

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding en doel

De arbeidsmarkt moet zekerheid en kansen bieden aan iedereen. De huidige vormgeving van de arbeidsmarkt knelt in de visie van het kabinet voor werkgevers en werknemers. Het systeem van arbeidsverhoudingen slaagt er onvoldoende in om werkgevers en werknemers te ondersteunen bij het aangaan van een arbeidsrelatie die aansluit bij hun behoeften en de aard van het werk. Werkgevers zijn terughoudend om werknemers in vaste dienst te nemen door de risico's en kosten die verbonden zijn aan het vaste contract.

De regering zet met een breed pakket aan maatregelen in op het verkleinen van de kloof tussen vaste contracten en flexibele arbeid. Beoogd wordt dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan en dat voor werkenden meer perspectief op zekerheid ontstaat. Dit moet leiden tot bestendiger arbeidsrelaties die aansluiten bij de behoeften van werkgevers en werknemers. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken dat de risicoduur voor WGA-uitkeringen wordt verkort, wat als gevolg heeft dat het financiële risico dat werkgevers lopen en de verantwoordelijkheid die werkgevers hebben als hun (ex-)werknemers ziek of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt worden of zijn, wordt beperkt. Met dit wetsvoorstel wordt een daaraan flankerende wijziging voorgesteld.

Context

Werkgevers hebben in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) verantwoordelijkheden voor (ex-)werknemers die gedeeltelijk of niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De Wet WIA kent met betrekking tot de financiering van de Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) een hybride stelsel. Dit betekent dat de WGA werkgevers de keuze biedt om zich via het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) publiek te verzekeren of om eigenrisicodragers te worden. Eigenrisicodragers hebben daarbij de mogelijkheid om geheel zelf het WGA-risico te dragen of zich via een private verzekeraar voor hun WGA-risico te verzekeren. Het hybride stelsel moet eraan bijdragen dat verschillende partijen, UWV en private verzekeraars, elkaar scherp houden om in te zetten op zo effectief mogelijke preventie van en re-integratie bij ziekte en (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid.

Werkgevers geven veelal aan dat zij het goed vinden dat zij een verantwoordelijkheid hebben voor de financiering van uitkeringen en de re-integratie van hun zieke werknemers. Werkgevers voelen zich verantwoordelijk, en geven aan dat zij er (net als de werknemer) belang bij hebben dat zieke werknemers na (gedeeltelijk) herstel weer snel hun werk hervatten. De verantwoordelijkheden voor werkgevers worden echter als te veel en te scheef ten opzichte van de verantwoordelijkheden van werknemers ervaren.

Inkorten WGA-risicoperiode

Dit voorstel heeft betrekking op de verkorting van de periode waarin werkgevers verantwoordelijk zijn voor de financiering van de lasten en de re-integratie op grond van de WGA van tien tot vijf jaar. Deze maatregel geldt zowel voor publiek verzekerde werkgevers als eigenrisicodragers voor de WGA. Dit betekent dat zowel de periode van eigenrisicodragen voor werkgevers die eigenrisicodragers zijn, als de periode van premiedifferentiatie voor publiek verzekerden wordt verkort. Voor werkgevers die eigenrisicodragers zijn geldt dat de re-integratieverantwoordelijkheid die de werkgever voor zijn (ex-)werknemers heeft na vijf jaar naar UWV gaat. Voor publiek verzekerde werkgevers blijft de re-integratieverantwoordelijkheid tijdens de looptijd van de WGA-uitkering bij het UWV liggen.

In de Regeling vaststelling periode eigenrisicodragen WGA-uitkeringen is de WGA-risicoperiode geregeld. De verkorting wordt vormgegeven door een wijziging van die regeling. Daarnaast wordt het Besluit Wfsv gewijzigd met het oog op voldoende stabiliteit in de hybride WGA-markt.

Driejaarstermijn

De wijzigingen hebben (verschillende) effecten op de publieke en private premies. Verkorting van de WGA-risicoperiode tot vijf jaar heeft zowel effect op de publieke als de private WGA-premies. De regering vindt het daarom gewenst dat werkgevers bij inwerkingtreding van deze maatregel ook een nieuwe keuze kunnen maken tussen publieke verzekering bij UWV, of eigenrisicodragerschap al dan niet met een private verzekering.

Op dit moment is echter geregeld dat werkgevers na overstap naar de publieke verzekering bij UWV gedurende drie jaar niet wederom eigenrisicodragers mogen worden. Hiervoor is gekozen om hopgedrag tussen UWV en eigenrisicodragerschap te beperken en omdat een overstap tussen publieke uitvoering en eigenrisicodragerschap administratieve lasten met zich meebrengt. Vanwege verkorting van de WGA-risicoperiode vindt de regering het echter wenselijk deze mogelijkheid juist (eenmalig) wel te bieden. Via dit wetsvoorstel beoogt de regering daarom te regelen dat iedere werkgever éénmalig de mogelijkheid krijgt om vóór afloop van de driejaarstermijn vanuit de publieke verzekering bij UWV over te stappen naar eigenrisicodragerschap.

Om er voor te zorgen dat eigenrisicodragers met een private verzekering na inwerkingtreding van de maatregel ook een nieuwe afweging kunnen maken, is het van belang dat zij niet aan een lopend contract worden gehouden op de private verzekeringsmarkt. Het Verbond van Verzekeraars roept haar leden hiertoe op om werkgevers te faciliteren indien zij ondanks een lopend contract een andere keuze willen maken over de wijze waarop zij het arbeidsongeschiktheidsrisico willen verzekeren.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is gelijk aan de beoogde inwerkingtredingsdatum van de verkorting van de WGA-risicoperiode, namelijk 1 januari 2020. Voor werkgevers die voor 1 januari 2020 zijn overgestapt van eigenrisicodragerschap naar de publieke verzekering zal de driejaarstermijn vervallen. Voor werkgevers die op of na 1 januari 2020 overstappen geldt de driejaarstermijn wel weer; die werkgevers hebben immers bij hun keuze al rekening kunnen houden met de effecten van de inkorting van de WGA-risicoperiode.

Vervallen rekenpercentage

Dit wetsvoorstel bevat ook een wijziging die verband houdt met de berekening van de gedifferentieerde premie in de WGA en de Ziektewet (ZW). Voorgesteld wordt om het rekenpercentage te laten vervallen. De functie van het rekenpercentage wordt overgenomen door het gemiddelde percentage.

De hoogte van het minimum- en maximumpremiepercentage is gekoppeld aan het gemiddelde percentage en niet aan het rekenpercentage. Door deze systematiek dragen alleen werkgevers met een premie tussen de minimum- en maximumpremie (de tussengroep) het premietekort dat ontstaat door de maximumpremie. De regering vindt het wenselijk dat alle werkgevers – en dus niet alleen de tussengroep - bijdragen aan dit tekort, ook de werkgevers wiens premie wordt begrensd door de minimum- of maximumpremie. Dit wordt gerealiseerd door de rol van rekenpercentage over te laten nemen door het gemiddelde percentage en het rekenpercentage te laten vervallen. Op deze manier wil de regering de solidariteit in de publieke premiesystematiek vergroten. Werkgevers die al een beroep doen op deze solidariteit - de werkgevers met de maximumpremie - gaan zelf ook een hogere premie betalen. Het effect op de hoogte van de maximumpremie zal overigens naar verwachting beperkt zijn: ten hoogste een verschil van één tiende procentpunt. Daarnaast is deze maatregel een vereenvoudiging en vergroot de transparantie van de premieberekeningssystematiek van UWV.

2. Effecten en administratieve lasten

Effecten werkgevers

Werkgevers die voor 1 januari 2020 zijn overgestapt van eigenrisicodragerschap voor de WGA naar de publieke WGA-verzekering bij UWV zijn door dit wetsvoorstel eenmalig niet gebonden aan de driejaarstermijn. Zij hebben daardoor de mogelijkheid een nieuwe keuze te maken voor eigenrisicodragerschap of de publieke verzekering.

Door het vervallen van het rekenpercentage voor de WGA en ZW zullen werkgevers op macroniveau dezelfde premie blijven afdragen, alleen voor individuele werkgevers kan de premie in geringe mate hoger of lager uitvallen. Dit effect is ten hoogste één tiende procentpunt. Dat effect valt echter weg in de reguliere jaarlijkse bewegingen in de WGA- en ZW-premie.

Effecten werknemers

Dit wetsvoorstel heeft geen effecten voor werknemers.

Effecten verzekeraars

Dit voorstel regelt dat werkgevers die voor 1 januari 2020 zijn overgestapt van eigenrisicodragerschap naar de publieke WGA-verzekering eenmalig niet gebonden zijn aan de driejaarstermijn. Dit kan tot bewegingen in de hybride WGA-markt leiden, dat leidt tot extra administratieve lasten bij verzekeraars. In de structurele situatie zal de hybride markt naar verwachting stabiel zijn.

Effecten voor de uitvoering

Het wetsvoorstel biedt werkgevers de mogelijkheid om voor het einde van de driejaarstermijn opnieuw te kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Werkgevers die een dergelijke overstap willen maken moeten hiervoor een aanvraag doen bij de Belastingdienst. Dit kan – binnen het reguliere proces van de Belastingdienst – leiden tot extra aanvragen.

Als werkgevers van de geboden mogelijkheid om voor afloop van de driejaarstermijn over te stappen naar een private verzekeraar gebruik gaan maken zou UWV voor minder werkgevers de re-integratie van hun arbeidsongeschikte (ex)-werknemers moeten voeren op korte termijn. In de structurele situatie zal de hybride markt naar verwachting stabiel zijn.

Administratieve lasten

Werkgevers krijgen door het loslaten van de driejaarstermijn de mogelijkheid om eerder een nieuwe keuze te maken voor eigenrisicodragerschap. Als een werkgever daadwerkelijk over wil stappen zal hij zelf moeten kiezen of hij de administratieve lasten die dit teweegbrengt wil dragen. De regering biedt de werkgevers expliciet een mogelijkheid. Werkgevers zijn echter niet verplicht vroegtijdig een nieuwe keuze te maken. Er zijn daarom geen administratieve lasten voor werkgevers gemoeid met dit wetsvoorstel.

Tegelijk kunnen als gevolg van dit wetsvoorstel wel marktbevingen optreden die leiden tot extra administratieve lasten voor UWV en de Belastingdienst. Zij moeten immers de publiek verzekerden en eigenrisicodragers registreren.

3. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de overheidsfinanciën.

4. Ontvangen commentaren

PM

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A en B

Voorgesteld wordt om het tweede lid van artikel 38 zo aan te passen dat niet langer een rekenpercentage wordt vastgesteld, maar enkel een voor alle takken van bedrijf en beroep gelijk gemiddeld percentage. In het Besluit Wfsv wordt vervolgens ook geregeld dat het rekenpercentage als afzonderlijk begrip vervalt. De regering is voornemens te regelen dat het gemiddelde percentage voor zowel de premiecomponent WGA-lasten als de premiecomponent ZW-lasten tot stand komt door vermeerdering of vermindering van een percentage ten behoeve van de compensatie voor een optredend verschil tussen de geraamde totale lasten en de geraamde totale premie-inkomsten. Door deze verinnerlijking van het rekenpercentage in het gemiddelde percentage werkt een eventuele vermeerdering of verlaging door in de vaststelling van de minimumpremie, alsook in de maximumpremie. Hierdoor wordt de financiering van de maximumpremie niet enkel neergelegd bij de middelgrote en grote werkgevers waarvoor een individueel werkgeversrisicopercentage geldt dat tussen de minimum- en maximumpremie ligt, maar bij alle middelgrote en grote werkgevers. Dit draagt bij aan de solidariteit in het stelsel.

Het zevende lid wordt technisch aangepast. Ook artikel 76a wordt technisch aangepast aan de met onderdeel A voorgestelde wijziging.

