

Reactie mr. H.J. (Hasko) van Dalen op internetconsultatie m.b.t. wijziging Wfsv en verkorting van de 'WGA-risicoperiode'

Het verkorten van de duur van de premiedifferentiatie en eigenrisicodragen in de WGA (de WGA-risico periode) is uitermate onverstandig. Het is een fundamentele bouwsteen in de dam die vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is opgeworpen om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen. Wordt die bouwsteen eruit gehaald dan wordt die dam verzwakt, met alle gevaren van een doorbraak van dien. Bovendien heeft de voorgenomen maatregel geen enkel effect op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgevers en werknemers en evenmin op de verhouding tussen vaste contracten en flexwerk op de arbeidsmarkt. Wel nemen de lasten voor veel MKB-bedrijven en vooral voor middelgrote en grote bedrijven fors toe.

1. Dam tegen WGA instroom wordt ernstig verzwakt

De premiedifferentiatie en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsregelingen (in 1998 geïntroduceerd via de Wet Pemba) was essentieel om te bereiken dat het stelsel van sociale zekerheid waarin het waarborgen van inkomen centraal stond, werd omgevormd tot een stelsel waarin het voorkomen van uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid en re-integratie uitgangspunt is. (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 698, nr. 3). Bij de vervanging van de WAO door de WIA is er juist vanwege het gunstige effect van de Pemba besloten ook in de WGA eigenrisicodragen mogelijk te maken. Het verzwakken van die dam tegen de WGA instroom is uiterst onverstandig. Niet voor niets is de schatting van het kabinet, dat hierdoor de overheidsuitgaven structureel met 170 miljoen toenemen, nog gerekend zonder de stijging in uitvoeringskosten van het UWV.

2. 5-jaarstermijn in verleden afgeraden

In de Pemba werden de WAO-lasten voor de eerste 5 jaar gedifferentieerd en kon een werkgever voor 5 jaar eigenrisicodragend worden. Bij de vervanging van de WAO door de WIA is uiteraard discussie gevoerd over de duur van de WGA-risicoperiode. In de kamerstukken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 034 en 30 118, nr. 68) valt daarover te lezen: "Bij de afweging over de duur van eigenrisicodragen speelt de relatie tussen duur en prikkel tot reïntegratieactiviteit door werkgevers daarom een hoofdrol. Hoe langer de duur van de eigenrisicoperiode, hoe groter de prikkel om te reïntegreren wordt voor de werkgevers. Zij hebben immers bij een geslaagde reïntegratie-inspanning een langere terugverdienperiode in de vorm van bespaarde uitkeringen". Het CPB merkt in zijn notitie «Rentehobbel bij 5-jaarsperiode van eigenrisicodragen in de WGA» van 21 juni 2005 op dat een 5-jaars periode van premiedifferentiatie in de WGA de re-integratieprikkel vermindert en bovendien de WGA-verzekering voor private verzekeraars onaantrekkelijker zal worden, omdat enerzijds de potentiële markt verder vermindert en anderzijds het WW-deel van de verzekering relatief groter wordt.

Hierbij moet ook nog iets anders worden bedacht. Door het verschil in uitkeringsrechten tussen WAO en WGA kwamen de financiële lasten van de 10-jaarsperiode in de WGA goeddeels overeen met de 5-jaarsperiode in de Pemba. De prikkel voor de werkgevers bleef dus gelijk en de markt voor verzekeraars behouden. Zou de WGA-periode nu worden bekort tot 5 jaar dan is er in feite sprake van een halvering van de prikkel voor de werkgevers en van de markt voor verzekeraars. Alle destijds opgesomde bezwaren tegen een 5-jaarstermijn treden dus nu weer op.

3. Onnodige lastenverzwaring voor bedrijfsleven

Het CPB merkt in zijn notitie «Rentehobbel bij 5-jaarsperiode van eigenrisicodragen in de WGA» van 21 juni 2005 op dat bij een keuze voor een 5-jaars periode van premiedifferentiatie in de WGA het WIA-bestand structureel met circa 1% van het totale WIA-bestand zal toenemen. In de stukken van het kabinet wordt uitgegaan van een lastenverzwaring van 170 miljoen. Dat de daling van de WGA-premies en de stijging van de basispremie WAO/WIA elkaar opheffen, zoals in de stukken staat, is dus niet juist. De totale lasten stijgen. Dit is een volstrekt onnodige lastenverzwaring, want het draagt op geen enkele wijze bij aan de doelstellingen die in de toelichtingen worden genoemd.

