer (PvdA) en Vendrik (GroenLinks).

kunnen vormen over de gevolgen van dit wetsvoorstel omdat zij geen zicht te hebben op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) oftewel de Aansluitingswet. De leden voorzien daarom dat een nader verslag noodzakelijk zal zijn, zodra dat wetsvoorstel bij de Kamer is ingediend.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de toelichting is te lezen dat de vereenvoudigingsoperatie eenmalig tot een lastenverzwaring kan leiden. Implementatie zal zorgvuldig moeten gebeuren, zo stelt de regering. De leden van PvdA-fractie benadrukken het belang daarvan. Vooral voor de kleinere werkgevers is niet alleen uitgebreide voorlichting nodig, maar bovenal ook actieve ondersteuning in de vorm van makkelijke toegankelijke facilitering van elektronische verwerking en aanlevering van gegevens. Kan de regering aangeven hoe zij denkt de facilitering precies op touw te zetten? Is het de bedoeling software te laten ontwikkelen in samenwerking met brancheorganisaties en/of boekhoudbedrijven? Wordt software gratis ter beschikking gesteld?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden ondersteunen de doelstellingen van deze wet. Het wetsvoorstel kan een substantiële bijdrage leveren aan de reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, een doelstelling waarvoor zij zich steeds sterk hebben gemaakt. Ook de verlaging van de uitvoeringskosten van het UWV, de verbeterde handhavingmogelijkheden, de verhoging van de rechtmatigheid en de vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel zijn waardevolle doelstellingen. De leden van de VVD-fractie zijn wel van mening dat de volledige effecten van de voorgestelde maatregelen niet zijn te bepalen zolang de Aansluitingswet nog niet bekend is. Zo is ondermeer niet duidelijk wat per saldo de administratieve lastenverlichting en koopkrachteffecten zullen zijn indien ook de wijzigingen in de Wet LB 1964 doorgevoerd zouden worden. Daarom willen deze leden graag vernemen of de regering het uitgangspunt ondersteunt dat de verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel parallel dient te lopen met de Aansluitingswet.

Tevens wensen de leden van de VVD-fractie te vernemen of over over de praktische uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel overleg heeft plaatsgevonden met ondernemers en/of organisaties van ondernemers. Heeft overleg plaatsgevonden met vakbonden? Als dit overleg heeft plaatsgevonden, wat was hiervan de uitkomst?

De leden van de CDA fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt een administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging voor de werkgevers, werknemers en de uitvoeringsinstelling. Dat is voor werkgevers belangrijk omdat grote administratieve lasten het in dienst nemen van personeel onaantrekkelijk maakt en de Nederlandse internationale concurrentiepositie verslechtert. Voor werknemers is dat voordelig omdat het loonstrookje en de uitkeringshoogte duidelijker worden. En tenslotte is het voor de uitvoeringsinstelling gunstig omdat het administratieve systeem eenvoudiger kan worden.

Voor een echte administratieve lastenverlichting is het belangrijk dat er geen problemen verlegd worden van het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen (SV-loonbegrip) naar het fiscale loonbegrip. De leden van de CDA fractie willen dan ook nadrukkelijk dit wetsvoorstel combineren met de Aansluitingswet Walvis om zo beide wetsvoorstellen in samenhang te bezien. Het is daarom goed dat de regering een gelijktijdige inwerkingtreding nastreeft.

Hoe gaat de regering de doelstellingen van de wet kwantificeren, te weten de vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel; verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling, verlaging van de

uitvoeringskosten van het UWV, de verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers en de verbetering van de handhaving? Kan de regering cijfermatig aangeven waar welke voordelen worden behaald? Is de regering geen doelstelling vergeten als het er om gaat de inkomenseffecten van het wetsvoorstel voor werknemers te beperken? Daarbij is het van belang dat de sociale verzekeringen en dus ook het SV-loonbegrip nadrukkelijk een verzekeringskarakter behouden. De verzekeringsleer kent een strikte causaliteitstriptiek: causaliteit tussen risico en premie, causaliteit tussen risico en prestaties en causaliteit tussen premie en prestaties. Deze causaliteit is het uitgangspunt voor het equivalentiebeginsel, dus ruilrechtvaardigheid of kanssolidariteit op basis van actuariële rekenkunde. Vanwege het collectieve karakter van de sociale verzekeringen, vormen vooral ook premie- en risicosolidariteit een belangrijk component. Om toch het verzekeringskarakter en de verantwoordelijkheidsverdeling helder te houden voor werknemer en werkgever dient de afzonderlijke inning van de SV-premie. Vanuit dit perspectief pleiten de leden van de CDA-fractie dan ook voor scheiding tussen fondsen en algemene middelen en de vaststelling van een realistische premie. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op het belang van het behoud van het verzekeringskarakter.

De leden van de D66-fractie merken op dat in de commentaren die zij hebben ontvangen (RZO, VNO/NCW, ABU en FNV) met name de discongruentie met het fiscale loon onder de aandacht wordt gebracht. Die discongruentie moet eerst worden opgelost om de gewenste administratieve lastenverlichting te bewerkstelligen en daarvoor moet inzicht worden gegeven in de Aansluitingswet Walvis. Tenminste zouden onderhavig wetsvoorstel en de Aansluitingswet tegelijkertijd behandeld moeten worden. De leden van de D66 fractie vragen de regering hierop in te gaan. In het commentaar van de FNV wordt gesteld dat uit het concept van de Aansluitingswet blijkt dat er van echte coördinatie geen sprake zal zijn, laat staan van harmonisatie. Allerlei loonbestanddelen die niet meer mee zullen tellen voor het SV-loon, zullen fiscaal belast blijven. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie wijzen op de vragen die bij de ABU leven en verzoeken de regering die vragen van een antwoord te voorzien. Sluiten het SV-loon en het fiscale loon voldoende op elkaar aan? Worden loon-elementen zowel in de sociale verzekeringen als bij de fiscus op gelijke wijze gedefinieerd? Komen premiebetaling- en heffingsperiodes overeen, waardoor bijvoorbeeld kwartalen in beide systemen kunnen worden afgesloten? Keren administratieve lasten die worden weggenomen in de sociale verzekering niet alsnog terug in de belastingen, waardoor administratieve lastenverlichting voor werkgevers nauwelijks wordt bereikt? De leden van de D66-fractie vragen de regering eveneens in te gaan op het commentaar van de FNV die stelt dat het wetsvoorstel onevenwichtig is, in die zin dat de gevolgen voor werknemers negatief zijn en na verwerking van het commentaar van de Raad van State nog negatiever zijn geworden. Alle wijzigingen zouden in het nadeel van de werknemer zijn verwerkt. In plaats van een onderscheid in structureel en incidenteel overwerk en een soortgelijke benadering van fooien, wordt nu zonder uitzondering besloten tot het weghalen van loonbestanddelen uit het SV-loon waar de uitkeringen op gebaseerd worden.

Het wetsvoorstel gaat uit van een mondige werknemer met een grote verantwoordelijkheid die goed op de hoogte is van weten regelgeving en adequaat reageert op ongewenste situaties. Dat vereist een goede en tijdige voorlichting. De leden van de D66 onderschrijven het uitgangspunt maar maken zich tegelijkertijd zorgen of de risico's en kansen daardoor niet groot zijn op schade voor de werknemer en verzoeken de regering hierop in te gaan.

De leden van de D66-fractie vragen of er inmiddels een uitvoeringstoets van dit wetsvoorstel door het UWV is gemaakt en zouden het op prijs stellen deze uitvoeringstoets te mogen ontvangen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn het met de regering eens dat vereenvoudiging van de wet- en regelgeving op het terrein van de werknemersverzekeringen dringend gewenst is. De nagestreefde doelen kunnen op hun instemming. Ook de opvatting dat de diverse onderdelen in samenhang bezien en beoordeeld dienen te worden, wordt door deze leden onderschreven.

