

Ammeraal, E. (Evert)

Van: Annita Bronneberg [annita.bronneberg@gmail.com]

Verzonden: vrijdag 31 augustus 2012 21:07

Aan: EK-postbus

CC: Sylvester, J.J. (Joyce); Elzinga, A. (Tuur); Thissen, C.P. (Tof); m.sent@fm.ru.nl; Strik, mr. drs. M.H.A. (Tineke); postemaprive@gmail.com; Forw.bijs2008; Horst, Dr. G. (Guusje) ter; Meurs, prof. dr. P.L. (Pauline); han.noten@wanadoo.nl; Forw.putk2209; Reuten, dr. G.A.T.M. (Geert); Forw.schn2105; Forw.slat2712; Smaling, prof. dr. ir. E.M.A. (Eric); avliegenthart@so.nl; Vlietstra, J.G. (Janny); Vries, K.G. (Klaas) de; Vries-Leggedoor, G. (Greet) de; Klever, drs. R.J. (Reinette); Forw.koor1608; t.kox@sp.nl; Forw.linr1412; Forw.linn1602; Forw.quin0211; ben.swagerman@gmail.com

Onderwerp: Wet Bezava

Bijlagen: Ziek en werkloos_versie definitief.pdf

Mevr. mr. A. Bronneberg
Dudenrode 19
6439 BL Doenrade

Aan de leden van de Eerste Kamer
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Doenrade, 31 augustus 2012

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	15 1 1 7 9
RUB.	
~~XV~~	03 SEP 2012
DATUM	
CS	
KOPIE	
VERW.	Szw

Geachte heren en dames, leden van Eerste Kamer,

Naar aanleiding van het wetsvoorstel van de Wet Bezava heb ik het volgende verzoek aan u.

Het wetsvoorstel van de Wet Bezava is op de agenda van de commissie SZW d.d. 11 september 2012 geplaatst. De Eerste Kamer moet zich nog buigen over het wetsvoorstel en heeft de mogelijkheid om het wetsvoorstel te heroverwegen.

Momenteel ben ik zelf werkzaam bij het UWV als stafre-integratiebegeleider waardoor mijn interesse voor het wetsvoorstel is gewekt. In het kader van mijn rechtenstudie die ik heb gevolgd bij de Universiteit Maastricht zou ik een masterthesis moeten schrijven om zo te kunnen afstuderen. Het was mij al snel duidelijk dat het wetsvoorstel van de Wet Bezava een geschikt onderwerp zou zijn voor de thesis.

M.i. zal door de inwerkingtreding van de Wet Bezava (in de huidige opzet) het probleem niet oplossen maar verschuiven. Uit mijn onderzoek blijkt dat de Wet Bezava een verslechtering betekenen voor met name de uitzendkrachten en zal dit ook doorwerken op de huidige arbeidsmarkt. Het voorstel van het recht op een ZW-uitkering veroorzaakt een niet te rechtvaardigen rechtsongelijkheid tussen de werknemers met en zonder werkgever. De vangnetter zal niet eerder hervatten en hierdoor ontstaan meer draaideurconstructies.

Ik vertrouw erop dat u en uw collegae uit de Eerste Kamer door de geformuleerde conclusies en aanbevelingen uit de thesis over de Wet Bezava het wetsvoorstel zult

heroverwegen.

Hopend u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, verblijf ik,

Met vriendelijke groet,

Mr. A.G.E. Bronneberg

Ziek en werkloos:

Pech of nieuwe kans?



Doenrade, 20 augustus 2012

Annita Jaspers

Ziek en werkloos:

Pech of nieuwe kans?



“Zal de voorgenomen modernisering van de Ziektewet leiden tot een verminderde instroom in de Wet WIA vanuit de Ziektewet of wordt het onderliggend probleem eerder verschoven?”

Student: Annita Jaspers

Studentnr.: I6019596

Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechten

Master Recht en Arbeid, Gezondheid

Aantal woorden: 12.246

Begeleidster: Prof. mr. S. Klosse

Voorwoord

Met ingang van 2012 werk ik als re-integratiebegeleider bij de afdeling Ziektewet (ZW) van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) te Venlo.

In het kader van verdere professionalisering van mijn huidige functie als stafre-integratiebegeleider doe ik onderzoek naar de ontwikkelingen in de Sociale Zekerheid en specifiek naar de voorgenomen modernisering van de Ziektewet. Door het aanpassen van de Ziektewet wil de overheid het ziekteverzuim van vangnetters terugdringen en de instroom in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA) verminderen. Het is niet duidelijk of deze wetswijziging leidt tot een oplossing of tot een verschuiving van het probleem. De masterthesis is middels een diepgaand literatuuronderzoek tot stand gekomen. Het resultaat van het uitgevoerde onderzoek ligt voor u in de vorm van deze thesis.

Op de eerste plaats bedank ik mijn begeleidster, professor mr. S. Klosse, die mij heeft voorzien van adviezen en de juiste input. Prof. mr. Klosse heeft mij bijgestaan door tijd vrij te maken en naar mij te luisteren. Mede hierdoor heb ik een persoonlijke ontwikkeling en een professionele groei doorgemaakt.

Ik wil van deze gelegenheid gebruik maken om mijn partner en dochter te bedanken voor het begrip hebben gehad tijdens mijn studietijd. Zij hebben de afgelopen jaren veel tijd zonder mij moeten doorbrengen. Zonder hun ondersteuning en geduld zou ik niet in staat zijn geweest om dit masterstuk te realiseren. Tevens wil ik in het bijzonder Ans Widdershoven, collega werkcoach, bedanken die haar taak als mee-lezer consciëntieus heeft uitgevoerd.

Dank ben ik ook verschuldigd aan mijn collega's van de afdeling Ziektewet te Venlo voor het beschikbaar stellen van hun tijd, hun hartelijke onthaal en het meedenken en meewerken aan het onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier toe bij het uiteindelijke resultaat, de masterthesis ter afronding van de master Recht, Arbeid en Gezondheid aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van Universiteit Maastricht te Maastricht.

Doenrade, 20 augustus 2012

Samenvatting

Het langdurig ziekteverzuim en de instroom in de Wet WIA door vangnetters is relatief hoog in vergelijking met de instroom van zieke werknemers met werkgever. Deze feiten hebben ertoe geleid dat de regering maatregelen wil treffen om het langdurig ziekteverzuim terug te dringen en de instroom in de Wet WIA door vangnetters te beperken.

In dat kader is het wetsvoorstel voor het moderniseren van de Ziektewet ontstaan waarbij de drie meest betrokken partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Voor de vangnetter, de werkgever en het UWV wijzigen een aantal zaken. De vraag die hierbij rijst is of deze maatregelen inderdaad de instroom in de Wet WIA zullen verminderen of dat het probleem wordt verschoven. Door middel van literatuurstudie is het antwoord gevonden op deze centrale onderzoeksvraag. Dit antwoord luidt: het probleem, het langdurig ziekteverzuim en de hoge instroom in de Wet WIA door vangnetters wordt niet opgelost maar verschoven. Hieraan liggen de volgende bevindingen ten grondslag. De zieke vangnetter heeft bijzondere kenmerken en voor dit gegeven is in het wetsvoorstel geen aandacht. De zieke vangnetter draagt een onevenredig groot deel van de verantwoording voor zijn re-integratie ten opzichte van de werkgever en het UWV. Daarnaast verslechtert de voorgenomen maatregel de arbeidsmarktpositie van de zieke vangnetter en de uitzendkracht. Door het nieuwe ziekte criterium is er voor de vangnetter geen recht meer op een ZW-uitkering na één jaar indien deze in staat is om met algemeen geaccepteerde arbeid tenminste 65% van zijn laatstverdiende loon te verdienen. Het verschil in het ziekte criterium tussen de zieke werknemer met en zonder werkgever veroorzaakt rechtsongelijkheid die onwenselijk is.

Het wetsvoorstel van de Wet Beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters wordt niet door de sociale partners gedragen. Ook de Raad van State plaatst opmerkingen bij de doelgroepanalyse en het nieuwe ziekte criterium en verzoekt aanvulling op de Memorie van Toelichting bij loondoorbetalingsplicht voor uitzendwerkgevers en de wijziging in de premieafdracht. In het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de effecten van de intensieve begeleiding door het UWV bij de re-integratie van zieke vangnetters. Hier liggen echter kansen om het langdurig ziekteverzuim terug te dringen en de instroom in de Wet WIA door vangnetters te beperken.

De thesis sluit af met een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen beogen input aan de Eerste Kamer te geven voor het heroverwegen en/of het formuleren van amendementen ter aanpassing van het huidige wetsvoorstel.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	8
1.3 Centrale vraag	9
1.4. Leeswijzer	9
2. Achtergronden	10
2.1 De huidige Ziektewet	10
2.2 Re-integratie door het UWV	11
2.3 Re-integratie door de werkgever	12
2.4 Vangnetter versus werknemer	13
3. Voorgenomen wijzigingen	15
3.1 Het doel van het wetsvoorstel	15
3.2 De groep vangnetters	15
3.2.1 Het ziektecriterium	15
3.2.2 De Arbeidsverledeneis	17
3.2.3 Snellere werkhervatting	18
3.3. Werkgevers	18
3.4 UWV	19
4. Het advies van de Raad van State	21
4.1 Het advies van de RvS	21
4.1.1 Opmerkingen	21
4.1.2 Probleemanalyse	21
4.1.4 De arborol van het UWV	22
4.1.5 De gevolgen voor de vangnetter	23
4.1.6 De gevolgen voor de werkgever	24
4.2. Het advies Stichting van de Arbeid	25
5. De gevolgen	26
5.1 De gevolgen voor de zieke vangnetter	26
5.1.1 De doelgroepanalyse	26
5.1.2 Het nieuwe ziektecriterium	26
5.1.3 De arbeidsverledeneis	28
5.1.3 Snellere werkhervatting	28

5.2 De gevolgen voor de werkgever.....	29
5.3 De gevolgen voor het UWV.....	30
5.4 Conclusie.....	31
6. Conclusies en aanbevelingen.....	32
6.1 De beantwoording van de centrale vraag.....	32
6.2 Aanbevelingen.....	34
6.3 Slotwoord.....	35
Afkortingenlijst.....	36
Literatuurlijst.....	37

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk komt allereerst de aanleiding voor deze thesis aan bod. Vervolgens gaat de tweede paragraaf in op de probleemstelling en de derde paragraaf op de centrale vraag. De leeswijzer neemt de lezer mee door de thesis.

1.1 Aanleiding

In de programmarapportage "Dienstverlening op maat" constateert de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) dat de geleverde dienstverlening door het UWV verbeterd kan worden. Het UWV vervult de arborol voor de zieke vangnetters¹ en dient deze uit te voeren conform de wet- en regelgeving.² In het IWI rapport komen de volgende knelpunten naar voren: het UWV slaagt er niet in het ziektewetproces te demedicaliseren en een goed registratiesysteem ontbreekt. Ook benut het UWV de expertise van het WERKbedrijf onvoldoende en in veel gevallen komen de probleemanalyses en plannen van aanpak te laat tot stand. Hierdoor is de kans groot dat re-integratiekansen worden gemist.³

Het UWV heeft inmiddels een plan van aanpak, het "*Plan van Aanpak verbetering ZW-arborol*", opgesteld en treft hiermee in de uitvoering maatregelen voor de genoemde knelpunten uit het IWI-rapport. Het UWV benoemt in het plan van aanpak een groot aantal maatregelen om zowel op de korte als op de lange termijn uitstroom uit de Ziektewet (ZW) te bevorderen en de participatie op de arbeidsmarkt met (gedeeltelijke) behoud van de ZW-uitkering te verhogen.

De rol van re-integratiebegeleider is veranderd door het "*Plan van Aanpak verbetering ZW-arborol*", waardoor de re-integratiebegeleider de regie in handen heeft, als casemanager fungeert en steeds meer taken overneemt van de arbeidsdeskundige. Zieke vangnetters die over benutbare mogelijkheden beschikken worden begeleid door de re-integratiebegeleider bij hun terugkeer op de arbeidsmarkt. De groep vangnetters is onder te verdelen in de zieke uitzendkracht, de zieke werkloze en de zieke einddienstverbander. Het merendeel van de vangnetters die in de Wet WIA instromen zijn zieke werklozen en einddienstverbanders.⁴

1 Vangnetters zijn de zieke werknemers die een ZW-uitkering ontvangen van het UWV en geen recht hebben op loonbetaling van een werkgever.

2 Conform art. 30 lid 1 j.o. art. 30a lid 1 sub a van de Wet SUWI.

3 In het IWI-rapport "*Dienstverlening op maat*", jaar 2010 worden deze knelpunten benoemd, pag. 19.

4 De instroomcijfers tot en met 2009 zijn ontleend aan "*Onderzoek Evaluatie WIA*" van Astri, 2011, en de instroomcijfers van 2010 zijn afgeleid uit de kwantitatieve informatie bij jaarverslag UWV 2010 blijkt dat een relatieve hoge instroom in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA) wordt veroorzaakt door de vangnetters.

1.2. Probleemstelling

In het kader van de motie Verweij c.s.⁵ heeft de regering een werkgroep ingesteld. Deze werkgroep heeft onderzocht of er meer instrumenten ingezet kunnen worden die erop gericht zijn om meer zieke vangnetters aan het werk te helpen bij een andere werkgever. De werkgroep heeft vastgesteld dat langdurig zieke vangnetters een heterogene en moeilijk bemiddelbare groep vormen. Zij hebben geen werkgever, doen vaker een beroep op de sociale zekerheid, hebben een slechte gezondheid en een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Het zoeken van een nieuwe werkgever is hierdoor niet eenvoudig. De werkgroep heeft vastgesteld dat het huidige ziektecriterium verouderd is en onvoldoende activerend werkt. Modernisering van het ziektecriterium door een activerend ziektebegrip is daarom gewenst. Het huidige ziektecriterium is gerelateerd aan ongeschiktheid tot het verrichten van "zijn arbeid" en zou door een criterium dat toetst aan ongeschiktheid tot het verrichten van "passende arbeid" vervangen moeten worden. Op regeringsniveau wordt aangenomen dat de genomen maatregelen zullen leiden tot het terugdringen van het langdurig ziekteverzuim en het beperken van de instroom in de Wet WIA door vangnetters. Minister Kamp besloten daartoe een voorstel voor een wetwijziging in te dienen.⁶

De hoofdlijnen van het ontwerp voor het wetsvoorstel richten zich op aanpassing van het ziektecriterium van de ZW, het aanscherpen van de re-integratieverplichtingen, de invoering van de arbeidsverledeneis en het convenant dat UWV met de werkgevers van de Uitzendbranche heeft gesloten.⁷

Het doel van de wetwijziging is het terugdringen van het aantal zieke vangnetters die instromen in de Wet WIA. De nadruk ligt hierin op de eigen verantwoordelijkheid van de vangnetter, een grotere financiële prikkel om te gaan werken en het aanvaarden van passend werk in plaats van eigen werk.

De gedachte achter een vernieuwde, hervormde ZW is dat door de voorgenomen maatregelen het probleem van de grote instroom van vangnetters in de Wet WIA wordt verminderd. De vraag rijst of deze maatregelen voldoende efficiënt en effectief zijn om de instroom in de Wet WIA te beperken. Wordt hiermee het beoogde doel bereikt?

5 Zie motie Vermeij c.s. (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123, XV, nr. 28): de motie is van belang voor de positie van zieke vangnetters en bevestigt dat de vangnet-ZW nu nog te weinig activerend werkt.

6 Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws, zoek op "Sneller aan het werk vanuit de ZW" van d.d. 9 december 2011 over de voorgenomen wijzigingen van de ZW.

7 Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws, zoek op "Beperking ziekteverzuim tijdelijke werknemers" van d.d. 20 april 2012 over de voorgenomen wijzigingen van de Ziektewet.

1.3 Centrale vraag

De “Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsgeschiktheid vangnetters” (Wet Bezava)⁸ zal door de demissionaire regering worden doorgevoerd en treedt in werking op 1 januari 2013. Het doel van mijn onderzoek is om inzichtelijk te maken welke gevolgen de wetswijziging (Wet Bezava) heeft voor zowel de werknemer als de werkgever. Het onderzoek wordt verricht in de vorm van een literatuuronderzoek.

Leidend daarbij is de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Zal de voorgenomen modernisering van de Ziektewet leiden tot een verminderde instroom in de Wet WIA vanuit de Ziektewet of wordt het onderliggend probleem eerder verschoven?”

Naast de centrale vraag zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Wordt het onderliggend probleem (minder instroom in de Wet WIA vanuit de ZW) opgelost of verschoven?
- Is er een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgever en werknemer bij de re-integratie?
- Zijn er problemen vanuit UWV-perspectief gezien? Zo ja, waar liggen die problemen?
- Moet de oplossing aan de zijde van het UWV worden gezocht?
- Zal het wetsvoorstel leiden tot meer activering van de vangnetter?

1.4. Leeswijzer

De thesis start met een korte weergave van de wetgeschiedenis en achtergronden van de huidige ZW. Hoofdstuk 3 geeft het wettelijke kader van het voorgenomen wetsvoorstel weer. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan op het advies van de Raad van State (RvS) en de Stichting van de Arbeid (STAR) omtrent het wetsvoorstel. Daarna zal in hoofdstuk 5 uitvoerig worden ingegaan op de gevolgen van de wetswijzigingen voor de drie meest betrokken partijen: werknemers, werkgevers en het UWV.

De conclusies, die voortvloeien uit het literatuuronderzoek komen in hoofdstuk 6 aan bod. De conclusies geven inzicht in de mogelijke knelpunten, verbeterpunten en/of dilemma's waarmee de casemanager van het UWV geconfronteerd wordt.

De conclusies vormen de basis voor de aanbevelingen en deze zijn het sluitstuk van de thesis. De aanbevelingen dienen als input voor de Raad van Bestuur van het UWV. Het UWV kan hiervan gebruik maken en de dienstverlening aanpassen c.q. verbeteren.

⁸ Kamerstukken II 2011-2012, 33241, nr. 1.

2. Achtergronden

Dit hoofdstuk beschrijft de bestaande wet- en regelgeving van de ZW. In de eerste paragraaf komen een aantal begrippen aan bod, zoals wanneer is er sprake van arbeidsongeschiktheid, wat is "eigen arbeid" en wat wordt buiten beschouwing gelaten in de beoordeling of iemand arbeidsongeschikt is. In de tweede paragraaf wordt de uitvoering van de arborol die het UWV uitvoert voor de vangnetters besproken en in de derde paragraaf komt de re-integratie van de zieke werknemer door de werkgever aan bod.

2.1 De huidige Ziektewet

De huidige ZW heeft geen drastische wijzigingen gekend sinds de inwerkingtreding van de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht Bij Ziekte (Wulbz) op 1 februari 1996. De regering heeft destijds in het kader van het terugdringen van het ziekteverzuim een aantal wetswijzigingen doorgevoerd en de ZW geprivatiseerd.

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wulbz⁹ blijkt dat de regering de ZW in zijn geheel wilde afschaffen onder de voorwaarde dat er geen groepen werknemers die bescherming nodig hebben, uitgesloten zouden worden. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel bleek dat er voor bepaalde groepen werknemers grote problemen zou kunnen ontstaan als zij geen aanspraak meer konden maken op de ZW. Dit heeft ertoe geleid dat de ZW bleef gehandhaafd als een vangnetvoorziening voor bepaalde groepen werknemers die anders buiten de boot zouden vallen. De zogenaamde vangnetters zijn de zieke werklozen, de zieke werknemers, wiens (tijdelijke) dienstverband is beëindigd, de zieke uitzendkracht, de zieke werknemers die krachtens de art. 29a tot en met 29 d ZW recht hebben op ziekengeld en de vrijwillig verzekerden.

In de loop der tijd hebben de werkgever en werknemer meer ruimte gekregen om een eigen verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van re-integratie bij ziekte.¹⁰ Financiële prikkels moeten daarbij zorgen voor een evenwichtige balans tussen werkgever en werknemer.¹¹ Zo is de loonbetalingsverplichting opgerekt naar 2 jaar en zullen werkgever en werknemer zich in die periode moeten inspannen voor een succesvolle re-integratie. Om geen onderscheid te maken tussen de verschillende werknemers is bij de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wvlz) ook de ZW-periode opgerekt naar 2 jaar.

9 Kamerstukken II 1995-1996, 24 439, nr.3, pag. 6.

10 Kamerstukken II 2000-2001, 27 678, nr.3, pag. 6 ; Kamerstukken II 2003-2004, 29 231, nr. 3, pag. 16.

11 Kamerstukken II 2003-2004, 29231, nr. 3, pag. 8.

Werknemers met en zonder werkgever worden hiermee in financieel opzicht in dezelfde positie gebracht.

Onderscheid tussen de verschillende werknemers wordt wel gemaakt met betrekking tot het begrip "zijn arbeid". In de beoordeling of een werknemer ongeschikt is voor het verrichten van "zijn arbeid" zal duidelijk moeten zijn om welke werkzaamheden het gaat.

In art. 7:629 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) spreekt de wetgever over ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling indien de werknemer niet in staat is de "bedongen arbeid" te verrichten. De "bedongen arbeid" is de arbeid, die de werknemer overeen is gekomen met de werkgever en die is vastgelegd in de arbeidsovereenkomst. Voor de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van een vangnetter is artikel 19 lid 1 en 4 ZW van toepassing. Bij de beoordeling of de zieke vangnetter arbeidsongeschikt is voor "zijn arbeid" gaat het om werkzaamheden, die gewoonlijk kenmerkend zijn voor werkzaamheden bij een soortgelijke werkgever.¹² Bepaalde werkzaamheden worden uitgesloten en buiten beschouwing worden ook de situationele omstandigheden gelaten, zoals de plaats waar het werk gewoonlijk wordt verricht.¹³

Zo ontstaat er een verschil in behandeling van een zieke werknemer zonder werkgever of met werkgever. Bij een zieke vangnetter is de maatstaf "zijn arbeid" en bij de werknemer met werkgever is "bedongen arbeid" de maatstaf. De argumenten voor dit verschil is dat in eerste instantie dat werknemers zonder werkgever, zoals de uitzendkrachten en de flexwerkers doorgaans geen bestendige arbeid verrichten. Zij werken veelal voor wisselende uitzendwerkgevers in wisselende arbeid. Het tweede argument is dat de zieke vangnetter naar alle waarschijnlijkheid niet zal hervatten in de laatstelijk arbeid omdat zij geen werk en werkgever meer hebben. Het derde argument is dat de re-integratie en werkhervatting van de zieke werknemer met werkgever gericht is op het (geleidelijk) verrichten van zijn eigen werk met of zonder aanpassing van de werkplek of de organisatie van de werkzaamheden.¹⁴

2.2 Re-integratie door het UWV

De Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI) regelt de structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheidswetten door uitvoeringsorganisaties, zoals het UWV.¹⁵ Het UWV is niet alleen

12 Kamerstukken II 2005-2006 30 510, nr. 1, pag. 3.

13 Krachtens art. 19 lid 5 ZW.

14 Kamerstukken II 2003-2004, 29231, nr. 3, pag. 19.

15 Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr.3, pag. 27.

belast met de uitvoering van de wettelijke ziekwet, maar dient ook de inschakeling voor personen met het recht op een ziekteuitkering in het arbeidsproces te bevorderen.¹⁶

De wijze waarop de inschakeling in het arbeidsproces zal plaatsvinden is terug te vinden in de ZW en in de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters.

Uitgangspunt daarbij is dat de casemanager¹⁷ afspraken maakt met de vangnetter op welke wijze of in welke vorm de re-integratie zal geschieden. De vangnetter heeft de verplichting om mee te werken aan herstel en re-integratie en actief te zoeken naar passende arbeid. Daaronder wordt alle arbeid verstaan die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd.¹⁸

Van de vangnetter wordt een ruimere opstelling verwacht naarmate hij langer ziek is. Het UWV kan re-integratie instrumenten inzetten ter bevordering van de re-integratie.¹⁹ Indien de vangnetter zijn afspraken omtrent de re-integratieverplichtingen niet nakomt heeft het UWV de mogelijkheid om een sanctie op te leggen.²⁰

2.3 Re-integratie door de werkgever

De Wet verbetering Poortwachter (WVP) legt de werkgever de verplichting op om de zieke werknemer te re-integreren. De Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar omvat regels waaraan de werkgever en de arbodienst zich dienen te houden. De werkgever dient de werknemer, die vanwege arbeidsongeschiktheid de bedongen arbeid niet kan verrichten, in te schakelen voor het verrichten van aangepaste arbeid binnen zijn bedrijf. Indien is vastgesteld dat de werkgever geen passende arbeid heeft dan bevordert de werkgever dat de werknemer passende arbeid gaat verrichten bij een andere werkgever.²¹ De zieke werknemer heeft dezelfde verplichtingen als de vangnetter. Deze verplichtingen zijn terug te vinden in het Burgerlijk Wetboek, te weten in art. 7:660a BW.

De werkgever en werknemer hebben veel ruimte om te bepalen op welke wijze zij de re-integratie aanpakken. Van werkgever en werknemer wordt verwacht dat zij al het mogelijke doen met het oog op de re-integratie, binnen de grenzen van de redelijkheid. De re-integratie-inspanningen worden bij einde wachttijd, na 2 jaar ziekte beoordeeld door het UWV. Het bereikte resultaat is van belang, waarbij het resultaat bevredigend moet zijn. Het

¹⁶ Krachtens art. 30a lid 1 sub a van de Wet SUWI.

¹⁷ Casemanager kan de verzekeringsarts, de arbeidsdeskundige of de re-integratiebegeleider zijn.

¹⁸ Krachtens het Wetsvoorstel activering zieke vangnetwerknemers wordt art. 30 ZW deze betekenis toegekend.

¹⁹ Zie art. 52 e ZW en art. 30a lid 8 Wet SUWI.

²⁰ Krachtens art. 5 en 6 van het Maatregelenbesluit Sociale Zekerheidswetten.

²¹ Dit is geregeld in artikel 7:658a BW.

resultaat kwalificeert zich als "bevredigend" wanneer een (gedeeltelijke) werkhervatting is gerealiseerd die aansluit bij de functionele mogelijkheden van de werknemer. Deze werkhervatting dient wel structureel te zijn, waardoor het aannemelijk is dat de werknemer het werk langere tijd zal kunnen verrichten.²² Als de werknemer het werk heeft hervat tegen een loonwaarde van tenminste 65 % van het loon vóór de ziekte oordeelt het UWV het resultaat eveneens als "bevredigend". Indien het resultaat echter als onvoldoende wordt beoordeeld en de werkgever hiervoor geen deugdelijke grond of reden heeft dan kan het UWV de werkgever verplichten tot het doorbetalen van het loon voor de duur van nog maximaal 52 weken.²³ De loondoorbetalingsplicht kan hierdoor oplopen tot maximaal 3 jaar.

2.4 Vangnetter versus werknemer

De re-integratieverplichtingen die de zieke vangnetter en de zieke werknemer hebben, verschillen niet van elkaar. De uitvoering van de arborol staat beschreven in de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar (voor vangnetters zonder werkgever) waarbij nagenoeg geen verschil zit in de procedure. Zowel de werkgever als het UWV moet binnen een bepaalde termijn een probleemanalyse en een plan van aanpak opstellen. Beide moeten op dezelfde momenten de afspraken te evalueren en indien nodig het plan van aanpak bijstellen. De casemanager van de zieke vangnetter stelt net als de werkgever een re-integratieverslag op rond de 84^e week.²⁴ De beoordeling van de re-integratie inspanningen worden net als bij werknemers met een werkgever verricht door het UWV. De afdeling WIA-claim en ZW-arbo hebben in dat kader een leercirkel opgesteld. Op het moment dat de claimafdeling oordeelt dat de afdeling ZW-arbo onvoldoende re-integratie inspanningen heeft verricht vindt er een gemotiveerde terugkoppeling plaats in die specifieke gevallen. Het is echter niet mogelijk om het UWV een sanctie op te leggen zoals dat wel kan bij werknemers met een werkgever.

Er zijn ook andere verschillen zoals het wettelijk kader. De wettelijke basis voor de re-integratieverplichtingen ligt voor de zieke werknemer in het BW en voor de zieke vangnetter in de ZW. Wel vereist het niet hebben van een werkgever meer inspanningen om te kunnen voldoen aan de re-integratieverplichtingen door het UWV.

Onderscheid tussen zieke vangnetter en werknemer blijkt ook uit de maatstaf ten aanzien van arbeidsongeschikt zijn ten gevolge van ziekte en of gebrek voor het verrichten van de eigen arbeid of de bedongen arbeid. De zieke vangnetter is verplicht om eerder passende

22 Beleidsregels Beoordelingskader Poortwachter, Hoofdstuk 3 Uitgangspunten beoordeling, pag. 6.

23 Zie art. 7:629 lid 11 BW j.o. art. 25 lid 9 Wet WIA.

24 Zie art. 7 Regeling Procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters zonder werkgever.

arbeid te aanvaarden dan de zieke werknemer die primair re-integreert in de bedongen arbeid in al dan niet aangepaste vorm bij dezelfde werkgever waar hij ziek is geworden. De zieke vangnetter dient daarentegen al na 6 maanden concessies te doen ten aanzien van het accepteren van werk. De rechtvaardiging hiervoor krijgt vorm met het gegeven dat veel zieke vangnetters zijn aangewezen op wisselende arbeid en werkpatronen waardoor de feitelijke laatst verrichte arbeid niet altijd te duiden is.²⁵

Een ander verschil zit in het feit dat de werkgever heeft de mogelijkheid om het loon in te houden indien de zieke werknemer onvoldoende inspanningen verricht of niet meewerkt aan zijn re-integratie.²⁶ Het UWV kan bij niet of onvoldoende meewerken aan de re-integratieverplichtingen alleen een maatregel van 100% opleggen als de zieke vangnetter de wachtgeldfondsen benadeeld.²⁷

Maar ook tussen de vangnetters bestaan verschillen. Uit de doelgroepanalyse van de vangnetters²⁸ blijkt bijvoorbeeld dat zieke werklozen en zieke einddienstverbanders vaak de hele wachttijd volmaken. Dit in tegenstelling tot zieke uitzendkrachten die regelmatig en veelvuldig korte periodes verzuimen.²⁹ Uit deze analyse blijkt dat voor beide groepen vangnetters een andere aanpak vereist is ten aanzien van de re-integratie en het hervatten van werk.

25 Kamerstukken II 2005-2006 30 510, nr. 1, pag. 3.

26 Zie art. 7:629 lid 3 BW.

27 Zie art. 45 ZW.

28 Kamerstukken II 2011- 2012 33241, nr. 1, pag. 18.

29 Dit blijkt uit de cijfers van de UWV Jaarverslagen over de periode van 2006 t/m 2011.

3. Voorgenomen wijzigingen

In dit hoofdstuk wordt het wetsontwerp van de modernisering van de ZW behandeld dat in opdracht van minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is opgesteld. Aanleiding voor het wetsvoorstel is dat eerdere wetswijzigingen weinig effect hebben gehad op het terugdringen van ziekteverzuim en de instroom in de Wet WIA door vangnetters.³⁰ Het doel van het wetsvoorstel komt in de eerste paragraaf aan bod. Hierna volgt het pakket maatregelen dat gericht is op de drie partijen die het meest betrokken zijn bij de wijzigingen: vangnetters, werkgevers en UWV.

3.1 Het doel van het wetsvoorstel

Het doel van deze wetswijziging is de ZW activerender te maken door het aanscherpen van het ziektecriterium en de re-integratieverplichtingen in de ZW. Gestimuleerd door de wetswijziging zullen vangnetters sneller het werk hervatten waardoor het ziekteverzuim zal verminderen, zo is de gedachte.³¹ In december 2011 heeft de Ministerraad ingestemd met een voorstel voor de aanscherping van de ZW dat verder wordt aangeduid als de Wet Bezava.³² Het wetsvoorstel wordt hieronder puntsgewijs toegelicht.

3.2 De groep vangnetters

Deze paragraaf handelt over de voorgenomen maatregelen die betrekking hebben op een bepaald deel van de vangnetters en de achterliggende gedachte van deze maatregelen. De maatregelen gelden impliciet voor de vangnetters zonder werkgever (zieke uitzendkrachten en werklozen) en de zieke werknemers van wie het tijdelijk dienstverband is beëindigd.³³

3.2.1 Het ziektecriterium

Het nieuwe ziektecriterium sluit aan bij het arbeidsongeschiktheids criterium van de Wet WIA. In de Wet WIA geldt dat alle algemeen geaccepteerde arbeid die de zieke werknemer gemeten naar zijn krachten en bekwaamheden kan uitvoeren, als passend beschouwd wordt.³⁴ Door het nieuwe ziektecriterium wordt de inkomensbescherming niet meer centraal gesteld en wordt de vangnetter meer geactiveerd het werk te hervatten. Na het eerste ziektejaar geldt niet meer het laatstelijk verrichte werk van de vangnetter als maatstaf maar de algemeen geaccepteerde arbeid. Daartoe zal er een geneeskundig en arbeidsdeskundig

30 Kamerstukken II 2011- 2012 33241, nr. 1, pag. 18.

31 Kamerstukken II 2011- 2012 33241, nr. 1, pag. 16.

32 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1.

33 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 16.

34 Zie art. 6 lid 3 Wet WIA.

onderzoek plaatsvinden.³⁵ Indien blijkt dat de zieke vangnetter niet in staat is om met arbeid tenminste 65 % van het laatstgenoten loon te verdienen dan behoudt hij/zij recht op een ZW-uitkering tot een jaar. Ten opzichte van de huidige regeling is dit een behoorlijke verandering. Ten eerste behoudt de zieke vangnetter nu het recht op ZW-uitkering behoudt voor de duur van maximaal 2 jaar en ten tweede vindt de beoordeling nu pas plaats na twee jaar ziekte.³⁶ De beoordeling van de mate van arbeidsgeschiktheid in de ZW staat dan ook los van de feitelijke inkomsten, die de zieke vangnetter verwerft uit arbeid. De vangnetter kan mogelijk na de beoordeling aanspraak maken op een WW- of WWB-uitkering indien hij niet aan het gestelde ziektecriterium voldoet.

Hierdoor ontstaat er een andere benadering voor de vangnetters dan voor de werknemers in vaste dienst, want de periode om te re-integreren wordt bekort met een jaar. Het verschil in beoordeling is als volgt beargumenteerd.³⁷ Een werknemer in tijdelijke dienst werkt vaak bij verschillende (uitzend)werkgevers in wisselende arbeid, waardoor de laatstelijk verrichte arbeid als maatstaf van "zijn arbeid" een momentopname is. Het is onwaarschijnlijk dat de vangnetter zal re-integreren in de laatstelijk verrichte arbeid, "zijn arbeid". De relatie met de werkgever is immers al verbroken. Het ligt dus niet voor de hand dat de beoordeling van arbeidsongeschiktheid van de vangnetter beperkt blijft tot het werk dat hij/zij tot dat moment heeft verricht. Voor de werknemer in vaste dienst die arbeidsongeschikt is ligt dit anders. Zowel de re-integratie als de werkhervatting is dan immers in eerste instantie gericht op de terugkeer in bedongen arbeid. Indien de werknemer niet kan hervatten in de bedongen arbeid dan zal de re-integratie en werkhervatting gericht zijn op passende arbeid binnen het bedrijf. Pas als ook die niet beschikbaar is komt passend werk bij een ander bedrijf aan de orde.³⁸ De vangnetter heeft geen werkgever meer en heeft deze optie dus niet.

Met betrekking tot de invoering van het nieuwe ziektecriterium na één jaar ziekte zijn de volgende beweegredenen aangevoerd.³⁹

De termijn van één jaar sluit aan bij de huidige re-integratieverplichtingen krachtens de ZW. Na verloop van tijd zal de vangnetter strikter gehouden worden aan de verplichtingen en zal hij zich breder moeten opstellen ten opzichte van het verrichten van passend werk. Steeds meer werk wordt passend. Als tweede argument wordt aangevoerd dat de termijn van één jaar goed aansluit bij de eerstejaarsevaluatie die het UWV samen met de vangnetter verricht.

35 F.M., Noordam, S., Klosse, *Sociaalzekerheidsrecht*, Deventer, Kluwer 2010, pag., 180.

36 Het gaat om dezelfde beoordeling van arbeidsgeschiktheid als in de Wet WIA, ex art. 6 j.o. art. 5 Wet WIA.

37 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 23.

38 Krachtens art. 7:658a BW.

39 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 23.

De derde reden voor het verkorten van de maximale uitkeringsduur van de ZW tot één jaar is dat in het kader van gelijkheid de maximale duur van de ZW is verlengd naar twee jaar door de invoering van de Wvz.⁴⁰ De loondoorbetalingsplicht is in 2004 door de Wvz verlengd naar twee jaar waardoor het stimulerende effect op de re-integratie-inspanningen van de werkgever werd vergroot. Het gevolg is dat er een minder streng ziekte criterium voor vangnetters tijdens het tweede ziektejaar geldt. Het wetsvoorstel trekt dit verschil recht.

3.2.2 De Arbeidsverledeneis

De duur van het recht op WW-uitkering wordt bepaald door het arbeidsverleden. Werkloze werknemers ontvangen eerst 75% en dan 70% van het laatstgenoten loon en afhankelijk van het (feitelijke en fictieve) arbeidsverleden wordt de duur van de uitkering bepaald.⁴¹ In de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) heeft de gedeeltelijk arbeidsgeschikte recht op een loongerelateerde uitkering voor een bepaalde periode. Deze periode is gebaseerd op het arbeidsverleden. De loongerelateerde WGA-uitkering kan worden opgevolgd door een vervolguutkering die eveneens gebaseerd is op het wettelijk minimumloon (WML) als de uitkeringsgerechtigde niet aan de gestelde inkomenseis voldoet. De ZW is enige sociale verzekering waarbij de uitkeringsgerechtigde een loongerelateerde uitkering ontvangt gedurende de maximale uitkeringsduur (2 jaar).

In de ZW zal dezelfde methodiek worden toegepast als in de WGA. Door het koppelen van een arbeidsverledeneis aan de hoogte en duur van de ZW-uitkering zal dit ervoor zorgen dat werknemers die werkzaam zijn op basis van flexibele contracten zich inspannen om het werk te hervatten, zo is de gedachte.⁴² Tevens zal deze systematiek zorgen voor een balans tussen de duur van het arbeidsverleden en de prestaties waarop aanspraak wordt gemaakt. De uitkeringsgerechtigde krijgt afhankelijk van het arbeidsverleden een loongerelateerde uitkering en deze zal daarna worden teruggebracht tot 70% van het WML. De maximale uitkeringsduur van de ZW blijft 2 jaar mits de vangnetter voldoet aan het gestelde ziekte criterium.⁴³

Een andere maatregel die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel is dat de ziekteoorzaak niet langer bepalend is voor de hoogte van de ziekte wetuitkering. Deze maatregel geldt voor alle vangnetters zonder werkgever en voor de vangnetters wier tijdelijke dienstverband is

40 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 23.

41 Het arbeidsverleden wordt op dezelfde wijze berekend als in de Werkloosheidswet (WW) en in de Wet WIA, krachtens art. 42 WW en art. 59 Wet WIA.

42 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 25.

43 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 25.

beëindigd tijdens ziekte.⁴⁴ Hierdoor vervalt de rechtsongelijkheid die er nu is bij vangnetters zonder werkgevers die ten gevolge van zwangerschap, bevalling of orgaandonatie arbeidsongeschikt zijn. Deze vangnetters ontvangen nu een uitkering welke gebaseerd is op 100% van het laatstgenoten loon.⁴⁵ De hoogte van de ZW-uitkering is gerechtvaardigd vanwege de ziekteoorzaak ten opzichte van de zieke vangnetter en te verklaren.

3.2.3 Snellere werkhervatting

Het doel van de volgende maatregel is dat de zieke vangnetter inspanningen verricht die gericht zijn op herstel en werkhervatting. Door het aanscherpen van de re-integratieverplichtingen zal de zieke vangnetter meer in beweging komen en moet deze zich actiever opstellen. De huidige re-integratieverplichting in de ZW gaat niet zover. Met deze maatregel zullen de re-integratieverplichtingen van ZW net zo strikt zijn als in de Wet WIA.⁴⁶ Het niet naleven van de verplichtingen kan gevolgen hebben voor de uitkering van de zieke vangnetter. De opgelegde maatregelen kunnen leiden tot procentuele korting op de uitkering of een geheel blijvende weigering van de uitkering.⁴⁷ Hierbij is van belang dat het handhavings- en sanctiebeleid consequent wordt uitgevoerd door UWV.⁴⁸

3.3. Werkgevers

Het doel van de financiële prikkels voor werkgevers in het wetvoorstel is naar aanleiding van het succes van het verminderde langdurige ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid voor vaste werknemers om eenzelfde regeling te treffen voor de flexwerkers en uitzendkrachten. De overheid is de mening toegedaan dat van de werkgever meer inspanningen en grotere verantwoordelijkheid verlangd kan worden bij het begeleiden van de zieke werknemer naarmate het arbeidscontract langer bestaat.⁴⁹

De uitzendbureaus dienen meer aan preventie zoals de arbeidsomstandigheden en personeelsbeleid te doen, zoals beheersing van kort- en langdurend ziekteverzuim, re-integratie mogelijk maken in het eigen bedrijf of ander bedrijf en het investeren in duurzame inzetbaarheid. Hiermee kan het ziekteverzuim worden teruggedrongen en voorkomen worden dat uitzendkrachten langdurig ziek blijven. Ook het afsluiten van convenanten met het UWV is een doeltreffende manier om het langdurig ziekteverzuim te reduceren en vangnetters werkplekken aan te bieden. Dit levert een win-winsituatie voor alle partijen op.

44 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 26.

45 Krachtens art. 29 lid 2 sub e j.o. lid 8 en art. 29 lid 2 sub f j.o. art. 29a ZW.

46 Krachtens art. 29 en art. 30 Wet WIA.

47 Krachtens art. 5, 6 en 7 van het Maatregelenbesluit.

48 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 28.

49 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 29.

Om uitzendwerkgevers te stimuleren zieke uitzendwerknemers te re-integreren wordt in eerste instantie voorgesteld een loondoorbetalingsplicht in te voeren van twee weken.⁵⁰ Zodra de uitzendkracht die werkzaam is op basis van een uitzendcontract zich ziek meldt eindigt de arbeidsovereenkomst conform het uitzendbeding. De uitzendbureaus brengen op de arbeidsmarkt vraag en aanbod bij elkaar dankzij het brede netwerk van werkgevers waarover zij beschikken. Via uitzendwerk krijgen kwetsbare groepen de kans om te participeren waardoor uitzendbureaus een commerciële en maatschappelijke functie hebben. Het UWV en de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) hebben de intentie uitgesproken om een convenant af te sluiten waarin beide partijen afspraken maken om de mogelijkheden tot het hervatten van werk door zieke vangnetters beter te gaan benutten.

Een andere maatregel is dat werkgevers worden geconfronteerd met een verhoogde premieafdracht indien werknemers met een tijdelijk contract aanspraak maken op een ZW- of WIA-uitkering. De lasten van uitkeringen van de vangnetters worden immers doorberekend aan de werkgevers. De individuele premiedifferentiatie voor grote werkgevers zal worden ingevoerd voor alle ZW-lasten en kleine werkgevers kunnen ook kiezen voor het eigen-risicodragerschap. Hier geldt hetzelfde principe als voor de WGA-lasten, namelijk dat de hoogte van de premieafdracht is gerelateerd aan de instroom van de zieke werknemers in de ZW en Wet WIA. Het doel van de invoering van premiedifferentiatie is het bevorderen van de betrokkenheid van de werkgevers in de uitzendbranche en bij tijdelijke dienstverbanden.⁵¹

3.4 UWV

De volgende maatregelen hebben tot doel de kansen op snellere werkhervatting door vangnetters te vergroten. Werkhervatting zal in veel gevallen plaatsvinden bij een andere werkgever en het re-integreren is zodoende niet zo gemakkelijk. Het UWV krijgt de mogelijkheid om afspraken met werkgevers te maken, zoals dat nu al gebeurt met de groep jonggehandicapten met recht op arbeidsondersteuning krachtens de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong). Het UWV kan direct met preferente werkgevers afspraken maken over de re-integratie en bemiddeling van vangnetters door middel van bijvoorbeeld het afsluiten van een convenant. De afspraken betreffen niet alleen het invullen van concrete en onmiddellijk beschikbare vacatures maar ook het continueren van relaties waarbij mogelijkheden van het tewerkstellen van vangnetters voorop staat. Dit sluit aan bij de acties van de sociale partners waarin de positie van de flexwerker centraal staat.⁵²

50 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 30.

51 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 30.

52 Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 27.

Het UWV voert de arborol uit voor de vangnetters en kan re-integratie instrumenten inzetten, zoals kortdurende interventies, re-integratietrajecten en werkplekaanpassingen of -voorzieningen. Het instrument proefplaatsing past in het huidige beleid en is bij werkgevers een gemakkelijk in te zetten instrument waarvan de werkgever meteen voordeel heeft. De werkgever kan een werknemer bij proefplaatsing namelijk met behoud van uitkering laten werken waardoor hij in die periode kan beoordelen of de werknemer geschikt is voor de aangeboden arbeid. Als voorwaarde voor het instemmen met de proefplaatsing door het UWV dient de werkgever vooraf een intentieverklaring af te geven. Hiermee verplicht de werkgever zich om de vangnetter na de proefplaatsing in dienst te nemen mits de werknemer geschikt is en het werk voor de werknemer passend is. De proefplaatsing is nu gemaximeerd tot 3 maanden. Soms is die periode te kort om een juiste beoordeling te vormen over de geschiktheid van de kandidaat vanwege beperkingen of onstabieleit. Verruiming van deze periode tot maximaal 6 maanden kan in een aantal gevallen een oplossing bieden.⁵³

In het kader van het IWI-rapport "Dienstverlening op maat" heeft het UWV een verbeterplan opgesteld om de huidige dienstverlening van de zieke vangnetter te wijzigen. Het belang van het plan van aanpak "Verbetering ZW-arborol" wordt benadrukt in de Memorie van Toelichting bij de Wet Bezava. Hiermee wil het UWV de begeleiding van de zieke vangnetter verbeteren. De focus ligt op de regierol van de re-integratiebegeleider, demedicalisering, risicoselectie en participatie.⁵⁴ In de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar voor vangnetters staat het proces beschreven dat het UWV dient te volgen bij de begeleiding van de zieke vangnetters. Hiermee wordt met behulp van herijkingsmomenten, de opgestelde probleemanalyse en het plan van aanpak de begeleiding van de zieke vangnetter bewaakt en gemonitord.

⁵³ Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 27.

⁵⁴ Kamerstukken II 2011-2012 33241, nr. 1, pag. 16.

4. Het advies van de Raad van State

Het wetsvoorstel Wet Bezava inclusief de Memorie van Toelichting is op 27 december 2011 aan de Afdeling advisering (hierna te noemen Afdeling) van de Raad van State (RvS) voorgelegd.⁵⁵ De eerste paragraaf gaat in op het advies en de opmerkingen van de Afdeling. In de tweede paragraaf komt de brief van de Stichting van de Arbeid aan bod.

4.1 Het advies van de RvS

De Afdeling heeft in maart 2012 een advies met betrekking tot het wetsontwerp Wet Bezava uitgebracht. De Afdeling start met een aantal opmerkingen en gaat vervolgens in op de voorgenomen maatregelen. Deze maatregelen zijn verdeeld in twee groepen: maatregelen voor de vangnetter en maatregelen voor de werkgever.

4.1.1 Opmerkingen

De Afdeling merkt op dat er voldoende redenen zijn om maatregelen te nemen om het langdurig ziekteverzuim terug te dringen en de hoge instroom in de Wet WIA door vangnetters te beperken. De Afdeling twijfelt echter aan de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen vanwege de bijzondere kenmerken van de groep vangnetters en merkt op dat de intensieve begeleiding door het UWV meer resultaat zal opleveren waardoor het wetsvoorstel Wet Bezava moet worden heroverwogen.⁵⁶

4.1.2 Probleemanalyse

Uit de probleemanalyse blijkt dat het aantal uitzendkrachten op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren is gestegen maar de instroom van uitzendkrachten in de Wet WIA is echter gelijk gebleven. Het ziekteverzuim en de instroom van uitzendkrachten in de Wet WIA is dus gedaald. Dit blijkt in onvoldoende mate uit de Memorie van Toelichting van de Wet Bezava waardoor geadviseerd wordt om de toelichting op dat punt aan te vullen en in te zoomen op de oorzaken van de relatieve daling van het ziekteverzuim door uitzendkrachten en de toegenomen instroom in de Wet WIA door andere vangnetters.⁵⁷

4.1.3 Doelgroepanalyse

Aan de verschillen tussen de groep vangnetters en de (zieke) werknemers met een werkgever wordt ook enige aandacht besteed. Het gaat hier om de afwijkende kenmerken van de vangnetters. Voor een deel zorgen deze afwijkende kenmerken voor een lager

⁵⁵ RvS, advies No. W12.11.0537/III, 7 maart 2012.

⁵⁶ Raad van State, advies No. W12.11.0276/III, 7 maart 2012, pag.3.

⁵⁷ RvS, advies No. W12.11.0537/III, 7 maart 2012, pag. 2 .

ziekterisico, voor een deel veroorzaken zij een hoger uitvalrisico. Uit het rapport "Nederland is niet ziek meer" blijkt bijvoorbeeld dat het hebben van een kwetsbare arbeidsmarktpositie samen met een relatieve slechte gezondheid de gemiddelde vangnetter extra gevoelig maakt voor uitkeringsafhankelijkheid in vergelijking met de werknemer in vaste dienst.⁵⁸ Het gaat om personen met een sociaal-economische zwakkere positie in combinatie met een slechte gezondheid, en vaak allochtoon zijn en laagopgeleid. Zij hebben veelal te maken met verzwarende omstandigheden. Voorbeelden van verzwarende omstandigheden zijn: lange werkloosheid bij oudere werknemers, enkelvoudige of meervoudige psychosociale problematiek, en draaideursituaties. De medische problematiek en de functionele beperkingen van de vangnetter zijn niet ernstiger dan die van werknemers met een werkgever. Het onderscheid ligt vooral in de bijkomende verzwarende problematiek en een negatieve gezondheidsbeleving.

Het tweede onderscheid is het ontbreken van een vaste werkgever bij vangnetters. Het merendeel van de vangnetters is in principe re-integreerbaar, weliswaar met een kleinere kans op succes dan bij een zieke werknemer met werkgever. De zieke werknemer met een werkgever gaan veelal weer aan het werk bij de eigen werkgever. Het gemis van een werkgever die passend werk biedt compliceert het herstel en de re-integratie voor de vangnetter.

Werkgevers hebben een belangrijke rol gehad in de terugdringing van de instroom van zieke werknemers in de Wet WIA. Het verlengen van de loondoorbetalingsplicht tot twee jaar en de invoering van premiedifferentiatie heeft er toe geleid dat de werkgevers het ziekteverzuim en hun rol als casemanager adequaat oppakken. Bij de vangnetter is dat niet het geval omdat de werkgever ontbreekt.

4.1.4 De arborol van het UWV

Zieke vangnetters worden begeleid door medewerkers van de afdeling ZW van het UWV. In het verbeterplan van UWV⁵⁹ heeft de re-integratiebegeleider de regierol en op basis van adviesconsulten van de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige bepaalt deze wat er moet gebeuren. Intensieve begeleiding is de weg die het UWV moet bewandelen om het herstel en de re-integratie van de vangnetter tot een succes te maken. Een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan tot gevolg hebben dat de werkzoekenden minder snel werk vindt en daardoor langer uitkeringsafhankelijk blijft.⁶⁰

58 APE/AStri, "Nederland is niet ziek meer", 2010, pag. 32.

59 UWV, *Plan van aanpak verbetering ZW-arborol*, 2010, pag.7.

60 Raad van State, advies No. W12.11.0276/III, 7 maart 2012, pag.5.

4.1.5 De gevolgen voor de vangnetter

De voorgestelde activering van de vangnetter door de aangescherpte voorwaarden van het ziekte criterium in het tweede ziektejaar, de arbeidsverledeneis en de aangescherpte re-integratieverplichtingen hebben rechtstreeks invloed op de vangnetter.

Het aanscherpen van de voorwaarden van het ziekte criterium heeft tot gevolg dat voor de vangnetter al na een jaar het WIA-criterium geldt, waardoor zij geen recht meer hebben op ziekgeld indien zij tenminste 65% van het laatstverdiende loon kunnen verdienen.⁶¹ Hierbij wordt niet langer uitgegaan van het verrichten van eigen werk doch van algemeen geaccepteerde arbeid. Dit geldt voor de werknemer in vaste dienst pas na twee jaar ziekte.

Door het introduceren van de arbeidsverledeneis daalt het inkomen van de vangnetter na verloop van tijd tot 70% van het WML. Dit is lager dan het inkomen van de werknemer in vaste dienst.⁶² Jongere werknemers met een kort arbeidsverleden worden vooral getroffen door de tweede maatregel. Het koppelen van het arbeidsverleden aan de ZW-uitkering kan leiden tot aanzienlijke inkomensschommelingen voor de vangnetter, die niet goed te beargumenteren zijn. De vangnetter ontvangt minimaal de eerste 3 maanden een loongerelateerde uitkering daarna kan hij aanspraak maken op een lagere vervolguutkering. Vervolgens zal de vangnetter na het doorlopen van 2 jaar ziekte weer een loongerelateerde WGA-uitkering krijgen gedurende minimaal 3 maanden en dan terugvallen in een vervolguutkering. Dit onderscheid dient gemotiveerd en/of aangepast te worden, zo luidt het advies van de RvS.

De aangescherpte sollicitatie- en re-integratieverplichtingen⁶³ zullen bijdragen aan de activering van de vangnetter en leggen de lat hoger voor de vangnetter in vergelijking met de verplichtingen van de werknemer in vaste dienst.⁶⁴ De vangnetter heeft een grotere eigen verantwoordelijkheid om het werk weer te hervatten dan de werknemer in vaste dienst. Het ziekteverzuim van de werknemers met een werkgever is teruggedrongen door de werkgever hiervoor verantwoordelijkheid te maken waardoor nu de vraag rijst of de voorgenomen maatregelen de zieke vangnetter voldoende zullen prikkelen. Deze maatregelen verdienen verdere onderbouwing omdat deze prikkels voor de vangnetter weinig effect zullen hebben. Het wetsvoorstel zal leiden tot een verslechtering van de positie van uitzendkrachten ten opzichte van werknemers met een vast dienstverband. Is het aanvaardbaar dat de

61 Zie art. 19ab j.o. art. 19aa van Wetsvoorstel W12.11.076 III.

62 Zie art. 29 e en art. 29f van Wetsvoorstel W12.11.076 III.

63 Krachtens art. 29g en art. 30 van Wetsvoorstel W12.11.076 III.

64 Krachtens art. 7:660a BW.

verschillen tussen deze groepen werknemers wordt vergroot? Daarnaast wordt steeds meer flexibiliteit geëist van de werknemer en moet de arbeidsmarkt snel inspelen op nieuwe ontwikkelingen. In dat opzicht is het aanscherpen van deze verschillen onwenselijk.

4.1.6 De gevolgen voor de werkgever

De uitzendwerkgever zal ter voorkoming van ziekteverzuim financieel geprikkeld worden door de invoering van een loondoorbetalingsplicht van twee weken voor uitzendbureaus bij zieke uitzendkrachten⁶⁵ en een premiedifferentiatie voor de ZW-lasten.⁶⁶

Het doel van de loondoorbetalingplicht is een financiële prikkel voor de uitzendwerkgever waardoor het kortdurend verzuim van uitzendkrachten wordt gereduceerd. In welke relatie het doel, terugdringen van langdurig ziekteverzuim, staat tot de loondoorbetalingsverplichting van twee weken voor de zieke uitzendkracht is onduidelijk. Het arbeidscontract met de uitzendwerknemer eindigt op de eerste ziektedag. Dan is de werknemer niet meer in dienst.

Het kortdurend ziekteverzuim is nu lager dan ooit waardoor betwijfeld wordt of er op dat punt nog enige winst te behalen is. De loondoorbetalingsplicht kan leiden tot een behoorlijke stijging van de uitkeringslasten door het ontbreken van een schaalvoordeel die dé succesfactor blijkt te zijn bij het terugdringen van het kortdurend ziekteverzuim.⁶⁷ Het schaalvoordeel vloeit voort uit de lage premies die uitzendwerkgevers moeten afdragen ten behoeve van de ZW. Door het ontbreken van de noodzakelijkheid en de effectiviteit rijzen de nodige twijfels over de voorgestelde verplichting.

De loondoorbetalingsplicht van de uitzendbureaus kan leiden tot een ongewenst neveneffect, namelijk het vermijden van risico's. Het is niet uitgesloten dat uitzendbureaus terughoudend worden in het aannemen van uitzendkrachten met een hoger risico op ziekteverzuim. Met als gevolg dat werkzoekenden met een hoger risico op ziekteverzuim lastiger aan een tijdelijke baan kunnen komen. Deze werkzoekenden kunnen nu al moeilijk een baan krijgen.⁶⁸ Een andere maatregel is de bestaande premiedifferentiatie voor de WGA ook toe te passen op werknemers die instromen in de WGA en waarvan het dienstverband is geëindigd tijdens ziekte. Het UWV voert de arborol uit in plaats van de werkgever waardoor de werkgever afhankelijk is van het UWV en de wijze waarop het UWV die arborol vervult. Door

65 Krachtens art. 7:691 BW van Wetsvoorstel W12.11.076 III.

66 Krachtens art. 38 Wfsv e.v. van Wetsvoorstel W12.11.076 III.

67 Blijkt uit de brief van waarnemend voorzitter van de Raad van Bestuur UWV d.d. 19 oktober 2011, kenmerk SBK/ 83810, pagina 5.

68 Dit blijkt uit het SEO economisch onderzoek "Effecten van invoering loondoorbetaling bij ziekte door Uitzendbureaus" van maart 2012 welke in opdracht van de ABU is uitgevoerd.

onvoldoende inzet van het UWV stroomt de vangnetter in de Wet WIA en krijgt de werkgever de rekening gepresenteerd. Gezien de beperkte uitvoering van de ZW-arborol is de kans hierop groot.

4.2. Het advies Stichting van de Arbeid

De Stichting van de Arbeid (STAR) heeft minister Kamp van SZW middels het schrijven van 7 december 2011 geïnformeerd dat bij de sociale partners voor het wetsvoorstel, Wet Bezava, geen draagvlak is.⁶⁹ Uit het wetsvoorstel blijkt niet dat deze maatregelen, voor werkgevers en werknemers noodzakelijk en/of effectief zullen zijn en bijzonder complex zijn. De effecten van de maatregelen op de werkgelegenheid, kansen op werkherstellingen voor vangnetters en het verminderen van de instroom in de ZW en de Wet WIA zijn onvoldoende helder.

Vervolgens attendeert de STAR de minister SZW door middel van de brief van 22 mei 2012⁷⁰ op het advies van de RvS d.d. 7 maart 2012 en benadrukt dat de voorgestelde maatregelen van de Wet Bezava niet gedragen worden door de sociale partners. Tevens kan zij zich verenigen met de volgende uitspraken van de RvS:

- Er is sprake van een relatief dalende trend van ziekteverzuim en instroom in de Wet WIA afgezet tegen het stijgende aantal flexwerkers;
- Twijfel aan de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen vanwege de bijzondere karakteristieken van de vangnetters;
- De effectiviteit van de financiële prikkels voor werkgevers wordt betwijfeld doordat zij afhankelijk zijn van de wijze waarop het UWV de arborol vervult.
- Vanwege de grotere afstand tot de arbeidsmarkt zal de intensieve begeleiding van vangnetters door het UWV effectiever zijn;
- De verslechtering van de positie van flexwerkers en uitzendwerknemers door het wijzigen van het ziekte criterium en de invoering van de arbeidsverledeneis;
- Het ongewenste verschil tussen werknemers met een vast en tijdelijk dienstverband;
- Aanzienlijke inkomensschommelingen door het hanteren van de WGA-systematiek in het tweede ziektejaar die niet goed te verklaren zijn.

Het omgaan met sociale zekerheid voor flexibele werknemers vereist de nodige belangstelling en betrokkenheid van de sociale partners. Hieruit blijkt dat het voorkomen van langdurig ziekteverzuim, het stimuleren van werkherstelling en de uiteindelijke reductie van de instroom in de Wet WIA belangrijk is voor elke betrokken partij.

69 Brief STAR d.d. 7 december 2011, *Modernisering Ziektewet*.

70 Brief STAR d.d. 22 mei 2012, *Wetsvoorstel Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters*.

5. De gevolgen

De regering wil de instroom in de Wet WIA door zieke vangnetters beperken door middel van onderhavige wetswijziging, de Wet Bezava. Aangenomen wordt dat de drie partijen die bij de realisatie van het beperken van de instroom het meest betrokken zullen worden hierdoor gedwongen hun verantwoordelijkheid te nemen. De drie partijen zijn de zieke vangnetter, de ex-werkgever en het UWV. In dit hoofdstuk wordt uitvoerig ingegaan op de gevolgen voor de betrokken partijen indien de Wet Bezava wordt doorgevoerd. In de eerste paragraaf zullen de gevolgen voor de zieke vangnetter worden besproken, waarna de gevolgen voor de voormalige werkgever aan bod komen en tot slot zullen de gevolgen voor het UWV besproken worden.

5.1 De gevolgen voor de zieke vangnetter

5.1.1 De doelgroepanalyse

De groep vangnetters bestaat uit verschillende groepen en de Wet Bezava is alleen gericht op vangnetters zonder werkgever, te weten de zieke werkloze, de einddienstverbander en de zieke uitzendkracht. Uit de doelgroepanalyse blijkt dat de einddienstverbanders en uitzendkrachten vaak jong zijn met een kort arbeidsverleden en de zieke werklozen vaak ouder zijn met een scala aan klachten. De uitzendkrachten zijn vaak positiever ingesteld terwijl de zieke werklozen al langer zonder werk is en zijn arbeidsperspectief somber inziет.⁷¹

In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende groepen. Uit de cijfers van het rapport WIA-evaluatie blijkt dat het merendeel van de WIA-aanvragen en -toekenningen bestaat uit zieke werklozen en einddienstverbanders en slechts een klein deel uit zieke uitzendkrachten.⁷² Het zijn vooral de jonge werknemers die aan het begin staan van hun arbeidsleven en werknemers die bewust kiezen om in dienst te treden bij uitzendwerkgevers. De zieke uitzendkrachten gaan vaak weer aan het werk bij dezelfde uitzendwerkgever bij wie zij destijds ziek zijn geworden. De positie van de uitzendkrachten wordt op de arbeidsmarkt verder verslechterd door de Wet Bezava. Het gevolg van de verslechterde arbeidsmarktpositie is dat steeds minder werknemers willen werken voor uitzendwerkgevers.

5.1.2 Het nieuwe ziektecriterium

Het nieuwe ziektecriterium heeft een activerende werking voor de vangnetter. Van de vangnetter wordt verlangd dat hij/zij zich breder opstelt en meer concessies doet ten aanzien

⁷¹ APE/AStri, "Profilering langdurig zieke vangnetters", 2011, pag. 43.

⁷² AStri, *Onderzoek WIA Evaluatie*, 2011, pag. 55.

van het accepteren van passend werk. De periode waarin de zieke vangnetter mag zoeken naar werk op zijn niveau mag niet te lang zijn.⁷³ De zieke vangnetter dient na een jaar algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden conform de re-integratieverplichtingen van art. 30 ZW. Het begrip passende arbeid komt uit de WW⁷⁴ en is ingevoerd met de Wet bevordering van de activering van personen die aanspraak maken op een uitkering op grond van de ZW. Het voorstel verliest zijn betekenis omdat het merendeel van de vangnetters laagopgeleid is en de gevolgen vooral de hogeropgeleiden treft.

Door het nieuwe ziekte criterium zal de zieke vangnetter indien hij/zij met algemeen geaccepteerde arbeid minimaal 65% van het laatstverdiende loon kan verdienen na één jaar geen recht meer hebben op een ZW-uitkering. Dit onderscheid dat door de Wet Bezava wordt veroorzaakt tussen werknemers met een vast dienstverband en zieke vangnetters leidt tot rechtsongelijkheid in de beoordeling van het begrip ongeschikt zijn voor het verrichten van de bedongen c.q. eigen arbeid. Bij het wetsvoorstel van de Wvz bleek dat het maken van verschil tussen beide groepen onwenselijk was en niet rechtvaardig.⁷⁵ Daarop lijkt men nu weer terug te willen komen.

Problematisch is verder dat de zieke vangnetter vaak al een afstand tot de arbeidsmarkt heeft door zijn beperkingen en het niet kunnen verrichten van zijn eigen werk. De zieke vangnetter heeft in veel gevallen geen inzicht in zijn mogelijkheden en kansen. Hij is aangewezen op begeleiding van het UWV en heeft door het aangescherpte ziekte criterium waarschijnlijk na één jaar geen recht meer op ZW-uitkering. Heeft de vangnetter recht op een WW-uitkering dan zal hij/zij slechts begeleid worden via digitale dienstverlening door het WERKbedrijf.⁷⁶ De intensieve begeleiding van het UWV valt weg en het inzetten van een re-integratietraject of instrument is niet meer mogelijk.

Daarnaast kan een werkgever geen gebruik maken van dezelfde financiële voordelen als hij besluit om een zieke vangnetter in dienst te nemen in plaats van een werknemer die minder dan 35% WIA (hierna te noemen: 35-minner) is. Indien de 35-minner bij een nieuwe werkgever in loondienst gaat dan kan de werkgever gebruik maken van de no-riskpolis.⁷⁷ De werkgever ontvangt in dat geval ziekengeld van het UWV gedurende 5 jaar zodra de 35-minner zijn werk niet kan verrichten wegens ziekte.

73 Advies W12.11.0537/III, pag.7.

74 Richtlijn passende arbeid 2008.

75 Kamerstukken II 2003-2004, 29 231, pag.12.

76 Krachtens art. 32^e lid 1 Wet SUWI.

77 Krachtens art. 29b lid 1 sub c ZW.

Een ander voordeel is de premiekorting die een werkgever kan aanvragen voor bepaalde werknemers. Vanaf het moment dat de werkgever een 35-minner in dienst neemt hoeft hij minder premies voor deze werknemer af te dragen.⁷⁸

Het derde voordeel zijn de werkplekaanpassingen of voorzieningen die de 35-minner kan aanvragen bij het UWV.⁷⁹ De kosten van de aanpassingen of voorzieningen komen voor rekening van het UWV en niet voor de werkgever waardoor de 35-minner in staat wordt gesteld om zijn werk te blijven doen of te hervatten.

Al met al verslechtert de positie van de zieke vangnetter op de arbeidsmarkt. Dit heeft een effect op de arbeidsparticipatie en leidt tot langdurig ziekteverzuim en draaideurconstructies.

5.1.3 De arbeidsverledeneis

Het invoeren van een arbeidsverledeneis betekent een achteruitgang in inkomen voor de zieke vangnetter. Diegene die hierdoor met name worden getroffen zijn de zieke vangnetters met een kort arbeidsverleden zoals jongeren en herintreders. De jongere werknemers die aan het begin staan van hun arbeidsleven zijn vaak aangewezen op het aanbod van de uitzendbureaus. De zieke werklozen zijn daarentegen vaak ouder en hebben een lang arbeidsverleden. Het gevolg is dat de zieke werkloze in mindere mate getroffen zal worden door deze maatregel.

De gehanteerde systematiek van de arbeidsverledeneis komt overeen met de wijze waarop de duur van de loongerelateerde uitkering van de WGA wordt bepaald. Echter in de WGA valt de uitkeringsgerechtigde terug in een vervolguitkering na de loongerelateerde uitkering als hij niet voldoet aan de gestelde voorwaarden.⁸⁰ Met als gevolg dat het inkomen van de vangnetter schommelt op een voor hem onverklaarbare wijze.

5.1.3 Snellere werkhervatting

Aan de zieke vangnetter worden meer en striktere verplichtingen opgelegd door de aangescherpte re-integratieverplichtingen. De zieke vangnetter zal moeten werken aan zijn herstel en het hervatten van werk.

Bij het werken aan herstel moet de zieke vangnetter zich onder behandeling stellen bij instellingen en behandelaars uit de gezondheidszorg. De behandeling van de eerste

78 Krachtens art. 49 lid 4 Wfsv .

79 Krachtens art. 35 Wet WIA.

80 Krachtens art. 60 Wet WIA.

lijnszorg⁸¹ wordt in veel gevallen slechts gedeeltelijk vergoed door de zorgverzekeraar waardoor de zieke vangnetter zelf (gedeeltelijk) moet bijbetalen. Het gevolg van de financiële achteruitgang is dat de zieke vangnetter deze kosten vaak niet kan betalen. De zieke vangnetter ontvangt in eerste instantie een uitkering van 70% van het laatstgenoten loon en in tweede instantie slechts 70% van het WML.

De zieke vangnetter dient zich breder op te stellen en algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. De arbeid moet passen binnen het wettelijke kader dat wordt aangereikt door de Richtlijn passende arbeid 2008. Uit de doelgroepanalyse blijkt dat de zieke vangnetter vaak allochtoon en laagopgeleid is. Het gevolg is dat het aanbod van passend werk vrij summier is. Het aangeboden werk dat past bij de bekwaamheden van laagopgeleide en allochtone vangnetter is veelal fysiek zwaar werk waardoor het werk niet passend is bij hun krachten of wel de belastbaarheid.

De zieke vangnetter moet sneller het werk hervatten en kan daarbij gebruik maken van het re-integratie instrument, de proefplaatsing, waarvan de duur wordt verlengd tot maximaal 6 maanden. De zieke vangnetter kan door middel van de proefplaatsing met behoud van uitkering bij een werkgever gaan werken voor maximaal 6 maanden. Gevolg hiervan kan zijn dat een zieke vangnetter gaat werken met behoud van de ZW-uitkering die 70% van het WML bedraagt gedurende 6 maanden.

5.2 De gevolgen voor de werkgever

De loondoorbetalingsverplichting van twee weken voor de uitzendbureaus is van de baan, omdat het UWV en de ABU de intentie hebben uitgesproken om een convenant te sluiten. Met het convenant verbinden UWV en de uitzendbranche zich om voor de zieke vangnetter de mogelijkheden tot het hervatten van werk te benutten. De zieke uitzendkracht hervat bij het uitzendbureau waar deze laatstelijk werkzaam was. Het gevolg van de afschaffing van de loondoorbetalingsplicht zal zijn dat de uitzendwerkgever zich niet genoodzaakt voelt om meer te doen aan preventie en nazorg van zieke uitzendkrachten.

Het toepassen van de bestaande premiedifferentiatie voor de WGA leidt tot extra kosten voor de werkgever en afhankelijk van de sector kan de afdracht oplopen, indien de zieke vangnetter wier dienstverband al is beëindigd instroomt in de WGA. Werkgevers kunnen geen invloed uitoefenen op het langdurig ziekteverzuim en de instroom van de Wet WIA door vangnetters omdat zij de arborol niet uitvoeren. Gevolg is dat met name de

⁸¹ Met eerste lijnszorg wordt bedoeld de zorg waarop de zieke vangnetter aanspraak kan maken via de zorgverzekering die hij heeft afgesloten met de zorgverzekeraar vanuit de verplichte Zvw en AWBZ.

uitzendwerkgevers geconfronteerd worden met hogere kosten in verband met de premieafdracht.

De invoering van de premieafdracht voor deze werkgever heeft nog een negatief effect. Het zal een uitzendwerkgever ervan weerhouden om mensen met een verhoogd ziekterisico een kans te bieden op de arbeidsmarkt.

5.3 De gevolgen voor het UWV

In welk opzicht het UWV door de Wet Bezava meer aangesproken wordt op het nemen van zijn verantwoordelijkheden is mij niet duidelijk geworden. De arborol van het UWV wijzigt niet door de Wet Bezava. Alleen heeft het UWV in veel gevallen slechts één jaar de tijd om de arborol uit te voeren. Zowel het IWI als de Afdeling verwacht meer effect van de intensieve begeleiding van de zieke vangnetter door het UWV. Het UWV is gestart met het verbeteren van de dienstverlening voor de zieke vangnetter door de uitvoering van het "Plan van aanpak Verbetering ZW-arbo". Dit wordt nu doorkruist.

Door de invoering van de Wet Bezava ontstaat er een verschil in de wachttijd voor de Wet WIA doordat het recht op ZW eindigt na één jaar voor de zieke vangnetter die in staat is 65% of meer te verdienen van zijn maatmanloon. Dit verschil kan tot uitvoeringsproblemen leiden. Neem bijvoorbeeld: een tijdelijke werknemer wier dienstverband eindigt en al 64 weken ziek is. Dient het UWV bij einde dienstverband te beoordelen of de zieke vangnetter dan in staat is om tenminste 65% van zijn maatmanloon te verdienen? Of dient de beoordeling al plaats te vinden na één jaar als de zieke vangnetter nog in dienst is?

Op basis van alleen de psychosociale problematiek bestaat geen recht op een ZW-uitkering, maar de combinatie van beperkingen en de psychosociale en/of slechte arbeidsmarktpositie zorgt ervoor dat de zieke vangnetter wel aan het gestelde ziektecriterium van de ZW voldoet. De vangnetter ervaart naast de slechte gezondheid vaak een slechte arbeidsmarktpositie, het niet hebben van een partner, het lage netto inkomen, het korte arbeidsverleden, laagopgeleid of allochtoon zijn.⁸² Het gevolg hiervan kan zijn dat de verzekeringsarts moeilijk kan beoordelen of iemand rechtstreeks en objectief medisch meetbaar zijn werk of algemeen geaccepteerde arbeid niet kan verrichten ten gevolge van ziekte en/of gebrek en daarmee recht heeft op een ZW-uitkering.

⁸² APE/AStri, "Profilering langdurig zieke vangnetters", 2011, pag. 42.

5.4 Conclusie

Uit bovenstaande inventarisatie van de gevolgen voor de drie betrokken partijen blijkt dat de gevolgen voor zieke vangnetter door de Wet Bezava omvangrijker zijn dan voor de andere twee partijen, de werkgever en het UWV.

De zieke uitzendkracht blijkt niet de veroorzaker te zijn van de hoge instroom in de Wet WIA, maar de zieke werklozen en de einddienstverbanders. De zieke uitzendkracht verzuimd vaker kortdurend en het percentage uitzendkrachten dat instroomt in de Wet WIA is minimaal.⁸³

Het nieuwe ziekte criterium veroorzaakt een ongewenst verschil tussen de zieke vangnetter en de zieke werknemer met werkgever. Het recht op ZW-uitkering eindigt na één jaar indien de zieke vangnetter tenminste 65% van zijn laatstgenoten loon kan verdienen met algemeen geaccepteerde arbeid. De zieke werknemer blijft recht hebben op een loondoorbetaling voor de duur van 2 jaar waarna het UWV het recht op een WIA-uitkering beoordeelt. Het ziekte criterium veroorzaakt rechtsongelijkheid tussen de werknemers met en zonder werkgever en verslechtert de arbeidsmarktpositie van hoofdzakelijk de uitzendkracht. De intensieve begeleiding van het UWV eindigt als er geen recht meer is op een ZW-uitkering. De afstand tot de arbeidsmarkt is niet kleiner geworden en hij krijgt geen tools om deze te verbeteren. Hij/zij valt terug in inkomen door het koppelen van de duur van de uitkering aan het arbeidsverleden.

Door de proefplaatsing te verlengen tot maximaal 6 maanden kan de zieke vangnetter nog langer met behoud van uitkering gaan werken. Hierdoor zal het inkomen van de zieke vangnetter nog langer laag blijven.

⁸³ Dit blijkt uit de Jaarverslagen van UWV van 2006 t/m 2011.

6. Conclusies en aanbevelingen

De onderzoeksresultaten die uit de literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen worden in dit hoofdstuk besproken. De resultaten dienen in eerste instantie een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag "Zal de voorgenen modernisering van de Ziektewet leiden tot een verminderde instroom in de Wet WIA vanuit de Ziektewet of wordt het onderliggende probleem eerder verschoven?" en de geformuleerde subvragen. In de tweede paragraaf komen de conclusies aan bod die uit de literatuuronderzoek zijn getrokken. Het geheel wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

6.1 De beantwoording van de centrale vraag

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de wijze waarop de ZW wordt aangescherpt niet zal leiden tot een vermindering van instroom in de Wet WIA. De wijziging in het ziekte criterium schiet haar doel voorbij. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de bijzondere kenmerken van de groep vangnetters. De zieke vangnetter ervaart naast zijn slechte gezondheid vaak psychosociale problemen. De psychosociale problematiek belemmert de re-integratie en het hervatten van werk. In het wetsvoorstel Bezava wordt de psychosociale problematiek niet aangepakt. Deze problematiek geeft geen recht op een ZW-uitkering. Het is aan de professional, de verzekeringsarts in dit geval, om te beoordelen of de zieke vangnetter rechtstreeks en objectief medisch zijn werk of algemeen geaccepteerde arbeid niet kan verrichten ten gevolge van ziekte en/of gebrek. De psychosociale problematiek hangt samen met de gezondheidsklachten die de zieke vangnetter ondervindt.

Een ander punt is dat de wijziging een niet te rechtvaardigen onderscheid veroorzaakt tussen zieke werknemers en zieke vangnetters. Daarnaast leidt de wetswijziging tot een verslechtering van de positie van de flexibele werknemers. Door de Wet Bezava wordt de zieke vangnetter striktere re-integratieverplichtingen opgelegd en komt de verantwoordelijkheid grotendeels bij de zieke vangnetter zelf te liggen. Hij/zij moet zowel werken aan zijn herstel als het hervatten van werk. Door het ontbreken van een werkgever zijn de mogelijkheden tot re-integratie voor de vangnetter kleiner. De zieke vangnetter moet al snel concessies doen ten aanzien van het aanvaarden van werk en na één jaar ziekte algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden. Bij het niet naleven van de re-integratieverplichting zal de zieke vangnetter gesanctioneerd worden.

Het koppelen van de arbeidsverleden aan de uitkering, de aangescherpte re-integratieverplichtingen en het verlengen van de duur van de proefplaatsing leveren uitsluitend negatieve financiële consequenties voor de zieke vangnetters.

Het onderliggende probleem wordt verschoven doordat het recht op een ZW-uitkering eindigt als de zieke vangnetter niet voldoet aan het gestelde ziektecriterium. De vangnetter zal na het beëindigen van het recht op een ZW-uitkering mogelijk recht hebben op een WW of een WWB-uitkering. Indien de vangnetter recht heeft op een WW-uitkering dan krijgt hij/zij slechts de basis dienstverlening van het WERKbedrijf.⁸⁴ De begeleiding van het UWV valt weg en de zieke vangnetter wordt niet (meer) ondersteund door een re-integratietraject of -instrument. Het draaideureffect wordt versterkt en de zieke vangnetter blijft langer uitkeringsafhankelijk.

Een intensieve begeleiding van zieke vangnetters door het UWV zal naar verwachting wel bijdragen aan de reductie van het langdurig verzuim en het beperken van de instroom in de Wet WIA.⁸⁵ Het plan van aanpak "Verbetering ZW-arbo" is hierop geënt waarbij een re-integratiebegeleider aan de kop van het proces is geplaatst. De re-integratiebegeleider is casemanager voor alle zieke vangnetters en door het toepassen van risicoselectie en demedicalisering zal de ZW-arborol door UWV verbeteren. In het wetsvoorstel wordt hierover niets gezegd. Het UWV kan niet alle problemen oplossen. Een werkhervatting kan ook niet alle problemen wegnemen. Het UWV kan echter perspectief bieden door intensieve begeleiding te verlenen en het inzetten van re-integratiemiddelen en -instrumenten. Het wetsvoorstel beperkt het UWV in de mogelijkheden om de vangnetter te begeleiden.

Door de instroom in de ZW van tijdelijke werknemers en uitzendkrachten te koppelen aan de premieafdracht moet de werkgever betalen aan iets waar hij geen invloed op uit kan oefenen. Het UWV voert de arborol uit voor de zieke vangnetter en niet de werkgever. Het UWV wordt op deze manier niet gedwongen om zijn verantwoordelijkheid te nemen omdat zij hier geen belang bij heeft en er geen sancties opgelegd kunnen worden.

De ex-werkgever kan inzetten op preventie, betere arbeidsomstandigheden en begeleiding naar een nieuwe functie voor de zieke vangnetter. Echter met welk doel zou de werkgever deze mogelijkheden benutten? Het dienstverband is beëindigd en is er geen financiële prikkel meer. De loondoorbetalingsverplichting voor uitzendwerkgevers is van de baan en voor de werkgevers van einddienstverbanders geldt de wetswijziging niet.

Het verschil in wachttijd tussen zieke vangnetters en werknemers met een werkgever zal in de uitvoering problemen opleveren, voor met name de einddienstverbanders. Het UWV zal het werkproces moeten aanpassen aan het nieuwe aangepaste beleid.

⁸⁴ Krachtens art. 32^e lid 1 Wet SUWI.

⁸⁵ Nader rapport inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de ZW, "Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters", pag. 1.

6.2 Aanbevelingen

De getrokken conclusies zijn aanleiding voor het formuleren van aanbevelingen. Het is wel duidelijk dat de ZW gewijzigd moet worden maar hoe? De aanbevelingen geven input voor maatregelen die effectiever zullen zijn dan de huidige maatregelen.

Hieronder volgen de aanbevelingen:

In de huidige ZW veroorzaken de zieke werklozen en einddienstverbanders langdurig ziekteverzuim en hoge instroom in de Wet WIA. Bij met name de zieke werklozen spelen de psychosociale problemen een grote rol naast hun andere klachten. Het UWV kan een aantal problemen niet oplossen maar wel perspectief bieden. Door in de eerste dertien weken na de ziekmelding meteen deze werkzoekenden intensief te begeleiden geeft het UWV een duidelijk signaal af dat de zieke werkloze zich moet houden aan de verplichtingen en aanvaarden van passend werk.

Het invoeren van een arbeidsverledeneis als referte-eis in plaats van het koppelen van de arbeidsverledeneis aan de hoogte van de ZW-uitkering.⁸⁶ De huidige ZW dient als vangnetvoorziening en het is aantrekkelijk voor de werkloze en einddienstverbander om langdurig ziek te zijn. Dit is een nadelig effect van de huidige ZW. De zieke werkloze kan langer uitkeringsafhankelijk blijven doordat de maximale duur van de WW-uitkering verschuift na 13 weken ziekte en de einddienstverbander pas later aanspraak maakt op een WW-uitkering. Dit kan worden voorkomen door het recht op uitkering op basis van een referte-eis in te voeren net als bij de WW- of WGA-uitkering. In de WGA is de werkloosheid geconverteerd waardoor er geen recht meer is op een WW-uitkering na de loonaanvullingsperiode uit de WGA.

Het re-integratie-instrument proefplaatsing wordt verlengd tot 6 maanden en de re-integratieverplichtingen worden aangescherpt. Deze instrumenten zullen de vangnetter niet ondersteunen in het verkrijgen van een baan en het sneller hervatten van werk. Indien het nieuwe ziekte criterium wordt doorgevoerd zal de vangnetter na één jaar geen recht meer hebben op een ZW-uitkering als de vangnetter tenminste 65% of meer kan verdienen dan zijn maatmaninkomen met algemeen geaccepteerde arbeid. Het ontbreken van de tools zoals in de Wet WIA, de no-riskpolis, premiekorting en werkplekaanpassingen of -voorzieningen vergroot de kans op een draaideureffect bij vangnetter.

De re-integratiebegeleider van het UWV als casemanager van alle zieke vangnetters zal door middel van het toepassen van risicoselectie en demecalisatie met de zieke vangnetter

⁸⁶ Kamerstukken II 2003-2004, 29231, nr. 3, pag. 13.

aan de slag gaan. De re-integratiebegeleider moet aansluiting zoeken bij het WERKbedrijf om zo de zieke vangnetter beter te kunnen begeleiden. Het WERKbedrijf biedt de volgende faciliteiten aan: diverse workshops, CTC-testen, competentieatlas, werkverkenner, vacaturebank, speeddaten met de uitzendbureaus, kennis van de arbeidsmarkt en de expertise van bedrijfsadviseurs van de Werkgeversservicepunten.

Dat vereist een verandering van houding en gedrag bij de betrokken medewerkers. Door aanpassing van de Wet SUWI wordt de doelgroep zieke vangnetters onder de aandacht gebracht bij de preferente werkgevers. Met deze werkgevers sluit het UWV convenanten over het plaatsen van werkzoekenden.⁸⁷ In deze convenanten worden afspraken gemaakt om werkzoekenden een concreet, passend werkaanbod te doen.⁸⁸ Hierdoor ontstaat voor alle partijen een win-winsituatie. De zieke werknemer krijgt een kans om terug te keren op de arbeidsmarkt, de werkgever krijgt een geschikte werknemer en het UWV bereikt uitstroom. Dus moet m.i. hierop veel sterker de focus liggen.

Het verbeterplan "Verbetering ZW-arbo" van UWV is nog niet in alle facetten doorgevoerd en de effecten c.q. resultaten van het verbeterplan zijn nog niet helemaal in beeld. De gewijzigde dienstverlening van UWV inzake de zieke vangnetters is nog niet geëvalueerd waardoor de gevolgen en de effectiviteit niet inzichtelijk zijn. De regering wenst dit niet af te wachten en wil nu op korte termijn de Wet Bezava doorvoeren. De voorgenomen wetswijziging is niets anders dan een kostenbesparing ten koste van de zieke vangnetter. De zieke vangnetter is in de ZW terecht gekomen buiten zijn schuld en het gaat vaak om werkzoekenden die zich toch al aan de onderkant van de maatschappij bevinden. Zij zijn aangewezen op ongeschoolde arbeid die vaak fysiek zwaar is en hebben vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt omdat zij allochtoon en laagopgeleid zijn met veelal financiële problemen.

Mijn advies is om de resultaten van de evaluatie af te wachten en vervolgens gepaste maatregelen te treffen.

6.3 Slotwoord

Indien het huidige wetsvoorstel, Wet Bezava, wordt doorgevoerd dan zullen de zieke vangnetters de gevolgen hiervan ervaren. In dat geval zal de zieke vangnetter pech hebben: geen werk en geen werkgever, ziek en geen ondersteuning. Door de intensieve begeleiding van het UWV krijgt de zieke vangnetter een nieuwe kans om een passende baan te vinden bij een nieuwe werkgever. Daarom zou hierop volop moeten worden ingezet.

⁸⁷ Krachtens art. 32^a lid 2 Wet SUWI.

⁸⁸ Krachtens art. 32^a lid 1 sub a Wet SUWI.

Afkortingenlijst

AD	Arbeidsdeskundige
BA	Bedrijfsarts
BOF	Beoordelingsformulier
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen
MinSZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Rb	Re-integratiebegeleider
RIV	Re-integratieverslag
RvS	Raad van State
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
STAR	Stichting van de Arbeid
SMZ	Sociaal Medische Zaken
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenwet
UWV	Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WML	Wettelijk minimumloon
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
Wet Bezava	Wet Beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters
Wet SUWI	Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
Wet Wajong	Wet Werk arbeidsondersteuning jonggehandicapten
Wet WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
Wulbz	Wet uitbreiding loonbetalingsplicht bij ziekte
Wvlz	Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte
WvP	Wet verbetering Poortwachter
VA	Verzekeringsarts
ZW	Ziektewet

Literatuurlijst

Boeken:

F.M. Noordam, S. Klosse, *Sociaalzekerheidsrecht*, Deventer, Kluwer 2010.

Rapporten en verslagen:

APE/ Astri 2010

P. de Jong (APE), W. Veleman (Astri) en anderen, *Nederland is niet ziek meer*, Leiden: Astri, 13 december 2010.

Astri 2011

C.L. van der Burg, *Profilering Langdurig zieke vangnetters, Kenmerken en begeleiding van de vangnetpopulatie op basis van een dossieronderzoek*, Leiden: Astri, 22 september 2011.

Astri 2011

B. Cuelenaere, T.J. Veerman m.m.v. V. Thio (ECORYS), F. Reijnga (Astri) en C. van der Burg (Astri), *Onderzoek Evaluatie WIA*, Leiden: Astri, 17 januari 2011.

Programmarapportage participatie van Inspectie Werk en Inkomen 2010

IWI Programmarapportage participatie, *Dienstverlening op maat. Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis*, Den Haag, juli 2010.

SEO 2012

M. Lammers, L. Kok en C. Tempelman, *Effecten van invoering loondoorbetaling bij ziekte door Uitzendbureaus*, Amsterdam: SEO, maart 2012.

UWV 2010

UWV, *Plan van aanpak verbetering ZW-arborol*, Amsterdam: UWV, 6 september 2010.

Internetsites:

Beperking ziekteverzuim tijdelijke werknemers, www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws, d.d.20 april 2012.

Datum laatste raadpleging: 15 juni 2012

Brief over Wetsvoorstel Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters, Stichting van de Arbeid, 23 mei 2012, www.stvda.nl, zoek in publicaties 2010-2012.

Datum laatste raadpleging: 22 juni 2012

Modernisering Ziektewet, Stichting van de Arbeid, 7 december 2011, www.stvda.nl, zoek in publicaties 2010-2012.

Datum laatste raadpleging: 22 juni 2012

Sneller aan het werk vanuit de ZW, www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws, d.d. 9 december 2011.

Datum laatste raadpleging: 5 januari 2012

"Voorstel van wet tot wijziging van de Ziektewet en enige andere wetten om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters te beperken (Wet bezava), met memorie van toelichting", RvS 7 maart 2012, www.raadvanstate.nl, zoek in adviezen.

Datum laatste raadpleging: 20 juni 2012

UWV Jaarverslagen 2009- 2011, www.uwvjaarverslag.nl

Datum laatste raadpleging: 30 juni 2012