

Memorie van toelichting

Algemeen

Met dit wetsvoorstel wordt ervoor gezorgd dat de private uitvoerder bij de berekening van de verschuldigde premie over uitkeringen voor voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR) geen rekening meer hoeft te houden met het loon bij de eigenrisicodrager. Hierdoor wordt de uitvoering meer gelijkgetrokken tussen UWV en de private uitvoerder. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een andere ongelijkheid weg te nemen met betrekking tot de premies over uitkeringen. In paragraaf 1 wordt de aanleiding van het wetsvoorstel geschetst. Daarna wordt in paragraaf twee het probleem nader uitgewerkt. In de derde paragraaf wordt de oplossing uitgewerkt. Daarna worden in paragraaf 4 de (financiële) effecten van het wetsvoorstel beschreven. Tot slot worden in paragraaf de ontvangen commentaren weergegeven.

1. Aanleiding

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van de Verzamelwet SZW 2018 is op 7 november 2017 de motie Dijkgraaf-Nijkerken-de Haan¹ ingediend. De motie verzoekt de regering om te onderzoeken hoe een gelijkwaardiger uitvoering van het hybride stelsel kan worden vormgegeven en met het oog daarop het voorgenomen beleid op te schorten tot 1 januari 2019. Het ging daarbij in het debat specifiek over de toepassing van de systematiek van Voortschrijdend Cumulatief Rekenen (VCR) door private uitvoerders. De uitkomst van het debat is dat er aanpassingen nodig zijn om het gelijke speelveld te verbeteren. Met dit wetsvoorstel wil de regering zorgen voor meer evenwicht in de toepassing van VCR tussen UWV als publieke uitvoerder, diverse private uitvoerders en werkgevers die publiek verzekerd zijn of eigenrisicodrager zijn zonder private verzekering. Het voorstel is ook van toepassing op overheidswerkgevers.

2. Probleemstelling

Dit voorstel beoogt twee ongelijkheden in de premieheffing over uitkeringen tussen UWV en eigenrisicodragers met een private uitvoerder weg te nemen. Namelijk de ongelijkheid in de methode van berekening van het maximumbedrag waarover premie wordt geheven via voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR), en de ongelijkheid in de hoogte van de Werkhervattingskas (Whk)-premie over uitkeringen.

VCR is een methodiek om per loonaangiftetijdvak de hoogte van het premieloon te bepalen om de premie-afdracht te berekenen. Premie voor de werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt geheven over de som van het loon en uitkeringen in een kalenderjaar tot een maximumbedrag aan loon en uitkering dat door de werknemer wordt genoten via dezelfde werkgever. Via VCR wordt dit maximumbedrag herleid tot een maximumbedrag per loonaangiftetijdvak².

UWV past deze methodiek alleen toe over de uitkering. Private uitvoerders die namens een eigenrisicodrager (ERD) de uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) of de werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) betalen moeten VCR toepassen over de som van loon én uitkering. Het toepassen van VCR over zowel loon

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34766, nr. 15.

² Wettelijke grondslag: artikel 17, derde lid, Wet financiering sociale verzekeringen en artikel 42, vijfde lid, van de Zorgverzekeringswet; Toelichting van de Belastingdienst over techniek met voorbeelden:

https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/toelichting_loonberekening_vcr_2016_lh9851t61fd.pdf

als uitkering is voor private uitvoerders echter lastig en duur. De private uitvoerder moet om VCR volgens de geldende regels toe te passen dan namelijk ook inzicht hebben in de loonadministratie van de betreffende werkgever. Immers moeten loon en uitkering in een kalenderjaar bij elkaar opgeteld worden. Dit is technisch mogelijk maar is erg bewerkelijk. Hierdoor ontstaat vertraging, kans op fouten en het bezorgt administratieve lasten. Daarom is het in stand houden van de huidige regels rondom VCR niet wenselijk.

Daarnaast is UWV over uitkeringen een ander percentage aan premie voor de Werkhervattingskas verschuldigd dan de eigenrisicodragers (namelijk een gemiddeld premiepercentage). Wanneer de werkgever een ERD is betaalt deze de voor hem geldende individuele premie voor de Werkhervattingskas. Dit is ook het geval als een private uitvoerder ten behoeve van de ERD de betaling verricht.

