

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
25 mei 2018

Onderwerp
Wet, AMvB en Min.
Regeling verkorten
periode eigen risico
dragen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MK/bs/
ATR0231/2018-U081

Bijlage(n)

Geachte heer Koolmees,

Op 24 april 2018 zijn de volgende regelingen voor advies aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd:

1. Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv);
2. Wijziging van het Besluit Wfsv (AMvB) in verband met de verkorting van de individuele risicoduur voor werkgevers;
3. Wijziging van de Regeling (ministeriële regeling) vaststelling periode eigen risico dragen WGA teneinde de WGA-risicoperiode van de werkgever te verkorten van tien naar vijf jaar.

Er is ook een internetconsultatie voor de drie regelingen gestart. De reactietermijn van deze consultatie sluit op 23 mei 2018. De regelingen hangen nauw met elkaar samen, vandaar dat de adviespunten in één brief zijn opgenomen.

Aanleiding en context van de wet zijn de volgende. 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. Doel is het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een vast contract aan te gaan en werkenden meer perspectief op zekerheid te bieden. Dit moet leiden tot bestendiger arbeidsrelaties die aansluiten bij de behoeften van werkgevers en werknemers. Deze beschrijving van aanleiding en context is gelijk aan die van het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

balans. Over deze wet heeft ATR op 4 mei jongstleden geadviseerd.¹ In deze toelichting is ter afsluiting van de beschrijving van aanleiding en context vermeld 'dat daarom in het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" is afgesproken dat de risicoduur voor WGA-uitkeringen wordt verkort, wat tot 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'. De voorliggende wijzigingen in de regelingen verkorten deze risicoduur.

De belangrijkste maatregelen uit de Wet, AMvB en regeling zijn:

- De periode waarvoor de premiedifferentiatie voor de WGA geldt gaat terug van tien jaar naar vijf jaar.
- Het terugbrengen van de risicoduur van WGA-uitkeringen van tien jaar naar vijf jaar. Dat betekent dat eigenrisicodragers vanaf 2020 bij voortdurende arbeidsongeschiktheid slechts vijf jaar de WGA-uitkering moeten betalen. Zij zijn ook slechts vijf jaar verantwoordelijk voor de re-integratie van hun arbeidsongeschikt personeel.
- Met het terugbrengen van de risicoduur naar vijf jaar treedt er een rentehobbel op die de balans op de hybride WGA-markt verstoort. Private verzekeraars kunnen als gevolg van het rentedekkingstelsel de premie direct (dus al per 2020) verlagen. Publieke verzekeraar UWV kan dat als gevolg van het omslagstelsel niet. De premie kan pas op termijn gaan dalen. Om een gelijk speelveld te houden schept de regeling de mogelijkheid het effect van de rentehobbel te mitigeren. In het besluit is vastgelegd dat de publieke premie al vanaf 2020 lager wordt vastgesteld, waardoor er tijdelijk een negatief fondsvermogen optreedt.
- De premiedifferentiatie voor de WGA is op verschillende wijzen ingevuld. De invulling is afhankelijk van de grootte van de onderneming. Voor bedrijven met minder 10 werknemers is de premie voor de WGA gebaseerd op het sectorale risico. Voor bedrijven met 10 tot 100 werknemers is de premie deels sectoraal en deels individueel bepaald. Voor bedrijven met meer dan 100 werknemers is de hoogte van de premie volledig gebaseerd op het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico van de onderneming. De regeling brengt een wijziging in de grenzen aan. In het vervolg is de premie voor bedrijven tot 25 werknemers sectoraal bepaald. Voor kleinere ondernemingen (tot 25 werknemers) speelt het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico geen rol in de hoogte van de premie.
- Werkgevers die het eigen risicodragerschap hebben beëindigd in de periode voorafgaand aan 2020 krijgen niet te maken met de wachtperiode van 3 jaar alvorens ze weer mogen besluiten om eigenrisicodrager te worden. Er geldt voor hen geen wachtperiode.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 mei 2018, ons kenmerk MvH/RvZ/MK/bs/ATR0204/2018-U065

Bevindingen

1. Onderbouwing nut en noodzaak

De toelichting beschrijft waar op dit moment de arbeidsmarkt knelt en waarom nieuwe maatregelen nodig zijn. De ter beoordeling voorgelegde maatregelen staan niet op zichzelf, maar zijn volgens de toelichting onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om knelpunten op de arbeidsmarkt weg te nemen. Het gewenste resultaat is een betere werking van de arbeidsmarkt. Behalve dit wetsvoorstel maken van het pakket deel uit de Wet arbeidsmarkt in balans, de verkorting van de periode van loondoorbetaling bij arbeidsongeschiktheid en een wijziging in de benadering van arbeid als zzp-er. Niet alle maatregelen zijn op dit moment al openbaar en raadpleegbaar.

De beschrijving in de toelichting van nut, noodzaak en proportionaliteit beperkt zich tot de maatregelen van de drie regelingen. Het verdient aanbeveling om in de toelichting ook enig inzicht te bieden in de overige maatregelen van het pakket. Dat biedt de mogelijkheid om de onderbouwing van nut, noodzaak en proportionaliteit van de drie regelingen in het juiste perspectief en samenhang te beoordelen. Verder is de toelichting niet helder over het gewenste resultaat. De beschrijving volstaat met vermelding van een betere werking van de arbeidsmarkt, het terugdringen van flexibele arbeid en de wens om tot bestendiger arbeidsrelaties te komen. Wanneer die zijn bereikt maakt de toelichting niet duidelijk. Het komt de onderbouwing van de maatregelen ten goede als de toelichting ook hierover meer duidelijkheid zou bieden.

1.1 Het college adviseert in de toelichting meer inzicht te bieden in de overige maatregelen en de gewenste resultaten, waardoor nut, noodzaak en proportionaliteit beter en in het juiste perspectief en samenhang zijn te beoordelen.

Bij de beoordeling van nut, noodzaak en proportionaliteit is het doel van de maatregelen doorslaggevend. Omdat de voorstellen bestaande regelingen wijzigen, gaat het bij deze beoordeling niet uitsluitend om het doel dat met de wijzigingen is beoogd. Ook het effect van de wijzigingen op de oorspronkelijke doelstelling van de regelingen is in deze weging van nut, noodzaak en proportionaliteit van belang.

De (oorspronkelijke) doelstelling van de regelingen is om het arbeidsongeschiktheidsrisico in bedrijven terug te dringen en de re-integratie van met arbeidsbeperkingen uitgevallen werknemers te bevorderen. Daarom is er voor gekozen om bij de bepaling van de hoogte van de voor rekening van bedrijven komende WGA-premie en financiële arbeidsongeschiktheidslasten meer rekening te houden met het individuele (arbeidsongeschiktheid)risico dat de bedrijven veroorzaken. Om dat te realiseren zijn de instrumenten premiedifferentiatie en eigenrisicodragen geïntroduceerd. Aanvankelijk was de toepassing van die instrumenten in duur beperkt tot de eerste vijf jaar van het (WGA-)arbeidsongeschiktheidsrisico. Nadien is de risicoduur van vijf naar tien jaar uitgebreid. Die uitbreiding is bedoeld om de stimulans en prikkel voor bedrijven om de risico's terug te dringen en de re-integratie te bevorderen te behouden en waar mogelijk te versterken.

Het valt het college allereerst op dat in de toelichting de effecten voor deze oorspronkelijke doelstelling vrijwel onbesproken blijven. Daarom is het niet duidelijk of kan en moet worden aangenomen dat het effect van de verlenging van de risicoduur naar tien jaar is uitgewerkt. Evenmin is duidelijk of de termijn weer naar vijf jaar kan teruggaan zonder dat daarvan een nadelige invloed op het arbeidsongeschiktheidsrisico en de re-integratie uitgaat. Het college constateert dat de toelichting hierover geen uitsluitsel biedt.

Aan de andere kant legt de onderbouwing van nut en noodzaak een duidelijke link met de effecten die met de wijzigingen zijn beoogd. De wijzigingen moeten vooral effect op de werking van de arbeidsmarkt hebben. De toelichting wijst hierbij met name op de effecten voor de balans tussen vaste en flexibele arbeid. Ook voor deze relatie tussen de wijzigingen en de balans tussen vast en flexwerk geldt dat de toelichting een aantal vragen oproept. Zo maakt de toelichting niet duidelijk of evaluaties of onderzoeken de ongunstige invloed van de huidige regeling op deze balans bevestigen. Ook bij de nieuwe 'doelstelling' van de regelingen is dus meer inzicht gewenst. Zeker omdat bij de huidige inrichting van de instrumenten eigenrisicodragen en premiedifferentiatie het onderscheid tussen vast en flexwerk geen enkele rol speelt. In de huidige uitvoering is namelijk doorslaggevend het moment van intreden van de arbeidsongeschiktheid. Een vast of flex/tijdelijk karakter van het dienstverband levert qua effecten bij toepassing van de regeling geen verschil op. Het verdient overigens aanbeveling om te verduidelijken wat in dit verband nu precies onder flexibele arbeid moet worden verstaan. Blijft die beperkt tot flexibele arbeid op basis van dienstbetrekkingen? Of is hierbij tevens het oog op arbeid als zzp-er? Als het laatste het geval is, dan is – met het oog op het evenwichtig beoordelen van nut en noodzaak van regelgeving - tevens inzicht nodig in de verwachten effecten van de maatregelen op de omvang van arbeid als zzp-er in Nederland.

Naar het oordeel van het college maken deze onduidelijkheden het in deze fase van het wetgevingsproces nog niet mogelijk om een finale weging van oorspronkelijk en toekomstig doel van de regelingen te maken. Daarom is ook een finaal oordeel over nut, noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen nog niet mogelijk.

1.2 Het college adviseert u de beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen van de regelingen op basis van bovenstaande vragen en opmerkingen aan te passen, aan te vullen en/of te verduidelijken.

2. Minder belastende alternatieven

De regelingen maken keuzes in de maatregelen om het gewenste resultaat te bereiken. Hiervoor is al aanbevolen om nut en noodzaak beter inzichtelijk te maken. En zo ook om het gewenste resultaat van de veranderingen beter inzichtelijk te maken. Dit alles is ook nodig om bij de regelingen beter te kunnen beoordelen of voor de gemaakte keuzes wellicht minder belastende alternatieven voorhanden zijn. Zover is het op dit moment nog niet. Dat betekent dat ook over mogelijk minder belastende mogelijkheden nog geen finaal oordeel te geven is.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De regelingen bevatten een groot aantal maatregelen. Inhoudelijk gaat het vooral om wijzigingen in de parameters van de regelgeving. Dat geldt voor de verkorting van de periode van eigenrisicodragen van tien naar vijf jaar, de verkorting van de periode van premiedifferentiatie naar vijf jaar en het tijdelijk wegnemen van de wachtperiode voor een hernieuwde aanvraag van het eigenrisicodragerschap. Omdat uitsluitend de parameters van bestaande regelingen wijzigen, zijn er naar de mening van het college geen gevolgen voor de werkbaarheid te verwachten. Deze verwachting is gerechtvaardigd, omdat in het verdere verleden de duur van de risicoperiode en de periode van premiedifferentiatie al eens vijf jaar is geweest. Deze is toentertijd werkbaar gebleken. Voor de maatregelen van de regelingen is er geen aanleiding op het punt van de werkbaarheid opmerkingen te maken.

De veranderingen hebben wel merkbare gevolgen voor de regeldruk. Dat geldt zeker voor de beperking van de verantwoordelijkheid voor de re-integratie tot de eerste vijf jaar van de WGA-uitkering. Dat betreft met name de inspanningen van werkgevers (eigenrisicodragers) en private verzekeraars.

4. Berekening regeldruk

In de voorbereiding van de regelingen is nagegaan of sprake is van effecten op de regeldruk. De verantwoording van deze effecten is opgenomen in een afzonderlijke paragraaf bij de regelingen. De beschrijving van de effecten is uitgesplitst naar maatregel en doelgroep (werknemers, bedrijven en verzekeraars). Volgens de toelichting leiden de regelingen tot effecten voor de regeldruk, die slechts in algemene bewoordingen zijn beschreven. Het ontbreekt aan een beschrijving van de effecten op handelingsniveau met een bijbehorende berekening van deze effecten. De beschrijving en de berekening behoeven daarom aanpassing en aanvulling.

4.1. Het College adviseert de effecten voor de regeldruk op handelingsniveau te beschrijven en de effecten ook te berekenen.

Dictum

Nut en noodzaak van de maatregelen zijn in de toelichting gemotiveerd. Er is meer en beter inzicht in nut, noodzaak en proportionaliteit noodzakelijk, omdat die met de huidige beschrijving nog te veel vragen oproepen. Aan de hand van de nadere inzichten is het pas mogelijk om een finaal oordeel over nut, noodzaak, proportionaliteit en minder belastende alternatieven te geven. Verder zijn de effecten voor de regeldruk niet op handelingsniveau beschreven en berekend. Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel, de AMvB en de ministeriële regeling niet indienen/vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van de voorgenomen maatregelen. Het brengt tot uitdrukking of de onderbouwing van de maatregelen voldoende is voor goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris