

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG****Inhoudsopgave**

1. Algemeen
2. Positie vangnetters
3. Een samenhangend activeringspakket
4. De wijzigingen
5. Flankerende maatregelen
6. Financiële gevolgen
7. Commentaren
8. Artikelsgewijs

**1. Algemeen**

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het wetsvoorstel Regels tot bevordering van de activering van personen die aanspraak maken op een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW). Dit wetsvoorstel beoogt de activering van ZW-gerechtigden (hierna: vangnetters) te stimuleren en hun re-integratie te ondersteunen, zodat zij zo snel mogelijk weer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Gezien het bijzondere karakter van de doelgroep is nadere regelgeving wenselijk om te bereiken dat positieve ervaringen met de poortwachter-activiteiten voor reguliere werknemers ook zoveel mogelijk kunnen worden toegepast bij vangnetters. Immers, veel vangnetters hebben geen werkgever meer die zich kan inzetten voor hun re-integratie. De re-integratie vereist daarom extra inspanning door UWV. De huidige regelgeving in de ZW is op punten belemmerend. Dit wetsvoorstel bevat daarom een aantal wijzigingen van de ZW. Deze wijzigingen hebben vooral betrekking op het ziektebegrip, het begrip passende arbeid en de activiteiten die UWV als regisseur van het re-integratieproces uitoefent.

De regering geeft in deze nota naar aanleiding van de vragen in het verslag een nadere toelichting op de voorgestelde wijzigingen.

Bij de beantwoording van deze vragen wil de regering in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie eerst aangeven wie verstaan moeten worden onder de term vangnetters en in hoeverre dit wetsvoorstel gericht is op alle vangnetters, of slechts op de vangnetters die geen werkgever meer hebben.

Onder vangnetters wordt verstaan de groep werknemers met recht op ziekgeld op grond van de ZW. Deze groep bestaat zowel uit werknemers die geen werkgever meer hebben als werknemers die nog wel een werkgever hebben.

Werknemers met een ZW-uitkering die geen werkgever meer hebben, zijn werknemers waarvan het tijdelijke contract afliep tijdens hun ziekte en zieke uitzendkrachten (samen ook wel flexwerkers genoemd), alsmede zieke werklozen. Daarnaast is er nog een kleine groep overige vangnetters zonder werkgever, zoals ten gevolge van de nawerking van de ZW en vrijwillig verzekerden.

Werknemers die nog wel een werkgever hebben, zijn orgaandonoren, werknemers die ziek zijn in verband met hun zwangerschap of bevalling (voor of na hun reguliere zwangerschaps-

en bevallingsverlof zoals geregeld in de wet Arbeid en Zorg), en arbeidsgehandicapten die opnieuw ziek zijn worden na herintreding op basis van een no-riskpolis.

De voorstellen in dit wetsvoorstel ten aanzien van het begrip passende arbeid, inclusief de bepaling ten aanzien van vangnetters die ziek zijn als gevolg van zwangerschap of een bevalling gelden voor alle vangnetters (met en zonder werkgever). De voorstellen ten aanzien van het ziektebegrip en de procesgang bij UWV gelden voor vangnetters zonder werkgever

De leden van de fracties van PvdA, VVD, ChristenUnie en SP stellen vragen over aantallen vangnetters en hun arbeidsongeschiktheidsrisico. Voor een beter overzicht worden deze vragen op deze plaats in onderlinge samenhang beantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe groot de totale doelgroep vangnetters is, hoeveel er momenteel door UWV aan ZW-uitkeringen worden verstrekt en hoe de verschillende groepen vangnetters zijn onderverdeeld.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat voor de meeste vangnetters geldt dat zij bij ziekte geen werkgever (meer) hebben en dus ook geen aanspraak kunnen maken op loondoorbetaling door de werkgever. Zij vragen zich af hoeveel vangnetters er op dit moment zijn en of daarbij een onderscheid kan worden aangebracht tussen het aantal vangnetters met een werkgever en het aantal zonder een werkgever.

De grootste potentiële doelgroepen voor de ZW zijn flexwerkers, WW'ers en zwangere werknemers. In 2006 bedroeg het aantal flexwerkers 564.000 en was er sprake van 311.000 nieuwe WW-uitkeringen en 145.000 zwangerschaps- en verlofuitkeringen. Een persoon kan in meerdere doelgroepen voorkomen. De aantallen in de verschillende doelgroepen kunnen niet bij elkaar worden opgeteld.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het gebruik van de ZW over 2006 in de voornoemde doelgroepen:

<i>2006 (x 1000)</i>	<i>Toegekende ZW-uitkeringen</i>	<i>Gemiddeld aantal lopende ZW-uitkeringen</i>
Zwangere werknemers	81	15
Flexwerkers	331	37
WW'ers	68	37
Overige groepen	45	8
<b>Totaal</b>	<b>525</b>	<b>97</b>

Circa 75% van de toegekende en lopende ZW-uitkeringen ging naar werknemers zonder werkgever (flexwerkers en WW'ers). De zwangere werknemers, die circa 15% van het totaal uitmaken, hebben voor het merendeel wel een dienstverband. Bij de categorie overig van circa 10% van het totaal is sprake van een gemengde groep die voor een deel wel nog een werkgever heeft en voor een deel niet.

De leden van de SP fractie vragen wat de recente verzuimcijfers zijn van uitzendkrachten en daarmee vergelijkbare werknemers. Ook vragen zij zich af wat de verschillen in ongevalcijfers zijn en in hoeverre deze verschillen worden veroorzaakt door arbeidsomstandigheden en onbekendheid met de relatief nieuwe werkplek.

In de reguliere statistieken voor ziekteverzuim en arbeidsongevallen van het CBS zijn de gevraagde groepen niet te onderscheiden. Wel is bekend dat de WAO-instroomkans voor de uitzendsector in de periode 2002 tot 2004 anderhalf tot twee maal zo hoog was als landelijk gemiddeld. Dit is een belangrijke indicatie dat ook het verzuim voor deze sector hoger zou

kunnen zijn dan voor reguliere werknemers. Uit onderzoek komt als specifiek voor de uitzendsector naar voren dat de uitzendbedrijven geen directe invloed hebben op de arbeidsomstandigheden bij het inlenend bedrijf en dat er bij inlenen van een uitzendkracht vaak vanwege tijdsgebrek weinig aandacht is voor inwerken en voorlichting over de arbeidsomstandigheden. Deze aspecten kunnen bijdragen aan een relatief hoger verzuim en arbeidsongeschiktheid in de uitzendsector.

Uit de monitor arbeidsongevallen 2004 kan worden afgeleid dat er geen verschil is tussen werknemers met een vaste of flexibele arbeidsrelatie in het risico op arbeidsongevallen.

Door de leden van de SP-fractie wordt de vraag gesteld of er verzuimgegevens bekend zijn van werknemers die onder de no-riskpolis vallen.

Uit financiële gegevens van UWV is bekend dat in 2006 circa €84 miljoen is uitgekeerd op grond van de no risk polis. Met UWV is afgesproken dat zij vanaf 2007 rapporteren over de aantallen uitkeringen die op grond van de no risk polis verstrekt worden.

De door de regering voorgestelde wijzigingen zullen volgens de fractie van de ChristenUnie genoeg ruimte en mogelijkheden creëren om vangnetters nog meer te stimuleren en te activeren naar werk. De leden van de ChristenUnie vragen zich wel af of de wijzigingen inderdaad tot gevolg hebben dat er op termijn minder instroom is in de WAO. Zij vragen op regering aan te geven om hoeveel vangnetters het gaat die instromen in de WAO/WIA. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de aanleiding voor dit wetsvoorstel gelegen is in de hoge instroom van vangnetters in de WAO, het hoge langdurige verzuim en geringere kans voor vangnetters op werkhervatting na langdurige ziekte dan voor reguliere werknemers. Zij vragen de regering om voor de periode 2000-2006 te kwantificeren hoe groot de instroom van vangnetters in de WAO/WIA is, vergeleken met reguliere werknemers. Tevens vragen zij zich af hoe hoog in deze periode het ziekteverzuim voor vangnetters is, vergeleken met reguliere werknemers. Verder willen zij voor deze periode graag weten hoe groot de kans is op werkhervatting na langdurige ziekte voor vangnetters vergeleken met reguliere werknemers. Ook door de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat vangnetters een belangrijk deel van de instroom in de WAO veroorzaken. Zij vragen de regering te kwantificeren wat de omvang is van het aantal (oud) vangnetters binnen het huidige WAO/WIA bestand.

De gevraagde gegevens zijn niet allemaal en voor alle jaren te kwantificeren, maar het volgende is wel bekend over de verhoudingen tussen vangnetters en reguliere werknemers. Uit de WIA instroom blijkt dat circa éénderde van de instroom in de WIA afkomstig is uit het vangnet ZW. Uit een analyse van de instroom in de WAO in 2003 blijkt dat dit toen circa 20% bedroeg. De stijging tussen 2003 en 2006 hangt waarschijnlijk samen met de groei (tussen 2002 en 2004) van de belangrijkste risicopopulatie, te weten flexwerkers plus WW'ers.

Daarnaast kan een vergelijking gemaakt worden van de instroomkans in de WIA voor reguliere werknemers en de vangnetpopulatie. Hieruit blijkt dat de instroomkans voor vangnetters (circa 0,44%) ruim tweeënhalve keer zo hoog is als voor reguliere werknemers (circa 0,17%). De oververtegenwoordiging van vangnetters in de WIA-instroom is een belangrijke indicatie dat het (langdurig) verzuim van vangnetters hoger is dan van reguliere werknemers. In de verzuimstatistieken van het CBS zijn vangnetwerknemers echter niet afzonderlijk zichtbaar, zodat niet kan worden aangegeven hoeveel hoger het verzuim van vangnetters exact ligt.

De leden van de SP-fractie willen weten of de regering heeft overwogen om de verantwoordelijkheid van het uitzendbureau voor het ziekteverzuimbeleid te versterken door loondoorbetaling gedurende de looptijd van het uitzendcontract in te voeren en de uitzendkracht onder de verantwoordelijkheid van de inlenende werkgever te brengen. Hierbij vragen zij zich af of het uitzendbureau verantwoordelijk kan worden gemaakt voor het bieden van passend werk bij ziekte en of de regering wil laten onderzoeken wat de gevolgen zijn van een dergelijke aanpak. Volgens de leden van de SP-fractie zou een dergelijke aanpak meer overeenkomen met de wettelijke loonbetalingsverplichting bij ziekte.

Allereerst verdient opmerking dat de uitzendovereenkomst als bijzondere vorm van de arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek (BW) is vastgelegd. Uitzendbureaus zijn bij ziekte van hun uitzendkrachten dan ook thans reeds gehouden het loon door te betalen zolang de uitzendovereenkomst voortduurt. Voorts gelden alle andere verplichtingen die een werkgever heeft ingeval van ziekte van zijn werknemer, zoals de re-integratieverantwoordelijkheid en de verplichting om passende arbeid aan te bieden. Vanwege de bijzondere aard van de uitzendbranche gelden voor het eindigen van de uitzendovereenkomst echter wel bijzondere bepalingen. Bij een kortdurende arbeidsrelatie tussen een uitzendbureau en een uitzendkracht (zogenoeten fase A) eindigt de uitzendovereenkomst zodra de relatie tussen het uitzendbureau en de inlener eindigt. Dit brengt met zich mee dat de arbeidsovereenkomst automatisch eindigt bij ziekte van de uitzendkracht. Het uitzendbureau heeft dan niet de verplichting om het loon door te betalen; de uitzendkracht kan aanspraak maken op een ZW-uitkering. Ten aanzien van de langdurigere arbeidsrelaties (zogenoeten fase B en fase C) geldt dit niet. Dan heeft het uitzendbureau op grond van het BW tijdens ziekte de loondoorbetalingsverplichting en de bijbehorende re-integratieverlichtingen.

De loondoorbetalingsverplichting kan niet worden toegepast op de situatie dat de arbeidsovereenkomst eindigt bij ziekte omdat er geen arbeidsovereenkomst (meer) is en er dus ook geen enkele (juridische) grond bestaat om het loon te betalen. Een uitbreiding van de loondoorbetalingsverplichting naar personen van wie de arbeidsovereenkomst is geëindigd – zoals gesuggereerd door de leden van de SP-fractie – zou betekenen dat de ondernemer twee jaar lang het loon moet gaan betalen voor een kracht die ooit kortdurend voor hem heeft gewerkt. Dit zou een ingrijpende en ongewenste de-flexibilisering van de arbeidsmarkt betekenen. Ondernemers zouden hierdoor alsnog ‘vastzitten’ aan de tijdelijke arbeidskracht, terwijl zij met de gekozen arbeidsverhouding juist flexibiliteit hebben beoogd. Overigens moet bedacht worden dat ook uitzendbedrijven op basis van de Wet eigenrisicodragen Ziektewet ervoor kunnen kiezen zelf het ziekengeld uit te keren en geen vangnet ZW-premie af te dragen. Deze regeling is aantrekkelijk voor (uitzend-)bedrijven met een lager dan gemiddeld ziekterisico van hun werknemers, want de ZW-premie is gebaseerd op het gemiddelde ziekterisico in de betreffende sector.

## **2. Positie vangnetters**

De leden van de SP-fractie vragen wat UWV op dit moment weet te bereiken om zieke vangnetters te re-integreren en aan werk te helpen. Zowel de leden van de SP-fractie als de leden van de PvdA-fractie willen weten welke belemmeringen er zijn voor succesvolle re-integratie van de verschillende groepen vangnetters.

De voornaamste belemmeringen liggen in het ziektebegrip, het begrip passende arbeid, het ontbreken van een duidelijke procesgang bij UWV en de vrijstelling van zoekverplichtingen voor vrouwen na hun bevallingsverlof.

Wat betreft de inspanningen van UWV kan het volgende worden opgemerkt. Re-integratie van vangnetters blijkt weerbarstig. In zekere zin zijn vangnetters vaak ziek én werkloos. Na herstel is er dan geen werkgever meer waarbij desnoods in aangepast werk of in aangepaste werktijden weer begonnen kan worden. In lijn hiermee is in het evaluatie-onderzoek van de Wet verbetering poortwachter<sup>1</sup> geconcludeerd dat werkhervatting na langdurig ziekteverzuim bij vangnetters moeizamer en trager verloopt dan bij reguliere werknemers. UWV onderneemt wel de nodige activiteiten om vangnetters te re-integreren. Zo werkt UWV met speciale ZW-arboteams waarbij bijzondere aandacht besteed wordt aan een snelle start van de verzuimbegeleiding. Hiermee heeft UWV bereikt dat (tot en met het derde kwartaal van 2006) 85% van de vangnetgevallen vóór 13 weken ziekte is hersteld. Van de resterende 15% herstelt vervolgens 77% vóór de maximale ziekteduur van 2 jaar. Hiermee voldoet UWV aan de norm (75%) van deze prestatie-indicator voor 2006.

### **3. Een samenhangend activeringspakket**

De leden van de SP-fractie vragen wat het kabinet verwacht van de “samenhangende activering”, omdat zij de resultaten bij een soortgelijke aanpak bij de eenmalige herbeoordeling van WAO'ers teleurstellend vinden.

Doel van dit wetsvoorstel is de uitvoering te ondersteunen bij versterking van de activering van vangnetters naar werk in de eerste twee ziektejaren. Dit is zowel in het belang van betrokkenen zelf als een maatschappelijk belang, omdat bij een succesvolle aanpak onnodige instroom in de WIA uit deze groep wordt voorkomen. De wijzigingen gelden alleen voor personen met een ZW-uitkering; dit is dus een andere categorie dan personen die al een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben en die betrokken zijn bij de herbeoordelingsoperatie.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel verwijst naar het veranderprogramma Werk boven Uitkering, de invoering bij UWV van afzonderlijke eenheden voor verzuimbegeleiding van vangnetters en het arboconvenant voor de uitzendsector. Zij vragen de regering om in te gaan op de resultaten die behaald zijn met bovengenoemde zaken, waar het gaat om het weer aan de slag helpen van vangnetters.

In het arboconvenant uitzendbranche (ABU) hebben de sociale partners, UWV en SZW afspraken gemaakt over de verzuimpreventie en -begeleiding, alsmede de re-integratie van zieke uitzendkrachten. Uit de eerste resultaten van dit convenant blijkt dat een landelijk samenwerkingsprotocol (Samen meer, verzuim minder) tussen UWV en de uitzendbureaus in belangrijke mate heeft bijgedragen aan een lager verzuim in deze sector. Daarnaast blijkt dat bij langdurig verzuim de re-integratie van uitzendkrachten complexer is dan bij reguliere werknemers.

Over geslaagde re-integraties valt wat betreft beëindigde ziekmeldingen van uitzendkrachten het volgende te vermelden. Tussen de eerste helft van 2004 en de eerste helft van 2006, valt weliswaar een stijging van het aantal ziekmeldingen van vangnetters te constateren, maar deze stijging kan volledig worden toegeschreven aan de toename van de uitzendkrachtenpopulatie. Per 1.000 uitzendkrachten worden minder ziekmeldingen vastgesteld. Verder heeft bij de ziekmeldingen van één week of langer een versnelling van de uitstroom plaatsgevonden. Het is aannemelijk dat deze gunstige ontwikkelingen toe te schrijven zijn aan de combinatie van maatregelen (arboconvenant, intensivering controle en verzuimbegeleiding) die getroffen zijn om het ziekteverzuim in de uitzendbranche te reduceren.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005-'06, 30510, nr. 1.

UWV heeft een nieuw uniform werkproces ontwikkeld voor de begeleiding van de vangnetters, waarbij een sluitende aanpak voorop staat. Als het verzuim langer dan zes weken duurt, wordt de cliënt overgedragen aan een arboteam dat bestaat uit een re-integratiebegeleider, een verzekeringsarts en een arbeidsdeskundige. Na zes weken stelt de verzekeringsarts een probleemanalyse op die door het arboteam wordt besproken. Uiterlijk in de achtste week wordt in overleg met de vangnetter een plan van aanpak opgesteld met afspraken over het hervatten van het eigen of ander werk, met of zonder actieve begeleiding door UWV. Het plan van aanpak kan door de re-integratiebegeleider, de verzekeringsarts of de arbeidsdeskundige worden opgesteld, afhankelijk van de complexiteit en de re-integratiemogelijkheden. De arbeidsdeskundige is eindverantwoordelijk. De afspraken die in het plan van aanpak zijn vastgelegd, worden bewaakt; hiervoor is op termijn een registratiesysteem beschikbaar. Het is dan te allen tijde mogelijk om vast te stellen welke re-integratieinstrumenten zijn ingezet, waar de cliënt zich in het re-integratietraject bevindt en wat het resultaat van het plan van aanpak is.

Waar nodig en in samenspraak met de vangnetter draagt UWV zorg voor ondersteuning van vangnetters die de weg naar betaalde arbeid niet op eigen kracht kunnen vinden. Dit wordt thans nader uitgewerkt in de regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor zieke vangnetters. Deze regeling heeft als belangrijk doel om transparant te maken welke stappen dienen te worden gezet en om zowel de vangnetter als UWV meer duidelijkheid te bieden bij de te ondernemen re-integratiestappen.

Door de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat de regering meldt naast de inspanningen van UWV ook andere verbeterkansen te zien, met name om het langdurend verzuim van bepaalde vangnetgroepen terug te dringen. Deze leden vragen zich af om welke groepen en verbeterkansen het hier gaat. Daarnaast geeft vragen de leden van de VVD-fractie wat de extra inspanningen van UWV zijn om vangnetters te laten re-integreren bij een nieuwe werkgever.

Strekking van het wetsvoorstel is om UWV en vangnetters duidelijke handvaten te bieden om te bereiken dat vangnetters eerder herstellen en weer bij een werkgever aan de slag gaan. Een belangrijk onderdeel is de verduidelijking van het begrip passende arbeid in het voorliggende wetsvoorstel. Van de vangnetter mag een ruimere opstelling worden verwacht naarmate de ziekteperiode langer duurt. Net als werkloze werknemers mag van vangnetters worden verwacht dat zij zich na enige tijd zonodig zullen richten op functies op een lager niveau (vergelijk de richtlijn passende arbeid WW). Een andere concrete maatregel waar deze leden op wijzen is de introductie van de verplichting tot het aanvaarden van passend werk door vrouwen na de periode van het bevallingsverlof.

Naar aanleiding van de opmerking in de toelichting dat de toepassing van sancties bij het niet-nakomen van verplichtingen onderdeel van het activeringspakket moet zijn, vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de regering hiermee aangeeft dat de toepassing van sancties op dit punt op dit moment tekort schiet. Zij verzoeken de regering om een uitvoerige motivatie en om aan te geven welke sancties het UWV op dit moment kan opleggen en hoe vaak dit gebeurt. Tevens vernemen zij graag een nadere motivering van de regering waarom zij dit punt aanstipt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, zonder er met een meer uitvoerige toelichting op terug te komen.

Sluitstuk van het activeringsbeleid voor vangnetters is een duidelijk sanctiebeleid dat in de praktijk ook daadwerkelijk toepassing vindt. Om echt effectief te zijn voor het merendeel van

de vangnetters (een groep met vaak een zekere afstand tot de arbeidsmarkt) moet het sanctiebeleid onderdeel vormen van een activerend re-integratiebeleid dat bestaat uit diensten en stimulansen.

Er zijn signalen dat de uitvoering van het sanctiebeleid nog kan worden versterkt. Zo wees de IWI in zijn rapport “Vangnet of springplank” van februari 2006 erop dat de toepassing van sancties kan worden verbeterd. Blijkens dit rapport heeft de uitvoering behoefte aan handvatten om sancties te kunnen opleggen. Gedacht kan worden aan heldere richtlijnen voor de uitvoering, verduidelijking en concretisering van re-integratieverplichtingen om heldere afspraken met de cliënt te kunnen maken en daarbij een helder en werkbaar ziektebegrip. Dit wetsvoorstel voorziet hierin.

Wat betreft het aantal in de ZW opgelegde sancties het volgende. In 2006 heeft UWV ruim 7.600 overtredingen in de ZW geconstateerd: daarvan ging het om circa 7.200 overtredingen van de inlichtingenplicht en om circa 500 gevallen, waarbij andere regels waren overtreden. De overtredingen van de inlichtingenplicht leidden in 20% van de gevallen tot een boete en in bijna 80% van de gevallen tot een waarschuwing. In een beperkt aantal overige gevallen leidde dit tot een proces verbaal of geen sanctie. De gevallen waarbij andere regels waren overtreden (waaronder het opvolgen van de re-integratieverplichtingen) hebben 442 keer geleid tot een maatregel. Het lage aantal opgelegde maatregelen kan daarbij verklaard worden doordat het UWV in het 1e half jaar terughoudendheid heeft betracht bij het opleggen van maatregelen in verband met complicaties bij de invoering van een nieuw ziektesysteem. Het ging daarbij met name om situaties waarin het verzuim niet zondermeer herleidbaar was tot de cliënt.

Naar de mening van de regering is er geen aanleiding om het aantal wettelijke sanctiegronden of de sancties zelf uit te breiden. Artikel 45 ZW en het Maatregelenbesluit van het UWV geven voldoende mogelijkheden voor sancties. Daarom is in dit wetsvoorstel hieraan verder geen uitgebreide aandacht besteed.

Het komt erop aan het sanctiebeleid in de uitvoeringspraktijk scherp vorm en inhoud te geven. De regering verwacht dat de te treffen regeling procesgang voor vangnetters hieraan zal bijdragen, omdat hiermee zowel aan UWV als vangnetters meer duidelijkheid geboden wordt over de mogelijkheden tot activering, de inspanningen die worden verwacht en de daarbij behorende verplichtingen.

#### **4. De wijzigingen**

De leden van de SP-fractie vragen waaruit blijkt dat de artikelen 19 en 30 van de ZW passiviteit van de vangnetter in de hand kunnen werken.

Sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter in 2002 wordt een actieve houding van de werknemer en werkgever verwacht wat betreft herstel en re-integratie. Ook van de vangnetter wordt sindsdien een actieve houding verwacht. Ook van hem mag net als bij reguliere werknemers een ruimere opstelling worden verwacht naarmate de ziekte langer duurt. Als gevolg van de huidige redactie van de artikelen 19 en 30 van de ZW is een passieve houding van de vangnetter echter moeilijk te doorbreken.

Allereerst heeft dit te maken met de redactie van artikel 19. Als een vangnetter zijn laatste arbeid in hoofdzaak nog wel kan verrichten en slechts enkele bijzondere taken niet, wordt hem tóch op grond van het huidige artikel 19 volledig ziekengeld toegekend. Daarom wordt in

dit wetsvoorstel een ruimer ziektebegrip voorgesteld. Hiermee wordt een al te gemakkelijk beroep op de ZW voorkomen.

Ten tweede heeft de vangnetter op grond van artikel 30 weliswaar in algemene zin de verplichting om passende arbeid te zoeken maar handhaving hiervan is moeilijk, omdat nu niet helder is wat de reikwijdte van het begrip passende arbeid is. Dit staat een activerende aanpak in de weg. Het begrip passende arbeid wordt daarom verduidelijkt in het onderhavige wetsvoorstel.

#### *Het ziektebegrip*

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de wijziging van de redactie van het ziektebegrip voor de vangnetter zonder werkgever.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in het voorliggende wetsvoorstel aangeeft dat wijziging van het ziektebegrip alleen van belang is voor situaties waarin bijzondere aspecten van de laatste arbeid aan de orde zijn, hetgeen een kleine minderheid van de gevallen zal zijn. Deze leden vragen of de regering een inschatting kan maken om hoeveel gevallen het hier zal gaan. Verder willen de leden van de PvdA-fractie graag weten wat de consequentie zal zijn voor de inkomenspositie van een vangnetter in een dergelijke situatie vooral wanneer er niet snel een nieuwe baan gevonden wordt.

De leden van de SP-fractie vragen om meer uitgewerkte criteria voor “het geen rekening meer houden met bijzondere aspecten van de laatstelijk verrichte dienstbetrekking”. Deze leden vragen zich af of bijvoorbeeld een werknemer die zittend werk doet en door een auto-ongeval gecompliceerde beenbreuken heeft opgelopen, in een rolstoel zit en langdurig drie dagen in de week in een revalidatiecentrum verblijft, nu in aanmerking komt voor de ZW of dat hij nu is aangewezen op de WW. Tevens vragen deze leden of dat verandert als hij langdurig één dag of vijf dagen in het revalidatiecentrum verblijft. Tot slot vragen de leden van SP-fractie wie beslist of er sprake is van recht op ZW of WW en aan de hand van welke criteria.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering aangeeft dat één van de kernpunten van het wetsvoorstel is dat UWV bij de beoordeling of iemand ziek is geen rekening meer houdt met de geschiktheid om bijzondere aspecten van de laatst verrichte dienstbetrekking uit te oefenen. De leden van de VVD-fractie zetten vraagtekens bij het gegeven voorbeeld (beroep: beveiligingsmedewerker/ bijzonder aspect functie: collega uit rolstoel tillen). Deze leden vragen zich af of elk beroep dan niet haar bijzondere aspecten kent en dus elke (potentiële) vangnetter zich kan beroepen op het feit dat hij een bijzonder aspect van zijn functie niet meer kan uitoefenen. Voorts vragen zij of de regering kan aangeven hoe zij – na het aannemen van onderhavig wetsvoorstel – het onderscheid tussen een bijzonder aspect van de functie c.q. een regulier aspect van de functie ziet en waar de regering de grens trekt tussen reguliere aspecten met daarmee aanspraak op een uitkering vanwege ziekte en bijzondere aspecten met daarmee geen aanspraak op een uitkering vanwege ziekte. De leden van de VVD-fractie verzoeken om een uitvoerige motivatie met concrete voorbeelden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat, hoewel hun fractie het toejuicht dat door verruiming van het ziektebegrip meer mogelijkheid wordt gecreëerd voor activering, zij vrezen dat het te zeer oprekken van het ziektebegrip fysieke overbelasting van de zieke werknemer met zich kan meebrengen. De leden van deze fractie willen ervoor waken dat dit plaatsvindt. Zij willen graag weten of de regering rekening heeft gehouden met dit mogelijke bijverschijnsel.



Artikel 19 van de ZW bevat de maatstaf op grond waarvan het recht op ziekingeld wordt beoordeeld.<sup>2</sup> Deze bepaling vormt in feite de toegangsvoorwaarde voor het recht op ziekingeld. Kernpunt van deze bepaling is dat de vangnetter ongeschikt moet zijn voor het verrichten van *zijn* arbeid wegens ziekte. Op grond van vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep moet onder ‘zijn arbeid’ verstaan worden: de feitelijk laatstelijk verrichtte arbeid vóór de aanvang van de ziekte. Naar geldend recht dienen bovendien de specifieke bij de laatstelijk verrichtte arbeid behorende werkomstandigheden in deze beoordeling betrokken te worden. Dit uitgangspunt wordt ook toegepast bij de vangnetter die geen werkgever meer heeft en daarom zijn oude baan niet meer kan gaan vervullen.

In de huidige situatie kan artikel 19 ertoe leiden dat een vangnetter ziekingeld krijgt omdat hij niet in staat is om één enkel bijzonder aspect van zijn werk, dat niet essentieel is voor de functie, te verrichten terwijl hij wel in staat is om de vroegere gewoonlijk uitgeoefende hoofdwerkzaamheden uit te voeren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een administratieve uitzendkracht die was aangenomen voor de magazijnadministratie van een kantoorhandel, maar die in de praktijk ook soms sjouwwerk moest verrichten als de magazijnmeester afwezig was. Zijn administratieve eigenlijke werk kan hij wel verrichten, maar het sjouwwerk niet meer wegens rugklachten. Dit onderdeel van zijn werk is echter niet inherent aan het werk van een administratieve kracht. Hoewel deze vangnetter weliswaar het werk als administratieve kracht weer zou kunnen verrichten, krijgt hij met de huidige redactie van artikel 19 toch ziekingeld, omdat hij het sjouwwerk niet meer kan verrichten. De regering vindt dit ongewenst, omdat het leidt tot onnodige inactiviteit. Dit klemt temeer daar de vangnetter zijn oorspronkelijke werk nooit meer zal verrichten, omdat het dienstverband niet meer bestaat.

Het moge duidelijk zijn dat dit situaties zijn waarvan het niet bekend is hoe vaak ze voorkomen. Ze vormen echter wel een belemmering voor een activerende aanpak. De regering is van oordeel dat voorkomen moet worden dat in gevallen zoals hiervóór beschreven een beroep op de ZW kan worden gedaan. Om deze reden en om de activerende werking van de ZW te bevorderen, wordt in dit wetsvoorstel dan ook voorgesteld om voor vangnetters zonder werkgever het begrip “zijn arbeid” in beperkte zin te verruimen. Hieronder wordt – als gevolg van dit wetsvoorstel – voortaan verstaan: “ongeschiktheid tot het verrichten van werkzaamheden die gewoonlijk kenmerkend voor zijn arbeid zijn.” Als gevolg hiervan wordt de geschiktheid tot werken voortaan dus nog wel beoordeeld aan de hand van de eigen functie die de betrokkene voorheen verrichtte, maar dan in dienst van een soortgelijke werkgever. Deze maatstaf geldt al – op grond van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep<sup>3</sup> die met dit wetsvoorstel in feite wordt gecodificeerd – ten aanzien van de zieke werkloze indien vaststaat dat de werkloze niet meer in dienst van zijn vroegere werkgever kan terugkeren. Hierdoor wordt geabstraheerd van de incidentele, concrete, bijzondere werkomstandigheden waaronder de betrokkene in het verleden heeft gewerkt. Aldus wordt invulling gegeven aan “het geen rekening meer houden met bijzondere aspecten van de laatstelijk verrichte dienstbetrekking”, waarnaar de leden van de SP-fractie hebben gevraagd.

In het hierboven gegeven voorbeeld van de administratieve kracht betekent de wetswijziging dat UWV voortaan beoordeelt of de betrokkene in staat is tot het verrichten van de magazijnadministratie, maar wordt het bijzondere aspect van het sjouwwerk buiten beschouwing gelaten. Indien vastgesteld wordt dat de betrokkene in staat is om het

---

<sup>2</sup> Artikel 19, eerste lid, van de ZW luidt: “De verzekerde heeft bij ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte recht op ziekingeld overeenkomstig het bij of krachtens deze wet bepaalde.”

<sup>3</sup> Zie onder meer RSV 1977/180, RSV 1979/37 en RSV 2003/1.

administratieve werk te verrichten, bestaat geen recht op ziekgeld. Hij is dan werkloos. Hij is immers in staat om normale arbeid te verrichten.

Blijkens het vorenstaande blijft het uitgangspunt van de ZW-beoordeling dat de betrokkene (on)geschikt moet zijn voor zijn beroep c.q. de functie die hij voorheen verrichtte. Terecht merken de leden van de VVD-fractie op dat ieder beroep haar bijzondere aspecten kent. Indien bij de voormalige werkgever sprake was van bijzondere omstandigheden, die afwijken van de gewoonlijke kenmerken bij soortgelijke andere werkgevers, dan geldt als maatstaf niet de concreet verrichtte werkzaamheden bij de vroegere werkgever van de vangnetter. Dan geldt als maatstaf het eigen beroep bij een andere soortgelijke werkgever.

In concreto betekent dit voor het in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld van de beveiligingsmedewerker die een collega uit een rolstoel moet tillen – waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen – dat dit laatste bijzondere aspect buiten beschouwing blijft in de ZW-beoordeling. Het uit een rolstoel tillen van een collega is immers niet gewoonlijk kenmerkend voor het beroep van beveiligingsmedewerker.

De vraag of sprake is van bijzondere aspecten bij een bepaalde werkgever, zal aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval beoordeeld worden. De arbeidsdeskundige beoordeelt of de vangnetter ongeschikt is voor bepaalde bijzondere aspecten van het oude werk en benoemt vervolgens de taken die gewoonlijk bij een bepaalde functie horen. Mede vanwege dit beoordelingsaspect is door UWV standaard een arbeidsdeskundige aan het team toegevoegd dat de ZW-arborol uitvoert.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat niet getornd wordt aan de uitleg die de Centrale Raad van Beroep in zijn vaste jurisprudentie geeft aan het begrip ‘ongeschiktheid tot werken’. Hieronder verstaat de Centrale Raad van Beroep: “het op medische gronden naar objectieve maatstaven gemeten niet kunnen of mogen verrichten van de in aanmerking komende arbeid.” De uitleg van het begrip ziekte blijft dus onverminderd van kracht; alleen het begrip *zijn arbeid* wordt aangepast. Mede gelet op deze jurisprudentie, is er dan ook geen sprake van het zodanig oprekken van het ziektebegrip – zoals door de leden van de fractie van de ChristenUnie gevraagd – dat dit fysieke overbelasting met zich kan meebrengen.

Of een vangnetter recht heeft op ziekgeld, wordt beoordeeld door UWV. Dit wordt beoordeeld op basis van de concrete omstandigheden van het geval, aan de hand van de hiervóór geschetste criteria (op medische gronden naar objectieve maatstaven gemeten niet kunnen of mogen verrichten van de in aanmerking komende arbeid). De vraag of er recht is op ziekgeld in de door de leden van de SP-fractie geschetste casuspositie – waarin een werknemer die zittend werk verrichtte na een auto-ongeval in een rolstoel zit en daarom in een revalidatiecentrum verblijft – zal dan ook door UWV beoordeeld worden aan de hand van deze criteria. Omdat er in de door de leden van de SP-fractie geschetste casuspositie geen sprake lijkt te zijn van bijzondere werkomstandigheden in de laatstelijk verrichtte arbeid bij de vroegere werkgever, leidt de onderhavige wijziging van artikel 19 van de ZW dan ook niet tot een andere beoordeling dan thans het geval zou zijn. Indien de betrokkene voldoet aan de overige uitkeringsvoorwaarden, zal UWV –gelet op de geschetste medische toestand van de betrokkene en diens opname in het revalidatiecentrum ongeacht het aantal dagen– naar alle waarschijnlijkheid ziekgeld toekennen.

De leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband nog gevraagd naar de inkomenspositie van de vangnetter.

Indien geen recht (meer) op ziekengeld bestaat en de betrokkene geen nieuwe baan vindt, kan de betrokkene een beroep doen op de WW. Indien aan de uitkeringsvoorwaarden is voldaan, bestaat recht op een WW-uitkering. Hoogte en duur van de WW-uitkering zijn afhankelijk van het arbeidsverleden.

#### *Overige wijzigingen*

De leden van de SP-fractie merken op dat zij het niet acceptabel vinden dat vrouwen die ziek zijn na het bevallingsverlof verplicht worden om passend werk te zoeken, als er een gerede kans is dat zij na herstel bij de werkgever kunnen hervatten. Deze leden vragen zich af of het werkelijk de bedoeling van de regering is om een jonge moeder die vanwege bijvoorbeeld complicaties bij de bevalling langer ziek is dan het bevallingsverlof, te dwingen om te solliciteren, terwijl zij na normaal herstel bij de oorspronkelijke werkgever zou kunnen terugkeren.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat bij bevallingen sprake kan zijn van complicaties, waardoor het kan voorkomen dat een werkneemster na het bevallingsverlof nog ziek is. Deze leden willen graag van de regering weten hoe er in een dergelijk situatie gehandeld dient te worden.

Voor de werknemers in loondienst geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek reeds de verplichting om passende arbeid (binnen of buiten het bedrijf van de eigen werkgever) te aanvaarden. Op grond van artikel 29a, zesde lid, van de ZW geldt deze verplichting echter niet voor vrouwelijke vangnetwerknemers die gedurende de zwangerschap of na afloop van het bevallingsverlof ziek zijn als gevolg van zwangerschap of bevalling. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze verplichting wel te laten gelden voor de periode na afloop van het bevallingsverlof. Dit betekent dat van deze vangnetwerkneemster mag worden verwacht dat zij, indien zij haar eigen werk niet meer kan verrichten, (tijdelijk) ander passend werk verricht binnen het bedrijf van de werkgever. Pas als haar werkgever geen ander passend werk meer voor haar heeft binnen het eigen bedrijf, wordt van haar verwacht dat zij haar blikveld verruimt en ook buiten het bedrijf van de werkgever naar passend werk zoekt. Dit zal aan de orde zijn indien duidelijk is dat de werkneemster niet meer kan terugkeren in haar oude baan. Uiteraard gelden hier de eisen van de redelijkheid en billijkheid en wordt dit slechts verlangd indien en voor zover de medische situatie dit toelaat en de vrouw in staat is om passende arbeid te verrichten. Is zij hier niet toe in staat, dan bestaat recht op ziekengeld en geldt deze verplichting niet.

In dit verband moet nog bedacht worden dat de maximumduur van het ziekengeld 104 weken bedraagt. Indien een vrouw aansluitend aan het zwangerschaps- en bevallingsverlof (dat 16 weken bedraagt) ziek wordt als gevolg van de bevalling, kan de vrouw in de huidige situatie vanaf de geboorte van haar kind meer dan twee jaar uit het arbeidsproces verdwijnen terwijl er in die twee jaar nu nagenoeg geen re-integratieactiviteiten van haar worden verlangd. Dat is een zeer lange periode. Vanuit het oogpunt van re-integratie en een activerende aanpak, is dat niet gewenst. Op grond van dit wetsvoorstel zal daarom de verplichting om passende arbeid te zoeken en te verrichten voortaan eveneens gelden voor de vrouwelijke werkneemster die na afloop van het bevallingsverlof ziek is als gevolg van de zwangerschap/bevalling.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie waarom niet eerst de uitkomsten van het onderzoek, dat in het verslag onder "5. Flankerende maatregelen" wordt aangekondigd, wordt afgewacht. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar dit onderzoek.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft TNO opdracht gegeven om onderzoek te doen naar verzuim dat gerelateerd is aan zwangerschap of bevalling. Zowel de leden van de SP-fractie als van de VVD-fractie hebben gevraagd naar dit onderzoek. Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de achtergronden en oorzaken van dit verzuim en om (mogelijke) aangrijpingspunten te vinden om dit verzuim te voorkomen of te beperken. Het onderzoek staat dan ook los van het hiervóór toegelichte voorstel met betrekking tot het zoeken naar passende arbeid. Naar verwachting zal TNO het onderzoek in mei 2007 opleveren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat er een kader zal worden opgesteld wat betreft de procesgang bij vangnetters. Zij vragen wanneer de regering verwacht dat een dergelijk kader gereed is en of de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Analoog aan de ministeriële regeling die al geldt voor zieke werknemers voor wie de werkgever de loondoorbetalingsverplichting heeft (Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar)<sup>4</sup>, wordt op dit moment een ministeriële regeling voorbereid voor de zieke vangnetters zonder werkgever. De voorbereiding vindt plaats in nauw overleg met de betrokken partijen in de Stuurgroep verbetering poortwachter.<sup>5</sup> De bedoeling is om deze regeling tegelijkertijd in werking te laten treden met het onderhavige wetsvoorstel. Naar verwachting is dit 31 december 2007. Omdat UWV tijd nodig heeft voor de implementatie van de regeling, is deze medio april voor een uitvoeringstoets aan UWV voorgelegd. Vanzelfsprekend kan uw Kamer hier te zijner tijd nader over worden geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan duiden wat de beleidsmatige redenen zijn om WSW-arbeid niet als passende arbeid voor een vangnetter aan te merken.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt WSW-arbeid niet als passende arbeid beschouwd. Dit is geen nieuw beleid, ook in andere wetten zoals WW en WAO geldt dat arbeid in dienstbetrekking krachtens de WSW niet als passende arbeid wordt beschouwd. De reden hiervoor is dat WSW-arbeid geen reguliere loonvormende arbeid is, maar beschermde gesubsidieerde arbeid. Bovendien is in artikel 7 van de WSW, bepaald dat toetreding tot de WSW een vrijwillig karakter heeft. De mogelijkheid om dwang uit te oefenen op de werkloze c.q. arbeidsongeschikte werknemer – ingeval van niet zoeken en aanvaarden van passende arbeid – is niet in overeenstemming met het vrijwillige karakter van de toetreding tot de WSW.

De fractie van de ChristenUnie juicht de plannen rondom het re-integratieverslag toe en geeft de regering in overweging om criteria op te stellen waaraan de re-integratieverslagen moeten voldoen.

De regering zal deze criteria opnemen in de regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters. In deze regeling zal worden aangesloten bij de reeds bestaande regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar (die geldt voor situaties waarin nog sprake is van een werkgever).

---

<sup>4</sup> De oorspronkelijke regeling procesgang is gepubliceerd in Stcrt. 2002, nr. 60. Zie voor de laatste wijziging van de regeling eerste en tweede ziektejaar: Stcrt. 2005, nr. 123.

<sup>5</sup> De Stuurgroep verbetering poortwachter is bij de inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter ingesteld. In de Stuurgroep zijn alle spelers uit het veld vertegenwoordigd, zoals UWV, Arbodiensten, organisaties van werkgevers en werknemers

De leden van de PvdA-fractie merken op dat door de verduidelijking in re-integratie-inspanningen van UWV, er op dit gebied van UWV een meer actieve houding zal worden verwacht, zoals ook een meer actieve houding wordt verwacht van werkgevers na de invoering van de Wet verbetering poortwachter. Deze leden willen weten op welke wijze en door wie er toezicht zal worden gehouden op de re-integratie-inspanningen en het re-integratieverslag. Daarnaast vragen zij zich of deze wijziging betekent dat UWV uitvoerder en controleur ineen is. Ook vragen zij zich af hoe de interne scheiding van taken binnen UWV gegarandeerd wordt en welke sanctiemogelijkheden er zijn wanneer het re-integratieverslag niet voldoende is of wanneer de re-integratie-inspanningen van UWV niet voldoende zijn.

De regering acht het noodzakelijk dat ook voor zieke vangnetters, net als voor reguliere werknemers, na twee jaar ziekte zichtbaar wordt gemaakt welke re-integratie-inspanningen zijn geleverd. Deze re-integratie-inspanningen worden vervolgens ook getoetst. Het is juist zoals deze leden stellen dat UWV uitvoerder en toetser is. Dit is anders bij reguliere werknemers waarbij UWV toetser is van de re-integratie-inspanningen van werkgever en werknemer. UWV zal er door een functionele scheiding echter zorg voor dragen dat medewerkers die een rol hebben gespeeld bij de begeleiding van de zieke vangnetter en het opstellen van het re-integratieverslag niet ook toetser van het re-integratieverslag zijn. Met het oog op de gewenste objectiviteit zal de toetsing worden uitgevoerd door het WIA-team dat ook verantwoordelijk is voor de WIA-beoordeling. Dit oordeel wordt dan teruggekoppeld aan het ZW-arboteam dat ook verantwoordelijk is voor de re-integratie van de verantwoordelijke vangnetter. Dit team kan uiteraard in de toekomst zijn voordeel doen met de beoordeling van hun re-integratieactiviteiten. Met een dergelijke aanpak heeft UWV ervaring opgedaan in bezwaarzaken, omdat ook dan UWV de eigen beoordeling toetst. Hierbij is het toezicht intern binnen UWV in handen van de kwaliteitsafdelingen en extern beledigd bij de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Dit laatste ook in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt de meldingstermijn voor werkgevers van zieke vangnetters teruggebracht van vier dagen naar twee dagen. De leden van de PvdA-fractie horen graag van de regering wat de motivatie is voor deze aanscherping van de meldingstermijn en wat de sanctie is voor het niet nakomen van de meldingstermijn. Ook merken zij op dat de branchevereniging voor uitzendondernemingen (ABU) tegen deze aanscherping bezwaar maakt. De leden van de SP-fractie stellen vragen over de meldingstermijn voor vangnetters zelf, en vragen of daarvan kan worden afgeweken als de ziekte de melding verhindert.

Doel van de aanscherping van de meldingstermijn was om te bewerkstelligen dat UWV eerder kan starten met de claimbeoordeling voor de ZW en sneller de verzuimbegeleiding kan vervullen.

De ABU heeft bezwaar aangetekend tegen de voorgestelde aanscherping van de meldingstermijn van vier naar twee dagen. De ABU onderschrijft wel de strekking van het wetsvoorstel en de noodzaak om zo snel mogelijk in actie te komen na ziekte. De ABU geeft echter aan dat het praktisch niet haalbaar is om iedereen binnen twee dagen aan te melden, zoals voorgesteld. Dit omdat (grotere) uitzendbedrijven de ziekmeldingen centraal doorgeven aan UWV. Daardoor zitten er standaard één of twee dagen tussen het moment dat de uitzendkracht zich bij het uitzendbureau ziek meldt en het moment waarop het uitzendbedrijf dit aan UWV meldt. Daarnaast kan het voorkomen dat de uitzendkracht 's avonds of in het weekend ziek wordt, waardoor het uitzendbureau de ziekmelding één of twee dagen na de eerste ziektedag ontvangt. Een voorbeeld hiervan is een ziek geworden uitzendkracht die op

vrijdagavond als beveiligingsmedewerker had moeten werken en dit pas op maandag kan doorgeven aan het uitzendbureau.

In antwoord op de vraag van de SP-leden zij opgemerkt dat het inderdaad ook voor een vangnetter zonder werkgever in bepaalde situaties moeilijk kan zijn om al op de eerste dag de ziekmelding te doen, bijvoorbeeld wanneer de ziekte zich 's avonds openbaart. Dan zou de aangescherpte termijn tot fricties en onredelijke uitkomsten kunnen leiden.

Gelet op deze argumenten en de praktische bezwaren die naar voren zijn gekomen, heb ik besloten om dit onderdeel van het wetsvoorstel te wijzigen. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt de meldingstermijn voor werkgevers dan ook gehandhaafd op vier dagen en die voor de vangnetter zelf op twee dagen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering met hen van mening is dat bij ziekte het herstelproces voorop moet staan en dat de zoekverplichting daaraan ondergeschikt moet zijn.

Het is juist zoals deze leden menen dat bij ziekte herstel in medische zin primair aan de orde is. Tegelijk moet worden stilgestaan bij de vraag hoe kan worden gere-integreerd op een wijze die medisch gezien mogelijk is. Van wezenlijk belang hierbij is dat re-integratie vaak een onderdeel van het herstel is. Om die redenen stelt UWV na zes weken een probleemanalyse op en na acht weken in overleg met de vangnetter een plan van aanpak. Doel hiervan is het bevorderen van de werkhervatting van de vangnetter. Uitgangspunt hierbij is dat naarmate de ziekteperiode langer duurt, van de vangnetters mag worden verwacht dat zij na verloop van tijd zich breder zullen gaan richten op de arbeidsmarkt en de verschillende mogelijkheden voor werk.

De regering sluit wat betreft de zoekverplichting van de vangnetter aan bij het WW- regime inzake passende arbeid. Dit betekent dat gaandeweg meer functies als passende arbeid worden aangemerkt. De leden van de VVD- fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft om aan te sluiten bij het bijstandsregime. Immers, het gaat bij de WW- uitkering om een verzekering waarvoor premies zijn afgedragen en die als uitgangspunt heeft om iemand een inkomen bij werkloosheid te geven dat nauw aansluit bij het inkomen uit arbeid dat voorheen verkregen werd. Het terugkrijgen van een passende betrekking na de WW- uitkering ligt dan ook logischerwijs in dit verlengde.

Volgens de regering ligt het in de rede om bij vangnetters ten aanzien van de verplichting tot werkhervatting uit gaan van het begrip passende arbeid. Deze benadering wordt ook in de WW gehanteerd; het gaat bij de ZW net als bij de WW om een verzekering waarvoor premies zijn afgedragen (als onderdeel van de WW-premies) en die als uitgangspunt heeft om iemand bij het intreden van het risico een inkomen te geven dat nauw aansluit bij het inkomen uit arbeid dat voorheen werd verkregen. Zieke vangnetters stromen in veel gevallen, net als WW-gerechtigden, vanuit een werksituatie in de uitkering. In deze situatie kan het beste worden gezocht naar banen die aansluiten op werkervaring en opleiding (passende arbeid). Bijstandsgerechtigden komen meestal niet rechtstreeks vanuit een arbeidsrelatie in een uitkeringssituatie terecht. In deze situatie is het beter om de arbeidsmarkt breder te benaderen en bij de werkhervatting niet specifiek te kijken naar iemands werkervaring en opleiding (algemeen geaccepteerde arbeid).

## **5. Flankerende maatregelen**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering meer duidelijkheid verschaffen over de (vormgeving van de) voorlichting met betrekking tot de implicaties van dit wetsvoorstel richting werkgever en werknemer.

SZW zal in algemene zin zorgdragen voor voorlichting over dit wetsvoorstel, ondermeer via de internetsite van het ministerie. UWV zal voorzien in de informatievoorziening aan zieke vangnetters die vallen onder de werking van dit wetsvoorstel. Ook zal UWV zorgdragen voor de voorlichting aan werkgevers.

## **6. Financiële gevolgen**

In het licht van het gunstige effect van de extra activeringsinspanningen op de uitkeringslasten en de verwachting van de regering dat deze de uitvoeringslasten zullen compenseren, willen de leden van de PvdA-fractie weten hoeveel vangnetters als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel geactiveerd zouden moeten worden om een besparing van €5,5 miljoen op de uitkeringslasten mogelijk te maken. Deze leden vragen zich of dit naar het oordeel van de regering reëel te noemen is.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om aan te geven of zij verwacht dat de structurele kosten die het wetsvoorstel met zich meebrengt, kunnen worden gecompenseerd met de verwachte daling van de uitkeringslasten.

De uitkeringslasten van het vangnet ZW bedragen in 2006 circa €1,2 miljard. Om een besparing van €5,5 miljoen te realiseren moet het uitkeringsvolume ruim 400 uitkeringsjaren lager worden. In de praktijk zou dat betekenen dat bijvoorbeeld 5% van alle uitkeringen een week eerder beëindigd moeten worden of dat de ziekte duur met een maand moeten worden verkort van een kwart van degenen die nu de maximale duur bereiken. Daarbij geldt overigens dat herstel en beëindiging van de uitkering ook daadwerkelijk leidt tot re-integratie en niet tot werkloosheid, omdat het dan louter een verschuiving van een ZW-uitkering naar een WW-uitkering zou betreffen. De regering acht het reëel dat tenminste een besparing van deze omvang gerealiseerd zal worden, maar acht het gezien de moeilijke doelgroep niet opportuun op voorhand een hogere besparing in te boeken.

De leden van de SP-fractie willen weten hoeveel re-integratieverslagen UWV naar verwachting zal moeten gaan opstellen.

Dit aantal is geraamd op ca. 14.500 re-integratieverslagen per jaar. Daarbij is als uitgangspunt genomen, dat er op basis van de huidige verzuimgegevens 17.000 vangnetters zijn waarvoor een re-integratieverslag zou moeten worden opgesteld. Door het onderhavige wetsvoorstel zal de gemiddelde verzuimduur korter worden, waardoor het aantal op te stellen en te beoordelen re-integratieverslagen afneemt met 15%.

Verder vragen de leden van de SP-fractie waarom het niet mogelijk om de kennelijk gunstige effecten van de Wet verbetering poortwachter te extrapoleren naar de situatie als de wijzigingen in de ZW zouden zijn uitgevoerd.

Het is om twee redenen niet mogelijk om de resultaten van de Wet verbetering poortwachter zondermeer te extrapoleren. In de eerste plaats omdat het effect van de Wet verbetering poortwachter op zichzelf niet te isoleren is. Uit de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter blijkt dat substantiële volume-effecten op ziekteverzuim en WAO-instroom zijn

bereikt sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter. De precieze mate waarin de Wet verbetering poortwachter heeft bijgedragen aan de daling van de WAO-instroom is echter niet nauwkeurig vast te stellen, vanwege synergie met andere beleidsmaatregelen en andere factoren. In de tweede plaats is van belang dat de groep vangnetwerknemers een specifieke groep betreft die voor het grootste deel geen werkgever heeft waardoor re-integratie moeilijker is. Ook hierdoor is extrapolatie niet zonder meer mogelijk.

De leden van de VVD-fractie merken op dat er geen sprake is van een stijging van de administratieve lasten. Zij willen weten of het verplicht opstellen van een re-integratieverslag administratieve lasten voor UWV met zich meebrengt. Als dit het geval, zien zij graag een indicatie van deze lasten.

Het opstellen van het re-integratieverslag zal door UWV worden uitgevoerd en brengt daarom geen administratieve lasten met zich mee voor bedrijven of burgers. De kosten die UWV maakt voor het opstellen voor het re-integratieverslag vallen niet onder de administratieve lasten, maar onder de uitvoeringskosten van UWV. Als gevolg van het wetsvoorstel zullen de uitvoeringskosten van UWV met €5,5 miljoen toenemen, waarvan het opstellen van het re-integratieverslag het grootste deel uitmaakt.

## **7. Commentaren**

UWV en de IWI hadden beide wetstechnische opmerkingen van inhoudelijke aard. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering deze wetstechnische inhoudelijke opmerkingen alsnog naar de Kamer te sturen.

De uitvoeringstoets van UWV en de toezichtbaarheidstoets van IWI zijn als bijlage bij deze nota gevoegd.

Het wetsvoorstel geldt alleen voor nieuwe ziektegevallen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een uitvoerige motivatie waarom zij er niet voor heeft gekozen om het wetsvoorstel van toepassing te verklaren op vangnetters die uiterlijk een jaar voor de datum van inwerkingtreding ziek zijn geworden, zoals door UWV is voorgesteld.

De regering heeft op basis van de Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid<sup>6</sup> ten aanzien van het overgangsrecht gekozen voor eerbiedigende werking. Onder meer de aanscherping van het ziektebegrip in artikel 19 van de ZW houdt een aanscherping in van de voorwaarden voor het recht op ziekingeld. In een dergelijk geval dient vanuit het oogpunt van rechtszekerheid eerbiedigende werking naar de mening van de regering het uitgangspunt te zijn. Nu het recht op ziekingeld maximaal 104 weken bedraagt is de eerbiedigende werking beperkt tot maximaal deze periode, waarmee de periode waarin druk op het beginsel van gelijke behandeling bestaat beperkt is. Daarnaast is er voor gekozen voor alle onderdelen van het wetsvoorstel een zelfde overgangsregime van toepassing te laten zijn om al te fijnmazige en complexe regelgeving, met de daarbij behorende risico's, te voorkomen.

## **8. Artikelsgewijs**

Artikel 38a lid 7

Hoewel de ChristenUnie een voorstander is van handhaving, heeft de fractie moeite met deze wijziging. Zij vinden dat er inderdaad een sanctiemogelijkheid moet zijn om de registratie te optimaliseren, met gevolg dat UWV tijdig kan inspringen. Zij hebben echter moeite met het

---

<sup>6</sup> Kamerstukken I 1999/2000, 25 900, nr 87.



feit dat bij iedere keer dat een werkgever de in de wet vastgestelde termijn overschrijdt sprake is van een boete van ten hoogste €454,-. De fractie van de ChristenUnie vindt dat er dan een te grote belasting wordt gelegd op bijvoorbeeld uitzendorganisaties en grote organisaties die in onderaanneming werken. Daarom willen zij de regering in overweging geven om over te gaan tot het heffen van een boete wanneer blijkt dat de werkgever structureel zijn verplichting niet nakomt in een overgangperiode van 1 jaar na invoering van de wetswijziging om genoemde werkgevers de ruimte te geven. Dit geeft werkgevers de ruimte om hun bedrijfsvoering op deze verplichting vanuit de wet aan te passen.

De regering wil er met nadruk op wijzen dat de sanctie, neergelegd in dit artikellid, als zodanig niet nieuw is. Ook thans bestaat er een boete van ten hoogste €454,-, wanneer de werkgever zijn verplichting tot herstelmelding jegens UWV niet nakomt. Wel is de werkingssfeer van dit artikellid uitgebreid met een bijzondere situatie, die is beschreven in het zesde lid. Dit betreft de situatie dat de werkgever verplicht is te melden dat hij is opgehouden het loon door te betalen, omdat de vangnetter niet meewerkt aan re-integratie. Op grond van het voorgestelde artikel 29, zesde lid ZW, heeft de vangnetter in dat geval immers geen recht meer op ziekingeld.

Voorts is in de toelichting aangegeven dat de term ‘ten hoogste’ UWV beleidsruimte geeft om de boete af te stemmen op de situatie. De regering acht daarmee voldoende waarborgen voor een redelijke toepassing gegeven. De suggestie die deze leden doen om het opleggen van de sanctie te koppelen aan het gedrag van een werkgever gedurende een jaar heeft als bezwaar dat dit de uitvoering zeer zou belasten en dat het leereffect van een sanctie daardoor kleiner zou worden.