Gezien de samenhang met het fiscale loonbegrip betreuren zij de keuze van de regering om de twee wetsvoorstellen niet tegelijkertijd en in samenhang met elkaar aan te bieden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verder van oordeel dat het wetsvoorstel, zeker door de wijze waarop het commentaar van de Raad van State is verwerkt, onevenwichtig is in de uitwerking op werkgevers en werknemers en met name voor werknemers en uitkeringsgerechtigden ongewenste negatieve consequenties heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft te kiezen voor de tweetrapsbenadering als het gaat om de vereenvoudiging van de werknemersverzekeringen en de uniformering van het (nieuwe) premieloon en het fiscale loon. Het gevaar van beperkte harmonisering en discoördinatie tussen de beide loonbegrippen is op deze wijze wel erg dominant aanwezig. Waarom kiest de regering ervoor om de twee voorstellen niet tegelijkertijd te behandelen zodat een integrale afweging kan worden gemaakt? Gelijktijdige behandeling lijkt in verband met de samenhang en de gelijktijdige invoering immers voor de hand te liggen? Wanneer is de Aansluitingswet wel te verwachten?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de beoogde doelen ervan, zoals geformuleerd in de memorie van toelichting. Het is duidelijk dat de huidige complexe regelgeving rond premiestelling en uitkeringsvaststelling een aantal nadelen met zich meebrengt. De concrete uitwerking van het streven naar een uniform loonbegrip als basis voor het heffen van de sociale premies en het verstrekken van uitkeringen roept een aantal vragen op bij deze leden die zij in het vervolg van hun inbreng graag aan de regering voorleggen.

Het nog in te dienen Aansluitingswet heeft nauwe raakvlakken met het wetsvoorstel, gelet op de coördinatie tussen het nieuwe SV-loon en het fiscale loon. De leden van de fractie van de ChristenUnie gaan ervan uit dat de regering ernaar streeft de verschillende loondefinities zo nauw mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Kan de regering in dit verband al ingaan op de vraag in hoeverre de Aansluitingswet zal leiden tot een lastenverzwaring van werkgevers of werknemers? Zij informeren voorts naar de stand van zaken rond de voorbereidingen van de Aansluitingswet. In elk geval gaan zij ervan uit dat het streven erop is gericht de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen zoveel mogelijk af te stemmen. Het is deze leden overigens een raadsel hoe het mogelijk is dat de FNV kan beschikken over het concept dat ter advisering voorligt bij de Raad van State, terwijl de Kamer in dit stadium, zoals gebruikelijk, nog geen kennis kan nemen van de inhoud daarvan. Kan de regering toelichten hoe dat mogelijk is?

1.2 Inwerkingtreding en implementatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het UWV de komende jaren vijf verschillende systemen van afdracht en administratie moet samenvoegen. Er moet een nieuw systeem worden gebouwd en de bouw zal

zeker drie jaar in beslag nemen. Zal Walvis dit bouwproces bemoeilijken of juist vergemakkelijken?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het de bedoeling is dat het onderhavige wetsvoorstel op 1 januari 2005 in werking treedt. Dit lijkt redelijk in het licht van het gegeven dat het UWV meent dat het implementatietraject drie jaar in beslag zal nemen. Deze leden vragen zich af in welke mate het parlement in zijn bewegingsvrijheid wordt belemmerd door het gegeven dat het UWV vooruitlopend op aanvaarding van het wetsvoorstel overgaat tot de bouw van een UWV-breed systeem. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren waarom de overheid niet in staat worden geacht voor 2005 over te stappen op de systematiek van de premie-inhouding van de marktsector.

HOOFDSTUK 2 HISTORIE

2.1 Inleiding

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het wetsvoorstel een betrekkelijk lange voorgeschiedenis heeft. Als belangrijkste reden voor het uitblijven van implementatie van de voorstellen wordt genoemd de dreigende overbelasting van de voormalige uitvoeringsinstellingen. Uiteraard hebben deze leden hiervoor begrip. Zij vragen zich echter af welke andere redenen een rol hebben gespeeld bij de trage gang van zaken.

HOOFDSTUK 3 DE HUIDIGE SITUATIE

3.1 De dagloonsystematiek

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom bij de bepaling van loon op basis van het Claim beoordelings- en borgingssysteem (CBBS) niet rekening is gehouden met de afstemming op jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep en het huidige premieloon. Het CBBS is toch een recent geïntroduceerd systeem?

De leden van de VVD-fractie vragen wat het verschil is tussen het maatmanloon en het CBBS-loon is, mede ingegeven door jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Is de voorliggende wetgeving voldoende éénduidig om te voorkomen dat opnieuw ruimte ontstaat voor jurisprudentie die leidt tot verschillende grondslagen?

3.2 Gevolgen van de huidige situatie voor werkgevers en UWV

Het komt de leden van de PvdA-fractie vreemd voor dat het collecterende proces gescheiden is van het distribuerende proces. Kan worden aangegeven of alle beletselen om beide processen aan elkaar te koppelen vervallen indien de voorschotsystematiek wordt verlaten en indien het verschil vervalft tussen het premieloonbegrip en het uitkeringsloonbegrip?

HOOFDSTUK 4 VOORSTELLEN

4.1. Het loonbegrip

4.2.1 Randvoorwaarden en uitgangspunten.

De leden van de PvdA-fractie constateren met instemming dat de regering streeft naar coördinatie tussen het SV-loonbegrip en het fiscale loon-

begrip. Toch is het hen nog niet duidelijk waarom niet naar volledige gelijkstelling kan worden gestreefd. Wat zijn de nadelen van zo'n gelijkstelling?

Deze leden vragen zich voorts af wat zich er nu eigenlijk tegen verzet indien voor bepaalde loonbestanddelen collectief premie wordt geheven. Bij werknemersverzekeringen moet weliswaar duidelijk zijn wat per individu is verzekerd en wat er is verlood, maar dat hoeft toch niet voor de volle honderd procent zo te zijn. Verplichte werknemersverzekeringen zijn ook te beschouwen als collectieve voorzieningen waarbij het collectieve belang van sociale zekerheid voor een flexibele werking van de arbeidsmarkt en inkomenszekerheid voor werknemers voorop staat. Zou het dan werkelijk een probleem zijn indien een klein deel van de premie collectief wordt geïnd?

Het viel de leden van de fractie van de ChristenUnie op dat de formulering van de randvoorwaarden en uitgangspunten bij de uniformering van het SV-premieloon en SV-uitkeringsloon in op blz. 8 en 9 van de toelichting niet overeenkomt met de opsomming op blz. 42 en 43. Is het respecteren van bestaande uitkeringsrechten nu een randvoorwaarde of niet? En wat moet concreet worden verstaan onder de randvoorwaarde dat het nieuwe loonbegrip bruikbaar moet zijn als basis voor het fiscaal loon. In welke situatie zou het nieuwe loonbegrip bijvoorbeeld niet bruikbaar zijn als basis voor het fiscaal loon?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met instemming kennisgenomen van de randvoorwaarde dat de uitkeringsgrondslag voldoende inkomensbescherming moet blijven bieden. Zij vragen hoe rekbaar dit is. Onder het regime van de nieuwe wet is niet uitgesloten dat de uitkeringsrechten van bepaalde categorieën werknemers substantieel verslechteren ten opzichte van de huidige situatie. Wat vindt de regering er in dit kader van een eventuele terugval ten opzichte van het huidige dagloon te maximeren en dat wettelijk vast te leggen? Tot welk percentage achteruitgang kan naar het oordeel van de regering worden gesproken van «voldoende inkomensbescherming»? Indien de regering zich hierover niet wil uitlaten, hoe kan dan de indruk worden vermeden dat deze randvoorwaarde erg ruim kan worden geïnterpreteerd en dat in individuele gevallen forse achteruitgang in uitkeringsrechten mogelijk is? Deze vraag dringt zich te meer op nu in de toelichting met zoveel woorden wordt gezegd dat eenvoud en eenheid de doorslag zullen geven indien een wijziging slechts voor een beperkte groep personen gevolgen heeft.

4.2.2 Het nieuwe SV-loonbegrip

De leden van de PvdA-fractie merken op dat loon in natura buiten het voorgestelde SV-loonbegrip valt. Is het de bedoeling loon in natura wel nog tot het fiscale loon te rekenen? Zoja, kan vereenvoudiging voor de werkgever ook worden bereikt indien het loon in natura wel premieplichtig blijft maar waarvoor een soort eindheffing wordt gehanteerd? Is het de bedoeling een speciale fiscale heffing te introduceren op het fiscale loon waarvoor geen premie verschuldigd is, zo vragen deze leden.

Loon in natura zal doorgaans inderdaad om specifieke verstrekkignen gaan. Toch is het de vraag of het zeer incidenteel wordt verstrekt. Kan worden aangegeven hoeveel geld nu is gemoeid met de premieheffing op loon in natura en hoeveel werknemers hiermee te maken hebben?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het voorgestelde nieuwe loonbegrip beperkter is dan het huidige. Is overwogen in het nieuwe systeem niet het verzekerde loon maar juist het huidige premie loon tot uitgangspunt te nemen bij de gelijkschakeling van beide begrippen? Wat zouden de gevolgen daarvan zijn?

In hoeverre zal het beperken van het nieuwe SV-loonbegrip tot de vaste

loonbetalingen een stimulans vormen voor werkgevers (en eventueel werknemers) om zoveel mogelijk loonbestanddelen te bedenken die niet onder het loonbegrip vallen? Kan het niet leiden tot bijvoorbeeld een vlucht in overwerk.

Vaste contracten kunnen bewust smal worden gehouden om veel lucratief overwerk te stimuleren. Op die manier zullen bijzondere betalingen bruto gelijk zijn aan netto. Het zou een vermindering van sociale bescherming betekenen voor werknemers en het draagvlak voor premieheffing op den duur verder versmallen. Kan de regering uitgebreid aangeven in hoeverre de grondslagversmalling effecten kan hebben voor het in CAO's steeds gebruikelijker wordende cafetaria-systeem?

De leden van de PvdA-fractie zijn er niet helemaal gerust op dat de discussie over de stelselherziening van de zorg ertoe leidt dat de loongrens-ZFW snel verdwijnt. Kan daarom niet nu al worden gestreefd naar harmonisatie van de verschillen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het loonbegrip in het wetsvoorstel wordt bepaald aan de hand van het uitgangspunt dat al hetgeen in geld uit tegenwoordige dienstbetrekking wordt genoten loon is en een tweetal nadere criteria. Deze leden vragen zich af hoe het nieuwe SV-loonbegrip precies uitwerkt als het gaat om loontoeslagen die inherent zijn aan de functie. Vallen verschillende vaak min of meer structurele toeslagen (zoals structureel overwerk, prestatietoeslagen, gevarentoeslagen, voorliedentoeslag, ploegendiensttoeslag, chauffeurtoeslag, bereikbaarheidsdiensttoeslag, getijdenwerktoeslag en reisurentoeslag) wel of niet onder het SV-loon? In de visserij bijvoorbeeld maakt de getijdendiensttoeslag een aanzienlijk deel uit van de arbeidsvergoeding.

De leden van de D66-fractie merken op dat het al dan niet meetellen van loonbestanddelen in het SV-loon toegespitst op verschillende beroepsgroepen een groter gemiddeld effect heeft dan 0,1 of 0,2 procent achteruitgang. Belangrijke elementen, zoals loon in natura, fooien en overwerk, komen in bepaalde sectoren veel meer voor dan in andere. In een sector als de horeca zijn fooien vaak een vast loonbestanddeel, waar iedere partij standaard rekening mee houdt, en is overwerk aan de orde van de dag en dus structureel. Voorts horen naturaverstrekingen ook bij de normale gang van zaken. Als een werknemer uit de horeca werkloos of arbeidsongeschikt wordt zal op grond van dit wetsvoorstel de uitkering veel lager uitvallen dan in het gemiddelde geval. Ook in de zeescheepvaart is een bijzondere situatie aan de orde. Zowel overwerk als naturavergoedingen als voedingsgeld hebben een onontkoombaar karakter. Het weglaten van deze vergoedingen uit het SV-loon heeft ook daar ingrijpende gevolgen. De leden van de D66-fractie vragen waarom niet is vastgehouden aan het onderscheid tussen overwerk met een structureel karakter en voortvloeiend uit het arbeidscontract en/of een CAO-afspraken en incidenteel overwerk. Bij loon in natura heeft de Raad van State een onderscheid voorgesteld dat niet door de regering kabinet is overgenomen. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting.

Ook vragen de leden van de D66-fractie als het om fooien gaat of de lijn van forfaitaire vergoedingen gevolgd kan worden.

De aan het woord zijnde leden wijzen in navolging van het commentaar van de FNV op een gevaar dat voor de praktijk dreigt als gevolg van het wetsvoorstel. Daarbij gaat het om de relatie werkgevers-werknemers en de optie als zelfstandige zonder personeel te gaan werken. Door het wetsvoorstel ontstaat de ruimte voor werkgevers steeds meer loonbestanddelen af te spreken die niet meetellen voor het SV-loon. Een werknemer heeft dan steeds minder aan het werknemerschap voor het geval dat hij werkloos of arbeidsongeschikt wordt en komt zo onder een nog grotere druk om maar als zelfstandige verder te gaan. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de D66 fractie vragen of de omzetterelateerde provisie nu wel of niet onder het nieuwe artikel 4 van Coördinatiewet sociale verzekeringen (CSV) valt.

Deze leden hebben nog een vraag over premieheffing over (aanvullingen op) uitkeringen. Wanneer op grond van Walvis de uitkering wel als loon aangemerkt wordt maar de aanvulling niet, levert dit bij een werkgeversbetaling de moeilijkheid op dat de werkgever de uitkering wel moet verantwoorden voor de premieheffing maar de door hem verleende aanvulling niet. Dat is administratief belastend voor werkgevers en onoverzichtelijk in loonadministraties, hetgeen een eventuele looncontrole niet gemakkelijker maakt. Kan de regering hierop reageren?

De leden van de D66-fractie vragen of over niet uitbetaald loon geheven moet worden. Bovendien vragen zij hoe de bepaling «invorderbaar en inbaar» gezien moet worden. Het UWV stelt de verschuldigde premie per vier weken of per maand vast. De leden van de D66 fractie vragen wat er gebeurt als de werkgever in betalingsmoeilijkheden verkeert, zijn werknemers niet (geheel) uitbetaalt, zodat het loon na afloop van die vier weken (of maand) weliswaar invorderbaar maar niet inbaar is.

De leden van de D66-fractie merken op dat de zeevisserij een afwijkende beloningsstructuur kent. Valt het aandeel in de besomming onder het voorgestelde loonbegrip, zo vragen zij. Is het mogelijk om expliciet deze groep te benoemen of aan het nieuwe artikel 5 van de CSV toe te voegen. Graag ontvangen deze leden een reactie.

De leden van de D66-fractie merken op dat artikel 7, eerste lid, vrijwel gelijkluidend is met huidig artikel 5 CSV. Het is beter om waar hetzelfde bedoeld wordt ook hetzelfde op te schrijven. Loon wordt in dit geval beschouwd te zijn genoten op de laatste dag van de referteperiode. Dit kan ertoe leiden dat niet uitbetaalde loonelementen over diverse jaren in één keer worden meegenomen in het dagloon, zodat de uitkering veel hoger wordt dan bij regelmatige uitbetaling. Voor de premieheffing wijzen de leden van de D66-fractie nog op het feit dat deze gebonden is aan het aantal SV-dagen van dat jaar. Mocht het de bedoeling zijn om alleen in het refertejaar het niet uitbetaalde loon als genoten te beschouwen, dan dient dit alsnog duidelijk in de wet te worden vermeld. Voorts vragen de leden van de D66 fractie wat de verhouding is tussen het eerste en tweede lid van artikel 7. Wordt niet uitbetaald loon genoten op het moment dat het invorderbaar en inbaar is of wordt het genoten aan het einde van de referteperiode?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering met betrekking tot loon in natura en andere loonbestanddelen aangeeft dat het daarbij vaak om incidentele verstrekkingen gaat die werknemers niet tot hun normale welvaartsniveau rekenen. Deze redenering lijkt nogal kort door de bocht en zal zeker voor een aantal groepen niet gelden. Zo wijst het FNV in een reactie op het wetsvoorstel op voorbeelden uit sectoren, zoals de horeca en de zeescheepvaart, waarvoor dat zeker niet geldt.

Bijgevoegd is een praktijkvoorbeeld uit de zeescheepvaart. Zou de regering daarop kunnen reageren en daarbij kunnen aangeven welke consequenties zij daaruit trekt? Een uitwerking van de Walvis-voorstellen naar de sector van de zeescheepvaart levert het volgende beeld op.

Uitgegaan wordt van een scheepskok dienstdoend op een schip in de internationale «zware lading vaart» met vijf anciënniteiten. Volgens de CAO bedraagt de maandelijkse gage € 1573,30 bruto per maand. Aan boord – dus niet tijdens verlof – krijgt deze kok een vaste vergoeding voor overwerk (VVO) van € 408 per maand. Zijn verlofregeling is zodanig, dat ongeveer zeven maanden per jaar moet worden gevaren en vijf maanden per jaar verlof wordt genoten. De huidige dagloonberekening:

gage 12 x 1573,30 / 261	= € 72,33
VVO 7 x 408 / 365	= € 7,82
voedinggeld 7/5 x 4,05	= € 5,67
vakantietoeslag 8% x (72,33 + 5,67)	= € 6,24 +
	<hr/>
dagloon	= €92,06

Na toepassing van onderhavig wetsvoorstel valt de VVO en het voedinggeld uit bovenstaande berekening weg. Er blijft dan een dagloon over van $1,08 \times 72,33 = € 78,12$.

Deze scheepskok gaat dus € 13,94 in dagloon achteruit.

Een ander voorbeeld: van hetzelfde schip nemen de eerste stuurman vallend onder dezelfde CAO. Ook voor de stuurman gelden vijf anciënniteiten, waarmee de gage € 2388,56 per maand bedraagt. Zijn VVO is € 1246 per maand aan boord. Ook hij moet per jaar zeven maanden varen. Zijn dagloonberekening:

gage 12 x 2388,56 / 261	= € 109,81
VVO 7 x 1246 / 365	= € 23,90
voedinggeld 7/5 x 4,05	= € 5,67
vakantietoeslag 8% x (109,81 + 5,67)	= € 9,24 +
	<hr/>
dagloon	= €148,62

Bij toepassing van Walvis resteert een dagloon van $1,08 \times 109,81 = € 118,59$. Deze stuurman gaat derhalve ruim € 30 in dagloon achteruit. Dat is bijna 20%.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering bij de uiteindelijke keuze voor het loonbegrip ervoor heeft gekozen een groot aantal loonbestanddelen niet mee te rekenen in het nieuwe SV-loon. Voor de werkgevers zal dat over het algemeen tot vereenvoudiging en dus tot verbetering leiden. De effecten voor de werknemers zullen in veel gevallen minder positief zijn. Deze leden vragen zich af of de regering zich hiermee in voldoende mate rekening heeft gehouden. Het gemiddeld negatieve effect zal 0,1 a 0,2 procent zijn. Is bij benadering aan te geven wat het maximale negatieve effect voor werknemers zal kunnen zijn? Kloppen de berekeningen die de FNV in dit kader heeft gepresenteerd? Het is overigens wrang dat juist de lagere en modale inkomens zullen worden geconfronteerd met de negatieve gevolgen van het voorgestelde regime. Is het niet mogelijk de uitwerking van de maatregelen een meer nivellerend karakter te geven?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn er nog niet geheel overtuigd dat de keuzes die de regering heeft gemaakt de juiste zijn. Zij vragen zich af waaraan de regering de gedachte ontleent dat het de bedoeling was van de Raad van State overwerkvergoedingen en loon in natura geheel buiten het SV-loonbegrip te brengen. Kan die keuze nader worden toegelicht, mede in het licht van de te verwachten negatieve effecten voor werknemers? Kan de regering daarnaast ingaan op de vraag in welke mate het buiten het loonbegrip brengen van overwerk zou kunnen bijdragen aan een toename van overwerk, gelet op het feit dat overwerk nu voor werkgevers wellicht aantrekkelijker wordt? Of is de verwachting gerechtvaardigd dat 0-uren contracten en overwerk juist zullen afnemen, gezien de evidente nadelen voor werknemers? Zo ja, hebben werknemers reële mogelijkheden om dat daadwerkelijk te realiseren?

Meer in het algemeen informeren de leden van de fractie van de ChristenUnie in hoeverre naar het oordeel van de regering van het voorliggende

wetsvoorstel een stimulans zal uitgaan voor het zogenaamde cafetaria-model in het CAO-overleg.

4.2.3. Inventarisatie van de loonbestanddelen

4.2.3.1 Loon in geld

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op het commentaar van de FNV over het schrappen van de werkgeversbijdrage in de ziektekosten als loonbestanddeel. De werkgeversbijdrage voor de Ziekenfondswet wordt als norm genomen. Werknemers met een hogere vergoeding gaan er op achteruit, werknemers met een lagere vergoeding gaan er op vooruit. Mee blijven tellen als loonbestanddeel is een zekerder weg en voorkomt onnodige verschillen. Uitvoerbaarheid lijkt geen probleem te zijn.

Over het spaarloon willen de leden van de D66-fractie de volgende opmerking maken. Net als binnen de huidige regelgeving biedt de bepaling rondom spaarloon de mogelijkheid tot manipulatie. Verlaging van het premieloon kan worden vermeden door te sparen vanuit de loon-elementen die niet tot het loon behoren. Door de smallere premiegrondslag zal dit verschijnsel kunnen toenemen. Indien dit ongewenst wordt geacht, kan worden bepaald dat loon dat in geblokkeerde vorm wordt gespaard, altijd in mindering komt op het SV-loon. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De vergoeding voor overwerk zal niet tot het SV premieloon worden gerekend, tenzij het inherent is aan de functie. De leden van de D66 fractie vragen of dit niet een lastig element is in het nieuwe loonbegrip en of dit in de praktijk geen problemen gaat opleveren. De mogelijkheid bestaat dat de werkgever «gewoon» loon gaat boeken als overwerk. Wie controleert of er al dan niet sprake is van overwerk, hetgeen administratief aantoonbaar moet zijn. Als deze beperking in het loonbegrip wordt geschrapt dan valt de vergoeding voor overwerk wel onder het premieloon en het uitkeringsloon. Gezien de referteperiode van een jaar voor de dagloonvaststelling zal dit vermoeden niet leiden tot «te hoge»daglonen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat om recht te doen aan het structurele karakter dat overwerk kan hebben en het feit dat deze beloningen voor groepen werknemers tot hun normale welvaartsniveau gerekend kunnen worden, de regering zou kunnen overwegen om overwerk in ieder geval wel mee te tellen als het een structureel karakter heeft en meer in het bijzonder als het voortvloeit uit het arbeidscontract en/of CAO-afspraken. Daarmee wordt het geheel controleerbaar en ook uitvoerbaar.

Bovendien bestaat bij de voorgestelde behandeling van overwerk het gevaar van een aanzuigende werking. Is de regering niet bang voor een aanzuigende werking die het niet langer meetellen van overwerk heeft? Het laten verrichten van overwerk wordt immers op deze wijze voor werkgevers een veel te aantrekkelijke en goedkope optie.

Ook voor fooien geldt dat ze een substantieel deel van het inkomen kunnen vormen. Zou daarom bij de behandeling van fooien de lijn van forfaitaire vergoedingen door te trekken zijn? Welke consequenties zou een zodanige behandeling hebben?

Ook de behandeling van de werkgeversbijdrage in de ziektekosten roept bij de GroenLinksfractie vragen op. Op welke gronden is het mee blijven tellen van deze werkgeversbijdrage niet te verkiezen? Wel mee blijven tellen zal immers onnodige verschillen voorkomen en ook uitvoerbaarheid lijkt geen probleem. Het bedrag staat immers voor iedereen zichtbaar op het loonstrookje.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een nadere onderbouwing van het voornemen de werkgeversbijdrage in de ziektekosten niet als loonbestanddeel voor het sv-loon mee te rekenen. Erkent de regering dat dit voor werknemers met een hoge vergoeding zal leiden tot een relatief grote achteruitgang?

4.2.3.2 Aanspraken en onkostenkostenvergoedingen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de toelichting op het handhaven van de huidige regeling rondom rechten op geheel of gedeeltelijk betaald verlof summier is. Kan worden aangegeven waarom deze aanspraken premieplichtig zijn. Wat verzet zich ertegen om zulke aanspraken buiten het SV-loon te laten?

Deze leden hebben moeite met het voorstel bovenmatige onkostenvergoeding niet langer tot het SV-loon te rekenen. Terecht wordt aangegeven dat de werkgever direct financieel belang bij krijgt om vast loon om te zetten in onkostenvergoedingen. Het voordeel voor de werknemers is gering terwijl zijn nadeel (in geval het tot een uitkering komt) onevenredig groot is. In het voorbeeld gaat het om een voordeel van € 30 per maand tegen een nadeel van maar liefst € 315 per maand. Terecht wordt gestreefd naar eenvoud in de uitvoering. Waarom wordt niet gestreefd naar eenvoud die niet zo opzichtig werknemers in het nadeel brengt? Kan worden aangegeven of en hoe het mogelijk kan worden gemaakt dat er een eindheffing premies komt bij bovenmatige onkostenvergoeding (die de fiscus toch zal willen vaststellen)? Kan worden aangegeven welke andere instrumenten denkbaar zijn om een rem te zetten op werkgevers die zich verleid voelen vast loon om te zetten in onkostenvergoeding. Kan worden aangegeven hoe zulke loonbestanddelen toch tot het uitkeringsloon kunnen worden gerekend op een wijze die recht doet aan de wens tot eenvoudige uitvoering?

De leden van de CDA-fractie stellen dat in het voorstel grote nadruk wordt gelegd op de rol van de werknemer als het gaat om het beperken van toename van de onkostenvergoedingen ten laste van de loonbestanddelen. Het nadeel van de werknemer in de toekomst, een lagere uitkering bij het intreden van het risico, moet volgens het wetsvoorstel een tegenwicht beiden aan een direct voordeel van de werkgever, namelijk een lagere premielast. Van werknemersorganisaties kan deze complexe afweging in zekere mate verwacht worden, maar of dat van individuele werknemers gevraagd kan worden is de vraag. Hoe denkt de regering hierover en welke instrumenten en informatie staan de werknemers ter beschikking bij deze afweging? Hoe denkt de regering te voorkomen dat er op dit punt ongewenste uitruileffecten gaan ontstaan? Is het wel zo dat onkostenvergoedingen of beloningen in natura door de gemiddelde werknemer nooit tot het normale welvaartsniveau gerekend worden? Graag ontvangen deze leden een nadere motivatie van de regering ten aanzien van het niet meerekenen van deze componenten in het nieuwe SV-loon. Het in het voorstel genoemde oplossing voor de ziektekostenpremie komt de leden van de CDA fractie bijvoorbeeld voor als een kunstgreep. Kan de regering een duidelijke limitatieve opsomming geven ten aanzien van de onderdelen van het SV-loonbegrip, zodat er bij de uitvoering helderheid bestaat? In de verschillende sectoren worden tot nu toe immers specifieke berekeningen en begrippen gebruikt. Kan het zijn dat voor individuele werknemers de gemiddeld neutrale ombuiging van loonbestanddelen zeer negatief gaat uitpakken?

Voor wat betreft de vergoedingen van de reiskosten informeren de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de regering staat tegenover de gedachte alle vergoedingen voor een auto van de zaak wel als loonbestanddeel voor het SV-loon mee te rekenen, onder andere omdat het veelal een

substantieel deel van het inkomen betreft en omdat het (fiscaal) voordeel van leasen op deze wijze enigszins wordt beperkt. Welke gedachten bestaan op dit punt ten aanzien van het fiscale loon?

4.2.3.3 Loon in natura

Wat betreft het loon in natura merken de leden van de D66-fractie op dat het cafetariasysteem of arbeidsvoorwaarden à la carte veel grotere vormen kan gaan aannemen als meer loonelementen worden uitgezonderd. Dit heeft uiteraard grote gevolgen voor een eventueel uitkeringsloon. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan bovenmatige onkostenvergoedingen en loon in natura. De leden van de D66-fractie vragen de regering hierop in te gaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat het risico kan ontstaan dat werkgevers en werknemers vast loon gaan omzetten in onkostenvergoeding en loon in natura om zo premiebetaling te ontlopen. In bedrijfstakken waar de werkloosheid gering is en de leeftijd van de werknemer laag, zullen werknemers het risico op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid laag inschatten. Het is mogelijk dat deze werknemers toch zoveel mogelijk kiezen voor onkostenvergoedingen. Aan de andere kant kan in bedrijfstakken waar de werkloosheid groter en de leeftijd van de werknemer hoger is de ontwikkeling van meer cafetaria-afspraken ontmoedigd worden. Graag ontvangen deze leden een reactie.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering voorstelt om de Wet op het minimumloon zodanig te wijzigen dat een werkgever altijd minimaal het minimumloon in geld moet betalen. Wanneer is de regering voornemens om deze wetswijziging in te dienen? Is deze wijziging voorwaardelijk voor de thans voorliggende wet?

4.2.4 De toekomst van het loonbegrip

De leden van de PvdA-fractie erkennen dat er behoefte is aan flexibele beloningsvormen en dat zowel werkgevers als werknemers behoefte hebben aan specifieke beloningsvormen zoals kinderopvang, computer of fiets. Daarbij is ook een uitruil mogelijk gemaakt van belaste naar onbelaste beloningsvormen. Bij de genoemde onbelaste beloningsvormen is het een beleidsmatige afweging geweest om juist deze vormen van beloning niet te belasten. De regering wil werkgevers stimuleren meer kinderopvang aan te bieden. De regering wil dat werknemers op eenvoudige en goedkope manier gestimuleerd worden met computers te werken en de regering wil het fietsgebruik stimuleren.

In de voorgestelde opzet van het loonbegrip doet de regering alsof het niet uitmaakt wat werkgevers en werknemers met elkaar zouden besluiten als het maar flexibel is. Dat miskent toch de sturende rol die het heffen van belasting en premies kan hebben op de afspraken die werkgevers en werknemers met elkaar maken. Hoever kan in dit opzicht de vrijheid van werkgevers en werknemers gaan?

4.2.5 Doorwerking naar het fiscale loonbegrip

4.2.5.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben begrip voor het handhaven van de aftrekbaarheid van WW-premie en bijtelling werkgeversbijdrage in de ZFW-premie en daarmee het handhaven van een belangrijk verschil tussen premieloon en fiscaal loon. Deze leden wachten de uitwerking van de weergegeven varianten af en zal bij de indiening van het wetsvoorstel terzake nader reageren. Wel willen zij nu al weten of het werkelijk zo kan

zijn dat de vereenvoudigingsoperatie op fiscaal terrein leidt tot een lastenverzwaring die nu is begroot op € 59 miljoen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom zij van mening is dat, zoals zij schrijft in antwoord op de Raad van State «het niet wenselijk is om alle beloningselementen die aan de loonbelasting zijn onderworpen in het uitkeringsloon op te nemen»? Hoe verhoudt dit antwoord zich tot de mededeling van de directeur van het UWV, Dhr Joustra, gedaan in het Financieele Dagblad van 23 maart 2002 dat een gecombineerde heffing van loonbelasting en premies werknemersverzekeringen wenselijk is? Is een berekening gemaakt van de financiële gevolgen voor werknemers, werkgevers, sociale fondsen en het Rijk van het gelijkschakelen van de grondslagen voor de loonbelastingen en de werknemersverzekeringen?

4.2.5.2 Varianten

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat regering een aantal doorwerkingen naar het fiscale loonbegrip geeft. Daarmee neemt zij een voorschot op die wet. Hier wreekt zich dat beide wetten niet tegelijkertijd en integraal behandeld worden en dringt de noodzaak zich op dat toch wel te doen. Keuzen die in het kader van de thans voorliggende wet gemaakt worden, hebben immers direct effect op de nog te verwachten fiscale wetgeving. Hoe ziet de regering de in paragraaf 4.2.8.2 van de memorie van toelichting beschreven samenhang? Neemt de regering hiermee een voorschot op het fiscale loonbegrip? Zijn de in deze paragraaf gemaakte keuzen definitief?

4.3 De dagloonsystematiek

4.3.1 Algemeen

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering van mening is dat een inschatting van het aantal personen dat gevolgen ondervindt van de voorstellen voor wijziging van de dagloonsystematiek niet te geven is, evenals de mate waarin zij een wijziging ondervinden. Hoewel het plausibel lijkt dat een nauwkeurige inschatting niet te geven is, zou een globale inschatting wellicht toch mogelijk zijn? Voor een goede inschatting van de consequenties van de wet is een globaal inzicht toch minimaal vereist. Welke consequenties verbindt de regering hier verder aan? Wordt bijvoorbeeld wel gedacht aan eventuele compensaties bij te grote onrechtvaardigheden? Is het mogelijk om hieromtrent evaluatiemomenten af te spreken zodat eventuele onrechtvaardigheden in kaart gebracht kunnen worden?

4.3.2 Voorstellen voor een vereenvoudigd dagloonsystematiek

4.3.2.1 Historisch dagloon

De keuze voor het uitgangspunt om het prospectieve karakter van de dagloonsystematiek te laten vervallen ten gunste van een meer historisch bepaald dagloon, kunnen de leden van de PvdA-fractie begrijpen. Het doet inderdaad recht aan het verzekeringskarakter en het door iedereen gehanteerde idee dat een werknemersuitkering 70 procent van het laatste loon bedraagt. De vergaande vereenvoudiging in de uitvoering en het elimineren van subjectieve beoordeling is een niet te onderschatten voordeel daarvan. Toch vragen deze leden zich af hoe noodzakelijk het is een lange referteperiode van een vol jaar te hanteren. Een zuiver historisch bepaald dagloon is in feite het gemiddelde van het feitelijk verdiende loon in een referteperiode en dat heeft een verlagend effect op de uitkerings-

grondslag. De werknemersverzekeringen zijn geen opbouwregelingen, in die zin dat betaalde premies de uiteindelijke uitkering bepalen. Het op het moment dat de schade ingaat verzekerde bedrag is toch uitgangspunt voor de uitkering. Wie een inboedelverzekering heeft lopen en de inboedelwaarde verhoogd in ruil voor een hogere premie wil zeker weten dat vanaf dat moment de hogere inboedelwaarde ook echt verzekerd is en niet een gemiddelde tussen de lagere en hogere inboedelwaarde. Kan de regering aangeven tot hoever de referentieperiode voor het bepalen van de dagloon maximaal kan worden verkort en wat bij een korte periode van zeg dertien weken de gevolgen zouden zijn?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat geconstateerd wordt dat de uitkeringsgrondslag voor alle nieuwe uitkeringen als gevolg van het historisch dagloon verlaagd wordt. Welke gevolgen zal dit hebben voor de uiteindelijke uitkeringshoogten? Is de regering nog voornemens om eventuele correcties toe te passen bij gebleken onbillijke situaties? De uniforme dagloonsystematiek heeft ook gevolgen voor de berekening van jeugdige uitkeringsgerechtigden. Waarom kiest de regering er niet voor om het dagloon van jeugdige uitkeringsgerechtigden toch te herzien als zij een leeftijd bereiken die recht geeft op een hoger (minimum)loon? Aanpassing voor deze groep zou toch zonder al te veel uitvoeringsconsequenties mogelijk moeten zijn en recht doen aan de gedachte achter het oplopende (minimum)loon.

4.3.2.2 Beroep

De leden van de PvdA-fractie constateren dat werknemers met wisselende dienstverbanden en wisselende inkomsten (musici, artiesten, handelsreizigers en seizoenwerkers) in de huidige dagloonregels een beschermde positie hebben gekregen. Deze leden beamen dat meer groepen werknemers flexibele arbeidscontracten hebben en wisselende inkomsten waarvoor niet perse afwijkende dagloonregels gelden. Toch is dat geen reden op zichzelf de huidige beschermde positie zonder meer af te schaffen. Het argument dat het in het huidige tijdsgewricht niet langer wenselijk zou zijn om sociale verzekeringswetgeving te gebruiken om groepen op de arbeidsmarkt een beschermde positie te geven, kan de leden van de PvdA-fractie volstrekt niet overtuigen. Het is juist uiterst modern om te erkennen dat steeds meer werknemers op flexibele contracten werken en dat zowel werkgevers als werknemers daar vrij voor kiezen op voorwaarde dat hun sociale zekerheid goed geregeld is. Het voorstel leidt ertoe dat de uitkeringsgrondslag voor deze groepen wordt verlaagd. Voor de individuele werknemer is de invloed groot. Kan de regering uitgebreid ingaan op de rekenvoorbeelden die de vakcentrale FNV heeft gegeven in een reactie op het wetsvoorstel.

Heeft de regering overwogen een eenduidige regeling te ontwerpen voor werknemers die wisselende dienstverbanden hebben, die afwijkt van de hoofdregel en die relatief eenvoudig uitvoerbaar is in vergelijking met de huidige regeling. Kan daarbij aansluiting worden gezocht bij de uitzonderingen voor werknemers die werktijdverkorting hebben of betaald of onbetaald verlof opnemen en overige, zoals genoemd onder het kopje «uitzonderingen» op blz. 78 van de memorie van toelichting?

Ten aanzien van de dagloonsystematiek vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de invoering van een historisch dagloon geen relatief grote consequenties heeft voor specifieke groepen, zoals bijvoorbeeld seizoensarbeiders en flexwerkers? Wat zijn de consequenties voor de uitzendarbeid?

De leden van de D66-fractie merken op dat voor een aantal specifieke groepen het afschaffen van specifieke dagloonregels ingrijpende

gevolgen kan hebben. Daarbij denken deze leden in het bijzonder aan musici en artiesten, seizoenwerkers en flexwerkers. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

Welke gevolgen zal het opheffen van de uitzonderingspositie voor musici en artiesten, seizoenwerkers en handelsvertegenwoordigers zal hebben voor deze groepen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Gezien de kwetsbare positie waarin veel seizoenwerkers en ook andere flexwerkers zich bevinden, is een goed beeld van de gevolgen voor hen onontbeerlijk. Zou de regering de gevolgen voor hen ook kunnen toelichten aan de hand van enkele realistische rekenvoorbeelden?

Kennelijk is de waardering voor het maatschappelijke en culturele belang van bijvoorbeeld musici en artiesten in de ogen van de regering behoorlijk gedaald. In de al eerder genoemde brief van het FNV wordt ook een voorbeeld uit de culturele sector gegeven waaruit blijkt tot welke grote gevolgen de voorgestelde wijzigingen kunnen leiden. Zou de regering ook op dit voorbeeld kunnen reageren en willen aangeven welke consequenties zij hieraan verbindt?

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie levert een uitwerking van Walvis naar de culturele sector het volgende beeld op.

Er wordt een onderscheid bij de toepassing van de dagloonregels gemaakt tussen de onregelmatig werkende artiesten en de ambulant werkende artiesten. Onregelmatig werkenden zijn zij die werken op contracten, die korter duren dan 26 weken. De ambulanten werken doorgaans alleen op dagcontracten (artikel 8 van de dagloombepalingen). Bij de onregelmatig werkende, denk bijvoorbeeld aan een acteur die een contact van 4 maanden heeft gehad en een contract van een week, wordt het loon van de laatste 26 weken gepakt en gedeeld door 130 SV-dagen. Er vindt dus ook al een evenredige vermindering van het dagloon plaats. Bij de ambulanten, denk aan muzikanten die per week elke avond een andere werkgever hebben, dagcontracten dus, wordt een dagloonreferte periode van 52 weken aangehouden. Wanneer ze in dat jaar op minder dan 130 dagen hebben gewerkt wordt hun loon verdiend in die 52 weken gedeeld door 130 dagen. En daaruit volgt het dagloon.

Hebben ze op meer dan 130 dagen gewerkt dan wordt hun loon gedeeld door het reëel aantal gewerkte dagen en vindt er dus geen enkele evenredige vermindering plaats.

Een voorbeeld uit de praktijk (vanwege de beschikbare gegevens in guldens): een muzikant heeft in de dagloonreferteperiode van 52 weken 78 optredens gedaan. Hij verdiende daarmee € 90,90. Totaal verdiend in die 52 weken: $78 \times € 90,90 = € 7090,90$ bruto. Hij heeft minder dan 130 optredens gedaan, dan wordt het loon door 130 gedeeld: $€ 7090,90 : 130 = € 54,54$ dagloon, waarvan hij 70 % , dus € 38,18, bruto ontvangt. Per week krijgt deze muzikant: 84×5 SV-dagen = € 190,90 bruto. Saillant, maar niet onbelangrijk detail is dat zijn uitkering per week hoger (€ 190,90) is dan het bedrag dat hij gemiddeld per week in zijn dagloonreferteperiode heeft verdiend, te weten $15\ 600 : 52$ weken = € 7090,90 bruto.

Wanneer nu de dagloonsystematiek van Walvis wordt toegepast krijgen, wordt de volgende rekensom verkregen: $€ 7090,90 : 260 = € 27,27$ gulden bruto en 70% daarvan is € 19,09. Per week ontvangt de muzikant € 54,54 bruto aan WW-uitkering.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de positie van seizoenwerkers en flexwerkers. Deze leden hebben de indruk dat de regering erg gemakkelijk voorbij gaat aan de problemen die het voorstel voor deze categorieën met zich kan meebrengen.

4.3.2.3 De dagloonreferteperiode

Kan, indien een dagloonreferteperiode van een jaar wordt gehanteerd, dit voor werknemers met wisselende dienstverbanden leiden tot een verzwa- ring van het werk voor de uitvoeringsorganisatie bij het bepalen van de ZW-uitkering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Dan moet immers over een veel langere periode dan nu, gegevens beschikbaar zijn?

De leden van de VVD-fractie constateren dat voorgesteld wordt om voor alle werknemersverzekeringen een dagloonreferteperiode van één jaar te hanteren. Blijft hiermee de referteperiode voor het recht op een uitkering ongewijzigd of wordt deze ook één jaar?

Een principe als premieloon is uitkeringsloon kan door de leden van de D66 fractie ondersteund worden, maar het gaat er dan wel om welke elementen bij beide meetellen. De leden van de D66 fractie constateren dat door invoering van de dagloonreferteperiode van een jaar niet meer langer wordt uitgegaan van loonderving in de zin van het loonniveau dat een uitkeringsgerechtigde moet missen, maar gericht wordt gekeken naar de achterliggende periode van een jaar. Deze leden vragen de rege- ring in te gaan op de kritiek van de FNV dat daardoor een omkering van verzekeringsprincipes optreedt.

4.3.2.4 Indexering

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering omwille van de uniformiteit en uitvoerbaarheid kiest voor een uniforme indexering van uitkeringen, ook van de WAO. Kan de regering een inschatting geven van het gemiddelde effect van de indexering voor de hoogte van het WAO-dagloon? Wat zouden consequenties zijn van de huidige SER-voorstellen voor de WAO voor de voorgestelde berekening van het WAO-dagloon, in het bijzonder de loondoorbetaling in het tweede ziekte- jaar en de bepaling van de uitkeringshoogte op basis van het gemiddelde loon over de afgelopen drie jaar? Of anders gezegd, hoe verhouden de SER-voorstellen terzake zich met het voorgestelde in deze wet?

4.4 Premie-afdrachtssystematiek en polisadministratie

4.4.1 Premie-afdrachtssystematiek

4.4.1.1 Financiële gevolgen bij invoering PANA

De leden van de PvdA-fractie vragen of inmiddels is bezien hoe het voor- ziene liquiditeitstekort wordt opgevangen. Kan een oordeel worden uitge- sproken over de opmerkingen van het Lisv ter zake en de reactie van VNO-NCW op dit punt?

Ook de leden van de VVD-fractie vragen of er inmiddels meer duidelijk- heid bieden over de oplossing voor de verminderde liquiditeit van de fondsen. Hoe worden daarbij de overschotten in de sociale fondsen meegenomen? Wordt rekening gehouden met de positie van branches die reeds werken met een premie-afdracht achteraf binnen uitvoeringsin- stellingen die voornamelijk werken met voorschotten, bijvoorbeeld de uitzendbranche binnen het GAK?

De leden van de D66 fractie vragen aandacht over hetgeen de ABU in hun commentaar vermeldt over financiering van het liquiditeitstekort. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de overgang naar een nieuwe premie-afdrachtssystematiek. Twee vroegere uitvoeringsinstellingen werken nog met de voorschotssystematiek. De ABU wil het liquiditeits-

tekort dat daar gaat ontstaan niet laten betalen door sectoren die de voorschotsystematiek al toepassen. Ook het VNO-NCW vinden dat de regering te weinig inzicht geeft in de bedoelingen. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de D66 fractie wijzen op het commentaar van VNO-NCW op een eenmalige premiederving van € 1,4 miljard. Evenals het VNO-NCW vragen de leden van de D66 fractie hoe de regering dit denkt op te lossen en hoe de oplossing gefinancierd moet worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke optie het meest reëel is als oplossing voor die verminderde liquiditeit? Of anders, kan de regering aangeven welke gevolgen de verschillende opties zullen hebben voor betrokkenen en/of vermogensoverschotten?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de meeste werkgevers geconfronteerd zullen worden met een wijziging van het premieafdrachtsysteem. Door een massale verschuiving van voorschot-systematiek naar premieafdracht op nominatieve afdracht achteraf zullen de sociale fondsen interen op hun reserves. Deze leden vinden dat op zich niet bijzonder bezwaarlijk, gelet op de huidige vermogensoverschotten van deze fondsen. Zij gaan ervan uit dat alle betrokken werkgevers en werknemers evenredig zullen profiteren van interen op de reserves, als daartoe wordt overgegaan. Is het overigens denkbaar dat de betrokken werkgevers en werknemers ter compensatie op één moment een dubbele maandpremie zullen betalen?

4.4.2 De polisadministratie

De leden van de PvdA-fractie zien met grote instemming dat de regering streeft naar een betrouwbare polisadministratie die een scharnierpunt zal zijn tussen collecterende en distribuerende functie van het UWV. De waarde van een betrouwbare polisadministratie, waarin actuele gegevens over dienstverbanden, loongegevens en uitkeringen worden verzameld die ook voor andere publieke instanties toegankelijk zijn, is groot. Bij een goed functionerende polisadministratie die voor andere instanties goed toegankelijk is, vermindert in sterke mate toch de administratieve belasting van werkgevers. Wordt dat vooral bereikt door integratie van meldingen? Waarom is het te vroeg om de polisadministratie nu al te laten fungeren als authentieke registratie van dienstverbandgegevens voor ziekenfondsen. Er is toch gekozen voor een lange implementatietermijn?

4.4.2.1 Het externe gebruik van polisadministratie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de implementatie van de gegevensuitwisseling ertoe kan leiden dat de aan- en afmelding van dienstverbanden door de werkgever in de toekomst nog maar bij één instantie, het UWV, hoeft te gebeuren. Het UWV levert deze gegevens weer aan bij de ziekenfondsen. Dit roept de vraag op wie de eigenaar is van de gegevensset. Is de mening gevraagd van het College bescherming persoonsgegevens? Voor werkgevers en/of werknemers kan het immers zinvol zijn om dezelfde gegevensset ook aan ander partijen aan te leveren (pensioenfondsen, particuliere ziektekostenverzekeraars particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeraars etc.), indien zij zelf «eigenaar» zijn van deze gegevens en dus over privacyaspecten kunnen beslissen. Ziet de regering mogelijkheden de eigendom van de gegevensset zo vorm te geven dat deze inderdaad als bron gebruikt kan worden voor bijvoorbeeld particuliere verzekeraars? Wordt hierbij meegewogen dat in een nieuw stelsel van ziektekostenverzekering het verschil tussen ziekenfonds en particulier zou kunnen vervallen?

De leden van de CDA-fractie vragen of sectorale instanties, zoals pensioenfondsen, beschikken over de gegevens uit de polisadministratie kunnen beschikken en zo ja, op welke voorwaarden?

Ook de de leden van de D66 fractie vragen of en onder welke condities sectorale instanties, zoals pensioenfondsen, O&O fondsen en sectorale bedrijfsgezondheidsdiensten, de beschikking kunnen krijgen over gegevens uit de polisadministratie.

4.4.2.2 Het berichtenverkeer met werkgevers

De leden van de PvdA-fractie zeggen het belangrijk te vinden dat vooral kleine werkgevers, die geen geautomatiseerde salarisadministratie voeren, de gelegenheid krijgen op een makkelijke manier gegevens aan te leveren. Is inmiddels duidelijk of het UWV vooringevulde loonopgave toe kan sturen waarop een werkgever slechts mutaties hoeft aan te geven? Met betrekking tot de eerstedagsmelding dienstverbanden merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op. Zij hechten grote waarde aan de mogelijkheid premie- en belastingontduiking en zwart werk te voorkomen en te bestrijden. Als dat via de eerstedagsmelding is te realiseren valt, is invoering daarvan aan te raden. Is inmiddels duidelijk of zo'n melding zodanig eenvoudig kan zijn, dat de administratieve lastenverzwaring voor werkgevers gering is? Op welk bedrag kan dit worden ingeschat?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering overweegt een eerstedagsmelding in te voeren. Actal waarschuwt voor de hiermee gemoeide administratieve lasten. Is hiervan een berekening gemaakt? Doel van deze melding is ondermeer bestrijding van illegale arbeid. Hoe zal deze eerstedagsmelding daar aan bijdragen? Wordt overwogen de eerstedagsmelding te beperken tot sectoren met een hoog risico op illegale arbeid?

De regering kiest niet voor een systeem waarbij de werkgevers de gegevens niet aanleveren maar op afroep beschikbaar houden. Deze keuze wordt ondermeer onderbouwd door te wijzen op de onzekerheid over de kwaliteit van de gegevens. Is overwogen om bedrijven die kunnen aantonen dat hun administratie aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet wel deze optie te bieden Zo nee, wil de regering dit alsnog onderzoeken?

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op de commentaren van VNO-NCW en de ABU waar het de eerstedagsmelding betreft. In de memorie van toelichting wordt beschreven dat de regering overweegt om een eerstedagsmelding te introduceren. Zowel VNO-NCW als ABU zijn tegen deze eerstedagsmelding omdat dit leidt tot forse administratieve lasten voor werkgevers/uitzendbureaus en het UWV.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de bezwaren die van verschillende zijden zijn aangevoerd tegen de introductie van een eerstedagsmelding dienstverband. Gelet op het feit dat de melding slechts een drietal gegevens dient te bevatten, vragen zij zich af of dit inderdaad zo problematisch is. Kan de regering meedelen waar het van afhangt of inderdaad wordt overgegaan tot de introductie van deze melding?

4.4.2.3 De verantwoordelijkheid van de werknemer

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de rol van de werknemer in het administratieve proces wordt uitgebreid. Deze krijgt een polisbericht bij indienstreding en kan eventuele incorretheden melden aan het UWV. Is de werknemer ook verplicht dit te doen, en wat zijn de gevolgen indien de werknemer dit nalaat?

De werknemer zal verplicht worden de gegevens op het verzekeringsbericht te controleren. Om te zorgen dat de werknemer dat goed kan beoordelen is duidelijke voorlichting nodig. Kan daarbij op elk verzekeringsbericht worden aangegeven niet alleen wat het verzekerde loon is, maar ook hoeveel een eventuele (volledige) uitkering zou bedragen? Deze leden gaan ervan uit dat een werknemer dan beter beseft op welk bedrag hij maximaal kan rekenen in geval van ziekte of werkloosheid. Ook ontstaat zo bij voorbaat een goed beeld van de verhouding tussen vast, verzekerd loon en incidenteel niet verzekerd loon.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering op blz. 14 van de memorie van toelichting stelt dat een werknemersverzekering per definitie individueel bepaald is. Heeft de regering in dit licht ook overwogen om de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de benodigde informatie in grotere mate of zelfs volledig bij de werknemer te leggen, zo vragen zij. Wat waren daarbij de overwegingen? Kan de regering aangeven wie in andere EU-landen verantwoordelijk is voor de gegevensverstrekking met betrekking tot werknemersverzekeringen?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke status gehecht kan worden aan het al dan niet reageren van de werknemer op het verzekeringsbericht. Kan er direct al na invoering van de wet de volledige verantwoordelijkheid bij de werknemer gelegd worden? Het gaat hier over zijn toekomstig recht op een uitkering. Zou de regering hier enige fasering in de rechtsgevolgen niet op zijn plaats achten?

De leden van de D66 fractie hebben een vraag over looncontrole. Als bij de looncontrole blijkt dat de loonopgave van de werkgever niet klopt, zal het UWV daar geen gevolgen (met terugwerkende kracht) aan kunnen verbinden ten aanzien van vastgestelde daglonen. Volgens het onderhavige wetsvoorstel is het zo dat de werknemer zich naar aanleiding van het verzekeringsbericht of naar aanleiding van de dagloonvaststelling tot het UWV wenden als het door de werkgever opgegeven loon te laag is. Naar aanleiding van onderzoek kan vastgesteld worden dat het door de werkgever opgegeven premieloon te laag is, zodat ondanks de in de database opgenomen premieloongegevens een hogere uitkering wordt verstrekt. Echter, als het door de werkgever opgegeven premieloon te hoog is, zal door de werknemer niet geappelleerd worden, wordt een te hoge uitkering verstrekt en zal de uitkering niet (met terugwerkende kracht) verlaagd kunnen worden.

HOOFDSTUK 5 GEVOLGEN

5.1 Gevolgen voor werkgevers

5.2.1 Gevolgen voor van de nieuwe dagloonsystematiek

De leden van de VVD-fractie constateren dat Actal adviseert te bezien of in het kader van de dagloonsystematiek mogelijkheden gevonden kunnen worden die, door meervoudig gebruik van loongegevens, tot een verdere administratieve lastenverlichting kunnen leiden, bijvoorbeeld bij de WW. De regering wijst deze suggestie af. Wat zouden de gevolgen zijn van het overnemen van de suggestie van Actal en welke gevolgen zijn naar de mening van de regering ongewenst? Hoe is hierbij omgegaan met de administratieve lasten die voortvloeien uit de sectorale werkloosheidsfondsen waarop gedurende het eerste halfjaar van de werkloosheid een beroep wordt gedaan?

HOOFDSTUK 6 FINANCIËLE GEVOLGEN

6.1 Premie-opbrengsten en uitkeringslasten

6.1.1 Definiëring van SV-premieloon en SV-uitkeringsloon

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de grondslagversmalling 2,5% bedraagt. Hoewel die versmalling zich geleidelijk doet voelen, menen deze leden dat grondslagversmalling op zichzelf onwenselijk is, mede gezien de inkomensgevolgen. Temeer daar het wetsvoorstel een prikkel bevat om vaste loonbestanddelen te vervangen door incidentele loonbestanddelen. Welke maatregelen zijn denkbaar om de versmalling te compenseren? Kan bijvoorbeeld de grondslag worden verbreed met die loonelementen die tot het fiscale loon behoren?

De leden van de D66 fractie wijzen erop dat de verschuiving naar premievrije loonelementen consequenties kan hebben voor de CAO, zoals bijvoorbeeld aanvullingen op uitkeringen. Verschuiving van een loon-element dat tot het premieloon behoort naar een premievrij loonelement heeft gevolgen voor het uitkeringsloon. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering voornemens is de verwachte (lichte) inkomensachteruitgang te compenseren van met name de modale inkomens, maar ook van de minimuminkomens en de inkomens tot 2 keer modaal.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een reactie op de suggestie niet tot premieverhoging over te gaan als uitvloeisel van dit wetsvoorstel, maar de grondslagversmalling op te vangen door een beroep te doen op de vermogensoverschotten van de sociale fondsen. Op blz. 100 van de toelichting wordt die optie ook niet uitgesloten. De regering biedt hierover echter geen duidelijkheid. Kan dat alsnog worden gedaan?

6.1.2 Vereenvoudiging en uniformering van dagloonsystematiek

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering stelt dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat een verlaging van de uitkeringen in vergelijking met de huidige situatie zich vaker zal voordoen dan een verhoging als gevolg van de wijzigingen in de regels ten aanzien van het vaststellen van het dagloon. Deze leden zijn daar op voorhand niet van overtuigd. Waarop is deze inschatting van de regering gebaseerd? Mocht deze veronderstelling onjuist blijken, zal de regering dan maatregelen nemen ter compensatie?

6.3 Uitvoeringskosten

De leden van de VVD-fractie vragen of de daling van de uitvoeringskosten voor het UWV zal resulteren in een lagere personeelsbezetting bij het UWV. Zo ja, is bekend om hoeveel formatieplaatsen dit gaat en op welke termijn deze reductie plaats zal vinden?

Hoofdstuk 7 Overheid

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State aangeeft dat nog wordt onderzocht of het criterium «gewerkte dag» voor maximering en franchise kan worden vervangen door een regeling per tijdvak. Kan de regering hierover inmiddels meer duidelijkheid geven? Kan daarbij tevens aangegeven

worden wat de inkomensconsequenties zijn die de regering in haar onderzoek meeneemt?

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Nava