De sectorindeling voor de Werkloosheidswet:

“Wat is het doel van de wetgever met de sectorindeling voor de sectorpremie van de Werkloosheidswet en wordt dit doel bereikt?”

S.H.A.M. Dijkstra

ANR: 804723

Begeleider / eerste lezer: mr. dr. M.B.A. van Hout

Tweede lezer: prof. mr. dr. J.L.M. Gribnau

Master Thesis

Tilburg Law School

Master Fiscaal Recht

Tilburg, 26 mei 2015

I. Inhoudsopgave

I. Inhoudsopgave 1

II. Lijst van gebruikte afkortingen 2

Hoofdstuk 1 Inleiding 3

1.1 Algemeen 3

1.2 Aanleiding van het onderzoek 5

1.3 Probleemstelling en onderzoeksopzet 6

Hoofdstuk 2 De sectorindeling in hoofdlijnen 8

2.1 Inleiding 8

2.2 Plaats van de sectorindeling in de sociale verzekeringen: Financiering van de WW. 8

2.3 De sectorpremie 9

2.4 De indeling van werkgevers in sectoren 10

2.5 Samenvatting 11

Hoofdstuk 3 Historie & doel sectorindeling 12

3.1 Financiering eerste werknemersverzekeringen 12

3.2 Invoering Werkloosheidswet en de Organisatiewet sociale verzekeringen 1952 13

3.3 Van bedrijfsverenigingen naar de sectorindeling 16

3.4 Van 38 sectoren naar 67 sectoren 22

3.5 Samenvatting 25

3.6 Conclusie 25

Hoofdstuk 4 Indeling van werkgevers in sectoren 27

4.1 Inleiding 27

4.2 Rechtsgang bij indelingsbeschikking 27

4.3 De indeling van werkgevers 28

4.4 Concernaansluiting 37

4.5 Conclusie 38

Hoofdstuk 5 Vaststelling premiepercentage sectoren 40

5.1 Wie stelt de premies vast? 40

5.2 Hoe worden de premies per sector vastgesteld? 41

5.3 Conclusie 45

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen 47

IV Literatuurlijst en jurisprudentielijst 50

II. Lijst van gebruikte afkortingen

ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
Awf	Algemeen werkloosheidsfonds
BNB	Belastingen in belastingzaken Nederlandse Belastingrechtspraak
CRvB	Centrale Raad van Beroep
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IVA	Inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
KB	Koninklijk Besluit
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
Minister van SZW	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MvT	Memorie van Toelichting
NS	Nationale Spoorwegen
NTFR	Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht
NV	Nota naar aanleiding van het (nader) Verslag
Osv	Organisatiewet sociale verzekering
p.	Pagina
RIBBS	Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SVR	Sociale Verzekeringsraad
TICA	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming
Ufo	Uitvoeringsfonds voor de overheid
UVI	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Whk	Werkhervattingkas
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WOOW	Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
V-N	Vakstudie Nieuws
ZW	Ziektewet

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Algemeen

In 1901 werd de eerste wettelijk verplichte werknemersverzekering in Nederland ingevoerd, genaamd de Ongevallenwet.[1] De wet verplichtte de werkgevers hun werknemers te verzekeren voor schade ingevolge bedrijfsongevallen. Tevens werd een uitvoeringsorgaan bij wet opgericht, de Rijksverzekeringsbank, voorloper van de huidige Sociale verzekeringsbank. Sindsdien hebben de sociale verzekeringen, waaronder de werknemersverzekeringen een plaats ingenomen in het takenpakket van de Rijksoverheid. Anno 2015 vormt dit zelfs één van de belangrijkste taken. Blijkens de Miljoenennota van 2015 wordt de grootste inkomstenpost van de Rijksoverheid gevormd door de premies werknemersverzekeringen, namelijk € 53,9 miljard (21,8% van de totale inkomsten). Ook bij de uitgaven heeft de grootste post betrekking op de sociale verzekeringen. De uitgavenpost 'Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt' van € 77,6 miljard bedraagt € 29.9% van de totale uitgaven van het Rijk.[2] Mede door de omvang vormt de sociale zekerheid in Nederland een belangrijk punt op de politieke agenda. Een eeuw geleden vormde dit al een onderwerp van discussie, zoals wel blijkt uit de volgende spotprent[3]:



[1] Wet van 2 januari 1901, *Staatsblad* 1901, 1.
[2] *Kamerstukken II*, 2014/2015, 34 000 Nr. 1. (Miljoenennota 2015)
[3] Afbeelding uit: J. Visser, 'De toepassing der ongevallenwet', *De Notenkraker*, 20 maart 1910.

Anno 2015 zijn de werknemersverzekeringswetten in Nederland:

- De Werkloosheidswet (WW): Deze wet biedt een werkloosheidsuitkering aan werkloze werknemers die voldoen aan de door de wet gestelde eisen.
- De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO): Deze wet verzekert een inkomen voor mensen die voor minimaal 15% arbeidsongeschikt zijn en op 1 januari 2006 al een WAO-uitkering ontvingen;
- De Ziektewet (ZW): Deze wet regelt een uitkering voor zieke werknemers, waarbij de loondoorbetalingverplichting van werkgevers niet van toepassing is;
- De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA): Deze wet bestaat uit twee regelingen. De inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en de werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Deze regelingen zorgen voor een inkomensvoorziening voor mensen die volledig of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn na de wettelijke doorbetalingsverplichting van werkgevers. De wet is feitelijk de vervanger van de WAO.

De werknemersverzekeringen worden gefinancierd uit de volgende premies die door werkgevers worden betaald[4]:

- premie WW-Awf;
- sectorpremie;
- Ufo-premie;
- basispremie WAO/IVA/WGA;
- gedifferentieerde premie Whk.

De premielasten voor de verschillende werknemersverzekeringen zijn echter niet voor iedere werkgever gelijk. Dit wordt veroorzaakt door een differentiatie in de premielasten ten aanzien van sommige werknemersverzekeringen. Deze premiedifferentiatie geldt onder andere voor de sectorpremie waarmee deels de WW-uitkeringen worden gefinancierd. De premielasten van de sectorpremie zijn namelijk afhankelijk van de sector waar de werkgever wordt ingedeeld. In dit onderzoek staat deze zogenoemde sectorindeling voor de sectorpremie centraal.

Voor de bepaling van de sectorpremie is het bedrijfs- en beroepsleven ingedeeld in 67 sectoren.[5] Voor elke sector geldt een premie die is vastgesteld door het UWV.[6] Sommige sectoren zijn zelfs opgedeeld

[4] Op grond van artikel 25 Wfsv betaalt de werkgever de premie voor de sectorpremie en de premie WW-Awf. Voor de Ufo-premie is dit op grond van artikel 30 Wfsv en voor de basispremie WAO/IVA/WGA en gedifferentieerde premie Whk is dit op grond van artikel 34 Wfsv.
[5] Op grond van artikel 95, lid 1 Wfsv juncto artikel 5.1 Regeling Wfsv.
[6] Op grond van Artikel 28 lid 1 Wfsv.

in subgroepen, hetgeen bij 7 sectoren leidt tot in totaal 24 subgroepen, waardoor in 2015 in totaal 84 verschillende premiepercentages bestaan.[7] De premiepercentages kunnen behoorlijk verschillen per sector. In 2015 geldt de hoogste sectorpremie voor de premiegroep 'Schildersbedrijf kort' uit Sector 56: Schildersbedrijf met een premiepercentage van 19,57%. De laagste premie is voor sector 4: Baggerbedrijf met een premiepercentage van 0,06%.[8] Ook zijn de verschillen tussen verwante sectoren soms aanzienlijk. Door deze verschillen bestaat er voor werkgevers een financieel belang om in een sector met een laag percentage te worden ingedeeld.[9] Voor werkgevers met een grote loonsom kan dit namelijk een grote besparing inhouden en uit jurisprudentie blijkt ook dat werkgevers bereid zijn te procederen met betrekking tot de sectorindeling.[10]

Deze premieverschillen roepen de vraag op waarom er verschillende sectoren bestaan. In de literatuur wordt als reden voor deze verschillen de 'prikkelfilosofie' of het 'vervuiler betaalt principe' genoemd.[11] Dit komt erop neer dat indien een sector hoge premielasten wil voorkomen, de sector aandacht dient te schenken aan de voorkoming van werkloosheid binnen de sector. In dit onderzoek wil ik nader onderzoeken of dit daadwerkelijk het doel is en in hoeverre dit doel wordt bereikt met de huidige regelgeving omtrent de sectorindeling. De keuze voor dit onderwerp licht ik toe in de volgende paragraaf.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Tijdens mijn werkzaamheden als werkstudent bij PricewaterhouseCoopers (PwC), waarbij ik te maken heb met de fiscaliteit op het gebied van de loonheffingen ben ik in aanraking gekomen met het onderwerp sectorindeling. Voor bedrijven kan hier immers zoals ik hiervoor reeds heb toegelicht een groot financieel belang zijn. Mijn collega's gaven daarnaast te kennen dat de sectorindeling als onderwerp nog niet is uitgediept in de literatuur. Dit spoorde mij aan om de sectorindeling eens nader te beschouwen.

Bij de beschouwing van het onderwerp werd ik al snel enthousiast, mede omdat het onderwerp een politieke lading heeft. De sectorindeling voor de sectorpremie heeft immers betrekking op de financiering van de WW, een belangrijke uitkering in Nederland die vaak onderwerp is in het politieke

[7] Nota premievaststelling sectorfondsen 2015, UWV.
[8] Nota premievaststelling sectorfondsen 2015, UWV.
[9] Th.J.M. van Schendel, 'Sectorindeling: betaalt de vervuiler?', *NTFRB* 2010, 19.
[10] Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 18 januari 2012, *LJN* BV2828 of Hof Amsterdam, 15 mei 2014, nr. 13/00493.
[11] Zie o.a. Th.J.M. van Schendel, 'Sectorindeling: betaalt de vervuiler?', *NTFRB* 2010, 19.

debat.[12] Aangezien de sectorpremie door werkgevers wordt betaald en de sectorindeling de hiermee gepaard gaande lasten voor werkgevers bepaalt, is nader onderzoek naar de sectorindeling politiek gezien relevant. Aan de hand van de sectorindeling wordt immers bepaald wie de kosten draagt voor degenen die recht hebben op de uitkering.

De politieke lading van het onderwerp, het financiële belang voor werkgevers, de beperkt beschikbare literatuur over het onderwerp en het feit dat het onderwerp een van de belangrijkste taken van onze overheid raakt, vormen tezamen de reden voor mij om de sectorindeling nader te onderzoeken. Daarbij ben ik met name geïnteresseerd wat het doel is van de wetgever met de sectorindeling en of dit doel wordt bereikt. Uit het doel van de wetgever zou namelijk moeten blijken waarom werkgevers verschillend behandeld worden. Als dit doel niet wordt bereikt, kunnen vraagtekens worden gezet bij het bestaansrecht van de sectorindeling. Dit zou de andere vragen bij de sectorindeling naar mijn mening minder relevant maken. Daarnaast acht de wetgever het doel van wetgeving zelf ook van groot belang. In het beleidsplan Zicht op wetgeving geeft de wetgever namelijk aan dat doeltreffendheid en doelmatigheid twee uiterst belangrijke kwaliteitseisen voor wetgeving zijn.[13]

1.3 Probleemstelling en onderzoeksopzet

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

"Wat is het doel van de wetgever met de sectorindeling voor de sectorpremie van de Werkloosheidswet en wordt dit doel bereikt?"

Met behulp van wetgeving, jurisprudentie, literatuur en beschikbare cijfers zal een antwoord op deze vraag worden geformuleerd.

Eerst wordt in hoofdstuk 2 de sectorindeling in hoofdlijnen uiteengezet om een overzicht te krijgen van de verschillende onderdelen van de sectorindeling. Tevens wordt duidelijk waar de sectorindeling betrekking op heeft en hoe de organisatiestructuur is geregeld. In dit hoofdstuk wordt duidelijk wat de sectorindeling is en welke plek de sectorindeling inneemt binnen het sociale zekerheidsstelsel in Nederland. In dit overzicht zal bij diverse aspecten van de sectorindeling voor meer uitleg worden doorverwezen naar specifieke hoofdstukken en paragrafen die deze aspecten behandelen. Hoofdstuk 2 dient met name voor een beter begrip van het onderwerp van de lezer.

[12] Voorbeeld: De Wet Werk en Zekerheid (Wet van 14 juni 2014, *Staatsblad* 2014, 216) die betrekking heeft op regels omtrent de werkloosheidsuitkering. Hierover is veel discussie geweest tussen politiek, werkgeversorganisaties, vakbonden en maatschappij.
[13] *Kamerstukken II*, 1990/1991, 22 008, nrs. 1-2, pagina 25.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zal vervolgens de eerste deelvraag moeten worden beantwoord: *"Hoe en met welk(e) doel(en) is de sectorindeling tot stand gekomen?"* Deze vraag wordt beantwoord door de ontstaansgeschiedenis van de sectorindeling te beschrijven. Daarbij wordt duidelijk in hoeverre de wetgever een doel voor ogen heeft gehad met de sectorindeling en welk doel dit is. Het antwoord op deze deelvraag is essentieel om in de andere deelvragen te kunnen toetsen of het doel met de sectorindeling wordt bereikt. Deze deelvraag wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Vervolgens kan getoetst worden of de huidige wetgeving met betrekking tot de sectorindeling correspondeert met de geïdentificeerde doelen. Deze toetsing wordt verdeeld over twee hoofdstukken. Eerst zal de indelingsystematiek worden behandeld in hoofdstuk 4 en vervolgens wordt de premievaststelling belicht in hoofdstuk 5. De deelvraag in hoofdstuk 4 luidt: *"Hoe wordt bepaald bij welke sector een werkgever is aangesloten en is dit in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen van de sectorindeling?"* Om het antwoord op deze vraag te kunnen geven, worden de diverse aspecten die de indeling bepalen, besproken. Zo wordt duidelijk hoe elk aspect bijdraagt aan de uiteindelijke indeling. Door de wetgeving, jurisprudentie en literatuur in kaart te brengen kan per aspect worden beoordeeld of het doel van de wetgever wordt bereikt. Samengenomen zal dit tot een antwoord op de deelvraag leiden. De deelvraag in hoofdstuk 5 is: "*Hoe wordt het premiepercentage per sector vastgesteld en is dit in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen van de sectorindeling?"* Hier wordt onder andere belicht wie verantwoordelijk is voor de premievaststelling en hoe de premiepercentages zijn opgebouwd.

Elk hoofdstuk dat een deelvraag behandelt, sluit ik af met een tussenconclusie met een antwoord op de deelvraag. Als alle deelvragen zijn behandeld wordt in hoofdstuk 6 in de conclusie een antwoord gegeven op de hoofdvraag, waarbij ik tevens mijn aanbevelingen geef.

Hoofdstuk 2 De sectorindeling in hoofdlijnen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige wet- en regelgeving van de sectorindeling beknopt weergegeven. Allereerst wordt duidelijk gemaakt welke plek de sectorindeling inneemt in de financiering van de sociale verzekeringen. Vervolgens wordt kort beschreven welke gevolgen de sectorindeling heeft en ten slotte wordt uitgelegd hoe de indeling van werkgevers in sectoren werkt.

2.2 Plaats van de sectorindeling in de sociale verzekeringen: Financiering van de WW.

De sectorindeling neemt een belangrijke rol in bij de financiering van de WW. De WW biedt een werkloosheidsuitkering aan werkloze werknemers die voldoen aan de door de wet gestelde eisen. Op deze manier worden werknemers verzekerd voor de financiële gevolgen als zij werkloos raken. De werknemer is verzekerd bij het UWV.[14] Als de werknemer aan alle vereisten van de WW voldoet en hij werkloos is, heeft hij recht op de uitkering.[15] Het UWV beoordeelt of de werknemer daadwerkelijk recht heeft op de uitkering en indien dit het geval is, betaalt het UWV de uitkering uit.[16]

De financiering van deze uitkering is geregeld in de Wet financiering sociale verzekeringen.[17] De WW wordt via twee kanalen gefinancierd. De uitkeringen worden de eerste zes maanden gefinancierd door de sectorfondsen, die dit betalen met de geheven sectorpremie.[18] Na deze zes maanden wordt de WW betaald van middelen uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf).[19] Hiermee wordt de financiering van kortdurende werkloosheid en langdurige werkloosheid gescheiden. Werkgevers betalen de sectorpremie en de Awf-premie ter dekking van de uitgaven van deze fondsen.[20] Overheidswerkgevers vormen hier overigens een uitzondering op. Zij betalen voor hun overheidswerknemers een aparte premie.[21] Dit is de zogenoemde Ufo-premie die wordt gestort in het Uitvoeringsfonds voor de overheid.[22] Op deze wijze wordt voorkomen dat het werkloosheidsrisico tussen de overheid en het bedrijfsleven wordt verevend.[23] Overigens worden alle voorgenoemde fondsen beheerd door het UWV.[24]

---

[14] Op grond van artikel 99, WW.
[15] Op grond van artikel 15, WW en de overige artikelen van hoofdstuk 2, paragraaf 1 WW.
[16] Op grond van artikel 22, lid 4 WW.
[17] Zie hoofdstuk 3, paragraaf 4, afdeling 2 en 3, Wfsv.
[18] Artikel 104 Wfsv.
[19] Artikel 100 Wfsv.
[20] Zie hoofdstuk 3, afdeling 2, Wfsv.
[21] Artikel 24, Wfsv.
[22] Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4, afdeling 3, Wfsv.
[23] Van der Spek, *Cursus Belastingrecht (Premieheffing)*, Deventer: Kluwer 2014, par. 2.0.2.B.a.
[24] Op grond van artikel 93, 94 en 106 Wet Wfsv.

De Awf-premie is voor alle werkgevers gelijk en bedraagt in 2015 2,07% van het premieplichtig loon.[25] Het maximum premieloon bedraagt in 2015 € 51.976 per jaar.[26] Ingeval een werknemer een hoog loon geniet, waardoor aan het maximum premieloon wordt toegekomen, betaalt een werkgever dus hoogstens ongeveer € 1.000 per jaar voor die werknemer aan het Awf. De Ufo-premie bedraagt in 2015 0,78%.[27] De Awf-premie en de Ufo-premie zullen in dit onderzoek verder buiten beschouwing worden gelaten.

