

Vergaderjaar 2019–2020

35 556

Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen om te voorzien in differentiatie naar grootte van werkgever bij de premieheffing voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds en om de systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen aan te passen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Werkgevers zijn verplicht om aan zieke werknemers minimaal 70% van het loon door te betalen: gedurende een periode van 104 weken (verder als twee jaar aangeduid)¹, tenzij het contract van de werknemer eerder eindigt. Daarnaast hebben werkgevers en hun zieke werknemers re-integratieverplichtingen om werknemers terug te laten keren in het arbeidsproces (onder andere als gevolg van de Wet verbetering poortwachter). Met name kleine werkgevers, ervaren deze verplichtingen als zwaar. Dat heeft ook nadelen voor werknemers, omdat zij daardoor minder snel een vast contract aangeboden krijgen. Om tegemoet te komen aan de werkgevers die knelpunten ervaren is bij brief van 20 december 2018² een pakket aan maatregelen voorgesteld dat de loondoorbetalingsverplichtingen makkelijker, duidelijker en goedkoper maakt. Bij brief van 19 december 2019³ is aangekondigd dat de Minister inzet op invoering van een gedifferentieerde premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) naar de grootte van de werkgever per 1 januari 2022.⁴

Het totaalpakket bestaat uit meerdere maatregelen:

- Een gedifferentieerde premie voor het Aof naar de grootte van de werkgever.
- Het leidend maken van het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer⁵ bij de toets op de re-integratie-inspanningen (RIV-toets) door UWV.

¹ Artikel 7:629 BW.

² Kamerstukken II, 2018/19, 29 544, nr. 873.

³ Kamerstukken II, 2019/20, 29 544, nr. 967.

⁴ In het loondoorbetalingspakket was in eerste instantie een premievermindering van 450 miljoen opgenomen per 1 januari 2021. Deze maatregel is door de Belastingdienst onuitvoerbaar bevonden. De gedifferentieerde Aof-premie zou deze maatregel uiterlijk per 1 januari 2024 vervangen. In dit wetsvoorstel wordt een invoeringsdatum van 1 januari 2022 gehanteerd.

⁵ De weergave van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte.

- Introductie van een MKB-verzuim-ontzorgverzekering per 1 januari 2020 voor de ondersteuning en ontzorging van vooral kleine werkgevers.
- Cumulatief € 10 miljoen voor kwaliteitsinvestering om te stimuleren dat het medisch advies van de bedrijfsarts en het medisch oordeel van de verzekeringsarts gebaseerd zijn op gelijke uitgangspunten. ZonMw heeft hiervoor een opdracht gekregen. Het programma «Verbetering kwaliteit poortwachtersproces» loopt van 2020 tot en met 2025⁶.
- Verbetering van de transparantie rondom de wijze van RIV-toetsing, onder andere in afstemming met UWV.
- Verbetering van de communicatie over het thema loondoorbetaling bij ziekte en werkhervatting bij ziekte, zodat alle betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn, in samenwerking met onder andere het Verbond van Verzekeraars en UWV.
- Verstevinging van de rol van de zieke werknemer tijdens de loondoorbetalingsperiode, doordat deze in het plan van aanpak en bij de eerste-jaarsevaluatie zijn visie op het re-integratietraject moet geven. Deze maatregel zal in een ministeriële regeling nader worden uitgewerkt.
- Starten van experimenten die als doel hebben inzichtelijk te maken wat wel en wat niet werkt inzake de verplichting om werknemers, indien nodig, te re-integreren bij een andere werkgever (tweede spoor re-integratie).

Alleen voor de eerste twee maatregelen is wetswijziging noodzakelijk. In dit wetsvoorstel wordt de gedifferentieerde premie voor het Aof naar de grootte van de werkgever geregeld. Daarmee wordt de premie voor het Aof gedifferentieerd naar een lagere premie voor kleine werkgevers en een hogere premie voor middelgrote en grote werkgevers (overige werkgevers). In het Besluit Wfsv wordt bepaald welke werkgevers worden aangemerkt als kleine werkgevers en welke werkgevers als (middel)groot. Het leidend maken van het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer bij de RIV-toets door UWV wordt in een separaat wetsvoorstel geregeld.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een andere aanpassing te doen in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van de Verzamewet SZW 2018 is op 7 november 2017 de motie Dijkgraaf-Nijkerken-de Haan⁷ ingediend. De motie verzoekt de regering om in overleg met de Belastingdienst te onderzoeken hoe een gelijkwaardiger uitvoering van het hybride stelsel kan worden vormgegeven en met het oog daarop het voorgenomen beleid op te schorten tot 1 januari 2019. Het ging daarbij in het debat specifiek over de toepassing van de systematiek van Voortschrijdend Cumulatief Rekenen (VCR) door private uitvoerders. In dit wetsvoorstel wil de regering naast het creëren van een gedifferentieerde Aof-premie zorgen voor meer evenwicht in de toepassing van VCR tussen UWV als publieke uitvoerder en diverse private uitvoerders.

In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de achtergrond van de gedifferentieerde Aof-premie. Daarna wordt in paragraaf 3 ingegaan op de nadere uitwerking daarvan. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op de aanpassing in de systematiek rondom het VCR. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de effecten en administratieve lasten en in paragraaf 6 op de financiële effecten. Tot slot wordt in paragraaf 7 ingegaan op de ontvangen commentaren.

⁶ https://www.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Preventie/Poortwachter/Verbetering_kwaliteit_poortwachtersproces_.pdf.

⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 34 766, nr. 15.

2. Achtergrond van de gedifferentieerde Aof-premie

Werkgevers hebben financiële en re-integratieverplichtingen als werknemers ziek zijn. Sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter in 2002 wordt een actieve houding van de werknemer en werkgever verwacht wat betreft herstel en re-integratie. In eerste instantie is de re-integratie gericht op terugkeer binnen het eigen bedrijf (spoor één re-integratie). Als re-integratie bij de eigen werkgever niet meer lukt kijken werkgever en werknemer of het werk bij een andere werkgever hervat kan worden (spoor twee re-integratie). Na twee jaar ziekte beoordeelt UWV of de werkgever en de werknemer samen voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht (de RIV-toets). Als UWV oordeelt dat dat niet het geval is, kan UWV de loondoorbetalingsperiode van de werkgever met maximaal een jaar verlengen (loonsanctie).

Uit onderzoek⁸ blijkt dat werkgevers over het algemeen begrip hebben voor het feit dat ze het loon van zieke werknemers doorbetalen. Toch ervaren werkgevers knelpunten. Kleine werkgevers ervaren de re-integratieverplichtingen als disproportioneel. Kleine werkgevers staan voor dezelfde verplichtingen en kosten als grote werkgevers. In de praktijk zien grote werkgevers meer mogelijkheden om aan de verplichtingen te voldoen⁹. Kleine werkgevers hebben meestal weinig ervaring met ziekteverzuim en weten daardoor minder goed wat er van hen verwacht wordt. Met name kleine werkgevers geven dan ook aan de behoefte te hebben om ontzorgd te worden. Het kabinet wil kleine werkgevers financieel tegemoetkomen voor de kosten van loondoorbetaling en re-integratie. Kleine werkgevers kunnen deze tegemoetkoming aanwenden om zich goed te verzekeren via bijvoorbeeld de MKB-verzuim-ontzorgverzekering, die het financiële risico van loondoorbetaling bij ziekte afdekt en de kleine werkgever helpt bij de verplichtingen en taken rondom loondoorbetaling bij ziekte, waarmee zij dus ook ontzorgd kunnen worden.

Met het onderhavig voorstel wordt de Aof-premie gedifferentieerd naar een lagere premie voor kleine werkgevers en een hogere premie voor (middel)grote werkgevers. De financiële tegemoetkoming voor kleine werkgevers bedraagt € 450 miljoen.

3. Uitwerking gedifferentieerde premie Arbeidsongeschiktheidsfonds

Op dit moment geldt voor alle werkgevers een gelijke basispremie voor het Aof. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt dit aangepast. Bij de uitwerking van de gedifferentieerde Aof-premie wordt aangesloten bij de manier waarop de grootte van de werkgever voor de Werkhervattingskas (Whk) wordt vastgesteld. Hierdoor kunnen de werkprocessen voor de gedifferentieerde Aof-premie voor wat betreft de grootte van de werkgever worden geïntegreerd in de bestaande werkprocessen voor de gedifferentieerde premie Whk van de Belastingdienst en UWV.

In het wetsvoorstel worden twee categorieën werkgevers onderscheiden die relevant zijn voor de premiestelling voor het Aof. Dit zijn de kleine werkgevers en overige werkgevers. De grens tussen kleine werkgevers en overige werkgevers wordt in het Besluit Wfsv vastgelegd, waar de grenzen voor de grootte van de werkgever voor de Whk-premie ook

⁸ Panteia (2014), Prikkels en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven.

⁹ Panteia (2014), Prikkels en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven.

worden bepaald. Concreet ontstaan voor het Aof de volgende twee categorieën:

1. Kleine werkgevers, met een loonsom tot en met 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer per jaar;
2. Middelgrote en grote werkgevers, met een loonsom groter dan 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer per jaar.

UWV berekent van de werkgever of deze klein is of dat het een (middel-)grote werkgever betreft. Dit geeft UWV door aan de Belastingdienst. De Belastingdienst stuurt voor de gedifferentieerde premie Whk aan kleine werkgevers een mededeling en aan (middel)grote werkgevers een beschikking. Tegelijkertijd met de mededeling/beschikking voor de gedifferentieerde premie Whk zal de Belastingdienst ook aangeven of een werkgever voor het Aof klein of (middel)groot is.

In het loondoorbetalingspakket van 20 december 2018¹⁰ is een structurele financiële tegemoetkoming voor kleine werkgevers afgesproken. In het wetsvoorstel is dan ook opgenomen dat kleine werkgevers een lagere premie betalen dan (middel)grote werkgevers.

In het Besluit Wfsv zal ook de systematiek voor de Whk aangepast worden zodat er voor de premievaststelling voor de Whk en het Aof geen verschillende definities van kleine werkgevers gelden. Dit betekent dat de grens tussen een kleine en middelgrote werkgever van 10 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer (die op dit moment in de Whk wordt gehanteerd) zal worden opgehoogd naar 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer. Daarmee zal er sprake zijn van een eenduidige definitie van kleine werkgevers voor de premiesystematiek voor de Whk en het Aof. Dit biedt meer duidelijkheid voor werkgevers en gemak voor de uitvoering. Daarbij is het ook een verbetering van de premiesystematiek voor de Whk. De impact van één ZW- of WGA-toekenning op de premie van een middelgrote werkgever is namelijk erg groot, terwijl de gemiddelde WGA- of ZW-kans relatief laag is. Daardoor is het schadeverleden van een middelgrote werkgever slechts in zeer geringe mate representatief voor het risico van die werkgever. Bij de toekenning van één WGA- of ZW-uitkering zou een middelgrote werkgever direct een hoog risico op ZW of WGA hebben, terwijl dezelfde werkgever mogelijk een flink aantal jaren daarvoor geen ZW- of WGA-toekenning heeft gehad. Een hogere grens tussen klein en middelgroot draagt daarom bij aan een stabielere premie die beter aansluit op het risico van een kleine en middelgrote werkgever. Door de grens te verhogen naar werkgevers met 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer, neemt de individuele toerekening van werkgevers die een premieplichtige loonsom hebben tussen de 10 en 100 maal het gemiddelde premieplichtige loon namelijk af. De verhoging van de grens leidt daarnaast tot een meer gelijk speelveld. Private verzekeraars heffen pas een individuele premie bij een veel hogere grens dan 10 maal de gemiddelde premieplichtige loonsom.

De indeling naar grootte van de werkgever voor een premiejaar wordt gemaakt op basis van het totaal van het premieplichtige loon van de werkgever twee jaar eerder (t-2). Dit sluit aan op de systematiek die wordt gehanteerd voor de Whk. Het is slecht uitvoerbaar om de grootte van de werkgever te bepalen aan de hand van actuele gegevens. Een dergelijke uitvoering zou alleen mogelijk zijn indien gebruik wordt gemaakt van loonsomprognoses. Dit leidt tot extra administratieve lasten voor werkgevers, omdat zij ten behoeve van een reële prognose gegevens moeten aanleveren aan de Belastingdienst. Daarnaast zou een herziening

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544 nr. 873.

van de premie noodzakelijk zijn indien de prognose van de loonsom en de daaruit voortvloeiende indeling achteraf foutief blijkt. Een dergelijke systematiek van prognoses en herzieningen leidt ook tot extra lasten voor de uitvoering.

Werkgever die is aangesloten bij verschillende sectoren

Daarnaast wordt vastgelegd hoe omgegaan wordt met een werkgever die met verschillende bedrijfsonderdelen is aangesloten bij verschillende sectoren. Voor de vaststelling van de gedifferentieerde premie voor het Aof is de sector waarin de werkgever is ingedeeld normaalgesproken niet relevant. Hierop is echter een uitzondering. Wanneer een werkgever met verschillende bedrijfsonderdelen is aangesloten bij verschillende sectoren wordt voor deze afzonderlijke bedrijfsonderdelen de grootte van de werkgever bepaald. Dit sluit aan bij de huidige methodiek van de Whk. Hiervan afwijken zou er toe leiden dat een werkgever voor het Aof mogelijk anders wordt ingedeeld qua grootte dan voor de Whk. Deze zogenaamde gesplitste aansluiting kan in twee gevallen voorkomen. Namelijk wanneer een werkgever een verzoek daartoe vóór 17.00 uur op 29 juni 2018 heeft gedaan of wanneer een uitzendwerkgever voor meer dan 15% maar niet meer dan 50% van zijn premieplichtige loonsom uitzendwerkzaamheden verricht. Na de voorgenomen afschaffing van de sectorindeling¹¹ zal het sectorgegeven in zijn geheel geen rol meer spelen in de bepaling van de grootte van de werkgever.

Gevolgen overgang van onderneming voor bepaling van de grootte van de werkgever

Wanneer er sprake is van overgang van onderneming heeft dat gevolgen voor de bepaling van de grootte van de werkgever. Een verkrijgende werkgever krijgt immers een hoger premieplichtig loon, terwijl een werkgever die (gedeeltelijk) wordt overgedragen premieplichtig loon kwijtraakt. Hierbij wordt voor het bepalen van de grootte van de werkgever het premieplichtig loon van de overdragende werkgever opgeteld bij dat van de verkrijgende werkgever. In het Besluit Wfsv zal geregeld worden dat de manier waarop overgang van onderneming doorwerkt in de groottebepaling in het kader van de Whk, ook voor de bepaling van de grootte voor het Aof van toepassing is. Het opnieuw bepalen van de grootte van een onderneming na overgang van onderneming zal plaatsvinden voor het kalenderjaar opvolgend aan het kalenderjaar waarin de overgang van onderneming heeft plaats gevonden, tenzij de overgang van onderneming op 1 januari plaats vindt. Bij een startende werkgever die op de dag van aanvang van het werkgeverschap een (deel van een) onderneming overneemt, heeft een overgang van onderneming wel direct effect. Omdat dit aansluit bij de huidige systematiek voor de Whk zullen er geen nieuwe mutatiemomenten zijn voor de bepaling van de grootte van de werkgever.

De grootte van de werkgever voor de Whk en de Aof wordt op dezelfde wijze vastgesteld. Als achteraf blijkt dat de grootte van de werkgever gewijzigd moet worden, dan werkt dit niet alleen door naar de Whk-premie, maar ook naar de premie voor de Aof. Een (middel)grote werkgever kan dan alsnog klein worden, met de bijbehorende premie voor kleine werkgevers, of een kleine werkgever alsnog (middel)groot, met de bijbehorende premie voor (middel)grote werkgevers.

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 074 nr. 3.

Voor zowel kleine werkgevers als (middel)grote werkgevers zal de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid conform de huidige systematiek de Aof-premie vaststellen. Hierbij is in het wetsvoorstel opgenomen dat het verschil tussen de hoog en lage premie maximaal 2 procentpunt mag bedragen.

Premie over uitkeringen

Over uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen wordt in alle gevallen de premie voor (middel)grote werkgevers geheven. De motivering daarvoor is dat de meeste ziekte- en arbeidsongeschiktheidsgevallen namelijk onder een (middel)grote werkgever vallen. Deze werkgevers blijven dan over loon en uitkering hetzelfde premiepercentage afdragen. Daarmee lekt ook niet een deel van de € 450 miljoen premievoordeel voor kleine werkgevers weg naar de (middel)grote werkgevers.

Premie vrijwillige verzekering WIA en WAO

Een voorheen verplicht verzekerde kan in aanmerking komen voor een vrijwillige verzekering bij UWV na beëindiging van een dienstverband, bijvoorbeeld als een persoon na beëindiging van de verplichte verzekering zelfstandig wordt. Hij kan zich daarvoor binnen 13 weken na het einde van de verplichte werknemersverzekering aanmelden bij UWV. De premie voor de vrijwillige verzekering is gemaximeerd op de som van het percentage dat geldt voor het Aof opgeteld bij het gemiddelde percentage dat geldt voor de premiecomponent WGA in de Whk. Door deze maximering is de premie voor de vrijwillige WIA-verzekering niet kostendekkend en betalen werkgevers van verplicht verzekerde werknemers mee (kruissubsidiëring).

Dit wetsvoorstel (onderdelen E en F) zorgt ervoor dat de premie voor de vrijwillige WIA-verzekering wordt gemaximeerd op de som van het Aof-percentage voor (middel)grote werkgevers opgeteld bij het gemiddelde percentage voor de premiecomponent WGA in de Whk. Er wordt gekozen voor het (hogere) percentage voor (middel)grote werkgevers omdat werkgevers van verplicht verzekerde werknemers anders in grotere mate de vrijwillige verzekering subsidiëren.

4. Uitwerking aanpassing VCR

Probleemstelling

VCR is een methodiek om per loontijdvak de hoogte van het premie- en bijdrageloon te bepalen om de heffing te berekenen. Premie voor de werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) wordt geheven over de som van het loon en uitkeringen in een kalenderjaar tot een maximumbedrag aan loon en uitkering dat door de werknemer wordt genoten via dezelfde werkgever. Via VCR wordt dit maximumbedrag herleid tot een maximumbedrag per loontijdvak¹².

UWV past deze methodiek alleen toe over de uitkering. Private uitvoerders die namens een eigenrisicodragers (ERD) de uitkering op grond van de Ziekwet (ZW) of de Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsge- schikten (WGA) betalen, moeten VCR toepassen over de som van loon én

¹² Wettelijke grondslag: artikel 17, derde lid, Wfsv en artikel 42, vijfde lid, van de Zorgverzekeringswet, Toelichting van de Belastingdienst over techniek met voorbeelden: https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/toelichting_loonberekening_vcr_2016_lh9851t61fd.pdf.

uitkering. Het toepassen van VCR over zowel loon als uitkering is voor private uitvoerders echter lastig en duur. De private uitvoerder moet om VCR volgens de geldende regels toe te passen dan namelijk ook inzicht hebben in de loonadministratie van de betreffende werkgever. Immers moeten loon en uitkering in een kalenderjaar bij elkaar opgeteld worden. Dit is technisch mogelijk, maar erg bewerkelijk. Hierdoor ontstaat vertraging, een grotere kans op fouten en een toename van administratieve lasten. Daarom is het in stand houden van de huidige regels rondom VCR niet wenselijk.

Vanwege deze problemen staat de Belastingdienst sinds 2013 in individuele gevallen toe dat de private uitvoerder afzonderlijk VCR toepast over de uitkering. De werkgever die eigenrisicodragers is past dan afzonderlijk VCR toe over het loon.

Voorgestelde oplossing

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de private uitvoerder van een ERD geen rekening meer hoeft te houden met het loon van de werkgever waarvoor deze de ZW of WGA uitvoert. De private uitvoerder die namens de ERD betaalt kan dan apart VCR toepassen over de uitkering. De private uitvoerder hoeft daardoor voor de premieberekening geen gegevens over het loon over te nemen uit de loonadministratie van de betreffende werkgever, tenzij hij ervoor kiest dit wel te blijven doen. Daarmee wordt het proces van toepassen van VCR dus aanmerkelijk eenvoudiger. De keus om als private uitvoerder geen rekening te houden met het loon bij de eigenrisicodragers wordt per heel kalenderjaar gemaakt en moet tijdig bij de Belastingdienst bekend zijn. Dit voorstel heeft geen betrekking op eigenrisicodragers zonder private uitvoerder. Deze werkgevers blijven VCR toepassen over de som van loon en uitkering. Dit is voor hen echter niet lastig omdat zij daarvoor geen inzicht nodig hebben in een andere loonadministratie. Daarom acht de regering het niet nodig ook voor eigenrisicodragers zonder private uitvoerder de mogelijkheid te creëren om VCR separaat toe te passen over de uitkering en separaat over het loon.

5. Effecten en administratieve lasten

Effecten voor werkgevers

Als gevolg van het wetsvoorstel is het mogelijk om de Aof-premie anders vast te stellen voor verschillende categorieën werkgevers zodat kleine werkgevers financieel tegemoet kunnen worden gekomen voor hun loondoorbetalingsverplichtingen. Hiervoor is een bedrag van € 450 miljoen afgesproken. Deze premieverlaging wordt voor € 250 miljoen gedekt uit een verhoging van de Aof-premie voor alle werkgevers (zowel kleine als (middel)grote werkgevers). Per saldo betekent dit dat de Aof-premie voor kleine werkgevers met ongeveer 1,0%-punt daalt. Voor (middel)grote werkgevers stijgt de Aof-premie met ca. 0,1%-punt. Het verschil in premie tussen kleine en (middel)grote werkgevers bedraagt dus ca. 1,1%-punt.

Als gevolg van de aanpassing van VCR hoeft de werkgever geen gegevens uit de loonadministratie meer te verstrekken aan de private uitvoerder.

Effecten voor werkenden

Voor vrijwillig verzekerden voor de WIA en WAO zal de premie met ca. 0,1%-punt toenemen. Verder heeft het wetsvoorstel geen directe effecten op werkenden.

De aanpassing van het VCR heeft geen gevolgen voor werkenden.

Effecten voor uitvoering

Bij de uitwerking van de gedifferentieerde Aof-premie is aangesloten bij de manier waarop de grootte van de werkgever wordt vastgesteld voor de Whk. Hierdoor kunnen de werkprocessen voor de vaststelling van de grootte van de werkgever voor de gedifferentieerde Aof-premie worden geïntegreerd in de bestaande werkprocessen van de Belastingdienst en UWV.

De gevolgen voor de uitvoering van de aanpassing in VCR zijn beperkt aangezien dit wetsvoorstel ziet op het wettelijk toestaan dat de private uitvoerder afzonderlijk VCR toepast over de uitkering, terwijl dit nu ook al in individuele gevallen wordt toegestaan.

Gevolgen voor private uitvoerders

Door de aanpassing in het VCR hoeft de private uitvoerder geen gegevens meer over te nemen uit de loonadministratie van de betreffende werkgever waarmee het proces van toepassen van VCR aanmerkelijk eenvoudiger wordt.

Administratieve lasten en effecten regeldruk

Voor werkgevers heeft het wetsvoorstel een beperkt effect op de administratieve lasten. Door het wetsvoorstel is een wijziging van de salarisssoftware noodzakelijk. Werkgevers moeten in hun salarisssoftware invullen welk Aof-premiepercentage zij dienen te berekenen over het loon van de verzekerde werknemer. Het af te dragen bedrag aan Aof-premie moet vermeld worden in de loonaangifte. Om dit zo helder mogelijk te maken voor werkgevers zal tegelijkertijd met de beschikking of mededeling in het kader van de Whk ook worden aangegeven of de werkgever een kleine of (middel)grote werkgever in het kader van het Aof. De werkgever weet dan welk premiepercentage hij dient af te dragen. In het geval van een uitkering draagt een werkgever altijd de premie voor (middel)grote werkgevers af.

Met de aanpassing in het VCR wordt het ook wettelijk toegestaan dat de private uitvoerder afzonderlijk VCR toepast over de uitkering. Aangezien dit nu ook in individuele gevallen al wordt toegestaan door de Belastingdienst zijn er geen structurele gevolgen voor de regeldruk.

De eenmalige kennisnemingskosten van deze wetswijziging voor werkgevers worden op € 2 miljoen geschat. Aangezien werkgevers zoveel mogelijk via de reguliere en voor hen bekende uitingen van de Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden geïnformeerd zijn de kennisnemingskosten beperkt.

6. Financiële effecten

Als gevolg van het wetsvoorstel wordt er een onderscheid aangebracht in de Aof-premie voor verschillende categorieën werkgevers. Hierdoor kunnen kleine werkgevers financieel tegemoet worden gekomen voor hun

loondoorbetalingsverplichtingen bij ziekte van werknemers. De tegemoetkoming die is afgesproken bedraagt € 450 miljoen. Deze tegemoetkoming wordt voor € 250 miljoen gedekt uit een verhoging van de Aof-premie voor alle werkgevers (zowel kleine als (middel)grote werkgevers). Per saldo leidt de gedifferentieerde Aof-premie dus tot € 200 miljoen lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Daarmee geeft het kabinet invulling aan de toezegging uit de brief Heroverweging pakket vestigingsklimaat¹³ om de werkgeverslasten op arbeid structureel met € 200 miljoen te verlagen.

Het Aof-tarief voor kleine werkgevers zal in 2021 zodanig worden vastgesteld dat deze naar inschatting € 450 miljoen minder premie-inkomsten oplevert in 2022 dan wanneer het tarief voor (middel)grote werkgevers zou zijn gehanteerd. In 2022 zal het tarief op eenzelfde wijze worden vastgesteld voor 2023. In 2023 kan voor het eerst worden vastgesteld in welke mate het budget voor 2022 is benut. Vanaf 2023 zal jaarlijks worden teruggekeken naar het gerealiseerde budgettaire beslag van de regeling. Eventuele over- of onderschrijdingen zullen gedekt worden door het tarief voor het opvolgend jaar navenant aan te passen.

Het onderdeel VCR uit het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de premie-inkomsten. De Belastingdienst staat op dit moment in individuele gevallen al toe dat VCR separaat wordt toegepast over de uitkering en separaat over het loon. Dit wordt met het wetsvoorstel ook wettelijk geborgd.

De totale uitvoeringskosten van UWV en Belastingdienst worden binnen de begroting van SZW gedekt. De uitvoeringskosten staan in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1: Uitvoeringskosten (in mln.)

	2020	2021	2022	Structureel
Uitvoeringskosten	0,02	0,64	0,92	0,92

7. Ontvangen commentaren

Het conceptwetsvoorstel met daarin de gedifferentieerde Aof-premie heeft opengestaan voor internetconsultatie en is voorgelegd aan UWV, de Belastingdienst en het Adviescollege toetsing regeldruk. Op 20 december 2018 zijn de afspraken die het kabinet heeft gemaakt met werkgevers en werknemers over het alternatieve pakket voor de regeerakkoordmaatregelen loondoorbetaling bij ziekte en WIA naar de Tweede Kamer gestuurd¹⁴. Gezien dit akkoord is er geen MKB-toets uitgevoerd op dit wetsvoorstel.

Het onderdeel over VCR heeft als separaat wetsvoorstel uitgestaan voor internetconsultatie en uitvoeringstoets en is los voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. In dat aparte wetsvoorstel was ook een aanpassing in het premiepercentage voor de Werkhervattingskas over uitkeringen opgenomen. Die aanpassing is niet opgenomen in dit wetsvoorstel. De reden daarachter is dat de bijdrage aan het gelijke speelveld van die wijziging beperkt wordt geacht terwijl er wel significante aanpassingen nodig zijn bij uitvoerders.

¹³ Kamerstukken II, 2018/19, 35 000, nr. 72.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 873.

Het wetsvoorstel heeft in februari/maart 2020 gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Het doel van het wetsvoorstel om kleine werkgevers financieel tegemoet te komen wordt ondersteund. Tegelijkertijd hebben respondenten nog wel een aantal opmerkingen gemaakt bij het wetsvoorstel.

Eén respondent vraagt zich af of het niet eenvoudiger is om voor de gedifferentieerde Aof-premie dezelfde verdeling in klein, middel en groot te hanteren als voor de Whk. De gedifferentieerde Aof-premie is uitsluitend bedoeld om kleine werkgevers financieel tegemoet te komen. Het zijn ook met name kleine werkgevers die aangeven de behoefte te hebben om ontzorgd te worden. Kleine werkgevers kunnen deze tegemoetkoming aanwenden om zich goed te verzekeren via bijvoorbeeld de MKB-verzuim-ontzorgverzekering, die het financiële risico van loondoorbetaling bij ziekte afdekt en de kleine werkgever helpt bij de verplichtingen en taken rondom loondoorbetaling bij ziekte, waarmee zij dus ook ontzorgd kunnen worden. Derhalve is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij de reeds bestaande driedeling. Daarnaast is het niet conform de afspraken die het kabinet heeft gemaakt met de werkgevers.

Eén respondent geeft aan het wetsvoorstel graag eerder ingevoerd te zien worden, namelijk per 1 januari 2021. Dit is echter uitvoeringstechnisch niet haalbaar.

Eén respondent vraagt of er waarborgen in het voorstel zitten om te voorkomen dat werkgevers zich op zullen splitsen. In het wetsvoorstel zit met het maximale verschil van 2%-punt in premie tussen kleine en (middel)grote werkgevers een waarborg om te voorkomen dat het verschil te groot wordt. Daarnaast zullen de premie-inkomsten gemonitord worden om te zien of er geen sprake is van over- of onderschrijding van het budget. In dat geval zal de premie worden aangepast.

Een tweetal respondenten stelt de vraag of er nog consequenties (moeten) zijn voor kleine werkgevers die geen arbodienstverlening afnemen en/of geen MKB verzuim-ontzorgverzekering afnemen. Er zijn in dat geval geen consequenties. De lagere premie voor kleine werkgevers is ongeclausuleerd. Kleine werkgevers kunnen de financiële tegemoetkoming die ze hierdoor krijgen wel gebruiken om zich goed te verzekeren, bijvoorbeeld met de MKB verzuim-ontzorgverzekering.

Tot slot stelt één respondent vragen over de opbouw en vaststelling van het WMO-tarief. De respondent vraagt zich af of voor de vaststelling van de WMO-tarieven door de wijziging een onderscheid moet worden gemaakt tussen grote en kleine aanbieders van zorg, omdat er een kostenverschil ontstaat tussen kleine en grote aanbieders. De regering acht dit niet noodzakelijk. Het wetsvoorstel is juist bedoeld om kostenverschillen die nu bestaan tussen kleine en grote werkgevers te verkleinen. Kleine werkgevers staan voor dezelfde verplichtingen en kosten als grote werkgevers, maar in de praktijk zien grote werkgevers meer mogelijkheden om aan de verplichtingen te voldoen. Kleine werkgevers hebben meestal weinig ervaring met ziekteverzuim en weten daardoor minder goed wat er van hen verwacht wordt. Zij zullen vaker genoodzaakt zijn om een verzekering af te sluiten en zich te laten bijstaan bij het invullen van hun re-integratieverplichtingen. De (financiële) verplichtingen drukken dan ook zwaarder op kleine werkgevers dan op grote werkgevers.

Private uitvoerders hebben positief gereageerd op het wetsvoorstel. Een tweetal andere partijen vraagt zich wel af waarom de mogelijkheid om VCR los toe te passen over uitkeringen (en dus niet samen te tellen met loon) niet geldt voor eigenrisicodragers in eigen beheer. De reden daarachter is dat zij geen inzicht nodig hebben in een andere loonadministratie en het separaat toepassen van VCR over uitkering en loon geen financieel voordeel biedt. Daarom acht de regering het niet nodig ook voor eigenrisicodragers zonder private uitvoerder de mogelijkheid te creëren om VCR separaat toe te passen over de uitkering en het loon.

Uitvoeringstoetsen UWV en Belastingdienst op de gedifferentieerde Aof-premie

UWV en Belastingdienst gaven aan dat de maatregel complex is, maar uitvoerbaar en handhaafbaar per 1 januari 2022¹⁵. UWV heeft daarbij een aantal uitgangspunten gesteld. Ten eerste het benutten van de huidige interface van de Whk. Als er voor de gedifferentieerde Aof-premie niet kan worden aangesloten op de systemen die gebruikt worden voor de premie van de Whk is het voorstel niet uitvoerbaar per 1 januari 2022 voor UWV. Daarnaast heeft UWV aangegeven dat het gewenst is om de loonaangifte aan te passen, om de Aof-premie te kunnen narekenen en die voor kleine werkgevers en voor (middel)grote werkgevers apart te kunnen verantwoorden. De loonaangifte zal dan ook worden aangepast. De specificaties voor de loonaangifte moeten eind 2020 duidelijk zijn. Met de uitvoerders zijn acties in gang gezet om aan bovenstaande uitgangspunten te voldoen.

De Belastingdienst geeft aan dat invoering van het voorstel afhankelijk is van de tijdige realisatie van een drietal andere projecten. Allereerst is er vernieuwing noodzakelijk van een applicatie om monitoring van het budget mogelijk te maken. De planning is dat dit eind dit jaar gebeurt, dus (ruim) voor de beoogde invoering van de premiedifferentiatie Aof. Ten tweede is wettelijke verankering van het begrip inkomstenverhouding noodzakelijk. Dit wordt voorzien per 1 januari 2022. Ten derde heeft de Belastingdienst inzicht nodig in de berekening van de premielonen in het geval van overgang van onderneming. Dit gebeurt door aanscherpingen voor de «melding overgang van onderneming». Deze aanscherpingen worden onderzocht en ingepland voor implementatie.

Omdat de grootte-indeling van werkgevers van groter financieel belang wordt, verwacht de Belastingdienst een toename van het aantal bezwaar en beroepszaken tegen deze indeling. Daarnaast geeft de Belastingdienst aan dat het voor kleine werkgevers ingewikkeld is dat zij een andere premie over de uitkering moeten afdragen dan over het loon. Voor werkgevers die een uitkering uitbetalen op grond van de werknemersverzekeringen geldt een vast premiepercentage, namelijk dat voor (middel)grote werkgevers. In het overgrote deel van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsgevallen bij kleine werkgevers keert UWV de uitkering uit en heeft dit onderscheid geen gevolgen. De meeste betalingen van uitkeringen door werkgevers vinden plaats bij grote werkgevers. Om deze reden is er voor gekozen om over de uitkering altijd het premiepercentage voor (middel)grote werkgevers te heffen.

¹⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De aanpassing in het VCR is uitvoerbaar bevonden door UWV en Belastingdienst waarbij de Belastingdienst het voor de uitvoering van groot belang heeft geacht dat de verankering van het begrip inkomstenverhouding heeft plaatsgevonden¹⁶. Deze randvoorwaarde is ook gesteld voor de gedifferentieerde Aof-premie.

Toets ATR op de gedifferentieerde Aof-premie

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft een advies uitgebracht over de gevolgen voor de regeldruk van het conceptwetsvoorstel¹⁷. ATR heeft daarbij gekeken naar nut en noodzaak, het bestaan van minder belastende alternatieven, een werkbare uitvoeringswijze en de volledigheid en juistheid van de in beeld gebrachte gevolgen voor de regeldruk. De ATR heeft over het voorstel aangegeven de beschrijving toereikend te vinden en de maatregel werkbaar te vinden.

Toets ATR op de aanpassing VCR

Het ATR heeft ook naar het conceptwetsvoorstel VCR gekeken en deelt de conclusies met betrekking tot de administratieve lasten.

II. Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging Wet financiering sociale verzekeringen

Onderdeel A (artikel 17, derde lid)

In artikel 17, derde lid, van de Wfsv wordt een facultatieve uitzondering toegevoegd op de hoofdregel dat de door de werkgever te betalen premies voor de werknemersverzekeringen berekend moeten worden over zowel loon uit tegenwoordige dienstbetrekking als over door de werkgever te betalen uitkeringen. Indien de werkgever eigenrisicodragers is voor de Ziektewet en/of de Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) en de betaling van de uitkeringen op grond dit eigenrisicodragerschap is uitbesteed aan een derde partij, mogen deze premies apart worden berekend over deze uitkeringen, zonder dat daarbij door die derde partij rekening hoeft te worden gehouden met premiebetalingen over andere looncomponenten. In dat geval wordt deze afwijkende wijze van premieberekening per heel kalenderjaar toegepast. Voor een uitgebreidere uitleg wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemene deel van deze memorie. Een overeenkomstige wijziging wordt aangebracht in artikel 42, vijfde lid, van de Zorgverzekeringswet, dat betrekking heeft op de berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. De keuze die wordt gemaakt voor de berekeningswijze in artikel 17, derde lid, van de Wfsv is daarbij tevens bepalend voor de wijze van berekening van de inkomensafhankelijke bijdrage.

Onderdelen B en C (artikelen 33 en 34)

In artikel 33 Wfsv is neergelegd welke financiële middelen ter dekking dienen voor de uitgaven die ten laste van het Aof komen. In het eerste lid is één van deze financiële middelen de basispremie, bedoeld in artikel 36 Wfsv, benoemd. In artikel 34 Wfsv wordt, onder andere, bepaald welke premies de werkgever in de zin van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) verschuldigd is. In het eerste lid is bepaald

¹⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dat er een basispremie (voor het Aof) en een gedifferentieerde premie (voor de Whk) verschuldigd is. De basispremie bedoeld in artikel 36 Wfsv wordt vervangen door een gedifferentieerde premie voor het Aof. Artikelen 33 en 34 worden in overeenstemming gebracht met deze verandering, waarbij in artikel 34, eerste lid, het onderscheid tussen de gedifferentieerde premie voor de Whk en de gedifferentieerde premie voor het Aof wordt geëxpliciteerd.

Onderdeel D (artikel 36)

In het huidige artikel 36 Wfsv wordt bepaald dat voor de basispremie een op grond van een bij ministeriële regeling te bepalen percentage, dat voor alle takken van bedrijf en beroep gelijk is, berekend wordt. Dit percentage wordt geheven over het loon bedoeld in Hoofdstuk 3, paragraaf 1, Wfsv. Jaarlijks stelt de Minister van SZW dit percentage vast. Artikel 36 wordt opnieuw vastgesteld zodat een gedifferentieerde premie, naar grootte van werkgevers, mogelijk wordt.

Opgemerkt wordt dat er op grond van artikel 1.10 Wet kinderopvang tevens een opslag wordt geheven op de premie voor het Aof ter dekking van de kinderopvangtoeslag. Deze opslag bedraagt een bij ministeriële regeling te bepalen percentage. Deze systematiek blijft onveranderd. De opslag op grond van artikel 1.10 Wet kinderopvang blijft voor alle werkgevers gelijk.

Eerste lid

In het eerste lid wordt vastgelegd dat er twee percentages voor de premie voor het Aof gelden: een laag percentage voor kleine werkgevers en een hoog percentage voor overige werkgevers. Het lage en hoge percentage wordt, net als nu het geval is, bij ministeriële regeling vastgesteld.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid wordt voorgesteld dat bij algemene maatregel van bestuur geregeld wordt welke werkgevers voor de toepassing van dit artikel als een kleine werkgever worden aangemerkt. De wijze waarop voor de gedifferentieerde Aof-premie onderscheid wordt gemaakt tussen werkgevers naar grootte zal in een nieuw aan Hoofdstuk 2 Besluit Wfsv toe te voegen paragraaf 4 neergelegd worden. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting uiteengezet zal daarbij – in het kader van de beperking van de administratieve lasten – voor kleine werkgevers voor de gedifferentieerde Aof-premie dezelfde grens gehanteerd worden als voor kleine werkgevers voor de Whk-premie zoals vastgelegd in artikel 2.5, eerste lid, onderdeel a, Besluit Wfsv, met dien verstande dat beoogd is dat bij de inwerkingtreding van deze wet de grens van kleine werkgevers verhoogd wordt naar 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer. Voor zowel de gedifferentieerde Aof-premie als de Whk-premie zal aldus de grens van 25 maal het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer relevant zijn. Middelgrote en grote werkgevers voor de Whk zullen overige werkgevers voor de Aof-premie zijn.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen tevens aanvullende criteria gesteld worden voor het bepalen of een werkgever een kleine werkgever is. Daarvan zal bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden in geval van overgang van onderneming of in geval van een startende werkgever.

Derde lid

Voor de vaststelling van de gedifferentieerde premie voor het Aof is de sector waarin de werkgever is ingedeeld niet relevant. Hierop wordt in het

tweede lid, in lijn met artikel 38, derde lid, tweede zin, Wfsv een uitzondering gemaakt voor werkgevers die op grond van artikel 96 of 97 Wfsv zijn aangesloten bij verschillende sectoren. Zij worden voor elk bedrijfsonderdeel dat in een afzonderlijke sector werkzaam is, als afzonderlijke werkgever behandeld, waardoor per afzonderlijk onderdeel wordt bepaald of de werkgever een kleine of overige werkgever is. Daarmee kunnen dus verschillende percentages gelden per bedrijfsonderdeel. Voor de onderbouwing voor deze uitzondering wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

De bovenbedoelde uitzondering ziet allereerst op werkgevers die reeds in meerdere sectoren zijn ingedeeld. Op grond van artikel 97, derde lid, Wfsv worden aanvragen niet meer in behandeling genomen indien deze zijn ingediend op of na 29 juni 2018, 17.00 uur. Daarnaast ziet deze uitzondering op werkgevers die deels in de uitzendsector ingedeeld zijn. Op grond van artikel 96, derde lid, Wfsv is in de Regeling Wfsv, artikel 5.2 en bijlage 1, onder 52 (sector uitzendbedrijven), namelijk bepaald dat uitzendbedrijven onder in de bijlage genoemde voorwaarden in meerdere sectoren kunnen worden ingedeeld.

Vierde lid

Over een uitkering of toeslag kan Aof-premie verschuldigd zijn indien zij loon zijn in de zin van artikel 16 Wfsv is. Thans geldt een gelijk percentage Aof-premie voor alle vormen van loon. Met de differentiatie van de Aof-premie ligt de vraag voor welk premiepercentage over uitkeringen verschuldigd is, gelijk artikel 38a Wfsv dat de vervangende premie voor de Whk regelt. In het vierde lid wordt geregeld dat over een uitkering of toeslag en loon uit een dienstbetrekking op grond van de Wet sociale werkvoorziening het percentage dat voor middelgrote en grote werkgevers geldt verschuldigd is. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt of de werkgever de uitkering namens UWV of in de hoedanigheid van eigenrisicodragers betaalt.

Onderdelen E en F (artikel 75 en 76a)

De premie voor de vrijwillige verzekering voor de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet WIA is op grond van respectievelijk de artikelen 75, tweede lid, en artikel 76a, tweede lid, gemaximaliseerd op het percentage dat voor de basispremie wordt gesteld. Met de voorgestelde wijzigingen wordt de premie voor de vrijwillige verzekering voor de WAO en Wet WIA gemaximaliseerd op grond van het hoogste percentage dat in het kader van de gedifferentieerde Aof-premie door de Minister van SZW op grond van het nieuwe artikel 36, tweede lid, zal vaststellen.

Artikel II. Wijziging Zorgverzekeringswet

De wijziging van artikel 42, vijfde lid, van de Zorgverzekeringswet wordt toegelicht in de toelichting op artikel I, onderdeel A.

Artikel III. Inwerkingtreding

Deze wet treedt bij koninklijk besluit in werking. Voorgenomen inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2022.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees