

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
IVV/I/2012/5087

Datum 20 april 2012

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Ziektewet en enige andere wetten om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken (Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 december 2011, nr. 11.003135, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 7 maart 2012, nr. W12.11.0537/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onderkent dat er aanleiding is maatregelen te nemen tot beperking van langdurend ziekteverzuim van vangnetters en hun hoge instroom in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). De Afdeling heeft evenwel twijfel of de voorgestelde maatregelen effectief zullen zijn, gelet op de bijzondere kenmerken van de groep vangnetters. De Afdeling verwacht dat intensieve begeleiding van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) effectiever zal zijn. De Afdeling is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel nader dient te worden overwogen.

Ik constateer met genoegen dat de Afdeling de noodzaak onderschrijft tot het treffen van maatregelen, om het langdurend ziekteverzuim van vangnetters en hun hoge instroom in de Wet WIA te beperken. De Afdeling heeft echter twijfel over de effectiviteit van de aanpak ervan.

Bij de aanpak van deze problematiek, acht het kabinet het noodzakelijk dat niet één partij, maar de drie meest betrokken partijen worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheden in het kader van de Ziektewet (ZW), te weten: de vangnetter, de ex-werkgever en het UWV.

De vangnetter wordt meer dan nu het geval is aangesproken op zijn mogelijkheden om arbeid te kunnen verrichten (door de aanscherping van het ZW-criterium). Voorts wordt diens band met het arbeidsproces van invloed op de duur van het loongerelateerde ziekengeld (door de introductie van een arbeidsverledeneis).

De ex-werkgever van de vangnetter wordt financieel aangesproken (door middel van de hoogte van de premie). Daardoor wordt zijn belang vergroot bij het terugdringen van het ziekteverzuim en de WIA-instroom van zijn ex-werknemers. Het UWV wordt aangesproken op het uitvoeren van haar taak om de vangnetter te begeleiden. Daardoor wordt de re-integratie van de vangnetter bevorderd. Met de mogelijkheid voor het UWV om convenanten af te sluiten, via de verruiming van de maximale termijn van de proefplaatsing tot zes maanden en met de

aanscherping van de re-integratieverplichtingen van de ZW-gerechtigden, kunnen bovendien de mogelijkheden tot werkhervatting beter benut worden. Aldus is sprake van een evenwichtig en samenhangend pakket van maatregelen. Immers, alle drie de betrokken partijen worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheden. Het kabinet is van oordeel dat juist door de onderlinge samenhang van deze maatregelen het probleem bij de wortel wordt aangepakt.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Afdeling dat winst te behalen is door verbetering van de uitvoering door het UWV. Het kabinet is, anders dan de Afdeling, van oordeel dat een effectievere begeleiding door het UWV alleen niet volstaat. In de ogen van het kabinet wordt de meest effectieve aanpak bereikt, door ook de vangnetter en de ex-werkgever hierbij te betrekken en aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Daardoor zijn, naast verbeteringen in de uitvoering, ook aanvullende maatregelen noodzakelijk om het ziekteverzuim en de WIA-instroom van vangnetters daadwerkelijk terug te dringen.

In de uitvoering wordt momenteel hard gewerkt aan de verbetering van de begeleiding, onder meer door uitvoering van het verbeterplan ZW/arbo, dat het UWV heeft opgesteld, naar aanleiding van een rapportage in 2010 van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI). Dit verbeterplan houdt onder meer een verbetering van de interne bedrijfsvoering in, alsmede het hanteren van een andere werkwijze, waarbij de re-integratiebegeleider een centrale rol in het werkproces gaat innemen.

Naast deze verbeteringen in de uitvoering, werken het UWV en de uitzendbranche nauw samen in een pilot. Doel hiervan is de mogelijkheden tot werkhervatting bij het uitzendbureau waar de zieke uitzendkracht het laatst werkzaam was te benutten. Partijen hebben de intentie uitgesproken om de succesvolle werkwijze uit deze pilot landelijk in te voeren op basis van een te sluiten convenant. Gelet op de inspanningen die de uitzendsector en het UWV plegen, alsmede gelet op de kritische opmerkingen van de Afdeling over de maatregel van 2 weken loondoorbetaling bij ziekte voor uitzendbureaus (waarop in het onderstaande nader wordt ingegaan), heeft het kabinet bij nadere beschouwing afgezien van het invoeren van deze specifieke maatregel.

Aan de hand van de diverse opmerkingen van de Afdeling worden in dit nader rapport de vragen en de kanttekeningen van de Afdeling beantwoord.

1. Analyse probleem en voorgestelde aanpak

a. Omvang problematiek

De Afdeling wijst op de relatieve daling van het ziekteverzuim en van de instroom in de Wet WIA van vangnetters en constateert dat de toelichting hierop niet ingaat.

Conform het advies van de Afdeling, is het kabinet in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de ontwikkeling van het aandeel flexwerkers op de arbeidsmarkt. Anders dan de Afdeling veronderstelt, blijkt hieruit niet dat sprake is van een duidelijk dalende trend van het ziekteverzuim en WIA-instroom van vangnetters. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat vanaf 2006 het aandeel van vangnetters in de WIA-instroom sterk stijgt. Voorts wordt inzichtelijk gemaakt dat de omvang van de onderliggende verzekerdenpopulaties (met name flexwerkers en werklozen) wel enigszins stijgt, maar dat deze stijging slechts beperkt het gestegen aandeel vangnetters in de WIA-instroom kan verklaren.

Voor een juiste vergelijkbaarheid in de tijd is voorts van belang dat in 2003 sprake was van een WAO-beoordeling na een periode van één jaar ziekte. Sinds de invoering van de Wet WIA is sprake van een wachttijd van twee jaar. Bij werknemers met een vast dienstverband heeft dit er – samen met het overige gevoerde beleid – toe geleid dat de arbeidsongeschiktheidskans sterk is gedaald. Bij vangnetters is die sterke daling niet zichtbaar.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

b. Analyse groep vangnetters

De Afdeling concludeert dat de verschillen tussen vangnetters en werknemers met een vast dienstverband niet alleen zijn gelegen in medische beperkingen, maar daarenboven worden bepaald door psychosociale problemen, ook het ontbreken van een werkgever acht de Afdeling daarbij van groot belang. De Afdeling adviseert de toelichting naar aanleiding van het bovenstaande aan te vullen en, uitgaande van de differentiatie binnen de groep vangnetters als geheel, nader te bezien of de voorgestelde maatregelen niettemin effectief mogen worden geacht voor de gehele doelgroep.

Het kabinet onderschrijft de opmerking van de Afdeling, dat er bij vangnetters, vaker dan bij vaste dienstverbanden, sprake is van omstandigheden of persoonskenmerken, die duiden op een lastiger arbeidsmarktpositie. Hierbij speelt met name de psychosociale problematiek een rol, zoals taalachterstand, financieel-juridische problematiek en familieomstandigheden. Ook is vaker sprake van een lage opleiding en wisselingen in dienstverbanden. Zoals de Afdeling zelf ook aanhaalt, geldt dit overigens lang niet voor alle vangnetters. Uit het door de Afdeling aangehaalde onderzoek komt naar voren dat iets minder dan de helft (47%) van de vangnetters te maken heeft met psychosociale problemen. Verder blijkt uit dit onderzoek dat de medische problematiek en functionele beperkingen als zodanig bij vangnetters niet ernstiger zijn dan bij werknemers met een vast dienstverband. Daarnaast blijkt dat 80% van de vangnetters vroeger of later in het Ziektewettraject weer belastbaar is en in staat is om het eigen werk of ander passend werk te verrichten.

Blijkens deze onderzoeken is er derhalve weliswaar vaker sprake van belemmeringen in de psychosociale sfeer, maar dat betekent niet dat er daardoor sprake is van een ernstiger ziektebeeld dan bij zieke werknemers met een vast dienstverband. Het ziektebeeld is nu juist van doorslaggevend belang voor het recht op een ZW-uitkering; niet de eventuele bijkomende psychosociale omstandigheden c.q. de daarbij komende arbeidsmarktproblematiek. Voor zover de omstandigheden in de psychosociale sfeer het herstel en de terugkeer naar werk belemmeren, stimuleert het UWV de betrokkene om deze problemen op te lossen, om weer aan het werk te kunnen gaan. Het kabinet is van oordeel dat de maatregelen die voorgesteld worden in dit wetsvoorstel eraan bijdragen dat vangnetters sneller en vaker, dan nu het geval is, de arbeidsmogelijkheden die zij hebben benutten.

Voorts onderschrijft het kabinet de opmerking van de Afdeling, dat het ontbreken van een lopend dienstverband met een werkgever, de re-integratiekansen van vangnetters kunnen beperken. Dit betekent echter niet dat een ex-werkgever helemaal geen mogelijkheden zou hebben om een vangnetter terug naar werk te begeleiden. In principe kan de ex-werkgever het gehele scala inzetten: preventie, goede arbeidsomstandigheden en begeleiding bij het zoeken naar een nieuwe functie. Wel zou re-integratie, vaker dan bij werknemers met een vast dienstverband, gericht moeten worden op een andere functie, aangezien de eigen (tijdelijke) functie na beëindiging van het dienstverband in een aantal gevallen

niet meer zal bestaan of op andere wijze is ingevuld. Deze andere functie kan zowel bij de vroegere werkgever als bij een nieuwe werkgever gezocht worden.

De voorgaande verschillen tussen vangnetters en werknemers met een vast dienstverband zijn van invloed op de effectiviteit van werkgevers- en werknemersprikkels voor vangnetters. Hiermee is bij het bepalen van de effecten van de voorgestelde maatregelen rekening gehouden. Desalniettemin ziet het kabinet voldoende mogelijkheden om ook voor vangnetters een significante daling van het langdurend verzuim en de WIA-instroom te kunnen bewerkstelligen.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

Tot slot erkent het kabinet dat de psychosociale problematiek een belemmering kan vormen om daadwerkelijk te re-integreren op de arbeidsmarkt. De aanwezigheid van psychosociale problematiek is op zichzelf echter geen reden om ziekengeld toe te kennen. Immers, om in aanmerking te komen voor ziekengeld, moet sprake zijn van ongeschiktheid tot werken wegens een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte. De ZW is geen remedie voor werknemers met een lastige arbeidsmarktpositie wegens psychosociale problematiek. In die situaties is het juist van belang om (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen. Het kabinet zet daar dan ook op in met de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen.

Conform het vorenstaande is onder meer paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld.

c. Begeleiding: de rol van het UWV

De Afdeling acht het van groot belang dat een werkgever, die zijn werknemer kan stimuleren en ondersteunen bij herstel en re-integratie, bij de vangnetter ontbreekt. Hoewel het UWV deze verantwoordelijkheid als 'werkgever' overneemt, merkt de Afdeling op dat uitvoering daarvan verbetering behoeft. Daarnaast heeft de Afdeling in de toelichting een beschouwing over de invloed van het SUWI-voorstel op de wijze van re-integratie van vangnetters door het UWV gemist. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en daarbij in het bijzonder aan te geven in hoeverre het reëel is te verwachten dat het UWV zich daadwerkelijk en effectief zal kunnen inzetten voor het vervullen van de ZW-arborol voor vangnetters. De Afdeling geeft in overweging zo nodig de capaciteit van het UWV voor de aanpak van het ziekteverzuim vangnetters, daarop aan te passen.

Het kabinet is met de Afdeling van mening dat verbetering in de uitvoering van het UWV wenselijk is. Een belangrijke aanleiding daarvoor is de – door de Afdeling – genoemde rapportage van de IWI. Het kabinet wijst er echter op dat er reeds verbeteringen in gang zijn gezet, onder meer door middel van het verbeterplan ZW/arbo en, meer recent, door de eerder genoemde pilot van de uitzendsector met het UWV. Het verbeterplan ZW/arbo houdt onder andere verbeteringen van de interne bedrijfsvoering binnen het UWV in en het volgen van een andere werkwijze, waarbij de re-integratiebegeleider de centrale rol in het werkproces gaat innemen. Dit draagt bij aan demedicalisering en aan een groter accent op participatiebevordering. Ook de pilot van het UWV met de uitzendsector biedt uitzicht op verbeteringen in de prestaties door een andere werkwijze. Naar het oordeel van het kabinet ondersteunen de maatregelen van dit wetsvoorstel het UWV om haar taak effectief uit te voeren. De maatregelen spreken immers uitkeringsontvangers en werkgevers aan om hun verantwoordelijkheid en mogelijkheden meer te benutten en geven het UWV meer instrumenten om begeleiding en handhaving effectief in te vullen. Zoals eerder aangegeven is juist

de combinatie van maatregelen noodzakelijk om ziekteverzuim en WIA-instroom effectief te beïnvloeden. Het UWV moet daarbij werken binnen de getrokken kaders. Dit houdt onder meer in dat het UWV werkt met het huidige budget voor uitvoering en re-integratie. Binnen dat kader is er ruimte om via effectieve werkwijzen verbeteringen in de uitvoering door te voeren. Voorshands ziet het kabinet – behoudens middelen voor de uitvoering van het convenant met de uitzendsector - dan ook geen aanleiding om de capaciteit van het UWV voor de aanpak van het ziekteverzuim van vangnetters aan te passen.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

De Afdeling wijst er nog op dat volgens het rapport "Nederland is niet ziek meer" van AStri/APE een substantieel deel van de langdurig zieke vangnetters geen begeleiding ontvangt. Het rapport geeft inderdaad aan dat tien maanden na hun eerste ziektedag 15% van de vangnetters aan het werk is en 55% enige vorm van op werkhervatting gerichte begeleiding krijgt. Voorts wijst de Afdeling erop dat slechts voor 29% van de langdurig zieke vangnetters één of meer trajecten wordt ingekocht. Deze uitkomsten suggereren dat meer begeleiding en meer trajecten effectief zijn. Hierbij plaatst het kabinet twee kanttekeningen.

De eerste kanttekening is dat begeleiding en trajecten geen doel in zichzelf zijn maar hooguit middel tot herstel en werkhervatting. Het UWV dient haar taak te vervullen binnen de kaders van het re-integratiebeleid en binnen financiële kaders. Uitgangspunt hierbij is dat re-integratie selectief wordt ingezet, namelijk wanneer herstel en werkhervatting op eigen kracht niet mogelijk is. Er ligt in die zin ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij de ZW-gerechtigde. Het wetsvoorstel ondersteunt en stimuleert deze verantwoordelijkheid verder. Het UWV zal dus steeds een professionele afweging moeten maken of de ZW-gerechtigde op eigen kracht kan herstellen en werk kan hervatten of dat begeleiding nodig is en zo ja, in welke vorm en intensiteit. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden: begeleiding door een professional van het UWV, een kortdurende interventie gericht op herstel, inkoop van een traject gericht op werkhervatting of bemiddeling naar een werkplek, al dan niet met behulp van een proefplaatsing.

In de tweede plaats blijkt uit de cijfers dat het UWV ook nu al veel inspanningen verricht om mensen te begeleiden naar werk. Zo zijn in 2011 70.000 plannen van aanpak opgesteld om ZW-gerechtigden te begeleiden naar herstel of werk. Voorts werd in 2011 € 32 miljoen uitgegeven aan kortdurende interventies gericht op herstel en/of werkhervatting. Daarnaast is voor circa € 18 miljoen aan trajecten ingekocht, gericht op werkhervatting. De inkoop van trajecten komt ten laste van het taakstellend re-integratiebudget voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Het UWV heeft dit budget inmiddels gedecentraliseerd, waardoor het bewustzijn van een effectieve inzet van middelen op de werkvloer is vergroot. Deze inspanningen blijven niet zonder resultaat: blijkens het jaarverslag over 2011 stijgt het aantal werkenden na 13 weken ziekte met 10% ruim uit boven het streefcijfer van 6,5% dat het UWV in het verbeterplan had gesteld. Ook neemt de tijdigheid van opgestelde probleemanalyses en plannen van aanpak toe.

Dit laat onverlet dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn. Daarvoor is een breed pakket nodig, dat zowel gericht is op ZW-gerechtigden, werkgevers als de uitvoering door het UWV. Dit wetsvoorstel voorziet daarin door ten aanzien van de ZW-gerechtigden het ZW-criterium aan te passen (na het eerste ziektejaar), een arbeidsverledeneis in te voeren (met betrekking tot hun ziekengeld) en hun re-integratie- en sollicitatieverplichtingen aan te scherpen (conform de WGA). Ten aanzien van grote werkgevers komen er meer financiële prikkels door een andere financiering van de ZW en WGA. Voor het UWV wordt de mogelijkheid gecreëerd

om convenanten af te sluiten. De werkhervatting wordt in dit wetsvoorstel bovendien gestimuleerd door de maximale periode van proefplaatsing te verruimen tot zes maanden. Ook de eerder genoemde pilot, waarin UWV en de uitzendbranche samenwerken, is gericht op snellere werkhervatting. Door al deze maatregelen tezamen wordt werkhervatting gestimuleerd en krijgt de ZW een meer activerend karakter.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in te gaan op het wetsvoorstel tot wijziging van de wet SUWI merkt het kabinet op dat dit wetsvoorstel, anders dan de Afdeling kennelijk veronderstelt, voor de ZW-gerechtigden geen wijziging in dienstverlening beoogt. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet SUWI richt zich, wat betreft het onderdeel Redesign, op het Werkbedrijf en de dienstverlening aan werklozen in de Werkloosheidswet (WW). In de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2011/12, 33 065, nr. 3) is hierover (op pagina 8) vermeld: "De dienstverlening aan gedeeltelijk arbeids(on)geschikten verandert niet. Deze groep wordt intensief begeleid door middel van onder andere face-to-face dienstverlening. Wel zal UWV deze klanten de mogelijkheid bieden om gebruik te maken van digitale dienstverlening." Voor een goed begrip hiervan zij hierbij opgemerkt dat ZW-gerechtigden in dit verband onder de bredere doelgroep gedeeltelijk arbeidsgeschikten vallen en dus niet onder de WW-ers. Overige onderdelen uit het wetsvoorstel wijziging van de Wet SUWI (zoals het vervallen van het WW-budget voor re-integratie) zijn evenmin relevant voor het onderhavige wetsvoorstel.

2. Activering vangnetter

a. Effectiviteit prikkels vangnetters

In de memorie van toelichting is aangegeven dat onder het huidige recht steeds meer concessies worden verwacht van degene die ziekengeld ontvangt, naarmate de ziekteperiode langer duurt. Hierdoor wordt uiteindelijk alle algemeen geaccepteerd arbeid na het eerste ziektejaar als passende arbeid beschouwd. Dit standpunt roept bij de Afdeling de vraag op of juist voor de groep vangnetters het criterium dat aldus gedurende het eerste ziektejaar nog blijft gelden voor het zoeken van werk - 'eigen niveau' - niet te lang is uit een oogpunt van het belang van een tijdig begin van het re-integratieproces, en van kansen op re-integratie ook al gedurende dat eerste ziektejaar. De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot het activeren van de vangnetters nader te onderbouwen, daarbij in te gaan op de periode gedurende welke naar arbeid op het 'eigen niveau' mag worden gezocht en zo nodig het voorstel aan te passen.

De opmerking, waar de Afdeling naar verwijst, dat steeds meer werk als passend wordt beschouwd naarmate de ziekteperiode langer duurt (waardoor uiteindelijk alle algemeen geaccepteerde arbeid na het eerste ziektejaar als passend wordt beschouwd), ziet op de re-integratieverplichting die thans al geldt op grond van artikel 30, van de ZW. Dit behoeft nadere toelichting.

Op grond van artikel 30, van de ZW, is de vangnetter thans al verplicht om, als hij daartoe in staat is, passende arbeid te aanvaarden en om te trachten die passende arbeid te verkrijgen. Deze definitie van het begrip passende arbeid is ingevoerd met de Wet tot bevordering van de activering van personen die aanspraak maken op een uitkering op grond van de Ziekwet en is ontleend aan de WW. In de bijbehorende ministeriële regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever is aangegeven dat, voor de uitleg van het begrip passende arbeid, aangesloten wordt bij de bij de WW behorende

Richtlijn passende arbeid (hierna: de Richtlijn). Op grond van deze Richtlijn geldt dat het niveau van de opleiding en/of werkervaring een van de aspecten vormt waarop de passendheid van het werk beoordeeld wordt. Dit impliceert dat de vangnetter die zich door opleiding en/of werkervaring op een bepaald niveau heeft gekwalificeerd, zich het eerste halfjaar mag richten op arbeid overeenkomstig het vroegere beroep en niveau. Wanneer de ziekte langer duurt dan een halfjaar, dient de betrokkene meer concessies te doen, ten aanzien van het niveau van de arbeid en wordt ook werk op een lager niveau als passende arbeid aangemerkt. Na het eerste ziektejaar wordt uiteindelijk het werk op alle opleidingsniveaus als passend beschouwd. Dan wordt dus alle algemeen geaccepteerde arbeid als passende arbeid beschouwd.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

Deze lijn, die al geldt ten aanzien van de re-integratie, is in het onderhavige wetsvoorstel ook doorgetrokken ten aanzien van het aangescherpte ZW-criterium, dat geldt na het eerste ziektejaar. Op grond van dit criterium wordt de ongeschiktheid tot werken na het eerste ziektejaar immers beoordeeld op basis van het kunnen verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.

Het vorenstaande heeft vooral betekenis voor hoger opgeleide vangnetters. Een deel van de vangnetters is laag opgeleid. Voor hen betekent re-integratie in passende arbeid niet zozeer het aanvaarden van arbeid op een lager niveau, maar het zo spoedig mogelijk aanvaarden van elk ander werk op elk mogelijk opleidingsniveau voor zover deze arbeid onder meer gezien de medische beperkingen van betrokkene gevegd kan worden.

Het kabinet onderschrijft dan ook de door de Afdeling gemaakte opmerking, dat de periode van zoeken naar werk op het eigen niveau niet te lang moet zijn, uit het oogpunt van het belang van het re-integratieproces. Ook het kabinet onderkent dat het van essentieel belang is dat er niet pas na één jaar, maar al veel eerder wordt aangekoerst op arbeid op een lager niveau of arbeid in een ander beroep. Blijkens het vorenstaande gebeurt dat nu ook al en sluit het aangescherpte ZW-criterium hierop aan.

Overeenkomstig het vorenstaande is paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting nader onderbouwd en aangevuld.

b. Tweedeling

De Afdeling merkt op dat het voorstel leidt tot een verdere verslechtering van de positie van personen zonder vast dienstverband ten opzichte van diegenen die dat wel hebben. Collectieve arrangementen voor de groep "*outsiders*" op de arbeidsmarkt komen volgens de Afdeling zo in nog scherper contrast te staan met die voor de "*insiders*" op de arbeidsmarkt. De Afdeling heeft een toelichting gemist op de aanvaardbaarheid van het aldus, in de voorgestelde mate, aanscherpen van de verschillen tussen beide categorieën werknemers. Bovendien wijst de Afdeling erop dat het aanscherpen van deze verschillen ongewenst is, gelet op de eisen die de arbeidsmarkt de komende jaren stelt. De Afdeling adviseert het voorstel ook in het licht van het vorenstaande nader te bezien.

In sommige gevallen kan de ZW momenteel een remedie lijken voor werknemers met een moeilijke arbeidsmarktpositie (door psychosociale problematiek, zoals taalachterstand, financieel-juridische problematiek en familieomstandigheden). Hiervoor is de ZW echter niet bedoeld. De aanwezigheid van psychosociale problematiek is op zichzelf immers geen reden om ziekengeld toe te kennen. Bovendien biedt het ontvangen van een uitkering op grond van de ZW voor deze

groep op lange termijn geen soelaas. Integendeel, hoe langer iemand uit het arbeidsproces is, hoe lastiger het zal zijn om weer werk te vinden. Het gaat er juist om de arbeidsmarktpositie van deze groep structureel te verbeteren. Hervatting in passend werk levert hieraan een bijdrage. Ook de Afdeling is van mening dat werken een positief effect heeft. Alleen hierdoor kan de arbeidsmarktpositie van deze groep worden versterkt.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

Vandaar dat het voorliggend wetsvoorstel ertoe strekt de regelingen voor flexkrachten rondom ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid activerender te maken, door onder meer het inbouwen van werknemersprikkel. Daarnaast bevat het wetsvoorstel financiële prikkels voor werkgevers en maatregelen om een adequate begeleiding door het UWV beter te faciliteren (verlenging maximale duur proefplaatsing, mogelijkheid tot afsluiten convenanten, striktere re-integratieverplichtingen). Tevens zal het UWV zijn inspanningen vergroten om deze groep te re-integreren, door verbetering van de uitvoering, onder meer door het uitvoeren van eerder genoemd verbeterplan.

Deze maatregelen kunnen dan ook leiden tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze groep. De door de Afdeling veronderstelde tweedeling wordt hierdoor dan ook eerder teruggedrongen dan versterkt.

3. Financiële prikkels werkgever

a. Loondoorbetalingsverplichting voor uitzendwerkgevers

De Afdeling merkt op dat onder meer in de inleiding van de toelichting de terugdringing van *langdurend* ziekteverzuim als doel van het voorstel wordt beschouwd. Het is de Afdeling niet duidelijk hoe de loondoorbetalingsverplichting van twee weken zich tot dat algemene doel verhoudt. In dit kader wijst de Afdeling erop dat de laatste jaren het kortdurend ziekteverzuim van uitzendkrachten al sterk is teruggedrongen, als gevolg van de activiteiten ter uitvoering van het in 2003 gesloten Arboconvenant uitzendbranche. Voorts wijst de Afdeling erop dat het UWV – in zijn uitvoeringstoets – vraagtekens heeft gezet bij de aan de loondoorbetalingsverplichting ten grondslag liggende veronderstelling dat aanpak van het kortdurende ziekteverzuim effectiever en efficiënter kan worden ingericht. De Afdeling betwijfelt gezien het voorgaande de noodzaak en de effectiviteit van de voorgestelde verplichting.

Het kabinet ziet met de Afdeling dat het invoeren van de voorgenomen maatregel, van 2 weken loondoorbetaling bij ziekte voor uitzendbureaus, met name effect heeft op het kortdurend ziekteverzuim van zieke uitzendkrachten. In dit verband wijst de Afdeling er terecht op dat het kortdurend ziekteverzuim al sterk is teruggedrongen, als gevolg van de uitvoering van het Arboconvenant uitzendbranche. Desondanks is er nog winst te halen bij het benutten van de mogelijkheden tot werkhervatting van zieke uitzendkrachten. Om het langdurend ziekteverzuim van uitzendkrachten verder terug te dringen, hebben het UWV en de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) in dit licht de intentie uitgesproken om een convenant af te sluiten, op basis van een succesvolle aanpak in een recente pilot. In deze pilot stelt het UWV vast of en wanneer een zieke uitzendkracht weer passend werk kan verrichten. Indien dit het geval is, draagt het UWV de uitzendkracht over aan het uitzendbureau waar de uitzendkracht laatstelijk werkzaam was. Dit uitzendbureau doet vervolgens een passend werkaanbod. Wanneer de uitzendkracht (verwijtbaar) onvoldoende meewerkt legt het UWV een sanctie op. Uit een tweede tussenevaluatie van deze pilot blijkt deze werkwijze – zij het op nog kleine schaal – effectief.

Het kabinet juicht het toe dat partijen zelf het initiatief nemen om op deze manier het ziekteverzuim van uitzendkrachten aan te pakken. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency, geniet samenwerking tussen partijen de voorkeur boven het opleggen van een wettelijke maatregel. Gezien de inspanningen die de uitzendsector en het UWV op grond van dit voorgenomen convenant plegen, alsmede gelet op besparingen die hiervan worden verwacht, ziet het kabinet het convenant als een volwaardig alternatief voor de maatregel van 2 weken loondoorbetaling. Daarbij is tevens van belang dat de maatregelen uit het wetsvoorstel met betrekking tot de werkgeversprikkel onder meer betrekking hebben op uitzendwerkgevers. Premiedifferentiatie in de financiering van de ZW en WGA is als werkgeversprikkel effectiever dan 2 weken loondoorbetaling.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

Mede gelet op de kritische kanttekeningen die de Afdeling heeft geplaatst bij deze maatregel, heeft het kabinet bij nadere beschouwing daarom besloten om af te zien van het invoeren van de voorgenomen maatregel van 2 weken loondoorbetaling bij ziekte voor uitzendwerkgevers.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de uitvoering van het genoemde convenant zal bijdragen aan het terugdringen van het ziekteverzuim. Wel hecht het kabinet eraan dat deze doelstelling ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarom zal het kabinet de uitvoering en resultaten van het convenant nauwlettend volgen. Door een aanpassing van de ministeriële regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever, wordt de werkwijze van het UWV in het kader van het genoemde convenant bovendien in de regelgeving opgenomen.

De maatregel van 2 weken loondoorbetaling is komen te vervallen en de memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast. Daartoe is in de memorie van toelichting het hoofdstuk 7 waarin een toelichting was opgenomen over deze voorgenomen maatregel komen te vervallen. Voorts wordt nu onder meer in paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting ingegaan op de samenwerking tussen de uitzendsector en het UWV.

b. Ongewenst effect loondoorbetalingsverplichting uitzendwerkgever

De Afdeling wijst erop dat niet uitgesloten kan worden dat uitzendwerkgevers risicomijdend gedrag zullen gaan vertonen als gevolg van de maatregel van 2 weken loondoorbetaling. Daarom betwijfelt de Afdeling of dit voorstel bijdraagt aan het welslagen van de Wet werken naar vermogen.

Nu het kabinet heeft besloten om de maatregel van 2 weken loondoorbetaling alsnog geen doorgang te laten vinden, lijkt de kritiek van de Afdeling op dit punt niet meer relevant.

In dit verband verdient nog wel opmerking dat het kabinet het risico van toegenomen risicoselectie door werkgevers heeft gezien, bij de totstandkoming van het totaalpakket van maatregelen in dit wetsvoorstel.

Daarbij heeft het kabinet de positieve arbeidsmarkteffecten (zoals een meer activerend stelsel en de daling van de lasten) afgewogen tegen de negatieve arbeidsmarkteffecten (zoals de mogelijke toename van risicoselectie).

Bij deze afweging is het kabinet tot de slotsom gekomen dat de – mogelijke – nadelen niet opwegen tegen de voordelen. Hieraan is in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting uitvoerig aandacht besteed. Het risico op ongewenste risicoselectie wordt onder meer beperkt doordat het kabinet afziet van individuele premiedifferentiatie voor kleine werkgevers en omdat voor objectiveerbare risico's

(onder meer personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering) de no-riskpolis van toepassing is.

c. Premiedifferentiatie

De Afdeling merkt op dat vanaf het moment van beëindiging van het tijdelijke dienstverband het UWV verantwoordelijk is voor de re-integratie van betrokkene. De desbetreffende ex-werkgever is in die zin afhankelijk van de wijze van vervulling van de ZW-arborol door het UWV. Stroomt de werknemer door onvoldoende inzet van het UWV de WGA in, dan betaalt de werkgever een hogere premie. Hij is zelf niet in staat het re-integratietraject te beïnvloeden, maar wordt er wel op 'afgerekend'.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

De kern van de maatregel van premiedifferentiatie zit in de financiële incentive voor de werkgever. Het is aan de werkgever om te bepalen hoe hij hiermee omgaat en zijn mogelijkheden om het verzuim te beperken benut. Net als nu het geval is bij de financiering van de WGA voor werknemers met een vast dienstverband heeft de werkgever straks de keuze tussen publiek verzekeren waarbij de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij het UWV ligt en eigen risicodragen waarbij de verantwoordelijkheid bij de werkgever ligt. Ook bij de huidige premiedifferentiatie in de WGA kan het gaan om werknemers waarvan het dienstverband inmiddels is beëindigd. Bij vaste krachten is de werkgever gedurende de eerste twee jaar ziekte verplicht verantwoordelijk voor de re-integratie en bij tijdelijke dienstverbanden gedurende de looptijd van het dienstverband (met een maximum van twee jaar). Bij tijdelijke krachten waarbij het dienstverband is beëindigd en uitzendkrachten heeft de werkgever de mogelijkheid te kiezen voor eigen risicodragen en zo de regie over de re-integratie in eigen hand te nemen.

De systematiek van premiedifferentiatie is vergelijkbaar met die bij werknemers met een vast dienstverband en de werkgever heeft in beginsel eenzelfde instrumentarium tot zijn beschikking voor flexkrachten als voor vaste krachten. Het gaat daarbij globaal om de volgende mogelijkheden:

- Zorgdragen voor goede arbeidsomstandigheden en personeelsbeleid, ter voorkoming van uitval.
- Maken van afspraken om te investeren in duurzame inzetbaarheid.
- Beheersen van kortdurend en langer durend verzuim, waardoor verzuim tijdens de duur van het dienstverband zoveel mogelijk wordt bekort.
- Activiteiten gericht op re-integratie binnen het eigen bedrijf, zo mogelijk in de eigen functie en anders in een andere functie (re-integratie 1^e spoor).
- Activiteiten gericht op herplaatsing bij een ander bedrijf (re-integratie 2^e spoor).

In een aantal gevallen zal het voor flexkrachten lastiger zijn om bijvoorbeeld terug te keren in de oude functie omdat deze niet altijd meer bestaat of op andere wijze wordt vervuld. Uit onderzoek blijkt overigens dat in een deel van de gevallen de functie er naar verwachting nog wel is¹. Verder zijn de mogelijkheden voor preventie iets geringer bij flexkrachten, aangezien het dienstverband gemiddeld een kortere historie zal hebben. In de huidige situatie wordt daarom voor flexkrachten meer gebruik gemaakt van re-integratie via het tweede spoor en minder via het eerste spoor. Echter, de mogelijkheden voor herplaatsing in een

¹ Uit een recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, "*Vraag naar arbeid 2011*", blijkt dat 70% tot 80% van de functies waarin werknemers met langlopende tijdelijke contracten (> 1 jr) werkzaam zijn, bij vertrek van de werknemer toch weer worden opgevuld.

andere functie bij de oude werkgever hoeven in beginsel voor flexkrachten niet anders te zijn dan voor vaste krachten. Dit vraagt met name ook een cultuuromslag. Dat dit mogelijk is, is onder meer zichtbaar in de pilot van de uitzendsector en het UWV. In dat kader doet het uitzendbureau waarbij de uitzendkracht als laatste werkzaam was een passend werkaanbod. Ook zal het UWV voor werknemers die ziek werden in een tijdelijk dienstverband bij de uitvoering van de arborol meer aandacht gaan besteden aan de mogelijkheid van re-integratie bij de laatste werkgever.

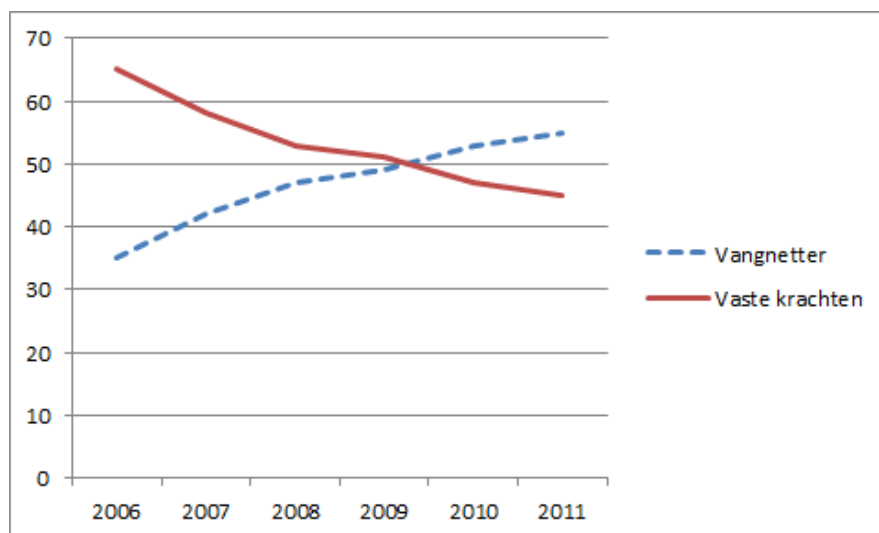
Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

d. Conclusie

De Afdeling is er, gelet op het vorenstaande, vooralsnog niet van overtuigd dat de maatregelen die zijn gericht op financiële prikkels voor werkgevers een effectieve bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van langdurend ziekteverzuim van vangnetters en zullen leiden tot de beoogde vermindering van hun instroom in de Wet WIA. De Afdeling adviseert de voorgestelde werkgeversprikkels uit een oogpunt van aanvaardbaarheid en effectiviteit nader te motiveren, en zo nodig het voorstel op dit punt te heroverwegen.

De WIA-evaluatie laat zien dat over de periode 1999–2009 de instroom in de WAO/WIA met 71% is afgenomen. Dat geldt echter niet voor vangnetters. Over de periode 2003 – 2010 ligt de instroom van vangnetters in de WAO/WIA op een hoog niveau, ondanks onder meer de verschuiving van het beoordelingsmoment van 1 jaar ziekte naar 2 jaar ziekte. Over dezelfde periode is de instroom in de WAO/WIA van werknemers met een vast dienstverband gedaald van 45.800 naar 20.000 personen. Dit is een afname van bijna 60%. Als gevolg hiervan wordt inmiddels meer dan de helft van de instroom in de WGA veroorzaakt door vangnetters.



Uit evaluatie van het gevoerde beleid blijkt dat financiële prikkels voor werkgevers in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het terugdringen van de instroom van werknemers met een vast dienstverband in de Wet WIA. Deze prikkels zijn vormgegeven via de loondoorbetalingsverplichting van twee jaar en individuele premiedifferentiatie in de WGA. Zo heeft premiedifferentiatie tot een instroomdaling geleid van 13% en de verlenging van de loondoorbetalingsperiode naar twee jaar in combinatie met de invoering van de Wet WIA tot een verdere instroomdaling van 21%.

Omdat de verlenging van de loondoorbetalingsperiode en de premiedifferentiatie in de WGA niet gelden voor de voormalige werkgevers van vangnetters, voelen zij geen directe financiële prikkel om het ziekteverzuim terug te dringen en instroom in de Wet WIA te voorkomen. Het kabinet is er van overtuigd dat werkgeversprikkel een belangrijke voorwaarde zijn om de instroom in de Wet WIA te beperken. Met dit wetsvoorstel worden daarom ook voor werkgevers van flexwerkers meer financiële prikkels geïntroduceerd om zo ook bij flexwerkers een daling van de instroom te realiseren.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

De vormgeving van de werkgeversprikkel in het wetsvoorstel is aangepast, mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling en een toets van het Centraal Planbureau. Zoals eerder aangegeven, heeft het kabinet bovendien besloten om af te zien van het voornemen om twee weken loondoorbetaling te introduceren voor uitzendbureaus.

De werkgeversprikkel via individuele premiedifferentiatie in een hybride stelsel voor ZW en WGA voor grote werkgevers worden gehandhaafd. Wel is de vormgeving zo aangepast dat werkgevers voor ZW en WGA elk afzonderlijk een keuze kunnen maken tussen eigenrisicodragerschap en publiek verzekeren en dit niet verplicht voor de combinatie van ZW en WGA hoeven te doen.

Dit werkt ook door in de bepalingen over de vaststelling van de gedifferentieerde premie. Daarnaast zijn bepalingen over de lastenverdeling tussen de fondsen aangepast, zodat er meer evenwicht komt tussen algemeen door alle publiek verzekerde werkgevers gedragen lasten en lasten die aan individuele werkgevers of sectoren worden toegerekend en waarvan bij eigenrisicodragen vrijstelling bestaat. Voorts werkt deze lastenverdeling op de korte termijn anders door dan voor de langere termijn waarbij het eigenrisicodragen WGA zich ook zal uitstrekken tot flexibele arbeidskrachten.

Een en ander heeft geleid tot verschillende wijzigingen in de voorstellen tot aanpassing van de Wet financiering sociale verzekeringen en de daarbij behorende onderdelen van de toelichting ten opzichte van het ontwerp, dat aan de Afdeling ter advisering is voorgelegd. Voorts heeft de gewijzigde vormgeving van de werkgeversprikkel geleid tot wijzigingen in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting.

4. Overige opmerking

De Afdeling merkt op dat het voorstel, om de loongerelateerde ZW-uitkering te laten volgen door een vervolgitkering kan leiden tot aanzienlijke en niet goed te beargumenteren inkomensschommelingen in het tweede ZW-jaar en het eerste WIA-jaar.

Terecht constateert de Afdeling dat de betrokkene die instroomt in de Wet WIA een loongerelateerde WGA-uitkering kan ontvangen, die gedurende ten minste de eerste drie maanden hoger is dan enerzijds de uitkering op grond van de ZW (die hij daarvoor heeft ontvangen) en anderzijds de vervolgitkering op grond van de Wet WIA (die hij daarna kan ontvangen). De duur van de loongerelateerde WGA-uitkering is afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden. De loongerelateerde periode bedraagt minimaal drie maanden en maximaal 38 maanden. Doordat de uitkering gedurende deze periode gebaseerd is op het dagloon (en niet op het WML), kan de toekenning van de loongerelateerde WGA-uitkering leiden tot een tijdelijke verhoging van de uitkering. Deze vooruitgang in inkomen is een gevolg van de gekozen systematiek. Het kabinet erkent dat hierdoor tijdelijk een uitkeringsverhogend effect kan ontstaan. Maar nu dit in het voordeel van de betrokkene is, heeft het kabinet er, vanuit het oogpunt van consistentie met de

WGA-systematiek voor werknemers met een vast dienstverband, niet voor gekozen om dit gevolg (alsnog) ongedaan te maken.

Het is de Afdeling voorts opgevallen dat de wijze van verrekening van loongerelateerde uitkeringen op grond van de WW en de Wet WIA bedoeld in artikel 59 van de Wet WIA, niet gaat gelden met betrekking tot loongerelateerde uitkeringen op grond van de ZW en de Wet WIA. Hierbij merkt de Afdeling op dat in het voorgestelde artikel 29e, derde lid, ZW de loongerelateerde uitkering op grond van de WW wel in mindering wordt gebracht op de loongerelateerde uitkering op grond van de ZW. De Afdeling adviseert dit onderscheid te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087

In het derde lid, van artikel 59, van de Wet WIA, is geregeld dat op de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering in mindering wordt gebracht een eerder genoten loongerelateerde uitkering, op grond van de WW, respectievelijk op grond van de Wet WIA.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt er weliswaar ook in de ZW een loongerelateerde uitkering geïntroduceerd, maar deze is niet toegevoegd aan de opsomming van artikel 59, derde lid, van de Wet WIA. De loongerelateerde uitkering, op grond van de ZW, wordt dan ook niet in mindering gebracht op de loongerelateerde WGA-uitkering.

De reden hiervoor is dat met de ZW-uitkering de wachttijd van 104 weken van de Wet WIA wordt overbrugd. Als ook de loongerelateerde uitkering op grond van de ZW in mindering gebracht zou worden op de loongerelateerde WGA-uitkering, dan zou dit ertoe leiden dat tijdens de loongerelateerde duur van de ZW automatisch de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering opgesoupeerd zou worden. Hierdoor zou de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering bekort worden met maximaal 104 weken. Dat acht het kabinet een ongewenste uitkomst. Daarom is er – in afwijking van de WW en WGA – niet voor gekozen om de loongerelateerde periode van de ZW in mindering te brengen op de loongerelateerde WGA-uitkering.

5. Redactionele kanttekening

De redactionele kanttekening van de Afdeling is overgenomen.

Overige aanpassingen

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal wijzigingen aan te brengen.

Artikel 29e, tweede en derde lid, van de ZW, is aangepast. Artikel 29e, van de ZW, regelt de duur van de loongerelateerde uitkering, die afhankelijk is van het arbeidsverleden van de betrokkene. Aanvankelijk was in een afzonderlijk lid geregeld dat als de betrokkene gedeeltelijk werkte gedurende een eerdere verlengde periode, de dagen waarop de betrokkene werkte, niet in mindering werden gebracht op de loongerelateerde uitkering. Het UWV achtte deze bepaling niet uitvoerbaar, omdat het UWV niet beschikt over gegevens waaruit blijkt over welke dagen de betrokkene heeft gewerkt en ziekengeld heeft ontvangen. Daarom is in het derde lid van artikel 29e, van de ZW nu geregeld dat, als de betrokkene gedurende een eerdere verlengde periode waarin hij ziekengeld ontving gedeeltelijk werkte, de volledige periode in mindering wordt gebracht op de nieuwe verlengde periode. Deze bepaling acht het UWV wel uitvoerbaar.

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp

Datum

Onze referentie
IVV/1/2012/5087