2.3 De sectorpremie

De premie die in de praktijk het meeste stof doet opwaaien is de sectorpremie. Voor de bepaling van de sectorpremie is het bedrijfs- en beroepsleven ingedeeld in 67 sectoren.[28] Elke sector omvat één of meer takken van bedrijf en beroep. Voor elke sector geldt een premie die is vastgesteld door het UWV.[29] Hiervoor is de goedkeuring vereist van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Indien de minister geen goedkeuring geeft, stelt hij zelf het percentage vast.[30] Voor de sectorfondsen vormt de sectorpremie de grootste inkomstenbron. Hogere werkloosheidslasten leiden derhalve tot hogere sectorpremies,[31] In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de vaststelling van het percentage van de sectorpremie voor de sectorfondsen. Sommige sectoren zijn opgedeeld in subgroepen hetgeen bij 7 sectoren leidt tot in totaal 24 subgroepen, waardoor in 2015 in totaal 84 verschillende premiepercentages bestaan.[32] Sector 52: Uitzendbedrijven is bijvoorbeeld verdeeld in de sectorgroepen uitzendbedrijven IA, uitzendbedrijven IIA, intermediaire diensten, uitzendbedrijven IB en IIB en detachering.[33] De premiepercentages kunnen zoals reeds in de inleiding gezegd behoorlijk verschillen per sector. Ook zijn de verschillen tussen verwante sectoren soms aanzienlijk. Dit komt voornamelijk omdat de werkloosheidslasten per sectorfonds kunnen verschillen. Een bedrijf dat houten meubels vervaardigt kan afhankelijk van de specifieke werkzaamheden namelijk in verschillende sectoren worden ingedeeld. Sector 6: Timmerindustrie, sector 7: Meubel- en orgelbouwindustrie of sector 8: Groothandel in hout, zagerijen, schaverijen en houtbereidingsindustrie zou van toepassing kunnen zijn. Deze sectoren kennen premiepercentages van respectievelijk 4,09%,

[25] Artikel 27 Wfsv en artikel 2 van de Regeling vaststelling premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag 2015.
[26] Artikel 17, lid 1, Wfsv juncto artikel 6 Regeling vaststelling premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag 2015.
[27] Artikel 31 Wfsv juncto artikel 4 van de Regeling vaststelling premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag 2015.
[28] Op grond van artikel 95, lid 1 Wfsv juncto artikel 5.1 Regeling Wfsv.
[29] Op grond van Artikel 28 lid 1 Wfsv.
[30] Artikel 28, lid 5, Wfsv.
[31] Zie bijlage IV van de Nota premievaststelling sectorfondsen 2015, UWV, p.20.
[32] Nota premievaststelling sectorfondsen 2015, UWV.
[33] Op grond van artikel 95, lid 1, Wfsv juncto artikel 3.6 Regeling Wfsv.

2,89% en 2,25%. Op jaarbasis kan dit bij een maximumpremieloon (€ 51.976[34]) een verschil van bijna € 1000 per werknemer betekenen. [35] Hieruit blijkt dat voor het bedrijf dat de houten meubels vervaardigt een financieel belang speelt ten aanzien van in welke sector het bedrijf wordt geplaatst.[36] Als het bedrijf 250 werknemers in dienst heeft, kunnen de jaarlasten € 250.000 verschillen. Om deze reden lijkt het mij een vereiste dat de wetgever zorgvuldig is met het opstellen van duidelijke en uitvoerbare regelgeving ten aanzien van deze indeling. Op deze wijze kunnen de uitvoerende instanties van de overheid namelijk zorg dragen voor een juiste toepassing van de sectorindeling, waardoor bijvoorbeeld dezelfde soort werkgevers op een gelijke manier worden behandeld.

2.4 De indeling van werkgevers in sectoren

De verschillende sectoren en sectoronderdelen worden in Bijlage 1 van de Regeling Wfsv uitgebreid beschreven. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de achtergrond hoe en met welk doel de wetgever tot deze sectoren is gekomen. In beginsel is elke werkgever van rechtswege aangesloten bij één van de 67 sectoren[37], waarbij hij in die sector wordt ingedeeld waartoe de werkzaamheden behoren die hij "*als werkgever doet verrichten*".[38] In de rechtspraak zijn deze bewoordingen van de wetgever verder uitgelegd.[39] De wetgever heeft ook rekening gehouden met werkgevers die werkzaamheden ontplooien die tot verschillende sectoren behoren. In dat geval is de werkgever van rechtswege aangesloten bij de sector die hoort bij de werkzaamheden waarvoor hij in de regel het grootste bedrag aan premieplichtig loon betaalt of vermoedelijk zal betalen.[40] Dit wordt ook wel sectoraansluiting genoemd. Een bank die ook schoonmakers in dienst heeft blijft hierdoor ingedeeld in sector 38: Banken, terwijl de schoonmaakwerkzaamheden behoren tot sector 18: Reiniging. Overigens kan van deze hoofdregel voor de sectoraansluiting worden afgeweken bij ministeriële regeling en kunnen andere regels en criteria worden gesteld voor de sectoraansluiting.[41] Voor de concernaansluiting is hiervoor bijvoorbeeld gebruik gemaakt.[42] In dat geval kunnen twee of meer werkgevers die juridisch gezien zelfstandige entiteiten zijn, maar tot een economische of organisatorische eenheid behoren, aangesloten zijn bij dezelfde sector.[43] Het kan ook voorkomen dat

[34] Artikel 17, lid 1, Wfsv juncto artikel 6 Regeling vaststelling premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag 2015.
[35] Nota premievaststelling sectorfondsen 2015, UWV.
[36] Ook Van Schendel beaamt dat dit financiële belang speelt in Th.J.M. van Schendel, 'Sectorindeling: betaalt de vervuiler?', *NTFRB* 2010, 19.
[37] De definitieve premies voor 2015 zijn kenbaar gemaakt in bijlage 1 en 2 van het Besluit vaststelling sectorpremies 2015.
[38] Artikel 96, lid 1, Wfsv.
[39] Zie paragraaf 4.3.2 voor een uitgebreide uitleg met betrekking hiertoe.
[40] Artikel 96, lid 2, Wfsv.
[41] Artikel 96, lid 3, Wfsv.
[42] Op grond van artikel 96, lid 3, Wfsv juncto artikel 5.4 Regeling Wfsv.
[43] P.G. Koch, *Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht*, artikelsgewijs commentaar op artikel 95 Wfsv, aant. 1.6, bijgewerkt tot 02-08-2010.

de werkzaamheden die een werkgever verricht niet worden genoemd in Bijlage 1 van de Regeling Wfsv en de werkgever daardoor dus niet direct in een sector ingedeeld kan worden. De niet beschreven werkzaamheden van de werkgever worden dan geacht in de sector thuis te horen die de werkzaamheden bevat die hier het best overeenkomen.[44] Dit is de zogenoemde assimilatiebepaling. Op de wijze waarop een werkgever wordt ingedeeld, de sectoraansluiting, concernaansluiting en de assimilatiebepaling wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

2.5 Samenvatting

Duidelijk is dat werknemers voor de werkloosheid verzekerd zijn bij het UWV. Het UWV financiert de WW-uitkeringen op twee manieren. Voor de eerste zes maanden komen de uitkeringen ten laste van de sectorfondsen en daarna worden de uitkeringen gefinancierd uit het Algemeen werkloosheidsfonds. De middelen uit de sectorfondsen dienen te worden opgebracht door de werkgevers die van rechtswege bij de desbetreffende sector zijn aangesloten. Meer WW-uitkeringen in een bepaalde sector betekent dus hogere lasten voor het sectorfonds. Dit sectorfonds wordt voornamelijk gefinancierd met de sectorpremie. Door verschillende werkloosheidscijfers tussen sectoren bestaan er aanzienlijke premieverschillen voor de sectorpremie. Dit leidt vervolgens tot een financieel belang voor bedrijven, namelijk indeling in een gunstige sector. Naar mijn mening dient mede door dit financiële belang de regelgeving met betrekking tot de sectorindeling duidelijk en uitvoerbaar te zijn.

In het volgende hoofdstuk zal worden stilgestaan bij het doel dat de wetgever met de sectorindeling voor ogen heeft gehad. In de hoofdstukken daarna zullen de in dit hoofdstuk genoemde facetten van de sectorindeling uitgebreider worden behandeld, zodat duidelijk wordt in hoeverre dit doel ook daadwerkelijk wordt bereikt.

[44] Op grond van artikel 96 ,lid 1, Wfsv juncto artikel 5.3 Regeling Wfsv.

Hoofdstuk 3 Historie & doel sectorindeling

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *"Hoe en met welk(e) doel(en) is de sectorindeling tot stand gekomen?"* Om een volledig antwoord op deze vraag te kunnen geven, zal de ontstaansgeschiedenis van de sectorindeling dienen te worden beschreven. De huidige sectorindeling is namelijk ondergebracht onder de Wfsv die sinds 1 januari 2006 in werking is getreden.[45] Deze sectorindeling is echter keer op keer overgenomen uit oudere regelgeving. Door ook deze oudere regelgeving te beschouwen wordt duidelijk waar de sectorindeling vanaf het eerste begin op gebaseerd is en welke doelen de wetgever met de sectorindeling voor ogen heeft gehad. Het antwoord op deze deelvraag is essentieel om de andere deelvragen te beantwoorden. Deze deelvragen toetsen immers of deze doelen worden bereikt.

De sectorindeling vormt de basis voor de financiering van een deel van de uitkeringen die worden verstrekt op grond van de werkloosheidswet. Dit hoofdstuk begint met een korte paragraaf over de historie van de financiering en uitvoering van de eerste werknemersverzekeringen. Vervolgens wordt de historie van de financiering en uitvoering van de Werkloosheidswet uiteengezet. Bij de uiteenzetting zal ook duidelijk worden wat het doel van de wetgever is geweest om gebruik te maken van de sectorindeling.

3.1 Financiering eerste werknemersverzekeringen

Zoals in de inleiding reeds is gezegd, dateert de eerste werknemersverzekering in Nederland, de Ongevallenwet van 1901. De wet verplichtte werkgevers hun werknemers te beschermen tegen de financiële schade van een bedrijfsongeval.[46] De vraag was hoe deze verzekering gefinancierd diende te worden. Er ontstond een dualistisch stelsel. De Rijksverzekeringsbank werd het uitvoeringsorgaan van de verzekering en had de regie over de beoordeling van de claim van de werknemer en de uitkeringsverstrekking. In beginsel beheerde de Rijksverzekeringsbank, die onder een Raad van Toezicht stond, ook de premies. Onder voorwaarden konden werkgevers er echter voor kiezen zelf het risico van de schade bij bedrijfsongevallen te dragen of dit risico onder te brengen bij de Centrale Werkgevers Risicobank.[47] Deze dualistische structuur was ook terug te vinden bij de Ziektewet die in 1930 in werking trad. De werkgever kon kiezen voor een uitvoering door de Raden van Arbeid of door zogenoemde bedrijfsverenigingen. De Raden van Arbeid vormden een uitvoerend orgaan van de Rijksverzekeringsbank die vooral werden belast met het berekenen en invorderen van de premies en

[45] Wet van 16 december 2004, *Stb*. 2004, 36.
[46] P. Kerklaan, 'De lange houdbaarheid van de ongevallenwet in Nederland 1901-1967', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2006-3, p. 67.
[47] P. Kerklaan, 'De lange houdbaarheid van de ongevallenwet in Nederland 1901-1967', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2006-3, p. 67-69.

het verschaffen van de benodigde informatie voor de Rijksverzekeringsbank.[48] De bedrijfsverenigingen waren erkende verenigingen van werkgevers en werknemers, die een deel van de uitvoering van sociale zekerheid als taak toegewezen kregen.[49] Deze bedrijfsverenigingen kregen later ook een uitvoerende taak bij de Werkloosheidswet.

3.2 Invoering Werkloosheidswet en de Organisatiewet sociale verzekeringen 1952

In 1949 werden het sociale zekerheidsstelsel in Nederland uitgebreid met de Werkloosheidswet.[50] De wet verving het nooit ingevoerde buitengewoon besluit Werkloosheidsverzekering.[51] De wet trad op 1 november 1949 gedeeltelijk in werking, waardoor een verzekering tegen onvrijwillige werkloosheid vanaf dat moment een feit was.[52] Uiteindelijk ging de wet per 1 juli 1952 volledig van kracht.[53]

Inmiddels bestond er voor de uitvoering van de sociale verzekeringen een groot aantal uitvoeringsorganen. De uitvoeringsstructuur van deze verzekeringen was immers ook verspreid over verschillende wetten. Dit kwam de uniformiteit van de uitvoering niet ten goede.[54] Daarnaast leidde het eerder aangehaalde dualistische stelsel waarbij de werkgever voor de uitvoering van de Ziektewet kon kiezen tussen de Raden van Arbeid en de bedrijfsverenigingen tot veel onduidelijkheid.[55] Mede naar aanleiding van de invoering van de Werkloosheidswet en door onvrede na de Tweede Wereldoorlog over deze niet-uniforme uitvoeringsorganisatie leidde dit in 1952 uiteindelijk tot de vaststelling van een nieuwe wet, die uniformiteit beoogde te brengen in de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen: De Organisatiewet sociale verzekering (de Osv 1952).[56]

Bij de uitvoering van de Werkloosheidswet werd gebruik gemaakt van het beginsel van functionele decentralisatie.[57] De uitvoering zou namelijk komen te liggen bij de eerder genoemde bedrijfsverenigingen die elk de uitvoering voor een bedrijfstak zouden beheren. Afhankelijk van de

[48] Uitgave van de Rijksverzekeringsbank. *Vijf en zestig jaren sociale verzekering 1901-1966*, Rijksverzekeringsbank: Amsterdam, 1966, p.9.
[49] K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', p.2
[50] Wet van 9 september 1949, *Stb*. 1949, 423.
[51] Buitengewoon Besluit van 8 september 1944, *Stb*. E 72.
[52] Koninklijk Besluit van 17 oktober 1949, *Stb*. 1949, 465.
[53] Koninklijk Besluit van 30 oktober 1951, *Stb*. 1951, 423.
[54] Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden mr. C.W.M. Van Ballegooijen in zijn conclusie van 4 november 2008 inzake zaaksnr. 08/01602.
[55] K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', p.2
[56] Wet van 12 juni 1952, *Stb*. 1952, 344. Ingevolge het KB's van 18 juli 1952, *Stb*. 1952, 418 en van 10 december 1952, *Stb*. 624 trad de wet op 1 augustus 1952 gedeeltelijk en op 1 januari 1953 volledig in werking.
[57] *Advies inzake de regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen* (advies van 17 juni 1994, SER 94/09), Den Haag: SER 1994, p.17.

werkzaamheden van een werkgever werd deze van rechtswege (dus verplicht) aangesloten bij één van de bedrijfsverenigingen.[58] De verschillende onderdelen van het bedrijfs- en beroepsleven werden op grond van artikel 3 Osv 1952 vastgesteld in de zogenoemde indelingsbeschikking.[59] In eerste instantie zouden vrije bedrijfsverenigingen in het leven worden geroepen, die onder het bestuur van het Algemeen werkloosheidsfonds zouden komen te staan. De Osv 1952 legde de uitvoering echter bij de eerder genoemde bedrijfsverenigingen die reeds bestonden krachtens de Ziektewet. De ongeveer 40 bestaande (vrije) bedrijfsverenigingen werden hierbij wel vervangen door 26 vakbedrijfsverenigingen.[60] Later werd dit aantal nog verder teruggebracht, waardoor uiteindelijk achttien bedrijfsverenigingen plus één 'restvereniging' bestonden.[61] De bedrijfsverenigingen kregen een publiekrechtelijke status, hadden wettelijke taken en bevoegdheden en bezaten een grote mate van autonomie en beleids- en beoordelingsvrijheid bij de uitvoering van de sociale verzekeringen.[62] De nieuwe bedrijfsverenigingen waren belast met de uitvoering van de Ziektewet en de Werkloosheidswet.[63] De uitvoering van de ongevallenwetten, invaliditeitswet, ouderdomswet en de toeslagenwetten, Noodwet-Kinderbijslagwet kleine zelfstandigen en de Noodwet-Ouderdomsvoorziening bleef in eerste instantie nog in handen van de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid, maar de intentie was dat de bedrijfsverenigingen op den duur alle sociale zekerheidsverzekeringen gingen uitvoeren.[64]

Het bestuur van de bedrijfsverenigingen werd gevormd door werkgevers en werknemers, waarbij beide groepen evenveel zeggenschap hadden.[65] Ook had de bedrijfsvereniging een administratie die de feitelijke taken uitvoerde, zoals het verstrekken van de uitkeringen en het begeleiden en controleren van de personen die een beroep deden op de uitkeringen. Om de bedrijfsverenigingen

[58] Artikel 7, eerste lid, Osv 1952, luidde: "Voor zover van de in artikel 2, eerste lid, onder a tot en met e, genoemde takken van verzekering is opgedragen aan bedrijfsverenigingen, is een werkgever ten behoeve van de uitvoering dier verzekeringen van rechtswege aangesloten bij die bedrijfsvereniging, welke haar werking uitstrekt over het onderdeel van het bedrijfs- en beroepsleven, waartoe de werkzaamheden behoren, welke hij doet verrichten.

[59] Beschikking van Staatssecretaris van Sociale Zaken van 8 december 1952, nr. 6888, *Stcrt.* 1952, nr. 242

[60] 08.046 Raad van Beroep in het Arrondissement Roermond (Regionaal Historisch Centrum Limburg), 'Inventaris, 1.2 Organisatie van de sociale verzekering' *archieven.nl,* 21-01-2015, www.archieven.nl

[61] *Kamerstukken II*, 1992/1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 343 (verwijzing naar Parlementaire Enquete Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, rapport van de commissie)

[62] *Advies inzake de regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen* (advies van 17 juni 1994, SER 94/09), Den Haag: SER 1994, p.17.

[63] Zie voor een uitgebreide taakomschrijving van de bedrijfsverenigingen: *Advies inzake de regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen* (advies van 17 juni 1994, SER 94/09), Den Haag: SER 1994, p.17-20.

[64] H. Bekke & N. M. van Gestel, *Publiek verzekerd: voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2004, pagina 20.

[65] J. Kaak, *Inventaris van het archief van de bedrijfsvereniging voor vervoer 1949 – 1997 nummer archiefinventaris: 2.15.51*, Den Haag: Nationaal Archief 2004, p.7

effectief te ontlasten in hun administratie ten aanzien van de sociale verzekeringen werd in 1952 tevens het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) opgericht. Het GAK kon zo centrale administratietaken overnemen van de bedrijfsverenigingen. Uiteindelijk droegen 13 van de 19 bedrijfsverenigingen hun administratie over aan het GAK.[66] De bedrijfsverenigingen kwamen onder toezicht van de Sociale Verzekeringsraad (SVR) te staan. De SVR moest ook dienst doen als adviesorgaan aan de regering inzake de sociale verzekeringen.

De Werkloosheidswet kende vanaf het begin een tweeledig karakter en werd in twee delen gefinancierd. Voor de eerste periode[67] van werkloosheid werd de werknemer verzekerd door een wachtgeldverzekering die werd gefinancierd uit de wachtgeldfondsen (voorlopers van huidige sectorfondsen). De bedrijfsverenigingen beheerden deze wachtgeldfondsen en bepaalden de hoogte van de premie voor het wachtgeldfonds die de bij de bedrijfsvereniging aangesloten werkgevers en werknemers dienden te betalen. Deze premie kon dus per bedrijfsvereniging of bedrijfstak verschillen.[68] Indien de werkloosheid langere tijd aanhield, volgde aansluitend voor de volgende periode op de wachtgeldverzekering een werkloosheidsverzekering die werd gefinancierd uit het Algemeen werkloosheidsfonds.[69] Het Awf werd gefinancierd uit een premie die voor alle werkgevers en werknemers, ongeacht tot welke bedrijfsvereniging zij behoorden, even hoog was. De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid bepaalde de hoogte van deze premie, na overleg met het bestuur van het Awf.[70] Dit onderscheid werd gemaakt, omdat men ervan uitging dat werkloosheid meestal van korte duur was. Deze korte periode kon worden beschouwd als een periode van minder vraag naar arbeid in het bedrijf of de bedrijfstak. De wetgever stelde dat de werknemer zich in de regel verbonden zou blijven voelen met de bedrijfstak en na afloop van de werkloosheid zou terugkeren in de bedrijfstak. Men redeneerde dat naarmate de werkloosheid langer duurde, de band met de bedrijfstak minder werd en de werkloosheid minder samenhing met de bedrijfstak. Voor dit type werkloosheid was de werkloosheidsverzekering bedoeld.[71] Dit onderscheid zien we ook terug in de huidige sectorindeling. Immers, de eerste zes maanden van de WW-uitkering worden gefinancierd uit een

[66] *Advies inzake de regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen* (advies van 17 juni 1994, SER 94/09), Den Haag: SER 1994, p.17

[67] Opmerking: De duur van de wachtgelduitkering bedroeg in eerste instantie 48 dagen en de duur van de werkloosheidsuitkering 78 dagen, maar deze duur is in de loop van de tijd meerdere malen gewijzigd.

[68] Afdeling Werkloosheidsverzekering en Wachtgeldregelingen van het Ministerie van Sociale Zaken, Gids: 'De Werkloosheidswet', 's Gravenhage: Stichting van den Arbeid 1952, p. 18 (Gids)

[69] Nota UWV: *Juninota 2012 ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2012-2013,* Amsterdam: UWV 2012, p.69.

[70] Afdeling Werkloosheidsverzekering en Wachtgeldregelingen van het Ministerie van Sociale Zaken, Gids: 'De Werkloosheidswet', 's Gravenhage: Stichting van den Arbeid 1952, p. 18 (Gids)

[71] Afdeling Werkloosheidsverzekering en Wachtgeldregelingen van het Ministerie van Sociale Zaken, Gids: 'De Werkloosheidswet', 's Gravenhage: Stichting van den Arbeid 1952, p. 5-6.

sectorfonds waarvan de middelen worden opgebracht door de sectorpremie en vervolgens wordt de werkloosheid gefinancierd uit het nog bestaande Awf.[72]

Bij de invoering van de Werkloosheidswet bestond dus al een premiedifferentiatie naar bedrijfstak. De reden hiervoor was dat de opvatting bestond dat de werkloosheid in de eerste periode nauw verband hield met de bedrijfstak waar de werknemer had gewerkt en dat de bedrijfstak daarom de zorg voor de uitkering diende te dragen. Hiermee werd een zorgverplichting van de werkgever voor de werknemer gecreëerd. Dit paste goed bij de uitbreiding van overige sociale zekerheid in deze tijd in Nederland.

3.3 Van bedrijfsverenigingen naar de sectorindeling

3.3.1 Parlementaire enquete 1993

De Osv 1952 vormde uiteindelijk de basis voor een organisatiestructuur die tot midden jaren negentig standhield.[73] In de loop van de eeuw was het sociale zekerheidsstelsel in Nederland echter flink uitgebreid. Eind jaren tachtig ontstond twijfel of de uitvoering ten aanzien van de sociale werknemersverzekeringen voldoende functioneerde. De Algemene Rekenkamer kwam in 1992 met de conclusie dat het toezicht van de SVR op de uitvoering onvoldoende was. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de Tweede Kamer een onderzoek naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen instelde. De Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (de commissie Buurmeijer) rapporteerde in 1993 aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding van het rapport en het debat in de Tweede Kamer werden uiteindelijk drie moties aangenomen. Daarin werd benadrukt dat (1) het toezicht op de uitvoering onafhankelijk diende te worden. (2) de sociale partners geen verantwoordelijkheid meer mochten dragen voor de beoordeling van claims op een arbeidsongeschiktheidsverzekering, (3) de uitvoering regionaal in plaats van per bedrijfstak georganiseerd diende te worden en (4) dat het verstrekken van een uitkering en de bemiddeling naar arbeid zo veel mogelijk via één loket dienen plaats te vinden.[74]

3.3.2 Osv 1995

Als uiteindelijk gevolg van de parlementaire enquête, trad per 1 januari 1995 een tijdelijke nieuwe organisatiewet voor de sociale verzekeringen in: de Osv 1995.[75] Een van de belangrijkste wijzigingen die de wet doorvoerde was de scheiding van bestuur en uitvoering. Dit betekende dat de uitvoerende

[72] Op grond van artikel 100 en artikel 104 Wfsv.
[73] K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', p.2.
[74] K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', p.4.
[75] Wet van 27 oktober 1994, *Stb*. 1994, 790.

taak van de bedrijfsverenigingen ten aanzien van de sociale verzekeringen werd overgedragen aan door de minister van SZW erkende onafhankelijke uitvoeringsinstellingen, zogenaamde uvi's.[76] Hoewel de bedrijfsverenigingen enkele bestuurlijke taken behielden, vormde dit een grote uitholling van hun functie en luidde dit ook de latere afschaffing van de bedrijfsverenigingen in.[77] De aansluiting van werkgevers bij een bedrijfsvereniging werd geregeld in artikel 64 e.v. Osv 1995 en bleef praktisch ongewijzigd: *"Een werkgever is van rechtswege aangesloten bij de bedrijfsvereniging die haar taak uitoefent voor één of meer onderdelen van het bedrijfs- en beroepsleven waartoe de werkzaamheden behoren die hij als werkgever doet verrichten."*[78] Deze indeling bepaalde dus nog steeds voor werkgevers bij welke bedrijfsvereniging zij waren aangesloten en aan welk wachtgeldfonds premies dienden te worden betaald. Indien een werkgever het niet eens was met de aansluiting bij een bepaalde bedrijfsvereniging, kon de werkgever hiervoor terecht bij het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) die was belast met de beslechting van geschillen hieromtrent.

3.3.2 Osv 1997: afschaffing bedrijfsverenigingen en intreding sectorindeling

De Osv 1995 was uiteindelijk slechts twee jaar van kracht[79], omdat op 1 maart 1997 de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 in werking trad.[80] Hiermee werden de bedrijfsverenigingen opgeheven en werden de taken van de bedrijfsverenigingen overgedragen aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv).[81] De Lisv nam ook de taken over van het Tica. Met het vervallen van de bedrijfsverenigingen, diende werkgevers op een andere manier te worden onderverdeeld voor de eerder genoemde "wachtgeldverzekering". De wetgever was van plan om werkgevers in plaats van een verdeling onder de bedrijfsverenigingen in te delen in zes of acht sectoren.[82] Uiteindelijk werden werkgevers op grond van het advies van het Tica echter ingedeeld in 38 sectoren, waarbij de indeling gebaseerd was op de risicogroepen zoals deze door de bedrijfsverenigingen waren vormgegeven voor de verschillende wachtgeldfondsen. In de wetsgeschiedenis zegt de wetgever hierover het volgende: *" (…) Voor de indeling van het bedrijfsleven wordt de structuur van de huidige risicogroepen voor de wachtgeldfondsen WW overgenomen. De onderdelen van het bedrijfsleven die thans onder het werkingsgebied van een risicogroep vallen, vormen dan een sector van het bedrijfsleven. Momenteel*

[76] K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', p.4.
[77] Voor een nadere uitleg over hoe de uitvoeringsstructuren van de sociale verzekeringen er onder de Osv 1995 uitzag, zie: H. Bekke & N. M. van Gestel, *Publiek verzekerd: voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2004, pagina 45-46.
[78] Artikel 64, eerste lid , Osv 1995.
[79] Artikel 67 Invoeringswet Orgsanisatiewet sociale verzekeringen 1997.
[80] Wet van 26 februari 1997, *Stb*. 1997, 96.
[81] J. Kaak, *Inventaris van het archief van de bedrijfsvereniging voor vervoer 1949 – 1997 nummer archiefinventaris: 2.15.51*, Den Haag: Nationaal Archief 2004, p.7.
[82] ANP, 'Tica wil andere sectorindeling bedrijfsleven', Reformatorisch Dagblad 22 augustus 1996, p.6.

bestaan er 18 wachtgeldfondsen WW met daarbinnen in totaal 38 risicogroepen. Deze indeling betekent dus dat er 38 sectoren ontstaan. (…)".[83]

De minister geeft in de bovenstaande memorie van toelichting aan dat de indelingsbeschikking bij bedrijfsverenigingen vooral het resultaat was van historische en bedrijfsorganisatorische factoren. Daarnaast is met betrekking tot de indeling door de wetgever ook rekening gehouden met de werkingssfeer van andere voorzieningen of organisaties, zoals CAO's en pensioenregelingen. Hierdoor werden concurrentievoordelen tussen concurrerende bedrijven als gevolg van een andere sectorpremie voorkomen. Soortgelijke bedrijven werden dus in dezelfde groep met dezelfde premie voor het wachtgeldfonds ingedeeld en tussen die soortgelijke bedrijven bestonden op dit vlak dus ook geen concurrentievoordelen. De minister sluit dus op advies van het Tica aan bij de indeling van de risicogroepen van de bedrijfsverenigingen, omdat aan deze indeling historische en bedrijfsorganisatorische factoren ten grondslag hebben gelegen en dit in het belang van de concurrentieneutraliteit is. Naar mijn mening vormt de concurrentieneutraliteit een valide reden om aan te sluiten bij de reeds bestaande indeling. Het lijkt mij namelijk onwenselijk dat verwante werkgevers met bijvoorbeeld eenzelfde CAO te maken krijgen met grote premieverschillen. Dit zou druk kunnen zetten op de CAO afspraken. Op de exacte historische en bedrijfsorganisatorische factoren van de indeling gaat de minister niet in en dit verbaast mij. De minister kiest nu voor de gemakkelijke weg door de reeds bestaande indeling over te nemen. Aangezien de grondslag van de indeling naar bedrijfsverenigingen van 1952 dateert, was dit mijn inziens een geschikt moment om kritisch te bekijken of deze indeling nog wel in het tijdsgewricht paste.

De Regeling indeling van het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren stelde de verschillende sectoren vast.[84] De werkgevers waren nu in plaats van bij een bedrijfsvereniging aangesloten bij een sector op dezelfde manier als voorheen: *"Een werkgever is van rechtswege aangesloten bij de krachtens artikel 51 vastgestelde sector waartoe de werkzaamheden behoren die hij als werkgever doet verrichten."*. [85]

In 1998 werd een belangrijke wijziging doorgevoerd bij de Werkloosheidswet. De wachtgeldperiode was sinds de invoering van de Werkloosheidswet al verlengd, maar deze werd per 1 januari 1998 verlengd van 13 weken naar zes maanden.[86] Dit betekende dat de werkloosheidslasten voor een groter deel bij de sectoren kwamen te liggen. De reden hiervoor was om werkgevers op landelijk niveau te

[83] *Kamerstukken II,* 1995/1996, 24 877, nr. 3, p. 13-14 (MvT).
[84] Op grond van artikel 51 Osv 1997 en Beschikking van Staatssecretaris van Sociale Zaken van 25 februari 1997, SV/UB/97/0807, *Stcrt*. 1997, nr. 41.
[85] Artikel 52, eerste lid, Osv 1997.
[86] *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 726, nr. 5 (NV II)

prikkelen om actief bij te dragen om de werkloosheid terug te dringen. In de nota naar aanleiding van het verslag staat het volgende: "(…)*Het idee daarachter is dat werkgevers op sectorniveau eerder dan op landelijk niveau geprikkeld worden om tot initiatieven te komen om de instroom in de werkloosheid terug te dringen.(…)".*[87] Daarnaast werden ook de kosten van de werkloosheid van een werknemer die korter dan 26 weken werkzaam was geweest in de sector op de sector verhaald. Met andere woorden, de sector ondervond zelf de gevolgen als het niet actief voorkwam dat ook werknemers die pas kort in dienst waren werkloos raakten. Hierover staat in de nota naar aanleiding van het verslag het volgende: *"(…)Het kabinet acht beperking van de instroom van groot belang. Juist vanuit het belang van de beperking van de instroom is het ongewenst dat werknemers die korter dan 26 weken in de sector werkzaam zijn, ontslagen kunnen worden zonder dat de sector daarvan de gevolgen draagt. (…) De band tussen sector en werknemer is minder hecht dan in de tijd dat de bedrijfsverenigingen nog bestonden. Bij de afweging tussen het toerekenen van de kosten van de ontslagbeslissing aan ofwel de sector ofwel het landelijk collectief, kiest het kabinet ervoor de kosten toe te rekenen aan de sector (…)".*[88]

Uit de bovenstaande toelichting blijkt duidelijk dat de wetgever wilde dat de sectoren opdraaiden voor de kosten van de werkloosheid in de eerste zes maanden. De instroom in de WW neemt immers toe door de ontslagbeslissing die in de sector wordt gemaakt. Ook voor werknemers die kort in dienst waren geweest was dit blijkbaar altijd al de manier die de wetgever voor ogen had. Wegens uitvoertechnische problemen, werd hieraan echter nu pas toegekomen, nu alle wachtgeldfondsen werden beheerd door een centraal overheidsorgaan in plaats van door de bedrijfsverenigingen. Uit de bewoordingen van de wetgever blijkt duidelijk dat de wetgever de financiële lasten voor de eerste zes maanden van de werkloosheid wil leggen bij de sector. Dit komt in feite neer op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit beginsel wordt in de fiscaliteit veel gebruikt bij milieubelastingen.[89] Dit houdt in dat de kosten van een voorziening (in dit geval de werkloosheidsuitkering) worden afgewenteld op de vervuiler (in dit geval de sector waar de ontslagbeslissing wordt genomen). Het doel achter het vervuiler betaalt principe is dat de werkgevers hun gedrag aanpassen, waarmee wordt bereikt dat de vervuiling (instroom in de WW) uiteindelijk wordt gereduceerd.[90]

[87] *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 726, nr. 5 (NV II)
[88] *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 726, nr. 5 (NV II)
[89] Het vervuiler betaalt principe speelt bijvoorbeeld een rol bij de BPM bij personenauto's blijkt uit de Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 9 juni 2009, *Kamerstukken II,* 2008/2009, 31 492, nr. 15.
[90] Voor meer informatie over het vervuiler betaalt principe zie: H.R.J. Vollebergh, 'Pigou en zo. Over belastingen als milieubeleidsinstrument in Nederland' in: Caminada, C.L.J. e.a., *Belasting met beleid*, Den Haag: SDU 2007, pag. 2 en R.E.C.M. Niessen 'De vervuiler betaalt of het beginsel van de bevlogen belastingheffing', *NTFR* 2008/1362 (opinie).

In het tijdsgewricht is het niet opmerkelijk dat het beginsel van vervuiler betaalt wordt aangehaald. Het sociale zekerheidsstelsel was in de loop der jaren namelijk flink uitgebreid en de nadruk had nooit zozeer gelegen op de bestrijding van de kosten die dit sociale zekerheidsstelsel met zich meebracht.[91] In de jaren negentig kwam de nadruk veel meer te liggen op deze kostenbestrijding.[92] Mijn inziens vormt de aanwezigheid van het vervuiler betaalt principe een grote verandering ten aanzien van de situatie bij de invoering van de werkloosheidswet. Weliswaar bestond daar ook een premiedifferentiatie per bedrijfstak, maar deze was veel meer gelegen in de reden dat er een verbondenheid tussen werknemer en bedrijfstak werd geacht te bestaan en er derhalve een zorgplicht bestond. Dit had dus niet zozeer een doel, zoals het vervuiler betaalt principe het doel heeft tot bestrijding van de kosten.

3.3.4 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Per 1 januari verviel de Osv 1997.[93] In plaats daarvan werd de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen ingevoerd.[94] De bepalingen over de indeling van het bedrijfs- en beroepsleven naar sectoren werd ondergebracht onder de Werkloosheidswet: *"De ministeriële regeling waarbij het bedrijfs- en beroepsleven wordt ingedeeld op grond van artikel 51, eerste lid, van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, geldt met ingang van de datum van inwerkingtreding van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen als een regeling op grond van artikel 97k van de Werkloosheidswet.".* [95] Inhoudelijk wijzigde er weinig voor de sectorindeling.

Het nieuwe artikel 97k WW luidde:

> *"1. Onze Minister deelt het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren in, waarbij elke sector één of meer takken van bedrijf of beroep of gedeelten daarvan omvat, nadat hij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen in de gelegenheid heeft gesteld daarover advies uit te brengen.*
>
> *2. Onze Minister kan een sector als bedoeld in het eerste lid indelen in sectoronderdelen, waarbij elk sectoronderdeel de bedrijfsactiviteiten van één of meer werkgevers omvat.*
>
> *3. Indien Onze Minister een sector in sectoronderdelen heeft ingedeeld, stelt het Uitvoeringinstituut werknemersverzekeringen ten aanzien van elke bij de betrokken sector aangesloten werkgever vast bij welk sectoronderdeel de werkgever behoort of bij welk sectoronderdeel de werkzaamheden die hij doet verrichten, behoren."*

---

[91] Zie bijvoorbeeld: P. Kerklaan, 'De lange houdbaarheid van de ongevallenwet in Nederland 1901-1967', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2006-3, p. 65 en K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', p.3.

[92] Zie bijvoorbeeld het advies van de SER inzake werken aan zekerheid, waarbij het vervuiler betaalt principe als instrument wordt genoemd bij de premiedifferentiatie: *Advies inzake werken aan zekerheid* (advies van 20 juni 1997, SER 97/05), Den Haag: SER 1997, p.42.

[93] Artikel 2 van de Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

[94] Wet van 29 november 2001, *Stb*. 2001, 624.

[95] Artikel 25, tweede lid, Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

De werkgever was nog steeds van rechtswege aangesloten bij een sector: *"Een werkgever is van rechtswege aangesloten bij de op grond van artikel 97k vastgestelde sector waartoe de werkzaamheden behoren die hij als werkgever doet verrichten.".* [96]

Zoals ook al blijkt uit artikel 97k WW was er tevens een nieuw uitvoeringsinstituut: het UWV. Het UWV nam dan ook de taken over van het Lisv.[97] Het UWV kwam per 1 januari 2002 tot stand door de samenvoeging van de vroegere uitvoeringsinstanties, waaronder onder andere de bedrijfsvereniging detailhandel en ambachten (DETAM) en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK).[98] Tot en met 2005 inde UWV ook premies, maar sinds 1 januari 2006 worden alle premies voor de sociale verzekeringswetten geïnd door de Belastingdienst.[99]

3.3.5 Wfsv

Per 1 januari 2006 trad de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) in werking.[100] Deze wet is nu nog steeds van kracht. Eén van de belangrijkste doelstellingen van de invoering van deze wet was het terugdringen van de hoeveelheid bestaande regelgeving inzake de sociale verzekeringen.[101] Alle wettelijke bepalingen ten aanzien van de heffing van werknemersverzekeringen, waaronder de indeling van het bedrijfs- en beroepsleven, werden ondergebracht onder de Wfsv. Het vaststellen van de aansluiting van werkgevers bij sectoren werd een taak van de Belastingdienst in plaats van het Uwv. Dit sloot aan bij de nieuwe functie van de Belastingdienst om de premies van de volks- en werknemersverzekeringen te innen. Het Uwv bleef fondsbeheerder en behield een adviesfunctie richting de minister ten aanzien van de indeling van het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren.[102]

Het nieuwe artikel 95 Wfsv luidde:

> *"1. Bij regeling van Onze Minister, na overleg met Onze Minister van Financiën en nadat hij het UWV in de gelegenheid heeft gesteld daarover advies uit te brengen, wordt het bedrijfs- en beroepsleven ingedeeld in sectoren, waarbij elke sector één of meer takken van bedrijf of beroep op gedeelten daarvan omvat en kan een sector worden onderverdeeld in sectoronderdelen, waarbij elk sectoronderdeel de bedrijfsactiviteiten van één of meer werkgevers omvat.*

[96] Artikel 97l, eerste lid, WW.
[97] Op grond van artikel 9 Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
[98] H. Bekke & N. M. van Gestel, *Publiek verzekerd: voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2004, pagina 189 e.v.
[99] *Kamerstukken II*, 2004/2005, 30 130, nrs. 1-2, p. 5.
[100] Wet van 16 december 2004, *Stb*. 2004, 36
[101] *Kamerstukken II,* 2003/2004, 29 531, nr. 8, p. 12. (Invoeringswet Wfsv),
[102] *Kamerstukken II*, 2003/2004, 29 529, nr. 3, p. 91 (MvT).

