

Reactie internetconsultatie

Wijziging Wfsv tijdelijke uitzondering driejaarstermijn terugkerende eigenrisicodragers en vervallen rekenpercentage

aan : Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 Cc :
 van : Platform Private uitvoering sociale Zekerheid

datum : 23 mei 2018
 kenmerk :
 betreft : Reactie op internetconsultatie

Inleiding

Met de op 25 april jl. gepubliceerde internetconsultatie wordt een reactie gevraagd op een pakket aan wijzigingen rondom de verkorting van de 'WGA-risicoperiode' die gezamenlijk met een aantal verbeteringen in de premiesystematiek van UWV geregeld wordt op het niveau van wet, besluit en regeling. Hierbij wordt vermeld dat de maatregel uit het regeerakkoord waarin de regering de WGA-risicoperiode wil verkorten slechts één onderdeel uit een breder pakket aan maatregelen is. Indiening van dit specifieke onderdeel bij de Tweede Kamer zal dan ook in samenhang gezien worden met het bredere pakket.

Het platform private uitvoering sociale zekerheid (PPUSZ) heeft als doel om belangen te behartigen van private uitvoerders van de sociale zekerheid. Private uitvoerders voeren zelf het eigenrisicodragerschap uit binnen de sociale zekerheid of ontzorgen andere organisaties hierbij. Door (het inhuren van) private uitvoering nemen werkgevers zelf verantwoordelijkheid voor de begeleiding en re-integratie van hun zieke (ex)medewerkers die vervallen in o.a. de ziektewet of de WGA.

De visie die het platform heeft op de bredere sociale zekerheid is vastgelegd in bijgevoegde beleidsnotitie die uit gaat van de volgende 4 uitgangspunten:

- Duurzame inzetbaarheid staat altijd voorop.
- Financiële betrokkenheid en de optie van eigen regie zijn cruciale elementen om werkgevers de juiste re-integratieprijkkels te geven.
- Publieke en private uitvoerders opereren op een gelijk speelveld.
- De regels voor de uitvoering en het overstappen tussen publiek en privaat moeten transparant en stabiel zijn.

Vanuit deze uitgangspunten hebben wij de nieuwe wetgeving beoordeeld

Kernpunten wijzigingen

1. De maximale duur voor de individuele toerekening van WGA-uitkeringen aan een werkgever wordt per 2020 verkort van 10 naar 5 jaar. Dit betekent dat nieuwe WGA-uitkeringen na een periode van 5 jaar niet langer gefinancierd worden uit de publieke premie Werkhervattingskas die de werkgever bij publieke verzekering betaalt of na 5 jaar niet langer doorbelast worden aan de WGA-eigenrisicodrager. De WGA-uitkeringslasten komen dan na 5 jaar al ten laste van het arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) waarvoor de premie collectief door de werkgever betaald wordt.
2. De grens kleine naar middelgrote werkgever wordt verhoogd van 10x naar 25x het gemiddeld SV-jaarloon. Hierdoor is sneller en langer sprake van een kleine werkgever. Dit werkt vervolgens door in de publieke premie Werkhervattingskas die voor kleine werkgevers volledig

en voor middelgrote werkgevers in grotere mate wordt vastgesteld op basis van het sectorrisico in plaats van het individuele WGA-risico. Tevens wordt de vaststelling van de sectorpremie aangepast zodat deze zuiverder wordt vastgesteld op alleen het WGA-risico van kleine werkgevers dat gemiddeld genomen lager ligt dan van grote werkgevers.

3. Binnen de methodiek van premiedifferentiatie bij de individuele vaststelling van de publieke premie Werkhervattingskas wordt de rekenpremie verwijderd en vervangen door de gemiddelde premie. Deze technische aanpassing leidt tot een hogere minimum en maximumpremie. Door een hogere maximumpremie hoeft er over de overige werkgevers minder premietekort verdeeld te worden.
4. In verband met de door te voeren wijzigingen in de WGA-financiering door werkgevers wordt éénmalig een extra moment van overstap tussen publieke en private financiering doorgevoerd. Deze extra mogelijkheid is alleen relevant voor werkgevers die nog in de 3-jaarperiode van verplichte publieke financiering zitten na een terugstap vanuit het WGA-eigenrisicodragerschap.

Reactie PPUSZ

1. Verkorting toerekeningsduur

Uit de context, historie en achtergrond wordt echter duidelijk dat het verkorten van de toerekeningsduur geen passende maatregel is voor het daarmee beoogde doel. De consequenties van deze maatregel passen niet bij eerdere uitspraken van de minister en conflicteren zelfs met een aantal belangrijke uitgangspunten of doelstellingen die het kabinet heeft gesteld.

1.1 Het doel van de huidige regeling vs. het doel van de beoogde wijziging

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wijziging Wfsv worden de verantwoordelijkheden voor werkgevers als te veel en te scheef ervaren ten opzichte van de verantwoordelijkheden van werknemers. Dit zou in de weg staan van het in (vaste) dienst nemen van werknemers.

De financiële verantwoordelijkheid komt door verkorting van de toerekeningsduur echter juist nog meer bij de werkgever te liggen. De toe te rekenen WGA-uitkeringslasten worden via de wettelijke verhaalsmogelijkheid door werkgever en werknemer gezamenlijk gedragen. Doordat de WGA-uitkeringslast in jaar 6 tot en met 10 verschuift naar het Arbeidsongeschiktheidsfonds komt deze volledig voor rekening van de werkgever. De werknemer zal hierdoor juist minder premie of kosten doorbelast krijgen. Bovendien wordt voorspeld dat de WGA uitkeringslasten structureel € 155 miljoen hoger komen te liggen door minder inspanningen van werkgevers om arbeidsongeschiktheid te voorkomen en te beperken. De WGA werkgeverslasten nemen door deze wijziging gemiddeld met 20 tot 25% toe.

De werkgeversverantwoordelijkheid komt verder naar voren in de re-integratieplicht voor de werkgever als er voor WGA-eigenrisicodragerschap is gekozen. De bewuste keuze van een werkgever om WGA-eigenrisicodragerschap te zijn spreekt juist voor een langere periode van toerekening om zelf regie te kunnen voeren. De WGA-eigenrisicodragerschap kan dan juist veel meer profiteren van zijn inspanningen op het gebied van re-integratie. Wanneer deze re-integratieplicht in de weg staat bij het in dienst nemen van werknemers kan altijd gekozen worden voor een publieke verzekering waarbij de re-integratieplicht standaard bij UWV ligt. Dit pleit voor het in stand houden van de langdurige re-integratiebetrokkenheid onder WGA-eigenrisicodragerschap.

1.2 De bijwerkingen zijn niet uitlegbaar

Een belangrijk uitgangspunt bij de toerekening van WGA-uitkeringen en de systematiek van premiedifferentiatie bij een publieke verzekering is dat de "vervuiler" betaalt. Is het WGA-risico hoger dan gemiddeld, dan wordt er een opslag op de gemiddelde premie betaald. Is het WGA-risico lager dan gemiddeld, dan wordt er een korting op de gemiddelde premie gegeven. Voor kleine werkgevers wordt dit op sectorniveau bepaald en voor grote werkgevers wordt dit individueel vastgesteld.

Om de verkorting van de toerekeningsduur mogelijk te maken zal in de individuele en sectorale premieberekening van publiek verzekerde werkgevers een tijdelijke aanpassing gelden in de berekening van de opslagen en kortingen. In de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit Wfsv is opgenomen dat 'werkgevers met relatief veel uitkeringen, met een duur langer dan vijf jaar, hierdoor een lagere premie krijgen, terwijl werkgevers met relatief veel uitkeringen, met een duur tot vijf jaar, juist een hogere premie krijgen'. De werkgever die WGA-uitkeringslasten heeft weten te verlagen door betrokken te blijven bij re-integratie wordt door deze wijziging benadeeld ten opzichte van de werkgever waar WGA-uitkeringen onveranderd doorlopen. Dit druist in tegen het principe van 'de vervuiler betaalt'. Deze tijdelijk aanpassing geldt voor een periode van 14 jaar (!) na invoering.

1.3 De complexiteit

In 2004 en in 2010 zijn wetten doorgevoerd ter vereenvoudiging van de sociale zekerheid (Walvis en Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving). Doelstellingen hierbij waren onder meer om de inzichtelijkheid van het stelsel te vergroten en de administratieve lasten te verlagen. Met een wijziging in de toerekeningsduur worden opnieuw wijzigingen doorgevoerd die juist haaks staan op de doelstellingen rondom inzichtelijkheid en administratief gemak.

Naast de complexiteit rondom het corrigeren van de rentehobbel zal ook de complexiteit in de dagelijkse uitvoering toenemen. Naar instroomjaar zal opnieuw gekeken moeten worden naar de specifiek voor dat jaar geldende toerekeningsduur, met name ingeval van eigenrisicodragerschap zal dit de nodige complexiteit met zich meebrengen doordat verschillende toerekeningsduren van actieve WGA-uitkeringen naast elkaar zullen lopen. Bij eventuele heropeningen of alsnog toegekende WGA-uitkeringen zal het nog complexer worden om de juiste toerekening vast te stellen en een sluitende administratie te voeren.

1.4 de evenwicht in het hybride stelsel

Een ander belangrijk uitgangspunt bij de WGA-financiering is het bestaan van een hybride markt waarin zowel publieke als private verzekeraars actief zijn. De publieke verzekeraar (UWV) moet haar premie op basis van het omslagstelsel berekenen. Private verzekeraars moeten hiervoor het rentedekkingsstelsel hanteren. Het verschil in premieberekening maakt het bijzonder lastig om een goed werkend level playing field te creëren.

Doordat lopende WGA-risico's bij UWV nog niet afgefinancierd zijn, ontstaat er bij verkorting van de toerekeningsduur een rentehobbel waarvan de omvang cumulatief op circa € 3 miljard wordt geschat. In de gepubliceerde stukken is opgemerkt dat verwacht wordt dat hierdoor grote instabiliteit op de hybride markt ontstaat en het voor werkgevers zeer aantrekkelijk wordt om voor korte termijn financieel gewin de publieke verzekering van UWV te verlaten en te kiezen voor eigenrisicodragerschap. De regering wil echter dat werkgevers hun keuze met name baseren op lange termijn doelstellingen, waarmee hun focus meer op preventie en re-integratie gericht wordt. Daartoe zal de rentehobbel gemitigeerd worden. Dit betekent dat de publieke premie gedurende maximaal 12 jaar lager dan lastendekkend vastgesteld wordt. De tekorten die hierdoor ontstaan worden in de periode na mitigeren weer ingelopen door juist een premie vast te stellen die hoger dan lastendekkend is. Op dat moment zal de UWV premie niet meer concurrerend zijn. De periode van onbalans zal door deze maatregel duren tot ongeveer 2040 (!)

De mate van mitigeren en verdeling over de jaren heen wordt via een delegatiebepaling overgelaten aan de minister in samenwerking met het UWV onder toezicht van De Nederlandse Bank. Het is echter niet duidelijk welke doorwerking dit op de publieke premie zal hebben en het is niet transparant. Hoewel de doelstelling is om de consequenties van de rentehobbel zoveel mogelijk te beperken, zal de rentehobbel hoe dan ook van invloed zijn op de concurrentiepositie van UWV en private verzekeraars. Calculerend gedrag van werkgevers is hierbij onvermijdelijk. De verkorting van de toerekeningsduur brengt een rentehobbel met zich mee die hoe dan ook onnodig premiefluctuaties en daardoor calculerend gedrag in de hand werkt. Handhaving van de huidige toerekeningsduur betekent stabiliteit in premiestelling en draagt bij aan besluitvorming op basis van lange termijn doelstellingen.

Wat verder opvalt is dat er toegelicht wordt dat de lagere en hogere premieopbrengsten door het mitigeren van de rentehobbel, gecompenseerd worden door de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) lager of hoger vast te stellen. Dit zou in lijn zijn met de eerder gekozen vormgeving bij de invoering van de WIA. De bij de invoering van de WIA opgebouwde rentehobbelgelden worden echter gebruikt om het uitlooperisico bij beëindiging van een publieke verzekering te financieren. Deze laatstgenoemde aanpassing is per 2016 doorgevoerd om het WGA-eigenrisicodragerschap meer toegankelijk te maken en daarmee het level playing field in het hybride stelsel te herstellen. PPUSZ vraagt zich af hoe het mogelijk is dat rentehobbelgelden hiervoor besteed kunnen worden als deze al gecompenseerd zijn in een lagere premie voor het Aof.

1.5 Onzekere uitkomst en gevolgen

In de toelichting bij het besluit Wijziging Regeling vaststelling periode eigenrisicodragen WGA-uitkeringen wordt onder Doelmatigheid opgemerkt dat niet bekend is wat de optimale duur is dat werkgevers een financiële prikkel moeten ondervinden. Evenmin is bekend of het verkorten van de toerekeningsduur zal bijdragen aan het verlagen van de drempel van werkgevers om werknemers in (vaste) dienst te nemen.

Daarnaast is onzeker wat de uitwerking van deze wijziging op het evenwicht in het hybride stelsel is. Voormalig minister Asscher heeft in 2016 belangrijke maatregelen getroffen om de hybride WGA-markt te verbeteren en stabiliteit te handhaven. Het duale stelsel is door de verschillende financieringswijzen erg gevoelig voor marktverstoring en een halvering van de toerekeningsduur heeft een significante impact op deze markt. Onderstaand worden enkele potentiële marktverstoringe risico's benoemd die goed beoordeeld moeten worden voordat een dergelijk grote wijziging wordt doorgevoerd.

- De laatste twee jaar wordt er door private verzekeraars in samenwerking met werkgevers meer ingezet op lagere uitkeringslasten en WGA-uitstroom door re-integratie. In 2017 lag de verhouding WGA-uitkeringsgerechtigden die de restverdien capaciteit (deels) benutten bij WGA-eigenrisicodragers 34% hoger dan bij de publiek verzekerde werkgevers (Bron: UWV kwantitatieve cijfers 2017). Dit resulteert in een kortere (toekomstige) gemiddelde uitkeringsduur. Door een gemiddeld langere WGA-duur in het publieke stelsel en mitigering van de rentehobbel zal de UWV premie sterker dalen dan bij private verzekeraars, wat een onevenwichtigheid in het stelsel met zich meebrengt.
- Private verzekeraars maken ten opzichte van UWV relatief meer kosten door minder schaalvoordeel, afhankelijkheid van UWV en meer inspanningen om WGA-instroom te voorkomen. Wanneer deze kosten over een kortere risicoperiode terugverdiend moeten worden, zal een private premie relatief duurder worden dan de publieke premie. Ook dit leidt tot onevenwichtigheid in het stelsel.

Tot slot neemt PPUSZ bij werkgevers en verzekeraars momenteel een transitie waar, waarbij een verschuiving plaatsvindt in risicobeheersing. Het accent komt steeds meer te liggen op preventie en participatie. Dit wordt gestimuleerd door langdurige eigen regie en verantwoordelijkheid voor de (duurzame) inzetbaarheid van werknemers. Verkorting van de toerekeningsduur beperkt deze eigen regie en verantwoordelijkheid en is een groot afbreukrisico voor de positieve ontwikkelingen rondom de stimulering van arbeidsparticipatie.

Gelet op het voorgaande gaat de voorgenomen wijziging om de toerekeningsduur van WGA-uitkeringen te verlagen niet bijdragen aan het in (vaste) dienst nemen van werknemers (algeheel doel van de wijziging). Daarbij is er een groot risico dat deze wijziging juist een verstoring effect heeft op de stabiliteit van het hybride stelsel in Nederland en overstap in de hand werkt.

2. Verhogen grens kleine – en middelgrote werkgever

Met een gemiddelde instroom van 0,45 WGA toekenningen per 100 verzekerden is de instroomkans bij een kleine werkgever zeer laag. Zodra er echter sprake is van WGA instroom is de impact naar verhouding voor een kleine werkgever vele malen groter dan voor een grote werkgever. Hoe kleiner de werkgever, hoe groter de impact van individuele WGA toerekening is. Het gepercipieerde probleem van

risico's en verantwoordelijkheden bij het in (vaste) dienst nemen van werknemers wordt daardoor logischerwijs groter naarmate de werkgever kleiner is.

Het verhogen van de grens waarop overgegaan wordt van een sectorale naar een individuele risicovaststelling brengt meer evenwicht in het risico en de impact van WGA instroom voor de individuele werkgever. Gelet op de gemiddelde WGA instroomkans ten opzichte van de impact van één WGA toekenning op de premiedifferentiatie is het verstandig om de grens verder te verhogen. Op basis van een impact analyse komt PPUSZ tot een optimum bij 100x het gemiddeld SV jaarloon voor de grens tussen kleine en middelgrote werkgever en 250x het gemiddeld SV jaarloon voor de grens tussen middelgrote en grote werkgevers

De aanpassing in de berekening van de sectoraal gedifferentieerde WGA-premie lijkt een meer zuivere en rechtvaardige methodiek van premievaststelling.

3. Vervanging rekenpremie door gemiddelde premie

Deze voorgestelde wijziging heeft geen verstrekende gevolgen en draagt bij aan een versimpeling van de rekenmethodiek.

4. Extra overstapmoment

Onder punt 1 en in de toelichting onder "Uitgebreid commentaar" wordt toegelicht waarom er geen verkorting van de toerekeningsduur plaats zou moeten vinden. Wanneer deze wijziging toch doorgang moet vinden, dan lijkt een extra overstapmoment om iedere werkgever volledige keuzevrijheid te bieden op zijn plaats.

Conclusie

Een verkorting van de toerekeningsduur leidt juist tot een verdere verschuiving van verantwoordelijkheden van werknemer naar werkgever en draagt daarmee niet bij aan het doel van de wijziging. Het verhogen van de grens tussen kleine en middelgrote werkgevers zorgt voor een beperktere impact van WGA instroom op de individuele risicopremie en kan daarmee wel bijdragen aan dat doel. De bijdrage van deze laatste wijziging kan nog versterkt worden door de loonsomgrens voor individuele premievaststelling verder te verhogen.