4. Geen onderbouwing voor verkorting

De geraamde lastenstijging loochenstraft ook de suggestie van het IBO rapport dat er ruimte is om de duur van de premiedifferentiatie te reduceren zonder al te nadelige effecten op participatie te ondervinden. In dat IBO rapport zitten alleen veronderstellingen en aannames en zelfs IBO geeft aan dat dit vraagt om nader onderzoek (zie paragraaf 7.6 van hun rapport). Ook het onderzoek van De Groot en Koning uit 2016 geeft geen feitelijke onderbouwing voor de bewering dat een verkorting van

de termijn nauwelijks effect heeft. Zij schrijven aan dat hun onderzoek vooral gebaseerd is op de premiedifferentiatie in periode tot 2005. Vervolgens stellen ze op basis van hun eigen veronderstellingen en modelmatige exercities dat de in 2008 ingevoerde WGA-risicoperiode minder effect heeft gehad dan de verlenging van de loondoorbetaling en de premiedifferentiatie in 2004. Dat is een veel gemaakte denkfout. De effecten op het volumebeleid tot 2005 kwamen door Wulbz en Pemba, met de VLZ werd inderdaad een extra impuls gegeven, maar zonder handhaving van de Pemba impuls (die in 2007 werd vervangen door de WGA-risicoperiode) zou het effect veel minder zijn geweest. Die twee zaken kunnen absoluut niet los van elkaar worden gezien. Niet voor niets werd van meet af aan in de WIA-operatie rekening gehouden met premiedifferentiatie. Uit andere onderzoeken en rapporten blijkt dat het hybride stelsel als geheel een positief effect heeft. Maar contrair geredeneerd: als de lengte van de WGA risico periode geen effect heeft waarom zou je die dan bekorten ten koste van algemene premiestijgingen en ondingen als negatieve rentehobbels?

5. Geen enkel effect op verhouding vast-flex

In de MVT wordt gesteld dat met de verkorting van de WGA-risicoperiode beoogd wordt de kloof tussen vaste contracten en flexibele arbeid te verkleinen, zodat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om een vast contract aan te gaan en dat voor werkenden meer perspectief op zekerheid ontstaat. Die motivering raakt kant noch wal. Onder de Pemba had de risicoperiode zowel betrekking op werknemers met een vast dienstverband als op flexibele arbeidskrachten. Bij de invoering van de WGA is dat losgelaten en had de WGA-risicoperiode alleen betrekking op werknemers met een vast dienstverband. Die weeffout is met de invoering van de Wet Bezava hersteld en sinds 1-1-2017 zijn de WGA-vast en WGA-flex samengevoegd. Of iemand een vast dienstverband heeft of flexwerker is maakt dus voor het WGA risico niet meer uit. Een verkorting van de WGA-risicoperiode verandert daarom ook niets aan de verhouding tussen vast en flex op de arbeidsmarkt.

6. Juist impuls voor meer zzp-ers

Gevreesd moet worden dat er juist sprake zal zijn van een averechts effect op de arbeidsmarkt. Door de hogere instroom in de WGA zal de premie voor alle bedrijven stijgen. Bij bedrijven die nu een lagere dan gemiddelde premie betalen of eigenrisicodrager zijn is er zelfs sprake van een extra stijging. Feitelijk betekent dit dat het nog voordeliger wordt om te werken met mensen waarvoor geen WGA-premie hoeft te worden betaald. Dat zijn zzp-ers. Het voorstel verkleint dus op geen enkele wijze de kloof tussen vaste contracten en flexibele arbeid, maar zal eerder leiden tot een toename van zzp-ers. In dat opzicht is er sprake van het paard achter de wagen spannen.

7. Beoogd effect op verantwoordelijkheidsverdeling wordt niet bereikt

Een argument voor het voorstel is dat verantwoordelijkheden voor werkgevers als te veel en te scheef ten opzichte van de verantwoordelijkheden van werknemers worden ervaren. Gek genoeg doet het voorstel daar nu juist niets aan ten gunste van de werkgevers. Het blijft immers zo dat werkgevers de totale financiële lasten dragen voor de loondoorbetaling bij ziekte en voor alle WIA-uitkeringen. In dat kader kan worden opgemerkt dat het een misvatting is (die ook in het IBO rapport zit) dat bedrijven nu gedurende 12-jaar voor het verzuim- en arbeidsongeschiktheidsrisico van hun vaste werknemers opdraaien. De premies voor alle WGA en IVA uitkeringen worden opgebracht door de werkgever. Zij dragen de lasten tot de laatste datum van de WGA of IVA uitkering, zowel voor de werknemers met een vast dienstverband als voor de flexwerkers, hoelang dat ook duurt. In sommige gevallen kan dat zijn tot het 67^{ste} levensjaar van de (ex) werknemer. De verkorting van de WGA-risicoperiode verandert daar niets aan. Alleen de periode van premiedifferentiatie naar sector of bedrijf wordt verkort.

8. Werknemers krijgen premievoordeel ten koste van hun werkgever

De verantwoordelijkheidsverdeling wordt in sommige sectoren in financieel opzicht juist schever getrokken ten koste van de werkgever. Werkgevers kunnen nu een deel (maximaal 50%) van de premie voor het WGA risico laten betalen door hun werknemers. Door de verkorting van de WGA-risicoperiode wordt de premie die de werkgever door de werknemers kan laten betalen lager en dus gaan de werkgevers zelf een groter deel betalen. Verhaal van de WGA premie op werknemers is nog niet algemeen, maar in veel sectoren en bij een groot aantal eigenrisicodragers gebeurt het wel. In sommige sectoren is het zelfs bij cao geregeld. Deze werkgevers krijgen dus te maken met een extra lastenstijging die komt bovenop de algemene effecten van de premieverhoging door verkorting van de WGA-risicoperiode. In de stukken wordt wel heel gemakkelijk voorbijgegaan aan deze negatieve gevolgen voor werkgevers en vooral voor grote bedrijven, doordat alleen naar macro-economische effecten wordt gekeken.

9. Individuele risico's voor MKB bedrijven zijn al gereduceerd

In de stukken staat dat met het voorstel de individuele risico's voor werkgevers worden gereduceerd. Daarbij wordt er volledig aan voorbijgegaan dat sinds de invoering van de wet Bezava voor kleine werkgevers in het MKB (loonsom minder dan 10 keer het gemiddelde premieplichtige loon) al helemaal geen individuele risicoberekening meer van toepassing is. Zij betalen een sectorpremie. Voor middelgrote bedrijven (loonsom > 10 en ≤ 100 maal het gemiddelde premieplichtige loon) is er sprake van een mix tussen sectorale premie en individueel risico. Met het voorstel om de grens tussen kleine en middelgrote werkgevers te verhogen van 10 naar 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon wordt het individuele risico voor een deel van de middelgrote bedrijven al verder verkleind. Ook zij gaan een sectorale premie betalen. De terechte vraag is waarom het kabinet zich niet beperkt tot die ingreep en de oplossing voor de hiermee gepaard gaande lastenverschuivingen. De verkorting van de WGA-risicoperiode leidt alleen maar tot nog grotere problemen en kostenstijgingen.

10. Premiestijging in diverse MKB sectoren

Zoals aangegeven betalen kleine bedrijven tegenwoordig een sectorale WGA premie. Door de verkorting van de WGA premie wordt het aandeel van die sectorale premie in de totale premielast lager, terwijl het aandeel van de landelijke WIA-premie zal stijgen, niet alleen door de stijging van de instroom, maar ook door de zgn. negatieve rentehobbel. Dit betekent dat alle kleine MKB bedrijven in sectoren met een lager dan gemiddelde WGA-instroom met een forse premiestijging te maken krijgen. Het lijkt zaak om die effecten voor deze sectoren en bedrijven eerst eens door te rekenen en niet alleen op macro niveau maar juist ook per sector duidelijk te maken, om later bittere teleurstellingen en protesten vanuit de belangenorganisaties van MKB-ers te voorkomen.

11. Forse lastenverzwaring grotere bedrijven

Voor grotere bedrijven en zeker voor eigenrisicodragers is de lastenverzwaring die uit het voorstel voortvloeit vrij fors. Ook hier geldt dat het aandeel van de WGA-premie in de totale premielast weliswaar afneemt, maar het aandeel van de landelijke premie stijgt. Alle bedrijven met een goed werkend volumebeleid zijn daarvan de dupe. Daarbij moet worden bedacht dat de stijging van de landelijke premie door hogere instroom en rentehobbelopslag in percentage weliswaar is gelijk aan die van het MKB, maar in harde euro veel omvangrijker, omdat de berekeningsgrondslag (loonsom) ook veel groter is. Per saldo betekent dit dat de grote bedrijven het gelach van de operatie moeten betalen en in feite het MKB gaan subsidiëren. Die kruissubsidiëring wordt in een aantal sectoren nog eens versterkt door de voorgenomen scheiding van de lasten en loonsommen van kleine en grote werkgevers bij de berekening van de premiedifferentiatie.

12. Negatieve rentehobbel onding

Door de verkorting van de risicoperiode komt de WGA premie bij het UWV gedurende maximaal twaalf jaar hoger te liggen dan die van private verzekeraars. Volgens de stukken wordt dit opgelost door vanaf 2020 tot en met 2031 de WGA premie kunstmatig te verlagen via een opslag op de landelijke WIA premie en daarna gedurende de periode 2032 tot 2040 hoger dan lastendekkend vast te stellen. Daarmee krijgt deze rentehobbelproblematiek een beduidend langer tijdsbeslag dan de rentehobbel bij invoering van de WGA-risicoperiode. Het huidige kabinet kan dus nauwelijks enige zekerheid bieden dat de nu over de tijd gespreide effecten straks ook daadwerkelijk zullen optreden. Het risico is groot dat te zijner tijd de opslag op de landelijke premie als voldongen feit wordt beschouwd en het lager dan lastendekkend vaststellen van de WGA premie niet aanvaardbaar wordt gevonden. Tegen die tijd is dan iedere politicus vergeten hoe het in elkaar zat en wat is beloofd. Ook uit dit voorstel voor verkorting van de WGA risico blijkt al zo'n gebrek aan historisch besef.

13. Afschaffen rekenpercentage en wijziging risicopercentage enige goede ideeën

Het voorstel tot wijziging van de Wfsv bevat overigens wel twee goede elementen. Dat is het ten eerste afschaffen van het rekenpercentage en ten tweede de aanpassing van het gemiddelde werkgeversrisicopercentage. De vaststelling van de WGA-premie is nu een soort black box, door het gebruik van een grote hoeveelheid parameters, zoals correctie rentehobbelopslag, gemiddeld percentage, rekenpercentage, gemiddeld werkgeversrisicopercentage, correctie werkgeversrisico, minimum premie, maximum premie en correctiefactoren bij onvolledige periode werkgever. Iedere versimpeling en verbetering van de transparantie in de premiestelling is wenselijk. De voorgestelde aanpassingen zijn dus een eerste goede stap. Wenselijk zou zijn om de hele systematiek van berekening van de WGA-premie nog eens onder de loep te nemen en sterk te vereenvoudigen, zodat de premie die een bedrijf moet betalen niet alleen voor sv-nerds, maar ook voor gewone werkgevers begrijpelijk wordt.

14. Negatieve gevolgen voor verzekeraars

Voor verzekeraars betekent de verkorting van de WGA-risicoperiode een enorme inkrimping van de markt voor eigenrisicodragen. Hun financiële belang bij beperking van de instroom in de WGA neemt ook af en daardoor zullen zij minder bereid zijn om geld te investeren in re-integratie. Ook in dat opzicht heeft het voorstel dus een averechts effect en leidt het tot kostenstijgingen. In het recente verleden hebben al enkele verzekeraars de WGA-markt verlaten en bij verzekeraars die in het verleden verlies hebben op de verzekeringen voor eigenrisicodragen zal de mogelijkheid om die verliezen in de toekomst nog goed te maken veel kleiner worden. Door de Wet Bezava is de markt ook al behoorlijk afgekald en kozen vooral kleine bedrijven voor (terugkeer naar) het UWV.

Met de voortdurende wijzigingen in het hybride stelsel toont de overheid zich bovendien een weinig betrouwbare partner. Het is dus zeer de vraag of verzekeraars nog animo hebben om te blijven investeren in eigenrisicodragen en re-integratie.

Het bieden van de mogelijkheid aan werkgevers die zijn teruggekeerd naar het UWV om alsnog weer eigenrisicodrager te worden is daarbij slechts een (niet goed werkend) doekje voor het bloeden.

15. Gevaar instorten hybride markt.

De bewering in de stukken dat bij alle beschreven maatregelen de stabiliteit van de hybride markt in het oog is gehouden klopt dan ook niet. De samenhang met de ook al bestaande (nog veel slechtere en ondoordachte) plannen om de duur van de loondoorbetalingsverplichting te verkorten van 2 naar 1 jaar kan er zelfs toe leiden dat de animo van verzekeraars voor de markt van inkomensverzekeringen totaal verdwijnt. Daarmee zou het hybride stelsel volledig instorten en wordt het kind met het badwater weggegooid. Bijna alles wat er sinds de jaren negentig is gedaan om de verantwoordelijkheid voor het verlagen van het ziekteverzuim en terugdringen van de instroom in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij werkgevers en werknemers te leggen zou dan voor niets zijn geweest. Net als vroeger kan men dan de lasten van verzuim en arbeidsongeschiktheid weer heerlijk afwentelen op het anonieme collectief, in dit geval van het UWV.

16. Conclusie

Het voorstel tot verkorting van de WGA risico periode leidt tot lastenverzwaring voor het bedrijfsleven en treft met name bedrijven die wel werk maken van verzuimbeheersing en re-integratie. Het is dus een slecht voorstel. De WGA instroom zal er door stijgen. Het zal geen enkel effect hebben op de relatie tussen vast en flex personeel. Er is juist eerder een toename van zzp-ers te verwachten. Door de negatieve gevolgen voor verzekeraars dreigt het de hybride markt zodanig te verstoren die weleens zou kunnen instorten. Dat zou een belangrijk deel van het in de jaren negentig ingezette, en effectief gebleken, volumebeleid te niet doen. Daarom: bezint eer ge hieraan begint.

Alternatieven: Als het kabinet ondanks de negatieve gevolgen voor sommige sectoren en bedrijven toch tegemoet wil komen aan de wensen van het MKB om de WGA periode te bekorten, dan zijn twee betere alternatieven denkbaar:

- a. Hoog alleen de grens tussen klein en middelgroot bedrijf op van 10 keer naar 25 keer de gemiddelde loonsom, waardoor de meeste MKB bedrijven voortaan een sectorale premie gaan betalen. De lastenverschuivingen ne lastenverzwaringen zijn dan tot een minimum beperkt; of
- b. Maak net als bij de eerste invoering van de premiedifferentiatie in 1994 (het Wetsvoorstel TZ met 2 weken eigenrisico voor kleine bedrijven en 6 weken voor grote) een onderscheid tussen kleine bedrijven en grote bedrijven. In aansluiting om het voorstel om de grens tussen klein en middelgroot voortaan te leggen op 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon, zou dan voor die bedrijven een WGA-risicoperiode van 5 jaar kunnen gaan gelden, terwijl die voor bedrijven met een loonsom groter dan 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon op 10 jaar zou kunnen blijven staan. Dit leidt tot veel minder forse lastenstijgingen en lastenverschuivingen en maakt de problematiek van de negatieve rentehobbel ook beter behapbaar.

Gouda, 4 mei 2018

Noot: Hasko van Dalen levert deze inbreng op persoonlijke titel en vanuit zijn vroegere bemoeienis met het beleid rond ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid o.a. als plv. hoofddirecteur sociale verzekeringen op het Ministerie van Sociale Zaken, Directeur Beleidsontwikkeling inkomensverzekeringen en onafhankelijk deskundige op het gebied van op het gebied van pensioenen, sociale zekerheid en employee benefits.