

Wet tot wijziging van de Ziektewet en enige andere wetten om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken (33241)

Memorie van toelichting

Inleiding

In het afgelopen decennium is het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen fors gedaald. Het gevoerde beleid door middel van de Wet verbetering Poortwachter (WVP), de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wet VLZ) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) heeft daaraan een belangrijke bijdrage geleverd. Uit evaluatie (van onder meer de Wet WIA) blijkt echter dat dit effect vooral is opgetreden bij werknemers met een vast dienstverband. Voor degenen met een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) heeft het gevoerde beleid dit effect niet gehad. Het langdurig ziekteverzuim en instroom in de Wet WIA van deze groep ligt nog steeds op een onverminderd hoog niveau en stijgt bovendien. In de ogen van de regering is dit ongewenst en zijn maatregelen gewenst om dit terug te dringen.

Met dit wetsvoorstel wordt daartoe de activerende werking van de ZW versterkt en wordt de prikkelwerking van de financieringsystematiek van de Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) uit de Wet WIA verbeterd. De regering beoogt hiermee niet alleen de werkherhvatting van de zieke werknemers zonder werkgever te stimuleren maar ook het langdurig ziekteverzuim terug te dringen en de instroom van ZW-gerechtigden in de Wet WIA te voorkomen. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel een samenhangend en evenwichtig pakket van maatregelen voorgesteld.

Daarnaast werkt het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) overeenkomstig de doelstelling van dit wetsvoorstel aan een verbeterplan van de arborol. Voorts hebben sociale partners in de uitzendsector en het UWV de intentie uitgesproken om via een convenant het langdurig ziekteverzuim van uitzendkrachten terug te dringen. Ook door deze verbeteringen in de uitvoering wordt de activerende werking van de ZW versterkt.

Het wetsvoorstel omvat een samenhangend en evenwichtig pakket van maatregelen. Hierbij is sprake van een balans tussen prikkels die gericht zijn op de drie partijen die het meest betrokken zijn: ZW-gerechtigden, werkgevers en het UWV. Daarnaast hebben de voorstellen ook effect voor de Belastingdienst en verzekeraars.

Voor werknemers met een vast dienstverband is bij ziekte sprake van een loondoorbetalingsplicht voor de werkgever. Beroep op de ZW staat open voor werknemers die:

1. geen werkgever (meer) hebben, zoals zieke WW-gerechtigden, zieke uitzendkrachten en zieke werknemers van wie hun dienstverband afloopt tijdens ziekte.
2. een werkgever hebben maar een – gepercipieerd – hoog ziekterisico hebben (no-riskpolis, orgaandonoren en zwangere vrouwen).

Omdat deze groepen onder de werkingssfeer vallen van het vangnet van de ZW worden zij ook wel vangnetters genoemd.

Maatregelen voor vangnetters

De kern van deze maatregelen is de volgende.

- Door aanpassing van het ZW-criterium worden de voorwaarden voor het recht op ziekgeld aangescherpt na het eerste ziektejaar. In dit wetsvoorstel is geregeld dat het thans geldende criterium, waarbij „zijn arbeid“ (de laatstelijk verrichte arbeid) als maatstaf geldt, vervangen wordt door het criterium zoals dat nu al geldt op grond van de Wet WIA.
- Daarbij geldt het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid als maatstaf.

- Invoering van een arbeidsverledeneis. Analoog aan de Wet WIA wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het recht op ziekgeld wordt opgedeeld in twee delen, een loongerelateerde uitkering en een minimumuitkering. De duur van de loongerelateerde uitkering wordt (vanaf 2014) afhankelijk van het opgebouwde arbeidsverleden.
- De re-integratie- en sollicitatieverplichtingen voor ZW-gerechtigden worden aangescherpt, conform de verplichtingen die opgenomen zijn in de WGA. Hiermee wordt een snellere werkhervatting van de ZW-gerechtigde beoogd.
- Door een andere financiering van de ZW en WGA komen er meer financiële prikkels voor grote werkgevers. De ziekte- en arbeidsongeschiktheidslasten van uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband worden meer toegerekend aan de laatste werkgever. Dit gebeurt door het ziekgeld en de WGA-uitkering van flexwerkers via premiedifferentiatie rechtstreeks door te belasten etaan grote werkgevers. Dit wordt toegelicht in *hoofdstuk 6* van deze memorie van toelichting.
- De maximale periode van proefplaatsing wordt verruimd tot zes maanden.

De beoogde datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is – het vaste verandermoment – 1 januari 2013. Wegens uitvoeringstechnische redenen, is de beoogde datum van inwerkingtreding van het onderdeel van het wetsvoorstel dat de premiedifferentiatie regelt – het vaste verandermoment – 1 januari 2014. Vangnetters vormen een heterogene groep. Niet alle voorgestelde maatregelen hebben daarom betrekking op alle deelgroepen.

De genoemde maatregelen worden toegelicht in de volgende hoofdstukken, daarbij wordt aangegeven op welke deelgroepen de betreffende maatregel betrekking heeft. Daaraan voorafgaand wordt in het volgende hoofdstuk eerst de achtergrond en de doelstelling van dit wetsvoorstel toegelicht.

Doelstelling van het wetsvoorstel

De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is om de ZW activerender te maken, door de re-integratie en werkhervatting van vangnetters te stimuleren en aldus hun ziekteverzuim terug te dringen en de WIA-instroom te verminderen. Wetswijziging – en daarmee overheidsingrijpen – is noodzakelijk, omdat zowel het uitkeringsrecht als de financieringswijze wettelijk zijn vastgelegd. In het advies betreffende de administratieve lasten heeft het Adviescollege toetsing regeldruk onderschreven dat de doelstelling van het overheidsbeleid noopt tot wetswijziging.

Uit de vorige paragrafen is gebleken dat er de afgelopen jaren veel beleid is ingezet om het ziekteverzuim terug te dringen, werkhervatting te stimuleren en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te doen verminderen. Ook is gebleken dat dit beleid voornamelijk gericht is geweest op, en effectief is geweest voor werknemers met een vast dienstverband, maar dat het langdurig ziekteverzuim en instroom in de Wet WIA voor vangnetters nog steeds op een onverminderd hoog niveau ligt. In de ogen van de regering is dit ongewenst.

Daarom worden in dit wetsvoorstel verschillende maatregelen voorgesteld waarmee de activerende werking van de ZW wordt versterkt. De doelstelling van dit wetsvoorstel is dan ook om het ziekteverzuim van vangnetters en hun instroom in de Wet WIA terug te dringen.

Om deze doelstelling te verwezenlijken, stelt de regering in dit wetsvoorstel een samenhangend en evenwichtig pakket van maatregelen voor. De maatregelen zijn gericht op de drie partijen die hierbij het meest betrokken zijn: vangnetters, werkgevers en het UWV. De prikkel voor de vangnetter om weer aan het werk te gaan wordt vergroot door het ZW-criterium te verscherpen, door een op het arbeidsverleden gebaseerde loongerelateerde fase van het ziekgeld in de ZW te introduceren en door de re-integratie- en sollicitatieverplichtingen van de vangnetter aan te scherpen. De financiële betrokkenheid van de werkgever wordt vergroot. Dit gebeurt door de nieuwe wijze van premiedifferentiatie. Om een snellere werkhervatting te bevorderen, wordt daarnaast voor het UWV de mogelijkheid gecreëerd om convenanten af te sluiten en wordt de maximale periode van proefplaatsing verruimd tot zes maanden.

Voorts realiseert het UWV verbeteringen in de uitvoering van de arborol en gaan de uitzendsector en het UWV nauw samenwerken.

Met dit wetsvoorstel wordt aangesloten op het beleid dat al is ingezet voor werknemers met een vast dienstverband (zoals de WVP, Wet VLZ en Wet WIA). Op deze manier krijgt de ZW een moderner karakter.

Aanpassing van het ZW-criterium

De minister van SZW heeft in zijn brief van 8 maart 2011 zijn voornemen aangekondigd om het ZW-criterium aan te scherpen.¹⁵ Reden hiervoor is dat het huidige ZW-criterium onvoldoende activerend is, nu dit criterium gerelateerd is aan de ongeschiktheid tot het kunnen verrichten van „zijn arbeid“. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om na het eerste ziektejaar een criterium te hanteren, waarbij de ongeschiktheid tot werken wordt gerelateerd aan het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Dit is analoog aan het arbeidsongeschiktheids criterium van de Wet WIA.

Voorgeschiedenis

Om in aanmerking te komen voor ziekingeld op grond van de ZW geldt thans als maatstaf de ongeschiktheid tot het verrichten van „zijn arbeid“ wegens ziekte. Hieronder wordt verstaan: de feitelijk laatstelijk verrichte arbeid vóór de aanvang van de ziekte.

Dit criterium geldt al sinds de invoering van de ZW in 1930. Aan dit criterium is sindsdien een nadere uitleg gegeven in uitgebreide jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.

Na invoering van de ZW is dit wettelijke criterium niet wezenlijk veranderd, terwijl bij de invoering van de WULBZ in 1996 de functie en de doelgroep van de ZW wel wezenlijk is veranderd. Sindsdien vormt de ZW immers een vangnet voor enkele specifiek afgebakende groepen.

Onder maatmaninkomen wordt verstaan hetgeen gezonde personen met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst heeft verricht, of in de omgeving daarvan met arbeid gewoonlijk verdienen.

Het nieuwe ZW-criterium

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat na het eerste ziektejaar wordt beoordeeld of de vangnetter in staat is om meer dan 65% van zijn maatmaninkomen¹⁷ te verdienen met het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Is dat het geval, dan heeft de betrokkene geen recht meer op een ZW-uitkering, omdat hij niet als arbeidsongeschikt in de zin van de ZW wordt beschouwd. De betrokkene kan dan immers andere – dan zijn eigen – arbeid verrichten. Er bestaat overigens evenmin recht meer op een ZW-uitkering als de betrokkene weer in staat is tot het verrichten van zijn eigen arbeid.

Het nieuwe ZW-criterium is ontleend aan het arbeidsongeschiktheids criterium van de Wet WIA.

Evenals in het kader van de Wet WIA, geldt dat alle algemeen geaccepteerde arbeid, die de vangnetter kan uitvoeren qua krachten en bekwaamheden, als passend wordt beschouwd. Met het nieuwe ZW-criterium wordt een betere balans bereikt tussen de inkomensbeschermende functie van de ZW en de activerende functie van de ZW. Doordat het huidige criterium aanknoopt bij het laatstelijk verrichte werk, staat in de ZW nu vooral de inkomensbescherming centraal. Bij het huidige ZW-criterium speelt activering een ondergeschikte rol. Hierdoor is sprake van een zekere onevenwichtigheid tussen inkomensbescherming enerzijds en activering anderzijds.

Bij het nieuwe ZW-criterium wordt de ongeschiktheid tot werken – na het eerste ziektejaar – niet langer uitsluitend gebaseerd op de vraag of de vangnetter zijn laatstelijk verrichte werk nog kan verrichten, maar wordt de ongeschiktheid tot werken beoordeeld op basis van het wel of niet kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Dit is niet het geval voor werknemers in vaste dienst. Op grond van artikel 629, lid 1 van het Burgerlijk Wetboek

geldt immers voor werknemers in vaste dienst als criterium het niet kunnen verrichten van de „bedongen arbeid“. In dit kader zijn de volgende aspecten van belang.

Allereerst is van belang dat vangnetters zonder werkgever, zoals uitzendkrachten en andere flexibele krachten – anders dan werknemers in vaste dienst - doorgaans geen bestendige arbeid verrichten. Anders dan werknemers in vaste dienst die – ook na hun herstel – de bedongen arbeid verrichten, werken flexibele krachten veelal voor wisselende (uitzend)werkgevers in wisselende arbeid. Daardoor is het een toevallige momentopname welke arbeid nu voor hen als “zijn arbeid” wordt aangemerkt in het kader van de ZW-beoordeling op het moment dat zij ziek worden. Zij hebben de laatstelijk verrichte arbeid vaak niet al te lange tijd verricht, terwijl zij bovendien vaak weer andere arbeid zouden zijn gaan verrichten als zij niet ziek waren geworden. Toch vindt de ZW-beoordeling nu gedurende maximaal 104 weken plaats op basis van deze laatstelijk verrichte arbeid. Ook bij de WW-gerechtigde die ziek wordt geldt de laatstelijk verrichte arbeid als maatstaf, terwijl het tot maximaal 38 maanden geleden kan zijn dat de WW-gerechtigde dit werk verrichtte.

Ten tweede is van belang dat ten aanzien van vangnetters minder vaak valt te verwachten dat de re-integratie plaats zal vinden in de laatstelijk verrichte arbeid (“zijn arbeid”). Vangnetters hebben immers juist geen werk en geen dienstverband met een werkgever (meer). Omdat werknemers in vaste dienst doorgaans na hun herstel weer hun eigen werk gaan verrichten bij hun werkgever, is het logisch dat voor hen de geschiktheid voor hun eigen werk maatgevend is. Voor vangnetters, die geen vast dienstverband hebben maar die flexibele arbeid verrichten, ligt het echter niet voor de hand om de beoordeling van hun geschiktheid tot werken te beperken tot het werk dat zij (toevallig) verrichtten op het moment dat zij ziek werden. Wanneer zij hersteld zijn gaan zij vaak andere arbeid verrichten. Voor hen ligt het daarom veel meer voor de hand om bij de ZW-beoordeling ook ander werk te betrekken. Daarom wordt de geschiktheid tot werken in het onderhavige wetsvoorstel gerelateerd aan het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.

Ten derde geldt voor werknemers met een vast dienstverband een opzegverbod tijdens ziekte. Bij vangnetters is hiervan geen sprake. Er is immers geen sprake van een lopend dienstverband. Het is een direct voortvloeisel van het opzegverbod dat, bij werknemers die ziek werden in een vast dienstverband, wordt beoordeeld of zij de bedongen arbeid kunnen verrichten.

Tot slot is het volgende van belang. Uit de achtergronden van de vangnetproblematiek geschetst blijkt dat 80% van de vangnetters op enige moment het eigen werk of ander passend werk kan verrichten. Verder blijkt dat bij zieke vangnetters vaker dan bij zieke werknemers met een vast dienstverband sprake is van een lastige arbeidsmarktpositie (taalachterstand, laag opgeleid, wisselend arbeidsverleden en psychosociale problematiek). Het ontvangen van een uitkering op grond van de ZW verbetert de arbeidsmarktpositie niet en biedt voor deze groep op lange termijn geen soelaas. Integendeel, hoe langer iemand uit het arbeidsproces is, hoe lastiger het zal zijn om weer werk te vinden. Het gaat er juist om (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen en de arbeidsmarktpositie van deze groep structureel te verbeteren. Hervatting in passend werk levert hieraan een bijdrage. De aanscherping van het ZW-begrip bevordert dit.

Het nieuwe ZW-criterium gaat na het eerste ziektejaar gelden. Dat heeft de volgende redenen.

Allereerst sluit de termijn van één jaar ziekte, waarna het ZW-criterium wordt aangescherpt, aan bij de re-integratieverplichtingen die thans al gelden op grond van de ZW.

Ook nu al verscherpen de re-integratieverplichtingen (op grond waarvan de zieke vangnetter zich moet oriënteren op passende arbeid) na verloop van tijd in het kader van de ZW. Naarmate de ziekteperiode langer duurt, worden er meer concessies verwacht van degene die ziekgeld ontvangt, waardoor steeds meer werk als passend kan worden beschouwd. Na één jaar wordt in het kader van de re-integratieverplichting – op grond van artikel 30, van de ZW – alle arbeid als passende arbeid beschouwd.

In lijn met deze bestaande re-integratieverplichting wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat na één jaar ook bij de beoordeling van het recht op ZW wordt getoetst of iemand algemeen geaccepteerde arbeid kan verrichten. De al geldende re-integratieverplichting behoeft nadere toelichting. Op grond van artikel 30, van de ZW, is de vangnetter thans al verplicht om, als hij daartoe in staat is, passende arbeid te aanvaarden en om te trachten die passende arbeid te verkrijgen. Deze definitie van het begrip passende arbeid is ingevoerd met de Wet tot bevordering van de activering van personen die aanspraak maken op een uitkering op grond van de Ziektewet en is ontleend aan de WW. In de bijbehorende Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever is aangegeven dat, voor de uitleg van het begrip passende arbeid, aangesloten wordt bij de bij de WW behorende Richtlijn passende arbeid (hierna: de Richtlijn). Op grond van deze Richtlijn geldt dat het niveau van de opleiding en/of werkervaring een van de aspecten vormt waarop de passendheid van het werk beoordeeld wordt. Dit impliceert dat de vangnetter die zich door opleiding en/of werkervaring op een bepaald niveau heeft gekwalificeerd, zich het eerste halfjaar mag richten op arbeid overeenkomstig het vroegere niveau. Wanneer de ziekte langer duurt dan een half jaar, dient de betrokkene meer concessies te doen, ten aanzien van het niveau van de arbeid en wordt ook werk op een lager niveau als passende arbeid aangemerkt. Na het eerste ziektejaar wordt uiteindelijk het werk op alle opleidingsniveaus als passend beschouwd. Dan wordt dus alle algemeen geaccepteerde arbeid als passende arbeid beschouwd.

De termijn van één jaar sluit voorts goed aan bij de eerstejaarsevaluatie die het UWV samen met de vangnetter verricht aan het eind van het eerste ziektejaar. Bij deze evaluatie wordt samen met de vangnetter teruggeblikt op het achterliggende ziektejaar en wordt vooruitgeblikt op de komende periode.

Een aanpassing van het criterium na het eerste ziektejaar ligt tot slot in de rede vanwege het volgende. Zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht, is bij de inwerkingtreding van de Wet VLZ in 2004 de maximale duur waarover een ZW-uitkering wordt verleend, verlengd van één jaar naar twee jaar. De verlenging van de maximale uitkeringsduur van de ZW vond plaats naar analogie van de verlenging van de loondoorbetalingsperiode voor werknemers met een vast dienstverband. Hoewel de redenen om de loondoorbetalingsperiode te verlengen voor werknemers met een vast dienstverband (namelijk: het vergroten van het stimulerende effect op de re-integratie-inspanningen van de werkgever door de loondoorbetalingsprikkel) niet golden voor vangnetters, is de maximale ZW-periode in 2004 dus verlengd. De reden om deze periode ook voor hen te verlengen is onder meer gelegen in de omstandigheid dat het wenselijk is dat er voor beide groepen eenzelfde wachttijd voor de Wet WIA geldt.

Vóór 2004 werd na afloop van het eerste ziektejaar beoordeeld of de betrokkene recht had op een WAO-uitkering en vond een WAO-beoordeling plaats. Deze beoordeling vond plaats op basis van het WAO-criterium, waarbij het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid centraal stond.

Als gevolg van de verlenging van de maximale ZW-duur worden vangnetters sinds 2004 gedurende twee jaar beoordeeld op het minder strenge criterium van de ZW: de „eigen arbeid“.

In feite heeft de Wet VLZ dus geleid tot een minder streng criterium voor vangnetters tijdens het 2e ziektejaar. Bij de invoering van de Wet VLZ is echter niet overwogen om het criterium algemeen geaccepteerde arbeid te handhaven gedurende het tweede ziektejaar. Met het onderhavige wetsvoorstel gebeurt dit alsnog.

Om deze redenen is er voor gekozen om het ZW-criterium aan te scherpen na het eerste ziektejaar. Dan wordt de vangnetter dus beoordeeld op basis van het nieuwe criterium, waarbij het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid centraal staat. Gedurende het voorafgaande eerste ziektejaar blijft het huidige ZW-criterium (waarbij het eigen werk centraal staat) gelden. Hierbij is van belang dat de meeste ziektegevallen van korte duur zijn. Het merendeel van de zieke vangnetters doet dan ook maar een heel korte periode een beroep op de ZW. Voor de gevallen waarin maar gedurende een korte periode een beroep gedaan wordt op de ZW (zoals ingeval van griep) ligt

het om uitvoeringstechnische redenen niet voor de hand om een uitgebreide (WIA-achtige) beoordeling te doen, die het nieuwe ZW-criterium met zich meebrengt. Het gaat hier immers om mensen die korte tijd wegens ziekte niet in staat zijn om arbeid te verrichten, maar die doorgaans vanzelf weer herstellen.

Beoordeling door het UWV

Voor de beoordeling na het eerste ziektejaar is zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige (uitvoerings)systematiek van de Wet WIA, waarbij aan de hand van geschikte functies wordt vastgesteld of de betrokkene beschikt over resterende verdien capaciteit. Ook wat betreft de gehanteerde begrippen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de al geldende terminologie van de Wet WIA. Hierbij valt te denken aan termen als “algemeen geaccepteerde arbeid” en “maatmaninkomen”. Daarnaast gaan de relevante bepalingen uit het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten gelden.

Door middel van een vergelijking tussen het maatmanloon en het loon dat de vangnetter kan verdienen in algemeen geaccepteerde arbeid, zal het UWV aan het eind van het eerste ziektejaar vaststellen of er – als gevolg van ziekte – bij de vangnetter sprake is van een verlies aan verdienvermogen. Indien blijkt dat de betrokkene een verlies heeft aan verdienvermogen van minder dan 35%, dan zal hij als gevolg van het nieuwe criterium niet langer recht op ziekengeld hebben grond van de ZW. Om de betrokkene de gelegenheid te geven zich in te stellen op een andere situatie en zich te oriënteren op het verrichten van andere arbeid, wordt het ziekengeld ingetrokken na een uitlooptermijn van één maand. Heeft hij een verlies aan verdienvermogen van 35% of meer, dan houdt de verzekerde ook na het eerste ziektejaar recht op ziekengeld.

Het UWV zal de beoordeling na het eerste ziektejaar ook verrichten voor vangnetters van eigenrisicodragers. Eigenrisicodragers zijn immers niet in staat om een dergelijke beoordeling uit te voeren en uitvoering door het UWV is efficiënter. Het UWV zal bij eigenrisicodragers geen kosten in rekening brengen voor de uitvoering van deze beoordeling.

Doelgroep

Uit het vorenstaande bleek al (impliciet) dat het nieuwe ZW-criterium zal gelden voor vangnetters zonder werkgever en voor de vangnetters van wie het dienstverband tijdens ziekte eindigt.

Het nieuwe criterium geldt niet voor personen die weliswaar onder het ZW-vangnet vallen, maar een dienstverband met een werkgever hebben. Het gaat dan om werknemers met een vast dienstverband die ziek worden na orgaandonatie, werknemers die aanspraak hebben op een no-riskpolis en werknemers die ziek zijn als gevolg van zwangerschap of bevalling. Deze werknemers hebben een werkgever om naar terug te keren en te re-integreren. In dit opzicht verkeren deze werknemers in dezelfde positie als zieke werknemers met een vast dienstverband, voor wie de loondoorbetalingsplicht geldt. Daarom blijft voor vangnetters die in dienst zijn van een werkgever het huidige ZW-criterium gelden. Zij worden dus gedurende beide ziektejaren beoordeeld op basis van het eigen werk. Overigens geldt de aanscherping voor deze groep wel vanaf het moment dat ze geen werkgever meer hebben.

Overgangsrecht

Bij de aanpassing van het ZW-criterium worden de rechten van verzekerden die op de dag voor inwerkingtreding van deze wijziging recht op ziekengeld hadden geëerbiedigd. Het nieuwe ZW-criterium geldt daarom alleen voor nieuwe ziektegevallen. Dat wil zeggen dat het nieuwe criterium alleen geldt voor de vangnetter wiens eerste ziektedag gelegen is op of na de datum van de inwerkingtreding van de wijziging. Omdat het nieuwe ZW-criterium na het eerste ziektejaar van de betrokkene wordt gehanteerd, zal de beoordeling op basis van het nieuwe criterium voor het eerst plaatsvinden één jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Arbeidsverledeneis (uitgesteld tot 1 januari 2014 -deelakkoord oktober 2012-)

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt een onderscheid ingevoerd tussen de loongerelateerde ZW-uitkering en de minimum ZW-uitkering. De duur van de loongerelateerde uitkering wordt afhankelijk van het arbeidsverleden van de betrokkene.

Onder het huidige recht is de hoogte van het ziekgeld gedurende de volledige ZW-periode (104 weken) gebaseerd op het laatstverdiende loon (het dagloon). Het ziekgeld bedraagt 70% van het dagloon en in sommige gevallen 100% van het dagloon (namelijk ingeval van de no-riskpolis en bij ziekte als gevolg van zwangerschap, bevalling en orgaandonatie). De ZW kent daarmee dus thans uitsluitend een loongerelateerde uitkering, die niet afhankelijk is van het arbeidsverleden van de betrokkene.

Dit is anders in de WW en Wet WIA. In de WW is het arbeidsverleden bepalend voor de duur van het recht op WW-uitkering. De WGA-uitkering kent een hiermee vergelijkbare loongerelateerde fase. Tijdens de loongerelateerde fase wordt de uitkering gebaseerd op het laatstverdiende loon. Na afloop van de loongerelateerde fase wordt de WGA-uitkering – indien niet wordt voldaan aan de vereisten voor de loonaanvulling – niet langer gebaseerd op het laatstverdiende loon, maar op het wettelijk minimumloon (WML).

De duur van de loongerelateerde uitkering op grond van de WW en de Wet WIA bedraagt drie maanden. De duur van de loongerelateerde uitkering wordt verlengd met een bepaalde periode die afhankelijk is van de duur van het arbeidsverleden van de betrokkene.

Met dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel wordt nu in de ZW dezelfde systematiek geïntroduceerd als in de WW en de Wet WIA. Doel van deze maatregel is om de ZW-gerechtigde een financiële prikkel te geven om aan het werk te gaan. Voorts wordt hiermee beoogd om meer evenwicht aan te brengen tussen de duur van het arbeidsverleden en de prestaties waarop aanspraak ontstaat. Zoals ook in paragraaf 2.3 is aangegeven hebben vangnetters immers over het algemeen een korter arbeidsverleden dan zieke werknemers van dezelfde leeftijd in vaste dienst. Met deze maatregel wordt bovendien een bijdrage geleverd aan de begrotingsproblematiek. De regering heeft deze maatregel aangekondigd in de Rijksbegroting voor het jaar 2012.

Inhoud

Analoog aan de Wet WIA wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de periode waarin recht bestaat op ziekgeld als het ware wordt opgeknipt in twee fasen. Tijdens de eerste fase wordt het ziekgeld gerelateerd aan het laatstverdiende loon. In de daarop volgende fase wordt het ziekgeld gerelateerd aan het WML. Tijdens de loongerelateerde fase bedraagt het ziekgeld 70% van het dagloon. Tijdens de vervolgfase bedraagt het ziekgeld 70% van het WML.

Conform de regeling zoals die nu al geldt in de WW en de Wet WIA, wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de duur van het loongerelateerde ziekgeld als volgt wordt berekend.

De basisduur van het loongerelateerde ziekgeld bedraagt drie maanden. Deze basisduur wordt verlengd met één maand voor ieder volledig kalenderjaar dat het arbeidsverleden de duur van drie kalenderjaren overstijgt. Tijdens deze fase bedraagt het ziekgeld 70% van het laatstverdiende loon. De totale duur van deze loongerelateerde fase bedraagt maximaal 104 weken (zijnde de maximale ZW-duur). Na afloop van de periode van het loongerelateerde ziekgeld, wordt het ziekgeld voor de resterende periode gerelateerd aan het WML. Het ziekgeld bedraagt dan 70% van het WML.

Conform de geldende regeling (van artikel 59) van de Wet WIA wordt tevens geregeld dat de in het verleden genoten loongerelateerde uitkering op grond van de WW in mindering wordt gebracht op de loongerelateerde ziekgeldperiode.

Mocht de betrokkene inkomen verwerven naast het op het WML gebaseerde ziekgeld, dan wordt het inkomen in mindering gebracht op het ziekgeld. De uitkeringshoogte bedraagt dan 70% * (minimumloon – inkomen). Als gevolg van de toepassing van deze formule behoudt de betrokkene zijn aanspraak op ziekgeld, terwijl slechts een deel van zijn inkomen gekort wordt op zijn ziekgeld. Daardoor is de som van zijn ziekgeld en de ontvangen inkomsten uit arbeid altijd hoger dan het ziekgeld en is het voor de ZW-gerechtigde lonend om te werken.

Het UWV stelt de duur van de loongerelateerde uitkering vast. In het geval een werkgever eigenrisicodragers is voor de ZW, informeert het UWV de eigenrisicodragers op zijn verzoek over de duur van het arbeidsverleden.

Doelgroep

Dit onderdeel zal gelden voor alle vangnetters zonder werkgever en voor alle vangnetters van wie het dienstverband eindigt tijdens ziekte. Dit betreft ook de specifieke groepen vangnetters die geen werkgever meer hebben en die nu nog aanspraak hebben op ziekgeld ter hoogte van 100% van het dagloon (degenen die ziek zijn als gevolg van zwangerschap, bevalling en orgaandonatie). Hoewel zij geen werkgever meer hebben die het loon moet doorbetalen, ontvangen deze groepen nu toch, louter omdat de oorzaak van hun ziekte gelegen is in zwangerschap, bevalling of orgaandonatie, ziekgeld dat hoger is dan ingeval van een andere ziekteoorzaak. De regering is van mening dat het niet langer te rechtvaardigen is dat de ziekteoorzaak bepalend is voor de hoogte van het ziekgeld. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om ook hun ziekgeld te bepalen op 70% van het dagloon, respectievelijk het minimumloon.

Voor werknemers die ziek zijn geworden en van wie het dienstverband eindigt tijdens de ziekte wordt de periode van genoten loondoorbetaling van de werkgever niet in mindering gebracht op de periode waarin de verzekerde loongerelateerd ziekgeld ontvangt. Gedurende deze periode is immers geen ziekgeld betaald, maar loon.

Dit onderdeel zal niet gelden voor vangnetters die wel een werkgever hebben. De werknemers die in dienst zijn bij een werkgever en die ziek zijn als gevolg van orgaandonatie, zwangerschap of bevalling en werknemers die aanspraak hebben op een no-riskpolis, vallen dus niet onder de werkingssfeer van dit onderdeel van het wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat de werkgever in die gevallen het loon moet doorbetalen ingeval van ziekte. Het loon dat de werkgever aan hen betaalt wordt gecompenseerd door het ziekgeld dat wordt verstrekt op grond van de ZW. Als de onderhavige maatregel ook voor deze groepen zou gelden, zou dat ertoe leiden dat de werkgever tijdens de vervolgfase een lagere compensatie zou ontvangen voor zijn loondoorbetalingsplicht. Dit zou onder meer leiden tot een beperking (in hoogte) van de no-riskpolis voor de werkgever. De regering acht dit ongewenst.

Overgangsrecht

Bij het invoeren van de op het arbeidsverleden gebaseerde loongerelateerde fase voor het ziekgeld worden de rechten van verzekerden die voor de dag van inwerkingtreding van deze wijziging al recht op ziekgeld hadden geëerbiedigd. Dit betekent dat de personen die recht op ziekgeld hebben op het moment dat de wetswijziging in werking treedt voor de duur van dat recht loongerelateerd ziekgeld houden. Dit onderdeel zal alleen gelden voor nieuwe ziektegevallen, dat wil zeggen voor de vangnetter wiens eerste ziektedag gelegen is op of na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Snellere werkhervatting van vangnetters

Verruiming van het instrument proefplaatsing

Het UWV is – behoudens bij ZW-eigenrisicodragers en vangnetters die nog een werkgever hebben – verantwoordelijk voor de begeleiding van zieke vangnetters. Het UWV stelt daartoe een probleemanalyse en plan van aanpak op dat gericht is op herstel of werkhervatting. Vervolgens geeft het UWV uitvoering aan dit plan van aanpak en stelt de uitvoering daarvan periodiek bij. Het UWV kan daarbij gebruik maken van de inzet van kortdurende interventies, re-integratietrajecten en de inzet van werkplekaanpassingen of -voorzieningen.

In het kader van dit wetsvoorstel is bezien of uitbreiding van de huidige instrumenten gewenst is. Van belang daarbij is dat uitbreiding van instrumenten moet passen bij de algemene uitgangspunten van het re-integratiebeleid. Instrumenten dienen daarom te voldoen aan de criteria selectiviteit en vraaggerichtheid en bovendien toegevoegde waarde te hebben. Een instrument dat aan deze criteria voldoet is de proefplaatsing. Doel van het instrument is de werkgever over de streep te trekken om iemand in dienst te nemen. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om dit instrument in te zetten verruimd. Proefplaatsing is een aantrekkelijk instrument voor werkgevers omdat het de werkgever in staat stelt iemand met behoud van uitkering een werkplek aan te bieden gedurende een bepaalde proefperiode en om een reëel beeld van de potentiële werknemer te verkrijgen. Voor de werkgevers zijn hieraan dus geen loonkosten verbonden zodat het aantrekkelijker wordt een vangnetter een kans te bieden op werk. Door de mogelijkheid te bieden eerst een periode met behoud van uitkering te werken, krijgt de vangnetter de ruimte om arbeidsritme op te doen, om ingewerkt te raken en te laten zien wat hij waard is.

Voorgesteld wordt om de huidige periode voor de proefplaatsing van maximaal drie maanden te verruimen tot maximaal zes maanden. Deze verruiming biedt meer mogelijkheden om vast te stellen of de behoeften van de werkgever en de mogelijkheden van betrokkene op elkaar aansluiten. Uitgangspunt bij de verruiming tot maximaal zes maanden is dat het instrument gericht wordt ingezet, via maatwerk. Het betreft dus niet een standaardperiode van 6 maanden, maar een maximumperiode. Het UWV heeft de mogelijkheid om de duur van de proefplaatsing af te stemmen op de noodzaak daarvan in de concrete situatie. Een langere periode kan in bepaalde gevallen soelaas bieden omdat de periode nu te kort kan zijn (bijv. bij behoorlijke beperkingen of een niet-stabiel beeld). Het kan dan zijn dat de vangnetter weliswaar goed gemotiveerd is, maar de werkgever de periode te kort vindt. In andere gevallen kan worden volstaan met een kortere periode. Het is aan de uitvoering om hieraan invulling te geven.

Vereist is wel, net zoals thans, een intentieverklaring door de werkgever om iemand nadien in dienst te houden. Deze intentieverklaring dient vooraf te worden afgegeven en geldt als voorwaarde voor het toestaan van de proefplaatsing door UWV. Dit geeft aan dat het niet om een vrijblijvende zaak gaat. Voorts dient de werkgever, evenals nu, er zorg voor te dragen dat betrokkene, gedurende de periode van de proefplaatsing, valt onder de dekking van zijn aansprakelijkheids- en ongevallenverzekering.

Uit cijfers van het UWV blijkt dat in 2010 voor 359 ZW-gerechtigden een proefplaatsing is gerealiseerd. De verruiming van het instrument biedt uitzicht op een groter gebruik van dit instrument.

Vanuit beleidsconsistentie en eenvoud wordt deze verruiming ook doorgetrokken naar andere wetten die door het UWV worden uitgevoerd, namelijk de WW, de WAO, de Waz, de Wet Wajong en de Wet WIA. Net zoals verruiming van de proefplaatsing is de no-riskpolis erop gericht om een potentiële werkgever over de streep te trekken om een dienstverband aan te gaan met een vangnetter die passend werk kan verrichten. Gezien de gerichte inzet van de proefplaatsing is er voor gekozen om het instrument proefplaatsing te verruimen. De no-riskpolis staat open voor vangnetters en reguliere werknemers, na de WIA-claimbeoordeling, dus na 104 weken. Dit is een heldere markering, uitvoerbaar en goed uitlegbaar. De selectieve inzet van dit instrument wordt geborgd door aan te sluiten bij de claimbeoordeling in het kader van de WIA en richt zich daarmee op de „zwaardere“ gevallen onder werknemers en vangnetters.

Zoals ook tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van SZW voor 2012 is aangegeven, is de regering verder niet voornemens om het instrument no-riskpolis eerder in te zetten. In de periode van loondoorbetaling is de werkgever verantwoordelijk voor zieke werknemers. Het UWV is verantwoordelijk voor zieke werknemers die geen werkgever (meer) hebben. Wanneer de doelgroep van het instrument no-riskpolis zou worden uitgebreid met vangnetters, is het logisch dat werkgevers ook gaan vragen om dit instrument voor hun zieke werknemers. Dit acht de regering ongewenst, omdat dit leidt tot afwenteling op het collectief. Op dit punt wordt met dit wetsvoorstel dan ook geen wijziging aangebracht.

Het UWV kan voorts meer gebruik maken van reeds bestaande mogelijkheden van samenwerking met werkgevers. Via een kortdurend praktijkassessment bij een werkgever kan bijvoorbeeld meer zicht ontstaan op de arbeidsmogelijkheden van de vangnetter. Ook kan het UWV inzetten op detachering bij een nieuwe werkgever. Dit kan bijvoorbeeld via een re-integratiebedrijf dat de betrokkene dan in dienst neemt en detachert bij een werkgever. UWV heeft de mogelijkheden hiertoe en door de financiële prikkels die met dit wetsvoorstel worden vergroot voor werkgevers, neemt het belang van werkgevers om hiervan gebruik te maken toe.

Overgangsrecht

De verruiming van de proefplaatsing heeft onmiddellijke werking en geldt dus voor nieuwe en bestaande ziektegevallen. Het is immers van belang zowel voor de werkgever als voor de uitkeringsgerechtigde dat het instrument zo nodig ruimer kan worden toegepast.

Aanpassingen in de financieringsystematiek

Dit onderdeel van het wetsvoorstel beschrijft de aanpassingen in de financieringsystematiek voor ZW en WGA met als doel de activerende werking te versterken en langdurig ziekteverzuim en instroom in de WIA van flexwerkers tegen te gaan. In het navolgende worden de achtergrond, doelstelling en inhoud van dit onderdeel van het wetsvoorstel nader toegelicht.

Hoofdpijnen en achtergrond van de maatregelen voor werkgevers

De prikkelwerking met betrekking tot de financiering van het langdurig verzuim en arbeidsongeschiktheid blijkt voor werknemers met een vast dienstverband succesvol. Voor hen wordt eerder en actiever ingegrepen om verzuim te voorkomen en te beheersen. Tegelijkertijd is voor werknemers met een flexibel dienstverband (uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband) onverminderd sprake van een hoge instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor deze groep wijzen de prikkels in de financiering nu niet de goede kant op. Dit versterkt de tweedeling tussen flexibele en vaste arbeidskrachten, en de keuze voor contractvorm door de werkgever door andere dan bedrijfseconomische factoren. Vanuit deze achtergrond wordt in dit wetsvoorstel ook voor flexibele werknemers een activerend arrangement van financiële prikkels gecreëerd.

De regering ziet mogelijkheden voor werkgevers van flexibele arbeidskrachten om meer dan nu het geval is werk te maken van preventie en re-integratie. Een financieel belang waarop dit wetsvoorstel toeziet spoort uitzendbedrijven en werkgevers van werknemers met een tijdelijk dienstverband hiertoe aan. Samen met de werknemersprikkels ontstaat een gedeeld belang bij het voorkomen van ziekte en een snelle werkhervatting bij onverhoopt verzuim. Hierbij kan concreet worden aangesloten bij de praktijk die bestaat voor vaste werknemers. De kern van de werkgeversprikkels zit in de financiële drijfveer voor de werkgever. Het is aan de werkgever om te bepalen hoe hij hier mee om gaat en zijn mogelijkheden om het verzuim te beperken benut.

Net als bij werknemers met een vast dienstverband heeft de werkgever voor de WGA straks de keuze tussen publiek verzekeren waarbij de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij het UWV ligt en eigenrisicodragen waarbij de verantwoordelijkheid bij de werkgever ligt. Bij werknemers met een vast dienstverband is de werkgever gedurende de eerste twee jaar ziekte verplicht verantwoordelijk voor de re-integratie en bij tijdelijke dienstverbanden gedurende de looptijd van het dienstverband (met een maximum van twee jaar). Bij tijdelijke krachten bij wie het dienstverband is beëindigd en bij uitzendkrachten heeft de werkgever de mogelijkheid te kiezen voor eigenrisicodragen om zo de regie over de re-integratie in eigen hand te nemen.

De regering is zich tegelijkertijd bewust van het blijvende verschil in de aard van het dienstverband. Bij flexwerkers in de ZW en WGA is, in tegenstelling tot werknemers met een vast dienstverband die ziek worden, het dienstverband beëindigd. Overigens kan het bij de huidige premiedifferentiatie in de WGA ook gaan om werknemers van wie het dienstverband inmiddels is beëindigd. In beide gevallen heeft de werkgever in beginsel eenzelfde instrumentarium tot zijn beschikking.

Het gaat daarbij globaal om de volgende mogelijkheden:

- Zorgen voor goede arbeidsomstandigheden en personeelsbeleid, ter voorkoming van uitval.
- Maken van afspraken om te investeren in duurzame inzetbaarheid.
- Beheersen van kortdurend en langer durend verzuim, waardoor verzuim zoveel mogelijk wordt bekort.
- Activiteiten gericht op re-integratie binnen het eigen bedrijf, zo mogelijk in de eigen functie en anders in een andere functie (re-integratie 1e spoor).
- Activiteiten gericht op herplaatsing bij een ander bedrijf (re-integratie 2e spoor).

Uiteraard zal het in een aantal gevallen voor flexkrachten lastiger zijn om bijvoorbeeld terug te keren in de oude functie omdat deze niet altijd meer bestaat. Uit onderzoek blijkt overigens dat in veel gevallen de functie er nog wel is. Verder zijn de mogelijkheden voor preventie iets geringer bij flexkrachten, aangezien het dienstverband gemiddeld een kortere historie heeft. In de huidige situatie wordt daarom bij flexkrachten bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt van re-integratie via het tweede spoor en minder van het eerste spoor. Echter, de mogelijkheden voor herplaatsing in een andere functie bij de oude werkgever (of in dezelfde functie als deze er nog is) hoeven in beginsel voor flexkrachten niet anders te zijn dan voor werknemers met een vast dienstverband. Dit vraagt met name ook een cultuuromslag. Dit geldt evenzeer voor de overige activiteiten die hiervoor zijn genoemd. De voorgestelde prikkels voor werkgevers maken het ook financieel lonend om in de toekomst meer in te zetten op deze mogelijkheden.

Dat dit mogelijk is, is onder meer zichtbaar in de pilot van de uitzendsector en het UWV. In dat kader doet het uitzendbureau waarbij de uitzendkracht als laatste werkzaam was een passend werkaanbod. Ook voor werknemers die ziek werden in een tijdelijk dienstverband zal het UWV bij de uitvoering van de arborol meer aandacht gaan besteden aan de mogelijkheid van re-integratie bij de laatste werkgever.

In onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de voorstellen met betrekking tot de financiering via individuele premiedifferentiatie.

Financiële prikkels voor werkgevers

Op dit moment bestaan er vier separate financieringsstelsels voor de loondoorbetaling, ZW, WGA voor werknemers met een vast dienstverband (WGA-vast) en WGA voor flexwerkers (WGA-flex). De loondoorbetaling is privaat georganiseerd. De werkgever is eigenrisicodragers en kan dit risico privaat verzekeren. Bij de financiering van de WGA-lasten voor vaste werknemers en de ZW is sprake van hybride stelsels. Dit houdt in dat de werkgever keuzevrijheid heeft tussen publieke verzekering en eigenrisicodragen met de mogelijkheid tot privaat verzekeren. De financiering van WGA-lasten van flexibele werknemers vindt plaats via een publieke verzekering. De loondoorbetaling kent, gegeven het feit dat de werkgever dit risico in beginsel draagt, per definitie een werkgeversprikkel. De WGA-vast kent een werkgeversprikkel middels individuele premiedifferentiatie waarin veroorzaakte lasten worden doorbelast aan de werkgever. De ZW en WGA-flex kennen in beginsel geen individuele werkgeversprikkel maar een sectoraal bepaalde premie.

Werkgeversprikkels afhankelijk van werkgeversgrootte

Bij de bestaande systematiek is het afhankelijk van de aard van het dienstverband (vast of flex) of er een werkgeversprikkel in de publieke premiestelling is opgenomen. Met dit wetvoorstel vervalt het onderscheid tussen flexibele en vaste dienstverbanden ten aanzien van de werkgeversprikkel in de publieke premiestelling. Hiervoor in plaats komt een onderscheid naar omvang van de werkgever op basis van een verschil in doelmatigheid van de prikkels. Voor grote werkgevers (loonsom ≥ 100 maal de gemiddelde loonsom) gaat individuele premiedifferentiatie gelden voor de ZW- en WGA-lasten (vast en flex). Werkgevers worden hiermee op eenzelfde manier in de publieke financiering geprikkeld voor hun vaste en flexibele personeel. Tegelijkertijd gaat voor kleine werkgevers een sectoraal bepaalde premie gelden voor de ZW en WGA-lasten (vast en flex). De loonsomgrens voor kleine werkgevers wordt bij lagere regelgeving vastgelegd. Voor middelgrote werkgevers wordt de premie deels sectoraal en deels individueel bepaald.

Met deze vormgeving wordt beter aangesloten bij de private premiestelling. Dit bevordert een gelijk speelveld in het hybride stelsel. Private verzekeraars hanteren bij kleinere werkgevers een premie die slechts gedeeltelijk op het individuele risico is gebaseerd en voor het overige is gebaseerd op het gemiddelde risico van vergelijkbare bedrijven. Bovendien blijkt uit onderzoek dat financiële prikkels effectiever zijn bij grote werkgevers dan bij kleine werkgevers en dat prikkels bij kleine werkgevers vaker leiden tot risicoselectie. Met de introductie van prikkels is een positieve gedragsreactie beoogd van de werkgever. Langs deze weg wordt de werkgever immers financieel geprikkeld om het ziekteverzuim te beperken. Een ander gedragseffect, namelijk meer risicoselectie bij de afname van personeel blijkt vooral bij kleine werkgevers voor te komen. De regering heeft om deze reden gekozen voor een sectorale premie bij kleine werkgevers, die dit ongewenste effect wegneemt. Tezamen met de no-riskpolis die ook geldt indien personen uit de doelgroep als uitzendkracht of op grond van een tijdelijk dienstverband gaan werken zorgt dit ervoor dat risicoselectie zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Met het onderscheid tussen grote en kleine werkgevers wordt tevens een invulling gegeven aan een onderdeel van de kabinetsreactie naar aanleiding van de WIA-evaluatie waarin een aantal verbeteringen in de prikkelstructuur van het hybride WGA-stelsel is aangekondigd.

Vormgeving WGA

Algemeen

Bij de vormgeving van werkgeversprijkkels is het van belang de stabiliteit van het hybride stelsel van de WGA te waarborgen, waarbij werkgevers kunnen kiezen tussen een publieke verzekeraar en eigenrisicodragen met mogelijkheid tot private verzekering. Door het CPB is een toets uitgevoerd op de gevolgen van de stabiliteit van het hybride stelsel. Conclusie is dat risico's voor de stabiliteit van het stelsel kunnen worden weggenomen via aanpassingen in de publieke premiestelling. Vanuit die wetenschap is gekozen om te starten met premiedifferentiatie in de bestaande verzekeringsstelsels voor WGA-flex (publieke verzekering) en ZW (hybride stelsel). Op termijn wordt de WGA-flex samengevoegd met de WGA-vast in één hybride stelsel. Deze geleidelijke wijziging van het hybride stelsel WGA geeft verzekeraars en werkgevers de benodigde voorbereidingstijd en biedt de overheid de mogelijkheid om informatie over flexrisico's van werkgevers in te winnen om zo te komen tot een premiestelling die bijdraagt aan een stabiel hybride stelsel voor de WGA.

Vormgeving van het hybride stelsel WGA

Voor de WGA is het uitgangspunt het bestaande hybride stelsel. Een hybride stelsel biedt naar het oordeel van de regering op dit moment de beste voorwaarden voor een maximale inzet van alle partijen voor optimale preventie en re-integratie van arbeidsongeschiktheid. Hiervoor is een gelijk speelveld tussen UWV en private verzekeraars noodzakelijk. Een gelijk speelveld houdt onder meer in een premie die een reële keuzemogelijkheid biedt voor de overgang tussen het publieke en private stelsel. De publieke premiestelling van de WGA-vast wordt met dit doel verbeterd (zie kabinetsreactie naar aanleiding van de WIA-evaluatie en geëvalueerd (verwacht in 2013).

Met de uitbreiding van de premiedifferentiatie en het eigenrisicodragen met de WGA-lasten vanuit flexwerk kan dit wetsvoorstel leiden tot veranderingen in de omvang van de private verzekeringsmarkt. Grote verschuivingen in marktaandeel tussen publieke verzekering en eigenrisicodragen WGA met private verzekering zijn met dit wetsvoorstel niet beoogd. De keuzes ten aanzien van de vormgeving van de financiering van de WGA zijn gemaakt vanuit de gedachte dat deze optimaal moeten bijdragen aan een stabiel hybride stelsel. In deze paragraaf worden de keuzes toegelicht. De keuzes zijn zo gemaakt dat er een stabiel hybride stelsel voor de WGA kan blijven bestaan. Naar het oordeel van de regering is sprake van effecten die per saldo niet evident in het voor- of nadeel van een van de partijen is.

Overgangperiode naar hybride stelsel voor alle WGA lasten (vast en flex)

De regering heeft er voor gekozen om per 2014 werkgeversprijken in de bestaande stelsels van ZW (hybride) en WGA-flex (publiek) te introduceren. Op termijn wordt de WGA-flex toegevoegd aan het bestaande hybride stelsel voor de WGA-vast. De keuze voor een overgangsfase komt voort uit de wens om met een getemporeerde toevoeging van de WGA-flex de stabiliteit van het hybride stelsel te borgen. Gekozen is voor een periode van twee jaar, gemeten vanaf de start van werkgeversprijken bij flexwerkers, tot de overgang naar een gecombineerd stelsel per 2016. De beoogde inwerkingtredingdatum van deze wet is 2013, waarbij het onderdeel werkgeversprijken per 2014 in werking treedt. In de overgangperiode tot aan 2016 hebben verzekeraars de tijd zich voor te bereiden op de gecombineerde private markt voor WGA-risico's. Gemeten vanaf de beoogde inwerkingtredingdatum van de wet is er zodoende een voorbereidingstijd van drie jaar. Deze termijn sluit aan bij de gebruikelijke looptijd van drie jaar van bestaande verzekeringscontracten voor de WGA. Deze zijn verlopen voor de ingangsdatum van het nieuwe gecombineerde stelsel voor de WGA-vast en WGA-flex. Bij nieuwe contracten die vanaf 2013 worden gesloten kan worden geanticipeerd op deze wijziging van het stelsel. Daarnaast biedt deze overgangperiode de overheid de mogelijkheid om de benodigde informatie over flexrisico's van individuele werkgevers te verzamelen ten behoeve van een publieke premiestelling die bijdraagt aan een gelijk speelveld voor het hybride stelsel. Informatie over flexrisico's per individuele werkgever die hiervoor kunnen worden benut worden vanaf 2012 door het UWV geadministreed.

Staatlasten WGA

Zoals hierboven beschreven zal de individuele premiedifferentiatie gelden voor grote werkgevers en naar draagkracht voor middelgrote werkgevers. Alle werkgevers kunnen de keuze maken tussen publieke verzekering en eigenrisicodragen. Bij de overgang van publieke verzekering naar eigenrisicodragen dan wel van eigenrisicodragen naar publieke verzekering is het uitgangspunt dat conform de bestaande systematiek de lopende uitkeringslasten worden gefinancierd door de werkgever. Werkgevers die eigenrisicodrager zijn voor de WGA en willen terugkeren in de publieke verzekering blijven verantwoordelijk voor de affinanciering van de lopende uitkeringen die ontstaan zijn tijdens de periode van eigenrisicodragen. Dat is ook nu al het geval en is inherent aan de financieringssysteem (rentedekking) bij private verzekeringen. Indien zij voor hun risico een private verzekering hebben afgesloten zal die verzekering voorzien in dekking van toekomstige lasten. De lopende uitkeringslasten van werkgevers die vanuit het publieke systeem eigenrisicodrager worden, moeten in de huidige vormgeving worden gefinancierd vanaf het moment van overstappen. Er is in het publieke systeem immers sprake van een omslagsysteem: de lopende uitkeringen worden betaald uit de lopende premies. Dit blijft het uitgangspunt. In afwijking van deze hoofdregel hoeven kleine werkgevers de staatlasten niet zelf af te financieren bij uittreden uit het publieke stelsel. Voor kleine werkgevers kan dit een te grote drempel zijn tot uittreden en de vraag of er staatlasten zijn is deels door toeval bepaald. Achterblijvende staatlasten worden gefinancierd uit een premie die door zowel publiek verzekerde als privaat verzekerde werkgever wordt betaald. De financiering van de staatlasten wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Dan zal ook worden geregeld welk deel van de staatlasten middelgrote werkgevers moeten financieren.

Rentehobbel WGA

De noodzaak en hoogte van compensatie van de rentehobbel bij het toevoegen van de WGA-flex aan de WGA-vast zal worden beoordeeld wanneer meer zicht bestaat op de premiestelling 2016.

Vormgeving ZW

Voor de eerste twee ziektejaren wordt aangesloten bij de bestaande systematiek voor de ZW. De systematiek van loondoorbetaling zoals deze bij vaste krachten bestaat tijdens de eerste twee jaar ziekte wordt niet doorgetrokken naar de ZW. Reden hiervoor is dat bij uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband die een ZW uitkering krijgen per definitie het dienstverband is beëindigd.

Bij de ZW wordt met ingang van 2014 in het bestaande hybride stelsel een individuele premiedifferentiatie geïntroduceerd voor grote werkgevers, een sectoraal bepaalde premie voor kleine werkgevers en een deels individueel en deels sectoraal bepaalde premie voor middelgrote werkgevers. De bestaande, voornamelijk sectoraal bepaalde,

premiestelling wordt hierdoor vervangen. De mogelijkheid blijft bestaan om uit te treden en eigenrisicodrager te worden met de optie voor privaat verzekeren.

Verwachte effecten op het gelijke speelveld

Ten aanzien van het hybride stelsel voor de ZW is het uitgangspunt een evenwichtige lastenverdeling en gelijk speelveld tussen publieke en private partijen. Gegeven de specifieke kenmerken van de ZW en de financiering daarvan, is het de vraag of een hybride stelsel op lange termijn echter stabiel is.

De verwachting is dat werkgevers de eerste twee jaar ziekte in toenemende mate privaat zullen organiseren. Ten eerste sluit een private verantwoordelijkheid aan bij de bestaande situatie. Voor de tijdelijke contracten is de financiering en re-integratie van de eerste ziekteperiode gedurende het contract via loondoorbetaling al privaat georganiseerd, vaak met private verzekering van het financiële risico. Private verzekeraars kunnen het totale ziekerisico voor loondoorbetaling en ZW in de eerste twee jaar in een combinatiepakket verzekeren en daarmee mogelijk een aantrekkelijker product aanbieden dan de publieke verzekeraar. Werkgevers zijn al bekend met het privaat organiseren van de financiering en verzuimbegeleiding tijdens de eerste twee ziektejaren bij werknemers met een vast dienstverband. Voor hen kan het, mede vanwege de voorgestelde wijzigingen in de financieringssystematiek, aantrekkelijk zijn om voor de tijdelijke krachten dit op dezelfde manier te organiseren. Daarnaast is reeds een tendens zichtbaar bij uitzendbureaus om dit deel van het ziekteverzuim in eigen hand te nemen.

Een tweede reden is het verschil in informatiepositie tussen de publieke verzekeraar en private verzekeraars met betrekking tot de ZW. Het ZW-stelsel heeft anders dan de WGA alleen betrekking op de flexwerkers. Het UWV is als publieke verzekeraar beperkt in de informatie die voor de premiestelling kan worden benut. Private verzekeraars kunnen bij hun premiestelling uitgebreidere informatie opvragen en benutten. Gegeven de atypische verdeling van flexwerk (en dus risico's) onder werkgevers speelt dit verschil in informatie in het bijzonder bij de ZW mogelijk een beslissende rol.

Bij de vormgeving van de financiering van de ZW is daarom rekening gehouden met de relatief beperkte duur van de uitkering, de vormgeving van het bestaande hybride stelsel van de ZW en de verwachting dat het stelsel kan tenderen naar een private vormgeving. De vormgeving van de financiering van de ZW vanaf 2014 wordt in de rest van deze paragraaf toegelicht.

De ontwikkelingen in het hybride stelsel ZW, de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt (aantallen verzekeraars, premiestelling, verzekerbaarheid van bedrijven met relatief hoge risico's), inzicht in de effecten op de arbeidsmarkt, effectiviteit van de uitvoering door private partijen en de publieke verzekeraar, zullen worden gemonitord. Aan de hand daarvan kan bepaald worden welke rol de publieke verzekeraar op termijn in dit stelsel zal spelen. Mogelijk blijft de publieke verzekeraar als concurrerende marktpartij een rol spelen in dit hybride stelsel voor de ZW, mogelijk past een rol als publiek vangnet het beste bij dit stelsel of is het mogelijk op termijn terug te treden als publieke verzekeraar.

Garantstelling en staartlasten

Omdat de ZW een beperkte overzichtelijke periode beslaat en omdat voor veel werkgevers het risico vrijwel nihil is kunnen werkgevers eigenrisicodrager worden zonder een garantstelling te overleggen. Deze vormgeving sluit aan bij het regime voor werkgevers van vaste krachten met een loondoorbetalingsverplichting, en neemt een drempel tot eigenrisicodragerschap weg ten opzichte van de bestaande situatie. Om te voorkomen dat werkgevers die eigenrisicodrager willen worden zullen wachten totdat de voorwaarde van een garantstelling komt te vervallen zal de garantstelling met ingang van 2013 niet meer nodig zijn om eigenrisicodrager voor de ZW te worden.

Gegeven de verwachte tendens van in toenemende mate private verzekering van het ZW-risico en omdat de bedrijven die al zijn uitgetreden de staartlasten hebben kunnen achterlaten, is er voor gekozen om bij de ZW ook voor nieuwe

uittreders de staartlasten via een publieke premie af te financieren. Deze publieke premie zal over alle werkgevers (publiek en privaat verzekerden) worden geheven. Bij Algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald uit welk fonds de staartlasten worden gefinancierd.

Rentehobbel ZW

De rentehobbel duidt op de situatie bij start van een nieuw hybride stelsel waarin de private verzekeraar met actuair dekkende premies al met een structureel lastenniveau rekening houdt in de premie, maar de publieke verzekeraar met een omslagstelsel nog niet. Een verhoging van de publieke premie (rentehobbelcompensatie) kan dan nodig zijn om een gelijk speelveld te creëren. Omdat het UWV vanaf 2012 de flexrisico's van individuele werkgevers bijhoudt en de ZW een maximale duur van twee jaar heeft kan bij de start van de individuele premiedifferentiatie in de ZW per 2014 ook bij de publieke premiestelling met een vrijwel structureel lastenniveau rekening worden gehouden. Een compensatie voor een rentehobbel is daarom niet nodig.

Verbeteringen in de premiestelling per 2013

Op verzoek van het kamerlid Huizing (VVD) heeft de Minister van SZW tijdens de begrotingsbehandeling 2012 toegezegd te bezien welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in de financiering van de ZW ten behoeve van een goed werkend hybride stelsel. In dat kader worden per 2013 al de volgende aanpassingen doorgevoerd.

Op dit moment wordt de publieke premie bepaald op basis van de totale loonsom (inclusief bedrijven die eigenrisicodragers zijn). De premie is daardoor kunstmatig laag. Anderzijds worden de staartlasten van uittredende bedrijven gefinancierd door de premie van de achterblijvende publiek verzekerde werkgevers, waardoor de premie kunstmatig hoger wordt. De premiestelling wordt op deze punten verbeterd door de premie ZW te bepalen op basis van de loonsom van de publiek verzekerde bedrijven en de staartlasten te financieren uit een premie die door zowel de publiek verzekerde als de privaat verzekerde bedrijven wordt betaald.

Werkgeversprikkel in 2 stappen

De werkgeversprikkel voor WGA-flex en ZW worden in twee stappen geïntroduceerd. Per 2014 wordt in de bestaande hybride en publieke verzekeringsstelsels voor ZW en WGA-flex individuele premiedifferentiatie geïntroduceerd voor grote werkgevers.

2016: Hybride stelsel WGA-vast en WGA-flex

De tweede stap in de invoering van werkgeverprikkel gericht op flexwerkers is het samenvoegen van de premiestelling van WGA-flex met WGA-vast. Hiermee ontstaat een gecombineerd hybride WGA-stelsel. Werkgevers kunnen kiezen voor publieke verzekering met premiedifferentiatie of uit de publieke WGA-verzekering te treden en eigenrisicodragers te worden voor hun totale WGA-lasten met de mogelijkheid zich privaat verzekeren.

Gevolgen voor de premies

De premielast van publiek verzekerde werkgevers blijft bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gemiddeld gelijk. De bestaande lasten blijven gedekt door premies. Op individueel niveau zal de premie wijzigen zoals beoogd door middel van een meer gerichte doorrekening van lasten. In de hierop volgende jaren is als gevolg van de versterkte activerende werking van dit wetsvoorstel een daling voorzien van de totale geraamde uitkeringslasten en premies om deze te dekken.

Overgangsregime

De aanpassingen in dit wetsvoorstel hebben gevolgen voor de financieringswijze van zowel lopende als nieuwe uitkeringslasten. In deze paragraaf worden de relevante aspecten van de overgang naar de beoogde financieringsystematiek beschreven. De beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2014 voor de financiële prikkels voor werkgevers is in principe haalbaar, afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden bij de nadere uitwerking bij lagere

regelgeving. Het is voor het UWV niet mogelijk de voorstellen per 1 januari 2013 (zoals is beoogd voor de overige onderdelen van het wetsvoorstel) uit te voeren, gezien de voorbereiding- en implementatieperiode die voor de introductie van een uitbreiding van de bestaande premiedifferentiatie benodigd is alsmede de betrouwbaarheid van de benodigde gegevens. In de oorspronkelijke systematiek registreerde de uitvoeringsadministratie de vangnetgegevens niet op individueel werkgeversniveau, maar op sectoraal niveau. Met ingang van 2012 worden de flexrisico's ook op individueel werkgeversniveau geregistreerd.

Verhaal van WGA-premie op de werknemer

De premies voor de WGA zijn verschuldigd door de werkgever. In de bestaande systematiek heeft de werkgever de mogelijkheid om ten hoogste de helft van de WGA premie die is bestemd voor de Werkhervattingskas of de helft van de kosten van WGA-uitkeringen als hij eigenrisicodragers is, te verhalen op het nettoloon van de werknemer. De premie voor de Werkhervattingskas gaat na inwerkingtreding van deze wet ook de ZW-lasten en WGA-lasten van vangnetters omvatten, die thans worden gefinancierd uit de sectorfondsen. De premie voor de ZW is een zelfstandige premie-onderdeel van de Werkhervattingskas. De premie voor de WGA-flex in 2014 en 2015 ook, maar per 2016 is deze integraal onderdeel van de WGA (samengevoegd met WGA-vast).

De bestaande verhaalsmogelijkheid WGA is op verzoek van sociale partners opgenomen in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Het verhaalsrecht vormt een uitzondering op het stelsel van werknemersverzekeringen waarbij de premies verschuldigd zijn door werkgevers en niet voor rekening komen voor werknemers. Het verhaalsrecht heeft betrekking op de premie voor de Werkhervattingskas en de kosten van de eigenrisicodragers WGA. Er is geen verhaal mogelijk van de premie en uitkeringslasten van de uitkeringen die ten laste van de sectorfondsen komen en de kosten van eigenrisicodragers ZW. Conform de bestaande systematiek zal het verhaalsrecht van toepassing zijn op de WGA lasten in de Werkhervattingskas en de kosten van eigenrisicodragers WGA. De facto wordt hiermee het verhaal mogelijk voor WGA-lasten vast en flex.

Eigenrisicodragers ZW en WGA

De bestaande eigenrisicodragers ZW blijven eigenrisicodragers bij inwerkingtreding van deze wet. Werkgevers kunnen eigenrisicodragers worden via een aanvraag bij de Belastingdienst. Een garantstelling is met ingang van 2013 niet meer nodig.

De bestaande eigenrisicodragers WGA blijven eigenrisicodragers bij inwerkingtreding van deze wet. Werkgevers kunnen eigenrisicodragers worden voor de WGA-vast via een aanvraag bij de Belastingdienst met overleggen van een garantstelling. De garantstellingen die thans worden afgegeven strekken zich alleen uit tot de lasten van vaste werknemers. De WGA-flex lasten gaan per 2016 op in het hybride WGA-stelsel. Betrokken werkgevers zullen uiterlijk 1 oktober 2015 een aanvullende garantstelling, die de flexlasten dekt, moeten overleggen bij de Belastingdienst om in aanmerking te komen voor eigenrisicodragerschap voor de WGA (flex en vast). Indien de uitgebreide garantie niet tijdig wordt overlegd, eindigt het eigenrisicodragerschap per 1 januari 2016. In dit geval keert de werkgever terug in het publieke bestel voor de WGA-lasten.

Dit is een door JWinfotainment aangepaste versie van de Memorie van toelichting behorende bij de Wet tot wijziging van de Ziektewet en enige andere wetten om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken (33241) van 23 april 2012.

Het originele document kunt u vinden op:

http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120423/memorie_van_toelichting/document3/f=/viz_afk5rm9xe.pdf