

25 januari 2012

Uitvoeringsreactie UWV:

1. Aanleiding

In het concept wetsvoorstel Invoeringswet Werken naar Vermogen waar UWV zijn U-toets op heeft afgegeven (en welke per brief van d.d. 5 oktober jl. is verstuurd naar SZW) is opgenomen dat de doelgroep WWNV-ers die werken met loondispensatie niet is verzekerd voor de ZW/WIA.

Inmiddels zijn er twee wijzigingen:

1. In het concept wetsvoorstel dat nu bij de Raad van State ligt is opgenomen dat de genoemde doelgroep wel is verzekerd voor de ZW/WIA.
2. Ná verzending van het wetsvoorstel naar de RvS heeft SZW zijn beleid opnieuw gewijzigd:
 - a. Opzetten van een monitor ZW- en WIA-uitkeringen.
 - b. Mogelijkheid van verhaalsrecht UWV via een AMvB (voorhangprocedure) in het geval sprake is van bovenmatige verstrekking van ZW- en WIA-uitkeringen aan mensen die vanuit de WWNV aan het werk zijn gegaan. Dit stond al in het wetsvoorstel; nu wordt voorgesteld deze optie ook te laten gelden voor werknemers die werken met loondispensatie.
 - c. De lijn die in het wetsvoorstel is opgenomen ten aanzien van de no-riskpolis en de voorzieningen, wordt doorgetrokken ten aanzien van de re-integratieverantwoordelijkheid voor personen die door de gemeente naar werk zijn geleid en die door ziekte zijn uitgevallen. Personen die met loondispensatie werken of personen die tegen tenminste het minimumloon werken, maar korter dan twee jaar gewerkt hebben als zij uitvallen, blijven onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeente vallen, ook als zij een ZW- of een WIA-uitkering hebben.

UWV ontvangt geen formele brief met een verzoek tot het uitbrengen van een uitvoeringstoets. Het aanvullende voorstel zal, inclusief uitvoeringsreactie, worden ingevoegd in het wetsvoorstel vóór indiening in de Tweede Kamer.

Per email van 9 december jl. verzoekt SZW om een reactie op de volgende (deel)vragen:

1. Is het conceptvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar? Zo ja, onder welke voorwaarden?
2. Wat is het effect op de uitvoeringskosten (eenmalig en structureel)? Ik verzoek u deze effecten te onderbouwen aan de hand van een specificatie van de kosten ten opzichte van de huidige situatie.
3. Wat zijn de effecten op de klant en de benodigde capaciteit?
4. Wat zijn de effecten op de regeldruk (administratieve lasten)?
5. Wat zijn de gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie?

Aangezien niet duidelijk is of UWV de monitor gaat uitvoeren wordt nog niet uitvoerig ingegaan op alle bovenstaande vragen. De reactie bestaat uit een aantal algemene kritische opmerkingen en technische opmerkingen betreffende het uitvoeren van de nulmeting en monitor. Deze uitvoeringsreactie is de basis voor nader overleg met SZW.

2. Voorstel leidt tot een zekere verhoging van instroom WIA

UWV geeft een waarschuwing af dat de WIA-instroom met dit voorstel zal toenemen.

Vanuit verzekeringstechnische invalshoek stelt UWV vast dat het voorstel om WWNV-ers die werken met inzet van loondispensatie, onder de werkingssfeer van de ZW/WIA te plaatsen per definitie zal leiden tot een hogere instroom WIA. Bij claimbeoordeling WIA wordt door UWV getoetst of betrokkene WML kan verdienen; personen die voorheen hebben gewerkt op een dienstverband met inzet van loondispensatie (i.c. onder WML) zullen bij einde wachttijd dan ook per definitie instromen in de WIA.

3. Bedoeling van de monitor

Met dit voorstel neemt de kring van verzekerden voor de ZW toe; hierdoor neemt per definitie de instroom in de ZW toe. Dit zal straks ook naar voren komen uit de op te zetten monitor. Welke betekenis wordt hier door de wetgever aan ontleend? De monitor zelf biedt geen antwoord op deze principiële vraag.

Indien de monitor is bedoeld om te voorkómen dat gemeenten WWNV-uitkeringslasten kunnen afwentelen op UWV via de ZW/WIA, dan kan de vraag worden gesteld hoe de wetgever zich dit voorstelt.

Met de WWNV (financiële incentive) worden gemeenten gestimuleerd om zoveel mogelijk WWNV-ers te plaatsen op reguliere banen, met of zonder inzet van loondispensatie. Zoals hierboven gezegd zal met dit voorstel de instroom in de ZW toenemen. De instroom zal sterker toenemen naarmate gemeenten er meer in slagen om mensen aan het werk te helpen. Daardoor kan de paradoxale situatie ontstaan dat gemeenten de rekening krijgen gepresenteerd van een succesvolle uitvoering van de WWNV via het verplicht betalen van de ZW-/WIA-uitkeringslasten. Tegelijkertijd is duidelijk dat afwenteling moet worden voorkomen.

Om afwenteling door gemeenten te voorkomen denkt de wetgever aan het volgende. In het voorstel is opgenomen dat de *mogelijkheid* bestaat om bij AMvB een verhaalsrecht voor UWV te regelen indien uit de monitor blijkt dat er een bovenmatige verstrekking van ZW- en WIA-uitkeringen voor WWNV-ers heeft plaatsgevonden. Duiden van het begrip 'bovenmatig' is lastig zo niet onmogelijk.

We gaan er van uit dat de monitor moet lopen vanaf januari 2013. Voorkomen moet worden dat te zijner tijd bij betrokken organisaties onduidelijkheid bestaat over de juiste interpretatie van de output van deze monitor. Er dient dus op voorhand duidelijkheid over te worden gegeven. Naar de opvatting van UWV moet ook op voorhand helder zijn op grond van welk criterium/welke criteria een AMvB wordt getroffen waarmee een verhaalsrecht voor UWV wordt geïntroduceerd.

In het geval na een aantal jaren ná inwerkingtreding van de WWNV (beoogd: 1 januari 2013) daadwerkelijk een verhaalsrecht voor UWV wordt geïntroduceerd, dan ligt het niet voor de hand dat dit een verhaalsrecht met terugwerkende kracht gaat worden. M.a.w. de gemeenten zullen nooit worden geconfronteerd met de ZW-/WIA-uitkeringslasten in de eerste jaren vanaf datum inwerkingtreding WWNV.

Los van de monitor wijst UWV op het volgende. Het is zaak te voorkomen dat oneigenlijke constructies worden ontwikkeld die tot doel hebben om lasten af te wentelen. Bij het beoordelen of sprake is van een mogelijk recht op ZW/WIA resp. WW moet UWV vanaf 2013 extra aandacht laten uitgaan naar de vraag of de betreffende ex-werknemers daadwerkelijk arbeid hebben verricht op grond waarvan men behoort tot de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen.

4. Verantwoordelijkheid voor uitkeringsverstrekking en re-integratie

UWV plaatst zeer grote vraagtekens bij het voorliggende model waarbinnen een onderscheid wordt gemaakt tussen verantwoordelijkheid voor uitkeringsverstrekking (UWV) en verantwoordelijkheid voor re-integratie (gemeenten):

- Wat is het hiermee beoogde doel?
- Welke incentive hebben gemeenten om re-integratieactiviteiten te gaan ondernemen voor deze doelgroep? Gemeenten hebben geen enkel belang.
- En hoelang houden gemeenten een re-integratieverantwoordelijkheid voor de groep WIA-gerechtigden: tot aan hun pensioengerechtigde leeftijd?
- UWV heeft geen wettelijke mogelijkheid om gemeenten aan te spreken op het uitvoeren van de re-integratietaken voor deze doelgroep.
- Dit model zal zeker verwarring oproepen bij de ZW-/WIA-uitkeringsgerechtigden.

We zien dus grote risico's. Naar de opvatting van UWV moet de verantwoordelijkheid voor re-integratie worden neergelegd bij de instantie die ook verantwoordelijk is voor uitkeringsverstrekking. Een dergelijke filosofie is in lijn met de wet Suwi.

De keuze van de wetgever om achteraf de verantwoordelijkheid voor zowel uitkeringsverstrekking als re-integratie te beleggen bij één organisatie via de introductie van een verhaalsrecht voor UWV lijkt op het achteraf repareren van een model waarbinnen vanaf het begin de verantwoordelijkheden niet goed zijn belegd.

5. TW-uitkeringen

Navraag bij SZW leert dat de door de gemeente verstrekte aanvulling op het loon van iemand die werkzaam is met loondispensatie niet onderhevig is aan premieplicht werknemersverzekeringen. Achterliggende reden is dat deze aanvulling gewoon algemene bijstand betreft, waarvoor geen premieplicht werknemersverzekeringen geldt.

Dit betekent dat betrokken zieke WWNV-er aanspraak maakt op een ZW-uitkering, waarbij enkel het loongedeelte wordt meegenomen in de dagloonberekening.

UWV stelt vast dat betrokkene, gelet op de relatief lage ZW-uitkering, ook in aanmerking zal komen voor een uitkering op grond van de TW. En betrokkene zal naar alle waarschijnlijkheid daarnaast een aanvulling vanuit de WWB ontvangen.

Op dit moment is het volume-effect van het aantal extra aanvragen ZW/TW moeilijk in te schatten. We vernemen graag de raming van SZW hieromtrent.

6. Gevolgen van modernisering ZW

Omdat de zieke WWNV-er met loondispensatie niet in staat is om WML te verdienen, behoudt hij de ZW-uitkering in het tweede ziektejaar. De beoordeling op gangbare arbeid (aan de hand van het duiden van beschikbare CBBS-functies die allemaal liggen op minimaal WML-niveau) op 1 jaar zal er immers niet toe leiden dat hij het ZW-recht kwijt raakt. Dit betekent dat een groot deel van deze groep de WIA-poort zal bereiken.

Bij de WIA-keuring gebeurt hetzelfde: omdat de zieke WWNV-er geen WML kan verdienen, komt hij per definitie in de WIA terecht.

Conclusie is dat de modernisering ZW voor zover we nu kunnen overzien geen effect heeft op de opvatting van UWV dat het onderbrengen van de doelgroep WWNV-ers die werkzaam zijn met inzet van loondispensatie in de kring van verzekerden ZW/WIA zeker zal leiden tot een toename van instroom ZW en WIA.

UWV vraagt hoe dit zich verhoudt tot de bestaande uitvoeringspraktijk van het toetsen van re-integratieverslagen ZW en WIA. We stellen voor om hierover op zeer korte termijn in overleg te treden met SZW.

7. Uitvoeren nulmeting en monitor

Maandag 19 december is een ambtelijk, technisch overleg geweest met SZW. In het overleg werd duidelijk dat het voor SZW nog een open vraag is wie de opdracht krijgt om een dergelijke monitor te gaan opzetten.

UWV heeft een sterke voorkeur om de monitor te laten uitvoeren door een organisatie die geen belang heeft bij de output van de monitor, bijvoorbeeld CBS.

Los van het antwoord op bovenstaande vraag presenteren we in de onderstaande tabel per doelgroep welke van de gevraagde gegevens UWV wel of niet kan leveren, eventueel aangevuld met voorwaarden waaronder dit kan geschieden.

	Doelgroepen nulmeting (cf. opgave SZW):	UWV:
1	aantal ZW-gerechtigden dat vanuit de Wajong heeft gewerkt met loondispensatie	DWH/Polis Koppeling van bestanden: - Wajong-uitkeringen - Sonar (inzet loondispensatie: hiervan is de datakwaliteit niet gegarandeerd) - ZW-uitkeringen - Polis voor koppeling aansluitende periodes
2	aantal WIA-gerechtigden dat vanuit de Wajong heeft gewerkt met loondispensatie	DWH/Polis Koppeling van bestanden: - Wajong-uitkeringen - Sonar (inzet loondispensatie: gezien de twee jaar wachttijd voor de WIA en het gegeven dat er geen loondispensatie gegevens

		<p>voorkomen voor 2010, is deze doelgroep waarschijnlijk <u>niet</u> te meten)</p> <ul style="list-style-type: none"> - WIA-uitkeringen - Polis voor koppeling aansluitende periodes
3	aantal ZW-gerechtigden dat vanuit de WWB heeft gewerkt en binnen twee jaar wegens ziekte is uitgevallen	<p>Polis/DWH</p> <p>Koppeling van bestanden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ZW-uitkeringen en Polis voor koppeling aansluitende periodes - De bestaande gegevensset volstaat voor het ontvangen van relevante gegevens voor de doelgroep WWNV-ers die wegens ziekte na beëindiging van een dienstbetrekking <u>zonder</u> inzet van loondispensatie de ZW en aansluitend de WIA instromen.
4	aantal WIA-gerechtigden dat vanuit de WWB heeft gewerkt en binnen twee jaar wegens ziekte is uitgevallen	Zie 3. De bestandskoppeling vindt hier plaats met de WIA-uitkeringen.
5	aantal ZW-gerechtigden dat vanuit de Wsw is ingestroomd	Zie 3. WSW werkgevers komen voor in de sectoren 64, 66 en vooralsnog ook 67. Zij moeten een onderscheid maken in gewoon personeel en WSW-ers. Voor personen met een arbeidsovereenkomst op basis van art 2 van hoofdstuk 2 WSW geldt dat de werkgever niet de sectorpremie en de gedifferentieerde WGA-premie verschuldigd is over het loon. Voor deze werknemer geldt de aparte risicopremiegroep 2. Daarnaast moet code aard arbeidsverhouding op 10 staan.
6	aantal WIA-gerechtigden dat vanuit de Wsw is ingestroomd	Zie 5 en 4.
	Doelgroepen monitor:	
7	aantal ZW-gerechtigden dat vanuit de WWNV heeft gewerkt met loondispensatie (dus < WML)	<p>DWH/Polis</p> <p>De bestaande gegevensset volstaat <u>niet</u> voor het ontvangen van relevante gegevens voor de doelgroep WWNV-ers die wegens ziekte na beëindiging van een dienstbetrekking <u>met</u> inzet van loondispensatie de ZW en aansluitend de WIA instromen.</p> <p>Dit kan alleen als de gemeenten verplicht worden om WWNV-ers die werken met inzet van loondispensatie aan te leveren bij UWV.</p> <p>Als het ook wenselijk is als de gegevens van de gemeenten vergeleken worden met de gegevens van de werkgever, zal de werkgever bij de loonaangifte een extra kenmerk mee moeten gaan geven. Dit betekent naast een lastenverzwaring voor de werkgever ook een aanpassing van de loonaangifteketen.</p>
8	aantal WIA-gerechtigden dat vanuit de WWNV heeft gewerkt met loondispensatie	Zie 7.
9	aantal ZW-gerechtigden dat vanuit de WWNV heeft gewerkt zonder loondispensatie (dus >=WML) en binnen twee jaar wegens ziekte is uitgevallen	Zie 3.
10	aantal WIA-gerechtigden dat vanuit de WWNV heeft gewerkt zonder loondispensatie en binnen twee jaar wegens ziekte is uitgevallen	Zie 4.

Conclusie:

UWV kan niet alle gegevens (WIA en loondispensatie) leveren die nodig zijn voor het opzetten van een nulmeting voor de door SZW genoemde subgroepen. De eenmalige kosten van deze nulmeting worden geschat op ca. € 200.000,-.

UWV is staat om op basis van gegevens van de Polis en DWH een monitor op te zetten op grond waarvan ZW- en WIA-uitkeringen voor WWNV-ers inzichtelijk kunnen worden gemaakt, mits gemeenten verplicht worden om WWNV-ers die werken met inzet van loondispensatie aan te leveren bij UWV.

De kosten voor het inrichten en uitvoeren van de monitor zullen begroot worden als duidelijk is dat UWV de opdracht krijgt voor de monitor.

De kwaliteit van de nulmeting en de monitor via Polis is erg afhankelijk van de kwaliteit van de aanlevering door werkgevers. Die kan te wensen overlaten, dus het beeld zal zeker vertekend zijn. Daarnaast zijn Polisgegevens bekend vanaf 2006, maar echt betrouwbaar vanaf 2008. De hiervoor benodigde gegevens ontvangt UWV via de Belastingdienst. De basis voor gegevensverstrekking is de gegevensset welke bekend is bij alle inhoudingsplichtigen. Het duurt ca. 2 maanden voordat de gegevens in Polis bekend zijn, zodat bij een peildatum van bijvoorbeeld 1/1 de draaidatum 1/3 is.

8. Verhaalsrecht

In de MvT staan twee alternatieven voor de vorm van vergoedingen (wijziging Wfsv):

- a. Een verhaal per uitkering:
UWV krijgt de mogelijkheid om bij elke individuele gemeente verhaal te halen. Dit geeft aanleiding tot het stellen van enkele vragen: Wat wordt geregeld in het geval een gemeente aangeeft financieel niet in staat te zijn om de ZW- en WIA-uitkeringslasten te betalen binnen een via de AMvB vastgestelde termijn? Wordt UWV geacht de weg naar de rechter te bewandelen?
- b. Een 'vergoeding uit de uitkeringen aan de gemeenten':
UWV (fondsen) ontvangt via SZW een bedrag en SZW verhaalt dit bedrag op de gemeenten via verrekening met de uitkering die gemeenten ontvangen uit het WWNV-budget (I-deel). Deze variant heeft onze voorkeur.

Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat het verhaalsrecht een werking met terugwerkende kracht krijgt (bijvoorbeeld tot 1-1-2013, i.c. de beoogde datum inwerkingtreding WWNV). Zoals hierboven (onder punt 3) al aangegeven zal dit het risico op afwenteling niet reduceren. Indien wordt gekozen voor een werking met terugwerkende kracht, is de gemeente genoodzaakt tot het aanhouden van een reservering op haar balans.