

Vergaderjaar 2014–2015

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 586 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2015

In het begrotingsakkoord 2014 is afgesproken dat er een onderzoek komt naar de loondoorbetalingsplicht voor werkgevers bij ziekte en het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico voor werkgevers en naar de mogelijkheden om de solidariteit te bevorderen onder MKB-werkgevers, bijvoorbeeld via het verhogen van de verzekeringsgraad door middel van private herverzekeringen of collectieve fondsen voor MKB-werkgevers². Naar aanleiding van deze afspraak heb ik twee externe onderzoeken laten verrichten, die ik u hierbij toezend.

In het onderzoek naar de ervaringen van werkgevers is nagegaan of, en zo ja, welke knelpunten werkgevers ervaren bij de loondoorbetalingsplicht³. Het andere onderzoek geeft inzicht in het aanbod van verzuimverzekeringen en de verzekeringsgraad van (kleine) werkgevers en in de mogelijkheden om de verzekeringsgraad te verhogen⁴. Loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie van zieke werknemers maken deel uit van een integraal stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ik zal in deze brief eerst het kader van dit stelsel schetsen. Vervolgens geef ik de belangrijkste onderzoeksuitkomsten weer en zal ik mijn reactie geven op de onderzoeken.

Beleidskader

In 1967 is de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) ingevoerd. Vanaf de jaren zeventig in de vorige eeuw nam het aantal uitkeringen op grond van de arbeidsongeschiktheid gestaag toe. In 1985 was het aantal gegroeid naar 764.000. Begin jaren negentig dreigde het

¹ I.v.m. een correctie in het opschrift.

² Kamerstuk 33 750, nr. 19.

³ Panteia (2014), Prikkels en knelpunten- hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ APE (2014), Verzekeringsgraad kleine werkgevers, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

aantal van één miljoen WAO'ers. Om dit te voorkomen zijn er vanaf het midden van de jaren negentig opeenvolgende beleidswijzigingen doorgevoerd. Deze maatregelen versterkten de prikkels voor zowel werkgevers als werknemers om langdurig ziekteverzuim te voorkomen. Zo is in 1994 een loondoorbetalingplicht voor werkgevers bij ziekte van de werknemer ingevoerd. In eerste instantie gold een loondoorbetalingplicht van enkele weken, in de loop van de jaren is deze uitgebreid. Vanaf 2004 bedraagt de loondoorbetalingperiode twee jaar. Door de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Wet Pemba) en later de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) werd de arbeidsongeschiktheidspremie voor de werkgever afhankelijk van het aantal werknemers dat in de arbeidsongeschiktheidsverzekering is ingestroomd. Deze maatregelen zijn er op gericht de werkgever financieel te prikkelen om meer aan re-integratie te doen. In 2002, door invoering van de Wet verbetering poortwachter (Wvp), zijn de re-integratieverplichtingen versterkt.

Per 1 januari 2013 is de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet BEZAVA) in werking getreden. Met deze wet wordt beoogd het langdurig ziekteverzuim en de WIA-instroom van zieke uitzendkrachten, zieke werklozen en zieke werknemers met een tijdelijk dienstverband (vangnetters) terug te dringen. Grotere werkgevers gaan een hogere premie betalen als er meer mensen met een tijdelijk dienstverband in de Ziektewet of de WIA instromen.

Kort samengevat hebben werkgevers in de eerste twee jaar van ziekte (tijdens de loondoorbetalingperiode) de volgende prikkels. Werkgevers moeten twee jaar lang minimaal 70 procent van het loon doorbetalen bij ziekte. Werkgevers zijn verplicht om arbobeleid te voeren om uitval te verminderen. Bij dreigend langdurig verzuim dient uiterlijk in week 6 van de ziekte een probleemanalyse opgesteld te worden, gevolgd door een plan van aanpak in week 8. Na één jaar volgt een evaluatie en moeten plannen voor het tweede jaar gemaakt worden. Bij de aanvraag voor een WIA-uitkering dient een re-integratieverslag overlegd te worden. Wanneer onvoldoende inspanningen zijn gepleegd door de werkgever kan door het UWV een loonsanctie van maximaal één jaar opgelegd worden.

Naast prikkels voor werkgevers kent het stelsel ook prikkels voor werknemers. Zo kan een werkgever twee wachtdagen hanteren bij ziekte. Verder zijn de re-integratieverplichtingen voor de werknemer versterkt met de Wet verbetering Poortwachter. Wanneer de werknemer onvoldoende meewerkt aan zijn re-integratie kan de werkgever de loondoorbetaling opschorten of kan dit effect hebben op zijn WIA-uitkering. Ook is de drempel om toegang te krijgen tot de WIA verhoogd naar 35 procent en is het ziektebegrip in de Ziektewet aangescherpt.

Als gevolg van bovengenoemde prikkelwerking is de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen succesvol beperkt en bedraagt de jaarlijkse instroom nu minder dan 40.000 personen tegenover circa 100.000 aan het begin van deze eeuw.

Uitkomsten onderzoeken

Hoofdlijn onderzoeken

Uit de onderzoeken komt een genuanceerd beeld naar voren. Het laat zien dat werkgevers hun verantwoordelijkheid ten opzichte van hun werknemers serieus nemen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er vrijwel geen werkgevers zijn die zouden willen stoppen met het doorbetalen van loon op het moment dat een werknemer zich ziek meldt. Ruim

80 procent van de geënquêteerde werkgevers heeft begrip voor de verplichting om loon door te betalen. Ook het feit dat werkgevers, indien zij zelf de hoogte van de loondoorbetaling zouden mogen kiezen, gemiddeld 145 procent⁵ van het loon door zouden willen betalen over de eerste twee ziektejaren, versterkt het vertrouwen dat het intrinsieke draagvlak voor loondoorbetaling groot is. Dit percentage komt redelijk overeen met het wettelijk percentage van cumulatief 140 procent.

Het financiële draagvlak van de loondoorbetalingplicht is beperkter dan het algemene draagvlak. Uit het onderzoek naar de ervaringen van werkgevers blijkt dat 45 procent van de werkgevers aangeeft dat de kosten die voortkomen uit ziekte en re-integratie niet goed te dragen zijn. Vooral werkgevers uit sectoren die de afgelopen jaren last hebben gehad van economische tegenwind geven aan dat de kosten niet goed te dragen zijn.

Het professionele draagvlak⁶ voor de loondoorbetalingplicht is hoog, 72 procent van de werkgevers heeft het idee het ziekteverzuim in de eigen organisatie te kunnen beïnvloeden en 80 procent van de werkgevers geeft aan bij te kunnen dragen aan de re-integratie van een zieke werknemer.

Knelpunten

Het algemene begrip van werkgevers voor de loondoorbetalingplicht is groot, maar als een individuele werkgever geconfronteerd wordt met een langdurig ziektegeval kan hij wel knelpunten ervaren. Meer dan de helft van de geënquêteerde werkgevers geeft dat ook aan. De knelpunten die werkgevers noemen, hebben zowel betrekking op de financiële lasten als op de re-integratieverplichtingen uit de Wet Verbetering Poortwachter die met de loondoorbetalingplicht samenhangen. De financiële lasten worden in het bijzonder als knellend ervaren wanneer werkgevers vinden dat werknemers zich ten onrechte ziekmelden of wanneer de werknemer volgens de werkgever zelf schuld draagt aan zijn ziek zijn. De re-integratieverplichtingen worden vooral als knellend ervaren wanneer werkgevers geen passend alternatief werk kunnen bieden, wanneer het UWV volgens hen te strikt is en als zij van oordeel zijn dat de werknemer onvoldoende meewerkt aan zijn eigen re-integratie. Ik ga hieronder in op de bovenwettelijke aanvullingen op de loondoorbetalingplicht die sociale partners afspreken, de balans bij de re-integratieverplichtingen, de verzekeringsgraad van werkgevers en het gebruik van flexibele dienstverbanden.

Bovenwettelijke aanvullingen

Zoals eerder gezegd, ligt het niveau dat werkgevers willen betalen dicht bij het wettelijk verplichte niveau. In cao's worden vaak aanvullende afspraken gemaakt over loondoorbetaling bij ziekte. Werkgevers blijken hier in de praktijk niet altijd van op de hoogte. Uit eerder onderzoek⁷ blijkt dat in alle onderzochte cao's is afgesproken dat de werkgever meer doorbetaalt dan het wettelijke niveau. Daarnaast laat dit onderzoek zien dat in 24 van de 100 cao's die zijn onderzocht de loondoorbetaling bij ziekte over de eerste twee ziektejaren boven 170 procent ligt. In nog eens 38 cao's is dit het geval onder de voorwaarde dat de werknemer zich voldoende inspant voor re-integratie. In het najaarsakkoord 2004 was

⁵ Gemiddeld zouden werkgevers het eerste jaar ca. 80 procent van het loon door willen betalen en in het tweede jaar ongeveer 65 procent. Over twee jaar bekeken is dit 145 procent.

⁶ Onder professioneel draagvlak wordt de mate waarin werkgevers capabel zijn om de aan hen toebedeelde verantwoordelijkheden te dragen verstaan.

⁷ Bron: bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 514.

afgesproken dat de loondoorbetaling over de eerste twee ziektejaren in principe niet meer dan 170 procent zal bedragen, met de mogelijkheid om aanvullende afspraken te maken ter stimulering van re-integratie en participatie. In de overige onderzochte cao's bedraagt de hoogte van de loondoorbetaling maximaal 170 procent. Veel cao-aanvullingen kennen een aflopend niveau.

Re-integratieverplichtingen

In het onderzoek naar de ervaringen van werkgevers signaleren werkgevers knelpunten bij hun re-integratieverplichtingen op grond van onder andere de Wet Verbetering Poortwachter. Werkgevers noemen in dit kader het ontbreken van passende arbeid, re-integratie tweede spoor, de strikte procedures die het UWV hanteert, de hoogte van de kosten van re-integratie en de wijze waarop werknemers meewerken aan de re-integratie.

Een deel van de werkgevers geeft aan dat ze de prikkels voor werkgevers niet in balans vinden met die voor werknemers. Naar hun mening slaat de balans uit richting de werknemer. De huidige wet- en regelgeving geeft werkgevers een aantal instrumenten om de balans tussen werkgever en werknemer recht te trekken, maar uit het onderzoek komt naar voren dat werkgevers veelal geen goed beeld hebben van de bestaande instrumenten die ze hebben om werknemers aan hun plichten te houden. Werkgevers hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid om bij twijfel over de ziekte van de werknemer of ontevredenheid over de re-integratie-inspanningen om een deskundigenoordeel aan het UWV te vragen of in een uiterst geval geen of minder loon door te betalen⁸.

Verzuimverzekeringen

Ongeveer 76 procent van alle werkgevers heeft een verzekering voor de loondoorbetalingsplicht afgesloten. Uit het onderzoek naar de verzekeringsgraad blijkt dat kleine en middelgrote werkgevers een hoge verzekeringsgraad kennen. Dit sluit aan bij wat vanuit de verzekerings-theorie verwacht mag worden.

Uit het onderzoek naar de verzekeringsgraad blijkt echter wel dat kleine, startende ondernemingen relatief vaak onverzekerd zijn. Ongeveer 60 procent van de kleine bedrijven die minder dan 6 jaar bestaat heeft een verzuimverzekering. Het is niet op voorhand duidelijk of hier sprake is van een rationele keuze of dat werkgevers in de eerste periode meer aandacht besteden aan alle andere aspecten die komen kijken bij het oprichten van een eigen bedrijf.

In hetzelfde onderzoek is ook gevraagd naar de kenmerken van een ideale verzuimverzekering voor (kleine) werkgevers. Werkgevers hebben aangegeven dat een ideale verzekering meer «ontzorgt» dan nu het geval is. Daarbij denken zij aan hulp bij het vormgeving van re-integratie tweede spoor. Ook hebben werkgevers aangegeven dat de premies niet inzichtelijk zijn en pakketten lastig te vergelijken zijn.

Tijdelijke contracten

Werkgevers kunnen de wettelijke verzuimverplichtingen beperken door gebruik te maken van flexibele arbeid. Verzekerde en onverzekerde bedrijven maken evenveel gebruik van flexibele arbeid. Daaruit blijkt dat werkgevers flexibele arbeid niet inzetten als alternatief voor verzekeren. Bij de keuze voor flexibele arbeid spelen vooral bedrijfseconomische

⁸ Artikel 7:629 lid 3 BW.

redenen een rol. Daarnaast blijkt dat de verzekeringsstatus geen invloed heeft op de bereidheid van werkgevers om mensen met gezondheidsklachten aan te nemen.

28 procent van de werkgevers geeft aan voorzichtiger te zijn geworden met het aannemen van nieuwe werknemers en 45 procent geeft aan dat de loondoorbetalingplicht leidt tot extra voorzichtigheid bij het omzetten van het tijdelijke contract in een vast contract. Veel van hen benutten die mogelijkheid maximaal en verlengen het eerste tijdelijke contract eerst tweemaal voordat zij dit omzetten in een vast contract. Bij doorvragen aan werkgevers blijkt dat het verband met de loondoorbetaling minder direct is dan gesuggereerd. Andere factoren, zoals marktomstandigheden, bedrijfskenmerken (zoals winstverwachting, bedrijfsgrootte etc.) en het functioneren van de medewerker, hebben een directere invloed op het aannemen van personeel. De loondoorbetalingplicht wordt vaak niet op zichzelf beoordeeld, maar gezien als onderdeel van een verzameling van regels waar ook de ontslagbescherming, aansprakelijkheid en de loonbelasting onderdeel van is.

Reactie op de onderzoeken

De onderzoeken geven een goed beeld van de opvattingen van werkgevers ten aanzien van de loondoorbetaling. De onderzoeken bevestigen mijn beeld uit contacten met werkgevers. Werkgevers voelen zich verantwoordelijk voor hun werknemers en er is een groot intrinsiek draagvlak voor de loondoorbetalingplicht. Het onderzoek geeft ook een goed beeld in de verschillen die tussen werkgevers bestaan. Een deel van de werkgevers ervaart knelpunten bij de loondoorbetalingsverplichting voor zieke werknemers. Werkgevers ervaren vaker knelpunten rondom de re-integratieverplichtingen, dan bij de financiële aspecten van de loondoorbetaling.

De loondoorbetaling is onderdeel van een groter geheel, namelijk het financieringsstelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid, dat op zijn beurt weer in een breder licht kan worden gezien. Primair wordt door dit stelsel voorzien in de financiering van de inkomenswaarborg voor zieke werknemers. Daarnaast gaat vanuit de gekozen vormgeving een prikkel uit om langdurig ziekteverzuim daar waar mogelijk te voorkomen. Bovendien kan de gekozen vormgeving effect hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt. Het kan medebepalend zijn voor de keuze van een werkgever voor de vorm waarin hij arbeid wil laten verrichten.

Deze bredere context is van belang. Het Kabinet is op verschillende terreinen aan de slag. Met deze brief stuur ik uw Kamer de uitkomsten van de onderzoeken naar loondoorbetaling bij ziekte. In het voorjaar zal ook het IBO zzp naar de Kamer gestuurd worden. Ook is de herziening van het belastingstelsel een kapstok om te kijken of er aanvullende mogelijkheden zijn om dynamiek, groei, werkgelegenheid en zekerheid op de arbeidsmarkt van de toekomst veilig te stellen. Zoals in de begrotingsbehandeling aangegeven moeten we de effecten van maatregelen in samenhang blijven bezien.

Ook heb ik uw Kamer toegezegd het CPB een doorrekening te laten maken van de economische effecten van het inkorten van de loondoorbetalingplicht van twee naar één jaar. Het CPB verwacht dat het deze doorrekening omtrent maart-april gereed kan hebben. In 2012 heeft het Ministerie van SZW zelf berekend dat verlenging van de loondoorbetaling van één naar twee jaar, volgens de beschikbare modellen, ervoor gezorgd heeft dat jaarlijks ruim 13.000 mensen minder in de arbeidsongeschiktheidsregeling instromen. Die mensen blijven behouden voor de arbeidsmarkt en zijn daardoor niet afhankelijk geworden van een uitkering.

Gezien de samenhang tussen deze trajecten wil ik op dit moment niet vooruitlopen op deze bredere discussie. Ik verwacht dat uw Kamer voor de zomer hierover nader geïnformeerd kan worden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher