

Advies aan de Commissie Regulering van werk

Aanbevelingen voor een goed functionerend toekomstig stelsel voor sociale zekerheid

De Nederlandse arbeidsmarkt ondergaat de laatste decennia snelle en ingrijpende veranderingen. Het kabinet vraagt zich af of onze wet- en regelgeving nog optimaal aansluit bij de bestaande uitdagingen en de behoeften. Sinds november 2018 buigt u zich als onafhankelijke [Commissie Regulering van werk](#) over dit vraagstuk. Op 20 juni 2019 resulteerde dit in een eerste [discussienota](#) met tien stellingen. De inrichting van ons sociale stelsel voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid speelt hierin een belangrijke rol. Uw commissie signaleert een nieuwe “sociale kwestie” en een dreigende tweedeling in de maatschappij, waar de regulering van arbeid in belangrijke mate aan bijdraagt.

Het [Platform Private Uitvoerders Sociale Zekerheid \(PPUSZ\)](#) onderschrijft het belang van een goed functionerend sociaal stelsel voor een evenwichtige arbeidsmarkt en samenleving. Wij gaan daarom graag in op de uitnodiging van uw commissie om een bijdrage te leveren aan de discussie over optimale inrichting van het Nederlandse sociale stelsel in de toekomst.

Visie PPUSZ op huidig stelsel voor sociale zekerheid: behoud de voordelen, corrigeer op onderdelen

De discussienota stelt het zekerstellen van de waarde van werk centraal. Regels rond werk hebben tot doel sociale, economische en maatschappelijke doelen op dit terrein te bereiken, aldus de commissie (stelling 1). Vertalen we dit naar de sociale zekerheid, dan staat vast dat Nederland op dit terrein een unieke vorm heeft gevonden om de waarde van werk zeker te stellen. Nergens anders in Europa is de betrokkenheid van werkgevers en private uitvoerders en verzekeraars bij het sociale stelsel zo groot als in ons land.

Ons stelsel vraagt om verfijning, niet om herziening

Het PPUSZ adviseert de commissie om het unieke Nederlandse stelsel van de sociale zekerheid met zijn grote voordelen zoveel mogelijk intact te laten. Een analyse van de sterkten en zwakten van het bestaande stelsel toont aan dat complete herziening niet alleen onnodig, maar zelfs ongewenst is (zie schema). Het huidige hybride stelsel heeft bewezen dat werkgevers die direct financieel verantwoordelijk zijn voor hun werknemers meer investeren in (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers. Werkgevers spannen zich, vanwege de financiële prikkel, bijvoorbeeld in om mobiliteit en re-integratie onder hun werknemers te bevorderen. Als gevolg hiervan is het verzuim in Nederland gedaald ten opzichte van de situatie voor de komst van het hybride stelsel. Een ander positief effect van het huidige stelsel is dat werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn ook gedeeltelijk aan het werk blijven; ook dit zorgt voor bevordering van de mobiliteit. Het stelsel is de afgelopen jaren op verschillende punten verbeterd en de praktijk leert dat het creëren van evenwichtigheid tijd kost. Uitgaande van de wijze waarop de huidige arbeidsmarkt is vormgegeven zal een volledige herziening van het sociale zekerheidstelsel niet in het belang van werkgever en werknemer zijn.

De aanwezige voordelen zijn essentieel voor de effectiviteit en verdienen voortzetting. De gebreken zijn onevenwichtigheden en knelpunten op specifieke onderdelen. Deze vragen om correctie.

Plus en min:

Sterke en zwakke punten van het Nederlandse sociale stelsel

<p>+ Focus op werk: een goed functionerend sociaal stelsel houdt mensen zoveel mogelijk aan het werk. Dit biedt op de lange termijn altijd de beste garantie voor noodzakelijke persoonlijke ontwikkeling en een goed inkomen.</p>	<p>- Beperkte mobiliteit: er zijn onvoldoende prikkels en waarborgen om waar nodig tijdig en veilig naar ander werk om te zien. Te veel mensen komen aan de kant te staan, krijgen pas na WIA-instroom een tweedespoortraject of 'halen hun pensioen niet'.</p>
<p>+ Grote betrokkenheid werkgevers: om mensen aan het werk te houden zijn werkgevers nodig. Zij kunnen als enigen daadwerkelijk loonwaarde scheppen (bij werknemers) of een opdracht verstrekken (bij zzp'ers).</p>	<p>- Dragvlak onder druk: werkgevers ervaren te grote verantwoordelijkheid en regeldruk en daarmee ook hoge kosten. Dit leidt tot ontwijkend gedrag en contractvormen die het stelsel ondergraven en de samenleving uit balans brengen. In samenhang hiermee ontstaat ook een steeds grotere groep werkenden die geen aansluiting heeft op het sociaal stelsel.</p>
<p>+ Publiek-private concurrentie: publieke instellingen en marktpartijen houden niet alleen elkaar, maar ook de overheid scherp. De focus ligt op efficiëntie en een gelijk speelveld, onevenwichtigheden worden snel gesignaleerd.</p>	<p>- Ongelijke of afwezige concurrentie: bij ziekte en arbeidsongeschiktheid is UWV zowel concurrent als beoordelaar van private uitvoerders. Bij de WW ontbreekt voor werkgevers de vrijheid om te kiezen tussen publieke en private uitvoering.</p>

Arbeidsmarkt van de toekomst: blijvende verhouding tussen werkgever, werknemer en flexwerker

Het PPUSZ en de bij het platform aangesloten leden streven ernaar de duurzame inzetbaarheid en effectieve re-integratie van (zieke) werknemers te bevorderen. Het PPUSZ is van mening dat dit uitgangspunt ook altijd leidend zou moeten zijn bij het opstellen of aanpassen van wet- en regelgeving, nu en in de toekomst. Het PPUSZ focust zich met name op de relatie tussen werkgever en werknemer/flexwerker en meent dat deze relatie van groot belang is (o.a. voor betrokkenheid bij en groei van een bedrijf), en ook op de toekomstige arbeidsmarkt zal blijven bestaan. Mogelijk is daarbij sprake van een gewijzigde invulling van de onderlinge rechten en plichten ten aanzien van onder andere duurzame inzetbaarheid en (preventie van en re-integratie bij) arbeidsongeschiktheid. In die situatie is het van groot belang de mobiliteit tussen werkgever, werknemer en flexwerker (waar private uitvoerders bij uitstek in gespecialiseerd zijn) te bevorderen om zo de duurzame inzetbaarheid te vergroten. Tegen die achtergrond geven wij graag onze visie op - en doen wij een aantal aanbevelingen voor - het (toekomstige) stelsel voor sociale zekerheid.

Vijf aanbevelingen voor de sociale zekerheid

In haar discussienota heeft de commissie doelen, denkrichtingen en stellingen opgenomen die bedoeld zijn om de discussie richting en diepgang te geven. Niet al deze elementen bevinden zich op het gebied van de sociale zekerheid. Als private uitvoerders op dit specifieke terrein focussen wij vanzelfsprekend op de onderdelen waarbij dit wel het geval is.

Het PPUSZ doet de volgende vijf aanbevelingen om het sociale zekerheidsstelsel, in het licht van de veranderende arbeidsmarkt, meer toekomstbestendig te maken.

1. Verklein voor alle betrokkenen de mobiliteitsrisico's
2. Geef werkgever en werknemer eerder duidelijkheid bij ziekte
3. Investeer in wendbaarheid, maak eigenrisicodragen WW mogelijk
4. Trek de re-integratieverplichtingen voor publiek en privaat verzekerde werkgevers in de Ziektewet gelijk
5. Scheid uitvoering en toetsing van de re-integratie

Deze aanbevelingen zien toe op de volgende drie terreinen op het gebied van sociale zekerheid en worden hieronder nader toegelicht:

- A. Inkomensbescherming
- B. Participatie en de invulling van goed werkgeverschap
- C. Uitlegbare regels bij de invulling van goed werkgeverschap

A. Over inkomensbescherming:

Bevorder mobiliteit vóór de instroom een feit is

Aanbeveling 1: Verklein voor alle betrokkenen de mobiliteitsrisico's

Zorg dat een zieke werknemer zo min mogelijk zekerheden hoeft op te geven als hij de stap naar (ander) werk of een andere werkgever zet. Voorkom dat de met de ziekte samenhangende financiële verplichtingen en risico's eenzijdig bij de oude of de nieuwe werkgever liggen.

Aanbeveling 2: Geef werkgever en werknemer eerder duidelijkheid bij ziekte

Laat de eerstejaarsevaluatie voorafgaan door een onafhankelijke eerstejaarskeuring waarin de mogelijkheden om te werken centraal staan. Maak de keuringsuitkomst bindend voor beide partijen, inclusief de verplichting om zich naar vermogen in te spannen voor een succesvol vervolg buiten de eigen organisatie als de uitkomst dit aangeeft.

De commissie stelt terecht vast dat de regels rond werk moeten zorgen voor een breed, universeel fundament voor inkomensbescherming. En dat adequate inkomensbescherming tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en een gebrek aan aanpassingsvermogen geen optie of privilege is, maar een recht én plicht voor alle werkenden en werkgevendenden (stelling 3).

Universeel fundament: door actieve begeleiding zoveel mogelijk re-integratie in reguliere arbeid

Het PPUSZ meent dat bij de vormgeving van een evt. universeel fundament bewerkstelligd moet worden dat een ieder die een beroep doet op dat fundament actief wordt begeleid om zijn restverdien capaciteit en arbeidsvermogen te maximaliseren. De ervaring van private uitvoerders leert dat d.m.v. actieve begeleiding loonwaarde kan worden gecreëerd. Loonwaarde betekent economische waarde op de arbeidsmarkt, waarmee mensen kunnen - en bij voorkeur moeten - worden ingezet in het reguliere arbeidsproces.

Private uitvoerders en re-integratiebedrijven kunnen hierin een belangrijke rol vervullen, enerzijds als experts op het gebied van actieve begeleiding en anderzijds als matchmakers. Beide partijen hebben immers goed zicht op een netwerk van werkgevers waarbinnen werk beschikbaar is en anderzijds op het profiel en de beschikbaarheid van deze werkenden. Deze aanbeveling is mede gebaseerd op de goede ervaringen van private uitvoerders met re-integratie in het eerste spoor, waarin bovengenoemde inspanningen centraal staan.

Passend betaald werk is de beste sociale zekerheid

Als private uitvoerders weten wij uit ervaring dat mobiliteit de sleutel is tot optimale inkomensbescherming. Passend betaald werk hebben is altijd de beste sociale zekerheid. Een goed functionerend sociaal stelsel is er daarom vóór alles op gericht om mensen met al hun mogelijkheden en beperkingen zoveel mogelijk aan het werk te houden. Kan dat niet binnen de eigen functie of bij de eigen werkgever, dan is het cruciaal om dit tijdig te onderkennen en andere oplossingen te zoeken. Om met de commissie te spreken: persoonlijke ontwikkeling en scholing ten behoeve van een duurzame inzetbaarheid horen vanzelfsprekend en niet vrijblijvend te zijn (stelling 5). En zonder interne flexibiliteit wordt externe flexibiliteit opgeroepen (stelling 7).

Er zijn onvoldoende prikkels en waarborgen

Er zijn duidelijke signalen dat er op dit terrein nog winst te boeken is. Te veel mensen komen bij organisatieverandering aan de kant te staan, krijgen pas na WIA-instroom een tweedespoortraject of 'halen hun pensioen niet'. De conclusie moet zijn dat het huidige stelsel onvoldoende prikkels en waarborgen bevat om waar nodig tijdig en veilig naar ander werk om te zien. Met als gevolg onnodige instroom in de sociale zekerheid en vergroting van de afstand tot de arbeidsmarkt. De commissie oppert dat individuele ontwikkelingsbudgetten perspectiefvol zijn. In aanvulling hierop zien wij bij ziekte van werknemers mogelijkheden om mobiliteit te bevorderen vóór het tot instroom in de sociale zekerheid komt.

B. Over participatie en goed werkgeverschap:

Bied werkgevers de kans verantwoordelijkheid te nemen voor de WW

Aanbeveling 3: Investeer in wendbaarheid, maak eigenrisicodragen WW mogelijk

Bied werkgevers de keuze: publiek verzekeren en de vanaf 2020 geldende hoge WW-premie voor flexwerk betalen, óf eigenrisicodragers worden voor de WW en zelf de uitkering en de re-integratie bekostigen. Op die manier stimuleert de sociale zekerheid juist werkgevers die veel van flexibele constructies gebruikmaken om daarbinnen de werkzekerheid te vergroten. Dit zou een geweldige investering betekenen in de wendbaarheid van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt, zonder dat het de overheid iets kost.

(Meer) werk moet altijd lonen, ook ten opzichte van een uitkering, schrijft de commissie in een pleidooi voor stimulering van volwaardige participatie op de arbeidsmarkt (stelling 8). De meeste belanghebbenden zullen hierin een oproep lezen die betrekking heeft op de inkomenspositie van werknemers. Met het oog op een goed functionerende arbeidsmarkt, ook voor de toekomst, vinden wij een ruimere lezing essentieel: ook voor werkgevers moet werk altijd (kunnen) lonen. Zij moeten de optie hebben om hun kosten te beheersen door zélf verantwoordelijkheid te nemen voor het aan het werk houden van werknemers. Ongeacht de vraag of dit binnen of buiten hun eigen organisatie gebeurt.

Een hogere premie maakt resterend flexwerk niet zekerder

Op dit moment is deze optie er niet. De meeste werkgevers zijn verplicht publiek verzekerd voor de WW; werkgevers in de sector Overheid & Onderwijs zijn verplicht eigenrisicodrager. Het kabinet heeft geen plannen om dit te veranderen. Wel prikkelt het werkgevers vanaf 2020 via de WW-premie om zoveel mogelijk vaste contracten te geven. Een aanpak die de commissie omarmt: externe flexibiliteit hoort volgens haar een (hogere) prijs te hebben. Met die gedachte is niets mis, maar een hogere premie stimuleert werkgevers niet om resterend flexibel werk zekerder te maken. Terwijl de commissie signaleert dat flexibele arbeid van belang blijft als de aard van de werkzaamheden daarom vraagt. Wij willen hieraan toevoegen dat flexibel werk juist voor de kwetsbaarste groepen op de arbeidsmarkt vaak een cruciale eerste stap is om (weer) aan het werk te komen.

Preventie is de beste weg naar volwaardige participatie

Introductie van eigenrisicodragerschap voor de WW zou wél een krachtige impuls zijn voor volwaardige participatie en goed werkgeverschap. Werkgevers die zélf de verantwoordelijkheid nemen, blijven betrokken bij de met werkloosheid bedreigde werknemer. Dit beperkt de afstand tot de arbeidsmarkt tot een minimum en verhoogt de kans op het voorkomen of snel oplossen van werkloosheid tot een maximum. Preventie – voorkomen dat mensen aan de kant komen te staan – is altijd de beste weg naar volwaardige participatie. Zo bezien is eigenrisicodragerschap de ultieme vorm van het daadwerkelijk invullen van goed werkgeverschap (stelling 10).

C. Over uitlegbare regels en goed werkgeverschap:

Bevorder een gelijk speelveld, in het belang van alle partijen

Aanbeveling 4: Trek de re-integratieverplichtingen in de Ziektewet gelijk

Verplicht UWV om de mogelijkheden in het eerste spoor te verkennen. Zorg dat de kortste weg naar re-integratie voor álle zieke (ex-) werknemers openstaat, ongeacht de verzekeringskeuze van hun (ex-) werkgevers.

Aanbeveling 5: Scheid uitvoering en toetsing van de re-integratie

Maak zo snel mogelijk een einde aan de onwenselijke situatie dat UWV optreedt als slager die zijn eigen vlees keurt. Richt een onafhankelijk keurings- en toetsingsinstituut in dat volledig gescheiden opereert van iedere uitvoering.

Burgers moeten kunnen begrijpen wat hun rechten en plichten zijn. En regels rond werk moeten robuust, uitlegbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, schrijft de commissie (stelling 10). Het PPUSZ constateert in algemene zin dat bovenstaande stelling onvoldoende van toepassing is op werkgevers, met name zij die eigenrisicodrager zijn of willen worden. In het huidige stelsel is bijvoorbeeld onvoldoende inzichtelijk welke (re-integratie) verplichtingen een eigenrisicodrager heeft. Het UWV verstrekt geen informatie over deze verplichtingen, maar legt wel loonsancties op indien er naar haar oordeel onvoldoende inspanning is gepleegd.

Er bestaan binnen de sociale zekerheid bovendien al geruime tijd twee discrepanties die botsen met deze eisen:

- UWV treedt bij ziekte en arbeidsongeschiktheid tegelijkertijd op als uitvoerder en als toezichthouder op de gehele hybride markt.
- Binnen de Ziektewet vindt uiteenlopende behandeling plaats van (ex-) werknemers van privaat en publiek verzekerde werkgevers.

Samen leiden deze beide discrepanties er in de praktijk toe dat UWV loonsancties aan zijn feitelijke concurrenten oplegt voor eisen die het verzuimt aan zichzelf te stellen. Dat is om te beginnen onrechtvaardig ten opzichte van eigenrisicodragers en hun evt. private uitvoerders. Maar belangrijker nog is dat het publiek verzekerde (ex-) werknemers op achterstand plaatst bij de mogelijkheden om volwaardig te participeren op de arbeidsmarkt en het de drempel voor werkgevers verhoogt om eigenrisicodrager te worden.

De huidige regels zetten publiek verzekerden op achterstand

Eigenrisicodragers voor de Ziektewet zijn verplicht om een zieke (ex-) werknemer waar mogelijk binnen de eigen organisatie aan de slag te helpen ('spoor 1'). UWV zet als publieke uitvoerder juist louter in op werk bij een andere werkgever ('spoor 2'). Dit komt neer op forse en niet uit te leggen benadeling van de (ex-) werknemers in kwestie. Er is geen enkele reden waarom UWV niet naar mogelijkheden bij de (ex-) werkgever zou kunnen informeren. Als private uitvoerders hebben wij de ervaring dat dit vaak de kortste en snelste weg is naar re-integratie. Zeker als de (ex-) werkgever hierbij heldere en betrouwbare informatie krijgt over werkzaamheden die de (ex-) werknemer met zijn beperkingen wél kan uitvoeren. Deze informatie verzamelen is nota bene een kerntaak van UWV.

Loonsancties zijn geen effectieve prikkels

Aan eigenrisicodragers voor de Ziektewet is deze situatie al evenmin uit te leggen. UWV treedt niet alleen op als een slager die zijn eigen vlees keurt; het meet ook nog eens met twee maten. De werkgevers in kwestie ervaren dit als zeer onrechtvaardig. In de praktijk kan een eigenrisicodrager zelfs op straffe van een loonsanctie verplicht zijn de zieke (ex-) werknemer een vast contract aan te bieden. De wet beperkt immers de ruimte voor opeenvolgende tijdelijke contracten. Hier komt nog bij dat eigenrisicodragers vanuit kosten oogpunt altijd zullen toetsen of re-integratie van een zieke (ex-) werknemer binnen de eigen organisatie mogelijk is. Een loonsanctie voegt op dit punt dus helemaal geen zinvolle prikkel toe.

Vervolg

Het PPUSZ gaat graag met de Commissie Regulering van werk in gesprek om een persoonlijke toelichting te geven op bovenstaande aanbevelingen en de brede visie van het platform op de toekomst van (uitvoering van) de sociale zekerheid in Nederland.

Over het PPUSZ

Het Platform Private Uitvoerders Sociale Zekerheid (PPUSZ) heeft tot doel de belangen te behartigen van de private uitvoerders van de Nederlandse sociale zekerheid. De leden analyseren gezamenlijk uitvoeringsvraagstukken om de rol en positie van private uitvoering optimaal te adresseren en namens de branche afspraken te kunnen maken met verschillende stakeholders.

De belangenbehartiging focust in de eerste plaats op de behoeften en wensen van de eigenrisicodrager voor en namens wie de Private Uitvoerder optreedt. Daarnaast streeft het PPUSZ nadrukkelijk naar bevordering van de duurzame inzetbaarheid van de door werkgevers aan haar leden toevertrouwde (ex-) werknemers.

www.ppusz.nl

info@ppusz.nl