

Voorstel van wet tot wijziging van de Ziektewet en enige andere wetten om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken (33241)

Memorie van antwoord

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Algemeen en doelstelling
3. Aanpassing van het ZW-criterium
4. Arbeidsverledeneis
5. Snellere werkhervatting van vangnetters
6. Aanpassingen in de financieringssystematiek
7. Financiële gevolgen, administratieve lasten, internationale gevolgen en gevolgen voor de arbeidsmarkt
8. Ontvangen commentaren

1. Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het voorliggende wetsvoorstel dat tot doel heeft om het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden de doelstelling van het wetsvoorstel sympathiek. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer. De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van deze fractie delen de intentie van de regering om te voorkomen dat zogenaamde vangnetters doorstromen naar de WIA; wel maken deze leden zich grote zorgen over de begeleiding van vangnetters.

De leden van de genoemde fracties hebben tevens een aantal vragen gesteld over het onderhavige wetsvoorstel. In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om de vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is een aantal vragen samengevoegd. Voorts wordt bij de beantwoording de opbouw van de memorie van toelichting gevolgd. Daarmee wordt op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

2. Algemeen en doelstelling

De leden van de VVD-fractie vragen wat activerend arbeidsmarktbeleid uitgedrukt in structurele werkgelegenheid sinds de Melkertbanen heeft opgeleverd.

Deze vraag bestrijkt een zeer breed terrein, dat de reikwijdte van dit wetsvoorstel overstijgt. In lijn met de strekking van het wetsvoorstel beschrijft de regering onderstaand de hoofdlijnen en het effect van het gevoerde beleid ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Vertrekpunt is het hoge arbeidsongeschiktheidsvolume eind jaren '90. In 1998 werden werkgevers met de Wet Pemba (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) individueel financieel verantwoordelijk voor de arbeidsongeschiktheidslasten. In 2002 kreeg de activering van zieke werknemers een verdere impuls met de Wet verbetering poortwachter (WVP). In de WVP is geregeld dat zieke werknemers en hun werkgevers een aantal processtappen zetten als sprake is van dreigend langdurig ziekteverzuim. De WVP stimuleert de werknemer en werkgever om alle denkbare re-integratiemogelijkheden te benutten. In 2004 is met de Wet Verlenging Loondoorbetalingsplicht bij ziekte (VLZ), nadat eerder al werkgevers over het eerste ziektejaar 70% van het loon moesten doorbetalen, ook het tweede jaar van ziekte geprivatiseerd. Eind 2005 volgde de invoering van de Wet WIA, ter vervanging van de WAO.

Eind jaren '90 lag de jaarlijkse WAO-instroom op meer dan 100.000 mensen. Het WAO-volume bedroeg in 2002 meer dan 800.000 mensen. Inmiddels is de jaarlijkse WIA-instroom gedaald tot minder dan 40.000 mensen per jaar. Dit effect is het resultaat van het gevoerde beleid. Zonder het gevoerde beleid zou op de lange termijn het aantal arbeidsongeschikten zijn opgelopen tot 1,2 miljoen mensen. Terwijl nu de verwachting is dat op de langere termijn minder dan 500.000 mensen een beroep doen op de Wet WIA. Daarbij is van belang dat de afname van instroom in arbeidsongeschiktheid niet gepaard is gegaan met een structurele stijging van de werkloosheid. Op lange termijn zijn door het gevoerde beleid dus 700.000 mensen meer beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Omgerekend heeft het gevoerde beleid er toe geleid dat in 2010 € 4 miljard minder aan arbeidsongeschiktheidslasten is uitgegeven, dan zonder het gevoerde beleid het geval zou zijn geweest. Opvallend is echter dat deze positieve effecten alleen zichtbaar zijn bij de instroom in arbeidsongeschiktheid van werknemers met een vast dienstverband. Bij werknemers die bij ziekte geen werkgever meer hebben (vangnetters) is de WIA-instroom onverminderd hoog. In de ogen van de regering kan en moet dit aangepakt worden. Het voorliggende wetsvoorstel levert daaraan een belangrijke bijdrage. Daarnaast is het van belang dat de uitvoering meer op activering gericht wordt. Daarvoor biedt het wetsvoorstel aanknopingspunten en daar wordt door het UWV en andere uitvoerders hard aan gewerkt.

De leden van de fractie van de VVD hebben er begrip voor dat de regering paal en perk wil stellen aan de instroom in de Ziektewet en Wet WIA ook door zogenaamde vangnetters. Deze leden vragen zich echter ten zeerste af of dit doel met dit wetsvoorstel gehaald zal worden.

Ook de leden van de PvdA fractie vragen – onder verwijzing naar het advies van de Raad van State – of de voorgestelde maatregelen effectief zullen zijn, gelet op de bijzondere kenmerken van de groep vangnetters. Deze twijfel wordt, volgens deze leden, gedeeld door mr. A. Bronneberg in haar masterthesis 'Ziek en werkloos: Pech of nieuwe kans?'. Zij concludeert hierin dat het voorliggende wetsvoorstel het probleem niet zal oplossen maar zal verschuiven. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister deze twijfel deelt betreffende de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen deze leden.

De regering staat voor een sociale zekerheid die mensen naar vermogen laat participeren en waar nodig een vangnet biedt. Om dit te bereiken dient sprake te zijn van een activerend stelsel én een activerende uitvoeringspraktijk. De regering is van oordeel dat in de Ziektewet (ZW) op deze beide punten - het stelsel en de uitvoering - verbeteringen noodzakelijk zijn. Nu nog staan vangnetters te vaak en te lang langs de kant van de arbeidsmarkt. Dit wetsvoorstel en de daaraan gekoppelde verbeteringen van de uitvoeringspraktijk voorzien in maatregelen om de activerende werking van de ZW te versterken. Met dit wetsvoorstel worden de uitkeringsontvanger, de (ex-)werkgever en de uitvoering aangespoord om meer werk te maken van activering.

De regering is er van overtuigd dat dit vruchten af zal werpen. Dit is zoals hiervoor is aangegeven, immers ook zichtbaar geweest bij het langdurig ziekteverzuim en de WIA-instroom van werknemers met een vast dienstverband. Dat verbeteringen mogelijk zijn blijkt ook als de groep langdurig zieke vangnetters nader wordt gezien.

Uit dossieronderzoek van het UWV blijkt dat de medische problematiek en functionele beperkingen van de langdurig zieke vangnetters als zodanig niet ernstiger zijn dan van zieke werknemers met een vast dienstverband¹. Vanuit de medische problematiek gezien hebben vangnetters zodoende dezelfde mogelijkheden om het werk te hervatten als werknemers die ziek worden in een vast dienstverband. Wel speelt bij vangnetters vaker psychosociale problematiek een rol.

Dit leidt er echter niet toe dat zieke vangnetters het werk niet zouden kunnen hervatten. Uit het betreffende dossieronderzoek blijkt dat 80% van de langdurig zieke vangnetters vroeger of later in het ziekteverlooptraject voldoende belastbaar is voor het eigen werk of om te re-integreren in ander passend werk. Dat dit in de praktijk niet het geval is, vindt mede zijn oorzaak in de gebrekkige prikkels in de ZW.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dat probleem aangepakt. Mede op basis van de genoemde onderzoeken, en de resultaten die zichtbaar zijn geweest bij het eerder gevoerde beleid, heeft de regering de overtuiging dat de voorgestelde maatregelen effectief zijn. De regering ziet steun voor deze overtuiging in de recente doorrekening van het CPB van de verkiezingsprogramma's. Enkele partijen hebben het voorliggende wetsvoorstel opgenomen in hun verkiezingsprogramma. Het CPB heeft daarom de effecten van het wetsvoorstel doorgerekend en komt daarbij – rekening houdend met afronding – in 'Keuzes in kaart, een analyse van tien verkiezingsprogramma's, op gelijke effecten zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen erop dat in de memorie van toelichting (p. 4) wordt gesteld dat het gevoerde beleid tot op heden geen effect heeft gehad op de instroom van vangnetters. Echter, de Raad van State merkt op dat de groep flexwerkers en uitzendkrachten op de arbeidsmarkt in de afgelopen periode groter is geworden, terwijl de instroom van vangnetters in de Wet WIA gelijk is gebleven. Ten opzichte van deze stijging van het aantal flexwerkers is derhalve sprake van een dalende trend van ziekteverzuim en WIA-instroom. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister bereid is om op grond hiervan het onderhavige wetsvoorstel in heroverweging te nemen. Zo nee, waarom wordt een dergelijke stellingname dan in de memorie van toelichting betrokken, zo vragen zij.

De regering wijst erop dat naar aanleiding van deze constatering van de Raad van State in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreid wordt ingegaan op de ontwikkeling van het aantal flexwerkers en het WIA-risico. Over de periode 2003 – 2010 is de instroom van werknemers met een vast dienstverband in de WIA gedaald met bijna 60%. De instroom van vangnetters laat daarentegen geen enkele daling zien. Voorts is het aandeel flexwerkers in de afgelopen jaren wel enigszins gestegen (van 18% naar 21%), maar deze stijging vormt geenszins een verklaring voor het verschil in ontwikkeling van instroom in de WIA van werknemers met een vast dienstverband en flexwerkers. Hierbij dient verder in ogenschouw te worden genomen dat in 2004 de loondoorbetalingsperiode is verlengd van één jaar naar twee jaar, waarbij ook de WIA-claimbeoordeling met een jaar is opgeschoven. Wanneer het moment van claimbeoordeling niet zou zijn verschoven zou ook in absolute aantallen de instroom van vangnetters zijn gestegen. Tot slot wijst de regering er op dat niet alleen de getalsmatige oververtegenwoordiging van vangnetters noopt tot maatregelen. Ook is zichtbaar dat vangnetters minder vaak (gedeeltelijk) in werk hervatten dan werknemers met een vast dienstverband. Van de gedeeltelijk

¹ Het betreffende onderzoek (Astri, 2011, Profilering langdurig zieke vangnetters) is als bijlage bij een brief van de staatssecretaris van SZW van 31 oktober 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2011/2012, 32716, nr. 15).

arbeidsgeschikten in de WGA afkomstig uit het vanget-ZW is eind 2010 26% aan het werk. De mate van werkhervatting van werknemers met een vast dienstverband die gedeeltelijk WGA-gerechtigd zijn ligt veel hoger. Eind 2010 lag dit aandeel op 60%.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat mr. Bronneberg in haar masterthesis enkele aanbevelingen doet die naar haar mening effectiever zullen zijn dan de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel. Laat werkzoekenden in de eerste dertien weken na de ziekmelding intensief begeleiden door het UWV. Voer een arbeidsverledeneis in als referentie-eis in plaats van het koppelen van de arbeidsverledeneis aan de hoogte van de ZW-uitkering. Verleng het re-integratie instrument proefplaatsing tot zes maanden en scherp de re-integratie verplichtingen aan. Stel een re-integratiebegeleider van het UWV aan als casemanager van alle zieke vangnetters en laat hem door middel van het toepassen van risicoselectie en demedicalisering met de zieke vangnetter aan de slag gaan. Graag ontvangen de leden van de PvdA fractie een reactie van de Minister op elk van deze aanbevelingen alsmede een vergelijking met de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel.

Er is sprake van een grote overlap tussen de door de leden van de PvdA-fractie genoemde maatregelen en de maatregelen die onderdeel uit maken van het voorliggende wetsvoorstel. De door de leden van de PvdA-fractie genoemde aanbeveling tot verlenging van de maximale duur van de proefplaatsing en aanscherping van de re-integratieverplichtingen, vormen integraal onderdeel van het wetsvoorstel. Ook de invoering van een referentie-eis (de regering veronderstelt dat dit wordt bedoeld met de genoemde referentie-eis) die niet zozeer effect heeft op de hoogte van de ZW-uitkering maar van invloed is op de vraag of er al dan niet toegang tot het recht op ZW-uitkering kan ontstaan, heeft de regering als mogelijke optie overwogen. Echter, de regering heeft hiervoor niet gekozen omdat een dergelijke referentie-eis in het geval van een beroepsziekte of bedrijfsongeval strijdig lijkt te zijn met ILO-verdrag 121. Dat is mede aanleiding geweest voor de regering om in plaats daarvan te kiezen voor de koppeling van het arbeidsverleden aan de hoogte van de uitkering, in de vorm van de arbeidsverledeneis. Tot slot deelt de regering de constatering van de PvdA-fractie dat een activerende uitvoering van het grootste belang is. Daarop wordt vol ingezet door het UWV, onder meer door de re-integratiebegeleider een stevige positie te geven in het ZW-proces en de samenwerking tussen de uitzendsector en het UWV bij de begeleiding van zieke uitzendkrachten. Daarnaast dient het UWV een probleemanalyse op te stellen (in de 6^e week na aanvang ziekte), gevolgd door een plan van aanpak (in de 8^e week). Op basis daarvan dient, in maatwerk, door de professionals van het UWV te worden bepaald wat de beste route is naar herstel en werkhervatting. Daarbij kunnen zo nodig interventies en re-integratietrajecten worden ingezet.

De Raad van State benadrukt dat de term 'vangnetters' onderscheiden groepen omvat, waartussen grote verschillen bestaan. Deze zijn naar de mening van de Raad van State rechtstreeks van betekenis voor de keuze van effectieve instrumenten voor het terugdringen van het ziekteverzuim onder vangnetters. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister deze mening deelt. Zo nee, waarom niet. Zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ook de leden van de VVD-fractie merken op dat onder de verzamelnaam 'vangnetters' in dit wetsvoorstel een grote diversiteit van werknemers wordt samengebracht. Zouden de maatregelen niet meer toegesneden moeten zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Een werknemer die altijd een vast dienstverband heeft gehad en die bijvoorbeeld ten gevolge van faillissement van zijn werkgever in de WW terecht komt en dan ziek wordt, vraagt een andere begeleiding dan iemand met een sociaal-psychologische problematiek, zo merken de leden van de VVD-fractie op.

Terecht constateren de leden van de fracties van de VVD en de PvdA dat vangnetters geen homogene groep vormen. Uit het eerder genoemde dossieronderzoek van het UWV blijkt echter dat de medische problematiek en functionele beperkingen van zesmaands zieke vangnetters als zodanig niet ernstiger zijn dan van werknemers. Vanuit de medische problematiek bezien hebben vangnetters dezelfde mogelijkheden om het werk te hervatten als werknemers die ziek worden in een vast dienstverband. Dat dit in de praktijk niet het geval is, vindt mede zijn oorzaak in de gebrekkige prikkels in de ZW. Daarom worden in dit wetsvoorstel voor zowel werkgevers als voor werknemers prikkels geïntroduceerd.

De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband opgemerkt dat een werknemer die altijd een vast dienstverband heeft gehad en die bijvoorbeeld ten gevolge van faillissement van zijn werkgever in de WW terecht komt en dan ziek wordt, een andere begeleiding vraagt dan iemand met een sociaal-psychische problematiek. Dat dergelijke verschillende gevallen een verschillende begeleiding vragen is evident. Op individueel niveau komt dit maatwerk bijvoorbeeld tot uitdrukking in het plan van aanpak, dat het UWV samen met de vangnetter opstelt (in de 8^e week), als langdurig verzuim dreigt. Het plan van aanpak bevat afspraken en verplichtingen die gericht zijn op re-integratie en herstel. In het geval van de zieke die werkloos is geworden na het faillissement van zijn werkgever, zal er door het UWV een ander plan van aanpak worden opgesteld en een andere begeleiding plaatsvinden, dan in het geval van de zieke met sociaal-psychische problematiek.

Volgens de leden van de fractie van het CDA is het voor een goed functioneren van de arbeidsmarkt noodzakelijk de verschillen tussen vaste krachten en flexwerkers te verkleinen. Deze leden vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de algemene gedachte flexwerk aantrekkelijker te maken ten opzichte van vaste arbeidskrachten.

Doelstelling van het wetsvoorstel is om langdurig ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te verminderen. Zoals eerder geschetst zijn hiervoor in het verleden al belangrijke en effectieve stappen gezet voor werknemers die ziek worden vanuit een vast dienstverband. De regering is er van overtuigd dat met de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen ook voor vangnetters hierin een belangrijke stap te zetten is.

Voorts is van belang wat de financiële risico's van werkgevers zijn bij ziekte van een werknemer in vaste dienst en een flexwerker. Momenteel is er voor werkgevers een duidelijke financiële stimulans (loondoorbetaling en gedifferentieerde WGA-premie) om te investeren in inzetbaarheid en in het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers met een vast dienstverband. Voor flexwerkers is sprake van sectorale financiering van ZW- en WGA-lasten. Door dit verschil in financieringswijze kunnen werkgevers een door de financieringswijze ingegeven motief hebben om te kiezen voor flexwerk. Flexibiliteit is in dat geval geen vorm van arbeidsmarktdynamiek, maar een onevenwichtigheid. Daarmee kan het verschil in financiering van de ziektelasten verstoring werken op de arbeidsmarkt. Met dit wetsvoorstel wordt – door de invoering van individuele premiedifferentiatie voor grote werkgevers voor de ZW-lasten en WGA-lasten van flexwerkers – de wijze van financieren van verzuimlasten van flexwerkers en werknemers in vaste dienst, naar elkaar toegebracht. Op dit punt wordt het verschil tussen vaste krachten en flexwerkers – zoals de leden van de CDA-fractie in de vraagstelling noemen – verkleind.

3. Aanpassing van het ZW-criterium

De leden van de PvdA-fractie stellen dat met dit wetsvoorstel een tweedeling wordt gecreëerd in de sociale zekerheid tussen werknemers die ziek zijn met een vast contract en flexwerkers. Naar de mening van de PvdA-fractie dienen aanspraken bij ziekte voor flexwerkers en werknemers met een

vast contract gelijk te zijn. Er dient geen tweedeling te ontstaan tussen twee soorten werknemers, naar gelang de aard van het dienstverband. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister deze mening deelt. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen deze leden.

Naar de mening van de PvdA fractie is er sprake van rechtsongelijkheid vanwege het verschil in het ziektecriterium tussen de zieke werknemer met en zonder werkgever. Deelt de Minister deze mening. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan.

Ook de Raad van State twijfelt over de aanvaardbaarheid van het aanscherpen van het verschil in positie tussen vangnetters en werknemers waartoe het voorliggende wetsvoorstel leidt. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister deze twijfel deelt. Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In dit verband merkt de VVD-fractie op dat zij het onlogisch vindt dat de voorgestelde maatregelen voor vangnetters scherper zijn dan voor werknemers met een vast dienstverband (bijv. eerder intreden WIA-criterium) terwijl de groep vangnetters voor een groot deel een grotere kwetsbaarheid heeft. Zij vragen of de minister de ratio hiervan kan uitleggen.

In dit verband vragen de leden van de SP-fractie de regering aan te geven hoe zij het uitgangspunt in de huidige Ziektewet (Memorie van Toelichting bij de Wulbz, 1996): 'er dient bij ziekte gelijke aanspraken op inkomen te bestaan: er dient geen tweedeling tussen 'soorten' werknemers, te ontstaan, naar gelang van de aard van het dienstverband' beoordeelt. Ziet de regering ook dat momenteel zieke (ex)werknemers c.q. vangnetters, die geen werkgever meer hebben, dezelfde inkomensbescherming genieten als werknemers mét een dienstverband in de wachttijd naar de WIA toe? Erkent de regering dat door het voorliggende wetsontwerp vangnetters niet langer dezelfde inkomensbescherming genieten als zieke werknemers met een vast dienstverband? Hoe rechtvaardigt het kabinet het op deze wijze aanscherpen van het verschil in positie tussen werknemers met een tijdelijk contract (de potentiële vangnetter van morgen) en werknemers met een vast contract, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Sinds de invoering van de Wet uitbreiding loondoorbetaling tijdens ziekte (WULBZ) in 1996 gelden er twee verschillende regimes voor enerzijds werknemers in loondienst en anderzijds werknemers die geen werkgever (meer) hebben in geval van ziekte, zoals flexwerkers. Voor zieke werknemers in loondienst geldt sindsdien immers het Burgerlijk Wetboek (BW), op grond waarvan voor de werkgever een loondoorbetalingsverplichting geldt. Voor werknemers die geen werkgever (meer) hebben, die het loon doorbetaalt ingeval van ziekte, geldt de ZW, die sinds 1996 een vangnetfunctie vervult.

Het werd namelijk onwenselijk geacht dat er voor werknemers zonder werkgever bij ziekte geen inkomensdervingsregeling meer zou bestaan.

De vangnetfunctie van de ZW betekent echter niet dat zieke werknemers zonder werkgever hetzelfde behandeld worden – c.q. moeten worden – als zieke werknemers in loondienst.

Werknemers in vaste dienst en vangnetters zijn immers ook niet hetzelfde. Zij verschillen nu juist van elkaar door de aanwezigheid, respectievelijk afwezigheid, van een dienstverband met een werkgever. Hierdoor kan dan ook niet gesproken worden van gelijke gevallen.

Beide groepen genieten ook na 1996 inkomensbescherming ingeval van ziekte, maar - anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen - niet dezelfde. Vangnetters hebben recht op ziekingeld, ter hoogte van 70% van het dagloon gedurende twee jaar. Werknemers in loondienst hebben recht op 70% van het loon, maar gedurende het eerste ziektejaar ten minste het wettelijk minimumloon (WML). Na het eerste ziektejaar mag de loondoorbetaling ook lager dan het WML zijn. Voorts geldt voor zieke werknemers met een vast dienstverband geldt bij ziekte een opzegverbod, gedurende twee jaar. Dit geldt niet voor vangnetters. Vangnetters worden dan ook niet hetzelfde behandeld als werknemers in loondienst.

Het feit dat vangnetters geen werkgever (meer) hebben, brengt met zich mee dat hun positie anders is, dan die van werknemers met een vast dienstverband. Dit verschil in positie vergt ook een andere aanpak van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. Immers, voor zieke werknemers met een werkgever is het ingezette beleid, waarbij werknemers- en werkgeversprikkelers een cruciale rol spelen, effectief gebleken, terwijl dit niet geldt voor flexibele krachten. De maatregelen die effectief zijn gebleken voor werknemers met een vast dienstverband, worden daarom in dit wetsvoorstel meer aangepast aan de specifieke positie van een flexibele kracht. Door de introductie van premiedifferentiatie voor flexibele krachten groeien de werkgeversprikkelers meer toe naar het systeem van werkgeversprikkelers, zoals dat nu al geldt voor werknemers in vaste dienst. Voor flexibele krachten wordt in dit wetsvoorstel aan de werknemersprikkelers een specifieke invulling gegeven, door middel van de aanpassing van het ZW-criterium en de introductie van de arbeidsverledeneis.

Terecht hebben de leden van zowel de VVD-fractie als van de PvdA-fractie geconstateerd dat er als gevolg van dit wetsvoorstel een ander, scherper, ZW-criterium geldt voor vangnetters dan voor werknemers in vaste dienst. Doordat zij een arbeidsovereenkomst met een werkgever hebben, waarin de bedongen arbeid is afgesproken, is het voor werknemers in vaste dienst eerder regel dan uitzondering dat zij na hun herstel het werk hervatten in de bedongen arbeid. Omdat zij er wederzijds ook van uit mogen gaan, dat de werknemer na zijn herstel weer zal hervatten in de bedongen arbeid, geldt de bedongen arbeid als maatstaf (in het BW), aan de hand waarvan de geschiktheid tot werken wordt beoordeeld.

Bij flexibele krachten – het woord zegt het al – ligt dat anders. Doorgaans is het werk dat zij verrichten niet bestendig van aard. Het werk dat zij verrichten, doen zij juist op flexibele basis. De ene keer werken ze hier, de andere keer daar. Desondanks wordt hun geschiktheid om te kunnen werken, in het kader van de ZW, nu beoordeeld op basis van het werk dat zij laatstelijk (voor aanvang van de ziekte) verrichtten. Terwijl zij dat werk wellicht niet voortgezet zouden hebben, als zij niet ziek geworden waren, maar weer ander werk zouden zijn gaan doen. Aldus is de nu gehanteerde maatstaf in de ZW (de laatstelijk verrichtte arbeid), een toevallige momentopname. Daarom – alsmede wegens de in de memorie van toelichting genoemde redenen – ligt het in de ogen van de regering niet langer voor de hand om de geschiktheid tot werken van een vangnetter gedurende 2 jaar te beoordelen op basis van de (toevallig) laatstelijk verrichtte arbeid. Om deze redenen acht de regering het dan ook gerechtvaardigd om voor hen een andere maatstaf te hanteren, namelijk die van algemeen geaccepteerde arbeid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom is gekozen voor een WIA-gelijke beoordeling na een jaar. Voorts vragen zij of dat niet juist leidt tot meer medicalisering en of een gericht deskundigenoordeel niet veel effectiever is.

In vorenstaande antwoorden is al toegelicht waarom na het eerste ziektejaar de huidige ZW-maatstaf, van het kunnen verrichten van de laatstelijk verrichtte arbeid, voor vangnetters wordt vervangen door het criterium dat nu al geldt in het kader van de Wet WIA, van het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Zoals toegelicht, heeft hierbij een rol gespeeld dat de laatstelijk verrichtte arbeid bij flexibele krachten een toevallige momentopname is. Daardoor ligt het in de ogen van de regering meer voor de hand om de vangnetter te beoordelen op basis van algemeen geaccepteerde arbeid dan op basis van de laatstelijk verrichtte arbeid. Voorts sluit dit nieuwe criterium beter aan bij de geldende re-integratieverplichting, op grond waarvan de vangnetter ook nu al moet zoeken naar ander passend werk. Bovendien wordt door dit nieuwe ZW-criterium een betere balans bereikt tussen de twee functies die de ZW vervult, te weten: enerzijds de inkomensbeschermende functie – die nu voorop staat in de ZW – en anderzijds de activerende functie – die nu nog een ondergeschikte rol speelt.

Door het nieuwe ZW-criterium wordt de activering van vangnetters bevorderd en wordt hun arbeidsongeschiktheid teruggedrongen. De regering verwacht dan ook niet dat dit nieuwe criterium tot meer medicalisering zou leiden. Het nieuwe criterium is veeleer gericht op wat de vangnetter nog wel kan (zijn mogelijkheden), in plaats van wat hij niet meer kan (zijn medische beperkingen). Ter zake van het deskundigenoordeel zij het volgende opgemerkt. Het deskundigenoordeel is een 'second opinion' die een zieke werknemer in loondienst kan vragen aan het UWV. Als onafhankelijke derde geeft het UWV dan een oordeel (second opinion) over het oordeel van de werkgever (first opinion). Het UWV kan dan bijvoorbeeld oordelen over de geschiktheid tot werken van de werknemer of de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Een second opinion door het UWV over het oordeel van de werkgever is niet aan de orde in de situatie van de vangnetter, omdat de vangnetter geen werkgever (meer) heeft.

4. Arbeidsverledeneis

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de arbeidsverledeneis ook vangnetters treft die volledig arbeidsongeschikt zijn. Volgens deze leden is dat vanuit de door het kabinet voorgestane prikkelwerking onbegrijpelijk. Er valt immers niets te prikkelen. Graag ontvangen de leden van de PvdA fractie een reactie op dit punt. Voorts vraagt de PvdA fractie graag aandacht voor het feit dat bij de WIA van volledig arbeidsongeschikten geen arbeidsdeelname of pogingen daartoe worden verwacht, maar onder de ZW dit straks wel van hen verwacht wordt. In de WIA wordt de groep volledig arbeidsongeschikten daarom een reddingsboei toegeworpen; voor duurzaam en volledig arbeidsongeschikten middels de IVA, voor tijdelijk volledig arbeidsongeschikten middels de loonaanvulling, zonder inkomenseis. Deze leden vragen of de Minister de mening deelt dat deze verschillen onverdedigbaar zijn. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen deze leden.

Met de arbeidsverledeneis beoogt de regering de vangnetter een financiële prikkel te geven om weer aan het werk te gaan, ook als de vangnetter volledig arbeidsongeschikt is. Ziekte is immers zelden een statische situatie. In het merendeel van de ziektegevallen, heeft de betrokkene na verloop van tijd weer mogelijkheden om te re-integreren en weer aan het werk te gaan. Dit blijkt ook uit eerder genoemd dossieronderzoek van het UWV waarin onder meer geconstateerd is dat 80% van de zesmaands zieke vangnetters vroeger of later in het ziekteverlooptraject voldoende belastbaar is voor het eigen werk of om te re-integreren in passend werk. Van de onderhavige financiële prikkel kan dan een stimulerend effect uitgaan om te re-integreren en in werk te hervatten.

Anderzijds is de regering van mening dat de versterking van de prikkelwerking alleen betrekking moet hebben op degenen die nog wel (nu of op termijn) kunnen werken en niet op degenen die dat niet meer kunnen en waarbij herstel uitgesloten is. Daarom is in dit wetsvoorstel – bij nota van wijziging – geregeld dat het – evenals voor zieke werknemers met een vast dienstverband - ook voor de vangnetter van wie op voorhand duidelijk is dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, mogelijk wordt om versneld aanspraak te maken op een IVA-uitkering. Als herstel en werkhervatting nu en op termijn zijn uitgesloten acht de regering deze uitkering zonder re-integratieverplichting namelijk meer passend.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de vangnetter met een korter arbeidsverleden een andere inkomensbescherming krijgt dan een werknemer met een vast dienstverband met een even kort of zelfs korter arbeidsverleden.

De conclusie van de leden van de fractie van GroenLinks, dat vangnetters een andere inkomensbescherming genieten dan werknemers met een vast dienstverband, is juist. Uit de

vorenstaande antwoorden is gebleken dat vangnetters ook onder het huidige recht al niet dezelfde inkomensbescherming genieten als werknemers met een vast dienstverband. Immers, de hoogte van het ziekgeld voor vangnetters bedraagt onder het huidige recht 70% van het dagloon, gedurende 2 jaar. Voor werknemers met een vast dienstverband geldt op grond van het BW dat zij recht hebben op 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, maar de eerste 52 weken ten minste op het WML. Gedurende het tweede ziektejaar is er dus geen absoluut minimum gesteld aan de hoogte van het loon, dat de werkgever moet doorbetalen aan zijn zieke werknemer, met wie hij een vast dienstverband heeft. Met andere woorden: zieke werknemers met een vast dienstverband genieten ook onder het huidige recht al een andere inkomensbescherming dan vangnetters. Voorts is van belang dat de regering per uitkeringsregeling beziet hoe deze regeling zo effectief mogelijk kan worden vormgegeven. Nu bij de vangnetters sprake is van een te weinig activerend uitkeringssysteem acht de regering het noodzakelijk hierin verbetering aan te brengen. Daartoe vindt de regering het noodzakelijk om, net als bij vaste krachten is gedaan, maatregelen te nemen die zich richten op zowel de werkgever, de werknemer als het UWV. Dit vergt een aanscherping van de werkgeversprikkel, meer inzet van het UWV op activering en aanscherping van de prikkels van de betrokken werknemers, door middel van de introductie van de prikkelwerking van de arbeidsverledeneis.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom bepaalde groepen vangnetters (uitgevallen Wajongers of bijvoorbeeld mensen die wegens zwangerschap of orgaantransplantatie in de ZW terecht komen) ook onder het aangescherpte regiem van vangnetters worden gebracht. Wat zijn hiervan de mogelijke negatieve gedragseffecten, zo vragen deze leden.

De ZW vervult twee functies. Allereerst voorziet de ZW in een uitkering bij ziekte voor werknemers die geen werkgever (meer) hebben, zoals zieke WW'ers, zieke uitzendkrachten en zieke werknemers van wie het dienstverband afloopt tijdens ziekte. Daarnaast voorziet de ZW in een compensatie voor werkgevers bij ziekte van werknemers met een hoog gepercipieerd ziekterisico, zoals personen met een no-riskpolis, orgaandonoren en zwangere vrouwen. De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich voornamelijk op de eerste groep. Anders dan de leden van de fracties van GroenLinks kennelijk veronderstellen, vallen vangnetters die een beroep doen op het ZW-vangnet en daarnaast een dienstverband met een werkgever hebben, dus buiten de werkingssfeer van de meeste onderdelen van dit wetsvoorstel. Het nieuwe ZW-criterium en de arbeidsverledeneis zullen dan ook niet voor hen gaan gelden. Als de vangnetters met een hoger gepercipieerd ziekterisico een dienstverband hebben, hebben zij een werkgever om naar terug te keren en te re-integreren. Hun werkgever is bovendien ook verantwoordelijk voor hun re-integratie. Anders dan vangnetters zonder werkgever, zullen deze vangnetters daardoor doorgaans in werk re-integreren bij hun eigen werkgever. Daarom geldt het aangescherpte ZW-criterium niet voor hen. Voor deze vangnetters blijft het huidige criterium – van geschiktheid voor het eigen werk – dan ook als maatstaf – gelden. Ook de arbeidsverledeneis zal niet gaan gelden voor de eerder genoemde vangnetters met een werkgever. De reden hiervoor is dat de werkgever het loon moet doorbetalen in geval van ziekte. Het loon dat de werkgever aan hen betaalt wordt gecompenseerd door het ziekgeld dat wordt verstrekt op grond van de ZW. Als de arbeidsverledeneis ook voor deze groepen zou gelden, zou dat ertoe leiden dat de werkgever tijdens de vervolgfase van de ZW (waarbij de uitkering gebaseerd wordt op het WML), een lagere compensatie zou ontvangen voor zijn loondoorbetalingsplicht. Dit zou onder meer leiden tot een uitholling van de hoogte van de no-riskpolis. De regering acht dit ongewenst.

De hierboven geschetste redenen, om vangnetters met een werkgever niet onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel te brengen, doen geen opgeld meer op het moment dat deze vangnetters geen werkgever meer hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval als het tijdelijke contract van een orgaandonor eindigt tijdens ziekte of als een werknemer tijdens werkloosheid ziek wordt als gevolg

van zwangerschap. Dan zijn het nieuwe ZW-criterium en de arbeidsverledeneis alsnog van toepassing. Vangnetters met een vast dienstverband, die ziek zijn als gevolg van orgaandonatie, zwangerschap of bevalling, vallen dus niet onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel. Omdat er voor hen niets verandert als gevolg van dit wetsvoorstel, worden hier dan ook geen gedragseffecten door verwacht.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de voorgestelde wetgeving niet onevenredig ingewikkeld en onlogisch is. Deze leden wijzen erop dat de vangnetter in feite tweemaal te maken krijgt met een afbouw van een uitkering, eerste in het tweede jaar ZW en vervolgens wederom bij de WGA.

De relatief hoge instroom van vangnetters in de WIA maakt een aanpak gericht op alle betrokkenen: werknemers, werkgevers en UWV noodzakelijk volgens de regering. De arbeidsverledeneis draagt bij aan het beperken van verzuim en doorstroom naar de WIA en is daarmee een logisch onderdeel van het pakket aan maatregelen uit het wetsvoorstel om de instroom van vangnetters in de WIA te beperken. De regering erkent dat de introductie van de arbeidsverledeneis als ingewikkeld ervaren kan worden, maar ziet tegelijk dat het fenomeen al bekend is vanuit de WW en de WGA.

5. Snellere werkhervatting van vangnetters

De leden van fractie van GroenLinks zijn bezorgd over de vraag wie de verantwoordelijkheid voor re-integratie van deze groep mensen, 100.000 mensen waarvan er jaarlijks 20.000 de WIA instromen, waar kan maken nu het UWV als gevolg van immense bezuinigingen zijn dienstverlening vooral digitaal aanbiedt. Volgens deze leden leert de ervaring dat face to face contacten voor deze groep het beste resultaat oplevert met betrekking tot re-integratie en werkhervatting. Deze leden vragen of de regering deze zorg deelt en zo ja, op welke wijze de regering van plan is tegemoet te komen aan de wens van deze leden om de dienstverlening voor deze groep mensen te verbeteren.

De regering onderschrijft volledig het standpunt van de leden van de GroenLinks-fractie. De regering veronderstelt dat de zorg van deze leden betrekking heeft op het redesign van het UWV-Werkbedrijf en de overstap naar meer e-dienstverlening. De regering is van oordeel dat deze overstap voor bepaalde groepen werkzoekenden, met name in de WW, mogelijk is. Er zijn echter ook groepen werkzoekenden die meer gebaat zijn met persoonlijk contact en maatwerk. Dat is het geval bij de dienstverlening van het UWV voor de Ziektewet en dat zal ook het geval blijven. Het redesign van het UWV-werkbedrijf heeft betrekking op de WW en raakt niet de dienstverlening van het UWV bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Het UWV werkt bovendien aan de verbetering van de dienstverlening aan vangnetters door de uitvoering van een verbeterplan. Daar bovenop biedt de regering het UWV ruimte om verder te investeren in deze dienstverlening. Dat gebeurt bijvoorbeeld door extra middelen voor het UWV ter beschikking te stellen voor de uitvoering van het convenant met de uitzendsector. Zieke uitzendkrachten zullen hiervan profiteren doordat sneller begeleiding plaats vindt naar passend werk. Kern van het betreffende convenant is dat de uitzendsector en het UWV beide doen waar ze goed in zijn en dit goed op elkaar laten aansluiten. Het UWV stelt sneller dan nu het geval is vast of een zieke uitzendkracht weer passend werk kan verrichten. Het uitzendbureau waar betrokken uitzendkracht als laatste werkzaam was, verplicht zich vervolgens om een passend werkaanbod te doen.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de instroom van zieke werknemers in de WIA spectaculair is gedaald omdat werkgevers verantwoordelijkheid hebben voor hun zieke

werknemers. Kan het UWV de rol die de werkgevers hebben voor hun zieke medewerkers waarmaken en wat is daar voor nodig, zo vragen deze leden.

Terecht merken de leden van de fractie van GroenLinks op dat de instroom in de WIA de afgelopen periode spectaculair is gedaald. Dit is echter niet vanzelf gegaan. Uit de WIA-evaluatie blijkt dat de spectaculaire daling van de instroom in de WIA van werknemers met een vast dienstverband het gevolg was van de genomen beleidsmaatregelen (zoals de Wet verbetering poortwachter, de verlenging van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte en de invoering van de WIA). Dit geeft aan dat beleidsmaatregelen nodig waren om een kanteling teweeg te brengen. Een kernpunt in het beleid was het vergroten van de activerende werking van het stelsel en het vergroten van de verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat de genoemde ontwikkelingen zich niet voordeden bij vangnetters. De instroom vanuit het vangnet in de WIA neemt toe, terwijl vangnetters in de WIA ook aanmerkelijk minder werken als werknemers met een vast dienstverband. Daarom stelt de regering in dit wetsvoorstel een breed pakket van maatregelen voor die gericht zijn op alle betrokken partijen: de vangnetter, de werkgever en het UWV. Leidend hierbij zijn het vergroten van de activerende werking van het stelsel en het vergroten van de verantwoordelijkheid van vangnetters en werkgevers. De regering acht het dus nodig - dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks - dat ook de vangnetter en de werkgever nadrukkelijk worden aangesproken, en niet alleen het UWV. Het UWV heeft niet dezelfde positie als een werkgever, het UWV kan immers zelf geen werk aanbieden. Op het UWV rust wel de taak om adequate begeleiding te bieden aan vangnetters die ondersteuning nodig hebben bij herstel en werkhervatting. Het UWV verricht daarvoor tal van activiteiten, zoals het opstellen van een probleemanalyse en plan van aanpak, het zo nodig inzetten van een interventie, gericht op herstel of van een re-integratietraject, gericht op werkhervatting, de inzet van een proefplaatsing of werkplekaanpassing. Voorts is van belang dat het UWV samen met de uitzendsector op basis van een convenant gaat samenwerken gericht op het snel weer aan het werk helpen van uitzendkrachten die passend werk kunnen verrichten.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat het verbeterplan 'ZW-arbo' van het UWV nog niet in alle facetten is doorgevoerd en dat de effecten c.q. resultaten van het verbeterplan nog niet helemaal in beeld zijn. Zij wijzen er op dat de gewijzigde dienstverlening van het UWV inzake de zieke vangnetters nog niet is geëvalueerd waardoor de gevolgen en de effectiviteit niet inzichtelijk zijn. De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk om de resultaten van de evaluatie af te wachten en vervolgens gepaste maatregelen te treffen. Deelt de Minister deze mening. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 constateren dat voor het UWV een belangrijke taak is weggelegd met name om de re-integratie van de vangnetters te begeleiden. Om van het wetsvoorstel een succes te maken dient het UWV zich dan ook grote inspanningen te getroosten. De vraag is of het UWV in de huidige situatie daartoe is toegerust. In de studie van mevrouw mr A. Bronneberg wordt met name de rol van het UWV breed uitgemeten. Haar conclusie is - kort gezegd - dat de re-integratietaken die voor de vangnetter bij het UWV zijn belegd voorshands nog onvoldoende zijn ontwikkeld en de gewijzigde dienstverlening bij de UWV op grond van het verbeterplan "Verbetering ZW-arbo" nog niet is geëvalueerd. Daarmee uit zij impliciet de vrees dat met het wetsvoorstel de zieke vangnetters - alle re-integratie-activiteiten van de UWV ten spijt - feitelijk aan hun lot worden overgelaten. Zij betoogt dat deze evaluatie dient plaats te vinden in ieder geval voorafgaand aan de invoering van dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 vernemen hierop graag de visie van de regering.

Met de leden van de PvdA-fractie en de fractie van D66 acht de regering het van groot belang dat het 'verbeterplan ZW-arbo' van het UWV wordt uitgevoerd. De regering stelt vast dat dit verbeterplan door het UWV voortvarend is opgepakt en dat de genomen maatregelen inmiddels vrijwel geheel zijn doorgevoerd. Doel van het verbeterplan is om meer focus te leggen op arbeidsparticipatie, een verhoogde uitstroom te bereiken en in te zetten op de mogelijkheden van mensen (de-medicalisering). De maatregelen van het verbeterplan liggen vooral op het vlak van uitvoering, sturing en organisatie. Zij omvatten bij voorbeeld landelijke invoering van een nieuw, uniform rapportage-instrument en nieuwe interne stuurindicatoren over uitstroom uit de Ziektewet, opstellen plannen van aanpak en beoordeling van re-integratieverslagen. Voorts wordt sinds medio 2012 een nieuwe werkwijze gevolgd, waarbij de re-integratiebegeleider - en niet langer de verzekeringsarts - de casemanager in het proces is. De door het UWV genomen maatregelen zijn een belangrijke voorwaarde voor een optimale dienstverlening. Deze maatregelen zijn niet alleen geheel in lijn met het wetsvoorstel, maar bovendien versterken de doelstelling van het verbeterplan en het wetsvoorstel elkaar onderling.

Via de reguliere rapportages rapporteert het UWV over de voortgang van het verbeterplan. Het UWV heeft hierover uitgebreid gerapporteerd in het jaarverslag over 2011. Uiteraard zullen deze maatregelen hun waarde in de praktijk moeten bewijzen. Daarop wordt regulier toezicht uitgeoefend door de inspectie SZW. Zo is de inspectie in het kader van haar toezichthoudende taak bezig met een onderzoek naar de uitvoering van de ZW, waarbij de stand van zaken van het verbeterplan ZW-arbo aan bod zal komen. Dit onderzoek zal naar verwachting eind dit jaar beschikbaar komen. Langs deze lijnen (periodieke rapportages door UWV en toezichtsonderzoek door de inspectie) wordt dus de vinger aan de pols gehouden. De regering is dan ook van oordeel dat er geen aanleiding is om aanvullend hierop het verbeterplan nu te evalueren.

De Raad van State verwacht dat intensieve begeleiding van het UWV effectiever zal zijn. Deze verwachting wordt ook gedeeld door het eerder genoemde onderzoek van mr. Bronneberg. Naar haar mening draagt de zieke vangnetter een onevenredig groot deel van de verantwoording voor zijn re-integratie ten opzichte van de werkgever en het UWV. Voorts meent zij dat intensieve begeleiding door het UWV bij de re-integratie van zieke vangnetters kansen biedt om het langdurig ziekteverzuim terug te dringen en de instroom in de Wet WIA door vangnetters te beperken. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering deze mening deelt. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties hij hieraan verbindt, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen de begeleiding van de kwetsbare groepen vangnetters door het UWV te intensiveren.

De regering heeft bewust gekozen voor een samenhangend en evenwichtig pakket van maatregelen die gericht zijn op alle betrokken actoren: ZW-gerechtigden, werkgevers en het UWV. Verwacht mag worden dat juist in hun samenhang de maatregelen het meeste effectief zullen zijn. De regering heeft derhalve niet gekozen voor een aanpak, die alleen zou bestaan uit intensivering van de begeleiding van het UWV. De regering deelt niet de opvatting van mr. Bronneberg dat de zieke vangnetter een onevenredig grote verantwoording voor zijn re-integratie heeft. Net zoals bij vaste krachten mag ook van zieke vangnetters worden verwacht dat zij al het redelijkerwijs mogelijke doen om te werken aan herstel en werkhervatting. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn erop gericht de focus op werk te versterken. Daarmee wordt voor vangnetters de lijn doorgetrokken van de succesvol gebleken beleid voor vaste krachten: versterking van de eigen verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers. Met de leden van de fractie van de PvdA en de VVD is de regering wel degelijk van mening dat een adequate begeleiding door het UWV eveneens van groot belang is. Daarom bevat dit wetsvoorstel een aantal maatregelen om een snellere werkhervatting en een betere begeleiding door het UWV te bevorderen. De maatregelen betreffen de mogelijkheid voor het UWV om convenanten met werkgevers af te sluiten, verlenging

van de maximumduur van het instrument proefplaatsing en aanscherping van de re-integratieverplichtingen. Naast deze wettelijke maatregelen voert het UWV een verbeterplan uit, gericht op betere begeleiding van langdurig zieke vangnetters en zal het UWV met de uitzendsector een convenant afsluiten gericht op werkhervatting van zieke uitzendkrachten. Deze maatregelen en activiteiten weerspreken elkaar niet. Integendeel zij versterken elkaar.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het voorliggende wetsvoorstel uit gaat van het principe dat als iemand financieel onder druk wordt gezet, hij vanzelf weer gaat werken. In dit kader wijzen deze leden op het op 21 augustus 2012 gepresenteerde rapport 'Belemmerd aan het werk' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Dit onderzoek toont aan dat een zekere arbeidsrelatie veel meer bijdraagt aan het sneller terugkeren in het arbeidsproces. Zij vragen of de Minister deze bevindingen onderschrijft. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan.

In het verlengde hiervan wijzen de leden van de GroenLinks-fractie erop dat naar hun mening de regering uit gaat van de stelling dat als je mensen maar negatief financieel prikkelt, ze dan eerder aan de slag gaan. Deze leden zijn benieuwd waarop dit, behalve op de ideologie 'eigen schuld, dikke bult' is gebaseerd.

Ook de leden van de fractie van D66 refereren aan het genoemde rapport van het SCP. Zij wijzen erop dat dit rapport voor de doelgroep een veel somberder beeld schetst dan voor de arbeidsongeschikte werknemer die zich kan verheugen in een vast dienstverband en voor wie meer wettelijke instrumenten ten dienste staan. Dat laatste is voor vangnetters niet het geval en wordt in het rapport nu juist als moeilijkste te nemen horde gezien. Deze leden vragen een reactie op dit punt van de regering.

In relatie tot het genoemde SCP-rapport vragen de leden van de SP-fractie of de regering erkent dat mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en geen werkgever (meer) hebben, moeilijk weer aan het werk komen.

Het door de leden van de fracties van PvdA, D66, SP en GroenLinks aangehaalde rapport 'Belemmerd aan het werk' van het SCP is een trendrapportage over ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van personen met gezondheidsbeperkingen. Dit onderzoek bevat met name veel waardevolle feitelijke informatie op basis van onderzoek en literatuur. Hoofdconclusie van het onderzoek is dat het ziekteverzuim en het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen 1990 en 2010 is gedaald als gevolg van het gevoerde beleid, maar dat arbeidsongeschikten ondanks activerend beleid nog moeilijk aan het werk komen. Uit het onderzoek komt onder meer naar voren dat in 2010 zieke werknemers met een vast dienstverband ongeveer tweemaal vaker aan het werk zijn dan zieke vangnetters. Voorts stelt het onderzoek vast dat de kans dat langdurig zieke vangnetters aan de poort van de WIA komen twee maal zo groot is als reguliere werknemers. Naar de opvatting van de regering kan hierin niet worden berust maar zijn er maatregelen nodig om hierin wijziging te brengen. Doelstelling van dit wetsvoorstel is het langdurig ziekteverzuim onder vangnetters terug te dringen en de instroom in de WIA door vangnetters te voorkomen. De regering herkent zich dan ook niet in de kwalificatie van de leden van de PvdA-fractie dat het wetsvoorstel uitgaat van het principe dat als iemand financieel onder druk wordt gezet, hij vanzelf weer gaat werken. Evenmin herkent de regering zich in de kwalificatie 'eigen schuld, dikke bult' van de leden van de GroenLinks-fractie. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is juist om de focus op herstel en werkhervatting te versterken. De ervaring van de afgelopen periode leert dat het deelnemen aan werk niet alleen de arbeidsmogelijkheden vergroot, maar ook herstel verder kan bevorderen. Het wetsvoorstel bevat daartoe een breed pakket aan voorstellen die zowel de ZW-gerechtigde als werkgevers als het UWV aanspreken. Daartoe behoren zeker maatregelen die met name gericht zijn op zieke vangnetters, zoals de aanscherping van het ZW-criterium en de arbeidsverledeneis.

Ook werkgevers worden nadrukkelijk aangesproken. Via premiedifferentiatie van de ZW- en WGA-lasten worden grote werkgevers meer dan nu het geval is geconfronteerd met de rekening van langdurig verzuim en arbeidsongeschiktheid.

Onderdeel van het wetsvoorstel zijn ook maatregelen die werkhervatting faciliteren, zoals de verlenging van de maximumduur van de proefplaatsing. Dit vergroot de mogelijkheden voor een vangnetter om werkhervatting en arbeidsritme en werkervaring op te doen en verlaagt de drempel voor werkgevers. Ook bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het afsluiten van convenanten. Daarnaast zullen het UWV en de uitzendsector een convenant afsluiten om het ziekteverzuim onder uitzendkrachten terug te dringen en voert het UWV verbetermaatregelen door in het kader van het verbeterplan ZW/Arbo. Naar het oordeel van de regering zijn de maatregelen van het wetsvoorstel hiermee evenwichtig en gericht op een adequate aanpak van het probleem.

De leden van de fractie van de SP informeren specifiek naar de werkhervatting van zogenaamde 35-minners. De regering wijst er op dat voor deze groep een onderscheid moet worden gemaakt tussen 35-minners die ziek werden in een vast dienstverband en vangnetters. Voor de eerste groep hebben sociale partners in het najaarsakkoord 2004 afgesproken dat zij primair verantwoordelijk zijn voor de werkhervatting. Sociale partners spannen zich daar actief voor in, met als resultaat dat 61% van de 35-minners met een vast dienstverband werkzaam is. Anders is de situatie voor de 35-minners die vooraf beroep deden op de ZW. Van deze groep werkt eind 2010 maar 33%. Het voorliggende wetsvoorstel is op de ontvangers van een ZW-uitkering gericht.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat het wetsvoorstel vanuit de werknemer bezien betekent dat hij, als hij hersteld is vanuit de ZW of WGA, moet concurreren met 'gewone' (niet ex-zieke) werklozen. Deze leden vragen hoe reëel de regering dit vindt.

Uitgangspunt van het beleid van de regering is dat iedereen die kan werken zich tot het maximale inspant om te werken. Dit geldt ook voor werknemers die ziek zijn geweest en daarna zijn hersteld. De positie van deze groep is niet anders dan die van andere werkzoekenden, zij het dat voor hen instrumenten ter beschikking staan om het werk te hervatten (proefplaatsing, inzet van trajecten/voorzieningen etc.). Dat werkhervatting voor deze groep in de praktijk mogelijk is, blijkt onder meer uit het feit dat van de gedeeltelijk arbeidsgeschikten in de WGA een aanzienlijk deel werkt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de vangnetters geen enkele mogelijkheid krijgen om zelf aan hun herstel te werken of hun arbeidsmarktpositie te versterken. Volgens deze leden kan dit door de positie van vangnetters in de begeleiding te versterken, hen mogelijkheden te geven om onafhankelijk advies in te winnen over de vormgeving van hun traject en herleving van de IRO met daarin ook de mogelijkheid om herstel en re-integratie te combineren. Volgens deze leden zijn vangnetters die initiatief willen nemen te zeer afhankelijk van het UWV of de werkgever. Een activerend stelsel geeft mensen een heft in handen. Mensen die zelf het heft in handen nemen, zijn succesvoller bij re-integratie, zo stellen deze leden.

De regering juicht het uiteraard toe wanneer mensen zelf het heft in handen nemen om te werken aan herstel en werkhervatting. Dit wetsvoorstel gaat er vanuit dat vangnetters zelf een actieve rol hebben om te werken aan herstel en vergroting van de kansen op werk. Uitgangspunt is dat de vangnetter een eigen verantwoordelijkheid heeft om zijn mogelijkheden optimaal te benutten. Ingeval van uitkeringsafhankelijkheid heeft het UWV een eigen taak om vangnetters die ondersteuning nodig hebben naar werk te begeleiden. De vangnetter wordt daarbij in de gelegenheid gesteld zijn inbreng te leveren. Zo stelt het UWV in overleg met de vangnetter een plan van aanpak op. Het is voorts mogelijk om een traject in te zetten in de vorm van individuele re-integratieovereenkomst (IRO), waarbij de vangnetter meer regie heeft over het traject.

Wanneer een vangnetter zich wil laten adviseren door een derde staat dit hem of haar vrij. Dit behoeft niet van overheidswege te worden geregeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen – in lijn met vragen van de Landelijke Cliëntenraad – op basis van welk onderzoek blijkt dat een langere periode van proefplaatsing de instroom op de arbeidsmarkt vergroot. Tevens vragen deze leden waarom de proefplaatsing alleen wordt vergroot voor UWV-cliënten en niet voor de groep met een WWB-uitkering.

De verruiming van de maximale duur van de proefplaatsing naar maximaal zes maanden vloeit niet rechtstreeks voort uit een specifiek onderzoeksrapport. Deze maatregel is wel in lijn met het dossieronderzoek van AStri "Profilering langdurig zieke vangnetters"². Hieruit blijkt allereerst dat 80% van de langdurig zieke vangnetters op enig moment in de eerste twee jaar van ziekte kunnen werken. Uit het onderzoek blijkt ook dat er bij vangnetters relatief vaak sprake is van omstandigheden of persoonskenmerken die duiden op een lastiger arbeidsmarktpositie. Een langere periode van proefplaatsing kan in bepaalde gevallen soelaas bieden omdat de periode nu te kort kan zijn (bijv. bij behoorlijke beperkingen of een niet-stabiel beeld). Uitgangspunt is dat het instrument gericht wordt ingezet, via maatwerk.

Wat betreft de groep met een WWB-uitkering is het volgende van belang. De invulling van het gemeentelijk re-integratiebeleid is een verantwoordelijkheid van de colleges van B&W van de gemeenten. Gemeenten kunnen binnen de wettelijke kaders van de WWB zelf bepalen op welke wijze zij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ondersteunen bij het vinden van werk. Gemeenten beschikken hierbij over een gereedschapskist met instrumenten die zij kunnen inzetten. Hierbij is het voor gemeenten ook mogelijk om uitkeringsontvangers voor een beperkte periode te laten werken met behoud van uitkering. Gemeenten hebben derhalve al de mogelijkheid om het instrument proefplaatsing in te zetten en kunnen hier zelf nadere invulling aan geven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of verlenging van de periode voor proefplaatsing met drie jaar leidt tot verdringing van bestaande arbeidsplaatsen.

De regering is van mening dat het risico op verdringing hier niet aan de orde is. Allereerst gaat het in het voorstel om een verruiming met maximaal drie maanden, en niet drie jaar zoals de vraag veronderstelt. In de tweede plaats gaat het om een maximumperiode die in maatwerk door het UWV kan worden toegepast, als de situatie daartoe aanleiding geeft, dus niet om een standaardtermijn. Tot slot gaat het om een specifiek instrument, dat werkgevers en kandidaat-werknemers in staat stelt om vast te stellen of de behoeften van de werkgever en de mogelijkheden van de uitkeringsontvanger op elkaar aansluiten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het zit met de positie van mensen die tijdens het eerste jaar zijn gestart met een proefplaatsing in werk dat in beginsel passend is en in het tweede jaar geacht worden naar passend werk te solliciteren. Ook vragen zij hoe het zit met de (inkomens)positie van mensen die met een proefplaatsing zijn gestart in het tweede jaar en na de WIA-beoordeling moeten terugvallen op de WWB. Zij stellen dat hier meerdere posities denkbaar zijn: bijvoorbeeld geen inkomen in verband met partner, gemeente voert eigen beleid en zeker geen werk met behoud van uitkering.

Proefplaatsing is een instrument om werkgevers over de streep te trekken, om een uitkeringsontvanger in dienst te nemen. De werkgever kan via een proefplaatsing een

² Zie bijlage bij een brief van de staatssecretaris van SZW van 31 oktober 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2011/12, 32 716, nr. 15).

uitkeringsontvanger een werkplek aanbieden gedurende een bepaalde proefperiode (van maximaal 6 maanden), met behoud van uitkering (dus zonder loonkosten). Zoals ook is aangegeven in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel J, is het mogelijk dat de verzekerde werkzaamheden op de proefplaats verricht op het moment dat het aangescherpte ziekte criterium na een jaar op hem van toepassing wordt. Omdat in het tweede lid van artikel 52e van de Ziektewet reeds is geregeld dat tijdens het verrichten van werkzaamheden op een proefplaats het ziekengeld niet wordt ingetrokken of herzien, wordt in dat geval het recht op ziekengeld tijdens de proefplaatsing ook niet ingetrokken. De vangnetter kan dus de periode van de proefplaatsing afmaken. Bij een succesvolle proefplaatsing kan de vangnetter daarna in dienst komen bij de betreffende werkgever. Het voorgaande impliceert ook dat als de proefplaatsing is gestart tijdens het tweede ziektejaar, de uitkering gedurende deze periode doorloopt. Ook als de proefplaatsingsperiode de maximale duur van de ZW (van 104 weken) overschrijdt, dan kan de proefplaatsing nadien (na de WIA-beoordeling), met behoud van een WIA-uitkering doorlopen. Gedurende de proefplaatsingsperiode is het dan niet opportuun om een uitkering op grond van de WWB aan te vragen, omdat de betrokkene dan een uitkering heeft. Er is dan sprake van een zogenaamde voorliggende voorziening in de zin van de WWB, waardoor de betrokkene ook niet in aanmerking komt voor een uitkering op grond van de WWB. Indien betrokkene geen recht op een WIA-uitkering heeft, biedt de WWB een vangnet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een no-riskpolis na een jaar leidt tot versterking van de positie van vangnetters. Zeker wanneer de regering vasthoudt aan het invoeren van aanscherpingen na een jaar ziekte, is het dan juist helemaal logisch ook de inzet van de no-riskpolis al na een jaar mogelijk te maken, zo vragen deze leden.

De regering heeft in de memorie van toelichting gemotiveerd aangegeven waarom zij heeft gekozen voor verruiming van de maximumduur van de proefplaatsing van drie naar zes maanden en niet voor het vervroegd invoeren van een no-riskpolis voor vangnetters. Proefplaatsing is een belangrijk re-integratie-instrument dat de vangnetter in staat stelt arbeidsritme en werkervaring op te doen zonder dat de werkgever gedurende deze periode financiële risico's loopt. Bovendien kan het instrument door het UWV selectief worden ingezet. De verruiming van de maximumduur van de proefplaatsing vergroot daarmee het perspectief op werk voor vangnetters.

De no-riskpolis staat wel open voor vangnetters en vast werknemers, na de WIA-claimbeoordeling. De beoogde selectieve inzet van dit instrument komt tot uitdrukking door aan te sluiten bij de WIA-claimbeoordeling; het richt zich daarmee op de 'zwaardere' gevallen onder werknemers en vangnetters. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, acht de regering voorts een overwegend bezwaar van het vervroegd invoeren van een no-riskpolis voor vangnetters (waarvoor wetswijziging nodig is) dat precedentwerking ontstaat naar werknemers met een vast dienstverband. Werkgevers zullen dan immers een vervoegde no-riskpolis ook claimen voor werknemers met een vast dienstverband. Hierdoor zou het succesvol beleid inzake ziekte en arbeidsongeschiktheid worden ondergraven. Ook om deze reden heeft de regering gekozen voor verruiming van de maximumduur van de proefplaatsing.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of is onderzocht of andere instrumenten behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld loonkostensubsidie om (structureel) lager verdienvermogen te compenseren.

In het kader van dit wetsvoorstel is met name gekeken naar de mogelijkheden van het instrument proefplaatsing (zie ook hiervoor). De regering is geen voorstander van het instrument loonkostensubsidie voor deze doelgroep. Allereerst is loonkostensubsidie een relatief duur instrument. In de tweede plaats is in het kader van de Wet Wijziging van de Wet SUWI/Redesign

recent besloten om het instrument loonkostensubsidie in het UWV-domein te schrappen, onder meer omdat uit onderzoek is gebleken dat dit instrument onvoldoende effectief is³.

De leden van GroenLinks vragen of verwijzing door het UWV wel afdoende is om re-integratiebelemmerende problemen te elimineren. Zij wijzen erop dat vangnetters relatief vaak naast medische beperkingen andere re-integratiebelemmerende problematiek hebben. Deze leden vragen of het UWV ook zelf het initiatief kan nemen bijvoorbeeld via schuldhulpverleners, als gemeenten geen adequate ondersteuning bieden.

Het UWV heeft de wettelijke taak om inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van vangnetters. Het UWV beschikt over de nodige expertise en instrumenten om deze taak uit te voeren. Het is niet de taak van het UWV om, waar dit aan de orde is, zelf ondersteuning te bieden bij bijv. schulden-, verslavings- of psychosociale problematiek. Wanneer daarvan sprake is, kan het UWV verwijzen naar de gemeente, die daarvoor meer geëquipeerd is en instrumenten heeft. Overigens kan werk in veel gevallen zeer bijdragen aan het effectief aanpakken van andersoortige problemen.

Hoe verhoudt de gemeentelijke regie op de arbeidsmarkt zich tot de rol die het UWV krijgt om vangnetters bij werkgevers onder de aandacht te brengen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Voorts vragen zij of de regering kiest voor samenwerking of concurrentie om re-integratieresultaten te behalen.

De regering is van oordeel dat dit wetsvoorstel zich goed verhoudt tot de verantwoordelijkheidsverdeling in het kader van de Wet SUWI. Gemeenten en het UWV hebben in het kader van de Wet Suwi zowel eigen taken als gezamenlijke taken. Binnen de Wet SUWI is aan het UWV de wettelijke taak opgedragen om inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van vangnetters. Deze taak bestond al. Daaraan voegt dit wetsvoorstel de mogelijkheid toe dat het UWV met werkgevers convenanten afsluit om de arbeidsmogelijkheden voor vangnetters te vergroten. Deze mogelijkheid heeft het UWV nu al voor Wajongers. Het UWV maakt van deze mogelijkheid gebruik door voor vangnetters een convenant met de uitzendsector af te sluiten. In de Wet SUWI is voorts voorgeschreven dat gemeenten en het UWV gezamenlijk werkgeversdienstverlening inrichten en werkgevers betrekken zodat de dienstverlening aansluit op hun wensen. De dienstverlening is gericht op het geven van informatie, advies en specialistische expertise. De voortrekkersrol in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid ligt tot slot bij de gemeenten, die zo de verbinding kunnen maken tussen het arbeidsmarktbeleid en aanpalende terreinen als onderwijs, welzijn en zorg. Deze taakverdeling biedt houvast en duidelijkheid voor het UWV en gemeenten om hun taken goed uit te kunnen voeren. Daarbij is samenwerking het wettelijk uitgangspunt.

6. Aanpassingen in de financieringssystematiek

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel 1 januari 2013 is. Wegens uitvoeringstechnische redenen, is de beoogde inwerkingtreding van het onderdeel van het wetsvoorstel dat de premiedifferentiatie 1 januari 2014 is. Deze leden vragen of zij hieruit mogen constateren dat een deel van het voorliggende wetsvoorstel pas in 2014 in werking zal treden. Voorts vragen zij of de (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met

³ Het instrument loonkostensubsidie heeft tussen 2009 en 2012 bestaan voor werklozen en personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering; ZW-gerechtigden behoorden niet tot de doelgroep van dit instrument.

de geldende regels en besluiten. En mocht dit niet het geval zijn welke consequenties de regering hieraan verbindt.

De financiële prikkels voor werkgevers treden per 1 januari 2014 in werking of later. Dit wordt in het inwerkingtredingsbesluit geregeld. Voor de betreffende onderdelen geldt dus een latere inwerkingtreding dan 1 januari 2013. Dit betekent dat een belangrijk deel van de wijzigingen in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) later in werking treden en dat de bestaande artikelen van de Wfsv die worden gewijzigd van toepassing blijven tot het moment waarop de wijzigingen in werking treden. Het op verschillende tijden in werking laten treden van onderdelen van wetten is een gangbare handelwijze.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks verwijzen naar de brief van het Verbond van Verzekeraars van 10 september 2012. Hierin wordt aandacht gevraagd voor het feit dat het kabinet ervoor kiest de affinancieringsregeling niet van toepassing te laten zijn voor de werkgevers die vóór 2014 eigenrisicodragers zijn geworden (ongeacht de grootte van de werkgever). Het Verbond van Verzekeraars is van mening dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en schrijft: "Als per 2014 de staartlasten van kleine en middelgrote uittredende werkgevers geheel of gedeeltelijk worden afgefinancierd, zou dat ook moeten gebeuren voor kleine en middelgrote werkgevers die voor 2014 zijn uitgetreden, voor zover de staartlasten betrekking hebben op WGA-uitkeringen in 2014 en later." Deze leden vragen een reactie van de regering op dit punt.

Vanaf 1 januari 2014 is sprake van drie categorieën werkgevers met verschillende wijzen van premiedifferentiatie. Bij de overgang van publieke verzekering naar eigenrisicodragen is, conform de bestaande systematiek, het uitgangspunt dat de staartlasten worden afgefinancierd door de werkgever. In afwijking van deze hoofdregel gaat gelden dat kleine en middelgrote werkgevers bij keuze voor eigenrisicodragerschap WGA hun staartlasten geheel of gedeeltelijk mogen achterlaten in het publieke collectieve stelsel. Deze maatregel wordt genomen om de mogelijke uittreddrempel voor een gedeelte van de werkgevers (kleine en middelgrote werkgevers met staartlasten) te verkleinen. De nieuwe regelgeving geldt voor nieuwe aanvragen tot eigenrisicodragerschap, aangezien het onderscheid in werkgeversgrootte in het publieke stelsel vanaf 2014 ontstaat als onderdeel van de nieuwe vormgeving. Werkgevers die voor die tijd zijn uitgetreden hebben kennelijk geen belemmering bij eigenrisicodragerschap ervaren en daar is de uitzondering op de hoofdregel dus ook niet nodig.

Het wetsvoorstel regelt dat werkgevers die eigenrisicodragers WGA zijn (voor hun vaste personeel) vanaf 2016 ook eigenrisicodragers moeten worden voor hun flexibele personeel. Anders keren zij voor al hun personeel verplicht terug naar het UWV. Het Verbond van Verzekeraars schrijft hierover: "In het wetsvoorstel maakt het kabinet niet duidelijk hoe werkgevers die eigenrisicodragers willen blijven of worden, de op 1 januari 2016 bekend zijnde lasten van flexibel personeel (dat ziek is of al een WGA-uitkering heeft) moeten financieren. Op dit punt mag van het kabinet duidelijkheid worden verwacht." De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen op dit punt een reactie van de regering.

Vanaf 1 januari 2016 komt er een gecombineerd WGA stelsel, waarbij werkgevers kunnen kiezen tussen een publieke verzekering of eigenrisicodragerschap voor de WGA-risico's van hun werknemers met een vast dienstverband en van hun flexwerkers (het totale WGA-risico). De affinancieringsregeling die vanaf 2014 voor de WGA geldt ten aanzien van de werknemers met een vast dienstverband zal leidend zijn voor de affinancieringsregeling vanaf 2016. Conform de nu al bestaande systematiek, is het uitgangspunt dat werkgevers die eigen risicodragers worden de staartlasten zelf financieren. Zoals bij beantwoording van de vorige vraag is beschreven, is op dit

uitgangspunt een uitzondering voor kleine werkgevers en middelgrote werkgevers, die niet of gedeeltelijk voor hun staartlasten financieel verantwoordelijk zijn. Een tweede uitzondering betreft de flexlasten van voor januari 2012. Aangezien pas vanaf 1 januari 2012 de flexlasten op werkgeversniveau geregistreerd worden, zullen de flexlasten van voor 2012 niet doorbelast worden aan werkgevers.

De leden van GroenLinks vragen een reactie op de opmerking van het Verbond van Verzekeraars in de brief van 10 september 2012 dat het van belang is dat het kabinet zo snel mogelijk aangeeft dat het de weeffout in de ZW-premiestelling zal herstellen en dit niet laat afhangen van de voortgang van het wetsvoorstel.

Bij de Begrotingsbehandeling SZW 2012 is toegezegd om te bezien welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in de financiering van de ZW ten behoeve van een goed werkend hybride stelsel. In dat kader worden de volgende twee aanpassingen doorgevoerd per 2013 en geregeld bij lagere regelgeving. Ten eerste wordt de ZW-premie vanaf 2013 bepaald op basis van de loonsom van de publiek verzekerde werkgevers. Ten tweede gaan alle werkgevers meebetalen aan de ZW-staartlasten van werkgevers die eigenrisicodrager zijn geworden (in plaats van alleen de publiek verzekerde werkgevers).

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering er naar streeft zoveel mogelijk werknemers, inclusief ouderen, aan het werk te krijgen, hebben en houden. Volgens deze leden rijst de vraag welke werkgever (zelfs zonder dit wetsvoorstel) nog een 57 jarige die ten gevolge van een bepaalde problematiek regelmatig ziek is, wil aannemen. Welke werkgever neemt een herstelde, kansarme werknemer (ongeacht zijn leeftijd) uit de ZW dan wel WGA aan (tijdelijk of vast) wanneer hij weet dat als deze werknemer weer uitvalt zijn individuele dan wel sectorale premielasten aanzienlijk zullen stijgen. Dan wel indien hij eigen risicodrager is, zijn risico wel erg groot wordt.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen ook de vraag of de prikkels van een verhoogde premie voor vangnetters, leidend tot meer risicoselectie, toch niet groter dan verwacht zijn.

Een, met name kleine werkgever, heeft, ook ten opzichte van zijn andere werknemers, de plicht zijn financiële risico's goed af te wegen, aldus de leden van de VVD-fractie.

Hoewel de participatie van de groep tussen de 55 en 65 jaar de afgelopen jaren sterk is gegroeid (onder andere door afschaffing van VUT- en prepensioenregelingen), blijkt uit CBS-statistieken dat de bruto arbeidsparticipatie van werknemers tussen de 55 en 65 jaar (met 53,7% in 2011) nog altijd achterblijft bij het gemiddelde voor de gehele beroepsgeschikte bevolking (71,1%). Ondanks de genoemde stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen, blijft dit voor de toekomst een belangrijk aandachtspunt. Het voorliggende wetsvoorstel is erop gericht om het verzuim onder flexwerkers terug te dringen en daarmee bij te dragen aan het aan het werk houden van jong en oud. Maatregelen die erop gericht zijn om mensen aan het werk te houden moeten er evenwel niet toe leiden dat mensen niet worden aangenomen. De leden van de fracties van VVD en GroenLinks vragen daarom terecht naar mogelijke effecten voor het aannamebeleid, zoals risicoselectie door werkgevers. Uit recent onderzoek⁴ blijkt dat financiële risico's van verzuim, zoals loondoorbetaling bij ziekte geen belemmering vormen voor werkgevers bij het aannemen van ouderen. Voor zover al sprake is van risicoselectie blijkt uit onderzoek dat dit vooral bij kleine werkgevers speelt, terwijl grote werkgevers meer mogelijkheden hebben en meer inspanningen leveren ten aanzien van preventie en re-integratie⁵. Veel werkgevers hebben het risico van loondoorbetaling bij ziekte

⁴ SEO (2012), Wat maakt ouderen aantrekkelijk, onderzoek in opdracht van de ministeries van EL&I en SZW.

⁵ Astri (2011), Effecten van nieuwe financiële prikkels in ZW en WGA op risicoselectie.

overigens verzekerd. In dat kader is verder van belang dat de sectorale financiering van ZW-lasten voor kleine werkgevers blijft gehandhaafd en dat waar nu voor de WGA-lasten van vaste werknemers sprake is van individuele premiedifferentiatie in het wetsvoorstel het voorstel is opgenomen om deze lasten sectoraal te financieren voor kleine werkgevers. Hiermee wordt het instrument van een financiële prikkel voor werkgevers daar ingezet waar deze het meest effectief is. Tot slot hebben werkgevers die een werknemer met een arbeidsongeschiktheidsuitkering aannemen aanspraak op een no-risk polis.

De leden van de VVD-fractie vragen met het oog op het bepalen van de premie tot welke sector de werknemer behoort die uit de ZW komt en inmiddels niet meer zijn eigen arbeid, maar gangbare arbeid moet verrichten.

Voor toerekening van de uitkeringslasten via de premievaststelling is van belang bij welke werkgever de werknemer in dienst was op het moment van zijn eerste ziektedag.

De leden van de VVD-fractie vragen wat verstaan moet worden onder de gemiddelde loonsom, hoe deze wordt berekend en welke bedrijven onder groot vallen. Tevens vragen zij hoe het zit met bedrijven die net rondom de grens zitten. Ene jaar groot, volgend jaar middelgroot. Tot slot vragen zij met betrekking tot de loonsom waarom de loonsomgrens voor kleine werkgevers bij lagere regelgeving wordt vastgelegd.

Het gemiddelde premieplichtige loon per werknemer wordt elk jaar vastgesteld door het UWV en dient als basis voor het onderscheid in werkgeversgrootte. Het gemiddelde premieplichtig loon wordt door het UWV mede gebaseerd op gegevens van het Centraal Planbureau. De loonsom in het tweede kalenderjaar (t-2) dat aan het kalenderjaar waarvoor de premie wordt vastgesteld vooraf is gegaan, is bepalend voor de werkgeverscategorie. Een kleine werkgever is dan de werkgever die een premieplichtig loon heeft dat gelijk is aan of minder bedraagt dan 10 maal het gemiddelde premieplichtige loon en een grote werkgever is de werkgever die een premieplichtig loon heeft dat meer bedraagt dan 100 maal het gemiddelde premieplichtige loon. Een middelgrote werkgever valt in de tussencategorie. Een werkgever die het ene jaar onder de grens van groot valt en het andere jaar onder middelgroot, heeft door de gekozen premiesystematiek voor middelgrote werkgevers met een geleidelijke overgang naar individuele premiedifferentiatie niet te maken met premieschokken. Omdat het van belang is dat de keuze van de grenzen leidt tot een systematiek die bijdraagt aan een gelijk speelveld in het hybride stelsel, worden de grenzen van de drie werkgeversgrootten bij algemene maatregel van bestuur bepaald zodat het mogelijk is, snel in te spelen als de omstandigheden daar om vragen.

De leden van de fractie van de VVD wijzen er op dat de sociale verzekeringen eerder een systeem van premiedifferentiatie heeft gekend (Pemba). Volgens deze leden was dit geen succes. Voor het goed en wel werd ingevoerd, werd het afgeschaft. Deze leden vragen wat het verschil is met Pemba voor wat betreft het beoogde effect van de premiedifferentiatie.

Het Pemba-systeem heeft bestaan vanaf 1998 tot 2006, het moment van de invoering van de Wet WIA. Uit onderzoek blijkt dat het systeem van premiedifferentiatie succes heeft gehad. Het CPB heeft bijvoorbeeld het effect van Pemba op de instroom in de WAO onderzocht⁶. Dit effect wordt ingeschat op een instroomdaling van 15%. Ook uit andere onderzoeken naar (vormen van) premiedifferentiatie blijkt dat het een effectief instrument is. Zo blijkt uit de evaluatie van de Wet

⁶ Koning, P.W.C. (2004) Estimating the effect of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands, CPB discussion paper, Den Haag.

WIA dat financiële prikkels voor werkgevers in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het terugdringen van de instroom van vaste werknemers in de Wet WIA. Bij de invoering van de Wet WIA is ook voor de financiering van de WGA-lasten gekozen voor premiedifferentiatie. Omdat de verlenging van de loondoorbetalingsperiode en de premiedifferentiatie in de WGA niet gelden voor de voormalige werkgever van een vangnetter, voelen zij – in tegenstelling tot de werkgever van een werknemer in vaste dienst - geen directe financiële prikkel om het ziekteverzuim terug te dringen en instroom in de Wet WIA te voorkomen. Met de premiedifferentiatie in het wetsvoorstel worden de positieve effecten van deze financiële prikkel uitgebreid tot de vangnetters.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre het aannemelijk is dat werkgevers die geen binding hebben met vangnetters, zich zullen inspannen voor die vangnetter. Zal de schade niet (nog vaker) worden afgekocht en als dit gebeurt, wat schieten vangnetters dan op met deze prikkel, zo vragen deze leden.

Het is juist dat met de vergroting van werkgeversprikkels op grond van dit wetsvoorstel inspanningen worden verwacht van werkgevers om het langdurig verzuim en de verhoogde instroom in de WIA onder vangnetters in te dammen. De regering is niet bevreesd dat het risico, waarop deze leden wijzen, zich in betekende mate zal voordoen, omdat de vergroting van werkgeversprikkels (met name via individuele premiedifferentiatie) in lijn zijn met de succesvol gebleken maatregelen die destijds genomen zijn bij werknemers in een vast dienstverband. De vormgeving van de maatregel is derhalve voor werkgevers niet nieuw. Bovendien is individuele premiedifferentiatie ook bij vangnetters niet nieuw: onder de WAO heeft dit tussen 1998 en 2006 ook al bestaan. Uit die periode zijn er geen signalen dat het genoemde risico zich heeft voorgedaan. Voorts is zichtbaar dat bijvoorbeeld de uitzendsector vooruitlopend op invoering van het wetsvoorstel initiatief onderneemt om het langdurig ziekteverzuim van uitzendkrachten terug te dringen.

Is het denkbaar dat werkgevers in beroep gaan tegen beslissingen rond de premieheffing omdat zij te weinig invloed kunnen uitoefenen op de arbeidsongeschiktheid/werkloosheid, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Bestaat de kans dat uiteindelijk deze maatregel niet houdbaar blijkt. Deze leden verwijzen in dit verband naar de bonus-maluswetgeving die door een rechterlijke uitspraak werd ontkracht.

Gegeven de mogelijkheden die de regering ziet voor werkgevers om het verzuim te beïnvloeden en het feit dat premiedifferentiatie al eerder (onder de WAO) heeft bestaan voor flexwerkers is het niet aannemelijk dat werkgevers om die reden in beroep gaan tegen beslissingen over de premieheffing en ziet de regering geen reden om de voorgestelde uitbreiding naar flexwerkers daardoor minder houdbaar te achten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat het wetsvoorstel betekent voor werkgevers die bijvoorbeeld een Wajonger in dienst nemen. Het gaat niet alleen om de feitelijke wettelijke bescherming van werkgevers. Nu hebben zij 100% no-risk, ook als het dienstverband van die Wajonger tijdelijk is.

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de positie van vangnetters en bevat geen wijzigingen voor werkgevers die bij voorbeeld een Wajongere in dienst nemen. Alleen de verruiming van de maximumduur van de proefplaatsing is uit oogpunt van consistentie en eenvoud doorgetrokken naar andere wetten, zoals de Wajong.

7. Financiële gevolgen, administratieve lasten, internationale gevolgen en gevolgen voor de arbeidsmarkt

Financiële gevolgen

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt vermeld dat gemeenten worden gecompenseerd voor eventueel toenemend beroep op de WWB. De memorie van toelichting vermeldt echter niet de extra lasten die hiermee gepaard gaan. De leden van D66 vragen of de regering dit alsnog aan kan geven.

Ingeschat wordt dat de bijstandsuitgaven structureel met circa € 24 miljoen toenemen. De toename van de bijstandsuitgaven is onderdeel van de financiële consequenties zoals opgenomen in de memorie van toelichting. Dit effect is echter niet afzonderlijk weergegeven.

Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de wet opvalt door een veelheid aan details en op de details weer uitzonderingen hetgeen de uitvoering zeer complex maakt en de inverdieneffecten moeilijk te realiseren. Zonder de uitvoeringskosten precies te kennen, vraagt de VVD-fractie zich af of dit de ultieme vorm van administratieve lastenverlaging is die de diverse kabinetten de afgelopen jaren in de sociale zekerheidswetgeving hebben nagestreefd. Hoe moet de opmerking op p. 37 van de memorie van toelichting dat de kennisneming van de wet de burger gemiddeld 10 minuten per ZW-gerechtigde kost, worden verstaan, zo vragen deze leden.

Dit wetsvoorstel leidt inderdaad tot hogere administratieve lasten. Die stijging moet echter afgewogen worden tegen de oplossing die dit wetsvoorstel biedt voor de grote problematiek van de stijgende WIA-instroom, die leidt tot een structurele besparing van € 270 mln. In dit licht vindt de regering een stijging van de administratieve lasten alleszins aanvaardbaar.

De verschillende onderdelen van het wetsvoorstel hebben een uiteenlopend effect op de uitvoeringskosten. De intensivering van de begeleiding in samenwerking met de uitzendsector leidt tot hogere uitvoeringskosten. Hetzelfde geldt voor de aangescherpte beoordeling na een jaar. Daar staat tegenover dat de aanpassingen met betrekking tot de premiedifferentiatie structureel leiden tot een daling van de uitvoeringskosten.

Met betrekking tot de tijd voor ZW-gerechtigden om kennis te nemen van het wetsvoorstel is het volgende van belang; uitgangspunt is dat burgers kennisnemen van die aspecten die voor hen relevant zijn. Niet alle aspecten van de dit wetsvoorstel zijn voor iedereen relevant. De in de memorie van toelichting genoemde tijdsduur van 10 minuten wordt vaker als standaard gebruikt bij sociale verzekeringen voor kennisname van de regelgeving of voor het ontvangen en lezen van informatieformulieren.

Internationale gevolgen

De leden van de fractie van de PvdA wijzen erop dat het ILO Comité van Deskundigen stelt dat de ondergrens van 35% in de Wet WIA in strijd is met ILO-verdrag 121. Deze leden vragen of de Minister de ondergrens van 35% in het voorliggende wetsvoorstel niet in strijd acht met dit verdrag. Zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties verbindt hij hieraan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In aanvulling hierop vragen de leden van de SP-fractie of de regering erkent dat zij het Comité van Deskundigen bij de ILO daarvan nog niet heeft kunnen overtuigen. Voorts vragen zij wat het betekent voor de voorgestelde aanpassing van de Ziektewet wanneer de ILO bij het standpunt blijft dat de WIA wel strijdig is met Verdrag 121.

In de overtuiging van de regering voldoet het nieuwe ZW-criterium en de daarbij gehanteerde ondergrens van 35% op gelijke wijze aan ILO-verdrag 121 als het huidige WIA-criterium. Het standpunt van de regering ten aanzien hiervan is uitgebreid uiteengezet in de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 april 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 – 2011, 29 427, nr. 77). Specifiek met betrekking tot de ondergrens is van belang dat het ILO-verdrag 121 geen harde ondergrens noemt en een grote mate van beleidsvrijheid geeft aan de nationale wetgever. Deze beleidsvrijheid is beperkt in die zin dat "hardship" moet worden voorkomen. De regering is van oordeel dat daaraan wordt voldaan. Deze zomer heeft een delegatie van de ILO een werkbezoek gebracht aan Nederland om zich nader te verdiepen in de achtergronden van de WIA. Over de bevindingen uit dit werkbezoek zal de ILO rapporteren aan het Comité van deskundigen. Het is vervolgens aan het Comité om opnieuw een zienswijze in te nemen over de verenigbaarheid van de WIA met ILO-verdrag 121. Gezien de eerder genoemde beleidsvrijheid voor de nationale wetgever ziet de regering dit met vertrouwen tegemoet.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt

De leden van de fractie van de PvdA wijzen erop dat de Raad van State meent dat het aanscherpen van de verschillen tussen de zieke werknemer met en zonder werkgever ongewenst is, gelet op de eisen die de arbeidsmarkt de komende jaren stelt. Zij vragen of de Minister de zorg van de leden van de PvdA fractie deelt dat het voorliggende wetsvoorstel een negatieve impact zal hebben op de vrijwillige arbeidsmobiliteit en zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties hij hieraan verbindt.

Er is een groot aantal verschillende factoren dat bepalend is voor de vrijwillige arbeidsmobiliteit. De voorgestelde werknemersprikkels hebben daarom naar alle waarschijnlijkheid een zeer beperkte impact op eventuele mobiliteitsbeslissingen. Bovendien is de regering van oordeel dat de voordelen van een lager langdurig ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid onder vangnetters opwegen tegen de eventuele effecten op de mobiliteit.

8. Ontvangen commentaren

De leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor de brief van de Stichting van de Arbeid d.d. 6 september 2012 aan de Eerste Kamer. Zoals de Stichting van de Arbeid in haar brief aangeeft, lopen er momenteel twee onderzoeken, te weten het *Onderzoek WGA 80-100* en het *Onderzoek naar de stabiliteit van het hybride stelsel van de WGA*, die in het vierde kwartaal van 2012 gereed zijn. Deze leden vragen waarom de Minister er niet voor heeft gekozen de uitkomsten van deze onderzoeken af te wachten. De Stichting van de Arbeid acht het voorts noodzakelijk een *Projectgroep Reductie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters* in te stellen om op praktische wijze tot oplossingen te komen om het ziekteverzuim van vangnetters te beperken en hun re-integratie te verhogen. Graag ontvangen de leden van de PvdA fractie een reactie van de Minister op dit voorstel.

De regering staat positief ten opzichte van het voorstel van de Stichting van de Arbeid om een Projectgroep reductie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters in te richten. Deze projectgroep kan zich in de opvatting van de regering richten op ondersteuning van de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel en een bijdrage leveren aan het op praktische wijze tot oplossingen komen om het ziekteverzuim van vangnetters te beperken en hun re-integratie te verhogen. Anders dan de opvatting van de Stichting van de Arbeid, is de regering echter niet voornemens om invoering van het wetsvoorstel aan te houden totdat de resultaten van

deze projectgroep zichtbaar zijn. De regering is van oordeel dat de werkzaamheden van deze projectgroep en de maatregelen uit het wetsvoorstel elkaar nu juist kunnen versterken. De regering acht het voorts niet noodzakelijk om de uitkomsten van lopende onderzoeken met betrekking tot de groep volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikten (WGA 80-100) en de stabiliteit van het hybride stelsel van de WGA af te wachten. De betreffende lopende onderzoeken zijn een vervolg op de in 2011 verrichte WIA-evaluatie. In deze evaluatie werd al geconstateerd dat de positie van vangnetters een dissonant is ten opzichte verder positieve beeld. Andere beschikbare onderzoeken zoals onderzoek van de Inspectie SZW naar de uitvoering van de arborol door het UWV, dossieronderzoek naar langdurig zieke vangnetters en onderzoek naar de effecten van het arbeidsongeschiktheidsbeleid geven voldoende basis voor de voorgestelde maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel.

De Stichting van de Arbeid schrijft in de eerdergenoemde brief d.d. 6 september 2012 dat het voorliggende wetsvoorstel geen draagvlak heeft bij de sociale partners. Het baart de leden van de PvdA fractie grote zorgen dat het voorliggende wetsvoorstel niet door de sociale partners wordt gedragen. Zij vragen of de Minister deze zorg deelt en zo nee, waarom niet en zo ja, welke consequenties hij hieraan verbindt. Graag citeren de leden van de PvdA fractie uit bovengenoemde brief: "De Stichting van der Arbeid is van mening dat op basis van de in het wetsvoorstel aangedragen feiten en cijfers niet aangegeven kan worden dat de voorgenomen maatregelen gericht op werkgevers en werknemers noodzakelijk dan wel effectief zijn. Bovendien is volgens de Stichting onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat de effecten van de voorgestelde maatregelen zijn op de werkgelegenheid, de kans op werkhervatting voor vangnetters en het terugdringen van de instroom in de Ziektewet en de Wet WIA." Graag ontvangen de leden van de PvdA fractie van de Minister een onderbouwde reactie op elk van deze punten. Ook de leden van de SP-fractie stellen deze vraag.

In lijn hiermee vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering denkt het beleid op dit punt tot een succes te kunnen maken zonder medewerking van sociale partners.

In paragraaf 2 van deze memorie van antwoord is de regering reeds uitgebreid ingegaan op het verwachte effect van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Uiteraard heeft het de sterke voorkeur van de regering wanneer maatregelen die worden voorgesteld ook op draagvlak bij sociale partners kunnen rekenen. De problematiek van de vangnetters is echter dermate urgent is, dat het ongewenst is, om zoals de Stichting van de Arbeid voorstelt, te wachten met maatregelen. Bij de aanpak die de regering voor ogen staat blijft het overigens wel de samenwerking met sociale partners zoeken. Zo wordt gesproken over de mogelijke vormgeving van een gezamenlijke projectgroep. Ook zullen sociale partners betrokken worden bij de evaluatie van het wetsvoorstel. Verder acht de regering het positief dat sociale partners in de uitzendsector en het UWV samenwerken om langdurig ziekteverzuim van uitzendkrachten op praktische wijze aan te pakken. In ieder geval op sectoraal niveau, en zo mogelijk ook op landelijk niveau, wordt zodoende samengewerkt met sociale partners om de problematiek van de vangnetters aan te pakken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

P. de Krom