Met dit wetsvoorstel wordt het hybride speelveld voor deze ongelijkheden rechtgetrokken. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het belang van een zo gelijk mogelijk speelveld, waarna in paragraaf 2.2 nader wordt ingegaan op de systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen. Tot slot wordt in paragraaf 2.3 nader ingegaan op de premies die gelden over uitkeringen.

2.1 Een zo gelijk mogelijk speelveld

Het doel van de hybride markt is dat de verschillende spelers elkaar scherp houden en zo bijdragen aan effectieve preventie van, en re-integratie bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Randvoorwaarde is daarbij dat er een zo gelijk mogelijk speelveld is. Het speelveld is echter complex.

- Er moet een zo goed mogelijk evenwicht zijn tussen werkgevers die verzekerd zijn bij UWV als publieke uitvoerder en werkgevers die hebben gekozen voor eigenrisicodragerschap.
- Er moet een zo goed mogelijk evenwicht zijn tussen werkgevers die eigenrisicodragers zijn zonder private dienstverlener en werkgevers die eigenrisicodragers zijn met een private dienstverlener.
- En er moet een zo goed mogelijk evenwicht zijn tussen de publieke uitvoerder en de private dienstverleners op de markt.

Hier wordt bewust gesproken van "een zo goed mogelijk evenwicht" omdat de partijen hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de hybride markt hebben die verschillen met zich mee brengt.³ Tegelijk is een zo goed mogelijk evenwicht wel van belang. Bij ontbreken daarvan kunnen de partijen elkaar niet scherp houden op het gebied van effectieve preventie van en re-integratie bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

2.2 Systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR)

VCR is in 2006 als berekeningsmethode ingevoerd, tegelijk met het invoeren van de loontijdvakken-systematiek voor de premieheffing (ter vervanging van de premieloonberekening per dag).⁴ Premie voor de werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw wordt geheven over de som van het loon en uitkeringen in een kalenderjaar tot een maximumbedrag aan loon en uitkering dat door de werknemer wordt genoten via dezelfde werkgever. Via VCR wordt dit maximumbedrag herleid tot een maximumbedrag per loonaangiftetijdvak. Met VCR

³ UWV heeft bijvoorbeeld een acceptatieplicht die private partijen niet hebben. Private partijen hebben echter weer extra kosten om producten onder aandacht van werkgevers te brengen.

⁴ Een nadere toelichting over de systematiek van VCR is te vinden in de uitgave van de Belastingdienst "Loonberekening Voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR) en loontijdvakken-systematiek". Een voorbeeld over de toepassing van VCR is daarin te vinden op pagina 7.

wordt beoogd dat naarmate het jaar vordert de werkgever over het loon (en uitkering) van de werknemer het juiste bedrag aan premies en inkomensafhankelijke bijdrage betaalt.

Met ingang van 1 juli 2013 werd via een verduidelijking van artikel 38a van de Wfsv in de Verzamelwet SZW 2013⁵, door invoeging van een derde lid geregeld dat de werkgever/eigenrisicodragers over de door hem te betalen uitkeringen op grond van zijn eigenrisicodragerschap dezelfde premies verschuldigd is als over het loon dat hij aan zijn werknemers betaalt tijdens de dienstbetrekking. Deze regel geldt tevens voor private uitvoerders. De private uitvoerder verricht betalingen immers namens de werkgever/eigenrisicodragers en daardoor gelden voor hem de rechten en plichten van de werkgever/eigenrisicodragers. VCR geldt dan voor zowel het loon als de uitkering ongeacht of deze rechtstreeks door de werkgever wordt uitbetaald of namens de werkgever wordt uitbetaald door een derde. Dit betekent dat de werkgever die eigenrisicodragers ZW / WGA is over de som van loon en uitkering VCR moet toepassen voor de berekening van de premies als de werknemer eerst (of tegelijkertijd) regulier loon en vervolgens een uitkering ontvangt. Verricht een externe uitvoerder namens de eigenrisicodragers de uitkeringsbetaling dan zal ook deze uitvoerder de premies over de uitkering moeten berekenen met toepassing van VCR, waarbij VCR toepassing moet vinden over regulier loon en uitkering gezamenlijk. Dit is technisch mogelijk maar is erg bewerkelijk. In de praktijk blijken niet alle private uitvoerders en werkgevers daar goed mee om te kunnen gaan.

Sinds 2013 staat de Belastingdienst in individuele gevallen toe dat de private uitvoerder afzonderlijk VCR toepast over de uitkering. De werkgever die eigenrisicodragers is past dan afzonderlijk VCR toe over het loon.

UWV betaalt uitkeringen uit hoofde van een eigen publieke taak en niet namens de werkgever. UWV wordt in de materiewetten als werkgever aangemerkt voor de betaling van uitkering aan de uitkeringsgerechtigde. Daarom past UWV VCR alleen toe over de uitkering. UWV hoeft in de uitbetaling geen rekening te houden met loon dat is betaald door de werkgever vóór aanvang van (en eventueel tijdens) de uitkering. UWV past VCR alleen toe over de uitkering en past dus geen VCR toe op de som van loon en uitkering.

Met dit wetsvoorstel wordt ervoor gezorgd dat de private uitvoerder voor VCR geen rekening meer hoeft te houden met het loon bij de eigenrisicodragers. Hierdoor wordt de uitvoering meer gelijkgetrokken tussen UWV en de private uitvoerder.

2.3 Percentage van de premie over uitkeringen

In dit wetsvoorstel wordt ook een andere ongelijkheid in het hybride stelsel weggenomen. Als de ERD of private uitvoerder namens de ERD de uitkering uitbetaalt, moet over de uitkering het premiepercentage Whk worden toegepast zoals dat voor het loon bij de ERD geldt. Dit betekent dat werkgevers die ERD zijn of hun private uitvoerders een andere premie over uitkeringen betalen dan het UWV betaalt over uitkeringen voor werkgevers die bij het UWV verzekerd zijn. Om deze ongelijkheid weg te nemen gaat voor premies over uitkeringen het gemiddelde premiepercentage van de ZW en WGA gelden voor zover premies verschuldigd zijn⁶. Daarmee worden publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers met en zonder private dienstverlener gelijk behandeld.

3. Voorgestelde oplossing

⁵ Onderdeel 10, onder a, van de Nota van wijziging bij de Verzamelwet SZW 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33556, nr. 7)

⁶ De premie voor de Werkhervattingskas bestaat uit een component voor de Ziektewet (ZW) en een component voor de Werkhervattingsregeling voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Wanneer een werkgever ervoor kiest om eigenrisicodragers te worden voor (één van) beide componenten hoeft hiervoor geen premie te worden betaald (er is immers geen sprake van publieke verzekering voor deze component(en)).

Met ingang van 2021 wordt beoogd dat de werkgever en de private uitvoerder over uitkeringen dezelfde premiepercentages betalen als UWV voor zover premie verschuldigd is. Dan is er een gelijk spelveld tussen UWV en werkgever/eigenrisicodrager en diens private uitvoerder.

Op dit moment betaalt de eigenrisicodrager ZW en WGA voor zowel ZW als WGA geen premie voor de Werkhervattingskas (Whk). Dit verandert met onderhavig voorstel niet. Wanneer een werkgever (eigenrisicodrager) niet publiek verzekerd is voor de ZW en WGA is het ook vanzelfsprekend dat deze werkgever hier geen publieke premie voor betaalt. Wanneer een werkgever echter eigenrisicodrager is voor maar één van beide componenten (ZW of WGA) dan betaalt de werkgever voor de andere component (waar de werkgever publiek voor is verzekerd) op dit moment zijn eigen premie over uitkeringen. Dit wordt aangepast. De werkgever zal voor deze andere component de gemiddelde premie gaan betalen. De eigenrisicodrager of zijn private uitvoerder doet hierbij de aangifte van de betalingen van ziekengeld en/of de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Daarnaast wordt geregeld dat de private uitvoerder van een ERD geen rekening meer hoeft te houden met het loon van de werkgever waarvoor deze de ZW of WGA uitvoert. De private uitvoerder die namens de ERD betaalt kan dan apart VCR toepassen over de uitkering. De private uitvoerder hoeft daardoor voor de premieberekening geen gegevens over het loon over te nemen uit de loonadministratie van de betreffende werkgever, tenzij hij ervoor kiest dit wel te blijven doen. Daarmee wordt het proces van toepassen van VCR dus aanmerkelijk eenvoudiger. De keus om als private uitvoerder wel of geen rekening te houden met het loon bij de eigenrisicodrager wordt per heel kalenderjaar gemaakt. Dit voorstel heeft geen betrekking op eigenrisicodragers zonder private uitvoerder. Deze blijft VCR toepassen over de som van loon en uitkering. Dit is voor hen echter niet lastig omdat zij daarvoor geen inzicht nodig hebben in een andere loonadministratie. Daarom acht de regering het niet nodig ook voor eigenrisicodragers zonder private uitvoerder de mogelijkheid te creëren om VCR separaat toe te passen over de uitkering en separaat over het loon.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de gevolgen van de aanpassingen voor de premie die werkgevers betalen over uitkeringen en de gevolgen voor het toepassen van het VCR. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de gevolgen van de aanpassingen voor de werkgeversbetalingen.

3.1 Gevolgen aanpassing

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de aanpassing voor de premie over uitkeringen en het VCR.

Gevolgen voor de premie over uitkeringen

In onderstaande tabel is weergegeven wat de premie wordt voor een werkgever over de uitkering en over het loon wanneer er sprake is van loon en ZW-uitkering of WGA-uitkering.

Wanneer er sprake is van een WGA-uitkering dan wordt deze over het algemeen door het UWV betaald (meer dan 90% van de gevallen). UWV verhaalt vervolgens de uitkering en de premies op de eigenrisicodrager.

Tabel 1: Premie over loon en uitkering

		Whk-premiecomponent ZW	Whk-premiecomponent WGA
Eigenrisicodrager ZW	Loon	0	Premiepercentage Whk zoals dat geldt voor de werkgever
	Uitkering	0	Gemiddelde premie

Eigenrisicodragers WGA	Loon	Premiepercentage Whk zoals dat geldt voor de werkgever	0
	Uitkering	Gemiddelde premie	0
Eigenrisicodragers ZW en WGA	Loon	0	0
	Uitkering	0	0
Publiek verzekerde werkgever	Loon	Premiepercentage Whk zoals dat geldt voor de werkgever	Premiepercentage Whk zoals dat geldt voor de werkgever
	Uitkering (1)	Gemiddelde premie	Gemiddelde premie

(1) Betaling van de uitkering verloopt via het UWV tenzij er sprake is van een werkgeversbetaling: UWV betaalt aan de werkgever die doorbetaalt aan de uitkeringsgerechtigde.

Dit voorstel draagt bij aan een meer gelijk speelveld doordat de premies die UWV afdraagt voor uitkeringen gelijk worden aan de premies die eigenrisicodragers betalen. Hierbij betaalt een werkgever die eigenrisicodragers is voor de ZW en/of WGA geen Whk-premie voor de betreffende premiecomponent. Anders zou deze werkgever namelijk premie betalen voor een verzekering waar hij/zij niet voor verzekerd is.

In de situatie waarin de werkgever zelf loon en uitkering betaalt, moet hij VCR toepassen over loon en uitkering samen. Dit is echter niet problematisch omdat de gegevens die de werkgever hiervoor nodig heeft allemaal in zijn eigen loonadministratie zijn opgenomen.

Gevolgen VCR

Door de voorgestelde aanpassingen hoeven private uitvoerders die betalen namens en ten behoeve van eigenrisicodragers niet meer VCR toe te passen over de som van loon en uitkering. De private uitvoerder hoeft daardoor geen gegevens meer over te nemen uit de loonadministratie van de betreffende werkgever waarmee het proces van toepassen van VCR dus aanmerkelijk eenvoudiger wordt. De eigenrisicodragers die zelf loon en uitkering betaalt, blijft VCR toepassen over loon en uitkering samen. Dit is echter niet problematisch aangezien hij geen inzicht nodig heeft in de loonadministratie van een andere partij.

3.2 Werkgeversbetalingen

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de gemiddelde Whk-premie over uitkeringen te heffen. Dit gaat ook gelden wanneer een werkgever ervoor kiest om de uitbetaling van een uitkering zelf te doen in plaats van dat deze door het UWV rechtstreeks aan de werknemer wordt gedaan. UWV vergoedt dan ook de gemiddelde premie aan de werkgever.

4. Effecten

Onderhavig wetsvoorstel heeft consequenties voor werkgevers, verzekeraars en de uitvoering. Hieronder wordt nader ingegaan op deze gevolgen. Daarnaast wordt ingegaan op de financiële gevolgen en de administratieve lasten voor bedrijven en burgers.

4.1 Gevolgen voor werkgevers, werknemers en de uitvoering

Gevolgen werknemers

Werkgevers mogen de WGA-premie of de kosten ten behoeve van het eigenrisicodragen voor de helft verhalen op werknemers. Door de aanpassing in de premie over uitkeringen kan de doorbelasting aan werknemers veranderen.

Gevolgen voor werkgevers

De werkgever hoeft geen gegevens uit de loonadministratie meer te verstrekken aan de private uitvoerder. Door de aanpassing in de premies over uitkeringen kunnen werkgevers die eigenrisicodrager zijn voor de ZW of WGA te maken krijgen met een andere premie over uitkeringen. Op macroniveau zijn de effecten van deze aanpassing neutraal. Op individueel niveau zijn de effecten op de premie voor werkgevers ook beperkt aangezien de uitgaven aan WGA- of ZW-uitkeringen slechts een beperkt deel uitmaken van de totale loonsom.

Gevolgen voor verzekeraars

De private uitvoerder hoeft geen gegevens meer over te nemen uit de loonadministratie van de betreffende werkgever waarmee het proces van toepassen van VCR aanmerkelijk eenvoudiger wordt.

Gevolgen voor de uitvoering

PM Invullen na Uitvoeringstoets

4.2 Financiële effecten en administratieve lasten

Financiële effecten

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de premie-inkomsten. De Belastingdienst staat op dit moment in individuele gevallen al toe dat VCR separaat wordt toegepast over de uitkering en separaat over het loon. Dit wordt met het wetsvoorstel ook wettelijk geborgd. De aanpassing in de premie over uitkeringen heeft op macroniveau geen effect op de premie-inkomsten.

Administratieve lasten

Met het wetsvoorstel wordt het ook wettelijk toegestaan dat de private uitvoerder afzonderlijk VCR toepast over de uitkering. Aangezien dit nu ook in individuele gevallen al wordt toegestaan door de Belastingdienst zijn de gevolgen voor de administratieve lasten beperkt. Daarnaast gelden in het kader van de Wet Arbeidsmarkt in Balans vanaf 1 januari 2020 andere premies over loon en uitkering. De voorgestelde wijziging in de premie over uitkeringen zal daardoor eveneens slechts beperkte gevolgen hebben voor de administratieve lasten.

De eenmalige kennisnemingskosten van deze wetswijziging voor werkgevers worden op € 1 miljoen geschat. Aangezien werkgevers zoveel mogelijk via de reguliere en voor hen bekende uitingen van de Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden geïnformeerd zijn de kennisnemingskosten beperkt.

5. Uitvoeringstoetsen en consultatie

PM Uitvoeringstoets BD en UWV

PM internetconsultatie

PM ATR

.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, en artikel II

In artikel 17, derde lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt een facultatieve uitzondering toegevoegd op de hoofdregel dat de door de werkgever te betalen premies voor de werknemersverzekeringen berekend moeten worden over zowel loon uit tegenwoordige dienstbetrekking als over door de werkgever te betalen uitkeringen. Indien de werkgever eigenrisicodrager is voor de ZW en/of de WGA en de betaling van de uitkeringen op grond dit eigenrisicodragerschap is uitbesteed aan een derde partij, mogen deze premies apart worden berekend over deze uitkeringen, zonder dat daarbij door die derde partij rekening hoeft te worden gehouden met premiebetalingen over andere looncomponenten. In dat geval wordt deze afwijkende wijze van premieberekening per heel kalenderjaar toegepast. Voor een uitgebreidere uitleg wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van het algemene deel van deze memorie. Een overeenkomstige wijziging wordt aangebracht in artikel 42, vijfde lid, van de Zorgverzekeringswet, dat betrekking heeft op de berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 38a van de Wet financiering sociale verzekeringen worden het tweede en derde lid geschrapt. Daarmee vervallen de uitzonderingen op de hoofdregel dat over uitkeringen niet de gedifferentieerde premie voor de Werkhervattingskas op grond van artikel 38 van die wet van toepassing is, maar de vervangende premie op grond van artikel 38a. Hierdoor wordt in alle gevallen de vervangende premie van toepassing op de uitkeringen, genoemd in artikel 38a, eerste lid. Dit is ook het geval indien de werkgever de uitkering betaalt namens het UWV (uitgezonderd op grond van het te vervallen tweede lid) en indien de uitkering wordt betaald door een werkgever die voor die uitkering eigenrisicodrager is (uitgezonderd op grond van het te vervallen derde lid). Deze wijzigingen worden verder toegelicht in paragraaf 2.3 en 3 van het algemene deel van deze memorie.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees