

## Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel (Wet wijziging WW-stelsel)

### NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

#### 1. Algemeen

De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van de memorie van antwoord inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de aanscherping van de wekeneis en het wetsvoorstel Wet wijziging WW-stelsel<sup>1</sup> besloten tot plenaire behandeling van eerstgenoemd wetsvoorstel. De Kamer heeft dit voorstel op 28 maart aanvaard. Over het wetsvoorstel Wet wijziging WW-stelsel heeft een aantal fracties aanvullende schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen hebben vooral betrekking op de positie van ouderen en op het voornemen om bij de activering en reïntegratie van werklozen meer maatwerk te leveren. Ook over de gevolgen van het voorstel voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn vragen gesteld, alsmede over technisch-juridische aspecten. De beantwoording in deze memorie is geordend op onderwerp.

#### 2. De positie van ouderen

##### *a. Arbeidsmarktpositie ouderen*

De leden van de fractie van het CDA en van de SP uiten hun zorg over de gevolgen van het wetsvoorstel en de inmiddels gerealiseerde aanpassing van het Ontslagbesluit voor de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. De CDA-fractie vraagt zich af of de extra inspanningen en financiële injecties voor werkgevers en werknemers volstaan om een meer leeftijdsbewust personeelsbeleid te realiseren, inclusief de daarbij behorende maatregelen als (om)scholing. Op welke termijn denkt de minister dat leeftijdsbewust personeelsbeleid gemeengoed zal zijn geworden in het bedrijfsleven, zo vragen deze leden. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de regering verwacht dat sociale partners extra zullen inzetten op scholing en werknaar werktrajecten.

De leden van de fractie van de SP vragen welke maatregelen worden getroffen om de positie van ouderen te verbeteren.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP merken op dat de cijfers van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) waaruit blijkt dat de instroomkans in de Werkloosheidswet (WW) van ouderen daalt en het aandeel van de werkhervattingen in het aantal beëindigde uitkeringen stijgt, van een andere orde is dan het aandeel werkhervattingen op het totaal aantal uitkeringen voor die leeftijdsgroep.

Zij verwijzen naar een arbeidsmarktprognose van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) waarin de kans dat een werknemer ouder dan 50 respectievelijk 55 jaar binnen zes maanden werk vindt, laag wordt ingeschat. Deze fracties vragen om duidelijke stimulerende maatregelen van het kabinet op dit terrein.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2005/06, 29 738 en 30 370, nr. C

Zoals aangegeven in reactie op de door de Tweede Kamer op 18 december 2003 aanvaarde motie Verburg c.s. acht de regering het niet wenselijk dat ontslagen steeds op de jongere werknemers of de herintreders met vaak de kortste dienstverbanden worden afgewenteld<sup>2</sup>. Naast de drempels die dit opwerpt voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt, leidt het ook tot een onevenwichtige leeftijdsopbouw binnen ondernemingen. De per 1 maart jongstleden gewijzigde ontslagvolgorde verdeelt noodzakelijke ontslagen evenwichtiger en rechtvaardiger over jongere en oudere werknemers. Oudere werknemers komen als gevolg hiervan bij bedrijfseconomische ontslagen naar rato van hun aandeel in het personeelsbestand voor ontslag in aanmerking. Dat betekent, dat werknemers er niet meer van uit kunnen gaan dat zij op latere leeftijd, enkel en alleen vanwege de lengte van het dienstverband, bij ontslag zullen worden ontzien. Dit vormt op zichzelf een stimulans om te blijven werken aan de eigen inzetbaarheid.

De afgelopen jaren is sprake van een positieve trend in de arbeidsdeelname van ouderen en zijn de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt toegenomen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de recente daling van de instroomkans van ouderen in de WW en de toegenomen werkhervattingskans van oudere werklozen. Desondanks onderschrijft de regering de opvatting dat de arbeidsmarktpositie van ouderen verder moet verbeteren. Hiertoe zijn inmiddels de nodige maatregelen getroffen. Een recent overzicht van deze maatregelen is als bijlage bijgevoegd<sup>3</sup>.

Ook de sociale partners nemen hierin hun verantwoordelijkheid. De Stichting van de Arbeid roept met de nota Arbeid & Leeftijd van 20 januari 2006 hun achterbannen op om meer te investeren in leeftijdsbewust personeelsbeleid en scholingsdeelname. De Regiegroep GrijsWerkt zal in de komende periode in overleg treden met de CAO-coördinatoren om hen te stimuleren en te faciliteren bij het maken van concrete afspraken. Via de tijdelijke regeling 'stimuleren leeftijdsbewust beleid' bevordert de overheid het werken tot op hogere leeftijd. Voor aanvragen van bedrijven en brancheorganisaties is tot 2007 een totaal budget van €21 miljoen beschikbaar. De belangstelling voor de regeling is groot. Veel bedrijven willen met het onderwerp aan de slag. In totaal kunnen naar verwachting rond de 450 projecten worden gestart. De resultaten en good practices worden – onder meer via GrijsWerkt – breed verspreid.

Andere voorbeelden van stimulerend en faciliterend overheidsbeleid zijn de pilots die eind 2005 zijn gestart om intersectorale arbeidsmobiliteit te stimuleren. Door werknemers breder inzetbaar te maken en hun mobiliteit te bevorderen, zijn werknemers op termijn beter in staat langer op de arbeidsmarkt te blijven. Door scholing kan worden voorkomen dat ouderen voortijdig uitvallen als gevolg van verouderde vaardigheden en competenties en kan hun inzetbaarheid en flexibele inzet worden bevorderd. Ook via de bevordering van de erkenning van verworven competenties (EVC) wordt arbeidsmobiliteit en daarmee langer werken gestimuleerd.

Met de inzet van stimulerende maatregelen de komende jaren en gezien de sterker wordende conjunctuur mag worden verwacht dat de vraag naar arbeid en dus ook oudere werkzoekenden zal toenemen. Dit neemt niet weg dat de regering de positie van ouderen op de arbeidsmarkt in het algemeen en de voortgang van de cultuuromslag bij werkgevers en de beroepsbevolking ten aanzien van de arbeidsparticipatie van ouderen in het bijzonder blijft

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 900 XV, nr. 48

<sup>3</sup> Bijlage A, Overzicht arbeidsmarktmaatregelen

monitoren. Vanaf medio 2006 zal per kwartaal worden gerapporteerd over kerncijfers met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van ouderen.

In 2006 en 2007 zal ik in samenwerking met de Regiegroep GrijsWerkt onderzoek laten verrichten naar verandering in houding en gedrag ten aanzien van de arbeidsdeelname van oudere werknemers in het bedrijfsleven en bij de beroepsbevolking. Uit een in 2005 uitgevoerde nulmeting is gebleken dat van de ondervraagde werkgevers minder dan de helft in het personeelsbeleid specifiek aandacht besteedt aan oudere werknemers, en iets meer dan de helft dat niet doet.

De leden van de fractie van de PvdA menen dat de regering bij de antwoorden over het effect van de maatregelen op de arbeidsmarktpositie van ouderen niet geheel consistent is. Zij noemt uiteenlopende maatregelen ter verbetering van die positie. Waar zit nu de bottleneck van het probleem, vroegen deze leden zich af.

Voor de geringe arbeidsparticipatie van ouderen bestaan verschillende oorzaken. Een belangrijke factor hierin zijn de tot recent gehandhaafde financieel gunstige uittreedroutes voor ouderen. Lange tijd was bij alle partijen de focus gericht op uitstroom en niet op investeren in en behoud van oudere werknemers. Het is daarom cruciaal dat het beleid gericht op tegengaan van vroegtijdig uittreden wordt voortgezet. Als vervroegde uittrading niet langer een optie is, zullen sociale partners en werkgevers meer investeren in oudere werknemers en zullen ouderen ook zelf aan hun inzetbaarheid blijven werken.

Een andere oorzaak wordt gevormd door de verhouding tussen loonkosten en productiviteit. Door tekortschietende investeringen in inzetbaarheid en een eenzijdig arbeidsverleden zijn werknemers die op hogere leeftijd hun baan kwijtraken, lastig te reïntegreren tegen hun oude loon. Zoals aangegeven in antwoord op de vragen van de fracties van het CDA en de SP stimuleren de overheid en de Stichting van de Arbeid deze investeringen nu intensief. De overheid heeft daarnaast maatregelen getroffen die het in dienst houden of nemen van ouderen aantrekkelijker hebben gemaakt.

Een derde belangrijke oorzaak is de beeldvorming omtrent ouderen op de arbeidsmarkt. De Regiegroep Grijswerkt bestrijdt de vooroordelen ten aanzien van oudere werknemers en wijst in het licht van vergrijzing en ontgroening op het belang van leeftijdsbewust personeelsbeleid.

De leden van de fractie van de SP vragen of de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden boven de 50 jaar nog een werkelijke kans biedt op werk.

Het reïntegratiebeleid is er op gericht niemand aan de kant te laten staan. In 2005 zijn 600 oudere WW-gerechtigden duurzaam gereïntegreerd na een traject gestart in 2004 of eerder. Het UWV heeft in 2005 voorts 6000 nieuwe reïntegratietrajecten voor werklozen vanaf 55 jaar in gang gezet. Het UWV zet bij reïntegratie steeds meer maatwerk in, onder meer door reïntegratietrajecten specifiek toe te snijden op oudere werklozen.

De aantrekkende economie vormt een goede uitgangssituatie om te investeren in reïntegratie. Ook ouderen dienen de kans te krijgen hiervan te profiteren. Momenteel wordt onderzocht welke geslaagde initiatieven oudere werkzoekenden weer aan een baan kunnen helpen. Dit onderzoek kan bijdragen aan het verbeteren van de kansen van oudere werkzoekenden.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de preventieprikkel is geschrapt, nu het loslaten van het last-in-first-out principe voor ouderen nadeel oplevert.

Zoals in de memorie van antwoord aangegeven was de preventieprikkel (bestaande uit een positieve en een negatieve prikkel) bedoeld om tegenwicht te bieden aan de eerder in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om bij CAO afwijkende ontslagcriteria overeen te komen. Met deze afwijkingsmogelijkheid beoogde de regering de flexibiliteit op de arbeidsmarkt verder te vergroten, maar tegelijkertijd te voorkomen dat deze versoepeling van het ontslagrecht zou leiden tot een onevenredig hoge instroom van ouderen in de WW. De preventieprikkel was dus niet primair bedoeld om ontslag van ouderen als zodanig te voorkomen, maar om het meer dan evenredig ontslaan van ouderen tegen te gaan.

In zijn analyse van 13 januari 2006<sup>4</sup> merkt het CPB op dat de positieve preventieprikkel weliswaar zou leiden tot meer werkgelegenheid voor ouderen, maar niet zou verhinderen dat de WW als route voor vervroegde uitreding wordt gebruikt. De negatieve prikkel zou dit gebruik weliswaar verminderen, maar niet bijdragen aan de nagestreefde verhoging van de werkgelegenheid van ouderen omdat werkgevers per saldo maar verwachting structureel eerder minder dan meer ouderen in dienst zouden willen nemen of houden. Daarnaast zou de ontslagbescherming van oudere werknemers die uit zou gaan van de positieve prikkel ten koste gaan van de arbeidsmarktdynamiek. De regering heeft om die reden besloten af te zien van de preventieprikkel en van de afwijkingsmogelijkheid bij CAO.

#### *b. Effect verkorting uitkeringsduur WW*

De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat het activerende effect van de verkorting van de maximum uitkeringsduur op het zoekgedrag dat in de memorie van antwoord wordt genoemd, is gebaseerd op de verwijzing in het CPB rapport naar het 'ex post moral hazard' (p. 96 en 97 CPB-rapport). Zij vragen of een dergelijk effect ook blijkt uit andere onderzoeken en in hoeverre in die onderzoeken specifiek aandacht is besteed aan ouderen.

Het activerende effect van een verkorting van de maximale uitkeringsduur op het zoekgedrag is inderdaad gebaseerd op het bestaan van ex-post moral hazard. Dit gedragseffect van de werkloosheidsverzekering en de impact daarvan op de werkloosheidsduur blijkt uit divers empirisch onderzoek. Het CPB verwijst op pagina 96 en 97 van de studie "Reinventing the welfare state" (maart 2006) expliciet naar dit empirisch onderzoek. Op basis van die studies neemt het CPB ex post moral hazard mee in het MIMIC-model, het model dat wordt gebruikt voor het doorrekenen van de gevolgen van arbeidsmarktmaatregelen.

Bedoelde onderzoeken tonen aan dat een langere maximale uitkeringsduur leidt tot een gemiddeld langere uitkeringsduur. Het intensievere zoekgedrag wordt met name verklaard uit het feit dat de uitstroom uit de werkloosheid sterk toeneemt aan het eind van de uitkeringsperiode<sup>5</sup>. Uit een analyse van Lindeboom en Theeuwes komt naar voren dat dit effect vooral is toe te schrijven aan de verandering in het zoek- en acceptatiegedrag<sup>6</sup>. Als het einde van de uitkeringsperiode nadert accepteren werklozen sneller een baan dan wanneer ze nog geruime tijd recht hebben op een uitkering. Verder blijkt uit een onderzoek naar het effect van de partner- en middelentoets in de bijstand uit 1996 dat 14 procent van de WW-gerechtigden vlak voor een mogelijke instroom in de bijstand alsnog werk vindt<sup>7</sup>. Dit wordt grotendeels toegeschreven aan de dreigende inkomensachteruitgang.

---

<sup>4</sup> Centraal Planbureau, *Effecten versoepeling ontslagrecht en preventieprikkel*

<sup>5</sup> Van Ours en Vodopivec, *Journal of Labor Economics* 2006, vol. 24, no. 2.

<sup>6</sup> 1993, *Search Benefits and Entitlement*, *Economica* 60, pag 327-346

<sup>7</sup> *De werking van de partner- en middelentoets*, Projectevaluatie herziening stelsel van sociale zekerheid, 1996

In deze onderzoeken wordt geen specifieke aandacht besteed aan ouderen. Er is echter geen reden om aan te nemen dat ex-post moral hazard voor ouderen niet of minder van belang zou zijn. Uit onderzoek van Heyma en Van Ours uit 2004 komt naar voren dat het effect van de potentiële uitkeringsduur op de feitelijke duur sterker is naarmate de arbeidsmarktpositie ongunstiger is<sup>8</sup>. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat ex post moral hazard ook bij ouderen een rol speelt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de vooronderstelling dat mensen tot op zeer hoge leeftijd meer kans maken op reïntegratie door een verkorting van de WW-uitkeringsduur zich verhoudt tot de vrijstelling van de sollicitatieplicht die gemeenten aan werkzoekenden van 57,5 jaar en ouder mogen geven?

In antwoord op de vorige vraag van de PvdA-fractie is al verwezen naar onderzoeken waaruit een samenhang blijkt tussen de potentiële en de feitelijke arbeidsduur. Overigens kent de IOAW geen categoriale ontheffing voor werkzoekenden van 57,5 jaar en ouder. Wel biedt artikel 37a van de IOAW gemeenten de bevoegdheid om in individuele gevallen tijdelijke ontheffing te verlenen van de sollicitatieplicht indien daartoe zeer dringende redenen aanwezig zijn. Bij de tijdelijke, individuele ontheffing gaat het om in de persoonlijke omstandigheden gelegen redenen. Deze ontheffing is niet beperkt tot werkzoekenden van 57,5 jaar en ouder.

#### *c. IOW/IOAW*

De leden van de fractie van het CDA vragen aan welke termijn de regering denkt bij de Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) als tijdelijk arrangement.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het SER-advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet* ingestemd met de aanbeveling om de IOW in 2010 te evalueren. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie zal het dan zittende kabinet naar verwachting een besluit nemen over de inkomensvoorziening van oudere werknemers na afloop van de WW-uitkering. Vooralsnog ga ik bij de IOW uit van een tijdelijke regeling tot 2011.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel IOW bijdraagt aan de ook door deze leden beoogde beperking van regelgeving en de noodzaak tot vereenvoudiging. Kan de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) met enige aanpassingen niet geschikt worden gemaakt, zo vragen deze leden.

De regering heeft gekozen voor een nieuwe wet in plaats van aanpassing van de IOAW om daarmee het tijdelijke karakter van de nieuwe regeling tot uitdrukking te brengen. Aanpassing van de IOAW zou ten opzichte van een nieuwe wet niet wezenlijk bijdragen aan beperking van de regelgeving. Bovendien wordt een regeling altijd uitgelegd in het licht van haar ontstaansgeschiedenis. Plaatsing in de juiste context draagt bij aan het begrip en de toegankelijkheid van regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar het eerder door de regering gegeven antwoord over de grondslag van de IOW, waarom de regering mensen die boven een gevorderde leeftijd werkloos worden, wil ontzien op het punt van de vermogenstoets. Gelden

---

<sup>8</sup> Effect van potentiële duur op werkelijke uitkeringsduur WW”, SEO/UvT, Amsterdam/Tilburg, 2004

thans nog dezelfde overwegingen als in de jaren tachtig, zo vragen deze leden. Zo ja, dan verzoeken zij te beargumenteren waarom een forse referte-eis wordt gesteld.

De regering wil inderdaad de mensen die boven een gevorderde leeftijd werkloos worden, ontzien op het punt van de vermogenstoets. Evenals in de jaren tachtig is dit met name van belang in verband met de eigen-huisproblematiek; het 'opeten' van het in de eigen woning aanwezige vermogen door verlening van bijstand onder verband van krediethypotheek. Die krediethypotheek zou bij de doelgroep in de regel hoger zijn dan bij jongere werklozen omdat de overwaarde van de woning gebruikelijk toeneemt met het klimmen van de jaren van de eigenaar. De financiële lasten van de krediethypotheek, die gaan lopen nadat de uitkering is beëindigd, leveren in dat geval een onevenredige en ongewenste bijdrage aan de armoedeval. Met betrekking tot de referte-eis voor werknemers tot 60 jaar sluit de referte-eis aan bij de van oudsher in de IOAW vastgelegde aansluiting bij de referte-eisen van de WW. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat sprake moet zijn van een substantiële deelname aan het arbeidsproces om de vermogenstoets achterwege te laten. Voor de IOW-uitkering voor werknemers die vanaf de leeftijd van 60 jaar werkloos worden, geldt een zwaardere referte-eis. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat op deze uitkering, behalve geen vermogenstoets, ook geen partnertoets van toepassing is.

De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken de regering snel duidelijk te maken hoe zij een einde wil maken aan de onduidelijkheid over de verrekening van ontslaguitkeringen (stamrechten) met de IOAW.

Het kabinet zal hierover na ontvangst van het SER-advies over het sociaal-economische beleid op middellange termijn een standpunt formuleren. Het SER-advies wordt uiterlijk in juni verwacht. Het kabinetsstandpunt wordt betrokken bij het nieuwe Inkomensbesluit. Het ontwerp voor dit besluit zal worden voorgehangen in de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het wetsvoorstel met betrekking tot de partnertoets onderscheid maakt tussen oudere werknemers die werkloos worden vóór het zestigste jaar en werknemers die bij aanvang van de werkloosheid al zestig zijn.

Voor de duidelijkheid, dit onderscheid doet zich niet voor bij het voorliggende wetsvoorstel. De WW biedt een individueel en zelfstandig uitkeringsrecht, zonder vermogenstoets of partnertoets. Het onderscheid is wel een element van de IOW, waarover de SER heeft geadviseerd. De SER adviseert voor werknemers die bij aanvang van de werkloosheid 50 jaar of ouder zijn, maar nog geen 60 jaar, het regime van de huidige IOAW als uitgangspunt te nemen. Voor werknemers die bij aanvang van de werkloosheid 60 jaar of ouder zijn, zou het regime van de vervolgitkering WW moeten gelden. Het kabinet heeft, zoals bekend, het SER-advies overgenomen. Het wetsvoorstel waarin de IOW wordt uitgewerkt wordt naar verwachting in augustus bij de Tweede Kamer ingediend.

#### *d. Overige maatregelen*

De leden van de CDA-fractie achten de cijfers over instroom in en uitstroom uit de WW weinig bemoedigend. Zij vragen of de regering maatregelen zoals de overheid als werkgever heeft getroffen, tijdelijk aanvaardbaar acht, nu een mentaliteitsverandering bij werkgevers en werknemers niet van de ene op de andere dag te realiseren is.

In de afgelopen jaren heeft de slechte conjunctuur, en de daarmee gepaard gaande hogere algemene werkloosheid, ook voor oudere werkzoekenden gevolgen gehad. Het werkloosheidspercentage onder ouderen (55-64) ligt in 2005 met 5,8% nog altijd beneden de totale werkloosheid (15-64) van 6,5%. Het onderzoek naar geslaagde initiatieven om oudere werkzoekenden weer aan een baan te helpen, kan bijdragen aan het keren van de toename van de werkloosheid. Dit onderzoek beoogt - in het licht van de overgenomen aanbeveling van de OESO - gunstige resultaten breed onder de aandacht te brengen van opdrachtgevers en uitvoerders van reïntegratie.

Prognoses wijzen uit dat de krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst zodanig groot zal zijn, dat geen enkele werkgever (en dus ook het rijk niet) het zich kan permitteren om geen optimaal beroep te doen op al het beschikbare arbeidsaanbod. Voor het rijk als werkgever geldt dat iedereen die geschikt is, ongeacht leeftijd of achtergrond, altijd welkom is om te solliciteren. Het beleid van de overheid als werkgever is gericht op het langer laten werken van werknemers. Tijdelijk is in de vorm van de FPU+-maatregel van dit beleid afgeweken om de taakstellingen van het kabinet zo min mogelijk ten koste te laten gaan van bereikte resultaten bij de instroom van vrouwen, jongeren en allochtonen.

Het rijk stimuleert het langer werken van zijn werknemers via projecten als het A+O-fondsproject Fairplay voor Older Workers. Als zodanig ziet het rijk leeftijd niet als een probleem. Uit onderzoek blijkt dat niet zozeer leeftijd van invloed is op het functioneren van medewerkers, maar verstarring als gevolg van het te lang dezelfde functie uitvoeren. Leeftijd bewust personeelsbeleid vraagt dan ook vooral om maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van verstarring van medewerkers en organisatie door een te lange functieverblijfsduur.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aankijkt tegen het feit dat de zogeheten Remkesregeling navolging krijgt bij gemeenten. Ziet de minister deze regeling als een eenmalige en helaas noodzakelijke operatie die in de toekomst niet meer zal voorkomen, zo vragen deze leden. Komt de rijksoverheid in dit soort kwesties niet een voorbeeldfunctie toe?

Een evenwichtige personeelsopbouw - en daartoe het verhinderen van een onevenredige uitstroom van jongere werknemers - is van groot belang voor het waarborgen van de continuïteit van de bedrijfsvoering van elke organisatie en dus ook van de rijksoverheid. Een oververtegenwoordiging van bijvoorbeeld de categorie 55-plussers zou, gelet op het ervaringsfeit dat deze categorie gemiddeld genomen over vijf tot tien jaar uitstroomt, op afzienbare termijn tot tekorten in de personeelsvoorziening leiden. Het in dienst houden van jongere werknemers is dus een legitieme doelstelling.

Navolging van de zogeheten Remkesregeling door gemeentelijke werkgevers is de eigen verantwoordelijkheid van deze werkgevers. De desbetreffende gemeentebesturen moeten hun personeelsbeleid uiteraard kunnen uitleggen aan hun gemeenteraden. De argumentatie dat bij het rijk vergelijkbare maatregelen zijn genomen, is wat mij betreft op zichzelf niet voldoende. Wat betreft de voorbeeldrol van de werkgever rijk, het is in het algemeen juist dat het lastig is van werkgevers een bepaald gedrag te verlangen als de rijksoverheid dit niet zelf ten toon lijkt te spreiden. De argumenten voor FPU+-maatregel, die los staat van het voorliggende wetsvoorstel, zijn diverse malen met de Tweede en de Eerste Kamer besproken. Of een dergelijk type maatregel ooit opnieuw zal worden getroffen is aan de toekomstige ministers van Binnenlandse Zaken.

De leden van GroenLinks vragen of de regering overwogen heeft de financiering van de FVP-regeling voort te zetten na 2008.

De regering is niet voornemens om de financiering van deze regeling, die nu door sociale partners wordt uitgevoerd, over te nemen. In dit verband lijkt me wenselijk om de achtergrond van de FVP regeling te schetsen. Het vermogen van het FVP dat bij wet in 1973 is opgericht was bestemd om te worden aangewend voor de nog bij wet tot stand te brengen verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers. De middelen van het fonds kwamen destijds voort uit de bevroering van kinderbijslag over de jaren 1973 tot en met 1975 en eenmalige bijdrage van het Rijk.

Toen in 1988 werd afgezien van de invoering van een verplichte pensioenverzekering is een nieuwe bestemming voor het vermogen van het FVP gezocht. Het FVP-bestuur, bestaande uit sociale partners heeft destijds de regeling ontworpen voor voortzetting pensioenopbouw van werkloze werknemers. De wetgever heeft vervolgens het bestuur de bevoegdheid gegeven om het FVP-vermogen hiervoor aan te wenden. Voor deze regeling worden geen premies geheven. De regeling wordt volledig gefinancierd uit het vermogen en de opbrengsten daarvan. Het FVP is in 1999 geprivatiseerd en volledig overdragen aan sociale partners. De wet privatisering FVP bepaalt dat de middelen van het fonds aangewend moeten worden ten behoeve van aanvullende pensioenvoorzieningen en onderzoek inzake aanvullende pensioenen. Deze doelstelling komt tot uiting in de huidige FVP-regeling. Gelet op de wijze van financiering van de regeling is altijd duidelijk geweest dat de regeling eindig zou zijn. Het was alleen lange tijd onduidelijk wanneer de regeling zou eindigen. Inmiddels is dat bekend: vanaf 2008 worden geen nieuwe rechten meer toegekend. Mochten sociale partners het wenselijk vinden de regeling ook na 2008 voort te zetten, dan zullen zij daarvoor ook de financiering moeten regelen.

### **3. Beleid op middellange termijn**

De leden van de CDA-fractie constateren dat nogal wat vragen eerst beantwoord kunnen worden na ontvangst van het MLT-advies van de SER. Zij vragen een overzicht te geven van de aan de orde komende onderwerpen, hoe het kabinet in de tijd hiermede zal omgaan en op welke termijn het MLT-Advies nu exact wordt verwacht.

Het advies van de SER over het sociaal-economische beleid op middellange termijn wordt in juni verwacht. Het MLT-advies beslaat een breed scala van sociaal-economische onderwerpen. Het kabinet zal na ontvangst van het advies zo spoedig mogelijk reageren.

De SER overlegt in het kader van het MLT-advies onder meer over het ontslagrecht en het ontslagstelsel. In dit kader heeft de regering op verzoek van de Tweede Kamer de SER verzocht ook aandacht te besteden aan een mogelijke verruiming van de toepassing van het onmisbaarheids criterium in het Ontslagbesluit.

De regering heeft de SER op 29 april 2005 eveneens gevraagd aandacht te besteden aan de mogelijkheden om aan het ontslag ook de voorwaarde te verbinden dat de werkgever investeert in de employability van de werknemer.



De SER heeft aangekondigd in het MLT-advies in te zullen gaan op de ontslagvergoedingenpraktijk. Het kabinet zal daarom pas na ontvangst van dit advies een besluit nemen over de vraag hoe eenmalige ontslagvergoedingen van invloed zullen zijn op uitkeringen op grond van de IOAW, IOAZ, de TW, de ANW en de AOW. Het (concept) Inkomensbesluit wordt voorgehangen in de Eerste Kamer.

Verder heeft de regering de SER verzocht de problematiek van de financiering van de WW in te passen in het MLT-advies.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een beschouwing over de wenselijkheid van invoering over de volle breedte van de arbeidsmarkt van een systeem van WW-premiedifferentiatie zoals dat recent is ingevoerd voor bepaalde seizoensgebonden bedrijfstakken.

Met de invoering van premiegroepen op basis van contractsduur in vijf sectorfondsen heeft de regering in de financiering van de WW prikkels geïntroduceerd die werkgevers stimuleren meer continuïteit in de organisatie van het werk aan te brengen. Deze prikkels dringen cyclische en seizoenwerkloosheid terug en beperken het beroep op de WW.

Belangrijke randvoorwaarde bij de invoering van premiedifferentiatie is dat de stimulans die van het systeem uitgaat voldoende effectief moet zijn. De prikkel moet daartoe voldoende gericht en direct zijn en de prikkel moet ook sterk genoeg zijn. Daarnaast moeten de kosten die samen hangen met de uitvoering van het systeem en de administratieve lasten voor werkgevers zo laag mogelijk worden gehouden. Ook moet participatie worden bevorderd doordat enerzijds het in dienst houden van personeel wordt gestimuleerd en eventuele negatieve gevolgen voor het aannemen van personeel beperkt worden.

De ratio achter het model is dat het risico op instroom in de WW lager is, indien een arbeidsovereenkomst voor langere duur of onbepaalde tijd wordt aangeboden. Dit rechtvaardigt een lagere premie. Daarnaast is ook feitelijk gedurende het jaar waarover de lage premie van toepassing is geweest, geen sprake geweest van instroom in de WW. Gelet op het feit dat de premies ook in de nieuwe systematiek lastendekkend worden vastgesteld zullen de gemiddelde wachtgeldpremies en daarmee dus ook de loonkosten, afnemen en zal er binnen de sectoren een verschuiving van lasten optreden van werkgevers die minder instroom in de WW veroorzaken, naar werkgevers die meer instroom in de WW veroorzaken.

De regering heeft de invoering van deze vorm van premiedifferentiatie zo gericht mogelijk ingevoerd en daarom vooralsnog beperkt tot vijf sectoren, omdat in deze sectoren relatief vaak sprake was van kortdurende cyclische en seizoenwerkloosheid. Een uitbreiding naar andere sectoren met minder kortdurende cyclische en seizoenwerkloosheid ligt vooralsnog niet voor de hand.

#### **4. De doorwerking van de wijzigingen in de WW naar de WGA.**

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de voorgestelde doorwerking van de wijzigingen in de WW naar de loongerelateerde werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) personen met een functiebeperking extra zwaar treffen. Voor wat betreft de reïntegratiemogelijkheden van arbeidsgehandicapten verwijzen zij naar het RWI-onderzoek "De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk". Zij verzoekende regering

hier nader op in te gaan, evenals op het NIVEL-onderzoek “Financiële situatie van chronisch zieken en gehandicapten 2004/2005” en koopkrachtberekeningen van het Nibud.

Alvorens op deze onderzoeken in te gaan, wil ik aangeven waarom de wijziging in de duur van de WW-uitkering dient door te werken naar de loongerelateerde WGA-uitkering. Voor de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) diende een gedeeltelijk arbeidsgeschikte die werkloos was, naast zijn WAO-uitkering een WW-uitkering aan te vragen. Dit bracht mee dat een wijziging in de duur van de loongerelateerde WW-uitkering ook direct gevolgen had voor de rechtspositie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Voorts is van belang dat de duur van de WAO-loondervingsuitkering in de regel één jaar korter was dan de duur van de loongerelateerde WW-uitkering. Bij de introductie van de loondervingsuitkering in de WAO in 1993 is daar bewust voor gekozen, omdat de WAO een wachttijd kent van 52 weken. In die wachttijd had de gedeeltelijk arbeidsgeschikte aanspraak op een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) en, sinds de invoering van de Wulbz op 1 maart 1996, aanspraak op loondoorbetaling.

In de Wet WIA is ervoor gekozen om de WW voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten te integreren in de WGA. Dit heeft het voordeel dat een gedeeltelijk arbeidsgeschikte bij werkloosheid nog maar één in plaats van twee uitkeringen hoeft aan te vragen. Deze vereenvoudiging betekende wel dat met betrekking tot de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering een keuze moest worden gemaakt. Daarvoor kon worden aangesloten bij de duur van de WAO-loondervingsuitkering (eigenlijk diende die duur - in lijn met de in de Wet TBA gemaakte keuze - te worden verminderd met één jaar vanwege de verlenging van de wachttijd) of de duur van de loongerelateerde WW-uitkering. De regering heeft voor de laatstgenoemde duur gekozen, omdat die langer was.

In het licht van het bovenstaande ben ik van mening dat de wijziging in de duur van de WW-uitkering dient door te werken naar de loongerelateerde WGA-uitkering. De duur van deze uitkering is immers doelbewust gelijk aan de duur van de WW-uitkering. Ten opzichte van de situatie van dit moment wordt de duur van de uitkering van de gedeeltelijk arbeidsgeschikte weliswaar bekort, dit geldt niet ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet WIA.

Bovendien zou het niet doorwerken van de wijziging van de WW-duur, betekenen dat gedeeltelijk arbeidsgeschikten over een langere periode een financiële compensatie voor het risico van werkloosheid ontvangen, dan werknemers die na twee jaar ziekte minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Immers, de loongerelateerde WGA-uitkering biedt compensatie voor het inkomensverlies als gevolg van werkloosheid én arbeidsongeschiktheid. Het valt niet te rechtvaardigen dat een werkloze werknemer die 60% arbeidsongeschikt is een langer durende ‘werkloosheidsuitkering’ ontvangt dan iemand die 70% arbeidsongeschikt is. Hun positie is uiteraard wel verschillend, en daarom ontvangt de eerstgenoemde tot zijn 65<sup>e</sup> jaar een uitkering vanwege zijn arbeidsongeschiktheid.

Met betrekking tot het RWI-rapport “De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk” merkt de regering het volgende op. Dit rapport gaat over de gevolgen van de herbeoordelingen voor mensen met een WAO-uitkering in de periode 2001-2004. Het rapport laat zien dat tot 1 oktober 2004 circa 17% van de niet-werkende herbeoordeelden binnen drie jaar na de herbeoordeling werk heeft gevonden. Het aantal werkenden dat er in is geslaagd werkuitbreiding te realiseren, ligt op 2%. De onderzoekers plaatsen echter kanttekeningen bij

deze bevinding. Door de wijze van registratie is hun inschatting van de mate van werkuitbreiding een (mogelijk lage) ondergrens voor de werkelijke omvang van het aantal werkuitbreidingen na herbeoordeling. De herbeoordeling kan immers juist het gevolg zijn van uitbreiding van het aantal werkuren. In dat geval zal de herbeoordeling niet opnieuw leiden tot meer arbeidsuren. Voorts was de registratie van het aantal arbeidsuren in de gebruikte gegevensbestanden onvoldoende betrouwbaar. Dit leidde tot een onderschatting van het aantal gewerkte uren na de herbeoordeling. In een korte enquête onder 16 herbeoordeelden die werkten ten tijde van de herbeoordeling en de WAO-uitkering (gedeeltelijk) kwijtraakten, gaf de helft aan dat het aantal arbeidsuren inmiddels is uitgebreid.

In het rapport wordt opgemerkt dat het kabinet op de juiste koers zit door op het terrein van arbeidsongeschiktheid een cultuuromslag te bewerkstelligen. Het gaat niet meer om iemands beperkingen, maar om zijn mogelijkheden. Het rapport onderstreept de noodzaak van de wijzigingen die op het vlak van arbeidsongeschiktheid en reïntegratie zijn gerealiseerd. Met de herbeoordelingsoperatie en de invoering van de Wet WIA staat activering meer dan in het verleden centraal. De herbeoordelingsoperatie behelst enerzijds een strengere herbeoordeling, maar anderzijds een veel nadrukkelijker focus op werkhervatting met een heel gericht reïntegratiebeleid. Mensen worden aangesproken op hun resterende verdien capaciteit. Om hen de mogelijkheid te bieden die te benutten heeft het kabinet voor deze groep extra reïntegratiemiddelen vrij gemaakt. In het Sociaal Akkoord 2004 en de werktop op 1 december 2005 is afgesproken dat degenen die niet direct aansluitend op de herbeoordeling een baan vinden, aanspraak kunnen maken op een reïntegratietraject. Het kabinet en de sociale partners hebben bij deze gelegenheden afspraken gemaakt over reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Beoogd is met deze afspraken het reïntegratieproces voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten waar mogelijk te verbeteren, zodat de kans op reïntegratie voor deze groep maximaal is.

Bovendien zijn sinds 2004 verschillende mogelijkheden voor maatwerk bij reïntegratie geïntroduceerd. Dat begint met het opstellen van een reïntegratievisie. Het UWV stelt voor iedere herbeoordeelde van wie de uitkering wordt verlaagd of beëindigd, een reïntegratievisie op. Daarin legt de arbeidsdeskundige de afspraken op het terrein van reïntegratie vast. Daarnaast zal de introductie van de reïntegratiecoach en de reïntegratiebegeleider bij het UWV tot een toename van het maatwerk leiden. Met individuele cliënten worden afspraken gemaakt over wat nodig is om weer aan het werk te kunnen. Op basis van die afspraken kunnen reïntegratiediensten of volledige reïntegratietrajecten worden ingezet. De cliënt kan daarbij ook zelf kiezen voor een reïntegratiebedrijf, via de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO). Voor zeer moeilijk plaatsbaren is aanvullende bekostiging van scholing mogelijk via het zogenoemde "scholingsprotocol" van het UWV.

Mede naar aanleiding van de voorlopige rapportage van het NIVEL-onderzoek in september 2005 en het onderzoek van de Belastingdienst naar de buitengewone uitgavenregeling zijn in het Belastingplan 2006 reeds verbeteringen opgenomen van de buitengewone uitgavenregeling. Hiermee is de inkomenspositie van chronisch zieken en gehandicapten in 2006 verbeterd. De fiscale buitengewone uitgavenregeling houdt door zijn systematiek ook rekening met verborgen kosten die samenhangen met ziekte. Enerzijds gebeurt dit door de forfaits, anderzijds door de vermenigvuldigingsfactor voor specifieke uitgaven. Deze vermenigvuldigingsfactor is bij het Belastingplan 2006 verhoogd van 1,65 naar 2,13. De verhoging van de vermenigvuldigingsfactor leidt ertoe dat het overgrote deel van de specifieke kosten van chronisch zieken en gehandicapten worden vergoed. De doorwerking van de buitengewone uitgavenregeling naar de huur- en zorgtoeslag leidt verder voor veel

huishoudens tot additioneel voordeel. De forfaits in de buitengewone uitgavenregeling geven daarnaast een compensatie voor verborgen kosten. Hogere inkomens hebben geen profijt van de hogere vermenigvuldigingsfactor. Zij profiteren in 2006 veelal van het verbod op premiedifferentiatie naar risico in de ZVW. Doordat verzekeraars een acceptatieplicht kennen is het voor deze groep makkelijker geworden om tegen een reguliere premie een verzekering te sluiten. Ook hebben veel verzekeraars aangegeven geen aanvullende eisen te stellen bij het afsluiten van aanvullende verzekeringen. Hierdoor worden ook chronisch zieken en gehandicapten in staat gesteld om zich optimaal te verzekeren en de hoeveelheid zelf betaalde zorgkosten te beperken. Zij zijn daardoor minder snel aangewezen op compensatie van kosten via de buitengewone uitgavenregeling of de bijzondere bijstand.

Mochten de noodzakelijke zorgkosten ondanks bovenstaande de draagkracht van het huishouden overstijgen, dan bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om voor verborgen kosten bijzondere bijstand te verstrekken (zowel individueel als categoriaal). Alles overziende is het kabinet derhalve van mening dat definitieve rapportage van het NIVEL geen aanleiding geeft om verdere ondersteunende maatregelen te nemen ten behoeve van de inkomenspositie van chronisch zieken en gehandicapten.

Het kabinet heeft op 9 maart het definitieve NIBUD rapport 'Koopkrachtberekeningen voor huishoudens met chronisch zieken en gehandicapten voor 2005-2006' ontvangen. Voor een goede beoordeling van deze gegevens is een nadere bestudering van de resultaten noodzakelijk. Het kabinet heeft toegezegd eind april met een nadere duiding van het koopkrachtbeeld 2006 te komen. In deze brief zal ook specifiek aandacht worden besteed aan de financiële situatie van chronisch zieken en gehandicapten.

Op verzoek van uw Kamer onderzoekt een werkgroep op dit moment mogelijkheden om de buitengewone uitgavenregeling en de zorgtoeslag te integreren. Deze werkgroep kijkt niet alleen naar de mogelijkheden van integratie, maar heeft ook aandacht voor vereenvoudiging, terugdringen van niet-gebruik en zorgen voor een adequate compensatieregeling voor chronisch zieken en gehandicapten. De compensatie van niet-medische kosten of verborgen kosten zal hierin dan ook een plaats krijgen. Het rapport van deze werkgroep zal op een zodanig tijdstip worden aangeboden dat het nog mogelijk is om voor het zomerreces 2006 hierover met elkaar van gedachten te wisselen.

## **5. De routeplanner naar werk: de poortwachters toets en het maatwerk bij reïntegratie.**

De leden van de fracties van het CDA, de SP, de ChristenUnie en de SGP stellen vragen over de routeplanner naar werk, de poortwachters toets die daarvan deel uitmaakt, het maatwerk bij de invulling van de sollicitatieplicht, de ontheffing van de sollicitatieplicht en de voorlichting aan de WW-gerechtigden over deze wijzigingen.

### *a. Maatwerk bij sollicitatieplicht*

De leden van de Christen Unie en de SGP zijn van mening dat het door de SER bepleite model van maatwerk op individueel niveau niet is overgenomen.

Het door de SER voorgestane maatwerk voor WW-gerechtigden houdt in dat het UWV bij de toepassing van de sollicitatieplicht en de inzet van reïntegratiemiddelen meer rekening moet houden met de arbeidsmarktkansen van de betrokkene. De SER ziet daarbij als uiterste optie

een rol weggelegd voor een individuele ontheffing van de sollicitatieplicht. Deze voorstellen heb ik integraal overgenomen van de SER. Het maatwerk krijgt, zoals toegelicht in de memorie van antwoord aan uw Kamer, zijn beslag in de routeplanner naar werk. De reïntegratiecoaches van het UWV gaan individueel maatwerk leveren bij de invulling van de sollicitatieplicht en de inzet van reïntegratieactiviteiten (route B). Ook een WW-gerechtigde die door het CWI wordt begeleid (route A) weet bij aanvang van zijn uitkering straks precies wat er van hem wordt verwacht. Zodra de nieuwe werkwijze is geïmplementeerd, maakt het CWI individuele afspraken over de invulling van de WW-verplichtingen met de betrokkene. Na drie maanden wordt met de WW-gerechtigde bekeken of hij deze is nagekomen (poortwachertoets). Als sluitstuk op dit maatwerk krijgt het UWV de bevoegdheid om in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht te verlenen. Dit is geheel in lijn met het SER-advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*.<sup>9</sup>

Eveneens in lijn met het SER advies zie ik de ontheffing als een uiterste optie. Een ontheffing houdt immers geen activiteit maar passiviteit in. Het is niet wenselijk mensen een ontheffing te geven en langs de zijlijn te laten staan. Het structureel maken van de tijdelijke vrijstellingsregeling voor oudere uitkeringsgerechtigden betekent in feite het afschrijven van ouderen voor de arbeidsmarkt. Dit heeft zeker niet mijn voorkeur. Dit alles neemt niet weg dat het maatwerk van het UWV onder omstandigheden onvoldoende soelaas kan bieden en een tijdelijke ontheffing aangewezen kan zijn. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik geschetst dat dit aan de orde kan zijn bij WW-gerechtigden die worden getroffen door een calamiteit, die intensieve mantelzorg verlenen of die, in het kader van een traject gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt, zonder de druk van de sollicitatieplicht vrijwilligerswerk verrichten. In tegenstelling tot wat de SGP en Christen Unie-fractie stellen gaat het hierbij niet om “de al bekende” categorieën: deze ontheffing staat open voor alle WW-gerechtigden, ongeacht hun leeftijd.

#### *b. Ontwerpbesluit ontheffingsbevoegdheid UWV*

De leden van de CDA-, SP-, Christen Unie- en SGP-fractie vragen op welk moment de algemene maatregel van bestuur inzake de ontheffingsbevoegdheid kan worden verstrekt. In het bijzonder vragen het CDA en de SP de aandacht voor de oudere WW-gerechtigden. Het CDA wenst te vernemen hoe de ontheffingscriteria voor de ouderen eruit zullen zien.

Ik verwacht dat ik het conceptbesluit eind mei aan uw Kamer kan voorleggen. Op dit moment wordt commentaar van het UWV ingewonnen over de vormgeving van de ontheffingsbevoegdheid.

Vooropgesteld moet worden dat binnen het nieuwe maatwerk van het UWV meer rekening kan worden gehouden met de oudere WW-gerechtigde. Het UWV zal de sollicitatieplicht immers een variabele, meer op maat gesneden invulling gaan geven. Wanneer het voor een WW-gerechtigde gezien zijn leeftijd en arbeidsverleden zeer moeilijk zal zijn weer werk te vinden, zal minder de nadruk worden gelegd op de sollicitatieplicht en het accent meer verschuiven naar reïntegratieactiviteiten. In antwoord op de daartoe strekkende vragen en opmerkingen van de CDA- en SP-fractie wil ik erop wijzen dat dit ook vrijwilligerswerk kan zijn. In tegenstelling tot wat deze fracties veronderstellen, staat het een WW-gerechtigde vrij om vrijwilligerswerk te verrichten. Zolang hij zich beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt behoudt hij zijn uitkering.

---

<sup>9</sup> SER Publicatienummer 5, 15 april 2005, p. 84 en verder.

### *c. Informatievoorziening over routeplanner en poortwachterstoets*

De leden van de CDA-fractie wensen te vernemen hoe het staat met de precieze vormgeving van de informatievoorziening voor WW-gerechtigden over de poortwachtertoets en de routeplanner naar werk.

Goede informatievoorziening voor WW-gerechtigden is, zoals de CDA-fractie terecht opmerkt, van groot belang. De in de wetgeving vervatte regels moeten worden vertaald naar voor WW-gerechtigden heldere informatie over de rechten en plichten. Ter uitvoering van de motie Verburg e.a. nemen het UWV en de CWI de manier waarop WW-gerechtigden nu worden geïnformeerd, nog eens kritisch onder loep. Daarbij wordt bezien op welke wijze WW-gerechtigden integraal kunnen worden voorgelicht over de veranderingen op gebied van de routeplanner naar werk, het maatwerk bij de invulling van de sollicitatieplicht en de inzet van reïntegratieactiviteiten, de poortwachtertoets en de ontheffing van de sollicitatieplicht. Natuurlijk zal ik de kwaliteit van de informatievoorziening nauwlettend volgen en erop toezien dat de verbeterde informatievoorziening tijdig voor de invoering van de poortwachtertoets en de routeplanner beschikbaar is.

### *d. Bezwaar- en beroepsprocedures*

De CDA-fractie is bevreesd voor willekeur en een toename van beroepsprocedures met de introductie van meer maatwerk en de ontheffing van de sollicitatieplicht.

Wanneer de wetgever open normen stelt, wordt de uitvoerder de ruimte gegeven om die normen in de uitvoeringspraktijk te operationaliseren. Deze discretionaire ruimte dient echter in geen geval te leiden tot willekeur. Het UWV is zich bewust dat aan maatwerk het risico is verbonden dat de oordelen in individuele gevallen te veel uit elkaar kunnen gaan lopen met rechtsongelijkheid als gevolg. Daarom heeft hij met het oog op het nieuwe maatwerk een intern kwaliteitssysteem opgezet, zoals beschreven in mijn brief van 18 november 2005<sup>10</sup>. Dit stelt het UWV in staat de eenheid in de uitvoering te bewaken en willekeur te voorkomen. Met de introductie van de in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen en de invoering van het nieuwe maatwerk zal het aantal bezwaarschriften en beroepsprocedures naar verwachting tijdelijk toenemen. Dit is gebruikelijk na een wijziging van regelgeving of beleid van enige betekenis. De ervaring wijst uit dat deze effecten na verloop van tijd weer verdwijnen zodra de nieuwe regels zijn uitgekristalliseerd.

## **6. Technisch-juridische vragen**

### *a. Starters uit WW*

De leden van de CDA-fractie vragen welke verruimingen er komen voor werklozen die een eigen bedrijf willen starten. Voorts vragen deze leden naar de relatie met het onderzoek naar microkredieten. Voorts vragen zij inzicht in het conceptbesluit inkomstenverrekening.

In de huidige situatie is het uitvoeren van activiteiten ten behoeve van een eigen bedrijf reden om de WW-uitkering met onmiddellijke ingang te beëindigen. Betrokkene is immers niet

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30109, nr. 19.

meer werkloos. Met onderhavig wetsvoorstel worden in wet- en regelgeving mogelijkheden gecreëerd om het starten als zelfstandig ondernemer te stimuleren. WW-gerechtigden die willen starten als zelfstandig ondernemer kunnen na toestemming van het UWV gedurende maximaal 6 maanden werkzaamheden verrichten ten behoeve van een eigen bedrijf met behoud van uitkering en zonder sollicitatieplicht.

In het geval een startende ondernemer zijn werkzaamheden binnen 18 maanden na de start weer beëindigt, herleeft de WW-uitkering. In onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld de herlevingstermijn te koppelen aan het opgebouwde WW-recht, met een minimum van 18 maanden en een maximum van 38 maanden. Door deze wijziging kunnen met name oudere werknemers gedurende een langere periode terugvallen op de uitkering.

Van de inkomsten uit zelfstandig ondernemerschap wordt 70% verrekend met de WW-uitkering. De wijze van verrekening wordt geregeld in het Besluit vaststelling inkomsten startende zelfstandigen WW.

De inwerkingtreding van deze voorstellen is voorzien op 1 juli 2006 en staat los van het lopende onderzoek naar de haalbaarheid van een waarborgfonds voor microkredieten.

#### *b. Arbeidsverledenbeschikking en verzorgingsforfait*

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat een correcte registratie van verzekerde jaren in belang toeneemt als gevolg van de arbeidsverledeneis. Deze leden stellen vragen over het bereik van en de ervaringen met de arbeidsverledenbeschikkingen.

De leden van de SP-fractie sluiten zich hierbij aan en vragen aanvullend of een cesuur in het arbeidsverleden ontstaat bij mensen die een deel van hun arbeidsverleden als zelfstandig ondernemers hebben gewerkt.

Op grond van de *Wet uitbreiding feitelijk arbeidsverleden WW*<sup>11</sup> stuurt het UWV eenmaal per vijf jaar een arbeidsverledenbeschikking binnen achttien maanden na ommekomst van de betreffende vijf jaarperiode. Aangezien in deze wet is geregeld dat het feitelijke arbeidsverleden betrekking heeft op de kalenderjaren vanaf 1998 en het UWV dus ten aanzien van de jaren vóór 2005 een inhaalslag moest maken is in de wet een overgangsbepaling opgenomen. Deze regelt dat het UWV tot 2012 de tijd krijgt om in het voorgeschreven vijfjaars-ritme te komen. Tot 1 januari 2006 is het arbeidsverleden geregistreerd in verschillende UWV-systemen. Vanaf 1 januari 2006 wordt het arbeidsverleden vastgelegd in een centraal arbeidsverledensysteem.

De start van de verzending van arbeidsverledenbeschikkingen is gepland vanaf 2007. Samen met het UWV bezin ik mij momenteel op de periodieke verstrekking van de arbeidsverledenbeschikking. Dit is ingegeven door de motie Omtzigt en Weekers die de regering oproept jaarlijks een verzekerdenbericht te verstrekken en het on-line opvragen van gegevens mogelijk te maken<sup>12</sup>, en het amendement Omtzigt waarin is vastgelegd dat vanaf 2009 de gegevens over opgebouwde rechten (arbeidsverleden) samen met de polisinformatie (verzekeringsbericht) aan de verzekerden ter beschikking worden gesteld<sup>13</sup>. De informatie over de opgebouwde rechten zal overigens zodanig verstrekt worden dat de verzekerden

---

<sup>11</sup> Wet van 4 november 2004, Staatsblad 2004, 594

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28219, nr. 22

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30238, nr. 10

kunnen zien hoeveel recht zij hebben opgebouwd, ook als zij over een bepaald kalenderjaar niet volledig aan de voorwaarden voldoen.

Het UWV registreert het arbeidsverleden als werknemer; arbeid als zelfstandige wordt niet geregistreerd. Arbeid als werknemer leidt tot een verzekering voor de WW en de andere werknemersverzekeringen. De werknemer die werkloos wordt en die een deel van zijn arbeidsverleden uitsluitend als zelfstandige heeft gewerkt, heeft over dat deel van zijn arbeidsverleden geen WW-rechten opgebouwd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de effectiviteit van het verzorgingsforfait kan worden vastgesteld nu niet wordt geregistreerd hoeveel werkenden er rechten aan ontlene. Wil de minister ervoor zorgdragen dat het UWV deze registratie wel ter hand neemt, zo vragen deze leden.

Het verzorgingsforfait strekt ertoe om kalenderjaren waarin personen kinderen tot vijf jaar verzorgen en zij niet voldoen aan de voorwaarde van de arbeidsverledeneis (over ten minste 52 dagen loon ontvangen), gelijk te stellen met arbeidsverleden. De duur van het arbeidsverleden bepaalt de duur van het WW-recht. Het verzorgingsforfait biedt een compensatie voor het feit dat personen die jonge kinderen verzorgen, in de regel een geringer arbeidsverleden opbouwen dan andere werknemers. Uit de Emancipatiemonitor 2002 bleek dat werkende vrouwen na de geboorte van hun eerste kind weliswaar vaker bleven werken dan vóór 1980, maar dat nog steeds 30% stopte met werken<sup>14</sup>. De regering acht een registratie van het exacte beroep op het verzorgingsforfait niet doelmatig.

Het verzorgingsforfait is per 1 januari 2005 beperkt bij de Wet uitbreiding feitelijk arbeidsverleden WW. Dit wetsvoorstel wijzigt de regeling van het verzorgingsforfait niet. Wel biedt het voorstel een grondslag voor een gelijksoortige gelijkstelling van kalenderjaren waarin – onder bepaalde voorwaarden – mantelzorg is verricht.

### *c. Verwijtbaarheidstoets*

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de rechtvaardiging van het onderscheid tussen de verplichtingen om te voorkomen dat men verwijtbaar werkloos wordt enerzijds en het voorkomen van een benadelingshandeling in het kader van de ZW anderzijds. De werknemer wordt in het kader van de WW niet langer verweten dat hij zich niet verzet tegen zijn ontslag. Een zieke werknemer dient zich echter tijdens de periode waarin zijn loon wordt doorbetaald wel tegen zijn ontslag te verzetten tenzij hij een deugdelijke grond heeft om met het ontslag in te stemmen. Kan een zieke werknemer een sanctie ontgaan door zich hersteld te melden, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vervolgen dat het antwoord van de minister dat het zonder de nieuwe sanctie *voor de werkgever* relatief eenvoudig wordt om onder zijn verplichtingen uit te komen, de verwarring alleen maar groter maakt. Indien dát de achtergrond achter de maatregel is, ligt een uitbreiding van de verhaalssanctie jegens de werkgever niet meer in de rede dan een sanctie jegens de werknemer die – anders dan de werkgever – geen enkel voordeel behaalt door met ontslag in te stemmen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

---

<sup>14</sup> Sociaal-cultureel Planbureau, Emancipatiemonitor 2002, p. 103 en 104



De beperking van de verwijtbaarheidstoets heeft als doel om de ontslagpraktijk te versoepelen en in het bijzonder om een einde te maken aan vele tienduizenden pro forma ontslagprocedures, die niet gaan over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, maar over het zekerstellen van de WW-uitkering. Zonder nadere maatregelen zou dit er echter toe kunnen leiden dat de prikkel voor werkgevers om zieke werknemers te reïntegreren, wordt ondergraven. Deze prikkel bestaat immers uit de verplichting om bij ziekte het loon gedurende twee jaar, bij een loonsanctie maximaal drie jaar, door te betalen. Deze verplichting vervalt als de arbeidsovereenkomst eindigt. Tijdens de loondoorbetalingsperiode mag de werkgever de arbeidsovereenkomst van de zieke werknemer niet opzeggen. Het opzegverbod verhindert echter niet dat de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden wordt beëindigd. Dit doet geen recht aan de prikkel voor de werkgever om de zieke werknemer te reïntegreren en evenmin aan de in de wet opgenomen reïntegratieverplichtingen voor de werkgever en de werknemer bij ziekte. Deze verplichtingen richten zich dus uitdrukkelijk ook tot de werknemer: de zieke werknemer dient er alles aan te doen om weer aan de slag te komen. De voorgestelde sanctieregeling van artikel 45, zevende lid, ZW is naar mijn oordeel dan ook goed te motiveren. De voorgestelde regeling houdt in dat, wanneer een zieke werknemer zonder deugdelijke grond nalaat verweer te voeren tegen of instemt met een beëindiging van de dienstbetrekking in de periode waarin recht bestaat op loondoorbetaling, dit aangemerkt wordt als een benadelingshandeling voor de ZW.

De motivering is als volgt. Uit de *Wet verbetering poortwachter* vloeit voort dat een werkgever en werknemer in de eerste twee jaar van ziekte beide al het redelijkerwijs mogelijke moeten doen aan verzuimbegeleiding en reïntegratie. De zieke werknemer moet het werk waar mogelijk weer hervatten en niet afhankelijk worden van een uitkering. In lijn hiermee geldt de eerste twee jaar van ziekte een opzegverbod. In het algemeen biedt reïntegratie bij de eigen werkgever de beste mogelijkheden tot werkhervatting.

Het is van belang dat dit beleid niet wordt doorkruist. Met de voorgestelde beperking van de verwijtbaarheidstoets van de WW wordt dus niet beoogd om de toets op benadeling in de ZW te beperken. Daarvoor is de voorgestelde regeling noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat de reïntegratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer en de ontslagbescherming bij ziekte worden uitgehold. Het nalaten verweer te voeren of het instemmen met ontslag door een zieke werknemer vergt derhalve een grondige toetsing, en, ingeval daarvoor geen deugdelijke grond bestaat, een sanctie. De voorgestelde regeling voorziet hierin en spreekt de werknemer aan om niet zonder meer in te stemmen met ontslag bij ziekte.

De leden van de PvdA-fractie hebben op zich gelijk dat een verhaalssanctie voor de werkgever al bestaat. Wanneer de dienstbetrekking wordt beëindigd binnen het loondoorbetalingstijdvak van 104 weken, toetst het UWV achteraf de gedurende het dienstverband verrichte reïntegratie-inspanningen, indien de werknemer langer dan zes weken ziek is geweest. Wanneer het UWV tot het oordeel komt dat de werkgever tot het moment van de eindiging van het dienstverband onvoldoende reïntegratie-inspanningen heeft verricht, dient het UWV ziekingeld op de werkgever te verhalen. Een uitbreiding van deze verhaalssanctie met een sanctie wegens eindiging van de dienstbetrekking binnen het loondoorbetalingstijdvak van 104 weken past niet binnen de systematiek van de verhaalssanctie. Bovendien zou het UWV daarbij - anders dan bij een sanctie wegens een benadelingshandeling door de werknemer - onderscheid moeten maken tussen een beëindiging op initiatief van de werkgever (waarbij een verhaalssanctie wel op zijn plaats zou zijn) en een beëindiging op initiatief van de werknemer (waarbij een verhaalssanctie niet op

zijn plaats zou zijn). Dat onderscheid is niet goed te maken in situaties waarin de dienstbetrekking eindigt met wederzijds goedvinden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of na invoering van het wetsvoorstel in twee geduide situaties sprake zal zijn van verwijtbare werkloosheid of een benadelingshandeling.

De situatie waarin de werknemer nalaat bij opzegging in strijd met een bijzonder opzegverbod een beroep te doen op de vernietigbaarheid leidt op zichzelf niet tot verwijtbare werkloosheid. In het voorgestelde zesde lid van artikel 24 van de WW is immers geregeld dat het niet voeren van verweer door de werknemer tegen of het instemmen van de werknemer met een beëindiging van de dienstbetrekking door of op verzoek van de werkgever niet leidt tot overtreding van de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, en het vijfde lid. Het zich niet beroepen op de vernietigbaarheid van een ontslag in strijd met een bijzonder opzegverbod is als zodanig aan te merken.

De situatie waarin de werknemer geen beroep doet op een beëindigingsvergoeding, staat los van het met dit wetsvoorstel beoogde terugdringen van de pro forma ontslagproblematiek. Ook onder de thans geldende regeling levert het afzien van een beëindigingsvergoeding geen verwijtbare werkloosheid op. In voorkomende gevallen kan het wel een benadelingshandeling opleveren, als het gevolg daarvan is dat de eerste werkloosheidsdag wordt vervroegd. Dit kan het geval zijn als de dienstbetrekking wordt beëindigd zonder inachtneming van de bij opzegging geldende opzegtermijn. Het afzien van een beëindigingsvergoeding kan overigens alleen een benadelingshandeling opleveren als, gelet op de omstandigheden van het geval, aannemelijk is dat de werknemer aanspraak heeft op zo'n vergoeding.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts of de beoordeling of de werknemer werkloos is geworden doordat hij door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt (artikel 24, eerste lid, onder b, ten derde, WW), wordt beperkt tot een gedraging die als een dringende reden zou kunnen worden aangemerkt.

Onder het begrip “door eigen toedoen geen passende arbeid behouden” vallen uiteenlopende gedragingen. Een deel daarvan ziet op misdragingen jegens de werkgever. Het ligt voor de hand dat voor de beoordeling van dergelijke gedragingen dezelfde maatstaf wordt gehanteerd als bij verwijtbare werkloosheid, in casu de vraag of aan de werkloosheid een gedraging ten grondslag ligt die kan worden aangemerkt als een dringende reden in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het BW.

#### *d. Verhouding tot fictieve opzegtermijn*

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat een formele ontbindingsprocedure de voorkeur zal blijven houden boven een beëindigingsovereenkomst, nu voor eerstgenoemde ontslagroute een forfaitaire aftrek van één maand op de fictieve opzegtermijn geldt en voor de tweede niet. Zij vragen of de regering bereid is de laatste volzin van artikel 16, derde lid WW te heroverwegen.

Bij de totstandkoming van de *Wet Flexibiliteit en zekerheid* was de vraag aan de orde in hoeverre de forfaitaire aftrek op de opzegtermijn van één maand op grond van artikel 672, vierde lid, van Boek 7 BW zou moeten doorwerken in de regeling van de fictieve opzegtermijn. Besloten is die aftrek ook toe te passen indien de dienstbetrekking eindigt door ontbinding door de kantonrechter. Uit de memorie van antwoord bij dat wetsvoorstel blijkt dat

daarvoor doorslaggevend was de overweging dat het voor de ingangsdatum van een WW-uitkering niet dient uit te maken of de arbeidsovereenkomst eindigt na een RDA-procedure (thans de ontslagtoets door de CWI) of na een ontbindingsprocedure<sup>15</sup>. Nu bij de beëindiging met wederzijds goedvinden geen sprake is van een voorafgaande procedure, is die aftrek niet doorgevoerd naar die beëindigingsroute.

De destijds genoemde overwegingen gelden ook nu nog. Daarbij komt dat een beëindigingsovereenkomst voor werkgever en werknemer eenvoudiger en goedkoper is dan een ontbindingsprocedure. De regering kan echter niet uitsluiten dat de aftrekregeling in voorkomende gevallen aanleiding is om het ontslag te formaliseren in een ontbindingsprocedure. Zij zal deze vraag daarom betrekken bij de effectmeting van de beperking van de verwijtbaarheidstoets naar aanleiding van de motie Noorman-den Uyl c.s.<sup>16</sup>.

#### *e. Sanctie bij niet aanvaarden passende arbeid*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het voornemen heeft om de mogelijkheid van een gematigde sanctie op te nemen in artikel 27, tweede lid, WW.

Dit artikel bepaalt de sanctie bij overtreding van de verplichting op grond van artikel 24, eerste lid, onder b, ten tweede. Het gaat om de situatie waarin de werknemer nalaat aangeboden passende arbeid te aanvaarden, dan wel door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet boeten en maatregelen blijkt dat deze vraag destijds ook aan de orde was bij de behandeling van dat voorstel in de Eerste Kamer<sup>17</sup>. Daarbij is overwogen dat er geen aanleiding is voor een gematigde sanctiemogelijkheid. Als een werknemer arbeid heeft geweigerd, wordt nagegaan of die arbeid in het concrete geval passend was. Bij de beoordeling van de passendheid van de arbeid wordt ook de reden van weigering betrokken. Als de weigering legitiem is, is er geen sprake van aangeboden passende arbeid. Als de weigering niet legitiem is en ook overigens aan de voorwaarden voor passende arbeid wordt voldaan, is er geen reden voor matiging van de sanctie. Er is in dat geval immers een directe relatie tussen het voortduren van de werkloosheid en de weigering om de aangeboden arbeid te aanvaarden. Deze overwegingen zijn nog steeds van toepassing.

#### *f. Verhouding tot gelijke behandeling*

Naar aanleiding van het antwoord van de minister op de vraag over de oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling merken de leden van de PvdA-fractie op dat klachten over leeftijdsdiscriminatie zich voordoen aan de onderkant (werknemers die net de minimum-jeugdloongrens zijn gepasseerd) en aan de bovenkant van het leeftijdsgebouw. Zij vragen hoeveel van de 102 respectievelijk 119 klagers in 2004 en 2005 ouder waren dan 50 jaar en in hoeveel gevallen de klacht gegrond werd verklaard.

De Commissie Gelijke Behandeling houdt op dit moment de leeftijd van klagers niet bij. De vraag hoeveel klagers in 2004 en 2005 ouder dan 50 jaar waren en in hoeveel gevallen bij deze klagers de klacht gegrond werd verklaard kan dan ook niet worden beantwoord. Er kan wel een antwoord worden gegeven voor wat betreft het totale aantal uitgesproken oordelen met betrekking tot de grond leeftijd in 2004 en 2005. In 2004 zijn 18 oordelen uitgesproken, waarvan in 16 gevallen onderscheid op grond van leeftijd is geconstateerd. In

---

<sup>15</sup> Kamerstukken I 1997/98, 25 263, nr. 132b,

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 738 en 30 370, nr. 28

<sup>17</sup> Kamerstukken I 1995/96, 23909, nr. 114b, blz. 6 en nr. 114d, blz. 6-7

2005 zijn 88 oordelen uitgesproken, waarvan in 39 gevallen onderscheid op grond van leeftijd is geconstateerd.

De leden van de fractie van de SP vragen of dit wetsvoorstel nog in overeenstemming te brengen is met de principes van gelijke behandeling c.q. de leeftijdsdiscriminatie die dient te worden tegen gegaan?

De regering acht het onderhavige voorstel volledig in overeenstemming met de principes van gelijke behandeling en met het verbod op leeftijdsdiscriminatie.