2. Indien een sector in sectoronderdelen is ingedeeld, stelt de inspecteur ten aanzien van elke bij de betrokken sector aangesloten werkgever bij voor bezwaar vatbare beschikking vast bij welk sectoronderdeel de werkgever behoort of bij welk sectoronderdeel de werkzaamheden die hij doet verrichten, behoren."

De wetgever zegt in de toelichting op dit artikel met betrekking tot de sectorpremie het volgende: "(…) *Met deze financiële prikkel wordt beoogd de vermijdbare werkloosheid terug te dringen en om sectorale initiatieven hiertoe te stimuleren. Daarnaast is de sectorindeling van belang voor de branchegewijze premiedifferentiatie van de WAO en voor regelingen in de privaatrechtelijke sfeer (CAO, pensioenen), aangezien deze regelingen vaak de werkingssfeer van de sector-indeling volgen. De functie en de inhoud van de sectorindeling wijzigt niet.".* [103]

Het eerder besproken beginsel dat de vervuiler betaalt, zien we ook terug in de bovenstaande memorie van toelichting. Ook blijkt duidelijk dat de zogenoemde prikkelfilosofie aan de regelgeving van de sectorindeling ten grondslag ligt. Dit houdt in dat aan de sector de prikkel wordt gegeven om de vermijdbare werkloosheid zo veel mogelijk terug te dringen, waardoor de instroom in de WW wordt verkleind en de uitstroom van de WW wordt vergroot.[104] Daarnaast blijkt dat een nevendoel van de sectorindeling is dat dit goed aansluit bij de premiedifferentiatie naar branches voor de WAO en andere regelingen, omdat deze regelingen vaak de werkingssfeer van de sectorindeling volgen. Hier ga ik verder niet op in, omdat ik mij in de probleemstelling beperk tot de gestelde doelen van de sectorindeling voor de sectorpremie van de Werkloosheidwet.

Op grond van de Wfsv worden de verschillende sectoren vastgesteld in de Regeling Wfsv. Uit de toelichting op de Regeling Wfsv blijkt dat de wetgever geen materiële wijzigingen heeft beoogd ten opzichte van de Regeling indeling van het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren: *"(…) De bijlage bij de regeling komt in de plaats voor de bijlage bij de Regeling indeling van het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren. (…) Het is niet de bedoeling om materiële wijzigingen aan te brengen in de sectorindeling.*(…)".[105] Ook de aansluiting van werkgevers bij een sector is in de Wfsv hetzelfde gebleven: *"Een werkgever is van rechtswege aangesloten bij de op grond van artikel 95 vastgestelde sector waartoe de werkzaamheden behoren die hij als werkgever doet verrichten.".*[106]

3.4 Van 38 sectoren naar 67 sectoren

Uit de memorie van toelichting blijkt dat in eerste instantie 38 sectoren worden ingesteld, omdat de systematiek van de bedrijfsverenigingen is overgenomen en daarbinnen 18 wachtgeldfondsen met 38

[103] *Kamerstukken II*, 2003/2004, 29 529, nr. 3, p. 91 (MvT).
[104] S.P. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2001, p. 206.
[105] Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden mr. C.W.M. Van Ballegooijen in zijn conclusie van 4 november 2008 inzake zaaksnr. 08/01602.
[106] Artikel 96, eerste lid, Wfsv.

risicogroepen bestaan.[107] Duidelijk is dat voor de invoering van de genoemde risicogroepen in het verleden een grote rol was weggelegd voor de bedrijfsverenigingen en dus de hierbij aangesloten werkgevers. Met het verdwijnen van de bedrijfsverenigingen lijkt deze invloed van werkgevers inmiddels te zijn verdwenen. Thans ligt de beslissingsbevoegdheid van de indeling in sectoren immers bij de Minister van SZW, nadat hij heeft overlegd met de Minister van Financiën en het UWV.[108] In ieder geval bestaan er momenteel 67 sectoren. De redenen van de wetgever voor deze uitbreiding zijn uiteenlopend.

Als begin 1997 de Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren in werking treedt bestaan er inmiddels al 18 wachtgeldfondsen met in totaal 55 risicogroepen.[109] Zoals eerder gezegd, volgde de wetgever het advies van het Tica op en sloot zij voor de sectorindeling aan bij de risicogroepen. Dit betekende dat er 55 sectoren ontstonden. Een maand later, op 27 maart 1997, kwam er al een uitbreiding van de bestaande regeling en werden 5 sectoren toegevoegd, omdat het Bestuur van de bedrijfsvereniging Bouwnijverheid had besloten tot een uitbreiding van het aantal risicogroepen.[110] De aanleiding hiervoor was de wens van de betrokken CAO partijen over de vorming van afzonderlijke sectorraden na invoering van de Osv 1997. Bouwnijverheid werd omgedoopt tot bouwbedrijf en de sectoren schildersbedrijf, stukadoorsbedrijf, dakdekkerbedrijf, mortelbedrijf en steenhouwerbedrijf werden toegevoegd. Op 23 december 1997 werden nogmaals zes sectoren toegevoegd, maar waarbij tevens twee overheidssectoren, namelijk 36 en 37 kwamen te vervallen.[111] Dit was het gevolg van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) waardoor overheidswerknemers voor de uitvoering van de WAO onder de werknemersverzekeringen kwamen te vallen. Hiervoor was vereist dat de overheid ook in sectoren werd opgedeeld. Op het advies van het Lisv werd de overheid in zes sectoren opgedeeld. Op 14 december 1998 werden sector 67 Werk en (re)integratie en sector 68 Railbouw toegevoegd.[112] De sector railbouw werden voornamelijk toegevoegd wegens de privatisering van de Nationale Spoorwegen (NS). Voorheen viel de bedrijfstak onder bouwbedrijf, maar door de privatisering was er nu een groep van werkgevers werkzaam op het specifieke terrein van het railbouwbedrijf. De wetgever achtte het oprichten van de sector railbouwbedrijf wenselijk, omdat deze werkzaamheden goed te splitsen waren van die van de sector Bouwbedrijf. Op 4 oktober 1999 werd de laatste sector toegevoegd, sector 69 telefonie en telegrafie (later telecommunicatie).[113] Het lijkt

[107] *Kamerstukken II,* 1995/1996, 24 877, nr. 3, p. 13-14 (MvT)
[108] Artikel 95, eerste lid Wfsv.
[109] *Stcrt.* 1997, nr. 41, p. 14 (MvT).
[110] *Stcrt.* 1997, nr. 63, p. 9 (MvT).
[111] *Stcrt.* 1997, nr. 249, p. 14 (MvT).
[112] *Stcrt.* 1998, nr. 243, p. 19 (MvT).
[113] *Stcrt.* 1999, nr. 191, p. 7 (MvT).

erop dat de wetgever het toevoegen van sectoren onder andere wenselijk acht, indien werkzaamheden voldoende te onderscheiden zijn. De wetgever lijkt dus maatwerk te willen bieden waar dit kan en dit lijkt voort te komen uit de reeds geïdentificeerde doelen. Hierover is de Minister van SZW echter niet heel duidelijk in zijn memorie van toelichting, waardoor het moeilijk is om dit met zekerheid te zeggen. Ondanks de verdwenen bedrijfsverenigingen zullen werkgevers hierop ongetwijfeld ook hun invloed hebben gehad.

Behalve het aantal sectoren is de indelingsregeling in de loop der jaren ook op andere vlakken gewijzigd. Sinds de invoering van de Wfsv is bijvoorbeeld onder andere sector 10: Grafische industrie verdeeld in twee sectoronderdelen.[114] Ook zijn bepaalde taken van bedrijf en beroep verplaatst van de ene sector naar de andere sector. Zo werden na 2009 ambulancebedrijven ingedeeld in sector 35: Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen in plaats van sector 28: Taxi- en ambulancevervoer.[115] De reden die de Minister van SZW hiervoor aandroeg, was dat in het verleden het vervoer van personen als kernfunctie van het ambulancebedrijf werd gezien, terwijl ambulancevervoer tegenwoordig meer wordt gezien als de start van het medisch zorgsysteem. Ook hier lijkt het erop dat de Minister tracht maatwerk te bieden, door onder andere de regeling aan te passen aan de maatschappelijke opvattingen van de tijd. In zijn totaliteit bezien zijn er echter weinig wijzigingen in de sectorindeling sinds het verdwijnen van de bedrijfsverenigingen. Daarnaast hebben we gezien dat bij het verdwijnen van de bedrijfsverenigingen de sectorindeling vrijwel geheel is gebaseerd op de indeling die reeds bestond bij de bedrijfsverenigingen. Hierdoor twijfel ik of de overheid daadwerkelijk maatwerk biedt en de huidige indelingsregeling de reeds geïdentificeerde doelen tegemoetkomt. De indeling beschreven in bijlage 1 bij artikel 5.2 Regeling Wfsv is namelijk behoorlijk gedetailleerd en de invoering van de werkloosheidswet en de bedrijfsverenigingen waarop de sectorindeling terug te voeren is, dateert van 1952. Ook vaste regels die de Minister van SZW hanteert voor de sectorindeling en een periodieke toetsing van de houdbaarheid van de sectorindeling lijken te ontbreken. Het heeft er alle schijn van dat de sectorindeling willekeurig wordt gewijzigd door de Minister van SZW. Wellicht dat deze wijzigingen zelfs pas plaatsvinden nadat bij de sector betrokken werkgevers onvrede over de regeling uiten. Helaas kan ik over deze handelswijze slechts speculeren, omdat hier zowel in de wetshistorie als literatuur bijna niets over is te vinden. Zelfs navraag bij het Ministerie van SZW heeft mij geen duidelijkheid verschaft.

[114] *Stcrt*. 2005, nr. 242, p. 14.
[115] Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 januari 2009, Stcrt. 2009, nr. 9, p. 6 (MvT).

3.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk had als doel een antwoord te geven op de vraag: “Hoe en met welk(e) doel(en) is de sectorindeling tot stand gekomen?” Om deze vraag te beantwoorden is de geschiedenis van de financiering van de werknemersverzekeringen met in het bijzonder de Werkloosheidswet beknopt aan bod gekomen. Hierbij is het ontstaan van de huidige sectorindeling inzichtelijk gemaakt en zijn de doelen die aan deze sectorindeling ten grondslag liggen duidelijk geworden. De oorsprong van de sectorindeling en de premiedifferentiatie ligt bij de invoering van de Werkloosheidwet. Dan wordt immers al een onderscheid gemaakt tussen de verschillende bedrijfstakken. Door middel van bedrijfsverenigingen en wachtgeldfondsen worden de lasten van de wachtgeldverzekering die een werknemer ontvangt in de eerste weken van werkloosheid namelijk verhaald op de werkgevers van de bedrijfstak waar de werknemer werkloos is geworden. De gedachte hierachter was dat de werknemer werd geacht verbonden te zijn aan de bedrijfstak en dat de bedrijfstak voor deze werknemers een verantwoordelijkheid had. Deze verbondenheid vormt de reden van de eerste premiedifferentiatie en lijkt niet zozeer een doel op zichzelf. Het was gewoon de zorgplicht van de sector. Overigens diende de werknemer wel enige tijd bij de bedrijfstak te hebben gewerkt alvorens dat de kosten van de verzekering op de bedrijfstak werden afgewenteld. De redenering was dat de verbondenheid met de sector dan nog niet groot genoeg was. Bij het verdwijnen van de bedrijfsverenigingen en het instellen van een sectorindeling komt deze redenering eigenlijk niet terug. Er wordt wel aangesloten bij de historische indeling, omdat die ook betrekking heeft op andere regelingen en de wetgever geen concurrentieverschillen wil laten bestaan tussen soortgelijke bedrijven als gevolg van verschillende sectorpremies. De sectorindeling krijgt echter meer een doel en wordt als instrument gebruikt om kosten terug te dringen. Het vervuiler betaalt principe speelt hierbij een belangrijke rol. Vanaf 1998 ontvangen namelijk bijvoorbeeld ook werkloze werknemers die slechts kort in de bedrijfstak hebben gewerkt een WW uitkering waarvan de kosten worden afgewenteld op de bedrijfstak. Bij de invoering van de Wfsv, de meest recente wet die thans van toepassing is op de sectorindeling, heeft de wetgever het doel van de sectorindeling nogmaals aangehaald. Het doel is om sectoren een financiële prikkel te geven om de werkloosheid binnen de sector te voorkomen of terug te dringen.

3.6 Conclusie

De conclusie van dit hoofdstuk is dat de premiedifferentiatie bij de WW in eerste instantie nooit een doel op zichzelf is geweest. In de jaren negentig is bij het verdwijnen van de bedrijfsverenigingen de indelingsystematiek overgenomen, maar is de indeling meer als instrument gaan functioneren om de kosten te bestrijden. Om maatwerk te bieden heeft de wetgever uiteindelijk een flink aantal sectoren

ingesteld. Op basis van dit hoofdstuk onderscheid ik uiteindelijk drie doelen die worden gebruikt bij de premiedifferentiatie en de sectorindeling:

1) Concurrentieneutraliteit: De sectorindeling is zo vormgegeven dat soortgelijke bedrijven in dezelfde sector worden ingedeeld en waardoor concurrentieverschillen tussen deze bedrijven in ieder geval niet worden gecreëerd door een verschillende sectorpremie.
2) Beginsel dat de vervuiler betaalt: De sector dient een deel van de kosten van de werkloosheidsuitkering te betalen op grond van het beginsel dat de vervuiler betaalt. De ontslagbeslissing ligt immers bij de sector en de sector zorgt daardoor voor instroom in de WW.
3) Prikkelfilosofie: De sector dient een deel van de kosten van de werkloosheidsuitkering te betalen op grond van de prikkelfilosofie. Door de premiedifferentiatie bij de sectorindeling wordt een financiële prikkel gegeven aan de sectoren om de instroom in de WW te verkleinen en de uitstroom te vergroten.

Ten aanzien van de geïdentificeerde doelen heb ik mijn twijfels of deze doelen worden bereikt. Deze twijfel is gelegen in het feit dat de uitgebreide en gedetailleerde sectorindeling historisch gezien is ontstaan en inhoudelijk slechts beperkt is aangepast. De indeling lijkt niet voldoende op een duidelijke en heldere wijze periodiek te worden getoetst en aangepast. In de volgende hoofdstukken worden onderdelen van wetgeving van de sectorindeling beschreven en getoetst aan de doelen. Er wordt op verschillende vlakken beoordeeld of deze drie doelen terugkomen in de huidige wettelijke inrichting van de sectorindeling.

Hoofdstuk 4 Indeling van werkgevers in sectoren

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de doelen van de wetgever bij de sectorindeling. De deelvraag in dit hoofdstuk luidt: *"Hoe wordt bepaald bij welke sector een werkgever is aangesloten en is dit in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen van de sectorindeling?"* Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt onderzocht of deze doelen terugkomen bij de wijze waarop werkgevers worden ingedeeld in de diverse sectoren. Dit is een belangrijke toets, omdat de indeling van werkgevers in verschillende sectoren de basis vormt voor de uiteindelijke premiedifferentiatie. Indien de indeling op zichzelf niet overeenkomt met de gestelde doelen, kan de premievaststelling per sector en de daarmee gepaard gaande premiedifferentiatie ook niet meer in overeenstemming met de doelen van de wetgever geschieden.

De indeling van een werkgever in een bepaalde sector hangt van een aantal factoren af. In paragraaf 2.4 is hier al kort bij stilgestaan. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste factoren behandeld die bepalend zijn voor de indeling. Als eerste wordt kort de rechtsgang van de indeling toegelicht. Vervolgens wordt uitgelegd op basis waarvan de indeling in beginsel plaatsvindt. Daarna volgt een paragraaf over de sectoraansluiting of gesplitste aansluiting ingeval een werkgever verschillende soorten werk verricht. Als laatste wordt de concernaansluiting behandeld. Dit betreft een zeer interessante financiële besparingsmogelijkheid voor grote concerns waarvan de onderdelen zijn ingedeeld in verschillende sectoren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin antwoord wordt gegeven op de deelvraag.

In deze scriptie beperk ik mij tot de hoofdregels van de sectorindeling. Er bestaan bijvoorbeeld specifieke regels voor de sectorindeling van uitzendbedrijven. Op deze specifieke bepalingen ga ik niet in.

