

Vergaderjaar 2011–2012

**33 241**

## **Wijziging van de Ziektewet en enige andere wetten om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken (Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 juni 2012

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Algemeen en doelstelling	2
3. Aanpassing van het ZW-criterium	6
4. Arbeidsverledeneis	11
5. Snellere werkhervatting van vangnetters	13
6. Aanpassingen in de financieringssystematiek	21
7. Financiële gevolgen, administratieve lasten, internationale gevolgen en gevolgen voor de arbeidsmarkt	29
8. Ontvangen commentaren	33
9. Artikelsgewijs	37

### **1. Inleiding**

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

De leden van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Ze zien de noodzaak van aanscherping van de Ziektewet door deze meer activerend te maken. De leden van de fractie van de PvdA hebben met afkeuring kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het onbegrijpelijk dat flexwerkers minder sociale zekerheidsrechten krijgen dan werknemers met een vast contract. De leden van de PVV-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderkennen dat er aanleiding is maatregelen te nemen tot beperking van langdurend ziekteverzuim van vangnetters en hun hoge instroom in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de terechte kritiek van

de Raad van State onvoldoende door de regering is weersproken en de aanpassingen van het wetsvoorstel onvoldoende tegemoet komen aan de bezwaren. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben nog vragen voor de regering. De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van het zoveel mogelijk beperken van de instroom van vangnetters in de WIA en begrijpen in dat licht dat de regering aanscherpingen voorstelt.

In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om de vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is een aantal vragen samengevoegd, waarbij op een aantal plaatsen is afgeweken van de volgorde van het verslag.

## **2. Algemeen en doelstelling**

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

De leden van de fractie van de PVV vragen wat de belangrijkste motor is geweest bij het terugdringen van het ziekteverzuim en de instroom in de WIA voor vaste werknemers, de loondoorbetalingsverplichting of de premiedifferentiatie.

In het kader van de WIA-evaluatie zijn in 2011 de effecten in kaart gebracht van het in het afgelopen decennium gevoerde beleid met betrekking tot ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Hieruit blijkt dat de instroom in de WAO/WIA tussen 1999 en 2009 met 71% is afgenomen. Ongeveer de helft van die daling vindt plaats tussen 2000 en 2004 en hangt samen met twee wetten. De *Wet Pemba* uit 1998 en de *Wet verbetering Poortwachter* (WVP) uit 2002.

De andere helft van de instroomdaling ontstaat na 2004 en komt voort uit de drie maatregelen die samenhangen met de introductie van de Wet WIA: de *aanscherping van het Schattingsbesluit (aSB)* uit 2004, de *verlenging loondoorbetalingsplicht bij ziekte (VLZ)* uit 2004 en de invoering van de Wet WIA zelf in 2006. Als gevolg van het gevoerde beleid staan nu veel minder werknemers als gevolg van arbeidsongeschiktheid langs de kant van de arbeidsmarkt. Het precieze effect van de afzonderlijke maatregelen is daarbij niet exact te duiden. Wel is duidelijk dat zowel de loondoorbetalingsverplichting als de premiedifferentiatie sterk hebben bijgedragen aan het terugdringen van de instroom in arbeidsongeschiktheid. Overigens heeft een deel van de genoemde maatregelen geen of maar beperkt betrekking op de vangnetter of zijn (ex-)werkgever. Als gevolg daarvan kent het bestaande stelsel voor de vangnetter en zijn (ex-)werkgever nog onvoldoende prikkels. Met het voorliggende wetsvoorstel worden op dit punt verbeteringen aangebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat de verminderde instroom in de WIA niet in overwegende mate het gevolg dient te zijn van het afwentelen van kosten en verantwoordelijkheden op de werkgever, maar ook van substantiële gedragseffecten.

De regering onderschrijft deze stelling van de leden van de SGP-fractie. De behaalde resultaten op het terrein van het terugdringen van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen in het afgelopen decennium zijn grotendeels gerealiseerd door gedragseffecten van betrokken actoren. Alle betrokken partijen zijn meer aan preventie en re-integratie gaan doen. Het stelsel moet er op gericht zijn om deze gewenste gedragseffecten te realiseren. In de ogen van de regering is het in dat kader mogelijk en noodzakelijk om een deel van de kosten van arbeidsongeschiktheid bij de individuele werkgever en werknemer te leggen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in welke mate de oorzaken van de stijging van de WIA-instroom zoals de ingroeieffecten, demografie en conjunctuur volgens de regering te beïnvloeden zijn door werkgevers en werknemers.

De leden van de fractie van de ChristenUnie duiden met de genoemde punten op een aantal factoren die mede de stijging van de WIA-instroom over recente jaren verklaren. Het moge duidelijk zijn dat deze factoren niet te beïnvloeden zijn door een individuele werkgever en werknemer. Deze factoren raken echter zowel werknemers in vaste dienst als werknemers in tijdelijke dienst. Opvallend is dat desondanks de WIA-stijging van de afgelopen jaren grotendeels wordt veroorzaakt door vangnetters. Dit duidt er volgens de regering op dat – naast genoemde factoren – het stelsel voor vangnetters nog onvoldoende op activering is gericht.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzichtelijk wil maken hoe de duur van het ziekteverzuim bij vaste werknemers zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en of aannemelijk gemaakt kan worden dat de verlenging van de loondoorbetaling naar twee jaar een significant effect heeft gehad op de duur van het ziekteverzuim.

Onderstaande tabel geeft, op basis van gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) kerncijfers met betrekking tot het ziekteverzuim in de periode 2005–2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Alle werknemers</b>						
<b>In afgelopen 12 maanden</b>						
<b>verzuimd (percentage)</b>	54,0	51,8	49,6	52,1	51,7	49,9
<b>verzuimfrequentie</b>	1,3	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1
<b>aantal dagen verzuim per</b>						
<b>jaar</b>	8,7	8,1	7,7	7,5	7,2	7,6
<b>verzuimpercentage</b>	4,8	4,5	4,2	4,1	4,0	4,2

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering alternatieven heeft onderzocht voor dit wetsvoorstel om het ziekteverzuim van vangnetters terug te dringen. De leden van de fractie van de VVD vragen of een alternatief is om te overwegen om een anticumulatieregeling ZW en WW in te voeren in plaats van de arbeidsverledeneis. Dat prikkelt vangnetters op de duur van de uitkering in plaats van de hoogte.

De regering kan bevestigen dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel verschillende alternatieven zijn gezien. Zo vormt onder meer een loondoorbetalingsperiode voor uitzendbureaus bij ziekte van een uitzendkracht een alternatief en ook anticumulatie van WW- en ZW-uitkeringen kan beschouwd worden als een alternatief. Om uiteenlopende redenen is afgezien van deze alternatieven. Met betrekking tot de anticumulatie van ZW en WW is hierbij relevant dat dit een voorstel was dat onderdeel vormde van de Wet wijziging verrekening inkomsten met

ziekengeld (32 464). Dit onderdeel van het betreffende wetsvoorstel kon echter niet op een meerderheid in de Tweede Kamer rekenen. Dit vormde mede aanleiding om te kijken naar andere maatregelen om de prikkelwerking te versterken, die nu onderdeel vormen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting van de regering op de conclusie dat eerdere maatregelen geen effecten hebben gehad op het terugdringen van het ziekteverzuim en de instroom vanuit de ZW in de WIA voor tijdelijke arbeidscontracten.

Naar aanleiding van deze vraag van de ChristenUnie verwijst de regering naar de begin 2011 uitgevoerde evaluatie van de Wet WIA in combinatie met de bredere beleidsdoorlichting<sup>1</sup>. Deze evaluatie laat duidelijk zien dat de positie van vangnetters een dissonant vormt op het verder positieve beeld met betrekking tot de aanpak van arbeidsongeschiktheid. Het eerder gevoerde beleid heeft geen of slechts beperkt effect op de positie van vangnetters gehad. Zo is de prikkelwerking die uit is gegaan van (verlenging van) de loondoorbetalingsperiode niet van invloed geweest op de positie van deze groep. Als gevolg daarvan vormen vangnetters inmiddels niet alleen meer dan de helft van de WGA-instroom (terwijl zij een veel kleiner deel vormen van het verzekerdenbestand), maar zij hervatten het werk ook veel minder vaak. Van de gedeeltelijke WGA-gerechtigden afkomstig uit een vast dienstverband werkt in 2010 60%. Van de gedeeltelijke WGA-gerechtigden afkomstig uit het vangnet-ZW werkt in 2010 26%.

De leden van de CDA-fractie hebben er behoefte aan om de hoge instroom van vangnetters in de WIA enigszins te nuanceren. De leden constateren dat de instroom van vangnetters in de WIA weliswaar procentueel hoger is dan de instroom van vaste werknemers, maar door de grote toename van het aantal flexwerkers, moet dit gegeven toch in een ander licht worden gezien. Voorts blijkt uit de WIA-evaluatie dat de instroom in de WIA «historisch laag» is in vergelijking met de instroom in de WAO. Ook is de instroom veel lager dan bij de aanvang van de WIA was geraamd door de regering. Deze leden vragen wat de reactie van de regering hierop is. In verband hiermee vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe het beeld ten aanzien van het terugdringen van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is als er rekening wordt gehouden met de sterke stijging van de omvang van flexwerk.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader ingegaan op de ontwikkeling van het aandeel flexwerkers en de ontwikkeling van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Bij de ontwikkeling van de instroom in arbeidsongeschiktheid van vangnetters is sprake van een aantal tegengestelde bewegingen. Zo is de omvang van de onderliggende verzekerdenpopulatie (werknemers met een tijdelijk dienstverband en werklozen) iets gegroeid. Overigens is geen sprake van een grote toename van de verzekerdenpopulatie voor de ZW, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie aangeven. Het aandeel flexwerkers en werklozen is over de periode 2004–2010 licht gestegen van 18% naar 21%. Dit kan reden zijn van een iets hogere instroom. Daar staat tegenover dat het moment van de claimbeoordeling is verschoven van één jaar ziekte naar twee jaar ziekte. Dit leidt tot een veel lagere instroom. Deze tegengestelde bewegingen vertroebelen het beeld enigszins. Per saldo ligt de instroom in arbeidsongeschiktheid van vangnetters op het oude hoge niveau uit de tijd van de WAO, terwijl bij werknemers met een vast dienstverband sprake is van een scherpe daling van de instroom. Voorts is het correct zoals deze leden aangeven dat de WIA-instroom nog onder het niveau ligt dat bij aanvang

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 32 716, nr. 1.

van de Wet WIA was geraamd. Dat dit het geval is, is te danken aan de veel lagere instroom van werknemers met een vast dienstverband en niet aan de instroom van vangnetters.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering van mening is dat het genoemde succes van de WVP, VLZ en WIA inhoudt dat de elementen uit deze wetten ook succesvol zullen zijn voor vangnetters. Hoe heeft de regering hierbij rekening gehouden met het verschil dat vangnetters geen directe mogelijkheden voor werkhervatting bij de eigen (voormalige) werkgever hebben, zo willen deze leden weten.

Uit recent dossieronderzoek van het UWV blijkt dat de medische problematiek en functionele beperkingen van zesmaands zieke vangnetters als zodanig niet ernstiger zijn dan van werknemers.<sup>1</sup> Vanuit de medische problematiek bezien hebben vangnetters zodoende dezelfde mogelijkheden om het werk te hervatten als werknemers die ziek worden in een vast dienstverband. Dat dit in de praktijk niet het geval is, vindt mede zijn oorzaak in de gebrekkige prikkels in de ZW. Met dit wetsvoorstel wordt dat probleem verminderd. Dat betekent overigens niet dat na invoering van dit wetsvoorstel vangnetters op alle onderdelen vergelijkbaar zijn met vaste werknemers. Zo is bij vaste werknemers die ziek worden sprake van een doorlopend dienstverband. Bij vangnetters is dit (meestal) niet het geval. Met dergelijke verschillen is rekening gehouden bij de raming van de te verwachten effecten.

De leden van de ChristenUnie stellen vast dat er momenteel al een prikkel voor vangnetters is om te werken, door de verplichting passende arbeid te accepteren. Deze leden ontvangen graag een toelichting op welke manier het wetsvoorstel extra prikkels voor vangnetters toevoegt om te gaan werken.

Terecht merken de leden van de ChristenUnie-fractie op dat, op grond van de huidige ZW, de zieke werknemer al de verplichting heeft om te zoeken naar passend werk en om dit werk te aanvaarden, indien hem dit wordt aangeboden. Deze verplichting maakt onderdeel uit van de re-integratieverplichtingen, die in het kader van dit wetsvoorstel nog verder worden aangescherpt, conform de WGA.

De toegangsvoorwaarde voor het recht op ZW is nu «zijn arbeid». Dat wil zeggen: de laatstelijk verrichte arbeid. Geconstateerd moet worden dat bij dit criterium het accent teveel ligt op inkomensbescherming en te weinig op activering. Daarom wordt het ZW-criterium in het onderhavige wetsvoorstel aangepast. Hierdoor wordt de activerende werking van de ZW versterkt. Bovendien wordt hierdoor een betere balans bereikt tussen enerzijds de inkomenswaarborgfunctie van de ZW en anderzijds de activerende functie van de ZW.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering verwacht dat het voorgestelde pakket van generieke maatregelen effectief zal zijn voor de gedifferentieerde groep die vangnetters vormen.

In alle gevallen is het beoogde doel hetzelfde: het naar vermogen participeren op de arbeidsmarkt door vangnetters. Dit kan worden bevorderd via een aantal generieke maatregelen, waarbij versterking van de prikkelwerking bij werkgevers en vangnetters en verbetering van de uitvoering de kern vormt. Bij de nadere uitwerking wordt overigens wel degelijk rekening gehouden met de specifieke deelgroepen in de ZW. Zo heeft de samenwerking tussen de uitzendsector en het UWV alleen betrekking op uitzendkrachten. Verder heeft een deel van de maatregelen geen betrekking op vangnetters met een vast dienstverband.

---

<sup>1</sup> Het betreffende dossieronderzoek (Astri, 2011, Profilerings langdurig zieke vangnetters) is als bijlage bij een brief van de staatssecretaris van SZW van 31 oktober 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2011/2012. 32 716, nr. 15).

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in de memorie van toelichting wordt geschreven dat de door het CBS gehanteerde definitie van flexibele dienstverbanden niet volledig aansluit op de werknemerspopulatie die als vangnetter kan instromen in de WIA. Zij vragen of de regering kans ziet om deze definities op elkaar aan te passen.

De door het CBS gehanteerde definitie van flexibele dienstverbanden geeft inzicht in het aandeel flexibele arbeidscontracten. De in dit wetsvoorstel gehanteerde definitie geeft inzicht in de populatie die als vangnetter kan instromen in de Wet WIA. De twee begrippen hebben verschillende doeleinden en het is daarom niet gewenst om de definities met elkaar gelijk te trekken. Tot de vangnetters worden bijvoorbeeld ook gerekend vaste werknemers met een gepercipieerd hoog ziekterisico (no-riskpolis, orgaandonoren en zwangere vrouwen). Deze groepen vallen niet onder de door het CBS gehanteerde definitie van flexibele dienstverbanden. De reden dat in de memorie van toelichting toch de CBS-cijfers zijn gebruikt is omdat er geen betrouwbare cijfers van het UWV beschikbaar waren over een langere tijdreeks.

### **3. Aanpassing van het ZW-criterium**

Vrijwel alle fracties hebben vragen gesteld over de aanscherping van het ZW-criterium en de introductie van de arbeidsverledeneis, zoals die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel. De regering hecht er aan vooraf de volgende opmerking te plaatsen over deze werknemersprikkel, alvorens zij deze vragen beantwoordt.

Met beide maatregelen worden vangnetters meer aangesproken op hun mogelijkheden om te werken. Dit versterkt de activerende werking van de ZW. Met de arbeidsverledeneis beoogt de regering meer in het bijzonder de vangnetter een financiële prikkel te geven om weer aan het werk te gaan.

Mede naar aanleiding van de gestelde vragen door de diverse fracties, acht de regering het bij nadere beschouwing wenselijk om vangnetters, van wie op voorhand duidelijk is dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, de mogelijkheid te bieden versneld aanspraak te maken op een IVA-uitkering (inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten). Als herstel en werkhervatting nu en op termijn zijn uitgesloten is een uitkering zonder re-integratieverplichting immers meer passend. Deze mogelijkheid bestaat ook voor zieke werknemers met een vast dienstverband.

De regering is van mening dat de versterking van de prikkelwerking, die met dit wetsvoorstel is beoogd, betrekking moet hebben op degenen die nog wel (nu of op termijn) kunnen werken en niet op degenen die dat niet meer kunnen en waarbij herstel uitgesloten is.

Om deze reden wordt het wetsvoorstel – bij nota van wijziging – zodanig aangepast dat het ook voor de vangnetter mogelijk wordt om, gedurende de periode dat hij recht heeft op ziekengeld, in aanmerking te komen voor de verkorte wachttijd in de Wet WIA (en een IVA-uitkering), als de vangnetter volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. De vangnetter kan dan eerder instromen in de Wet WIA.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een uitgebreide toelichting op het voorstel om het ziekwetbegrip te wijzigen. Zij herinneren de regering eraan dat het vangnet ZW in 1996 tot stand is gekomen als een volwaardig vangnet. In de MvT op de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte heeft het toenmalige kabinet dit verwoord met: «Er dient bij ziekte gelijke aanspraken op inkomen te bestaan: er dient geen tweedeling tussen «soorten» werknemers te ontstaan, naar gelang van de aard van het dienstverband». Waarom wordt van dit principe afstand gedaan, zo vragen deze leden. Zij vragen een uitgebreide

argumentatie, die verder gaat dan het in de memorie van toelichting gebruikte argument dat het thans geldende criterium wordt vervangen door het criterium zoals dat nu al geldt op grond van de wet WIA. In dit verband constateren de leden van de SGP-fractie dat de regering de aanscherping van het ziekwetcriterium in het tweede ziektejaar motiveert vanuit bezuinigingsoverwegingen en het belang van vangnetters bij snelle re-integratie. Zij vragen hoe het genoemde belang zich verhoudt tot het gegeven dat de gelijke bescherming van vangnetters en vaste werknemers bij ziekte wordt doorbroken. De leden van de SGP-fractie vragen tevens hoe deze wijziging past binnen de oorspronkelijke bedoelingen van de Ziekwet.

Terecht refereren de leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie eraan dat de reden voor de vangnetfunctie van de ZW (in 1996, bij de invoering van de WULBZ) is geweest, dat een tweedeling tussen verschillende «soorten» werknemers niet wenselijk werd geacht.

Het werd met name niet wenselijk geacht dat werknemers met een werkgever ingeval van ziekte wel aanspraak zouden kunnen maken op doorbetaling van hun loon, maar dat er geen inkomensdervingsregeling zou (blijven) bestaan voor zieke werknemers zonder werkgever. Daarom is toen geregeld dat voor hen de ZW een vangnetfunctie heeft.

Dat er sprake is van een vangnetfunctie van de ZW, betekent niet dat werknemers die geen werkgever (meer) hebben, zonder meer hetzelfde behandeld (moeten) worden als zieke werknemers met een werkgever. De omstandigheid dat vangnetters geen werkgever meer hebben, maakt immers sowieso dat hun positie een andere is dan die van werknemers met een werkgever. In dat opzicht is er dan ook geen sprake van gelijke gevallen.

Ook in 1996, bij de invoering van WULBZ, is niet geregeld dat werknemers in loondienst op exact dezelfde manier worden behandeld als werknemers zonder werkgever. Hoewel er sindsdien, wat betreft de voor hen geldende regelingen, overeenkomsten zijn, bestaan er ook verschillen. Zo bedraagt, op grond van de ZW, voor werknemers zonder werkgever de hoogte van het ziekgeld 70% van het dagloon gedurende 2 jaar. Terwijl voor werknemers in loondienst, op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW), geldt dat zij recht hebben op 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, maar de eerste 52 weken ten minste op het WML. Daarna mag de loondoorbetaling ook lager dan het WML zijn.

Als gezegd, verschilt ook de feitelijke positie van vaste werknemers van die van flexwerkers.

Doordat zij een arbeidsovereenkomst met een werkgever hebben, waarin de bedongen arbeid is afgesproken, is het voor werknemers in vaste dienst eerder regel dan uitzondering dat zij na hun herstel het werk hervatten in de bedongen arbeid. Omdat zij er wederzijds ook van uit mogen gaan, dat de werknemer na zijn herstel weer zal hervatten in de bedongen arbeid, geldt de bedongen arbeid als maatstaf (in het BW), aan de hand waarvan de geschiktheid tot werken wordt beoordeeld.

Bij flexibele krachten – het woord zegt het al – ligt dat anders. Doorgaans is het werk dat zij verrichten niet bestendig van aard. Het werk dat zij verrichten, doen zij juist op flexibele basis. De ene keer werken ze hier, de andere keer daar. Desondanks wordt hun geschiktheid om te kunnen werken, in het kader van de ZW, nu beoordeeld op basis van het werk dat zij laatstelijk (voor aanvang van de ziekte) verrichtten. Terwijl zij dat werk wellicht niet voortgezet zouden hebben, als zij niet ziek geworden waren, maar weer ander werk zouden zijn gaan doen. Aldus is de nu gehanteerde maatstaf in de ZW (de laatstelijk verrichtte arbeid), een toevallige momentopname.

Om deze redenen – alsmede om de andere in de memorie van toelichting genoemde redenen – ligt het in de ogen van de regering niet langer voor de hand om de geschiktheid tot werken van een vangnetter gedurende 2

jaar te beoordelen op basis van de (toevallig) laatstelijk verrichtte arbeid en heeft de regering ervoor gekozen om voor hen de maatstaf te hanteren van algemeen geaccepteerde arbeid.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de beoordeling voor de WIA voor vangnetters feitelijk een jaar eerder zal plaats vinden dan voor vaste werknemers, maar dat deze vangnetters wel in de Ziektewet blijven. Zij vragen waarom de regering niet besloten heeft vangnetters na een jaar te laten instromen in de WIA, aangezien de voorwaarden voor een belangrijk deel gelijk worden getrokken.

De beoordeling aan het einde van het eerste ziektejaar is vrijwel gelijk aan de beoordeling in het kader van de Wet WIA, maar er zijn ook verschillen. Zo kent de Wet WIA een onderscheid naar gedeeltelijke/volledige en duurzame/niet-duurzame arbeidsongeschiktheid. De ZW kent die niet. Bovendien kunnen er tijdens het tweede ziektejaar nog veranderingen optreden in de (medische) situatie van de vangnetter. De vangnetter kan bijvoorbeeld herstellen of weer (volledig of gedeeltelijk) gaan werken. Het is dan ook heel goed denkbaar dat de vangnetter de WIA-poort uiteindelijk helemaal niet bereikt.

De regering acht het onwenselijk, zowel vanuit beleidsmatig, als vanuit wettechnisch oogpunt dat er voor de WIA twee regimes zouden ontstaan door vangnetters eerder in de WIA te laten instromen. Om deze reden, heeft de regering dan ook niet overwogen om, zoals de leden van de SGP-fractie voorstellen, vangnetters na een jaar al te laten instromen in de Wet WIA.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de regering er voor kiest om aan te sluiten bij de regelgeving in de wet WIA. Zij wijzen erop dat in onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat na het eerste ziektejaar wordt beoordeeld of de vangnetter in staat is om meer dan 65% van zijn maatmaninkomen te verdienen met het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Is dat het geval dan heeft de betrokkene geen recht meer op een ZW-uitkering, omdat hij niet als arbeidsongeschikt in de zin van de ZW wordt beschouwd. Alleen ligt in de WGA aan die grens een «maatwerkafpraak» ten grondslag tussen werkgevers en werknemers om 35-minners zoveel mogelijk aan het werk te houden bij de eigen werkgever. Deze leden wijzen er op dat het kenmerk van vangnetters is dat ze geen werkgever meer hebben. Zij vragen op dit punt een reactie van de regering.

De Wet WIA kent een activerender karakter dan de huidige Ziektewet. Doel van de regering is om met het voorliggende wetsvoorstel het activerende karakter van de Ziektewet te versterken. De regering acht het daarbij logisch dat op onderdelen naar de Wet WIA wordt gekeken. Concreet gaat het daarbij onder meer om de re-integratieverplichtingen, het gehanteerde arbeidsongeschiktheidsbegrip en de koppeling van de duur van een loongerelateerde periode aan het opgebouwde arbeidsverleden. De leden van de CDA-fractie wijzen er voorts op dat aan de ondergrens van 35% in de WGA maatwerkafspraken met sociale partners gekoppeld zijn om 35-minners zoveel mogelijk aan het werk te houden bij de eigen werkgever. Deze maatwerkafspraken met sociale partners over 35-minners hebben echter alleen betrekking op werknemers in vaste dienst en niet op flexwerkers. Deze laatste groep doet bij ziekte juist een beroep op de ZW.

Indien de betrokkene een verlies heeft aan verdienvermogen van minder dan 35%, zal hij als gevolg van het nieuwe criterium niet langer recht hebben op ziekengeld op grond van de ZW. De leden van de fractie van de VVD vragen of hier het minimumloon als ondergrens geldt en of dit



betekent dat iemand die minder dan 135% van het minimumloon verdient nooit in aanmerking komt voor een ZW-uitkering.

Bij de toetsing aan het nieuwe criterium wordt beoordeeld of iemand algemeen geaccepteerde arbeid kan verrichten. Het is correct, zoals de leden van de VVD-fractie stellen, dat daarbij het minimumloon als ondergrens geldt. De gevolgtrekking van deze leden, dat iemand die minder dan 135% van het minimumloon verdient dan nooit in aanmerking kan komen voor een ZW-uitkering is echter niet correct. Wanneer betrokkene op medische of arbeidskundige grond niet meer in staat is om ten minste 65% van zijn maatmaninkomen (dat is het loon dat iemand verdiende voordat hij ziek werd) te verdienen, dan houdt betrokkene recht op een ZW-uitkering. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer betrokkene op medische gronden volledig arbeidsongeschikt is of wanneer geen/onvoldoende functies geduid kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er alleen wordt getoetst op de 35%-grens. Zij vragen of er ook gevolgen zijn voor de 35-plussers, heeft die groep straks een gedeeltelijke Ziektewet en Werkloosheidsuitkering, zo vragen deze leden.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat na het eerste ziektejaar wordt beoordeeld of de vangnetter in staat is om, met het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid, meer te verdienen dan 65% van zijn maatmaninkomen. Indien iemand meer dan 65% kan verdienen, met algemeen geaccepteerde arbeid, dan is er sprake van een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 35% en eindigt het recht op een ZW-uitkering. Als iemand 65% of minder kan verdienen, dan behoudt hij het recht op een ZW-uitkering. Omdat iemand in het kader van de ZW ziek is of niet, kent de ZW geen arbeidsongeschiktheidsklassen. Dit leidt ertoe dat de door de leden van de CDA-fractie genoemde 35-plussers hun recht op ZW-uitkering volledig kunnen behouden. Inkomsten uit arbeid worden uiteraard wel verrekend.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is dat verzekeraars zelf het UWV kunnen verzoeken om over te gaan tot keuring van iemand in het bestand van de verzekeraars.

Uitkeringsgerechtigden en de (ex-)werkgever kunnen het UWV verzoeken om een herbeoordeling uit te voeren. Aan dergelijke verzoeken geeft het UWV altijd gehoor. Zij zijn immers ook direct belanghebbende bij de uitkering. Ook zijn het Verbond van Verzekeraars en het UWV in overleg over de uitvoering van herbeoordelingen door het UWV op basis van signalen van verzekeraars.

De leden van de SP-fractie vragen een uiteenzetting over wanneer «psychosociale problematiek» wel en niet kan leiden tot ongeschiktheid tot werken.

In de ZW is geregeld dat, om in aanmerking te komen voor ziekgeld, sprake moet zijn van ongeschiktheid tot werken, wegens een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte. Dit kan ook een psychische problematiek zijn. De aanwezigheid van sociale problematiek is op zichzelf echter geen reden om ziekgeld toe te kennen. Wel kan sociale problematiek een rol spelen bij de oorzaak en/of de gevolgen van ziekte. Iemand kan bijvoorbeeld overspannen (ziek) worden als gevolg van de thuissituatie. In dat geval leidt de sociale problematiek tot ziekte. De vraag of er sprake is van ziekte vergt een medische beoordeling. Hierbij zijn de concrete omstandigheden van doorslaggevend belang. Vervolgens is de vraag van belang of uit de ziekte beperkingen volgen om

te werken. Om deze redenen is het dan ook niet mogelijk om een min of meer uitputtende uiteenzetting te geven over de vraag wanneer psychosociale problematiek wel en niet kan leiden tot ongeschiktheid tot werken, zoals de leden van de SP-fractie vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom bepaalde groepen vangnetters (bijvoorbeeld mensen die wegens zwangerschap of orgaantransplantatie in de ZW terecht komen) onder het aangescherpte regime van vangnetters worden gebracht. Ook vragen zij naar de mogelijke gedragseffecten. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom bijzondere groepen vangnetters zoals uitgevallen Wajongers of mensen die wegens zwangerschap of orgaantransplantatie in de ZW terecht komen ook onder het aangescherpte regime voor vangnetters worden gebracht. Ook deze leden willen weten wat hiervan de mogelijke negatieve gedragseffecten zijn.

De Ziektewet vervult 2 functies. Allereerst voorziet het in een uitkering bij ziekte voor werknemers die geen werkgever (meer) hebben, zoals zieke WW-ontvangers, zieke uitzendkrachten en zieke werknemers van wie het dienstverband afloopt tijdens ziekte. Daarnaast voorziet de Ziektewet in een compensatie voor werkgevers bij ziekte van werknemers met een hoog gepercipieerd ziekterisico, zoals no-riskpolis, orgaandonoren en zwangere vrouwen. De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich voornamelijk op de eerste groep. Anders dan de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie veronderstellen, vallen vangnetters die een beroep doen op het ZW-vangnet en daarnaast een dienstverband met een werkgever hebben, dus buiten de werkingssfeer van de meeste onderdelen van dit wetsvoorstel. Het nieuwe ZW-criterium en de arbeidsverledeneis zullen dan ook niet voor hen gaan gelden. Als de vangnetters met een hoger gepercipieerd ziekterisico een dienstverband hebben, hebben zij een werkgever om naar terug te keren en te re-integreren. Hun werkgever is bovendien ook verantwoordelijk voor hun re-integratie. Anders dan vangnetters zonder werkgever, zullen deze vangnetters daardoor doorgaans in het eigen werk of ander werk re-integreren, bij hun eigen werkgever.

Daarom geldt het aangescherpte ZW-criterium niet voor hen. Voor hen blijft het huidige criterium – van geschiktheid voor het eigen werk als maatstaf – gelden

Ook de arbeidsverledeneis zal niet gaan gelden voor de eerder genoemde vangnetters met een werkgever. De reden hiervoor is dat de werkgever het loon moet doorbetalen in geval van ziekte. Het loon dat de werkgever aan hen betaalt wordt gecompenseerd door het ziekgeld dat wordt verstrekt op grond van de ZW. Als de arbeidsverledeneis ook voor deze groepen zou gelden, zou dat ertoe leiden dat de werkgever tijdens de vervolgfase van de ZW (waarbij de uitkering gebaseerd wordt op het WML), een lagere compensatie zou ontvangen voor zijn loondoorbetalingsplicht. Dit zou onder meer leiden tot een beperking van de hoogte van de no-riskpolis. De regering acht dit ongewenst.

De hierboven geschetste redenen, om vangnetters met een werkgever niet onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel te brengen, doen geen opgeld meer op het moment dat deze vangnetters geen werkgever meer hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval als het tijdelijke contract van een orgaandonor eindigt tijdens ziekte of als een werknemer tijdens werkloosheid ziek wordt als gevolg van zwangerschap. Dan zijn het nieuwe ZW-criterium en de arbeidsverledeneis alsnog van toepassing. Vangnetters met een vast dienstverband, die ziek zijn als gevolg van orgaandonatie, zwangerschap of bevalling, vallen dus niet onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel. Omdat er voor hen niets verandert als gevolg van dit wetsvoorstel, worden hier dan ook geen gedragseffecten door verwacht.

#### 4. Arbeidsverledeneis

De leden van de fracties van PvdA en PVV verzoeken de regering uit te leggen waarom vangnetters die volledig ziek zijn volgens de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling van de WIA geen inkomensbescherming ontvangen op loongerelateerd niveau zolang zij volledig ziek zijn.

De leden van zowel de PvdA-fractie, als van de PVV-fractie, duiden met hun vragen op de voorgestelde maatregel op grond waarvan het recht op ziekingeld wordt opgedeeld in twee delen: een loongerelateerde uitkering en een minimumuitkering. Daarbij wordt de duur van de loongerelateerde uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden van de betrokkene.

Met deze arbeidsverledeneis wordt beoogd de vangnetter een financiële prikkel te geven om weer aan het werk te gaan. Bovendien wordt daardoor meer evenwicht aangebracht tussen de duur van het arbeidsverleden en de aanspraak op uitkering.

Zowel de leden van de PvdA-fractie, als van de PVV-fractie, signaleren terecht dat deze maatregel ook geldt als de betrokkene volledig ziek is. Ziekte is echter zelden een statische situatie. In het merendeel van de ziektegevallen, heeft de betrokkene na verloop van tijd weer mogelijkheden om te re-integreren en weer aan het werk te gaan. Dit blijkt ook uit recent dossieronderzoek van het UWV waarin onder meer geconstateerd is dat 80% van de zesmaands zieke vangnetters vroeger of later in het ziekteverlooptraject voldoende belastbaar is voor het eigen werk of om te re-integreren in passend werk. Van de onderhavige financiële prikkel kan dan een stimulerend effect uitgaan om te re-integreren en in werk te hervatten. Slechts in uitzonderingssituaties is al snel duidelijk dat iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. In die situaties is het – zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven – mogelijk eerder een IVA-aanvraag te doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering niet heeft overwogen om de arbeidsverledeneis ook op te nemen voor vaste krachten.

Met de arbeidsverledeneis wordt beoogd de vangnetter een financiële prikkel te geven om weer aan het werk te gaan. Bovendien wordt daardoor meer evenwicht aangebracht tussen de duur van het arbeidsverleden en de aanspraak op uitkering. De achtergrond van deze maatregel is dat het gevoerde beleid ten aanzien van het terugdringen van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid zijn vruchten heeft afgeworpen ten aanzien van werknemers in vaste dienst, maar niet ten aanzien van vangnetters. Bij hen ligt het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid op een onverminderd hoog niveau. Om hun ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beperken wordt in dit wetsvoorstel daarom een samenhangend pakket van maatregelen voorgesteld, waaronder de arbeidsverledeneis voor vangnetters.

Dat het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen van werknemers met een vast dienstverband de afgelopen jaren sterk is gedaald, is een resultaat van het gevoerde beleid, door middel van onder meer de WVP, de Wet VLZ en de Wet WIA. Door dit beleid hebben werkgevers en hun werknemers een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid gekregen, bij het voorkomen en het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Zo heeft de WVP werkgever en werknemer een aantal handvatten gegeven, om te verduidelijken welke stappen zij moeten zetten, tijdens de eerste twee ziektejaren, ingeval van (dreigend) langdurig verzuim. Tevens hebben werkgever en werknemer een aantal middelen in handen gekregen om elkaar wederzijds aan te spreken op de naleving van hun verplichtingen. De werkgever kan bijvoorbeeld het loon verlagen als de

werknemer niet meewerkt aan zijn re-integratie. De evaluatie van onder meer de WVP wijst uit dat dit beleid effectief is gebleken. Daaruit blijkt voorts evenmin dat werkgevers behoefte hebben aan andere instrumenten, in de vorm van een aanvullende financiële prikkel voor de werknemer.

Om deze redenen acht de regering het niet opportuun om de arbeidsverledeneis te introduceren voor werknemers in vaste dienst, zoals gesuggereerd door de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de mogelijke perverse prikkels die samenhangen met het wetsvoorstel. Na de loongerelateerde periode volgt een uitkering die gerelateerd is aan het wettelijk minimumloon. Dit geeft een financiële prikkel om aan het werk te gaan. Deze leden constateren dat deze prikkel in het geding kan komen door een gunstiger WW-uitkering. De leden van de VVD-fractie vragen of deze constatering correct is. De leden van de VVD-fractie wijzen ook op de situatie waarin de vangnetter ziek blijft en na twee jaar ziekte in de WGA terecht komt. Ook dan stijgt zijn uitkering omdat in de WGA is geregeld dat men begint met een loongerelateerde uitkering. Deze leden vragen hoe valt te voorkomen dat iemand langer dan gewenst blijft zitten in de Ziektewet omdat de WGA aantrekkelijk is.

De constatering van de leden van de VVD-fractie, dat de WW-uitkering – na afloop van de ZW-periode – hoger kan zijn dan de op het WML gebaseerde ZW-uitkering, is op zich juist. In zijn algemeenheid is het zo dat bij de overgang van de ene regeling naar de andere regeling sprake kan zijn van een wijziging van de hoogte van de uitkering. Dit is inherent aan de verschillende uitkeringsvoorwaarden van de afzonderlijke regelingen. Zo is bij de WW het urenverlies een centraal criterium, bij de ZW is het de vraag of een werknemer ziek is of niet en bij de WIA is de mate van arbeidsongeschiktheid en de duurzaamheid van belang. De maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn er echter op gericht om een langdurig beroep op een uitkering te voorkomen en daarmee ook om overgang van de ene uitkering na de andere uitkering te beperken.

In dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering onderschrijft dat sociale zekerheidswetgeving eenvoudig uit te leggen zou moeten zijn aan mensen. Ook vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de mogelijke grote inkomensschommelingen in het tweede ziektejaar en de mogelijk daarop volgende arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Ook de leden van de PVV-fractie vragen of het correct is dat een vangnetter twee maal te maken krijgt met een afbouw van uitkering, eerst in het tweede jaar ZW en vervolgens wederom bij WGA. Zij vragen tevens of dit niet onevenredig ingewikkeld en onlogisch is.

De regering deelt het standpunt van de leden van de PvdA-fractie dat de sociale zekerheidswetgeving uitlegbaar moet zijn. De regering erkent ook dat de arbeidsverledeneis als ingewikkeld ervaren kan worden. De regering is echter van mening dat er goede argumenten zijn voor de effecten, die kunnen optreden als gevolg van de introductie van de arbeidsverledeneis in de ZW, waar de leden van de PvdA-fractie kennelijk op duiden. Bovendien is de arbeidsverledeneis een bekende eis vanuit de WW en WGA.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering erkent dat door dit wetsontwerp vangnetters niet langer dezelfde inkomensbescherming genieten als zieke werknemers met een vast dienstverband. Voorts vragen deze leden waarom de vangnetters (met een korter werkverleden) een andere inkomensbescherming krijgt dan een werknemer met een vast dienstverband met een even kort of zelfs korter arbeidsverleden.

De conclusie van de leden van de PVV-fractie, dat vangnetters niet dezelfde inkomensbescherming genieten als werknemers met een vast dienstverband, is juist.

Uit de vorenstaande antwoorden is gebleken dat vangnetters ook onder het huidige recht al niet dezelfde inkomensbescherming genieten als werknemers met een vast dienstverband. Immers, de hoogte van het ziekgeld voor vangnetters bedraagt onder het huidige recht 70% van het dagloon, gedurende 2 jaar. Voor werknemers met een vast dienstverband geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek dat zij recht hebben op 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, maar de eerste 52 weken ten minste op het WML. Gedurende het tweede ziektejaar is er dus geen absoluut minimum gesteld aan de hoogte van het loon, dat de werkgever moet doorbetalen aan zijn zieke werknemer, met wie hij een vast dienstverband heeft.

Met andere woorden: zieke werknemers met een vast dienstverband genieten ook onder het huidige recht al een andere inkomensbescherming dan vangnetters. Verder wordt per uitkeringsregeling door de regering bezien hoe deze zo effectief mogelijk kan worden vormgegeven. Nu bij de vangnetters sprake is van een te weinig activerend uitkeringssysteem acht de regering het noodzakelijk hierin verbetering aan te brengen.

## **5. Snellere werkhervatting van vangnetters**

### *Algemeen*

De leden van de fracties van PvdA, PVV, CDA, SP en ChristenUnie vragen wat de huidige werkhervattingskans van vangnetters is. Ook vragen zij wat de werkhervattingskans zou moeten worden om de in het wetsvoorstel opgenomen financiële en arbeidsmarkteffecten te realiseren.

In het jaarverslag 2011 van het UWV staat aangegeven dat 10% van de vangnetters die langer dan 13 weken ziek zijn, werkt. In 2011 publiceerde onderzoeksbureau Astri het rapport «Profilering van langdurig zieke vangnetters». Zij gaan op basis van een analyse van 810 dossiers onder andere in op werkhervatting van vangnetters die 6 maanden of langer ziek zijn.

Uit deze analyse blijkt dat 17% van deze groep langdurig zieke vangnetters op enig moment tijdens hun ZW-periode betaald werkt verricht. 11% verricht op enig moment onbetaald werk. 54% verricht in het geheel geen werk gedurende de ZW-periode. Van de overige 18% is niet bekend of zij werk hebben verricht gedurende de ZW-periode.

Tevens stroomde van de onderzochte groep langdurig zieke vangnetters 15% uit de ZW vanwege werkhervatting. Het merendeel van deze groep hervatte het werk reeds gedurende de ZW-periode.

De in het wetsvoorstel opgenomen besparing is gebaseerd op een afname van de uitkeringslasten, die voortkomt uit een afname van het beroep op de ZW. Dit is niet gerelateerd aan een specifieke wijziging van de werkhervattingkans voor vangnetters.

Ten aanzien van de arbeidsmarkteffecten is er slechts een kwalitatieve duiding in de memorie van toelichting opgenomen. Hieraan zijn evenmin verwachte effecten op de werkhervattingkansen van vangnetters gekoppeld.

Kan de regering aangeven in hoeverre het aannemelijk is dat werkgevers die geen binding hebben met vangnetters, zich zullen inspannen voor die vangnetter. Zal de schade niet (nog vaker) worden afgekocht, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

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

#### *Uitvoering door het UWV*

De leden van de VVD-fractie geven aan dat volgens de regering de aanscherping van het re-integratiebeleid gepaard dient te gaan met een strikt en consequent uitgevoerd handavings- en sanctiebeleid door het UWV. Deze leden vragen hoe dit beleid er in de praktijk uit ziet. Voorts vragen deze leden of de minister het UWV heeft voorzien van prikkels om mensen sneller aan het werk te krijgen. Kan de minister aangeven welke prikkels dit zijn en hoe hij deze gaat toetsen, zo vragen deze leden.

Handhaving is één van de speerpunten van het kabinetsbeleid. Het wetsvoorstel Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving vloeit hier direct uit voort. De versterkte aandacht voor handhaving betreft uiteraard ook overtredingen in het domein van de ZW. In de uitvoeringspraktijk is de basis voor handhaving en, indien aan de orde, sanctionering door het UWV vastgelegd in de re-integratie- en inlichtingenverplichtingen die in de wet zijn opgenomen. Het UWV is gehouden daaraan uitvoering te geven. Een belangrijk ijkpunt is het plan van aanpak dat UWV bij de uitkeringsvraag met iedere ZW-gerechtigde opstelt. Het plan van aanpak bevat afspraken en verplichtingen gericht op re-integratie en herstel. Voorkomende overtredingen die het UWV onderzoekt en sanctioneert betreffen overtredingen van de inlichtingenplicht of van de medewerkingplicht. Overtredingen van de inlichtingenplicht doet het UWV in de regel af met een bestuurlijke boete, maar ook strafrechtelijke afdoening door het OM komt voor in gevallen waar sprake is van fraude. Overtredingen van de medewerkingsplicht kan het UWV afdoen met een maatregel, zoals een (tijdelijke) verlaging van de uitkering. In 2011 heeft het UWV 3 429 handavingsignalen in het ZW-domein onderzocht. 2 320 keer is een boete opgelegd en 35 maal is door het OM een procesverbaal opgemaakt.

Het aan het werk helpen van mensen met een ZW-uitkering is een wettelijke taak van het UWV. Het UWV legt jaarlijks verantwoording af over de prestaties van het voorgaande jaar. Deze worden in beeld gebracht aan de hand van prestatie-indicatoren die een beeld geven van de uitstroom na 13 weken ziekte. Met het wetsvoorstel wordt beoogd prikkels te introduceren voor *alle* betrokkenen: ZW-gerechtigden, werkgevers en het UWV. De regering verwacht het ziekteverzuim te kunnen beperken en verkorten door eenieder die invloed heeft op de duur van het ziekteverzuim van een werknemer, aan te spreken op diens verantwoordelijkheid bij een snelle werkhervatting. Het UWV toetst op de

nakoming van de verplichtingen en afspraken die in individuele gevallen daaruit voortvloeien.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom de regering niet gekozen heeft om de begeleiding van het UWV te intensiveren.

Dit wetsvoorstel voorziet in een samenhangend en evenwichtig pakket van maatregelen die gericht zijn op de drie partijen die het meest betrokken zijn: ZW-gerechtigden, werkgevers en het UWV. De regering heeft derhalve niet gekozen voor een aanpak, die alleen zou bestaan uit intensivering van de begeleiding van het UWV. De regering is van mening dat ook van de ZW-gerechtigden zelf en van werkgevers een bijdrage mag worden verwacht om het langdurig ziekteverzuim terug te dringen en de instroom van ZW-gerechtigden in de Wet WIA te voorkomen. De regering heeft ook de verwachting dat inspanningen van alle betrokken partijen een sterker effect zullen hebben op het terugdringen van ziekteverzuim dan slechts het intensiveren van de begeleiding door het UWV. Daarom zijn de maatregelen van dit wetsvoorstel op alle partijen gericht. Onderdeel hiervan is een aantal maatregelen om een snellere werkherleving van ZW-gerechtigden en een betere begeleiding door het UWV te bevorderen, zoals de mogelijkheid voor het UWV om convenanten met werkgevers af te sluiten, verlenging van de maximumduur van het instrument proefplaatsing en aanscherping van de re-integratieverplichtingen. Daarnaast voert het UWV in lijn met de doelstelling van dit wetsvoorstel een verbeterplan uit, gericht op betere begeleiding van langdurig zieke vangnetters. De maatregelen van dit wetsvoorstel en het verbeterplan werken in dezelfde richting en versterken elkaar.

De leden van de fractie van de PVV wijzen erop dat de re-integratietaak bij vangnetters in beginsel dient te worden uitgevoerd door het UWV. Deze leden vragen of de regering met de indiening van dit wetsvoorstel erkent dat het UWV daarin ernstig tekort is geschoten. Zij vragen tevens wat het UWV in de afgelopen jaren heeft gedaan om de instroom van vangnetters in de WIA te voorkomen. Tot slot vragen deze leden op welke wijze dit tekortschieten in de toekomst wordt voorkomen.

Met dit wetsvoorstel kiest de regering voor een wijziging in de systematiek voor de uitvoering van de ZW. Hieraan ten grondslag ligt de wens om *alle* betrokkenen verantwoordelijk te maken voor preventie en terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Zoals ook in het antwoord op de voorgaande vraag is aangegeven, verwacht de regering dat daarvan een sterker effect uit gaat dan slechts het intensiveren van de begeleiding door het UWV.

Het UWV heeft de afgelopen periode, nadat in 2010 een kritisch rapport van de toenmalige Inspectie Werk en Inkomen verscheen, een verbeterplan «Verbetering ZW-Arborol» opgesteld. De verbetermaatregelen uit dit plan zijn voortvarend ter hand genomen en inmiddels vrijwel geheel doorgevoerd. De maatregelen uit het verbeterplan zijn in lijn met dit wetsvoorstel en versterken de daarin opgenomen maatregelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe er voor zorg wordt gedragen dat vangnetters de benodigde ondersteuning van het UWV voor de re-integratie ook daadwerkelijk ontvangen. Voorts vragen zij wat de consequenties zijn als de ondersteuning vanuit het UWV voor de re-integratie te kort schiet. Deze leden willen ook weten waarom in deze situatie het gevolg van een lagere uitkering na de loongerelateerde periode geheel voor de rekening van de vangnetter komt. Tevens vragen zij waarom de loongerelateerde uitkering niet wordt verlengd voor de periode waarin geen sprake is van het uitvoeren van de processtappen in het kader van de re-integratie door het UWV.

Aan het UWV is de wettelijke taak opgedragen om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van ZW-gerechtigden. Het UWV dient steeds op basis van de concrete situatie te beoordelen of re-integratieondersteuning nodig is en zo ja, welke inzet geboden is. Bij dreigende langdurige ziekte dient in overleg met de uitkeringsontvanger een plan van aanpak te worden opgesteld, dit is een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing. Voorts rapporteert de Inspectie SZW met regelmaat over de wijze waarop het UWV haar taken invult en de re-integratieondersteuning die het UWV levert. Langs deze lijnen zijn mechanismes ingebouwd om er voor te zorgen dat degene die dat nodig heeft ook de benodigde ondersteuning ontvangt.

Wanneer de re-integratieondersteuning te kort zou schieten kan dat mede bijdragen tot een te hoog ziekteverzuim en te hoge WIA-instroom onder vangnetters. Uiteraard is dit niet gewenst. De regering heeft daarom in het wetsvoorstel niet alleen maatregelen genomen, gericht op uitkeringsontvangers en werkgevers, maar ook om snellere werkhervatting door vangnetters te bevorderen. Het eerder genoemde verbeterplan is mede met dit doel opgesteld.

Tijdens de ZW-periode wordt ook van de vangnetter verwacht dat hijzelf activiteiten ontplooit om te re-integreren. Nu de ZW-uitkering, na afloop van de loongerelateerde uitkering, gebaseerd wordt op het WML, zal van deze verlaging van de ZW-uitkering een extra stimulerend effect uitgaan om te re-integreren.

De regering is van oordeel dat de suggestie van deze leden – om de loongerelateerde uitkering te verlengen voor de periode waarin geen sprake is van het uitvoeren van de voorgeschreven processtappen door het UWV – geen navolging verdient. Zoals eerder in dit antwoord is beschreven is voorzien in andere waarborgen om er voor te zorgen dat degene die dat nodig heeft de benodigde ondersteuning ontvangt. Voorts zal in de ogen van de regering voor de vangnetter van de financiële prikkel, die hij ondervindt als gevolg van de verlaging van zijn uitkering, juist een extra stimulerend effect uitgaan, om serieus werk te maken van zijn eigen re-integratie en het UWV aan te spreken op haar re-integratieverplichtingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke rechten de vangnetter heeft als de ondersteuning vanuit het UWV voor de re-integratie gebrekkig is.

Zoals aangegeven is het UWV verplicht om bij dreigende langdurige ziekte in overleg met de uitkeringsontvanger een plan van aanpak op te stellen. Betrokkene kan in dat kader zijn visie over de benodigde re-integratie kenbaar maken, de professional neemt dit mee bij het opstellen van het plan van aanpak. Het plan van aanpak wordt periodiek geëvalueerd. Daarnaast heeft de vangnetter de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een plan van aanpak, indien hij of zij het daarmee niet eens is.

#### *Re-integratie-instrumenten en de positie van vangnetters*

De leden van de PvdA-fractie vragen op welk onderzoek de regering zich baseert bij de stelling dat door een langere periode van proefplaatsing de instroom op de arbeidsmarkt wordt vergroot. Tevens vragen zij of verlenging van de periode voor de proefplaatsing met drie jaar niet tot verdringing leidt van bestaande arbeidsplaatsen.

Het voorstel om de maximale duur van de proefplaatsing te verruimen van maximaal drie maanden naar maximaal zes maanden vloeit niet één op één voort uit een specifiek onderzoeksrapport. Wel is het voorstel in lijn met het recent uitgevoerde dossieronderzoek van AStri «Profilering



langdurig zieke vangnetters»<sup>1</sup>. Hieruit blijkt dat er bij vangnetters relatief vaak sprake is van omstandigheden of persoonskenmerken die duiden op een lastiger arbeidsmarktpositie. Een langere periode van proefplaatsing kan in bepaalde gevallen soelaas bieden omdat de periode nu te kort kan zijn (bijv. bij behoorlijke beperkingen of een niet-stabiel beeld). Uitgangspunt bij het voorstel is dat het instrument gericht wordt ingezet, via maatwerk.

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

Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de positie van vangnetters zelf in de begeleiding te versterken, zo vragen de leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie.

De leden van de PVV-fractie vragen in dit verband of de regering kan aangeven waarom vangnetters geen enkele mogelijkheid krijgen om zelf aan hun herstel te werken of hun arbeidsmarktpositie te versterken. Tevens vragen de leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie waarom hen niet de mogelijkheid geboden wordt om onafhankelijk advies in te winnen over de vormgeving van hun traject en herleving van de IRO met daarin ook de mogelijkheid om herstel en re-integratie te combineren.

Naar het oordeel van de regering is er geen aanleiding om de positie van vangnetters in de begeleiding te versterken. De huidige regels, waaronder de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever, gaan er reeds van uit dat de re-integratie en begeleiding door het UWV in overleg met de uitkeringsontvanger plaatsvindt. Dit geldt bij voorbeeld voor het opstellen van een plan van aanpak door het UWV in overleg met de vangnetter. De vangnetter wordt dus reeds in de gelegenheid gesteld zijn inbreng te leveren.

Het UWV kan thans interventies en trajecten inzetten, gericht op herstel en re-integratie. Hierbij is het, afhankelijk van de concrete situatie en ter beoordeling van het UWV, mogelijk om een combinatie van herstel en re-integratie in te zetten. Voorts is het nu ook reeds mogelijk om een traject in te zetten in de vorm van individuele re-integratieovereenkomst (IRO), waarbij de vangnetter meer regie heeft over het traject. Wanneer een vangnetter zich wil laten adviseren door een derde staat dit hem of haar vrij. Dit hoeft niet van overheidswege te worden geregeld.

De gedachte van de leden van de PVV-fractie dat vangnetters geen enkele mogelijkheid hebben om zelf aan hun herstel te werken, berust kennelijk op een misverstand. Dit wetsvoorstel gaat er juist vanuit dat vangnetters zelf een actieve rol hebben om te werken aan herstel en vergroting van de kansen op werk. Uitgangspunt is dat de vangnetter een eigen verantwoordelijkheid heeft om zijn mogelijkheden optimaal te benutten. Daartoe worden de verplichtingen inzake herstel en re-integratie in dit wetsvoorstel aangescherpt, conform de WGA. Op zich kent de huidige Ziektewet nu ook reeds dergelijke verplichtingen. De verplichtingen van de WGA gaan echter verder. Wat betreft herstel kan het niet alleen gaan om eigen inspanningen, maar ook om het gevolg geven aan aanwijzingen van een verzekeringsarts of een behandelend arts om een bepaalde behandeling te volgen.

<sup>1</sup> Zie bijlage bij een brief van de staatssecretaris van SZW van 31 oktober 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2011/12, 32 716, nr. 15).

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij kunnen instemmen met het voorstel om het instrument van proefplaatsing te verruimen naar 6 maanden. Dit kan, volgens deze leden, helpen om de werkgever over de streep te trekken om iemand in dienst te nemen. Deze leden vragen of de regering informatie kan verschaffen over de resultaten van proefplaatsingen tot nu toe. Ook vragen zij in welke mate deze hebben geleid tot een (tijdelijke) baan.

Uit cijfers van het UWV blijkt dat in 2010 voor 359 ZW-gerechtigden een proefplaatsing is gerealiseerd. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de resultaten van de proefplaatsingen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de aanscherping van re-integratieverplichtingen voor vangnetters ziet als een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Deze leden constateren echter dat deze aanscherping, die bestaat in het toepassen van de bij de WW behorende Richtlijn passende arbeid, nog steeds een versoepeling betekent ten opzichte van de huidige tekst van artikel 30 van de Ziektewet. Waarom is het wetsartikel van meet af aan kennelijk niet strikt nageleefd, zo vragen zij. Zij vragen waarom de regering de wettekst niet beter laat aansluiten bij de feitelijke eisen, zodat verwarring wordt voorkomen.

Het is de regering niet duidelijk waarom deze leden spreken van een versoepeling ten opzichte van de huidige wettekst. De regering beoogt met het voorstel juist een aanscherping van de re-integratieverplichtingen, in lijn met de bestaande bepalingen van de WGA die een meer activerend karakter heeft. De regering wil hiermee mede tot uitdrukking brengen dat de vangnetter een eigen verantwoordelijkheid heeft om zijn mogelijkheden optimaal te benutten. Tevens geeft de aansluiting bij de WGA-verplichtingen de uitvoering een strikter kader.

De leden van de fractie van de PVV vragen wat het wetsvoorstel betekent voor werkgevers die bijvoorbeeld een Wajonger in dienst nemen. Nu hebben zij 100% no-riskpolis, ook als het dienstverband van die Wajonger tijdelijk is.

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

De leden van de fractie van de SGP vinden het ongelukkig dat de voorgestelde aanscherpingen volgen op een periode waarin de re-integratie-inspanningen ten behoeve van de doelgroep in veel gevallen juist beperkt zijn gebleken. Zij onderkennen dat vangnetters in belangrijke mate ook zelf verantwoordelijk zijn. Met het oog daarop dienen dan ook voldoende instrumenten ter beschikking te staan.

De regering stelt met dit wetsvoorstel een breed pakket van maatregelen voor, gericht op vangnetters, werkgevers en uitvoering om langdurig ziekteverzuim en te hoge WIA-instroom onder vangnetters terug te dringen. Met deze leden is de regering van oordeel dat vangnetters in belangrijke mate zelf verantwoordelijk zijn. Een deel van de maatregelen grijpt hierop aan. Een ander deel is gericht op werkgevers en op maatregelen tot bevordering van een snellere werkhervatting. Dit omvat de mogelijkheid voor het UWV om convenanten met werkgevers af te sluiten, verlenging van de maximumduur van het instrument proefplaatsing en aanscherping van de re-integratieverplichtingen.

De leden van de SP fractie vragen naar een opsomming van de bemiddelingsinstrumenten naar werk en de aantallen vangnetters die daaraan deel hebben genomen in de afgelopen vijf jaren.

Het UWV verricht een aantal activiteiten, gericht op de re-integratie van vangnetters. Deze activiteiten omvatten onder meer het opstellen van een probleemanalyse en een plan van aanpak, het uitvoeren van het plan van aanpak en het waar nodig inzetten van een re-integratietraject of interventie. Onderstaande tabel geeft op basis van gegevens van het UWV een overzicht van de inzet van (nieuwe) re-integratietrajecten of kortdurende interventies (met name gericht op herstel) over de afgelopen vijf jaren.

**Trajecten/interventies ZW**

	2007	2008	2009	2010	2011
Trajecten(netto instroom)	3 842	4 756	5 905	6 761	4 709
Interventies	7 911	9 596	12 795	17 391	15 699

Bron: Kwantitatieve bijlagen bij jaarverslag UWV. Trajecten zijn pas vanaf 2009 in de kwantitatieve bijlage opgenomen. 2007 en 2008 zijn herleid.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de bewering dat het beschikbaar stellen van de no-riskpolis voor vangnetters ongewenst is vanwege afwenteling op het collectief. Gelet op het feit dat vangnetters die met een no-riskpolis sneller aan de slag kunnen gaan en geen beroep meer hoeven te doen op de Ziektewet lijkt het aannemelijker dat de no-riskpolis per saldo juist een besparing voor het collectief zal betekenen. Op welke onderzoeken en berekeningen heeft de regering zich gebaseerd, zo vragen zij.

De regering heeft in de memorie van toelichting gemotiveerd aangegeven waarom zij heeft gekozen voor verruiming van de maximumduur van de proefplaatsing van drie naar zes maanden en niet voor het vervoegd invoeren van een no-riskpolis voor vangnetters. De no-riskpolis staat wel open voor vangnetters en vast werknemers, na de WIA-claimbeoordeling. Uitgangspunt voor het re-integratiebeleid is dat re-integratie-instrumenten gericht en selectief worden ingezet. De huidige vormgeving van de no-riskpolis is daarmee in overeenstemming. De selectieve inzet van dit instrument komt tot uitdrukking door aan te sluiten bij de WIA-claimbeoordeling. Het instrument richt zich daarmee op de «zwaardere» gevallen onder werknemers en vangnetters. Deze groepen worden daarmee op dezelfde voet behandeld. De regering acht het gewenst om aan dit uitgangspunt van gerichte inzet van het instrumentarium vast te houden.

De regering acht voorts een overwegend bezwaar van het vervoegd invoeren van een no-riskpolis voor vangnetters dat daardoor afwenteling op het collectief zou ontstaan. Hiermee doelt de regering met name op het risico dat vervroeging van de no-riskpolis die initieel alleen bedoeld is voor vangnetters (waarvoor wetswijziging nodig is) precedentwerking zal hebben naar werknemers met een vast dienstverband. Werkgevers zullen in dat geval ook een no-riskpolis eisen voor de re-integratie van werknemers waarvoor zichzelf in de eerste twee ziektejaren verantwoordelijk zijn. In dat geval worden niet alleen de vigerende verplichtingen (de loondoorbetalingsplicht en de re-integratieverplichtingen in de eerste twee ziektejaren) voor de werkgever ondergraven, maar nemen de kosten voor het collectief toe, omdat de kosten van de no-riskpolis voor rekening van het collectief zijn. De regering zou dit een zeer ongewenste ontwikkeling vinden, omdat daarmee één van de pijlers voor een succesvol beleid inzake ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zou worden teniet

gedaan. Mede om deze reden heeft de regering gekozen voor verruiming van de maximumduur van de proefplaatsing.

#### *Pilot van uitzendsector en het UWV*

De uitzendsector en het UWV zijn in het najaar van 2011 in drie regio's met een pilot gestart. Onderdeel van deze pilot is dat het UWV snel vaststelt of een zieke uitzendkracht weer passende arbeid kan verrichten. De leden van de VVD-fractie vragen wat de definitie van snel is in dezen en of de regering een specifiekere tijdsduiding kan geven.

Het begrip «snel» kan niet nader geduid worden. De samenwerking die de uitzendsector en het UWV op basis van het convenant aangaan richt zich op het terugdringen van het langdurig verzuim van uitzendkrachten. In deze situaties is een uitzendkracht vanwege ziekte of gebrek in een eerste periode vaak uitgeschakeld om arbeid te verrichten. De duur van deze periode is afhankelijk van het ziekteverloop in de individuele situatie. Op het moment dat vast komt te staan dat iemand weer passend werk kan verrichten, zal de in de pilots beproefde werkwijze in gang worden gezet.

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen aan de hand van welke criteria en concrete doelstellingen door de regering is bepaald of de pilots succesvol zijn uitgevoerd.

Allereerst acht de regering het van belang dat de partijen uit het veld, te weten de sociale partners uit de uitzendsector en het UWV zelf het initiatief hebben genomen om via pilots betere werkwijzen te beproeven. Dit toont aan dat de beproefde werkwijze kan rekenen op draagvlak bij betrokken partijen. Voorts is van belang dat – zij het overigens nog op kleine schaal – uit de tussenevaluaties van de pilots zichtbaar is dat de werkwijze leidt tot meer herstelmeldingen en meer werkhervattingen dan in de reguliere situatie. Dit zijn voor de regering de belangrijkste overwegingen geweest om positief te oordelen over de uitgevoerde pilots. Het is nu zaak voor betrokken partijen om de beproefde werkwijze vanaf 1 januari 2013 ook landelijk toe te passen.

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de voorstellen van de regering om de mogelijkheden op snellere werkhervatting te vergroten. Zij zijn positief over de manier waarop aan de mogelijkheden tot werkhervatting bij de voormalige werkgever al concreet is vormgegeven in een pilot, die door het UWV en de Stichting arbo flexbranche wordt uitgevoerd. Deze leden achten het goed om deze pilot verder uit te rollen, zodat de tot nu toe gebrekkige inbreng van het UWV als pseudowerkgever voor zieke vangnetters aanzienlijk kan worden verbeterd. Uit onderzoeken blijkt immers dat een betere begeleiding van vangnetters de meest effectieve weg is naar een baan. Deze leden vragen hoe de regering het succes van de pilot verder gaat concretiseren. Ook vragen zij op welke wijze het convenant UWV/uitzendsector en de pilot UWV/Stichting arbo flexbranche wordt geëvalueerd/gemonitord.

De leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie vragen wanneer de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitvoering van de pilot en het convenant van de uitzendsector en het UWV. De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering de juiste uitvoering van het convenant gaat monitoren. Tevens vragen deze leden wat de regering voornemens is om te doen bij het niet correct uitvoeren van het convenant door het UWV en/of uitzendbureaus.

De regering acht het positief dat partijen in het veld zelf het initiatief nemen om het langdurig ziekteverzuim van uitzendkrachten aan te pakken. Partijen ondernemen stappen om de eerder in pilots beproefde

methode landelijk in te voeren, gericht op landelijke toepassing vanaf 1 januari 2013. De regering volgt uiteraard de voortgang van dit proces. Over de uitvoering van het convenant wordt gerapporteerd via de reguliere verslagen van het UWV. Daarnaast hebben partijen een evaluatie voorzien per eind 2013. De regering heeft het beeld dat betrokken partijen passende voorbereidingen treffen gericht op landelijke invoering van de beproefde werkwijze per 1 januari 2013. De regering ziet dan ook geen aanleiding om vooruit te lopen op de vraag, zoals de leden van de PVV-fractie stellen, wat te doen wanneer geen correcte uitvoering wordt gegeven aan het convenant.

De regering heeft er met instemming kennis van genomen dat de leden van de CDA-fractie het positief vinden dat, mede door de inspanningen van de uitzendsector en het UWV, de regering heeft afgezien van het invoeren van de voorgenoemde maatregel van 2 weken loondoorbetaling voor uitzendbureaus.

## **6. Aanpassingen in de financieringssystematiek**

### *Algemeen*

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom de regering niet eerst het onderzoek naar de stabiliteit van de hybride financiering af wacht, alvorens het stelsel te veranderen.

De instroom in de WGA bestaat inmiddels voor meer dan 50% uit vangnetters, terwijl het aandeel van de verzekerdenpopulatie circa 20% bedraagt. De regering acht het niet wenselijk om langer te wachten met het treffen van maatregelen. Uit de evaluatie van de WIA blijkt dat het hybride stelsel werkt. Verbeterpunten die uit de evaluatie naar voren kwamen, zoals het aanpassen van de premiestelling zijn doorgevoerd. Eventuele verdere verbeterpunten die uit het lopende onderzoek naar het hybride stelsel voortkomen kunnen te zijner tijd worden gezien bij zowel de financiering van vaste krachten als de financiering voor flexkrachten.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om de werkgever langer loondoorbetalingsplichtig te maken in geval van ziekte bij einde van een tijdelijk contract. De leden van de PVV-fractie stellen een gelijklopende vraag.

De regering introduceert met dit wetsvoorstel via premiedifferentiatie een financiële prikkel voor werkgevers om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te voorkomen/beperken. Een dergelijke prikkel had ook via een loondoorbetalingsperiode geïntroduceerd kunnen worden. Oorspronkelijk had de regering dit ook voor ogen ten aanzien van uitzendkrachten. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State op dit punt heeft de regering daar bij nadere beschouwing van afgezien. Inhoudelijk geldt voor tijdelijke dienstverbanden min of meer het zelfde als voor uitzendkrachten. Premiedifferentiatie grijpt in op de hele periode van het verzuim terwijl een korte periode van loondoorbetaling alleen ziet op het kortdurend verzuim.

De leden van de fractie van de VVD wijzen erop dat de definitie van kleine werkgevers bij lagere regelgeving wordt geregeld. Zij vragen of hier al meer over duidelijk is. Ook vragen zij of bijvoorbeeld wordt aangesloten bij de definitie van kleine werkgevers uit het Besluit Wfsv waarbij kleine werkgevers worden aangeduid als gelijk aan of minder dan 25-maal het gemiddelde premieplichtige loon. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen eveneens waarom voor de definitie niet wordt uitgegaan van de definitie zoals die nu al binnen de premiestelling van de

regeling WGA bestaat. In relatie hiermee vragen deze leden toe te lichten waarom de regering er voor kiest om de definitie van kleine bedrijven in lagere regelgeving vast te leggen en niet in de wet zelf.

Het bestaande onderscheid tussen kleine en grote werkgevers heeft implicaties voor de wijze van individuele premiedifferentiatie, niet voor de vraag of sprake is van individuele premiedifferentiatie. Met dit wetsvoorstel is beoogd voor kleine werkgevers van sectorale premiedifferentiatie uit te gaan. Door tevens een middengroep te introduceren wordt een geleidelijke overgang naar individuele premiedifferentiatie mogelijk en worden schokken in de premie bij groei van de onderneming voorkomen. Door het CPB is een toets uitgevoerd op de gevolgen van de stabiliteit van het hybride stelsel van de WGA van de voorgenomen werkgeversprijken. Bij de CPB-toets is 25 maal de gemiddelde premieplichtige loonsom per werknemer als ondergrens voor kleine werkgevers met sectorale premiedifferentiatie voorgelegd. Het CPB wijst er op dat kleine werkgevers met een laag ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico bij een private verzekeraar waarschijnlijk goedkoper uit zijn, waardoor averechtse selectie plaatsvindt. De regering heeft daarom besloten de definitie van kleine werkgevers aan te passen en te verlagen. De precieze loonsomgrenzen voor onderscheid in kleine, middelgrote en grote werkgevers worden op amvb-niveau vastgelegd. De uitwerking van de lagere regelgeving vindt plaats in overleg met uitvoeringsorganisaties, werkgevers, werknemers en verzekeraars. Op dit moment wordt gedacht aan een loonsomgrens voor kleine werkgevers van 5 keer de gemiddelde premieplichtige loonsom. Daarbij dient opgemerkt te worden dat daarboven de individuele premiedifferentiatie geleidelijk toeneemt. Pas bij werkgevers met een grootte van meer dan 100 keer de gemiddelde loonsom is de premie volledig individueel bepaald. Dit betekent dat het materieel effect van een grens die wat lager of hoger ligt dan 5 keer de gemiddelde loonsom beperkt is. Omdat het van belang is dat de keuze van de grenzen leidt tot een systematiek die bijdraagt aan een gelijk speelveld in het hybride stelsel, worden de grenzen bij algemene maatregel van bestuur bepaald zodat het mogelijk is, snel in te spelen als de omstandigheden daar om vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan onderbouwen waarom het noodzakelijk is om de individuele prikkel voor kleine werkgevers te schrappen. Tevens vragen zij of de regering mogelijke alternatieven heeft onderzocht zoals het verlagen van de maximale premie. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom premiedifferentiatie ook niet kan worden ingezet voor kleinere werkgevers waarbij de premiedifferentiatie zou kunnen afnemen naarmate de omvang van de werkgever kleiner wordt.

Sectoraal bepaalde premies zorgen ervoor dat kleine werkgevers niet buitensporig geraakt worden bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van een werknemer. Kleine werkgevers betalen bij de huidige WGA-premiedifferentiatiesystematiek vaak direct de maximumpremie als één werknemer de WGA instroomt. Dit komt doordat zij een relatief beperkte loonsom hebben, waardoor de lasten een substantieel gedeelte vormen van de loonsom en de maximumpremie vaak direct bereikt wordt. Hierdoor werkt de publieke prikkel niet zo gericht als bij grote werkgevers. Met een (gedeeltelijk) sectorale premie voor kleine en middelgrote werkgevers wordt beter aangesloten bij de private premiestelling. Dit bevordert een gelijk speelveld in het hybride stelsel. Private verzekeraars hanteren bij kleinere werkgevers een premie die slechts gedeeltelijk op het individuele risico is gebaseerd en voor het overige is gebaseerd op het gemiddelde risico van vergelijkbare bedrijven. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat financiële prikkels effectiever zijn bij grote werkgevers dan

bij kleine werkgevers<sup>1</sup> en dat prikkels bij kleine werkgevers vaker leiden tot risicoselectie<sup>2</sup>. Met de introductie van prikkels is een positieve gedragsreactie beoogd van de werkgever. Langs deze weg wordt de werkgever immers financieel geprikkeld om het ziekteverzuim te beperken. Een ander gedragseffect, namelijk meer risicoselectie bij de aanname van personeel blijkt vooral bij kleine werkgevers voor te komen. De regering heeft om deze reden gekozen voor een sectorale premie bij kleine werkgevers, die dit ongewenste effect wegneemt. Het verlagen van de maximumpremie voor kleine werkgevers leidt tot verhoging van de minimumpremie voor kleine werkgevers, omdat de premiebatens via de minimumpremie worden opgehaald. De regering heeft dit niet als een haalbaar alternatief geacht.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering stimuleert dat kleine werkgevers een goed preventie- en reïntegratiebeleid voeren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit kader hoe de regering het risico beoordeelt dat kleine werkgevers te weinig re-integratie inspanningen zullen verrichten omdat de kosten worden afgewenteld op de sector.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering de inzet van premiedifferentiatie rechtvaardig vindt als de voormalige werkgever onvoldoende mogelijkheden heeft om het re-integratietraject te beïnvloeden. Ook vragen zij of het denkbaar is dat werkgevers in beroep gaan tegen beslissingen rond de premieheffing omdat zij te weinig invloed kunnen uitoefenen op de arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Deze leden vragen om een toelichting waarom de regering de voorgenomen maatregel met betrekking tot premiedifferentiatie juridisch houdbaar acht.

De regering ziet mogelijkheden voor werkgevers van flexibele arbeidskrachten om meer dan nu het geval is werk te maken van preventie en re-integratie. Met de vergroting van werkgeversprikkel op grond van dit wetsvoorstel worden inspanningen verwacht van werkgevers om het langdurig verzuim en de verhoogde instroom in de WIA onder vangnetters in te dammen. Hoewel de mogelijkheden van de werkgever bij het beïnvloeden van het verzuim bij flexkrachten op onderdelen verschillen van die van vaste krachten hebben werkgevers ook bij deze groep verschillende mogelijkheden om het ziekteverzuim en het risico op WIA-instroom te beperken, bij voorbeeld door een goed beleid ten aanzien van arbeidsomstandigheden, beheersing van ziekteverzuim, re-integratie en herplaatsing. De vergroting van werkgeversprikkel (met name via individuele premiedifferentiatie) zijn in lijn met de succesvol gebleken maatregelen die destijds genomen zijn ten aanzien van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan werknemers in een vast dienstverband. De vormgeving van de maatregel is derhalve voor werkgevers niet nieuw. Bovendien is individuele premiedifferentiatie ook voor werknemers die vanuit de Ziektewet in de WIA instromen niet nieuw: bij instroom in de WAO tussen 1998 en 2006 bestond dit al. Indien de werkgever meent, dat aan de hoogte de premiebeslissing andere oorzaken ten grondslag liggen dan de individuele uitkeringsbeslissing kan de werkgever dit op het moment dat hij de premiebeslissing ontvangt in bezwaar en beroep tegen de premiebeslissing aan de orde stellen. Gegeven de mogelijkheden die de regering ziet voor werkgevers om het verzuim te beïnvloeden en het feit dat premiedifferentiatie al eerder heeft bestaan voor flexwerkers is het niet aannemelijk dat werkgevers om die reden in beroep gaan tegen beslissingen over de premieheffing en ziet de regering geen reden om de voorgestelde uitbreiding naar flexwerkers daardoor minder houdbaar te achten.

---

<sup>1</sup> Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands (Koning, 2004).

<sup>2</sup> Veerman, Schellekens ea (2001), Werkgevers over ziekteverzuim, arbo en re-integratie, Eindrapportage van het ZARA/SZW-werkgeverspanel.

Op dit moment wordt de publieke ZW-premie bepaald op basis van de totale loonsom. De premie is daardoor kunstmatig laag, zo geven de leden van de VVD-fractie aan. De premiestelling wordt in het voorliggende wetsvoorstel verbeterd door de ZW-premie te bepalen op basis van de loonsom van de publiek verzekerde bedrijven. Deze leden vragen of de minister een tabel kan geven met daarin de verwachte publieke en private premie ZW voor de komende jaren.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren is de huidige publieke ZW-premie kunstmatig laag, namelijk lager dan het gemiddelde risico voor een sector. Dit wetsvoorstel stelt voor 2013 enkele verbeteringen aan te brengen in het hybride stelsel van de ZW. Onder andere wordt het voorstel gedaan voortaan de publieke premie vast te stellen op basis van de totale loonsom van publiek verzekerden en de vereveningsbijdrage aan de uitzendsector zo vorm te geven dat deze niet meer de publieke premie drukt en alle uitzendwerkgevers (privaat en publiek verzekerden) van de bijdrage profiteren. Hierdoor sluit de publieke premie per 2013 aan bij het feitelijke risico. De werking van het hybride stelsel ZW wordt daardoor verbeterd. De feitelijke publieke premie is op dit moment nog niet inzichtelijk te maken. De premies worden in het najaar vastgesteld. Op dat ogenblik is hierin nader inzicht te geven.

Een hybride verzekeringsstelsel houdt voorts in dat private verzekeraars vrij zijn hun premie te stellen. De wijze waarop deze wordt vastgesteld voor een bedrijf verschilt per verzekeraar. Hiervan is dan ook geen overzicht beschikbaar. Een overzicht van de private premies is daarom niet te geven. Wel zal in de monitoring van de effecten van deze wet worden bekeken hoe de private premiestelling zich ontwikkelt.

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer zal worden gezien of het hybride stelsel van de ZW stabiel is gebleken. Ook willen zij weten of de minister voornemens is om de mogelijkheid te bezien om de ZW volledig te privatiseren.

De ontwikkelingen in het hybride stelsel ZW zullen de komende periode worden gemonitord. Aan de hand daarvan kan bepaald worden welke rol de publieke verzekeraar op termijn in dit stelsel zal spelen. Mogelijk blijft de publieke verzekeraar als concurrerende marktpartij een rol spelen in dit hybride stelsel voor de ZW of is het mogelijk op termijn terug te treden als publieke verzekeraar (private financiering). De termijn waarop dit kan worden bepaald hangt mede af van de ontwikkelingen in het stelsel. In ieder geval zal voor 2016 een oordeel worden gevormd over het hybride stelsel bij de ZW. Afhankelijk van ontwikkelingen kan het wenselijk blijken dit eerder te doen.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat in paragraaf 6.3.3 van de memorie van toelichting een andere premiebepaling voor werkgevers in de uitzendbranche aan de orde wordt gesteld. De premiestelling zal worden bepaald op basis van de loonsom van de publiek verzekerde bedrijven en de staartlasten worden gefinancierd uit een premie die door publiek en privaat verzekerde bedrijven wordt betaald. Deze leden vragen of de regering kan uitleggen of hier wordt bedoeld de werkgevers in de uitzendbranche of alle werkgevers.

De toelichting op de financiering van de staartlasten ZW gaat over de financiering van deze staartlasten van alle werkgevers, niet alleen de uitzendbranche. In de toelichting staat dat bij lagere regelgeving wordt bepaald uit welk fonds de staartlasten worden gefinancierd. Dit wordt momenteel bezien. Indien dit de sectorfondsen betreft, dan worden



bijvoorbeeld de staartlasten van werkgevers in de uitzendbranche gefinancierd worden door de werkgevers in die sector. Indien dit bijvoorbeeld het Arbeidsongeschiktheidsfonds betreft, dan worden de staartlasten gefinancierd door alle werkgevers.

#### *Financieringsystematiek WGA*

Net als bij werknemers met een vast dienstverband heeft de werkgever voor de WGA straks de keuze tussen publiek verzekeren waarbij de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij het UWV ligt en eigenrisico-dragen, waarbij de verantwoordelijkheid bij de werkgever ligt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader aan te geven in hoeverre deze keuze bevordert dat het doel van de wet, het ziekteverzuim van de vangnetter beperken, kan worden bereikt. Zij vragen met andere woorden wat de toegevoegde waarde is van deze maatregel.

Met premiedifferentiatie wordt voor werkgevers een prikkel geïntroduceerd om de lasten van ziekte en arbeidsongeschiktheid van flexwerkers te beperken. Door de keuze voor eigen risicodragerschap mogelijk te maken krijgt de werkgever extra mogelijkheden om de uitkeringslasten te beïnvloeden. De werkgever kan zelf bepalen welke systematiek het meest effectief is om in zijn geval de lasten te beperken.

De regering geeft aan dat er een verschil in informatiepositie tussen de publieke verzekeraar en de private verzekeraars met betrekking tot de ZW is, zo geven de leden van de VVD-fractie aan. Er wordt geschreven dat het UWV als publieke verzekeraar beperkt is in de informatie die voor de premiestelling kan worden benut. Deze leden vragen zich af hoe de minister dit ziet. Zij hebben andere geluiden vernomen uit het veld. In de praktijk is het mogelijk om de zogeheten B.I.E.R.-lijst op te vragen. Deze lijst bevat volgens verzekeraars summier informatie over (ex-)werknemers die aan een werkgever worden toegerekend en dus tot het inlooprisico behoren. Het UWV levert deze lijst echter zonder garantie op volledigheid. Dit geeft een onzekerheid. In de praktijk blijkt dat soms in een termijn van enkele maanden, bij het opnieuw aanvragen van deze lijsten, namen zijn toegevoegd of afgevoerd zonder dat de feitelijke situatie of de betreffende periode veranderd is. Dit kan grote gevolgen hebben voor de verzekeringspremie. Grote bedrijven (met meer dan 250 werknemers) kunnen dit risico doorgaans wel dragen. Kleine bedrijven echter niet, een verkeerde inschatting kan een faillissement betekenen. Deze situatie komt volgens de leden van de VVD-fractie het gelijke speelveld niet ten goede. Het UWV kan onjuiste informatie verstrekken zonder daar zelf de nadelige (financiële) consequenties van te hebben. Deze leden vragen of de regering het geschetste beeld herkent en of de regering een oplossing ziet voor bovengenoemd probleem. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat de informatievoorziening door het UWV van enorm belang is voor verzekeraars om goede berekeningen te maken en dus een aantrekkelijke en realistische premie aan te bieden. Zij vragen voorts op welke wijze de regering gaat zorg dragen dat werkgevers inzicht hebben in de benodigde informatie zodat zij 1) kunnen controleren dat zij de juiste lasten krijgen toegerekend, 2) de administratieve lasten laag blijven, en 3) werkgevers/sectoren ook een prikkel hebben om verzuimbeleid te maken op basis van verzuimtrends in het bedrijf/sector.

In de memorie van toelichting is geschreven dat het UWV als publieke verzekeraar beperkt is in de informatie die voor de premiestelling kan worden benut. De regering doelt hier op de informatie over de premieplichtige loonsom die het UWV tot zijn beschikking heeft. Het UWV heeft informatie uit de polisadministratie over de totale premieplichtige

loonsom per werkgever en kan geen onderscheid maken tussen de loonsom van werknemers met een vast dienstverband en de loonsom van flexwerkers.

Werkgevers hebben voldoende informatie beschikbaar om te bepalen of zij de juiste lasten krijgen toegerekend en om te sturen op het beperken van ziekteverzuim. Werkgevers kunnen van het UWV kosteloos gegevens ontvangen over de instroom in de Wet WIA, de ontwikkeling van het loon, het aantal werknemers naar leeftijd en geslacht en het arbeidsverleden van de werknemers. Deze gegevens kunnen ze vragen voordat ze besluiten eigenrisicodragers te worden. Het UWV verstrekt bovendien gegevens welke werknemers een uitkering ingevolge de WGA is toegekend met de ingangsdatum. Deze lijsten worden ook wel aangeduid met de term B.I.E.R.-lijst: Basis Inkijk Eigen Risicodragers. De gegevens die het UWV voorafgaand aan een beslissing eigenrisicodragers WIA verstrekt, zijn in beginsel gegevens die bij de werkgever bekend kunnen zijn. Immers, een werknemer die zijn arbeid niet meer kan verrichten door ziekte meldt dit aan zijn werkgever. De werkgever moet de werknemer volgen en krijgt van het UWV een afschrift van de beschikking over het wel of niet toekennen van een uitkering op grond van de Wet WIA. Werkgevers kunnen bij de Belastingdienst ook een toelichting ontvangen op de beslissing over de gedifferentieerde premie op grond van de WGA waardoor zij inzicht krijgen in de WGA-uitkeringen van werknemers die aan hen zijn toegerekend. In de praktijk blijkt dat werkgevers niet altijd een volledige en sluitende administratie hebben van de lasten die worden toegerekend. Zij hebben er dan behoefte aan om van het UWV gegevens en inlichtingen te ontvangen aan de hand waarvan zij het risico nader kunnen bepalen en de gegevens in de eigen administratie daarmee kunnen vergelijken. Omdat de werkgever de gegevens vraagt met het oog op zijn beslissing om eigenrisicodragers te worden, zijn ze geen uitkomst van een actuele beslissing over uitkeringsrechten door het UWV, maar een uitdraai uit bestanden van het UWV op het moment van de vraag. Het is mogelijk dat de gegevens niet volledig actueel zijn omdat nog niet alle beslissingen en toerekeningen, zoals na overgang van onderneming, verwerkt zijn. Om die reden vermeldt het UWV dan ook in de begeleidende brief dat het overzicht is gebaseerd op de gegevens zoals die bij het UWV bekend zijn, dat de werkgever wordt geadviseerd om het overzicht te vergelijken met zijn eigen gegevens en dat de werkgever geen rechten kan ontlenen aan het overzicht. Gezien de mogelijkheden voor de werkgever om in zijn eigen administratie bij te houden welke werknemers zich hebben ziekgemeld en het verloop van het ziekteverzuim, voor welke werknemers hij een beschikking over toekenning van WGA-uitkering heeft ontvangen en de mogelijkheid om een specificatie te vragen op de premiebeslissing is de regering van mening dat een werkgever in beginsel een toereikend beeld kan hebben van de WGA-uitkeringen die voor zijn rekening komen. De gegevens van het UWV bij gelegenheid van zijn keuze over het eigenrisicodragerschap zijn een aanvulling daarop. Zoals elders in deze nota naar aanleiding van het verslag ook wordt aangegeven staat de regering welwillend tegenover de suggestie van sociale partners om met direct betrokken partijen een projectgroep reductie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters te starten. De regering is bereid daarin te kijken naar eventuele wensen van werkgevers om de informatievoorziening verder te verbeteren, waarbij bij de uiteindelijke beslissing ook het kostenaspect een rol zal spelen.

Specifiek vragen de leden van de VVD-fractie naar de administratieve lasten voor werkgevers. De regering is van opvatting dat de administratieve lasten voor werkgevers beperkt blijven door aan te sluiten bij de bestaande systematiek van de WGA. De werkgever ontvangt de premiestelling via de Belastingdienst. Voor het bepalen van de premie wordt gebruik gemaakt van de bij het UWV bekende gegevens over de lasten en

de bij de Belastingdienst bekende gegevens over de loonsom. Ook de indeling naar werkgeversgrootte vindt plaats op basis van de loonsomgegevens die beschikbaar zijn bij de Belastingdienst. Met de individuele premiedifferentiatie die wordt geïntroduceerd hebben werkgevers een prikkel om verzuimbeleid te maken op basis van de verzuimtrends in hun bedrijf. Immers, indien zij hier geen beleid op maken en de lasten toenemen, zullen zij een hogere premie daarvoor gaan betalen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat sprake is van een groot verschil tussen de WGA-minimumpremie bij het UWV (0,13% voor grote werkgevers) en de minimumpremies bij private verzekeraars (0,60% of hoger). De regering geeft aan dat hier naar gekeken wordt, maar niet hoe dit grote verschil opgelost gaat worden. Zij vragen of de regering aan kan geven hoe dit opgelost gaat worden. Zij wijzen er op dat het daarom lastig concurreren is en er een spel van stuuvertje wisselen ontstaat waarbij grote werkgevers gedurende de minimumperiode (van 3 jaar) bij het UWV blijven. Als de premie bij het UWV fors omhoog gaat, gaat men naar een private verzekeraar. En als het contract afloopt, blijven de staartlasten bij de private verzekeraar en gaat men schoon terug naar het UWV tegen de minimumpremie. Volgens deze leden is dit geen gelijk speelveld.

Verzekeraars zijn vrij in het bepalen van hun minimumpremie en leveren maatwerk aan werkgevers. Er is geen sprake van een standaard minimumpremie bij private verzekeraars. Voor zover verzekeraars premies bekend maken, liggen deze beduidend lager dan de genoemde 0,60%. Het is in het algemeen lastig de premies van de publieke verzekering te vergelijken met private verzekeringen. De regering heeft geen indicaties dat er veel sprake is van herhaaldelijk overstappen van grote werkgevers tussen de publieke verzekering en private partijen voor de WGA-risico's. Voor de keuze van verzekering is de hoogte van de premie één aspect om rekening mee te houden. De wijze waarop de werkgever invulling wil geven aan het beleid omtrent preventie en verzuimaanpak zal bijvoorbeeld ook een rol spelen bij de keuze van werkgevers. De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat de correctiefactor van bijna twee in de huidige premiestructuur ertoe leidt dat bij bedrijven met meer schade dan gemiddeld, de premie met een factor twee omhoog gaat. Zij vragen of de regering dit wenselijk acht.

Het is wenselijk dat bedrijven met meer schade dan gemiddeld dit terugzien in hun premie. Dat is de kern van individuele premiedifferentiatie. Vanaf 2012 is de berekeningswijze van de correctiefactor verbeterd, waardoor de premie minder snel stijgt bij oplopende toe te rekenen lasten dan bij de oude systematiek.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat de toerekeningsperiode voor de WGA momenteel 10 jaar is. Zij vragen waarom er voor een periode van 10 jaar is gekozen.

Er is bij de invoering van de Wet WIA voor een periode van 10 jaar gekozen vanwege de relatie tussen de duur en de prikkel tot re-integratieactiviteit door werkgevers. Hoe langer de duur van de eigenrisicoperiode, hoe groter de prikkel om te re-integreren wordt voor de werkgevers. Zij hebben immers bij een geslaagde re-integratie-inspanning een langere terugverdienperiode in de vorm van bespaarde uitkeringen. Voor de afwegingen die zijn gemaakt bij de vaststelling van de duur van het eigenrisicodragen verwijst de regering voorts naar de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 9 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 034, nr. 68).

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen om eerst het gelijke speelveld voor de WGA te bereiken en dan pas voor premiedifferentiatie te kiezen. Waarom is er gekozen om eerst premiedifferentiatie per 2014 mogelijk te maken in plaats van bijvoorbeeld 2016. Deze leden vragen wat hiervan de voor- en nadelen zijn. Ook vragen zij of is overwogen om een hybride vorm van de WGA-flex en een hybride WGA-vast enige jaren naast elkaar te laten bestaan. De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat indien een werkgever voor 1/1/2012 al eigenrisicodragers voor de Ziektewet is voor haar flex-populatie zij zelf de beschikking heeft over de instroomgegevens naar WGA-flex. Deze leden vragen of het voor deze groep mogelijk is om alvast per 1/1/2014 WGA-flex privaat te kunnen verzekeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat grote bedrijven die al eigen risicodragers WGA zijn, per 1 januari 2016 niet alleen te maken krijgen met WGA-lasten voor nieuw aangenomen flexwerkers maar ook met de bestaande WGA-lasten voor flexwerkers. Waarom geeft de regering werkgevers geen keuzevrijheid om eigen risicodragers te blijven voor alleen het reguliere WGA-risico en een afzonderlijke beslissing te kunnen nemen over het dragen van het eigen risico met betrekking tot de WGA-lasten voor flexwerkers, zo vragen deze leden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts of de regering een overgangsregeling heeft overwogen omdat werkgevers toen zij de keuze maakten om eigenrisicodragers te zijn deze extra lasten niet konden voorzien. Waarom heeft de regering hiervan dan afgezien, zo vragen deze leden.

Er is gekozen voor invoering van de premiedifferentiatie voor de WGA-flexlasten per 2014 en niet later vanwege de noodzaak van beperking van de WGA-lasten van flexwerkers en verbetering van de financieringssystematiek. Momenteel kunnen slecht presterende bedrijven hun ziektekosten afwentelen op de onderlinge solidariteit van de ZW. Voordeel van invoering van premiedifferentiatie is dat werkgevers zich meer bewust worden van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidslasten van hun flexwerkers en hierdoor eerder oog hebben voor de mogelijkheden om te zorgen dat minder flexwerkers in de ZW en WGA instromen. Uitstel van de maatregel leidt tot meer uitkeringslasten. De regering heeft de keuze voor een separaat hybride stelsel voor de WGA van werknemers met een vast dienstverband en een hybride stelsel voor de WGA voor flexwerkers overwogen. De regering is tot de conclusie gekomen dat voor een stabiel hybride speelveld het niet wenselijk is de WGA-flex in een apart hybride stelsel vorm te geven. Gegeven de gewenste beperking van administratieve lasten van werkgevers wordt voor de premiestelling door de publieke verzekeraar gebruik gemaakt van de totale premieloonsom. Hierdoor kan onvoldoende maatwerk worden geboden bij een separate premiestelling voor de WGA-flex. Omdat private verzekeraars dit maatwerk wel kunnen bieden, zou de premiestelling van de publieke en private verzekeraars sterk uit elkaar gaan lopen. Daarmee komt de stabiliteit van het hybride stelsel in het geding. Er kan dan averechtse selectie plaatsvinden waarbij specifieke groepen werkgevers beter af zijn bij private partijen (bijvoorbeeld goede risico's) en specifieke groepen beter af zijn bij de publieke verzekeraar (bijvoorbeeld slechte risico's), zonder dat de keuze gebaseerd wordt op de vraag waar de uitkeringslasten het best beperkt kunnen worden. De regering kiest voor de combinatie van de WGA-risico's van werknemers met een vast dienstverband en flexwerkers in één hybride stelsel WGA. De aard van het dienstverband van zijn werknemer speelt dan geen rol meer voor een werkgever bij zijn beleid om de WGA-instroom terug te dringen. Daarnaast zorgt de combinatie van vaste en flexrisico's in de WGA-verzekering ervoor dat de premie die de publieke verzekeraar met de totale loonsom kan bijdragen aan een stabiel hybride stelsel. Er is voor een overgangperiode tot aan 2016 gekozen zodat werkgevers en verzekeraars

de tijd hebben zich voor te bereiden op de gecombineerde private markt voor WGA-risico's en de overheid de mogelijkheid heeft de informatie over flexrisico's van werkgevers in te winnen om zo te komen tot een premiestelling die bijdraagt aan een stabiel hybride stelsel WGA per 2016. Per 2016 moeten werkgevers een keuze maken voor de financiering van hun WGA-risico's, indien zij reeds eigenrisicodragers zijn voor het WGA-risico van hun werknemers met een vast dienstverband. Werkgevers die reeds eigenrisicodragers zijn, kunnen alleen eigenrisicodragers blijven indien zij uitbreiding met het WGA-risico van hun flexwerkers wensen. Gezien de voorbereidingsperiode vanaf nu tot aan 2016 is de verwachting dat verzekeraars en werkgevers geen bestaande private contracten hoeven open te breken om het WGA-flexrisico mee te verzekeren. De regering heeft vanwege deze voorbereidingstijd afgezien van een overgangsregeling en mede daarom één gecombineerde WGA-verzekering vanaf 2016 mogelijk geacht.

In paragraaf 6.3.2. van de memorie van toelichting wordt vermeld dat de lopende uitkeringslasten (staartlasten) bij kleine bedrijven wordt gefinancierd uit een premie die door zowel publieke verzekerde als privaat verzekerde werkgevers wordt betaald. De leden van de VVD-fractie vragen of hiermee wordt bedoeld alle werkgevers of alle kleine werkgevers. Tevens vragen zij of hiermee ook wordt bedoeld de huidige eigen risicodragers. Klopt de constatering, zo vragen deze leden, dat deze dan nu ook nog eens geconfronteerd worden met de affinanciering van de staartlasten van de achtergebleven (kleine) bedrijven?

De staartlasten van kleine werkgevers (en gedeeltelijk van middelgrote werkgevers) die uittreden uit de publieke verzekering zullen via een publieke premie die door alle werkgevers wordt opgebracht, gefinancierd worden, dus door alle publiek en privaat verzekerde werkgevers ongeacht de werkgeversgrootte.

Staartlasten die men zelf zal moeten blijven financieren zijn de huidige langdurige ziekten met kans op instroom in de WGA. De leden van de VVD-fractie vragen waarom deze staartlasten (met potentiële kans op WGA) niet zijn meegenomen in de collectieve affinanciering. Ook deze staartlasten, kunnen volgens deze leden, een drempel zijn bij kleine bedrijven inzake uittreden uit het publieke bestel.

Voor kleine werkgevers blijft er geen individuele staartlastverplichting meer over. Zowel de lopende uitkeringslasten als de toekomstige WGA-uitkeringslasten van zieke werknemers op het moment van overstap naar eigenrisicodragerschap worden collectief afgefinancierd.

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

### *Financiële gevolgen*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering verwacht dat het schrappen van individuele premiedifferentiatie voor kleine werkgevers leidt tot hogere uitkeringslasten. Ook vragen zij of goede werkgevers met een goed preventie en re-integratiebeleid in de sector dan voor de hogere uitkeringslasten van de slechtere werkgevers betalen, via de sector-premies die betaald moeten worden door MKB-bedrijven.

Het schrappen van de prikkel voor kleine werkgevers kan leiden tot hogere uitkeringslasten. Uit onderzoek is echter gebleken dat de effectiviteit van deze prikkel voor kleine werkgevers niet groot is (een factor negen kleiner dan voor grote werkgevers). Hierdoor is ook de verwachte stijging van het

aantal uitkeringen beperkt, namelijk ongeveer driehonderd uitkeringsjaren. Dit leidt tot een stijging van de uitkeringslasten van ongeveer € 5 mln.

Bij sectoraal bepaalde premies is inderdaad sprake van meer verevening van de lasten dan bij individuele premiedifferentiatie. Werkgevers behouden echter de mogelijkheid om voor eigenrisicodragerschap te kiezen. Private verzekeraars zullen bij kleinere werkgevers een premie hanteren die slechts gedeeltelijk op het individuele risico is gebaseerd en voor het overige op het gemiddelde risico van vergelijkbare bedrijven. De publieke premiestelling sluit met dit wetsvoorstel beter aan op de private premiestelling.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en ChristenUnie vragen hoe het mogelijk is dat in 2013 besparingen van € 8 miljoen op de uitkeringslasten ZW zijn als gevolg van premiedifferentiatie voor werkgevers, terwijl bij de uitvoeringstoets door het UWV wordt opgemerkt dat de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2014 voor de financiële prikkels voor werkgevers in principe haalbaar is.

De inschatting van de effecten is gebaseerd op het voorstel om premiedifferentiatie in te voeren voor het vangnet ZW en de vangnetlasten WGA per 1 januari 2014. De premie die een werkgever in een bepaald jaar betaalt is in het bestaande systeem van premiedifferentiatie gebaseerd op de uitkeringslasten van twee jaar daarvoor. Doordat werkgevers al bekend zijn met de invoering van premiedifferentiatie, is het te verwachten dat een gedeelte van de werkgevers al in 2013 actiever aan preventie en re-integratie werkt (zodat de premie in 2015 beïnvloed wordt). Hierdoor ontstaat naar verwachting al in 2013 een beperkt effect op de uitkeringslasten.

De leden van de ChristenUnie vragen welke gevolgen het voor de besparingen zal hebben, wanneer werkgevers er voor kiezen om werknemers alleen via het uitzendbureau in te huren.

Als een verschuiving optreedt van vaste en tijdelijke dienstverbanden naar uitzendkrachten dan neemt het aantal Ziektewet uitkeringen naar verwachting ook toe. Tegelijkertijd dalen dan echter de uitgaven voor werkgevers aan de loondoorbetaling bij ziekte.

De uitvoeringskosten van de ZW voor het UWV bedragen structureel € 17 miljoen. De leden van de VVD-fractie vragen waar het UWV dit aan uit geeft en of de minister hiervan een specificatie kan geven.

Het UWV zal deze middelen besteden aan het toepassen van het nieuw ZW criterium, waarbij na één jaar ziekte een beoordeling van de arbeidsongeschiktheid zal plaatsvinden. Het bedrag van € 17 miljoen is een saldo van de kosten van de beoordelingen en herbeoordelingen plus bezwaarzaken en het wegvallen van kosten van ziekteverzuimbegeleiding en re-integratie als gevolg van een versnelde uitstroom uit de Ziektewet van een deel van de populatie.

In welke orde van grootte moet gedacht worden bij de uitvoeringskosten premiedifferentiatie, zo vragen de leden van de fracties van PvdA, CDA en ChristenUnie.

Een voorlopige inschatting van de financiële gevolgen van de invoering van premiedifferentiatie leidt tot een besparing op de structurele uitvoeringskosten bij het UWV van om en nabij € 10 miljoen. Uit de uitvoeringstoets van het UWV op de lagere regelgeving inzake premiedif-

ferentiatie zal een nauwkeuriger beeld verkregen worden van de besparing bij het UWV.

#### *Administratieve lasten*

De leden van de VVD-fractie stellen dat eigenrisicodragen veel administratieve lasten met zich mee brengt, zoals bijhouden uitkeringen, dossiers, re-integratiemogelijkheden etc.. Deze leden vragen op welke wijze en in welke mate de minister beoogt met dit wetsvoorstel de administratieve lasten van eigenrisicodragen te verlichten. Ook de leden van de fracties van PvdA en CDA wijzen erop dat het wetsvoorstel leidt tot extra werkzaamheden in het kader van de werkgeversadministratie. Zij vragen of een inschatting te maken is van de toename van deze administratieve lasten. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de administratieve lasten voor werkgevers.

Werkgevers maken kosten ter kennisneming van de nieuwe regelgeving. Bij de uitvoeringstoetsen op de lagere regelgeving ontstaat hier nader inzicht in. De totale kosten worden op dit ogenblik geschat in de orde van enkele miljoenen.

Het wetsvoorstel beoogt op zichzelf geen administratieve lasten verlichting te realiseren. Wel worden de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt door aan te sluiten bij de bestaande systematiek van de WGA voor vaste krachten en door gebruik te maken van reeds bekende gegevens bij Belastingdienst en UWV voor de premiestelling. Daarnaast behouden werkgevers de keuze tussen een publieke verzekering en eigen risicodragen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel en de memorie van toelichting complex (beschreven) is. Ze snappen dat burgers niet alle details hoeven te kennen, maar vragen zich wel af waar de aannahme vandaan komt dat burgers in ca. 10 minuten de nieuwe wet kunnen begrijpen.

Het uitgangspunt is dat burgers kennisnemen van die aspecten die voor hen relevant zijn. Niet alle aspecten van de dit wetsvoorstel zijn voor iedereen relevant. De tijdsduur van 10 minuten wordt vaker als standaard gebruikt bij sociale verzekeringen voor kennisname van de regelgeving of voor het ontvangen en lezen van informatieformulieren.

#### *Internationale gevolgen*

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen wat de actuele stand van zaken is met betrekking tot het overleg met de ILO over het voorliggende wetsvoorstel. Tevens vragen zij hoe de in het wetsontwerp opgenomen 35% ondergrens in de ZW zich verhoudt met het ILO-verdrag. De leden van de PvdA-fractie wijzen daarbij op de forse kritiek van het Comité van Deskundigen van de ILO over een soortgelijke ondergrens in de WIA. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering de ILO te vragen het voorliggende wetsvoorstel te toetsen en de Kamer op de hoogte te stellen van de opvattingen van de ILO voorafgaand aan de verdere behandeling van het wetsvoorstel. Ook vragen zij in hoeverre de regering een parallel ziet tussen het voorliggende wetsvoorstel en de WIA aangaande de tegenstrijdigheid met ILO-verdrag 121. De leden van de SP-fractie vragen om een uitputtend gemotiveerd antwoord.

Over voorliggend wetsvoorstel is geen overleg gaande met de ILO. De regering acht het evenmin noodzakelijk om de ILO te vragen het voorliggende wetsvoorstel te toetsen. In de ogen van de regering voldoet het nieuwe ZW-criterium en de daarbij gehanteerde ondergrens van 35% op

gelijke wijze aan ILO-verdrag 121 als het huidige WIA-criterium. Het standpunt van de regering ten aanzien hiervan is uitgebreid uiteengezet in de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 april 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 427, nr. 77). Specifiek met betrekking tot de ondergrens is daarbij onder meer van belang dat het ILO-verdrag 121 geen harde ondergrens noemt en een grote mate van beleidsvrijheid geeft aan de nationale wetgever. Deze beleidsvrijheid is beperkt in die zin dat «hardship» moet worden voorkomen. De regering is van oordeel dat daaraan wordt voldaan.

#### *Gevolgen voor de arbeidsmarkt*

Met instemming heeft de regering ervan kennis genomen dat de leden van de CDA-fractie het voorstel steunen om bij de premiestelling onderscheid te maken tussen grote (individuele premiedifferentiatie), de middelgrote (deels sectoraal en deels individueel) en kleine werkgevers (sectoraal). De leden van de fractie van het CDA geven aan dat zo kan worden voorkomen dat kleine werkgevers zich gedwongen voelen om risicoselectie toe te passen bij het aannemen van personeel.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke gevolgen de regering van dit wetsvoorstel verwacht voor de vrijwillige arbeidsmobiliteit van werknemers. Zij vragen tevens of de regering het met hen eens is, dat het geen aantrekkelijk perspectief is om van baan te veranderen wanneer dat als gevolg heeft een uitgekilde verzekering tegen ziekte. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een soortgelijke vraag. De leden van de PVV-fractie vragen in dit kader of vaste krachten een extra goede reden krijgen om vast te houden aan hun vaste contract. Ook vragen zij wat de regering voornemens is te doen om de «onzekerheid» en het «risico lopen» bij werknemers weg te nemen zodat de arbeidsmobiliteit gunstiger zal worden.

Er is een groot aantal verschillende factoren dat bepalend is voor vrijwillige arbeidsmobiliteit. De voorgestelde werknemersprikkel hebben naar alle waarschijnlijkheid een zeer beperkte impact op eventuele mobiliteitsbeslissingen. Bovendien is de regering van mening dat de voordelen van een lager risico op (langdurige) ziekte en arbeidsongeschiktheid onder vangnetters opwegen tegen de eventuele effecten op de mobiliteit.

De leden van de PVV-fractie verzoeken aan te geven of de prikkels van een verhoogde premie voor vangnetters toch niet tot meer risicoselectie kunnen leiden dan door de regering wordt verwacht. Ook de leden van de SGP-fractie vragen in welke mate werkgevers zullen reageren op een toenemend risico bij het in dienst nemen van een tijdelijke arbeidskracht. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke gevolgen de voorgestelde maatregelen hebben voor de arbeidsmarktpositie van mensen met tijdelijke contracten.

Met de voorstellen zoals deze zijn opgenomen in dit wetsvoorstel wordt het stelsel bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van vangnetters meer activerend. De beperking van langdurig verzuim en beroep op de Wet WIA die voortvloeien uit dit wetsvoorstel hebben tot gevolg dat het aantal uitkeringsgerechtigden in de ZW en in de WGA afneemt. Een ander positief effect wordt bereikt doordat met dit wetsvoorstel de ZW-lasten voor vangnetters afnemen. Door de daling van de ZW-lasten dalen de hiermee gemoeide werkgeverslasten van uitzendkrachten en tijdelijk personeel. Werkgevers worden ook meer dan nu het geval is beloond voor hun preventie- en re-integratieinspanningen. De resultaten hiervan werken namelijk door in de individuele premiedifferentiatie (voor grote



werkgevers). Uit onderzoek is bekend dat al voor de invoering van financiële prikkels ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid risicoselectie zich voordeed. De voornaamste reden die werkgevers daarvoor aanvoeren is de continuïteit van de bedrijfsvoering. Desalniettemin onderkent de regering dat het invoeren van prikkels zou kunnen leiden tot extra risicoselectie. Uit onderzoek blijkt dat kleine werkgevers meer aan risicoselectie doen dan grote werkgevers. Terwijl anderzijds grote werkgevers meer mogelijkheden hebben en meer inspanningen leveren ten aanzien van preventie en re-integratie. Bij de vormgeving van premiedifferentiatie is rekening gehouden met deze resultaten uit onderzoek. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen kleine en grote werkgevers. Voor kleine werkgevers vindt financiering plaats op grond van individuele premiedifferentiatie (voor middelgrote werkgevers is sprake van een combinatie van individuele en sectorale premiedifferentiatie). De financiële prikkels worden zodoende versterkt bij die werkgevers waar de positieve effecten (meer preventie en verzuimbegeleiding) het grootst zijn en de negatieve effecten (risicoselectie) het kleinst. Daarnaast wordt risicoselectie beperkt door de Wet op de Medische Keuringen (WMK) die de mogelijkheden van werkgevers beperkt om aanstellingskeuringen te verrichten, en de no-riskpolis en proefplaatsing voor groepen zoals WAO-gerechtigden, WIA-gerechtigden en 35-minners. Tot slot wordt het verschil tussen flexibele contracten en vaste contracten kleiner. Op dit moment worden de ziekte- en arbeidsongeschiktheidslasten van flexwerkers over het collectief omgeslagen. Voor vaste krachten komen deze lasten via loondoorbetaling en premiedifferentiatie bij de individuele werkgever terecht. Dit verschil tussen vaste en flexibele contracten wordt verkleind, waarmee de ongelijkheid tussen vaste en flexibele contracten wordt verkleind.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een cijfermatig onderbouwde analyse kan geven van de verwachte werkgelegenheidseffecten. Ook de leden van de SGP-fractie informeren naar de werkgelegenheidseffecten.

Het wetsvoorstel leidt tot een besparing op de uitkeringslasten. Dit werkt door in een lagere ZW-premie. Dit heeft een positief werkgelegenheidseffect, voor zover dit zich vertaalt in een daling van de loonkosten. Het is op voorhand echter niet mogelijk om een inschatting te geven van het precieze werkgelegenheidseffect.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre is onderzocht of deze maatregelen er toe leiden dat werkgevers er voor kiezen om werknemers alleen via het uitzendbureau in te huren.

Dit is niet onderzocht. Mocht een werkgever hiervoor kiezen, dan heeft bij ziekte het uitzendbureau een financieel belang om de werknemer weer aan het werk te helpen.

## **8. Ontvangen commentaren**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat ook de Raad van State erop wijst dat het voorstel leidt tot een verdere verslechtering van de positie van personen zonder vast dienstverband ten opzichte van diegenen die dat wel hebben. Deze leden vragen of de regering kan motiveren waarom deze het aanvaardbaar vindt dat de verschillen tussen beide categorieën werknemers in de werknemersverzekeringen verder wordt aangescherpt. Ook de leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering het op deze wijze aanscherpen van het verschil in positie tussen werknemers met een tijdelijk contract (de potentiële vangnetter van morgen) en werknemers met een vast contract rechtvaardigt.

Voorts merken de leden van de fractie van de PvdA op dat de Raad van State erop wijst dat het aanscherpen van deze verschillen ongewenst is, gelet op de eisen die de arbeidsmarkt de komende jaren stelt. Deze leden vragen of de regering hierop een reactie kan geven.

In dit kader vragen ook de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering kan beargumenteren welke gevolgen de tweedeling, die zo binnen de ZW tussen mensen met tijdelijk arbeidscontracten en mensen met vaste arbeidscontracten ontstaat, heeft voor het gelijkheidsbeginsel. Wordt het gelijkheidsbeginsel zoals dat aan de huidige ZW ten grondslag ligt met de genoemde maatregelen losgelaten, zo vragen deze leden. Tot slot vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de verschillen tussen insiders en outsiders zo niet alleen maar groter worden.

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

Voor de werknemersprikkel geldt dit niet. Voor flexibele krachten wordt in dit wetsvoorstel aan de werknemersprikkel een specifieke invulling gegeven, door middel van de aanpassing van het ZW-criterium en de introductie van de arbeidsverledeneis.

Onder de huidige ZW, lijkt het of het ziekgeld gedurende 2 jaar (de maximale duur), een remedie kan bieden voor werknemers met een moeilijke arbeidsmarktpositie.

Op langere termijn biedt de ZW hen echter geen soelaas. Als deze werknemers gedurende langere tijd in de ZW verblijven en niet werken, blijven zij immers aan de zijlijn van de arbeidsmarkt staan. Doordat zij gedurende lange tijd niet deelnemen aan het arbeidsproces, zal hun arbeidsmarktpositie eerder verslechteren dan verbeteren. Daarom is het voor deze werknemers juist aangewezen dat zij zo snel mogelijk re-integreren en weer gaan deelnemen aan de arbeidsmarkt.

Mede om deze redenen, wordt thans in dit wetsvoorstel een samenhangend pakket van maatregelen voorgesteld, die juist de activering van deze werknemers bevorderen.

Dit gebeurt niet alleen door het inbouwen van meer werknemersprikkel (door middel van het aangepaste ZW-criterium en de introductie van de arbeidsverledeneis), maar ook door het inbouwen van meer werkgeversprikkel (door middel van premiedifferentiatie). Daarnaast bevat dit wetsvoorstel maatregelen om de begeleiding van de werknemer, door het UWV, te verbeteren en te faciliteren (door middel van verlenging van de maximale duur van de proefplaatsing, de mogelijkheid tot het afsluiten van convenanten en het hanteren van aangescherpte re-integratieverplichtingen).

Al deze maatregelen tezamen kunnen bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze werknemers. De regering verwacht dan ook dat het verschil tussen insiders en outsiders eerder kleiner – dan groter – wordt.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en ChristenUnie vragen waarin de regering en de Stichting van de Arbeid concreet van opvatting verschillen als het gaat om de in het wetsvoorstel opgenomen financiële- en arbeidsmarkteffecten en de daarbij behorende onderbouwing.

De Stichting van de Arbeid is van mening dat op basis van de aangereikte cijfers en analyse niet aangegeven kan worden dat de voorgenumen maatregelen gericht op werkgevers en werknemers noodzakelijk dan wel effectief zijn. De effecten van de voorgestelde maatregelen op de werkgelegenheid, de kans op werkhervatting voor vangnetters en het terugdringen van de instroom in de Ziektewet en Wet WIA, zijn naar het oordeel van de Stichting onvoldoende inzichtelijk gemaakt. De Stichting heeft dit niet nader toegelicht of alternatieve oplossingen voorgesteld, anders dan het voorstel om de pilot UWV/stichting arbo flexbranche als alternatief te benutten voor het onderdeel twee weken loondoorbetaling in de uitzendbranche te introduceren. De regering heeft dit voorstel overgenomen en voor het overige kennis genomen van het oordeel van de Stichting. De regering acht de voorgestelde maatregelen noodzakelijk, vanwege de bijdrage die de maatregelen leveren aan het stimuleren van arbeidsparticipatie van de zieke werknemers zonder werkgever en het terugdringen van langdurig ziekteverzuim en de instroom van ZW-gerechtigden in de Wet WIA. Over de nadere uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal ook de komende tijd afstemming met de sociale partners plaats vinden. De financiële effecten en de arbeidsmarkt-effecten van de voorgestelde maatregelen zijn toegelicht in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet overweegt om in te gaan op het aanbod van de Stichting van de Arbeid om een Projectgroep Reductie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters in te stellen om op praktische wijze tot oplossingen te komen om het ziekteverzuim van vangnetters te beperken en hun re-integratie te verhogen.

De regering staat positief ten opzichte van dit aanbod. Over een dergelijk aanbod is reeds eerder verkennend gesproken in overleg tussen de Stichting van de Arbeid en SZW. De regering wil graag op dit aanbod ingaan. Overigens acht de regering het daarbij niet gewenst om – zoals door de Stichting van de Arbeid is aangegeven – de resultaten van deze Projectgroep te betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel. De regering ziet in de Projectgroep meer een platform om de implementatie van het wetsvoorstel te begeleiden en een bijdrage te leveren aan het realiseren van praktische oplossingen om het ziekteverzuim van vangnetters te beperken en hun re-integratie te verhogen.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en ChristenUnie vragen waarom de uitvoeringstoets premiedifferentiatie nog niet is uitgevoerd. Ook vragen zij of de regering kan aangeven wanneer deze uitvoeringstoets zal worden uitgebracht.

Bij de voorbereiding van de lagere regelgeving vindt overleg plaats met uitvoeringsinstanties, werkgevers, werknemers en verzekeraars. De uitvoeringstoetsen zullen in de zomer uitgebracht worden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de aanhef van het voorliggend wetsvoorstel niet aansluit bij de inhoud van het wetsvoorstel. Deze leden constateren dat het voorliggend wetsvoorstel voornamelijk de toegang tot de Ziektewet beperkt en niet de medische toestand van vangnetters beoogt te verbeteren zoals de aanhef doet vermoeden. De leden vragen de aanhef aan te passen.

Ziekteverzuim heeft allereerst een medische oorzaak maar wordt verder gestimuleerd of ontmoedigd door wet- en regelgeving en de wijze van uitvoering. De regering beoogt met voorliggend wetsvoorstel niet om in te grijpen in de medische oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan de vraag of iemand ziek is of niet. Wel wordt getracht om het daaruit vloeiende ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beperken. Dat dit goed mogelijk is laat onder meer de WIA-evaluatie zien. Alhoewel er geen aanwijzingen zijn dat de medische toestand van de beroepsbevolking in het afgelopen decennium substantieel is verbeterd, heeft het gevoerde beleid ertoe geleid dat de instroom in arbeidsongeschiktheid met 71% is afgenomen over de periode 1999–2009. Dat laat zien dat beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid met beleidsmaatregelen wel degelijk goed mogelijk is. Dat vormt ook de kern van het voorliggende wetsvoorstel. De regering is daarom van oordeel dat de aanhef van het wetsvoorstel wel aansluit bij de inhoud van het wetsvoorstel en ziet geen aanleiding om de aanhef te wijzigen.

De leden van de fracties van PvdA, PVV, CDA en ChristenUnie vragen of de regering voornemens is om het wetsvoorstel te evalueren danwel te monitoren. Ook vragen zij welke te realiseren concrete doelstellingen, indicatoren en kengetallen in deze evaluatie/monitoring worden opgenomen. Daarbij vragen zij ook op welke termijn en bij welke gelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden over de resultaten van deze evaluatie/monitoring.

De doelstelling van de wet, het terugdringen van de ZW lasten en de WGA lasten van flexwerkers, worden op de regulier wijze gemonitord via de verantwoording. Daarnaast zullen specifiek de ontwikkelingen in het hybride stelsel ZW worden gevolgd: aantallen eigen risicodragers, de ontwikkeling van de verzekeringsmarkt (aantallen verzekeraars, premiestelling, verzekerbaarheid van bedrijven met relatief hoge risico's), inzicht in de effecten op de arbeidsmarkt, effectiviteit van de uitvoering door private partijen en de publieke verzekeraar, zullen worden gemonitord. De eerste inzichten hierin zullen uiterlijk voor 2016, wanneer de WGA flex wordt toegevoegd aan het hybride stelsel van de WGA vast, aan de Kamer worden gemeld. Voorts zal de uitvoering van het convenant tussen de uitzendsector en het UWV worden gemonitord.

Gelet op de complexiteit van de premiesystematiek kan het volgens de leden van de fractie van de VVD van belang zijn dat de lagere regelgeving, waarin deze systematiek technisch wordt uitgewerkt, ook door de minister aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. Zij vragen of de regering bereid is een voorhangprocedure te hanteren.

Bij de premiesystematiek wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de huidige regeling van de premiedifferentiatie voor de WGA-risico's van werknemers met een vast dienstverband zoals geregeld in het Besluit Wfsv. De hoofdlijnen zijn opgenomen in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel. Vragen van de leden over nog openstaande punten zoals de grens voor kleine werkgevers en de financiering van staartlasten, zijn in deze nota naar aanleiding van verslag beantwoord. Het voorhangen van het ontwerpbesluit draagt vermoedelijk niet verder aan bij het verder inzichtelijk maken van de premiesystematiek, omdat het Besluit Wfsv voornamelijk technisch van aard is. Daarnaast is, indien dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard, het wenselijk het ontwerpbesluit zo spoedig mogelijk ter advisering aan de Raad van State voor te leggen, zodat het UWV en de Belastingdienst maar ook de werkgevers hun administratieve systemen daarop tijdig kunnen inrichten om uitvoering over het jaar 2013 en 2014 mogelijk te maken. Beoogde publicatiedatum van het besluit is in dat kader 1 oktober 2012.

## 9. Artikelsgewijs

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen of de regering kan aangeven wanneer de in artikel 19ab opgenomen maatregel van bestuur aan de Kamer zal worden gezonden. Ook vragen zij wat het doel, strekking en inhoud van deze algemene maatregel van bestuur is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan aangeven bij welke omstandigheden er gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het afzien van het arbeidskundig onderzoek. Zij vragen tevens hoe de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd.

De beoordelingssystematiek waarmee de verdien capaciteit en het maatmanloon van de vangnetter zal worden beoordeeld, is dezelfde als de beoordelingssystematiek uit de Wet WIA. Ten aanzien van de Wet WIA, is deze systematiek nu al nader geregeld in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Daarin is ook geregeld wanneer er afgezien kan worden van een arbeidsdeskundig onderzoek.

Omdat de relevante bepalingen uit deze algemene maatregel van bestuur (amvb) ook gaan gelden voor de beoordeling in het kader van de ZW, behoeft deze amvb aanpassing.

Ten aanzien van aanpassingen van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, geldt de zogenaamde «voorhangprocedure». Daarom zal het ontwerp van de aanpassing van deze amvb aan beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Dat zal gebeuren als het onderhavige wetsvoorstel is aangenomen door de Eerste Kamer.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. G. J. Kamp