

Bij Kabinetsmissive van 8 september 2015, no.2015001498, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet financiering sociale verzekeringen en enkele andere wetten in verband met verbetering van de hybride markt van de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (Wet verbetering hybride markt WGA), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot aanpassing van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en enkele andere wetten om de hybride verzekeringsmarkt van de regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (Wga) te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht ten aanzien van de financiering van de staartlasten in de publieke verzekering (hierna: publieke staartlasten) een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen.

1. Inleiding

De Wia kent voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten een hybride verzekeringsstelsel. Dit houdt in dat de werkgever kan kiezen voor een publieke verzekering bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv), maar er ook voor kan kiezen eigenrisicodragend te worden. In dat laatste geval wordt vrijwel altijd gekozen voor verzekering van de risico's bij een (private) verzekeraar.

De publieke en de private verzekeringen zijn verschillend opgezet. De publieke verzekering kent een omslagstelsel. De private verzekering kent een kapitaaldeckingsstelsel. Verzekeraars moeten daarbij voldoen aan eisen van solvabiliteit, hetgeen zich vertaalt in (hogere) premiestelling.

In het private stelsel zijn staartlasten meeverzekerd (hierna: private staartlasten).¹ Dit betekent dat de staartlasten in de premiestelling zijn verwerkt en bij overstap naar de publieke verzekering achterblijven bij de verzekeraar. In de publieke verzekering is sprake van omslag en neemt in de huidige opzet de werkgever bij een overstap naar de private verzekering de staartlasten mee, ook al heeft het verzekerde feit zich in de periode van de publieke verzekering voorgedaan.

De toelichting vermeldt dat het verschil in premiesystematiek ertoe leidt dat overstappen van de private verzekering naar de publieke (tijdelijk) voordelen biedt voor werkgevers. Wie van de private verzekering overstapt naar de publieke verzekering, begint weer met een 'schone lei': de staartlasten blijven achter in de private verzekering, terwijl deze pas na verloop van tijd in het omslagstelsel naar voren komen in de premie, namelijk wanneer de desbetreffende kosten worden gerealiseerd. Op

¹ Indien een werkgever de verzekering stopzet, bijvoorbeeld bij een overstap naar het publieke stelsel, zijn de kosten die ter zake van een werknemer die in de verzekerde periode ziek is geworden door het kapitaaldeckingsstelsel ook voor de toekomst gedekt. Deze zogenoemde staartlasten kunnen aanzienlijk zijn, nu de werkgever gedurende een lange periode verantwoordelijk blijft voor re-integratie.

overstap van de publieke naar de private verzekering is daarentegen een rem, omdat dan alsnog de staartlasten die in de publieke periode zijn ontstaan, (privaat) gefinancierd moeten worden, en daarnaast de (toekomstige) staartlasten in de premies voor de private verzekering worden verdisconteerd.

Het voorstel beoogt te komen tot herstel van de balans in het hybride stelsel. Daarin staan de volgende maatregelen centraal:

- de staartlasten die in de publieke verzekeringsperiode zijn ontstaan, blijven in het publieke verzekeringsstelsel;
- de staartlasten van diegenen die het publieke stelsel verlaten, worden niet omgeslagen over alle publiek verzekerde werkgevers, maar worden betaald uit de (tot nu toe door de rentehobbel gefinancierde) reserve in de Werkhervattingskas;
- de reserve uit de Werkhervattingskas wordt (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) aangevuld met een opslag op de premie voor diegenen die na 1 juli 2015 overstappen van de private naar de publieke verzekering. De opslag wordt berekend door uit te gaan van de gerealiseerde Wga-lasten in het private omslagstelsel twee jaren eerder (t-2). Voor zittende publiek verzekerde werkgevers heeft dit geen gevolgen, behalve dat bij overstap naar de private verzekering geen staartlasten meer hoeven te worden verzekerd. Met deze financieringsmethode worden de kosten van de publieke staartlasten in afwijking van het omslagstelsel vooraf gefinancierd.

