

Vergaderjaar 2010–2011

32 421

Wijziging van verschillende wetten in verband met harmonisatie en vereenvoudiging van deze wetten ten behoeve van de uitvoering van die wetten door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 december 2010

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van het voorbereidend onderzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het wetsvoorstel harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving.

De beantwoording geschiedt mede namens de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De VVD-fractie stelt een drietal vragen. De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat in het regeerakkoord vast ligt dat gekomen moet worden tot de Wet Uniformering Loonbegrip. Welke onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel moeten dan ook weer gewijzigd worden, met name als het gaat om de tijdvakbepalingen met betrekking tot de Wet op de loonbelasting, de Sociale Verzekeringswetten en de Zorgverzekeringwet, vragen zij zich af.

De bepalingen die betrekking hebben op artikel 17 van de Wet financiering sociale verzekeringen en artikel 43 van de Zorgverzekeringwet worden in het wetsvoorstel uniformering loonbegrip (ULB) technisch aangepast (via een nota van wijziging). De wijzigingen die met het wetsvoorstel harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving worden doorgevoerd in de genoemde artikelen hebben betrekking op de vaststelling van het maximum premieloon respectievelijk het maximum bijdrage-inkomen per loontijdvak, en worden in het kader van het wetsvoorstel ULB niet opnieuw inhoudelijk gewijzigd. In het wetsvoorstel harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving wordt geregeld dat alleen sprake is van een loontijdvak voor de premieheffing werknemersverzekeringen indien er loon voor de sociale verzekeringen is (idem bij inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringwet). Door uniformering van de loonbegrippen zal er minder vaak verschil zijn in het aantal loontijdvakken. Dit betekent echter niet dat dit onderdeel in voorliggend wetsvoorstel opnieuw gewijzigd dient te worden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de aanpassing door werkgevers van hun software pakketten ten behoeve van de

loonadministratie op basis van dit wetsvoorstel en de aanpassing bij eventuele invoering van het wetsvoorstel ULB extra kosten met zich brengt.

Jaarlijks dienen softwarepakketten ten behoeve van de loonadministratie als gevolg van wijzigingen in de loonheffingswet- en regelgeving aangepast te worden. Als de aanpassingen op grond van de Wet ULB mee kunnen lopen met de jaaraanpassingen is de regering van mening dat dit niet tot extra kosten zal leiden.

De VVD-fractie vraagt naar de financiële effecten van het wetsvoorstel.

De uitkeringslasten van alle voorstellen in het wetsvoorstel Harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving samen nemen toe met het zeer geringe bedrag van ongeveer € 0,8 miljoen. Daarnaast zal sprake zijn van een besparing op de uitvoeringskosten (ad € 3 miljoen). Dit werkt één-op-één door in de sectorfondspremie en de Werkhervattingskaspremie (WGA-premie). Deze premie mutatie zal zoals gebruikelijk moeten worden gezien in het totale lastenbeeld, waarbij het door het kabinet overeengekomen lastenkader leidend is. Werkgevers worden gecompenseerd voor afwijkingen ten opzichte van dit lastenkader. De gevolgen van dit voorstel voor de uitgaven zorgen dus niet voor een toename van de werkgeverslasten. Voor werkgevers resteert daarmee enkel het effect op de administratieve lasten. Deze nemen als gevolg van het voorstel af met € 2,9 miljoen.

Reactie brief ABU

Bij brief van 29 november 2010 aan uw Kamer heeft de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) enkele bezwaren aangevoerd tegen het onderhavige wetsvoorstel en u vraagt een reactie op deze bezwaren. Ook de vragen van de leden van de PvdA-fractie worden in deze reactie beantwoord. De ABU voorziet dat de voorgestelde wijzigingen een toename van de lasten voor werkgevers met zich meebrengen en dat bepaalde voorstellen een aanzuigende werking hebben op de toegang tot de sociale zekerheid. Bij de totstandkoming van de voorstellen zou onvoldoende rekening zijn gehouden met de belangen van werkgevers. Meer concreet richten de bezwaren van de ABU zich op de voorstellen met betrekking tot de nawerking in de Ziektewet (ZW), de samenloop tussen een ZW- en een arbeidsongeschiktheidsuitkering en de arbeidsongeschiktheid bij aanvang van de ZW-verzekering.

In algemene zin wordt over de bezwaren van de ABU opgemerkt dat de voorstellen tot vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering leiden. Aan de financiële voordelen die dat oplevert, ook voor werkgevers, wordt door de ABU voorbij gegaan. De ABU legt de nadruk op de verhoging van de uitkeringslasten die enkele voorstellen meebrengen. Dat is overigens geen nieuw gegeven want in de memorie van toelichting heeft de regering de financiële consequenties van het wetsvoorstel uitvoerig geschetst. Het is nu eenmaal onvermijdelijk dat wijzigingen kosten met zich meebrengen. De regering heeft een andere randvoorwaarde gehanteerd, te weten dat de uitkeringslasten van een wijziging niet meer mogen toenemen dan nodig is voor vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering. Aan deze randvoorwaarde is naar het oordeel van de regering voldaan. Zoals beschreven in beantwoording op de vraag van de VVD, de uitkeringslasten van alle voorstellen tezamen nemen slechts toe met het zeer geringe bedrag van ongeveer € 0,8 miljoen. Daar staat tegenover dat de uitvoeringskosten met ongeveer € 3 miljoen dalen en de administratieve lasten voor werkgevers met € 2,9 miljoen zullen afnemen. De regering deelt dan ook niet de opvatting van de ABU dat het wetsvoorstel voor werkgevers tot een toename van de lasten leidt. Sterker, de lasten voor

werkgevers zullen dalen. Naar het oordeel van de regering is derhalve voldoende rekening gehouden met de belangen van werkgevers.

Nawerking

Met betrekking tot de voorgestelde verruiming van de nawerking in de ZW merkt de ABU op dat dit tot hogere ZW-lasten zal leiden die ten laste komen van de sectorfondsen. De rekening daarvoor zou vooral worden gepresenteerd aan sectoren die met veel vangnetsituaties te maken hebben. Naar aanleiding van dit bezwaar hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd in hoeveel gevallen de afgelopen twee jaar een beroep is gedaan op de nawerkingsregeling, in hoeveel van die gevallen een uitkering is toegekend en of een educated guess kan worden gedaan over de door ABU gevreesde aanzuigende werking.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de huidige regeling omtrent nawerking bijzonder complex is. De uitvoering ervan brengt dan ook veel administratieve lasten voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) mee, met alle gevolgen voor de werkgeverspremies van dien. De regeling is vooral moeilijk uitvoerbaar bij werknemers die werkzaam zijn in kortdurende dienstbetrekkingen die elkaar binnen korte tijd opvolgen, zoals vaak het geval is bij uitzendkrachten. Het UWV moet nu vaststellen of die kortdurende dienstbetrekkingen elkaar binnen minder dan acht dagen opvolgen. In dat geval loopt de verzekeringsplicht als het ware door. Vervolgens moet het UWV vaststellen of de werknemer, met inbegrip van die periode(n) van onderbreking, ten minste twee maanden onafgebroken verzekerd is geweest. Zo ja, dan heeft de betrokken werknemer recht op een uitkering als hij ziek wordt binnen een maand na het einde van de laatste dienstbetrekking in die «onafgebroken» verzekeringsperiode. Als aan die laatste voorwaarde niet is voldaan, wil dat overigens niet zeggen dat een werknemer geen recht op een uitkering heeft. In dat geval heeft hij recht op een ZW-uitkering als hij in de twee maanden voor het einde van de verzekering op ten minste zestien dagen verzekerd is geweest en binnen acht dagen na het einde van de verzekering ziek is geworden.

Het voorstel is om de nawerkingsregeling in die zin te verruimen dat er geen voorwaarde meer wordt gesteld aan de duur van de recente verzekeringsperiode. Het UWV behoeft daardoor niet meer vast te stellen hoeveel dagen iemand verzekerd is geweest en of bepaalde dagen van niet-werken daarbij wel of niet moeten worden meegeteld. Het UWV behoeft enkel nog maar vast te stellen of de werknemer binnen vier weken na het einde van een verzekeringsplichtige dienstbetrekking ziek wordt. Er is een termijn van vier weken gekozen omdat zodoende de aanspraken van werknemers niet worden verminderd én omdat – althans toen het voorstel werd ontworpen – binnen die termijn een vrijwillige verzekering kon worden aangevraagd. Die termijn is inmiddels verlengd naar 13 weken.

Het is juist dat deze vereenvoudiging mee kan brengen dat vaker een beroep wordt gedaan op de ZW. Immers, een werknemer die bijvoorbeeld twee weken na het einde van een kortdurende dienstbetrekking ziek wordt, heeft nu – afhankelijk van zijn recente verzekeringsverleden – soms wel en soms geen recht op een uitkering. In het laatste geval kan de werknemer echter (alsnog) een vrijwillige verzekering aanvragen. Daarvoor gelden geen toelatingsvoorwaarden, zodat tegen een relatief geringe premie een uitkering kan worden verkregen. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk echter nauwelijks gebruik gemaakt. Het is dan ook zeer aannemelijk dat het weinig voorkomt dat werknemers binnen vier weken na afloop van een verzekeringsplichtige dienstbetrekking ziek worden, terwijl ze niet voldoen aan de huidige voorwaarden

voor nawerking. Dat blijkt ook, dit in reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie, uit het aantal gevallen dat een beroep op nawerking wordt afgewezen. Vorig jaar zijn van de 3 400 aanvragen op grond van nawerking er 400 afgewezen. In theorie kunnen die 400 nu wel in aanmerking komen voor een uitkering, maar daar zitten ook gevallen bij waarbij de termijn van vier weken is overschreden. Een en ander betekent dat een verruiming van de nawerking tot vier weken, zonder dat daarbij voorwaarden worden gesteld met betrekking tot de duur van de recente verzekeringsperiode, tot een geringe toename van het aantal uitkeringen zal leiden. Bovendien geldt ook hier, zoals hiervoor in algemene zin is opgemerkt, dat het voorstel tot besparingen op de uitvoeringskosten leidt, te weten ongeveer € 0,2 miljoen.

Samenloop ZW- met arbeidsongeschiktheidsuitkering

Met betrekking tot de samenloop tussen een ZW- en een arbeidsongeschiktheidsuitkering merkt de ABU op dat het de sectoren zwaarder zal belasten, althans wanneer de ZW-uitkering niet op grond van de no risk polis wordt toegekend. In dat laatste geval worden de individuele werkgevers belast, omdat de bovenwettelijke (aanvullende) loondoorbetaling (veelal op grond van een cao) voor hun rekening komt. Dit zou het voor werkgevers minder aantrekkelijk maken om mensen met een arbeidsongeschiktheidsverleden aan te nemen. Tot slot merkt de ABU op dat onduidelijk is wat het effect van dit voorstel zal zijn voor de eigenrisicodragers voor de WAO. Naar aanleiding van dit bezwaar hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd hoeveel no-riskgevallen er momenteel bij het UWV bekend zijn, of de voorgestelde vereenvoudiging tot meer loonaanvullingsverplichtingen voor werkgevers leidt en of zij consequenties heeft voor de premielast van werkgevers die eigenrisicodragers voor de WAO zijn.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de voorgestelde wijziging meebrengt dat er een verschuiving plaatsvindt van WAO- (en WAZ- en Wajong-) naar ZW-uitkeringslasten. Immers, in de huidige situatie wordt bij samenloop van uitkeringen de toekenning, heropening of verhoging van de WAO-uitkering in mindering gebracht op de ZW-uitkering, terwijl dat in de voorgestelde wijziging niet meer gebeurt (maar andersom). Dat is echter niet onredelijk. Zowel in de huidige als de voorgestelde situatie heeft de werknemer bij ziekte recht op een ZW-uitkering van 70% van het dagloon. Ook wordt in de financiering van deze uitkering geen verandering aangebracht. Werkgevers worden door het voorstel dan ook niet benadeeld. Ook indien de ZW-uitkering sectoraal wordt verevend, worden werkgevers niet benadeeld. Wel is het zo dat deze werkgevers straks niet meer worden bevoordeeld als de zieke werknemer eveneens in aanmerking komt voor een toekenning, heropening of verhoging van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze (verhoging van de) uitkering wordt immers niet meer in mindering gebracht op de ZW-uitkering. Er zijn echter geen principiële argumenten waarom werkgevers daarvan zouden moeten profiteren. Daarom is het ook geenszins onredelijk om (de verhoging van) de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet langer in mindering te brengen op de ZW-uitkering. Daar komt bij dat de uitvoeringskosten van de ZW met ongeveer € 2,5 miljoen zullen dalen doordat de uitvoering ervan veel eenvoudiger wordt.

Het voorstel leidt evenmin tot hogere financiële lasten voor werkgevers die een bovenwettelijke of aanvullende loondoorbetaling verstrekken aan werknemers die een ZW-uitkering ontvangen op grond van de no risk polis. Dat heeft twee redenen. Ten eerste brengt het voorstel niet mee dat werkgevers een hoger (aanvullend) loon moeten doorbetalen bij ziekte. Ten tweede wordt dat aanvullende loon, anders dan de ABU meent,

gedekt door de no risk polis. Beide redenen zullen hierna achtereenvolgens worden toegelicht.

De voorgestelde wijziging heeft geen invloed op het totale bedrag aan uitkeringen dat de werknemer bij ziekte ontvangt, maar enkel op de verhouding tussen die uitkeringen. Ten opzichte van de huidige situatie zal een werknemer vaker een hogere ZW-uitkering ontvangen en een lagere of geen WAO-uitkering. Het totale bedrag aan uitkeringen dat de betreffende werknemer ontvangt blijft echter gelijk. Daardoor kan de werkgever op grond van art. 7:629, vijfde lid, BW hetzelfde bedrag in mindering brengen op zijn loondoorbetalingsverplichting. Alleen daarom al brengt het voorstel geen financiële lasten mee voor de werkgever die een bovenwettelijke of aanvullende loondoorbetaling verstrekt bij ziekte. Anders gezegd, dit in reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, het voorstel zal niet leiden tot meer loonaanvullingsverplichtingen voor de werkgever. Gelet daarop acht de regering het niet noodzakelijk, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen, om het UWV uit te laten zoeken in hoeveel gevallen een ZW-uitkering op grond van de no risk polis wordt verstrekt.

Daar komt bij dat voornoemde bovenwettelijke of aanvullende loondoorbetaling niet ten laste komt van de individuele werkgever, althans gedurende het eerste ziektejaar. Op grond van art. 29b ZW heeft een werknemer bij ziekte recht op een uitkering van 70% van het dagloon. De werkgever kan echter verzoeken dat gedurende de eerste 52 weken een hogere uitkering wordt verstrekt, die maximaal gelijk is aan het loon dat hij moet doorbetalen aan een zieke werknemer. Dit brengt mee dat de werkgever geen loon hoeft door te betalen bij ziekte. Bovendien komt de gehele ZW-uitkering, dus inclusief voornoemde verhoging, ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). De uitgaven van dit fonds worden gefinancierd door een uniforme werkgeverspremie. Met andere woorden, de bovenwettelijke of aanvullende loondoorbetaling komt niet ten laste van de individuele werkgever. Al met al maakt dit voorstel het dan ook niet minder aantrekkelijk voor werkgevers om mensen met een arbeidsongeschiktheidsverleden aan te nemen.

Tot slot hebben de uitkeringen die op grond van de no risk polis worden verstrekt ook geen gevolgen voor de eigenrisicodrager WAO. Het voorstel brengt, zoals hiervoor gezegd, mee dat er een verschuiving plaatsvindt van WAO- naar ZW-uitkeringslasten. Dit zou dus een financieel voordeel opleveren voor de werkgever die eigenrisicodrager voor de WAO is. Dit heeft echter geen praktische betekenis meer, omdat alleen de WAO-uitkeringen over de eerste vijf jaar ten laste van eigenrisicodragers komen en de laatste WAO-uitkeringen – afgezien van enkele na-ijlgevallen – in 2004 zijn toegekend. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het voorstel evenmin financiële gevolgen heeft voor de werkgever die eigenrisicodrager voor de WGA is. Indien het ziekengeld op grond van de no risk polis is verstrekt, komt de daaropvolgende WGA-uitkering namelijk niet ten laste van de eigenrisicodrager. Evenmin wordt in dit geval bij een werkgever die geen eigenrisicodrager is, de WGA-uitkering doorbelast in de gedifferentieerde WGA-premie.

Arbeidsongeschiktheid bij aanvang verzekering

Met betrekking tot het schrappen van de bepalingen over arbeidsongeschiktheid bij aanvang verzekering, merkt de ABU op dat dit een reëel risico op een aanzuigende werking heeft. Naar het oordeel van de ABU mag een werkgever die een werknemer met een zeker arbeidsongeschiktheidsrisico aanneemt, hiervan niet de dupe worden middels hogere ZW-lasten en eventueel later met een hogere gedifferentieerde WGA-premie. Naar aanleiding van dit bezwaar merken de leden van de

PvdA-fractie op principiële bezwaren te hebben tegen het voorstel om de brandendhuisclausule te verwijderen en dit niet vinden rijmen met de (terechte) aandacht van de regering voor misbruik en oneigenlijk gebruik van socialezekerheidsgelden. Verder vragen deze leden of het UWV straks geen mogelijkheden meer heeft om ziekengeld of WGA te weigeren en waarom niet is overwogen om de clausule als bevoegdheid in de ZW te handhaven en in de Wet WIA tot een bevoegdheid om te vormen, onder de toelichting dat de bepaling uitsluitend is bedoeld voor gevallen van kwade trouw.

Ook door de leden van de CDA- en VVD-fractie in de Tweede Kamer is gewezen op de mogelijk aanzuigende werking van dit voorstel. In de nota naar aanleiding van het verslag is de regering daar reeds uitvoerig op ingegaan (Kamerstukken II 2010/11, 32 421, nr. 6, p. 3–5). Daar is uiteengezet dat van aanzuigende werking sprake is als iemand – na een wetswijziging – zijn gedrag wijzigt met het oog op het verkrijgen van een uitkering en daar ook daadwerkelijk in slaagt. In dit geval zou zich dat voordoen als iemand met ernstige gezondheidsbeperkingen die nu niet solliciteert, na het vervallen van de mogelijkheid tot risicoselectie een baan gaat zoeken en die ook vindt, waarna hij vervolgens een uitkering aanvraagt en ontvangt omdat hij die baan vanwege zijn gezondheidsbeperkingen niet kan uitoefenen. Om dit laatste te bereiken, moet de betrokkene op zoek gaan naar een baan waarvoor hij (duurzaam) medisch ongeschikt is. Dat vergt niet alleen kennis van de belasting die een baan met zich meebrengt, maar de betrokkene loopt ook het risico dat de werkgever door aanpassing van de werkplek, de inzet van werkvoorzieningen, enz. het mogelijk maakt dat hij de arbeid, ondanks zijn gezondheidsbelemmeringen, toch kan verrichten. Dit alles maakt dat de betrokkene moet zoeken naar een zeer specifieke baan, wil hij een uitkering kunnen verkrijgen. Bovendien zal hij over de vereiste bekwaamheden voor die baan moeten beschikken, want anders zal hij de betreffende werkgever niet ervan weten te overtuigen dat hij de beste kandidaat voor die functie is. Mocht de betrokkene daarin slagen, dan is het nog maar de vraag of de baten tegen de kosten opwegen, want op grond van de ZW zal hij passende arbeid moeten verkrijgen of aanvaarden. Dit betekent dus dat de betrokkene, die eerst niet solliciteerde, voortaan permanent naar een baan moet zoeken waartoe hij met zijn krachten en bekwaamheden in staat is. De vraag is of hij daartoe bereid is, zeker gelet op het feit dat hij over zijn sollicitatieactiviteiten verantwoording moet afleggen aan het UWV.

Hieraan wordt nog toegevoegd, dit mede in reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie, dat niet valt in te zien dat risicoselectie voor «ZW-banen» wel mogelijk moet zijn, terwijl dat voor «BW-banen» niet mogelijk is. In de huidige situatie is er sprake van rechtsongelijkheid tussen werkgevers in de zin van het BW en werkgevers in de zin van de ZW. De eerstgenoemde werkgevers kunnen immers niet weigeren het loon door te betalen omdat een werknemer reeds arbeidsongeschikt was bij aanvang van de dienstbetrekking. Daarom zouden zij graag aanstellingskeuringen willen (laten) uitvoeren, maar deze zijn – behoudens enkele uitzonderingen – verboden op grond van de Wet medische keuringen. De invoering van deze wet bevestigt overigens dat de kans op aanzuigende werking erg klein is. Toen die wet in 1998 werd ingevoerd, vlak nadat de loondoorbetalingsplicht voor werkgevers (in de zin van het BW) was verlengd naar 52 weken, werd ook gewaarschuwd voor aanzuigende werking. Dat blijkt in de praktijk erg mee te vallen, althans daar wordt nooit door werkgevers(organisaties) aandacht voor gevraagd.

Tot slot geldt ook voor dit voorstel, zoals hiervoor in algemene zin is opgemerkt, dat het tot besparingen op de uitvoeringskosten leidt, te

weten ongeveer € 0,2 miljoen. Deze besparing treedt niet op in het door de leden van de PvdA-fractie genoemde alternatief. De kosten van de huidige risicoselectie zijn namelijk gelegen in het feit dat het UWV bij een aanvraag voor een uitkering moet nagaan of er aanleiding is om geen uitkering toe te kennen. Zo ja, dan moet de verzekeringsarts van het UWV vaststellen of de betrokkene reeds arbeidsongeschikt was bij aanvang van de verzekering dan wel dat zijn gezondheidstoestand toen zodanig was dat het (kennelijk) te verwachten was dat hij binnen een half jaar arbeidsongeschikt zou worden. Dit vergt een beoordeling van een toestand in het verleden; in het geval van de Wet WIA zelfs meer dan twee jaar geleden. Het is vooral deze beoordeling die kosten met zich meebrengt. In het door de leden van de PvdA-fractie genoemde alternatief moet deze beoordeling nog steeds plaatsvinden, zodat het geen kostenbesparing oplevert. De uitvoeringskosten zullen zelfs toenemen, omdat volgens dat alternatief vervolgens moet worden vastgesteld of de betrokkene te kwader trouw was. Dat zal vaak geen eenvoudige zaak zijn, want het UWV zal dan moeten bewijzen dat de betrokkene een bepaalde baan heeft aanvaard enkel en alleen met het oogmerk om een uitkering te verkrijgen. Vanwege voornoemde redenen heeft de regering niet voor dit alternatief gekozen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp