

Vergaderjaar 2013–2014

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 514

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2014

Bijgaand treft u het rapport aan van een onderzoek dat door AStri in samenwerking met Epsilon Research is uitgevoerd naar de praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Eind 2012 is de opdracht verstrekt voor dit onderzoek en het onderzoeksrapport is recent opgeleverd¹.

De aanleiding voor het onderzoek was dat, hoewel een en ander bekend is over de polisvoorwaarden van bovenwettelijke cao-aanvullingen, er geen zicht bestaat op de uitvoering, kosten en effecten van deze aanvullingen. Voor het onderzoek zijn CBS-data gekoppeld aan cao-gegevens, is een enquête gehouden onder werkgevers en gesproken met een aantal experts die betrokken zijn bij de uitvoering van bovenwettelijke cao-aanvullingen. Eerder is naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie in de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid (Kamerstuk 33 818, nr. 7) aangegeven dat dit onderzoek werd verricht. Hierna beschrijf ik de belangrijkste bevindingen en conclusies die ik aan het onderzoek verbind.

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Aanwezigheid en bekendheid van bovenwettelijke cao-aanvullingen

Ten behoeve van het onderzoek zijn door het ministerie van SZW gegevens verzameld over de 100 grootste (naar aantal werknemers) bedrijfstak- en ondernemings-cao's. In alle onderzochte cao's is afgesproken dat de werkgever bij ziekte meer doorbetaalt dan de wettelijk verplichte 70% van het loon. Voorts bevatten 61 van de onderzochte cao's afspraken over een bovenwettelijke aanvulling op een WIA-uitkering. Tot slot wordt op basis van 38 van de onderzochte cao's een bovenwettelijke aanvulling op de WW-uitkering verstrekt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Uit de onder werkgevers gehouden enquête blijkt dat veel werkgevers, vooral in het midden en kleinbedrijf, niet op de hoogte zijn van het feit dat in «hun» cao afspraken zijn gemaakt over bovenwettelijke aanvullingen. Voornoemde enquête is gehouden onder werkgevers die allemaal vallen onder een cao met een bovenwettelijke aanvulling. Een kleine meerderheid (gewogen naar organisatiegrootte), te weten 57,8%, was zich van dergelijke afspraken bewust. De onderzoekers concluderen op grond daarvan dat het weinig aannemelijk is dat werkgevers hun gedrag laten leiden door bovenwettelijke aanvullingen.

Bovenwettelijke cao-aanvullingen bij ziekte

Uitzendkrachten die werkzaam zijn op basis van een uitzendbeding hebben bij ziekte aanspraak op een ZW-uitkering van 70% van het dagloon. Op basis van de voor hen geldende ABU- of NBBU-cao hebben zij daarnaast aanspraak op een bovenwettelijke aanvulling. De ABU-cao verstrekt een aanvulling tot 91% van het dagloon gedurende het eerste ziektejaar en een aanvulling tot 80% gedurende het tweede ziektejaar. Op grond van de NBBU-cao wordt alleen gedurende het eerste ziektejaar een aanvulling tot 90% van het dagloon verstrekt. Het uitgekeerde bedrag aan bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte van uitzendkrachten bedroeg in 2011 ongeveer € 40 miljoen. Dit is 23,1% van het totaal uitgekeerde bedrag (ZW-uitkering plus bovenwettelijke aanvulling).

Werknemers in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking hebben bij ziekte gedurende 104 weken aanspraak op doorbetaling van 70% van hun loon. Daarbij geldt een maximum en een minimum. De werkgever hoeft niet meer door te betalen dan 70% van het maximumdagloon en dient gedurende het eerste ziektejaar ten minste het wettelijk minimumloon door te betalen. Voorts is van belang dat een werkgever kan bedingen dat hij over de eerste of de eerste twee ziekte-dagen geen loon hoeft door te betalen (wachtdagen).

Bij de cao-aanvullingen op de wettelijke loondoorbetaling bij ziekte zijn diverse modaliteiten zichtbaar: 100% gedurende het eerste en 70% gedurende het tweede jaar; 100% gedurende het eerste half jaar, 90% gedurende het tweede half jaar (dus gemiddeld 95% gedurende het eerste jaar) en 75% gedurende het tweede jaar; 100% gedurende het eerste half jaar en 90% gedurende het daaropvolgende anderhalf jaar (dus gemiddeld 95% gedurende het eerste jaar). Het uitgekeerde bedrag aan bovenwettelijke aanvullingen in het eerste ziektejaar bedroeg in 2011 iets minder dan € 3 miljard. Dit is 29,1% van het totaal uitgekeerde bedrag (wettelijke plus bovenwettelijke loondoorbetaling) aan zieke werknemers. De verhouding tussen het wettelijke en bovenwettelijke deel is zeer stabiel. Uit de statistische analyse blijkt dat een bovenwettelijke aanvulling tot minimaal 95% van het loon de kans op ziekteverzuim niet significant verhoogt ten opzichte van een bovenwettelijke aanvulling tot minder dan 95% van het loon. Voor deze tweedeling tussen meer of minder dan 95% loondoorbetaling is gekozen, omdat op grond van de meeste cao's gedurende het eerste ziektejaar een aanvulling tot 95% of 100% van het loon wordt verstrekt.

In 24 van de 100 cao's die door het ministerie van SZW zijn onderzocht, ligt de loondoorbetaling over de eerste twee ziektejaren boven 170%. In nog eens 38 cao's is dit het geval onder de voorwaarde dat de werknemer zich voldoende inspant voor re-integratie. In overige onderzochte cao's bedraagt de hoogte van de loondoorbetaling maximaal 170%.

In 34 van de 100 cao's die door het ministerie van SZW zijn onderzocht, gelden één of twee wachtdagen (soms pas na de tweede of derde

ziekmelding) voordat recht bestaat op loondoorbetaling bij ziekte. Uit de onder werkgevers gehouden enquête komt naar voren dat ongeveer 25% van de werkgevers (gewogen naar organisatiegrootte) onder een cao valt die wachtdagen kent. Uit de statistische analyse blijkt dat de aanwezigheid van wachtdagen de kans op ziekteverzuim significant met 0,31 procentpunt verlaagt.

Bovenwettelijke cao-aanvullingen bij arbeidsongeschiktheid

Na 104 weken ziekte kan een werknemer in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). De Wet WIA kent verschillende uitkeringen. Duurzaam volledig arbeidsongeschikten hebben recht op een IVA-uitkering van 75% van het dagloon. Arbeidsongeschikten die ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn, hebben recht op een WGA-uitkering. Deze bestaat uit twee fasen. Eerst bestaat recht op een loongerelateerde uitkering waarvan de hoogte 70% (de eerste twee maanden: 75%) van het loonverlies (dagloon minus inkomen uit arbeid) bedraagt en die, afhankelijk van het arbeidsverleden, een duur heeft van 3 tot 38 maanden (na invoering van het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid wordt deze maximale duur overigens stapsgewijs beperkt tot 24 maanden). Daarna bestaat recht op een vervolguitkering of een loonaanvulling waarvan de hoogte afhankelijk is van de mate van arbeidsongeschiktheid en het wettelijk minimumloon respectievelijk het dagloon.

Behalve dat cao's afspraken kunnen bevatten over bovenwettelijke aanvullingen op de verschillende WIA-uitkeringen, wordt op grond van diverse cao's een uitkering verstrekt indien een werknemer minder dan 35% arbeidsongeschikt is. De inhoud van de bovenwettelijke aanvullingen op de WIA-uitkeringen is zeer divers. De hoogte van de aanvulling op de IVA-uitkering loopt uiteen van 5% tot 25% van het dagloon, zodat de totale uitkering kan uitkomen op 80% tot 100% van het dagloon. Het uitgekeerde bedrag aan bovenwettelijke aanvullingen op de IVA-uitkering bedroeg in 2011 ongeveer € 9,1 miljoen. Dit is 1,4% van het totaal uitgekeerde bedrag (IVA-uitkering plus bovenwettelijke aanvulling) aan duurzaam volledig arbeidsongeschikten. Dit percentage is sinds 2007 gedaald, want toen bedroeg het nog 2,2%. In absolute zin zijn de uitgaven aan bovenwettelijke aanvulling overigens wel gestegen tussen 2007 en 2011 (van € 2,5 miljoen naar € 9,1 miljoen). Dit houdt verband met het feit dat ook de uitgaven voor de WIA nog stijgen, aangezien de WIA nog in een opbouwfase zit.

De hoogte van de aanvulling op de WGA-uitkering is afhankelijk van de soort WGA-uitkering (loongerelateerde uitkering, loonaanvulling of vervolguitkering). Aanvullingen van 5% of 10% van het dagloon komen het meeste voor. Het uitgekeerde bedrag aan bovenwettelijke aanvullingen op een WGA-uitkering bedroeg in 2011 ongeveer € 42 miljoen. Dit is 3,4% van het totaal uitgekeerde bedrag (WGA-uitkering plus bovenwettelijke aanvulling) aan gedeeltelijk of tijdelijk volledig arbeidsongeschikten. Dit percentage is sinds 2007 licht gestegen. In absolute zin zijn de uitgaven aan bovenwettelijke aanvullingen tussen 2007 en 2011 gestegen van € 9,6 miljoen naar € 42,0 miljoen. Uit de statistische analyse blijkt dat de bovenwettelijke aanvullingen op een WGA-uitkering geen significante invloed hebben op de uitstroom vanwege herstel.

Bovenwettelijke cao-aanvullingen bij werkloosheid

De Werkloosheidswet (WW) biedt werknemers een verzekering tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van werkloosheid. Daarmee vervult de WW een belangrijke functie op de arbeidsmarkt, door mensen na

ontslag inkomenszekerheid te bieden en daarmee ook de financiële rust te geven om passend werk te vinden. De financiële zekerheid die de WW geeft gaat gelijk op met de verplichting van de werknemer om snel en actief op zoek te gaan naar een nieuwe baan. In het sociaal akkoord² zijn door het kabinet met sociale partners afspraken gemaakt over de WW. Deze afspraken zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid. Ook is in het sociaal akkoord afgesproken dat sociale partners afspraken kunnen maken over aanvullingen op de (verkorte) WW-duur. Deze afspraken worden in beginsel algemeen verbindend verklaard. Daarnaast is de SER om advies gevraagd over de arbeidsmarktinfrastructuur.

Werknemers hebben bij werkloosheid recht op een WW-uitkering, mits aan de voorwaarden voor dat recht wordt voldaan. Zo dient een werknemer ten minste vijf of de helft van zijn arbeidsuren te hebben verloren en in de 36 weken voorafgaande aan dat arbeidsurenverlies in ten minste 26 weken te hebben gewerkt. De hoogte van de WW-uitkering bedraagt bij volledige werkloosheid 70% (de eerste twee maanden: 75%) van het dagloon en de duur varieert, afhankelijk van het arbeidsverleden, van 3 tot 38 maanden (na invoering van het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid wordt deze maximale duur overigens stapsgewijs beperkt tot 24 maanden).

In 38 van de 100 cao's die door het ministerie van SZW zijn onderzocht, is een bovenwettelijke aanvulling op de WW-uitkering opgenomen. De vorm en inhoud van deze aanvullingen is zeer divers. De aanvulling kan een eenmalig en/of een periodiek bedrag betreffen. In het laatste geval kan de hoogte en/of duur afhankelijk zijn van de leeftijd en/of het aantal dienstjaren van de werknemer.

Het uitgekeerde bedrag aan bovenwettelijke aanvullingen bedroeg in 2011 € 169,5 miljoen. Dit is 3,7% van het totaal uitgekeerde bedrag aan werkloze werknemers. Uit de statistische analyse blijkt dat de bovenwettelijke aanvullingen op een WW-uitkering een significant effect hebben op de uitstroom vanwege werkhervatting. Gecorrigeerd voor overige effecten daalt de uitstroomkans met 5,2% voor degenen die een bovenwettelijke aanvulling op of na hun WW ontvangen, ten opzichte van degenen die geen aanvulling ontvangen. Ook is gekeken naar het niveau van de uitkering. Hieruit blijkt dat een verhoging van de replacement rate, dat is de verhouding tussen de totale uitkering en het laatstverdiende loon, met 1 procentpunt een relatieve daling geeft van de kans op uitstroom vanwege werkhervatting met 0,6%.

Beleidsmatige conclusies

Het onderzoek is te beschouwen als een verdiepingsslag ten opzichte van de reguliere cao-rapportages. In het onderzoek is nader gekeken naar de praktijk, kosten en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen. Deze aanvullingen zijn primair het domein van sociale partners. Zij kunnen de resultaten van het onderzoek desgewenst benutten in overleg aan de cao-tafels. Met het oog hierop heb ik de Stichting van de Arbeid en de Sociaal Economische Raad geïnformeerd over de bevindingen uit het onderzoek.

Het onderzoek laat een divers beeld zien met betrekking tot de effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen. Duidelijk is dat deze aanvullingen tot een hogere uitkering leiden. Het effect op werkhervatting is daarentegen wisselend. Zo hebben aanvullingen op de WIA-uitkering en de loondoorbetaling (95% of meer versus minder dan 95%) geen significant

² Kamerstuk 33 566, nr. 15

effect op de uitstroom naar werk. Daarentegen leidt de aanwezigheid van wachtdagen wel tot een significant lager verzuimpercentage. Voor de WW is zichtbaar dat de kans op uitstroom vanwege werkhervatting, gecorrigeerd voor overige effecten, met 5,2% daalt voor degenen die een bovenwettelijke aanvulling op (of na) hun WW ontvangen. Ook het CPB concludeerde eerder, in lijn met de bestaande economische empirie, dat bovenwettelijke cao-aanvullingen op de WW tot negatieve werkgelegenheidseffecten kunnen leiden.

In het sociaal akkoord is door het kabinet met sociale partners afgesproken dat bij cao afspraken kunnen worden gemaakt over aanvullingen na verkorting van de maximale duur van de WW-uitkering. Ook is afgesproken dat dergelijke afspraken in beginsel algemeen verbindend worden verklaard. Deze afspraak staat. Wel maken de onderzoeksbevindingen duidelijk dat van aanvullingen op de uitkering een negatief effect kan uitgaan op de uitstroom naar werk. Dit is met name bij de WW zichtbaar.

Het is daarom gewenst dat sociale partners cao-afspraken over aanvullingen op de WW-uitkering in samenhang bezien met afspraken over preventie van werkloosheid, van-werk-naar-werktrajecten en snelle werkhervatting voor werknemers die een beroep moeten doen op de WW. Dit is in ieders belang, niet in het minste van sectoren zelf, omdat de cao-aanvullingen door sectoren zelf gefinancierd dienen te worden. Verder sluit dit aan op de ambitie die sociale partners hebben uitgesproken bij het Sociaal Akkoord over de opbouw van (inter)sectorale van-werk-naar-werk voorzieningen. Tot slot ligt dit in het

verlengde van de lopende SER-adviesaanvraag over de inrichting van de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur en de rol van sociale partners daarin. De totstandkoming van deze afspraken ga ik jaarlijks monitoren.

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