4.2 Rechtsgang bij indelingsbeschikking

De werkgever is op grond van artikel 96 Wfsv van rechtswege aangesloten bij een sector. De werkgever wordt dus automatisch aangesloten bij een sector op het moment dat hij als werkgever kwalificeert. De werkgever dient de inspecteur te melden in welke sector hij acht thuis te horen.[116] Bij een voor bezwaar vatbare beschikking deelt de inspecteur vervolgens mede aan de werkgever in welke sector hij is ingedeeld.[117] Mocht de werkgever het oneens zijn met de beslissing op bezwaar van de inspecteur

[116] Artikel 97, lid 1, Wfsv.
[117] Artikel 97, lid 2, Wfsv.

dan kan hij in beroep bij het Gerechtshof.[118] Tegen de uitspraak van het Gerechtshof is cassatieberoep bij de Hoge Raad mogelijk.[119] Overigens wordt pas sinds 2006 de jurisprudentie inzake de sectorindeling gevormd door de gerechtshoven en de Hoge Raad. Daarvoor was de indelingsbeslissing nog in handen van het UWV en kon een werkgever na bezwaar beroep instellen bij de bestuursrechter. Hierbij gold als uitzonderingssituatie dat direct beroep kon worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep, hetgeen tevens de hoogste rechterlijke instantie in dit soort zaken was.[120]

4.3 De indeling van werkgevers

4.3.1 Verschillende takken van bedrijf en beroep onder een sector

Zoals reeds toegelicht wordt een werkgever van rechtswege aangesloten bij de op de grond van artikel 95 Wfsv vastgestelde sector waartoe de werkzaamheden behoren die hij als werkgever doet verrichten.[121] In artikel 5.1 van de Regeling Wfsv worden alle sectoren opgesomd. In bijlage 1 van de Regeling Wfsv, behorende bij artikel 5.2 Wfsv, worden vervolgens voor elke sector alle sectoronderdelen genoemd. In deze bijlage zijn voor veel sectoren duidelijke omschrijvingen, waardoor het voor werkgevers duidelijk zou moeten zijn in welke sector zij thuishoren. Zo blijkt duidelijk dat onder sector 51: Algemene industrie onder andere werkgevers vallen die gespecialiseerd zijn in het vervaardigen van paraplu's en parasols.[122] Onder dezelfde sector vallen ook zoutwinningbedrijven.[123] Hierdoor betalen de werkgever van de fabriek die parasols produceert en de werkgever van het bedrijf dat zout wint in 2015 dezelfde sectorpremie van 0,67%.[124] Voor zowel een parasolfabriek als een zoutwinningbedrijf is het dus relatief eenvoudig vast te stellen welke premie zij dienen te betalen. Het is echter volstrekt onduidelijk of deze werkgevers, die geheel verschillend werk uitvoeren, hetzelfde werkloosheidsrisico hebben. Historisch gezien zijn wellicht argumenten aan te voeren waarom deze soort bedrijven destijds beiden bij dezelfde sector zijn aangesloten. Het ontbreekt echter aan periodieke toetsing om te beoordelen of deze twee compleet verschillende takken van bedrijf daadwerkelijk in dezelfde werkloosheidsrisico premiegroep thuishoren. Desondanks zijn ze in dezelfde sector ingedeeld. Dit correspondeert niet met de gestelde doelen voor de sectorindeling. Het vervuiler betaalt principe en de prikkelfilosofie komen hierbij namelijk nauwelijks (of niet) tot uitdrukking. Een nader onderzoek bij de desbetreffende sectororganisaties zou kunnen uitwijzen of deze doelen enigszins worden bereikt. Het lijkt mij echter sterk dat bedrijven als het

[118] Artikel 8:6 lid 1 Awb juncto artikel 5 van Bijlage 2: Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak behorende bij de Awb.
[119] Artikel 59, lid 4 Wfsv. Zie ook: Artikel 5 behorende bij bijlage 2: Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.
[120] Vakstudie Loonbelasting en Premieheffingen, artikel 97 Wfsv, aant. 3 Lid 3. (Online, laatst bijgewerkt op 16 maart 2015)
[121] Artikel 96, eerste lid, Wfsv.
[122] O.g.v. artikel 95 Wfsv juncto Bijlage 1, onder 51, onder F, lid 7, sub b behorende bij artikel 5.2 Regeling Wfsv.
[123] O.g.v. artikel 96 Wfsv juncto Bijlage 1, onder 51, onder E, lid 2 behorende bij artikel 5.2 Regeling Wfsv.
[124] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 15.

zoutwinningbedrijf en de paraplufabriek individueel sterke prikkels ontvangen om de werkloosheid terug te dringen. Door de grote variëteit aan ondernemingen binnen de sector 51: Algemene industrie hebben individuele ondernemingen slechts een klein aandeel in het geheel dat de sectorpremie uiteindelijk bepaalt en daarnaast zal de band tussen de bedrijven onderling waarschijnlijk veel minder sterk zijn doordat de bedrijven geheel andere werkzaamheden ontplooien. De verschillende takken van bedrijf en beroep die genoemd staan in elke sector illustreren dit. De diversiteit binnen een sector is overigens niet verwonderlijk aangezien er in Nederland bijna twee miljoen bedrijven zijn en er slechts 67 sectoren zijn om deze bedrijven in te delen.[125] Het lijkt erop dat de variëteit aan ondernemingen de sectorindeling boven het hoofd is gestegen. Bij het ontstaan van de bedrijfsverenigingen halverwege de 20e eeuw waren er veel minder soorten ondernemingen en was indeling derhalve gemakkelijker dan nu. In de loop der tijd zijn er weliswaar meer sectoren en sectoronderdelen toegevoegd, maar niet in dezelfde mate als dat er soorten ondernemingen bijgekomen zijn. De vraag is ook of het wenselijk zou zijn om veel meer sectoren toe te voegen aan de bestaande lijst. Meer sectoren en sectorfondsen brengen ook meer administratieve lasten met zich mee. In plaats daarvan zou afschaffing van de sectorindeling en een uniforme premie wellicht een betere oplossing zijn. In aanvulling hierop zouden specifieke sectoren waarvan algemeen bekend is of waarvan blijkt dat deze sectoren voor een hoge WW instroom zorgen extra belast kunnen worden met een aanvullende premie. Hiervoor zouden bepaalde grenswaardes kunnen worden ingesteld. Overigens ben ik mij op dit punt bewust van de moeilijkheid van vereenvoudiging. Als bij het vereenvoudigen toch weer excepties worden gemaakt, wordt de structuur uiteindelijk soortgelijk als die van de huidige sectorindeling. Desondanks heeft minder premiedifferentiatie mijn voorkeur, omdat het met de huidige regeling niet duidelijk is of de werkloosheidslasten juist worden gedifferentieerd over de werkgevers. Als een complexe regeling niet werkt, kan vanwege de lastenbesparing naar mijn mening beter voor een eenvoudige regeling worden gekozen,.

4.3.2 "Werkzaamheden behoren die hij als werkgever doet verrichten"

Door de uitgebreide beschrijvingen van bijlage 1 zou het voor werkgevers duidelijk moeten zijn in welke sector zij thuishoren. Toch bestaat over de woorden uit de wettekst "werkzaamheden die hij als werkgever doet verrichten" onduidelijkheid voor werkgevers.[126] Deze onduidelijkheid blijkt onder andere uit een belangrijk arrest van de Hoge Raad van 19 juni 2009, waarbij de Hoge Raad uitleg verschaft over laatstgenoemde woorden uit de wettekst.[127] De casus betrof een gevelleverancier die gevels leverde voor gebouwen tegen een all-in prijs, waarbij doorgaans ook de gevels werden

[125] Jaaroverzicht Ondernemend Nederland, Bedrijfsleven 2014 van de Kamer van Koophandel, pagina 3: "Per 1 januari 2015 telt de Kamer van Koophandel 1.711.100 actieve bedrijven in het Handelsregister.
[126] Artikel 95, lid 1 Wfsv.
[127] HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387.

geplaatst. Alle werkzaamheden werden uitbesteed, behalve de acquisitie en de projectcalculatie. De opdrachtgever ontving daarbij enkel facturen van de gevelleverancier en de gevelleverancier was verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de gesloten overeenkomst. De gevelleverancier was ingedeeld in sector 3: Bouwbedrijf, maar wenste te worden ingedeeld in de sector 41: Groothandel I dan wel sector 42: Groothandel II, omdat de werknemers van de gevelleverancier zich feitelijk niet bezighielden met bouwen. Het voornaamste argument dat de gevelleverancier aandroeg voor de sectorwijziging was dat de zogenoemde functionele indeling van een werkgever in een sector, en in het bijzonder het op de zogenoemde aanneemlijn gebaseerde indelingsbeleid, wettelijke grondslag mist en derhalve onrechtmatig was. De aanneemlijn houdt in dat een werkgever mede wordt ingedeeld aan de hand van de werkzaamheden die het bedrijf uitbesteedt aan derden en waarvoor het bedrijf tegenover de opdrachtgever(s) verantwoordelijk en aansprakelijk blijft."[128] Deze aanneemlijn blijkt uit jurisprudentie van voor 1 januari 2006 van de Centrale Raad van Beroep (CrvB).[129] De Hoge Raad beslist uiteindelijk in het bovengenoemde arrest van de gevelleverancier in overeenstemming met de aanneemlijn van de CRvB. Volgens de HR dient ingevolge artikel 96, eerste lid, Wfsv de "*indeling van een werkgever in een sector plaats te hebben naar de aard van de verrichte werkzaamheden en op basis van de functie die de (onderneming van de) werkgever in het maatschappelijk verkeer vervult*."[130] De Hoge Raad onderschrijft hiermee de wetsuitleg van het Hof en de CRvB. Hierbij gaat de Hoge Raad voorbij aan het betoog van de gevelleverancier. Die is namelijk van mening dat aan de woorden "als werkgever" de betekenis van het werkgeversbegrip van artikel 9 WW toekomt. Op grond daarvan zou de gevelleverancier slechts worden aangemerkt als werkgever voor de natuurlijke personen die tot hem in dienstbetrekking bestaan. Aangezien deze personen zich in de besproken casus enkel bezighouden met de acquisitie en de projectcalculatie, zou de werkgever op basis van die werkzaamheden moeten worden ingedeeld.[131] De Hoge Raad oordeelt echter dat deze betekenis niet dient te worden gegeven aan de woorden "als werkgever" in dit artikel. Mede op basis hiervan wordt geoordeeld dat de gevelleverancier terecht is ingedeeld in sector 3: Bouwbedrijf. De advocaat-generaal is een andere mening toegedaan dan de Hoge Raad en acht dat er wel betekenis dient te worden gegeven aan de woorden "als werkgever". Aangezien de wetgever bij de sectorindeling onder meer als doel de verdeling van de werkloosheidsrisico's heeft gehad, is het opmerkelijk dat door het volgen van de aanneemlijn een werkgever wordt ingedeeld in een sector, waarin het personeel dat bij de werkgever (gevelleverancier) in dienst is helemaal geen

[128] Zie onderdeel 6.1 in de conclusie van advocaat-generaal C. van Ballegooijen in HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387.
[129] Tot deze datum was de CRvB de rechtsinstantie in rechtzaken ten aanzien van de sectorindeling. Aangehaalde jurisprudentie: Centrale Raad van Beroep, 20 december 2004, *LJN* AS2082.
[130] Overweging 3.3.1. in HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387.
[131] Zie de toelichting van middel I van belanghebbende in HR 19 juni 2009, BNB 2009/231, *LJN* BG5387. Het gaat er in casus om of waarde dient te worden toegekend aan het werkgeversbegrip in de sociale verzekeringen.

werkzaamheden verricht. De advocaat-generaal concludeert dat hierdoor zowel de derde aan wie het werk wordt uitbesteed als de gevelleverancier een hogere premie zijn verschuldigd, waardoor feitelijk te veel premie wordt afgedragen voor de groep werknemers.[132] Mijn inziens heeft de advocaat-generaal hier volkomen gelijk. De uitspraak van de Hoge Raad past helemaal niet in het licht van de gestelde doelen van de sectorindeling. Allereerst wordt een werkgever ingedeeld in een sector waartoe de werkzaamheden die hij verricht helemaal niet thuishoren. De gevelleverancier houdt zich immers bezig met acquisitie en projectcalculatie. Van bouwen door de bij hem werkzame werknemers is helemaal geen sprake. Desondanks wordt hij door de sectorindeling een premie verschuldigd die is gebaseerd of werkloosheidscijfers in de bouwsector. De prikkelfilosofie wordt hier ook mee ondermijnd. Waarschijnlijk heeft de gevelleverancier binnen zijn bedrijfsvoering een lager werkloosheidsrisico dan de sectorpremie die hij nu moet betalen. Hierdoor correspondeert de prikkel die de werkgever ontvangt niet met de feitelijke situatie. De werkgever ontvangt in dit geval een hoge premie (negatieve prikkel) voor lage werkloosheid (gedrag). Dit leidt tot een tegengestelde uitwerking van het doel van de prikkelfilosofie en het vervuiler betaalt principe. Ook ten aanzien van het doel van concurrentieneutraliteit bij de sectorindeling kunnen vraagtekens worden gezet. De Hoge Raad volgt namelijk de jurisprudentie van de CRvB waarbij ook waarde wordt gehecht aan de manier waarop een werkgever zich in het maatschappelijke verkeer presenteert.[133] In het geval van de gevelleverancier is indeling in de sectoren Groothandel I of Groothandel II niet mogelijk. Omgekeerd blijkt echter dat een handelsonderneming die is ingedeeld in één van deze sectoren en zelf technische werkzaamheden verricht, hierdoor niet behoeft te worden ingedeeld naar de sector waar die technische werkzaamheden thuishoren. De Sociale Verzekeringsraad heeft in het verleden namelijk duidelijk gemaakt dat deze technische werkzaamheden indeling in de bedrijfsvereniging Groothandel of Detailhandel niet in de weg staat.[134]. Als voorbeeld wordt onder andere genoemd een machineleverancier die de geleverde machines zelf repareert. Mijns inziens heeft de gevelleverancier meer recht om in de sector groothandel te worden ingedeeld dan de machineleverancier. De machineleverancier heeft immers nog personeel in dienst dat in staat moet zijn de machines te repareren, hetgeen werkzaamheden betreft die niet in de sector groothandel thuishoren. De gevelleverancier besteedt echter alles uit. Ondanks het feit dat beide ondernemingen voornamelijk werknemers in dienst hebben die optreden in de handel, hebben zij toch een andere sectorindeling. Dit is moeilijk te rijmen met de beoogde concurrentieneutraliteit.

[132] Zie onderdeel 6.4 in de conclusie van advocaat-generaal C. van Ballegooijen in HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387.
[133] CRvB 2 december 1999, *LJN* AL1566 en HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387: Een verkoper van vloeren die bij de verkoop met de cliënt overeenkomt dat de vloeren door de verkoper worden gelegd, wordt tevens beschouwd als een vloerenlegger, ook al wordt dit werk uitbesteedt aan een derde.
[134] Zie onderdeel 3.2 van de conclusie van advocaat-generaal C. van Ballegooijen in HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387 en Circulaire van de SVR van 25 mei 1955 nr. 19971.

4.3.3 Sectoraansluiting

Voor sommige werkgevers, zoals het voorbeeld van de paraplufabriek in de vorige paragraaf, worden de werkzaamheden specifiek benoemd in bijlage 1 van de Regeling Wfsv en is indeling daardoor relatief eenvoudig. Veel werkgevers ontplooien echter verschillende werkzaamheden binnen hun bedrijf. Voor deze werkgevers heeft de werkgever de regel gesteld dat zij van rechtswege worden aangesloten bij de sector die hoort bij de werkzaamheden waarvoor de werkgever in de regel het grootste bedrag aan premieplichtig loon betaalt of vermoedelijk zal betalen.[135] Dit wordt ook wel sectoraansluiting genoemd en komt vooral bij grotere ondernemingen voor die verschillende onderdelen in het bedrijf hebben. Zo wordt in het eerder genoemde voorbeeld een bank die schoonmakers in dienst heeft ingedeeld in sector 38, Banken, terwijl de schoonmaakwerkzaamheden behoren tot sector 18: Reiniging. Behalve schoonmaakwerkzaamheden, kunnen bij de bank ook andere ondersteunende activiteiten worden verricht zoals de salarisadministratie, de financiële administratie, transport, catering, juridische zaken, etc. Om te voorkomen dat alle werkzaamheden van de bank in een andere sector dienen te worden ingedeeld, wordt door de sectoraansluiting bepaalt dat de werkgever wordt ingedeeld bij de sector waarvoor hij "(…) *in de regel het grootste bedrag aan premieplichtig loon betaalt of vermoedelijk zal betalen.*"[136] "In de regel" komt neer op de bedragen die in een voorafgaande periode van drie jaar zijn betaald. [137] Zo wordt onder andere voorkomen dat bedrijven heringedeeld moeten worden bij tijdelijke wijzigingen in de bedrijfsvoering van de onderneming. [138] Uiteraard is een nieuwe sectorindeling / aansluiting mogelijk als er een structurele en duurzame verandering plaatsvindt bij de onderneming. De werkgever kan dit melden bij de inspecteur, die vervolgens beslist bij een voor bezwaar vatbare beschikking.[139]

Aan de hand van de jurisprudentie kan duidelijk worden gemaakt hoe de sectoraansluiting wordt toegepast. In Hof Amsterdam 11 juli 2007 ging het om een geschil met betrekking tot de indeling van een bedrijf die zich op een luchthaven bezighield met het onderhoud en repareren van vliegtuigen.[140] De inspecteur was van mening dat het bedrijf in het maatschappelijk verkeer werd gezien als een bedrijf dat herstelwerkzaamheden uitvoerde aan vliegtuigen. De inspectie en controlewerkzaamheden waren inherent aan deze taak en het bedrijf diende derhalve te worden ingedeeld in sector 10: Metaalindustrie. Het standpunt van belanghebbende was indeling in sector 44: Zakelijke

[135] Artikel 96, lid 2, Wfsv.
[136] Artikel 96, lid 2, Wfsv.
[137] P.G. Koch, *Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht*, artikelsgewijs commentaar op artikel 96 Wfsv, aant. 1.4, bijgewerkt tot 04-08-2011, p. 2.
[138] P.G. Koch, *Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht*, artikelsgewijs commentaar op artikel 96 Wfsv, aant. 1.4, bijgewerkt tot 04-08-2011, p. 2.
[139] Artikel 97, lid 2 Wfsv.
[140] Hof Amsterdam 11 juli 2007, nr. 07/00007, *LJN* BA9927.

Dienstverlening II. Het Hof oordeelde dat gezien de omzetverhouding (56% inspectiewerkzaamheden en 24% reparatiewerkzaamheden) de kern van de onderneming gelegen was in de inspectiewerkzaamheden. Omdat hieraan ook het grootste gedeelte van de loonsom kon worden toegerekend, oordeelde het Hof dat de onderneming onder sector 44: Zakelijke Dienstverlening II diende worden ingedeeld.[141]

Ook uit Hof Leeuwarden 16 februari 2010 blijkt de werking van de sectoraansluiting.[142] In deze zaak ging het om een onderneming die zowel werkzaamheden ontplooide die onder de sector 3: Bouwbedrijf als de sector 18: Reiniging vielen. Een deel van de reinigingswerkzaamheden diende volgens het Hof te worden gerekend tot de werkzaamheden behorend tot sector 3: Bouwbedrijf, indien deze werkzaamheden werden uitgevoerd in noodzakelijke en directe samenhang met de beton- en gevelrenovatie. Hierdoor was aannemelijk dat het grootste bedrag aan premieplichtig loon wordt gerekend tot de sector 3: Bouwbedrijf en dat belanghebbende derhalve hier ingedeeld wordt. Het is begrijpelijk dat de wetgever de mogelijkheid van sectoraansluiting heeft geboden. Het zou grote administratieve lasten met zich meebrengen als de werkgever op het niveau van individuele werknemers moeten beoordelen welke sectorpremie zij moeten afdragen. Technisch gezien worden hierdoor echter niet de doelen van de sectorindeling van de wetgever volledig nagestreefd. Zeker voor grote werkgevers kan het loonsomcriterium ervoor zorgen dat voor grote groepen werknemers die eigenlijk in een geheel andere sector thuishoren de sectorpremie van de grootste loonsom wordt toegepast. Dit kan zowel gunstig als nadelig zijn voor de werkgever, maar draagt in beide gevallen niet bij aan het vervuiler betaalt principe. Als 60% van de loonsom ziet op werkzaamheden met een lage sectorpremie en 40% op een hoge sectorpremie, zal de werkgever niet geprikkeld worden de werkloosheid van de groep werknemers waar het laagste percentage van de loonsom op ziet aan te pakken. In de omgekeerde situatie wordt een werkgever belast voor werkloosheid die hij helemaal niet veroorzaakt. Overigens is dit argument vergelijkbaar met het argument dat ik aanvoer bij de gevelleverancier in paragraaf 4.3.2. In dat geval wordt ook de prikkelfilosofie ondermijnd, doordat de gevelleverancier mijn inziens wordt ingedeeld in een verkeerde sector en daardoor opdraait voor lasten die hij niet veroorzaakt. Dat vindt echter de grondslag in een naar mijn mening verkeerde interpretatie van de wet door de Hoge Raad, terwijl de concernaansluiting duidelijk uit de wet voortvloeit. Ten aanzien van het doel van de concurrentieneutraliteit leidt de sectoraansluiting gezien

[141] N.B.: De inspectiewerkzaamheden van belanghebbende waren niet direct in te delen op grond van art. 2 RIBBS juncto bijlage I bij RIBBS. Het Hof oordeelde dat gezien de bepaling in art. 3 RIBBS dat de werkzaamheden van belanghebbende het meest overeenkomen met werkzaamheden die door expertisebureaus worden verricht en derhalve aansluiting bij sector 44, Zakelijke Diensverlening II geboden was.

[142] Hof Leeuwarden 16 februari 2010, *LJN* BL6048.

het bovenstaande tot concurrentieverschillen tussen werkgevers die soortgelijke werkzaamheden ontplooien, maar net een andere loonsomverdeling binnen het bedrijf kennen.

4.3.4 Gesplitste aansluiting

In artikel 97, derde lid van de Wfsv heeft de wetgever de mogelijkheid geboden tot een gesplitste aansluiting. Dit maakt het mogelijk dat de inspecteur op aanvraag kan afwijken van de hoofdregel dat de werkgever is aangesloten bij de sector waartoe de werkzaamheden behoren die hij doet verrichten en dat, als hij werkzaamheden doet verrichten die tot verschillende sectoren behoren, aansluiting plaatsvindt bij de sector waarbinnen hij het grootste bedrag verloont. Dit is overigens uitsluitend mogelijk voor zogenoemde 'samengestelde ondernemingen'. Dit zijn ondernemingen die uit twee of meer afzonderlijke bedrijfsonderdelen bestaan en ook als zodanig in het maatschappelijk verkeer optreden en voor de markt werkzaam zijn.[143] Overigens zal de werkgever wel zelf actie moeten ondernemen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat indien de werkgever geen aanvraag doet, de werkgever op grond van de hoofdregel op basis van het grootste loonsomcriterium wordt ingedeeld.[144] De uitzondering hierop is de verplichte gesplitste aansluiting voor ondernemingen die voor meer dan 15% doch niet meer dan 50% personeel ter beschikking stellen.[145] Zij worden voor dat deel van hun werkzaamheden ingedeeld in sector 52: Uitzendbedrijven. De mogelijkheid tot de gesplitste aansluiting past binnen de doelen die de wetgever met de sectorindeling voor ogen heeft gehad, omdat op deze wijze een sterker verband bestaat tussen de werkzaamheden en het werkloosheidsrisico. Dit komt dus overeen met het vervuiler betaalt principe, de prikkelfilosofie en de concurrentieneutraliteit.

4.3.5 Assimilatiebepaling

Naast werkgevers die gezien hun verschillende werkzaamheden niet in één specifieke sector zijn te plaatsen zijn er ook werkgevers van wie de werkzaamheden niet worden vermeld in bijlage 1 behorende bij artikel 5.2 Regeling Wfsv. Voor die werkgevers biedt de assimilatiebepaling van artikel 5.3 Regeling Wfsv uitkomst. Op grond hiervan worden deze werkgevers in de sector ingedeeld waarmee hun verrichte werkzaamheden het meest overeenkomen.[146] Deze bepaling is een broodnodige bepaling gezien de snelle ontwikkelingen in de techniek en de economie, waardoor nieuwe soorten ondernemingen ontstaan, die (nog) niet in de bijlage worden genoemd. Deze nieuwe soorten ondernemingen kunnen door de assimilatiebepaling toch worden ingedeeld in een reeds bestaande sector.

[143] Vakstudie Loonbelasting en Premieheffingen, artikel 97 Wfsv, aant. 3 Lid 3. (Online, laatst bijgewerkt op 16 maart 2015)
[144] Kamerstukken II 2008/2009, 31 811, nr. 3, p.24-25 (MvT).
[145] O.g.v. bijlage 1, onder 52, lid 3 behorende bij artikel 5.2 Regeling Wfsv.
[146] Artikel 5.3 Regeling Wfsv is gebaseerd op artikel 95, lid 1 Wfsv.

In een recente uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam wordt de assimilatiebepaling toegepast.[147] In de betreffende casus gaat het om een arbodienst die met terugwerkende kracht wil worden heringedeeld van sector 44: Zakelijke dienstverlening II in sector 35: Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen. Arbodiensten zijn niet als zodanig omschreven als werkzaamheden in de bijlage 1 van artikel 5.2 Regeling Wfsv, zodat de assimilatiebepaling dient te worden toegepast. In deze casus is overigens niet in geschil of de terugwerkende kracht kan worden toegepast. In dit geval honoreert de inspecteur het verzoek om voor eventuele sectorwijzigingen terugwerkende kracht toe te kennen. In casus is in geschil in welke sector de arbodienst thuishoort. Het hof acht aannemelijk dat de werkzaamheden van belanghebbende, in hun totaliteit bezien, in hoofdzaak bestaan uit aan arbeid gerelateerde gezondheidszorg. Het Hof oordeelt derhalve dat de werkzaamheden van de arbodienst het meest overeenkomen met de werkzaamheden die worden genoemd onder de werkzaamheden die genoemd staan in de bijlage bij sector 35. Het Hof overweegt daarbij tevens dat hoewel de arbodienst adviserende werkzaamheden verricht die ook onder sector 44: Zakelijke dienstverlening II zouden kunnen vallen, dit niet doorslaggevend kan zijn. Onder sector 35 worden namelijk ook werkzaamheden vermeld van (mede) adviserende aard. Uit de gepubliceerde uitspraak van het Hof blijkt duidelijk dat inhoudelijk discussie wordt gevoerd in welke sector de arbodienst thuishoort. Het moge echter duidelijk zijn dat deze discussie uitsluitend wordt gevoerd vanwege het te behalen financiële voordeel. De sectorpremie van sector 44 was namelijk flink hoger dan die van sector 35. Saillant detail echter is dat sinds 2015 de sectorpremie voor sector 44: Zakelijke dienstverlening II met 1,59% een stuk lager is dan die van sector 35: Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen met 2,05%. Ter vergelijking bedroegen de percentages in 2014 3,09% respectievelijk 1,73%.[148] In hoeverre de sectorwijziging van de desbetreffende arbodienst hierin een rol speelt is mij onbekend. Het Hof oordeelt overigens in deze uitspraak ook dat de feitelijke werkzaamheden van belanghebbende voor de sectorindeling bepalend zijn. Niet bepalend is, zoals de inspecteur veronderstelt, het met die werkzaamheden/activiteiten te dienen doel (in dit geval het adviseren van werkgevers ter uitvoering van de Arbowetgeving). Deze feitelijke werkzaamheden dienen volgens het Hof te worden vergeleken met de (alle) in een sector(omschrijving) opgenomen en vermelde bedrijfstakken en beroepsgroepen.[149] Dit staat naar mijn beleving haaks op het oordeel van de Hoge Raad in het gevelleverancier arrest dat in paragraaf 4.3.2 aan de orde is gekomen, waarbij niet de

[147] Hof Amsterdam, 15 mei 2014 ECLI:NL:GHAMS:2014:1689, *V-N* 2014/40.26.24
[148] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014
[149] Vergelijk CRvB 2 november 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ2138.

feitelijke werkzaamheden van de werknemers van de werkgever doorslaggevend waren, maar mede de werkzaamheden die hij uitbesteedde.[150]

In de jurisprudentie komt de assimilatiebepaling vaker aan de orde.[151] Kenmerkend aan deze jurisprudentie is dat zeer inhoudelijk en gedetailleerd wordt beslist in welke sector de werkgever thuis zou moeten horen. Opvallend is echter dat vaak twee verschillende standpunten kunnen worden ingenomen. Zo kan van de genoemde arbodienst worden gezegd dat de werkzaamheden vooral bestaan uit advieswerkzaamheden die de bedrijfsorganisatie op het gebied van het functioneren van het personeel verbetert en in die optiek is een indeling in sector 44 wellicht op zijn plaats. Aan de andere kant heeft het werk van een arbodienst inhoudelijk natuurlijk ook alles te maken met de lichamelijke en geestelijke gezondheid van werknemers en de maatschappelijke belangen, waardoor indeling in sector 35 op zijn plaats is. Voor dit grijze gebied is de assimilatiebepaling uiteraard in het leven geroepen, maar naar mijn idee is het gebied te grijs. Dit komt mede doordat er maar liefst 67 sectoren ontstaan, waardoor sommige sectoren elkaar kunnen overlappen in de werkzaamheden die zij dekken. De assimilatiebepaling is desondanks vereist, omdat anders bedrijven waarvan de werkzaamheden niet in de bijlage worden genoemd niet kunnen worden aangesloten bij een specifieke sector. Doordat het gebied echter heel grijs is, leidt de assimilatiebepaling naar mijn mening tot willekeur van indeling in sectoren. Het feit dat soortgelijke ondernemingen in zowel de ene als de andere sector geplaatst zouden kunnen worden, terwijl de premieverschillen aanzienlijk kunnen zijn, leiden ertoe dat volledig voorbij wordt gegaan aan de gestelde doelen van de sectorindeling. Een werkgever zal overigens vrijwel alleen discussie voeren over de indeling als hij kans ziet om in een gunstigere premiegroep te worden ingedeeld hetgeen een aanzienlijke besparing kan betekenen. Hierdoor lijkt het aantrekkelijker om eens in de zoveel jaar een procedure aan te spannen dan actief beleid te voeren om het werkloosheidsrisico in de sector terug te dringen. Hiervoor is namelijk de inspanning en samenwerking van de gehele sector voor nodig en dat terwijl sommige factoren, zoals een recessie of een herindeling van een grote groep werkgevers, ervoor kunnen zorgen dat de inspanningen voor niets zijn geweest. Een procedure en herindeling geeft daarentegen direct resultaat en een mogelijkheid om betaalde premies uit het verleden terug te vorderen. De eerder genoemde uniforme premie zou wellicht een uitkomst bieden op de problematiek die de assimilatiebepaling met zich meebrengt. Hiermee zou de assimilatiebepaling zijn betekenis namelijk verliezen, waardoor de mogelijkheid van ongelijke behandeling van (nagenoeg) gelijke gevallen door het grijze gebied zou komen te vervallen.

[150] HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387.
[151] Zie o.a. Hof Amsterdam 10 juni 2010, nr. 09/00750, *LJN* BN2552, Hof Amsterdam 26 maart 2008, nr. 07/00203, *LJN* BD1712 en Hof Amsterdam 11 juli 2007, nr. 07/00007, *LJN* BA9927.

4.4 Concernaansluiting

Naast de gesplitste aansluiting wordt nog een belangrijke mogelijke afwijking geboden bij ministeriële regeling op de hoofdregel voor de sectoraansluiting.[152] Dit betreft de concernaansluiting.[153] De concernaansluiting houdt in dat twee of meer werkgevers die juridisch gezien zelfstandige entiteiten zijn, maar tot een economische of organisatorische eenheid behoren, aangesloten zijn bij dezelfde sector.[154] De concernaansluiting is op verzoek van het bedrijfsleven in de wet terecht gekomen en kent volgens de wetgever een tweeledig doel[155]: *"Het creëren van gelijke arbeidsvoorwaarden voor werknemers van verschillende juridisch zelfstandige werkgevers die tot een economische of organisatorische eenheid behoren, en ook administratieve vereenvoudiging."* Op basis hiervan heeft het concern de mogelijkheid de inspecteur te verzoeken haar onderdelen in te delen in één sector. Dit zal dan op grond van de hoofdregel in beginsel de sector van de werkzaamheden waarvoor de gezamenlijke werkgevers het grootste bedrag verlonen. In de literatuur wordt verondersteld dat hierbij "cherry picking" mogelijk is, waarbij het concern de aanvraag slechts doet voor de onderdelen waarvoor een gunstigere sectorpremie van toepassing kan zijn.[156] De wet dwingt namelijk niet de aanvraag voor het gehele concern te doen, maar spreekt over "*twee of meer werkgevers*". De vraag is echter in hoeverre een dergelijk verzoek geaccepteerd zal worden door de inspecteur. De inspecteur kan zelfs besluiten, in verband met de maatschappelijke functie van het geheel van de ondernemingen, tot indeling in een andere sector. Ook in recente jurisprudentie is benadrukt dat de inspecteur geenszins verplicht is een verzoek tot concernindeling te honoreren en ook niet om daaraan terugwerkende kracht te verlenen.[157]

De concernaansluiting past mijn inziens niet goed bij de gestelde doelen door de wetgever voor de sectorindeling. Ten aanzien van het vervuiler betaalt principe is het door de concernregeling mogelijk dat grote concerns voor een groot deel van de werkloosheid die zij veroorzaken niet belast worden, indien op het grootste gedeelte van de loonsom een lagere sectorpremie van toepassing is. De prikkelfilosofie wordt hiermee ondermijnd. Ook met betrekking tot het gestelde doel van de concurrentieneutraliteit leidt de mogelijkheid van de concernaansluiting tot concurrentieverschillen

[152] Artikel 96, lid 3, Wfsv.
[153] Op grond van artikel 96, lid 3, Wfsv junco artikel 5.4 Regeling Wfsv.
[154] P.G. Koch, *Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht*, artikelsgewijs commentaar op artikel 95 Wfsv, aant. 1.6, bijgewerkt tot 02-08-2010.
[155] Toelichting bij artikel 5.1 tot en met 5.8 Regeling Wfsv, Regeling van 2 december 2005, *Stcrt*. 2005, 242.
[156] Vakstudie Loonbelasting en Premieheffingen, artikel 5.4 Regeling Wfsv, aant. 2 Lid 1 en 2. (Online, laatst bijgewerkt op 16 maart 2015)
[157] Jurisprudentie: HR 9 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:33, *V-N* 2015/4.16: Inspecteur "kan" concernregeling toepassen, maar is hiertoe niet verplicht. Hof Arnhem-Leeuwarden 14 januari 2014, ECLI:NL:HR:2015:34, *V-N* 2014/15.2.3: De inspecteur is niet gebonden aan het verzoek om concernaansluiting vanaf een bepaalde datum in te laten gaan.

tussen werkgevers. Werkgevers met een hoge sectorpremie die tot een concern behoren waarbij door de concernaansluiting wellicht een lagere sectorpremie toegepast kan worden, verkrijgen hierdoor een voordeel ten opzichte van zelfstandige werkgevers die in dezelfde sector opereren. Hoewel ik de gestelde doelen (gelijke arbeidsvoorwaarden en administratieve vereenvoudiging) bij de concernaansluiting wenselijk acht, ben ik van mening dat de concernaansluiting de gestelde doelen van de sectorindeling sterk ondermijnt. Overigens kan ik mij iets voorstellen bij het doel van de administratieve vereenvoudiging, maar zet ik mijn vraagtekens of de sectorpremie daadwerkelijk een zodanige invloed heeft op het creëren van gelijke arbeidsvoorwaarden binnen een concern.. Aangezien grote concerns een groot deel van de totale loonsom in Nederland voor hun rekening nemen is de aantasting van de doelen aanzienlijk. Dit kan mijn inziens niet anders dan tot het gevolg leiden dat de premielasten voor de werkloosheidsuitkeringen onevenredig worden verdeeld. In dit opzicht zou ik pleiten voor een afschaffing van de concernregeling. Dit betekent echter meer administratieve lasten voor grote concerns. In dit opzicht is de afschaffing van de diverse sectoren en de invoering van een uniforme premie wenselijker. Dit bespaart ook administratieve romplomp en zorgt ervoor dat werkgevers meer gelijk behandeld worden. De vervuiling wordt in dat geval ook meer bij concernmaatschappijen belast, omdat het premievoordeel van de concernregeling geen rol meer speelt.

4.5 Conclusie

De deelvraag die aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld is: *"Hoe wordt bepaald bij welke sector een werkgever is aangesloten en is dit in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen van de sectorindeling?"* In bijlage 1 bij artikel 5.2 Regeling Wfsv staan alle sectoren opgenoemd met de sectoronderdelen. Hoewel het erop lijkt dat de overheid maatwerk probeert te bieden door veel sectoren in te stellen, is de diversiteit van ondernemingen binnen deze sectoren alsnog erg groot. Hierdoor is het zeer de vraag of het werkloosheidsrisico daadwerkelijk op basis van het vervuiler betaalt principe wordt gedifferentieerd door middel van de sectorindeling en of de prikkelfilosofie überhaupt tot uitdrukking kan komen. De hoofdregel van de indeling van werkgevers in deze sectoren is in beginsel duidelijk en logisch. Een werkgever wordt aangesloten bij de sector waarbij zijn werkzaamheden horen. De uitleg van de Hoge Raad dat geen betekenis toekomt aan de woorden "als werkgever" uit het wetsartikel 96, lid 1 Wfsv is echter voor discussie vatbaar, zeker gezien de gestelde doelen van de wetgever. Nu hier geen betekenis aan toekomt, is de premie die een werkgever namelijk betaalt mede afhankelijk van de aard van de werkzaamheden die hij uitbesteedt, terwijl zijn eigen werknemers wellicht helemaal geen werkzaamheden verrichten in die sector. Het verband tussen het werkloosheidsrisico van bepaalde werkzaamheden en de sectorpremie komt hiermee op losse schroeven te staan. Naar mijn mening zou aan de woorden "als werkgever" wel betekenis moeten

toekomen. Daarnaast ondermijnen de uitzonderingen op de hoofdregel, zoals de concernaansluiting het vervuiler betaalt principe, de prikkelfilosofie en het doel van de concurrentieneutraliteit. In sommige gevallen zijn deze uitzonderingen echter wel wenselijk, vanwege besparing van administratieve lasten voor werkgevers.

Mijn inziens tracht de wetgever de sectorindeling in overeenstemming met de gestelde doelen te laten zijn. De wetgever schiet zijn doel echter voorbij door de bestaande uitzonderingen op de hoofdregel en het maatwerk dat hij probeert te bieden met de verscheidenheid aan sectoren. Dit leidt juist tot onduidelijkheid, grijze gebieden en verschillende behandeling van soortgelijke werkgevers, waardoor mijn inziens onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de geïdentificeerde doelen. De vraag is of deze doelen kunnen worden bereikt door meer sectoren in te stellen en dus ook meer premiedifferentiatie. Dit lijkt mij echter onwenselijk, omdat uit de specifieke regelingen zoals de concernregeling ook blijkt dat administratieve lastenbesparing een nevendoel is. In die optiek zou een uniforme premie wellicht beter zijn.

Hoofdstuk 5 Vaststelling premiepercentage sectoren

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vaststelling van het premiepercentage. Er wordt onder andere stilgestaan bij wie het premiepercentage vaststelt en hoe het percentage wordt vastgesteld. Vervolgens wordt een beoordeling gegeven in hoeverre dit in overeenstemming is met de gestelde doelen voor de sectorindeling. Aan het eind van het hoofdstuk dient een antwoord te kunnen worden gegeven op de volgende deelvraag: "*Hoe wordt het premiepercentage per sector vastgesteld en is dit in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen van de sectorindeling?*"

5.1 Wie stelt de premies vast?

Het UWV is verantwoordelijk voor het beheer en administreren van verschillende fondsen, waaronder de sectorfondsen.[158] De vermogens van deze fondsen worden gezamenlijk beheerd op een door het UWV geopende rekening-courant bij het Ministerie van Financiën.[159] Het UWV heeft daardoor een belangrijke taak bij de premievaststelling. De systematiek van deze premievaststelling is geregeld in de Wfsv. Per sectoronderdeel wordt door het UWV de sectorpremie vastgesteld.[160] Hiervoor wint het UWV advies in bij diverse sectorale- en brancheorganisaties. Deze sociale partners hebben echter formeelrechtelijk gezien geen adviestaak.[161] Een voorbeeld van de invloed van de sectorale partners is de inspraakmogelijkheid in het geval van zeer hoge sectorpremies. Binnen sommige sectoren bestaat zoals eerder gezegd een verdere premiedifferentiatie naar groepen binnen de sector. Als gevolg van de crisis is voor sommige van deze groepen de sectorpremie zeer hoog geworden en is door het ministerie van SZW de mogelijkheid geboden in dit soort gevallen het WW-premiegroeppercentage te beperken tot 12,5%. De sectoren Bouwbedrijf en Schildersbedrijf hebben in 2015 te maken met een zeer hoge sectorpremie voor de premiegroep korte dienstverbanden, maar nemen andere besluiten. De sector 3: Bouwbedrijf heeft voor de aftopping van 12,5% gekozen. De sector 56: schildersbedrijf kiest binnen de specifieke premiegroep korte dienstverbanden echter niet voor aftopping, omdat zij korte dienstverbanden wil ontmoedigen, waardoor de premie op een zeer hoge 19,57% uitkomt. Deze inspraakmogelijkheid strookt mijn inziens niet geheel met de gestelde doelen van de sectorindeling. De sector (lees: vervuiler) krijgt immers inspraak, alhoewel beperkt, in hoeverre zijn eigen vervuiling wordt belast. Dit leidt in dit voorbeeld voor een verminderde prikkel om de werkloosheid aan te pakken voor de sector Bouwbedrijf in de premiegroep korte dienstverbanden. Aan de andere kant is de inspraakmogelijkheid belangrijk, omdat een sector die het financieel zwaar heeft zo in bepaalde mate kan voorkomen dat de sector in een vicieuze cirkel terechtkomt. In het geval dat de

[158] Op grond van artikel 30, eerste lid SUWI juncto artikel 1, onder k, Wfsv.
[159] Besluit van 23 juli 2013, *Stcrt.* 2013, nr. 23796, pagina 4.
[160] Artikel 28, lid 1, Wfsv.
[161] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 5.

sectorindeling plaats zou maken voor een regeling met een uniforme premie, zou de inspraakmogelijkheid op sectorniveau ten aanzien van de premiehoogte komen te vervallen. Dit zou alleen anders zijn voor sectoren met een hoge werkloosheid die als gevolg daarvan een aanvullende premie zouden moeten betalen. Als vervanging van de inspraakmogelijkheid zouden eventuele betalingsregelingen kunnen voorkomen dat sectoren in een negatieve spiraal terechtkomen.

Na de vaststelling door het UWV worden de premiepercentages voorgelegd aan de minister van SZW, omdat zijn goedkeuring is vereist. Indien de minister geen goedkeuring geeft, stelt hij zelf het percentage vast.[162] De premiepercentages worden vervolgens door het UWV gepresenteerd in de zogenoemde Nota premievaststelling sectorfondsen.[163]

5.2 Hoe worden de premies per sector vastgesteld?

In de Nota premievaststelling 2015 wordt uitgebreid uitgelegd hoe de sectorpremies voor de verschillende sectoren worden berekend en bepaald. In deze paragraaf wordt de kern van deze systematiek behandeld.

De sectorpremie wordt jaarlijks opgebouwd uit een aantal onderdelen, namelijk de basissectorpremie, Awf-baten, overige baten (zoals rente en premies over uitkeringen), vermogensontwikkeling, opslag ZW en opslag WGA. In de regel zijn de grootste jaarlijkse veranderingen te vinden bij de basissectorpremie, die gebaseerd is op het verwachte aantal WW-uitkeringen. Daarnaast spelen wijzigingen in de Awf-baten en een gewijzigde vermogensontwikkeling een grote rol.[164]

Een verandering in de sectorpremie hangt af van veranderingen op deze onderdelen. Hieronder worden deze onderdelen nader uitgewerkt. Overigens zal alleen worden stilgestaan bij de hierboven genoemde meest belangrijke onderdelen. De overige baten, opslag ZW en opslag WGA zullen buiten beschouwing worden gelaten vanwege de beperkte invloed op de sectorpremie.

Overigens is een andere belangrijke factor bij de bepaling van het premiepercentage dat het gaat om een berekening van een percentage van de loonsom. Een verandering van de loonsom in een sector kan hierdoor een aanzienlijke wijziging met zich meebrengen met de sectorpremie. In de Nota premievaststelling 2015 wordt hiervan een voorbeeld gegeven van een grote sigarettenfabrikant die in 2014 zijn fabriek in Nederland heeft gesloten.[165] Hierdoor vielen maar liefst 1.230 ontslagen binnen de sector Tabakverwerkende industrie. Naar verwachting betekende dit ontslag een behoorlijke toename van de WW-uitkeringslasten voor het desbetreffende sectorfonds. Daarnaast was door het

[162] Artikel 28, lid 5, Wfsv.
[163] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014.
[164] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, p. 9.
[165] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, p.13.

massale ontslag de totale loonsom binnen de relatief kleine sector met 40% afgenomen. Doordat de basissectorpremie wordt berekend door de WW-lasten van de sector te delen door de loonsom van de sector, hebben zowel de toegenomen uitkeringslasten als de verkleinde loonsom een groot effect op het premiepercentage. Door het ingestelde lastenplafond, dat later in dit hoofdstuk wordt besproken, blijven de gevolgen beperkt. Voor de tabakverwerkende industrie betekent dit echter alsnog dat de sector van alle sectors de grootste stijging van het premiepercentage heeft. Namelijk van 0,00% in 2014 naar 2,86% in 2015.[166]

Naast de werkloosheidslasten voor de eerste zes maanden van werkloosheid financieren de sectorfondsen ook de ZW-uitkeringen die zijn gestart voor 1 januari 2012, de ZW-staartuitkeringen van eigenrisicodragers, de WGA-uitkeringen die gestart zijn voor 1 januari 2012 en de WGA-staartuitkeringen van eigenrisicodragers WGA vanaf 2014 (kleine en middelgrote werkgevers).[167] Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de doelen van de sectorindeling, omdat de premiedifferentiatie gezien de doelen zou moeten plaatsvinden op grond van het werkloosheidsrisico van de bij het fonds betrokken werkgevers. Het feit dat ook andere uitkeringen worden gefinancierd uit de sectorfondsen ondermijnt deze premiedifferentiatie.[168] Op de overige lasten van de sectorfondsen wordt echter niet ingegaan in deze scriptie.

5.2.1 Basissectorpremiepercentage en lastenplafond

In de basis wordt het sectorpremiepercentage zo vastgesteld dat het de werkloosheidslasten dekt van de desbetreffende sector.[169] Het sectorpremiepercentage is echter nooit hoger dan het lastenplafond dat geldt voor de desbetreffende sector.[170] De lastenplafonds worden per sector in het Besluit vaststelling lastenplafonds sectorfondsen vastgesteld.[171] Let op: dit heeft dus betrekking op de premiepercentages per sector en geen betrekking op de premiepercentages van premiegroepen. Bij de vaststelling van het lastenplafond wordt berekend wat het “normale” risico is van een sector. Bij een relatief laag normaal risico is het lastenplafond 3,75% in 2015. Het maximale lastenplafond voor sectoren met een relatief hoog normaal risico (zoals sector 52: Uitzendbedrijven) is 5,75%. Het lastenplafond is voornamelijk ingesteld vanwege de conjunctuurgevoeligheid van het

[166] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, p.9. Overigens geldt een lastenplafond van 3,75% voor de sector Tabakverwerkende industrie in 2015. Echter door de premieopbrengsten over de lopende uitkeringen, het positieve sectorvermogen van eind 2014 wordt de sectorpremie uiteindelijk slechts 2,86% mede ingegeven door het advies van de sector zelf.
[167] O.g.v. artikel 104, lid 5, Wfsv als gevolg van de wet Beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters.
[168] Van Schendel concludeert in dezelfde lijn en gaat hier in het volgende artikel kort op in: Th.J.M. van Schendel, ‘Sectorindeling: betaalt de vervuiler?’, *NTFRB* 2010, 19.
[169] Artikel 2.2., lid 1 Besluit Wfsv.
[170] Artikel 2.2., lid 1 Besluit Wfsv.
[171] Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 oktober 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 29913.

werkloosheidsrisico. De gedachte hierachter is het voorkomen dat een sector in een vicieuze cirkel terecht komt. Hoge werkloosheidslasten kunnen immers leiden tot een slecht herstel van de sector, waardoor nog meer ontslagen vallen en de werkloosheidslasten nog hoger worden.[172] Een voorbeeld uit de praktijk is bijvoorbeeld de Russische boycot van de Nederlandse export in 2014.[173] Een dergelijke boycot kan grote gevolgen hebben voor de werkloosheid in bijvoorbeeld de transportsector. Door een lastenplafond in te stellen, heeft de sector slechts in beperkte mate last van deze boycot. Het Awf draagt de lasten boven het lastenplafond. In 2015 komen voor 7 sectoren deze WW lasten boven het lastenplafond uit. De totale bijdrage vanuit het Awf wordt geschat op € 148 miljoen.[174] Hierdoor draagt het Awf dus ook in beperkte mate bij aan de financiering van het eerste half jaar werkloosheid. Deze handelswijze rijmt niet geheel met de vastgestelde doelen van de sectorindeling. Het lastenplafond zorgt er namelijk voor dat de "vervuiler" slechts een deel voor de vervuiling wordt belast. De prikkelfilosofie komt ook niet geheel tot zijn recht, omdat de prikkel voor de sector beperkt blijft tot een bepaald lastenplafond. In het geval van de boycot ben ik van mening dat deze prikkel ook niet volledig tot uitdrukking hoeft te komen, omdat het buiten de invloedssfeer van de sector ligt. Voor sectoren, zoals sector 52: Uitzendbedrijven, die structureel het lastenplafond bereiken ben ik echter tegen deze gematigde werking. Voor de sector 52: Uitzendbedrijven geldt bijvoorbeeld dat in 2015 een bijdrage van € 116,1 miljoen euro uit het Awf is begroot, omdat de werkloosheidslasten boven het lastenplafond uitgaan. Het terugdringen van de werkloosheid zal voor deze sector in eerste instantie geen financieel voordeel opleveren, omdat de bijdrage uit het Awf eerst gekort zal worden tot de werkloosheidslasten onder het lastenplafond uitkomen. Naar mijn mening dient een dergelijk lastenplafond niet te veel te beperken. Een zekere bescherming tegen onvoorziene omstandigheden (zoals de genoemde boycot) acht ik wenselijk voor de stabiliteit van de economie. Structurele hulp aan een sector acht ik echter niet wenselijk, omdat sectoren naar mijn mening in staat moeten zijn om de eigen werkloosheidslasten te betalen. Als een sector dit alleen kan met overheidshulp wordt de vrije markt verstoord. Tevens is een dergelijke structurele bijdrage van het Awf een inbreuk op de prikkelfilosofie. Bij de vaststelling van het lastenplafond wordt hiermee overigens ook wel rekening gehouden, zoals blijkt uit beleid van het UWV: *"een structurele bijdrage van het Awf is niet gewenst. Een bijdrage van het Awf vermindert de prikkel tot risicobeperking."* [175]

[172] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 12.
[173] Brief van de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 augustus 2014*, Kamerstukken II*, 2013/2014, 21 501-20, nr. 903.
[174] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 4.
[175] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 12.

5.2.2 Vermogensontwikkeling sectorfondsen

Voor elke sector wordt zoals reeds gezegd een fonds beheerd door het UWV. Eind 2014 hadden van de 61 sectoren 24 sectoren een positief vermogen en 47 sectoren een negatief vermogen.[176] De vermogenspositie van het sectorfonds heeft ook invloed op de hoogte van de premiepercentages. Een positief vermogen drukt de premie, terwijl een negatief vermogen de premie verhoogt. Een positief of negatief vermogen dat op 31 december van het desbetreffende jaar wordt vastgesteld, dient uiterlijk binnen drie kalenderjaren na deze datum te worden ingelopen of te worden aangezuiverd.[177] Dit geldt niet voor sectoren, waarbij dit zou leiden tot een vaststelling van een premiepercentage boven het lastenplafond. In die gevallen wordt het premiepercentage op het lastenplafond gesteld. Ten aanzien van het inlopen van een overschot of het aanzuiveren van een tekort geeft het UWV ook inspraakmogelijkheid aan de sectorale organisaties. Het UWV heeft voor de premievaststelling van de sectorpremies 2015 in september 2014 een voorstel voorgelegd aan de 39 sectorale organisaties die bekend zijn. Daarbij worden bandbreedtes aangegeven waarbinnen een sectorpremie kan worden vastgesteld. De sectorale organisatie heeft binnen de gegeven bandbreedtes een aantal keuzemogelijkheden om de sectorpremie vast te stellen. De gekozen sectorpremie heeft effect op de omvang van de WW-reserve en de termijn waarbinnen de sectorale organisatie op de reserves wil interen of het negatieve dekkingssaldo wil wegwerken (binnen 1 of 3 jaar). Aan 22 sectoren is geen advies gevraagd, omdat deze sectoren geen centrale sectororganisatie hebben. Het UWV adviseert in de regel de sectorale organisaties de reserves of tekorten over drie jaar weg te werken, zodat de premies stabiel blijven. De meeste sectorale organisaties volgen dit advies ook op. Enkele organisaties wijken af van dit advies om verschillende redenen. Zo wilde de sector Horeca algemeen een hogere premie, zodat bewust een marge kan worden opgebouwd voor slechtere tijden. De sector Overig goederenvervoer wilde ook een hogere premie om alvast rekening te houden met de eventuele gevolgen van de eerder genoemde boycot.[178]

Bij het bepalen van het vermogen van de sectorfondsen wordt ook rekening gehouden met de overgang van werkgevers naar andere sectoren.[179] Een evenredig deel van het vermogen van de sectorfondsen (positief of negatief) wordt in dat geval verrekend tussen de oude en de nieuwe sector.[180] Voor het overgaan van de vermogens heeft het UWV regels opgesteld.[181] In het kort wordt op basis van de loonsommen van de overgaande werkgevers berekend welk deel van het vermogen

[176] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 3.
[177] Artikel 2.2., lid 3 Besluit Wfsv.
[178] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 8.
[179] Artikel 98, lid 1 Wfsv.
[180] Nota premievaststelling 2015, Amsterdam: UWV 2014, pagina 4.
[181] Regels UWV voor vermogensoverdracht na wijziging sectoraansluiting van werkgevers UWV, besluit van 23 juli 2013, *Stcrt.* 2013, nr. 23796.

van de oude sector aan deze groep werkgevers is toe te rekenen. Hierbij worden de staartverplichtingen voor de oude sector in mindering gebracht op het over te brengen vermogen, omdat de oude sector de reeds lopende verplichtingen op de datum van overgang blijft dragen.[182] Overigens vindt de verrekening alleen plaats als het over te dragen vermogen per groep van werkgevers ten minste € 10.000 bedraagt, zodat het overbrengen van het vermogen opweegt tegen de hiermee gepaard gaande kosten.[183] Vanuit de financiering van de fondsen bezien, acht ik deze verrekening van vermogen logisch. De verrekening zorgt er namelijk voor dat de vermogens van de sectorfondsen een resultante blijven van de premiestortingen en onttrekkingen aan het fonds van de bij de sector betrokken werkgevers. Ook past de systematiek die wordt toegepast bij de doelen die de wetgever voor de sectorindeling heeft gesteld. Het deel van het vermogen dat overgaat naar de nieuwe sector is immers het deel van het vermogen dat is toe te rekenen aan de groep werkgevers verminderd met de staartlasten die zijn toe te rekenen aan deze groep werkgevers. De groep werkgevers heeft daarmee afgerekend en krijgt te maken met het premiepercentage van de nieuwe sector. Overigens geldt voor de nieuwe sector dat dit niet correspondeert met het vervuiler-betaalt-principe en de prikkelfilosofie van de sectorindeling. De overgang van de heringedeelde werkgevers kan namelijk door de loonsom, vermogenspositie en toekomstige uitkeringslasten leiden tot een hoger of lager premiepercentage voor de reeds in de sector ingedeelde werkgevers, terwijl zij hier niets aan hebben kunnen doen. De heringedeelde werkgevers behoorden voorheen immers niet tot hun sector. Zij kunnen eigenlijk alleen maar hopen op gezonde nieuwe leden in de sector. Deze werkwijze is echter onvermijdelijk gezien het doel van concurrentieneutraliteit die de sectorindeling probeert te bewerkstelligen binnen een groep werkgevers die in dezelfde sector thuishoort., Hierdoor zullen veranderingen van sectoren altijd optreden. Een uniforme premie zou dit probleem van de vermogensmutaties oplossen. Als alle sectoren dezelfde premie betalen, is de berekening zeer eenvoudig. In principe zijn de sectorfondsen in dat geval zelfs overbodig en kan worden volstaan met één fonds. De uitzondering hierop zou uiteraard worden gevormd door de sectoren die een aanvullende premie zouden moeten betalen.

5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag beantwoord: "*Hoe wordt het premiepercentage per sector vastgesteld en is dit in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen van de sectorindeling?"*. De vaststelling van de premiepercentages is wettelijk een taak van het UWV en de Minister van SZW. Bij de definitieve vaststelling betrekt het UWV echter de sectororganisaties die een beperkte invloed hebben op de hoogte van de premie. Hierdoor gaat in beginsel een gematigde werking uit van de

[182] Artikel 3, lid 3 Regels UWV voor vermogensoverdracht na wijziging sectoraansluiting van werkgevers UWV.
[183] Besluit van 23 juli 2013, *Stcrt.* 2013, nr. 23796, pagina 3 (MvT).

prikkelfilosofie en het vervuiler betaalt principe, omdat werkgevers bepaalde keuzes kunnen maken ten aanzien van de premiehoogte over een periode van drie jaar. De concurrentieneutraliteit wordt hierdoor niet aangetast, omdat alle werkgevers binnen de sector of het sectoronderdeel dezelfde premiehoogte hebben. Hoewel de inspraakmogelijkheid theoretisch niet geheel in overeenstemming is met de doelen, acht ik deze wel wenselijk. Hiermee wordt mede voorkomen dat een sector die het financieel moeilijk heeft in een vicieuze cirkel terechtkomt. Bij het instellen van een uniforme premie zou de inspraakmogelijkheid komen te vervallen. Wellicht dat in dat geval betalingsregelingen in het leven zouden moeten worden geroepen om de vicieuze cirkel te voorkomen.

Voor het vaststellen van de sectorpremie zijn in beginsel de werkloosheidslasten van een sector bepalend, hetgeen overeenkomt met de geïdentificeerde doelen. Het ingestelde lastenplafond en de daarmee samenhangende bijdrage aan de sectorfondsen uit het Awf is daarentegen in strijd met deze doelen. Deze bijdrage wentelt de werkloosheidslasten van een bepaalde sector namelijk af over alle werkgevers en vermindert daarmee tevens de prikkel die uit zou moeten gaan van de sectorpremie. Hoewel ik de gedachte begrijp dat voor een stabiele economie moet worden voorkomen dat een sector ten gevolge van een periode van hoge werkloosheid in een negatieve spiraal terecht komt, vind ik dat ondersteuning vanuit het Awf beperkt dient plaats te vinden. De doelen van de sectorindeling dienen mijns inziens niet uit het oog te worden verloren. De werkloosheid wordt anders volgens mij te gemakkelijk gefinancierd door de gehele maatschappij en werkgevers worden daardoor onvoldoende gestimuleerd werkloosheid te voorkomen. Ook de vermogensontwikkeling van de sectorfondsen heeft een bepalende rol in de hoogte van de sectorpremies. Deze vermogensontwikkeling wordt deels bepaald door de sectororganisaties zelf. Daarnaast spelen herindelingen van groepen werkgevers in sectoren ook een grote rol. Bij deze herindelingen vinden tevens vermogensmutaties plaats, hetgeen overeenkomt met de gestelde doelen. Het feit dat de reeds in de sector aanwezige werkgevers ten aanzien van de sectorpremie last of profijt kunnen hebben van de heringedeelde werkgevers is niet in overeenstemming met het vervuiler betaalt principe en de prikkelfilosofie, maar onvermijdelijk gezien het doel van concurrentieneutraliteit. Als een groep werkgevers in een andere sector thuishoort, zal de premiehoogte immers moeten worden aangepast, zodat alle werkgevers binnen de sector eenzelfde premie betalen. Met een uniforme premie zou het probleem van de vermogensmutaties tussen sectoren onderling verdwijnen. Samengevat vindt de premievaststelling in beginsel plaats in overeenstemming met de geïdentificeerde doelen, maar de bovengenoemde factoren ondermijnen deze doelen.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de in de inleiding geformuleerde hoofdvraag: “Wat is het doel van de wetgever met de sectorindeling voor de sectorpremie van de Werkloosheidswet en wordt dit doel bereikt?” Tevens geef ik mijn aanbevelingen ten aanzien van de sectorindeling.

De premiedifferentiatie naar bedrijfstak bestond reeds bij de invoering van de werkloosheidswet. De reden hiervoor was vooral dat de bedrijfstak werd geacht een zorgplicht te hebben naar de bij de bedrijfstak aangesloten werknemers. Bij het verdwijnen van de bedrijfsverenigingen en het ontstaan van de sectorindeling staat deze zorgplicht minder voorop en kan een aantal doelen worden geïdentificeerd die aan deze sectorindeling ten grondslag heeft gelegen. In de kern heb ik de volgende drie doelen onderscheiden die ten grondslag liggen aan de premiedifferentiatie en de sectorindeling: concurrentieneutraliteit, het beginsel dat de vervuiler betaalt en de prikkelfilosofie.

Bij het toetsen aan deze doelen is mij als eerste opgevallen dat de diversiteit van ondernemingen binnen de sectoren groot is, hetgeen het nastreven van de gestelde doelen bemoeilijkt. Mijn inziens bestaan er twee mogelijkheden voor dit probleem. De wetgever zou meer sectoren kunnen instellen om nog meer maatwerk te bieden. De keerzijde hiervan is dat de administratieve lasten toenemen en tegelijkertijd meer sectoren op elkaar kunnen lijken, waardoor nieuwe grijze gebieden ontstaan. De andere mogelijkheid is het heffen van een uniforme premie, waarbij voor sommige extra vervuilende sectoren een aanvullende premie wordt geheven. De doelen van de sectorindeling worden in dat geval slechts beperkt nagestreefd, maar dit zorgt wel voor administratieve lastenvereenvoudiging,

Een ander belangrijk punt dat is toegelicht is dat de basis van de indeling niet strookt met de gestelde doelen. Een werkgever wordt namelijk ingedeeld naar de aard van de verrichte werkzaamheden en op basis van de functie die de werkgever in het maatschappelijk verkeer vervult. De feitelijke werkzaamheden van de werknemers van de werkgever zijn daarbij eigenlijk niet van belang. Dit acht ik onbegrijpelijk gezien de gestelde doelen van de wetgeving. Nu geen betekenis toekomt aan de werkzaamheden die een werkgever als werkgever verricht, is de premie die een werkgever namelijk betaalt mede afhankelijk van de aard van de werkzaamheden die hij uitbesteedt, terwijl zijn eigen werknemers wellicht helemaal geen werkzaamheden verrichten in die sector. Het verband tussen het werkloosheidsrisico van bepaalde werkzaamheden en de sectorpremie komt hiermee op losse schroeven te staan. Dit ondermijnt zowel het vervuiler betaalt principe, de prikkelfilosofie als het doel van de concurrentieneutraliteit. Indien werkgevers daarentegen zouden worden ingedeeld op basis

van de werkzaamheden die de werknemers daadwerkelijk verrichten, wordt het werkloosheidsrisico van sectoren ook daadwerkelijk afgewenteld op de juiste werkgevers. Dit heeft mijn voorkeur.

Ten aanzien van de uitzonderingsregels op de hoofdregel zijn de sectoraansluiting, de gesplitste aansluiting, de assimilatiebepaling en de concernaansluiting belangrijk. Hiervan is alleen de gesplitste aansluiting in overeenstemming met de gestelde doelen. Indien de huidige sectorindeling blijft bestaan of de wetgever kiest voor verdere premiedifferentiatie, acht ik naast de gesplitste aansluiting behoud van de sectoraansluiting wenselijk in het kader van administratieve lastenverlichting. De assimilatiebepaling blijft een grijs gebied en de wetgever schept hiermee te veel onduidelijkheid. Bij verdere premiedifferentiatie dreigt hierbij ook het gevaar van willekeur. Helaas zal de assimilatiebepaling in dat geval noodzakelijk blijven om alle werkgevers te kunnen indelen. De concernaansluiting dient naar mijn mening afgeschaft te worden. De administratieve lasten die voor concernmaatschappijen worden bespaard en het creëren van gelijke arbeidsvoorwaarden wegen mijn inziens niet op tegen de doelen van de sectorindeling. Deze mening wordt gesterkt door de ongelijkheid die door deze regeling ontstaat ten opzichte van werkgevers die niet in concernverband opereren. Bij het invoeren van een uniforme premie hoeft geen van de bovenstaande uitzonderingen te blijven bestaan, omdat ze hun betekenis verliezen. Dit leidt tot een administratieve lastenverlichting voor de overheid en de werkgevers. Door de afschaffing van de assimilatiebepaling zou de ongelijke behandeling van (nagenoeg) gelijke gevallen deels komen te vervallen. Daarnaast zouden door het verdwijnen van de concernregeling de concernmaatschappijen niet meer anders worden behandeld dan werkgevers die niet in concernverband opereren.

Bij de vaststelling van de sectorpremies hebben sectororganisaties een beperkte invloed, waardoor een gematigd effect uitgaat van een directe doorwerking van het vervuiler betaalt principe en de prikkelfilosofie. Deze invloed acht ik desondanks gewenst ter voorkoming van een negatieve spiraal in de sectorale werkloosheid. Ingeval voor een uniforme premie wordt gekozen, is overleg met de sectororganisaties echter niet meer nodig. Indien voor sectoren met structurele werkloosheid een toeslagpremie wordt toegepast is voor deze sectoren inspraak wellicht wel van belang. Een andere optie is het instellen van betalingsregelingen om een vicieuze cirkel te voorkomen.

Bij de vaststelling van de sectorpremie zijn in beginsel de werkloosheidslasten van een sector bepalend, hetgeen in overeenstemming is met de geïdentificeerde doelen. De bijdrage aan de sectorfondsen uit het Awf als gevolg van het lastenplafond is daarentegen in strijd met deze doelen. Hierdoor gaat een verminderde prikkel uit van de sectorpremie. In dit opzicht worden de lasten boven het lastenplafond al verdeeld over alle werkgevers, zoals bij een uniforme premie ook het geval is.

Daarnaast is geconstateerd dat de vermogensmutaties van de sectorfondsen die bij herindelingen van groepen werkgevers plaatsvinden in overeenstemming zijn met de gestelde doelen. De effecten van de herindelingen voor de bij de sector betrokken werkgevers zijn niet altijd in overeenstemming met het vervuiler betaalt principe en de prikkelfilosofie, maar onvermijdelijk gezien het doel van concurrentieneutraliteit. Bij het afschaffen van de sectorpremies en het heffen van één uniforme premie behoren vermogensmutaties bij de sectorfondsen onderling tot het verleden. Dit bespaart veel administratieve rompslomp.

Samenvattend is mijn conclusie dat de door de wetgever gestelde doelen met de sectorindeling niet of slechts in beperkte mate worden bereikt. Hiervoor is de sectorindeling te gedateerd, te onduidelijk en bestaan te veel uitzonderingen die de doelen ondermijnen. In plaats daarvan durf ik zelfs te stellen dat door uitzonderingen als de concernregeling zelfs het tegengestelde van de doelen wordt bereikt en andere werkgevers dan de vervuilers opdraaien voor de kosten en juist concurrentie voor- en nadelen de kop opsteken. Daarnaast schat ik in dat het beheren van de sectorfondsen en de vaststelling van de sectorpremies veel werk en hoge kosten met zich meebrengt.

Mijn aanbeveling aan de wetgever zou zijn om vereenvoudiging in te stellen op dit vlak. Hierbij stel ik een uniforme premie voor gecombineerd met een aanvullende premie voor extra vervuilende werkgevers, zoals uitzendorganisaties en sectoren waarbij seizoenswerkloosheid een rol speelt. Zonder het reeds bestaande systeem helemaal te veranderen, zou de uniforme premie kunnen worden bereikt door een uitbreiding van de reeds bestaande Awf premie. De sectorpremie zou in dat geval als aanvullende premie kunnen gelden voor slechts een beperkt aantal sectoren.

Ten slotte kan de vraag worden gesteld of de doelen en uitgangspunten van de wetgever ten aanzien van de sectorindeling wenselijk zijn. Het eerder genoemde voorbeeld van de Russische boycot geeft aan dat werkgevers soms niet kunnen voorkomen dat meer werknemers de WW instromen. Is het in dat geval terecht dat werkgevers door middel van sectoren worden aangemerkt als vervuilers en de veroorzakers van de werkloosheid? Wellicht is dit nog een argument dat voor een uniforme premie pleit. Misschien moeten we als maatschappij gezamenlijk de lasten van de werkloosheid dragen en andere oplossingen bedenken om de werkloosheid terug te dringen. De huidige sectorindeling draagt hier mijn inziens onvoldoende aan bij en zorgt voornamelijk voor veel administratief werk en is in ieder geval op veel punten niet in overeenstemming met de gestelde doelen.

IV Literatuurlijst en jurisprudentielijst

- **Wetgeving**

Algemene wet bestuursrecht

Besluit financiering sociale verzekeringen

Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 oktober 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 29913.

Buitengewoon Besluit van 8 september 1944, *Stb.* E 72.

Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen 1997

Koninklijk Besluit van 10 december 1952, *Stb*. 624

Koninklijk Besluit van 18 juli 1952, *Stb*. 1952, 418

Organisatiewet sociale verzekeringen 1995

Organisatiewet sociale verzekeringen 1997

Regeling financiering sociale verzekeringen

Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren

Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren van 14 december 1998, *Stcrt.* 1998, nr. 243, p. 19 (MvT).

Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren van 14 december 1998, *Stcrt.* 1999, nr. 191, p. 7 (MvT).

Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren van 23 december 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 249, p. 14 (MvT).

Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren van 25 februari 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 41, p.14.

Regeling indeling bedrijfs- en beroepsleven in sectoren van 27 maart 1997, *Stcrt.* 1997, nr. 63, p. 9 (MvT).

Regeling van 2 december 2005, *Stcrt*. 2005, 242.

Regeling vaststelling premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag 2015.

Regels UWV voor vermogensoverdracht na wijziging sectoraansluiting van werkgevers UWV, besluit van 23 juli 2013, *Stcrt.* 2013, nr. 23796.

Werkloosheidswet

Wet financiering sociale verzekeringen

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Wet van 14 juni 2014, *Stb.* 2014, 216.

Wet van 16 december 2004, *Stb*. 2004, 36.

Wet van 2 januari 1901, *Stb.* 1901, 1.

Wet van 26 februari 1997, *Stb*. 1997, 96.

Wet van 29 november 2001, *Stb*. 2001, 624.

Wet van 9 september 1949, *Stb.* 1949, 423.

Wet van 12 juni 1952, *Stb*. 1952, 344.

Wet van 27 oktober 1994, *Stb.* 1994, 790.

- **Kamerstukken en andere overheidsstukken**

Beschikking van Staatssecretaris van Sociale Zaken van 25 februari 1997, SV/UB/97/0807, *Stcrt*. 1997, 41.

Beschikking van Staatssecretaris van Sociale Zaken van 8 december 1952, nr. 6888, *Stcrt.* 1952, 242.

Besluit van de Minister-President van 5 november 1984, nr. 349931, *Stcrt.* 1984, 232.

Brief van de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 augustus 2014, *Kamerstukken II*, 2013/2014, 21 501-20, nr. 903.

Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 9 juni 2009, *Kamerstukken II,* 2008/2009, 31 492, nr. 15.

Kamerstukken II, 1990/1991, 22 008, nrs. 1-2.

Kamerstukken II, 1992/1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 343.

Kamerstukken II, 1995/1996, 24 877, nr. 3, p. 13-14 (MvT).

Kamerstukken II, 1999/2000, 26 726, nr. 5 (NV II).

Kamerstukken II, 2003/2004, 29 529, nr. 3, p. 91 (MvT).

Kamerstukken II, 2004/2005, 30 130, nrs. 1-2, p. 5.

Kamerstukken II, 2008/2009, 31 811, nr. 3, p.24-25 (MvT).

Kamerstukken II, 2014/2015, 34 000 Nr. 1 (Miljoenennota 2015).

SVR-Circulaire van 25 mei 1955 nr. 19971.

- **Jurisprudentie**

Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden mr. C.W.M. Van Ballegooijen in zijn conclusie van 4 november 2008 inzake zaaksnr. 08/01602.

CRvB, 20 december 2004, *LJN* AS2082.

CRvB 2 december 1999, *LJN* AL1566.

CRvB 2 november 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ2138.

Hof 's Hertogenbosch 22 december 2012, *LJN* BW0562.

Hof 's Hertogenbosch 8 mei 2009, *LJN* BJ3811.

Hof 's-Gravenhage 18 januari 2012, *LJN* BV2828.

Hof Amsterdam 10 juni 2010, nr. 09/00750, *LJN* BN2552.

Hof Amsterdam 11 juli 2007, nr. 07/00007, *LJN* BA9927.

Hof Amsterdam 11 juli 2007, nr. 07/00007, *LJN* BA9927.

Hof Amsterdam 26 maart 2008, nr. 07/00203, *LJN* BD1712.

Hof Amsterdam 6 juni 2013, nr. 12/00775, *LJN* CA3836.

Hof Amsterdam, 15 mei 2014 ECLI:NL:GHAMS:2014:1689, *V-N* 2014/40.26.24.

Hof Amsterdam, 15 mei 2014, nr. 13/00493, *FutD* 2014-1158.

Hof Arnhem-Leeuwarden 14 januari 2014, ECLI:NL:HR:2015:34, *V-N* 2014/15.2.3.

Hof Leeuwarden 16 februari 2010, nr. BK 12/09 Sectorindeling, *LJN* BL6048.

HR 19 juni 2009, *LJN* BG5387.

HR 9 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:33, *V-N* 2015/4.16

- **Boeken**

Bekke & Van Gestel 2004
H. Bekke & N. M. van Gestel, *Publiek verzekerd: voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2004.

Fluit 2001
S.P. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2001, p. 206.

Van der Spek 2014
C. van der Spek, *Cursus Belastingrecht (Premieheffing)*: Deventer: Kluwer 2014

Van der Wiel-Rammeloo e.a. 2014
D.V.E.M. van der Wiel-Rammeloo e.a., *Fed Fiscale Studieserie, deel 7: Loonheffingen*, Deventer: Kluwer 2014.

Vollebergh 2007
H.R.J. Vollebergh, 'Pigou en zo. Over belastingen als milieubeleidsinstrument in Nederland' in: Caminada, C.L.J. e.a., *Belasting met beleid*, Den Haag: SDU 2007.

- **Artikelen**

Goudswaard 2001
K.P. Goudswaard, 'Gedonder in de polder: een beknopte geschiedenis van de veranderingen in de uitvoeringsstructuur sociale zekerheid', Deventer: Kluwer (losbl.)

Niessen 2008
R.E.C.M. Niessen 'De vervuiler betaalt of het beginsel van de bevlogen belastingheffing', *NTFR* 2008/1362 (opinie).

Peter Kerklaan 2006
P. Kerklaan, 'De lange houdbaarheid van de ongevallenwet in Nederland 1901-1967', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2006-3, p. 67.

Van Schendel 2010
Th.J.M. van Schendel, 'Sectorindeling: betaalt de vervuiler?', *NTFRB* 2010, 19.

- **Overige**

Kaak 2004
J. Kaak, *Inventaris van het archief van de bedrijfsvereniging voor vervoer 1949 – 1997 nummer archiefinventaris: 2.15.51*, Den Haag: Nationaal Archief 2004 (Nationaal archief: min van onderwijs, cultuur en wetenschap.)

Rijksverzekeringsbank 1966
Uitgave van de Rijksverzekeringsbank. *Vijf en zestig jaren sociale verzekering 1901-1966*, Rijksverzekeringsbank: Amsterdam, 1966, p.9.

SER-advies regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen 1994
Advies inzake de regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (advies van 17 juni 1994, SER 94/09), Den Haag: SER 1994.

SER-advies werken aan zekerheid 1997
Advies inzake werken aan zekerheid (advies van 20 juni 1997, SER 97/05), Den Haag: SER 1997.

Stichting van den Arbeid 1952
Afdeling Werkloosheidsverzekering en Wachtgeldregelingen van het Ministerie van Sociale Zaken, Gids: 'De Werkloosheidswet', 's Gravenhage: Stichting van den Arbeid 1952.

UWV 2014
Nota premievaststelling sectorfondsen 2015 van het UWV, Financieel Economische Zaken, Afdeling Planning, Controle en Analyse.

UWV nota 2012
Juninota 2012 ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2012-2013, Amsterdam: UWV 2012.

- ## Artikelsgewijs commentaar

P.G. Koch, *Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht*, artikelsgewijs commentaar op artikel 95 Wfsv, aant. 1.6, bijgewerkt tot 02-08-2010.

P.G. Koch, *Encyclopedie sociale verzekeringen, Module Premie- en verzekeringsplicht*, artikelsgewijs commentaar op artikel 96 Wfsv, aant. 1.4, bijgewerkt tot 04-08-2011.

Loonbelasting en Premieheffingen (Fiscale Encyclopedie De vakstudie), Deventer: Kluwer (online).

- ## Websites

08.046 Raad van Beroep in het Arrondissement Roermond (Regionaal Historisch Centrum Limburg), 'Inventaris, 1.2 Organisatie van de sociale verzekering' *archieven.nl,* 21-01-2015, www.archieven.nl