Onderdeel C

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is opgenomen dat de periode waarin WGA-lasten worden toegerekend aan individuele werkgevers wordt verkort van tien naar vijf jaar. Hiertoe wordt de Regeling vaststelling periode eigenrisicodragen WGA-uitkeringen aangepast. Deze wijziging heeft effect op de wijze waarop premies in het hybride stelsel worden vastgesteld.

Artikel 40 van de Wet financiering sociale verzekeringen stelt regels omtrent de mogelijkheid om eigenrisicodragers te worden. Met het vierde lid is bepaald dat de werkgever gedurende drie jaren nadat het eigenrisicodragen is geëindigd of beëindigd geen toestemming krijgt om (wederom) eigenrisicodragers te worden. Deze bepaling is bedoeld om ongewenst hoppedrag tegen te gaan, mede in verband met de forse administratieve lasten voor de beoordelaar van het verzoek om eigenrisicodragers te worden.

Met het voorgestelde artikel 122q (nieuw) wil de regering ervoor zorgen dat werkgevers die op het moment van inwerkingtreding van deze wet publiek bij UWV verzekerd zijn eenmalig kunnen kiezen om toch het eigen risico te dragen. Nu de risicoperiode voor de WGA wordt gewijzigd, vindt de regering het gepast dat aan werkgevers de mogelijkheid wordt geboden om eenmalig (wederom) te kiezen voor het eigenrisicodragerschap.

De beoogde dag van inwerkingtreding van de genoemde wijziging van de Regeling vaststelling periode eigenrisicodragen WGA-uitkeringen is 1 januari 2020. Die dag is ook de beoogde dag van inwerkingtreding van dit artikel. Het voorgestelde artikel beoogt dat de werkgever die op 1 juli 2017 gestopt is het eigen risico te dragen, niet pas per 1 juli 2020, maar al vanaf 1 januari 2020 weer eigenrisicodragers kan worden. Voor de werkgever die op 1 juli 2019 gestopt is het eigen risico te dragen kan ook al vanaf 1 januari 2020 wederom het eigenrisicodragerschap worden gestart. Deze werkgever kan dat ook doen op 1 juli 2020, op 1 januari 2021, op 1 juli 2021, en op 1 januari 2022 (vgl. artikel 40, negende lid). Daarna is artikel 40, vierde lid, niet meer van toepassing, want de periode van drie jaar is op 1 juli 2022 verstreken.

De zinsnede '*in een bij koninklijk besluit te bepalen periode*' in het eerste lid ziet naar verwachting op de periode van 1 januari 2020 tot en met 1 januari 2022. De werkgever die op 1 januari 2020 gestopt

is het eigenrisico te dragen komt niet in aanmerking voor deze uitzondering (vgl. het slot van het eerste lid: ... *is beëindigd of geëindigd voor de eerste dag van de bij koninklijk besluit te bepalen periode*). De motivatie daarvoor is dat voor die werkgever het helder was welke gevolgen het verkorten van de WGA-risicoduur had, waardoor deze werkgever een gemotiveerde keuze heeft kunnen maken voor het publiek verzekeren.

De tijdelijke uitzondering ziet enkel op artikel 40, eerste lid, aanhef en onderdeel b. Dat betreft het eigenrisicodragerschap voor de WGA-uitkeringen en de overlijdensuitkeringen overeenkomstig hoofdstuk 9 Wet WIA. De uitzondering ziet daarmee niet op (het eigenrisicodragen) voor de ZW.

Dit overgangsartikel kan naar verwachting vervallen na het overstapmoment van 1 januari 2022. Het tweede lid heeft dan ook een beoogde – per koninklijk besluit te bepalen - vervaldatum van 2 januari 2022.

Artikel II

Voorgesteld wordt om de artikelen 10a en 12a van de Wet op de loonbelasting 1964 technisch aan te passen aan de met artikel I, onderdeel A, voorgestelde wijziging.

Artikel III

Met een koninklijk besluit zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden geregeld. Hierbij is de beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2020 voor het gehele wetsvoorstel.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees