

Position paper

Een robuust stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid: noodzaak, kansen en perspectieven

Beknopte situatieschets

Twee jaar na de invoering van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Bezava) is er toenemende kritiek op het Nederlandse sociale stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Veel werkgevers ervaren twee jaar loondoorbetaling en re-integratie als een [zware verantwoordelijkheid](#). Vooral kleinere organisaties hebben bovendien moeite om de financiële risico's [afdoende te beheersen](#). Tegelijkertijd plaatsen onderzoekers vraagtekens bij de [toegevoegde waarde](#) en [kostenefficiëntie](#) van de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en lasten. Ook bestaan er grote twijfels over de evenwichtigheid en houdbaarheid van het hybride stelsel voor de WGA, de regeling voor langdurige arbeidsongeschiktheid. Onafhankelijk van elkaar hebben het [Koninklijk Actuarieel Genootschap](#) en de [Commissie Verzekeraars](#) hierover een negatief oordeel gevelde. Het kabinet heeft aangegeven dat het de voor 1 januari 2016 geplande samenvoeging van WGA-vast en WGA-flex [wil uitstellen](#) tot 1 januari 2017.

Het is tijd voor een heroverweging

Wie deze fundamentele kritiek- en knelpunten overziet, moet constateren dat we op een punt zijn gekomen waar het noodzakelijk is om het stelsel als geheel te heroverwegen. Het uitstel waarvoor de regering bij de nog geplande wijzigingen heeft gekozen, schept bovendien een reële kans om op korte termijn een nieuwe, goed werkende totaaloplossing te introduceren. In dit *position paper* deelt Acture graag haar inzichten en ideeën op dit terrein met u. Als private uitvoerder op het gebied van de sociale zekerheid voelen wij een directe betrokkenheid bij de wijze waarop het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid functioneert. En we zijn er van overtuigd dat we hier ook in de toekomst een nuttige rol in kunnen vervullen. Hoe die toekomst er ook uit mag komen te zien.

1 De feiten: politiek krachtenveld en wettelijke aanknopingspunten

De wijze waarop de sociale zekerheid zich ontwikkelt, hangt voornamelijk af van het actuele politieke krachtenveld. De huidige wet- en regelgeving biedt hierbij enkele interessante aanknopingspunten voor verfijning en verbetering.

Politiek krachtenveld

- ▶ De regering streeft naar een arbeidsmarkt waarop vast en flexibel personeel zoveel mogelijk gelijk worden behandeld.

- ▶ De politieke tendens is om verder te bezuinigen bij UWV en zo één van de doelstellingen van het regeerakkoord te behalen.
- ▶ Werkgevers geven bij monde van VNO-NCW en MKB-Nederland aan af te willen van twee jaar loondoorbetaling bij ziekte.
- ▶ Overheid en verzekeraars hechten beide aan het voortbestaan van het hybride WGA-stelsel, met zowel publieke als private verzekeringsopties.
- ▶ Bij het voortbestaan van de huidige situatie dreigen verzekeraars zich echter volledig terug te trekken uit de WGA-markt.

Wettelijke aanknopingspunten

- ▶ De Ziektewet bevat na één jaar een keuring op geschiktheid voor gangbare arbeid. Dit leidt bij 40% van de betrokken werknemers tot een directe herstelmelding.
- ▶ De huidige systematiek van schadetoerekening in het hybride stelsel voor de WGA bevordert terugstappen naar publiek, en leidt bij werkgevers tot calculerend premiegedreven gedrag.
- ▶ Eigenrisicodragers WGA die hebben gekozen voor een conventionele verzekering, hebben rechtens ook hun toekomstige risico's afgedekt.
- ▶ Het UWV is in het huidige stelsel zowel keurings- als uitvoeringsinstantie. Verder voert het werkzaamheden uit voor zowel privaat als publiek verzekerden.
- ▶ De regering heeft de koppeling van WGA-vast met WGA-flex uitgesteld tot 1 januari 2017.

2 Oplossing: een nieuw stelsel voor loondoorbetaling, Ziektewet en WGA

Ieder effectief en houdbaar stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid plaatst de werkgever in het middelpunt. Hij is immers de enige die daadwerkelijk loonwaarde kan creëren. Verder moet zo'n stelsel er in zijn geheel op zijn gericht om zoveel mogelijk van zulke loonwaarde te creëren. Hiertoe moet het beperken van de schade door succesvolle re-integratie daadwerkelijk voorop worden gesteld; hoe de werkgever de financiële risico's afdekt, mag geen invloed hebben. Waar voor een individuele werkgever het risico te groot is, zullen verzekeringsoplossingen uitkomst moeten bieden.

Hoofdpijnen nieuw stelsel

- ▶ Per 1 januari 2017 gaan alle werkgevers verplicht eigenrisicodragen voor de **Ziektewet**. De **loondoorbetaling bij ziekte** gaat voor zowel vast als flexibel personeel één jaar duren en komt volledig ten laste van de werkgever.
- ▶ Het **WGA-stelsel** blijft hybride en WGA-vast en WGA-flex worden gekoppeld. **Verzekeraars** krijgen hierbij meer mogelijkheden om op de re-integratie te sturen door op eigen initiatief re-integratie-instrumenten in te zetten. De **werkgever** blijft wel verantwoordelijk.
- ▶ De **WIA** gaat een wettelijk verankerde herbeoordeling na twee jaar bevatten. Dit betekent dat de huidige **Poortwachterwetgeving** voor het tweede ziektejaar zoveel mogelijk wordt overgenomen in het eerste WGA-jaar nieuwe stijl. De **IVA** blijft een aparte regeling.
- ▶ De **WGA** wordt verkort naar vijf jaar: na zes jaar re-integreren is er doorgaans sprake van een stabiele, duurzame situatie. Is er naar objectieve normen te weinig aan re-integratie gedaan, dan volgt een boete van maximaal vijf jaar.

- UWV belast **publieke WGA-uitkeringen** direct en volledig door aan grote werkgevers. Voor middelgrote werkgevers geldt een glijdende schaal en voor kleine werkgevers een collectieve premie.

Stroomschema nieuw stelsel ziekte en arbeidsongeschiktheid	
Eerste ziektejaar ▼	Loondoorbetaling door werkgever, bij zowel vast als flexibel personeel.
Na één jaar verzuim ▼	Entreekeuring WIA, conform huidige jaarkeuring Ziektewet.
Na twee jaar verzuim (dus na één jaar WGA) ▼	Keuring door UWV: beoordeling uitvoering Poortwachterplichten ten behoeve van re-integratie en herstel in het eerste WGA-jaar. Zijn de inspanningen volgens objectieve maatstaven onvoldoende, dan wordt een geldboete opgelegd aan de partij die de verantwoordelijkheid heeft genomen voor de re-integratie. Dit kan zowel de eigenrisicodrager als diens verzekeraar zijn.
Na vier jaar verzuim (op dit moment ongeveer einde loongerelateerde WGA-uitkering) ▼	Keuring gericht op het creëren van loonwaarde.
Na zes jaar	Entreekeuring voor de collectieve variant van de WGA.

Stevige sancties bij onvoldoende inspanning

Eigenrisicodrager en verzekeraar krijgen allebei meer mogelijkheden op het gebied van de re-integratie; de werkgever krijgt bovendien een geringere individuele schadelast. Dit rechtvaardigt een stevig sanctiebeleid. Bij de eerste herbeoordeling (na twee jaar) beoordeelt UWV niet alleen de situatie van de werknemer, maar ook de kwaliteit van de re-integratie-inspanningen. Zijn die onvoldoende, dan kan de duur van de WGA-uitkering worden verlengd. Als na zes jaar op objectieve gronden blijkt dat er onvoldoende aan de re-integratie is gedaan, volgt een boete van maximaal vijf jaar. Het is denkbaar dat zo'n toets ook plaatsvindt bij bedrijven die in het publieke bestel zijn gebleven.

Overgangsregeling: toerekening en afwikkeling risico's

Ziekte die vóór 1 januari 2017 is ontstaan, wordt afgewikkeld conform de huidige systematiek van de Werkhervattingskas (Whk) en individueel toegerekend. Dit betekent dat de laatste instroom in de 'oude' regeling plaatsvindt in 2018. De afwikkeling van deze 'oude' regeling loopt door tot en met 2028. Het jaar 2018 wordt een overgangsjaar. Hierdoor krijgt de werkgever die van publiek naar privaat gaat, voor de publieke schade van vóór 1 januari 2017 een uitgroei-premie Whk-ZW.

Uitstappen en terugstappen WGA

Bijzondere aandacht gaat uit naar bedrijven die uit het publieke WGA-bestel stappen. Zij nemen de uitkeringen die in het oude stelsel zijn ontstaan niet mee, maar financieren deze wel tot 2028.

*I WGA-uitkeringen en ZW-uitkeringen gerelateerd aan een ziektedatum van **vóór** 1-1-2017*

Bedrijven die vanaf 1 januari 2017 eigenrisicodragers worden, nemen hun 'oude' schade **niet** mee in het private bestel. De uitkeringen in de 'oude regeling' blijven achter en worden conform de huidige Whk-systematiek afgewikkeld tot maximaal 2028.

*II WGA-uitkeringen gerelateerd aan een ziektedatum **na** 1-1-2017*

Uitkeringen die in de nieuwe regeling zijn ontstaan, nemen de uitstappers wel gewoon mee. Hetzelfde geldt bij terugstappen in het publieke bestel: de individuele publieke premie van de werkgever wordt dan berekend over de meekomende schade. Verzekeraar en UWV verrekenen de reservering die de private verzekeraar heeft opgebouwd voor de toekomstige schade die nu niet meer voor zijn rekening komt. Hiervoor worden vaste regels vastgesteld.

Te verwachten effecten en voordelen

- ▶ Het stelsel behandelt vast en flexibel personeel op uniforme wijze.
- ▶ De loondoorbetaling gaat conform de wens van de werkgevers van twee naar één jaar.
- ▶ Verzekeraars krijgen meer rechten met betrekking tot re-integratie binnen de WGA. Hierdoor kunnen zij werkgevers beter ondersteunen en effectiever sturen op de schadelast. Voor werkgevers betekent dit een verlichting bij hun Poortwachterverplichtingen.
- ▶ Omdat ook de publieke uitkeringen geheel of gedeeltelijk worden doorbelast, is er een directe relatie tussen instroom in de WGA en de daarbij behorende schadelast.
- ▶ In 2018 wordt de huidige tweedejaarsloondoorbetaling vervangen door een eerste WGA-jaar, macro-economisch gezien is dat ongeveer kostenneutraal. Hier komt nog een positief effect bovenop door de beperking van de aan werkgevers toegerekende WGA-uitkeringslast (van tien naar vijf jaar).

3 Perspectieven

I Werkgevers

- ▶ Alle werkgevers die nu 'locked up' zijn in het publieke bestel krijgen weer een reële keuze om het risico zelf te managen of dit uit te besteden aan UWV of een verzekeraar.
- ▶ Door de volledige privatisering van de Ziektewet wordt de werkgever automatisch verantwoordelijk voor de uitkering en de verzuimbegeleiding. De Ziektewet verdwijnt.
- ▶ Aan zieke werknemers met een tijdelijk contract moet de werkgever tot één jaar het loon doorbetalen. Hiermee wordt de positie van de flexwerker meer gelijk aan die van de werknemer met een vast contract.
- ▶ Deze loondoorbetalingsverplichting gaat ook gelden voor zieke uitzendkrachten (fase A et cetera). Uitzendbureaus betalen hen nu immers ook al als zij in de Ziektewet verblijven.
- ▶ Door de privatisering van de Ziektewet vervalt de huidige toetsing van de inspanningen door UWV. Hiervoor kunnen werkgever en/of verzekeraar net als bij de WGA een ZBO inrichten.
- ▶ Het opbouwen van voorzieningen voor te verwachten toekomstige uitkeringen geldt zowel voor de loondoorbetalingsperiode als voor de Ziektewet en de WGA.

- ▶ Uitstappen en terugstappen levert vanuit financieringsperspectief geen grote voor- of nadelen meer op.
- ▶ De periode waarin de overheid uitkeringslasten aan de individuele werkgever toerekent wordt korter. Dit betreft precies de periode waarin verdere inspanningen in de praktijk vaak nauwelijks nog bijdragen aan de re-integratie.
- ▶ Werkgevers die hier behoefte aan hebben, kunnen tegelijk met hun financiële ook hun operationele verantwoordelijkheid in het tweede jaar van de arbeidsongeschiktheid verminderen door deze uit te besteden aan een verzekeraar. Grote werkgevers zullen deze risico's in de regel niet overdragen en zelf de re-integratie blijven vormgeven.
- ▶ Omdat uitkeringen na zes jaar uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) worden gefinancierd, pakken bovenstaande maatregelen voor de werkgevers per saldo financieel neutraal uit.

II Werknemers

- ▶ Er komt een wettelijk ontslagmoment na één in plaats van na twee jaar. Voor het overige zijn de ontslagregels gelijk aan die van de huidige situatie.
- ▶ De overgang van het tweede loondoorbetalingsjaar naar het eerste WGA-jaar heeft per saldo geen effect op de wettelijke normen voor het inkomen bij ziekte. Ook nu geldt in het tweede loondoorbetalingsjaar immers 70% van het laatstverdiende loon als bovengrens bij cao-afspraken. Huidige cao-bepalingen over het tweede loondoorbetalingsjaar kunnen worden overgezet naar het eerste WGA-jaar.
- ▶ Net als nu ontvangt de werknemer zijn uitkering hetzij van UWV (bij publieke WGA-verzekering) of van de eigenrisicodrager (private verzekering ZW, WGA).
- ▶ De maatregelen kunnen voor werknemers financieel neutraal worden ingevoerd.

III UWV

- ▶ Voor UWV levert het nieuwe stelsel weinig veranderingen op ten aanzien van de uitvoering:
 - ▶ Direct uitkeringen factureren doet deze instantie nu ook al.
 - ▶ De historische berekening van de oude uitkeringslast kan UWV verwerken in een Whk-premie. Dit doet het nu ook al bij een eventuele terugstap naar het publieke bestel vanuit de Ziektewet.
- ▶ UWV behoudt bovendien zijn rol als keuringsinstantie. Het aantal keuringen na één en twee jaar gaat fors omhoog, van 60.000 naar 142.800 (zie bijlage).
- ▶ Hier staat wel een vermindering van uitkeringen van meer dan € 1 miljard tegenover.

IV Verzekeraars

- ▶ Verzekeraars krijgen de mogelijkheid om meer te sturen op de re-integratie door op eigen initiatief re-integratie-instrumenten in te zetten. Hierdoor krijgen zij meer grip op de uitkeringslasten.
- ▶ Huidige onevenwichtigheden in de concurrentie tussen verzekeraars en UWV worden opgeheven.
- ▶ Verzekeraars verliezen het tweede jaar loondoorbetalingsjaar, een markt van circa € 250 miljoen. Omdat dit een WGA-jaar wordt, moet het echter (publiek of privaat) worden verzekerd. Hierdoor ontstaat een extra markt van circa € 715 miljoen.

- ▶ De privatisering van de Ziektewet levert een markt op van circa € 250 miljoen.
- ▶ De inkorting van de WGA-duur verkleint de markt voor verzekering van eigenrisicodragers WGA met circa € 470 miljoen.
- ▶ Per saldo leveren deze verschuivingen een toename van de marktpotentie op van € 245 miljoen (zie bijlage).

V Overheid

- ▶ De maatregelen leiden tot een robuust hybride stelsel voor de WGA.
- ▶ Binnen dit stelsel worden keuzes om in- of uit te stappen gebaseerd op de kansen op succesvolle re-integratie, niet op (tijdelijke) premievoordelen.
- ▶ Goed gedrag wordt beloond met lagere schadelasten.
- ▶ Afschaffing van de Ziektewet zorgt voor grotere gelijkheid tussen vast en flexibel personeel.
- ▶ Blijvende toekenning van schade aan degene die deze heeft veroorzaakt zorgt binnen de WGA voor meer evenwicht en stabiliteit. En daarmee focus op oplossingen en schadelastbeheersing.
- ▶ Het creëren van loonwaarde wordt direct beloond en zal leiden tot meer werkende mensen.

Bijlage: relevante data en bedragen

I Keuringen

Uit de kwantitatieve informatie van UWV ([jaarverslag 2014](#)) is te halen:

- ▶ Circa 60.000 aanvragen voor de WIA-keuring
- ▶ 55.919 keuringen uitgevoerd:
 - ▶ 8.578 WGA 35-80%
 - ▶ 15.742 WGA 80-100%
 - ▶ 7.752 IVA
 - ▶ 23.847 afwijzingen (ca. 43% van de keuringen)

II Verzekeringspotentie

- ▶ Huidige markt voor loondoorbetaling: circa € 1,1 miljard.
- ▶ Hoogte van de risicopremie voor het tweede loondoorbetalingsjaar: circa 0,34% van de loonsom. De brutopremie ligt gemiddeld op circa 0,5%.
- ▶ De gemaximeerde loonsom van de groep met minder dan 50 werknemers, de groep bedrijven die zich doorgaans conventioneel verzekert, wordt geschat op circa € 50 miljard.
- ▶ Door de omzetting van het tweede loondoorbetalingsjaar naar een WGA-verzekering ontstaat een verhoging van de verzekeringspotentie van circa € 715 miljoen ($(€ 193 \text{ miljard loonsom} - € 50 \text{ miljard loonsom}) * 0,5\% = € 715 \text{ miljoen}$). De € 50 miljard loonsom behoort toe aan de bedrijven die nu al zijn verzekerd.
- ▶ De volledige privatisering van de Ziektewet levert een potentie van 0,34% aan risicopremie op (bruto 0,5%) bij de bedrijven die het risico zullen verzekeren. Zo ontstaat een markt van circa € 250 miljoen ($€ 50 \text{ miljard} * 0,5\%$).
- ▶ Door de drastische vermindering van de duur van de WGA wordt de premie op jaarbasis circa € 470 miljoen lager. Hierbij is ingecalculeerd dat er in de nieuwe situatie beter wordt geïntegreerd dan nu. De ervaringen met WGA 80-100% acties wijzen uit dat bij deze groep een aanzienlijke vermindering van de populatie haalbaar is, met een uitstroom van 40% naar de IVA en 20% naar de groep minder dan 35% arbeidsongeschikt.
- ▶ De additionele verzekeringspotentie is in deze opstelling:

€ 715 miljoen	Eerste WGA-jaar
€ 250 miljoen	Privatisering Ziektewet
-/- € 250 miljoen	Vermindering loondoorbetaling vast personeel in tweede jaar
-/- € 470 miljoen +	5 jaar minder WGA-uitkering
€ 245 miljoen	Toename marktpotentie

N.B. hierbij zijn mogelijke commerciële kansen op het gebied van private WIA-aanvullingsverzekeringen buiten beschouwing gelaten. Werkgevers en werknemers sluiten die in de huidige situatie afzonderlijk af, doorgaans op basis van cao-verplichtingen of een bedrijfsregeling.

III Aantallen keuringen en uitkeringen

- ▶ Het verloop van de verzuimcurve is af te leiden uit het [Astri-rapport](#) dat UWV en Acture gezamenlijk hebben laten opstellen.
- ▶ Op basis van deze gegevens is het aantal keuringen na één jaar op basis van het UWV-bestand (2,5 / 1,5) 1,7 maal zo groot. Op basis van de Acture cijfers (2010-II: 0,5 / 0,2 = 2,5 maal), (2011-1: 0,7 / 0,4 = 1,75 maal) zo hoog. Op grond van deze cijfers gaan we afgerond naar boven uit van een factor 1,8.

	Aantal keuringen	Vermindering instroom 2 ^e jaar	Vermindering uitkeringslasten	Half jaar eerder herstel	Vermindering uitkeringslasten
1 ^e jaars keuring	108.000	25.200	€ 791 miljoen	19.200	€ 301 miljoen
2 ^e jaars keuring	34.800				
Totaal	142.800				

- ▶ In 2014 bedroeg het aantal keuringen 60.000.
- ▶ Het gemiddelde loon van een werknemer bedraagt € 31.400.