2. Meerwaarde hybride stelsel voor preventie en re-integratie

De Afdeling merkt op dat met het voorstel de balans tussen de private en de publieke verzekering evenwichtiger wordt: in beide verzekeringen zal een voorziening voor staartlasten in de premiestelling verwerkt zijn. Dat neemt niet weg dat er aanzienlijke verschillen zullen blijven bestaan. Deze zijn onvermijdelijk, gelet op de verschillen tussen een omslagstelsel en een kapitaaldeckingsstelsel, alsook op de solvabiliteitseisen die gelden voor verzekeraars. Dit betekent dat voor het bereiken van een meer evenwichtig stelsel regulering onvermijdelijk is, zoals de voorgeschiedenis van de Wga en ook het voorliggende voorstel laten zien.² De voordelen die met het hybride stelsel worden bereikt moeten dan in voldoende mate opwegen tegen deze nadelen ervan.

In dit verband merkt de Afdeling op dat het beleid van de afgelopen decennia effectief is geweest in het terugdringen van ziekteverzuim en van de instroom in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen; de toegenomen financiële en re-integratieverplichtingen voor werkgevers hebben hieraan in belangrijke mate bijgedragen.³

Bij de totstandkoming van de Wia bestond de verwachting dat het hybride stelsel meerwaarde voor preventie en re-integratie zou hebben. Vooralsnog is die meerwaarde niet gebleken; het CPB merkt op dat privaat verzekerde bedrijven tot nu toe niet beter presteren op het vlak van preventie en re-integratie dan publiek

² CPB, Financiële prikkels lonen, CPB Policy Brief 2015/15, blz. 9. Daarbij kan overigens worden opgemerkt dat de marktontwikkelingen volgens het UWV laten zien dat het duale uitvoeringstelsel stabiel is dan vaak is verondersteld (UWV, Gedifferentieerde premies WGA en ZW 2015, blz. 19).

³ CPB, Financiële prikkels lonen, CPB Policy Brief 2015/15.

verzekerde bedrijven.⁴ In dit verband wordt uit de toelichting niet duidelijk of de meerwaarde van het hybride stelsel voor preventie en re-integratie nu wel zal worden waargemaakt.

Daarbij komt het volgende. Het in de publieke verzekering laten van de publieke staartlasten is begrijpelijk vanuit de gedachte dat hiermee een betere parallelle ontstaat met de private verzekering. Dat levert, zoals ook de toelichting betoogt, een meer gelijk speelveld op tussen de publieke en de private verzekering.⁵ Het in de publieke verzekering houden van de staartlasten levert evenwel geen bijdrage aan de beoogde preventie van arbeidsongeschiktheid en aan een betere re-integratie. De werkgever voelt immers bij een overstap naar de private verzekering niet meer de verantwoordelijkheid voor de staartlasten in zijn portemonnee.

De Afdeling adviseert in de toelichting de meerwaarde van het hybride stelsel voor preventie en re-integratie dragend te motiveren.

3. Financiering publieke staartlasten

De publieke staartlasten zullen worden gefinancierd met gebruikmaking van de reserve van de Werkhervattingskas en door een afwijkende premieberekening voor werkgevers die overstappen van de private verzekering naar de publieke.

De Afdeling merkt over de voorgestelde regeling met betrekking tot de publieke staartlasten het volgende op.

i. *Opgebouwde reserve*

Uit de toelichting wordt duidelijk dat €1,5 miljard die thans aanwezig is in de reserve van de Werkhervattingskas wordt gebruikt voor de financiering van de publieke staartlasten. Die middelen zijn bijeengebracht in het kader van de rentehobbelopslag. De opslag op de premie voor de publieke verzekering had als functie een gelijk speelveld te creëren tussen de private en de publieke verzekering. Deze opslag is echter niet bedoeld geweest voor de financiering van de publieke staartlasten. De toelichting gaat niet in op de vraag op grond waarvan de regering het verantwoord vindt deze middelen thans hiervoor te gebruiken. Uit een antwoord op kamervragen kan evenwel worden opgemaakt dat ervan wordt uitgegaan dat werkgevers die de rentehobbelopslag hebben betaald, in feite al hebben bijgedragen aan de kosten voor het achterlaten van de staartlasten in de publieke verzekering bij overstap naar de private verzekering.⁶

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

ii. *Overstap van private verzekering naar de publieke*

Het voorstel leidt ertoe, dat werkgevers die ná 1 juli 2015 overstappen van de private naar de publieke verzekering een “opslag” betalen voor de financiering van de publieke staartlasten. Degenen die vóór die datum al onder de publieke verzekering vielen,

⁴ CPB, Financiële prikkels lonen, CPB Policy Brief 2015/15, blz. 11.

⁵ Daarbij moet wel bedacht worden dat door onvermijdelijke verschillen in premiesystematiek een volledig gelijk speelveld onmogelijk is zolang de financieringssystematieken ongelijk zijn (CPB, Financiële prikkels lonen, CPB Policy Brief 2015/15, blz. 9).

⁶ Aanhangsel Handelingen 2014/15, 3317.

betalen deze opslag niet. Ook nieuwe werkgevers zonder Wga-verleden zullen niet met deze “opslag” te maken krijgen.

Het voorstel leidt tot een ongelijkheid in de premiestelling in de publieke verzekering, afhankelijk van de datum waarop een werkgever is toegetreden tot de publieke verzekering. Er is evenwel geen relatie tussen aan de ene kant het toetreden tot de publieke verzekering en de datum waarop die toetreding plaatsvindt, en aan de andere kant het ontstaan van publieke staartlasten. De kosten van publieke staartlasten ontstaan door het verlaten van de publieke verzekering, niet door (de datum van) het toetreden tot de publieke verzekering.

Zoals ook uit het hiervoor aangehaalde antwoord op kamervragen naar voren komt, is er een groep werkgevers die niet wordt geconfronteerd met de voorgestelde opslag, maar ook niet eerder de rentehobbelopslag betaald heeft.⁷ Het gaat met name om de groep werkgevers die is toegetreden tot de publieke verzekering ná 2012, maar vóór 1 juli 2015. Indien zij ná 1 januari 2017 overstappen hoeven zij hun eigen (publieke) staartlasten niet te dragen, terwijl zij eerder daartoe geen bijdrage hebben geleverd.⁸ Dit geldt ook voor werkgevers die toetreden tot de publieke verzekering en die geen Wga-verleden in de private verzekering hebben (starters).

Het vorenstaande brengt voorts mee dat de ongelijkheid die ontstaat niet éénmalig en tijdelijk van aard is. In het bijzonder kan erop worden gewezen dat nieuwe werkgevers (starters) die direct kiezen voor de publieke verzekering geen premie hoeven te betalen voor de publieke staartlasten. Dit terwijl zij op dezelfde voet als alle andere werkgevers staartlasten in de publieke verzekering kunnen veroorzaken.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

⁷ Aangangsel Handelingen 2014/15, 3317.

⁸ Uit het aangehaalde antwoord op kamervragen blijkt dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekend is met de problematiek van werkgevers die tussen eind 2012 en 1 juli 2015 zijn overgestapt van de private naar de publieke verzekering, maar deze ongelijkheid voor lief neemt. Wel kondigt hij een maatregel aan om een bepaalde vorm van strategisch overstappen tegen te gaan (Kamerstukken II 2015/16, 32 716, nr. 21). Dit houdt verband met het volgende. Ingeval de werkgever de garantieverklaring voor het eigenrisicodragerschap laat eindigen en terugkeert van de private naar de publieke verzekering, geldt in het huidige systeem geen wachtperiode van drie jaar voordat weer mag worden gekozen voor het eigenrisicodragerschap. In het voorliggende voorstel wordt deze wachtperiode per 1 januari 2017 geïntroduceerd. Door nog per 1 januari 2016 terug te keren naar de publieke verzekering, kan deze wachtperiode worden ontlopen. De werkgever zou daardoor in 2017 weer kunnen overstappen naar de private verzekering en de publieke staartlasten achterlaten in de publieke verzekering. Om deze vorm van strategisch overstappen tegen te gaan wordt in de genoemde brief ook voor deze situaties de introductie van een wachttijd van drie jaar aangekondigd. Daartoe wordt aangekondigd dat de inwerkingtreding van deze wachtperiode wordt vervroegd naar 1 januari 2016. Het thans voorliggende voorstel voorziet daarin nog niet.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.15.0308/III

- De door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn brief van 21 september 2015 aangekondigde maatregelen (Kamerstukken II 2015/16, 32 716, nr. 21) verwerken in het voorstel.