

Vergaderjaar 2002–2003

28 629

Verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte (Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 november 2002

ALGEMEEN

1. Inleiding

Inleiding

Een belangrijk onderdeel van de voornemens van het kabinet met betrekking tot een ingrijpende wijziging van de WAO betreft de verlenging van de loondoorbetalingsperiode en de wachttijd van de WAO tot twee jaar. Dit wetsvoorstel strekt er toe dit onderdeel voor 1 januari 2003 te regelen, om het mogelijk te maken dat het geheel aan voornemens per 1 januari 2005 in werking kan treden.

De regering spreekt zijn waardering uit voor de inbreng van de leden van de verschillende fracties. De leden van een aantal fracties staan afwijzend tegenover behandeling van het wetsvoorstel op dit moment. De regering constateert evenwel dat nagenoeg alle fracties op zich positief staan tegenover de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting tot twee jaren. Niet alleen verheugt dit de regering, maar het sterkt haar tevens in haar overtuiging dat het urgent is dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking kan treden.

De verlenging van de loondoorbetalingsverplichting is als onderdeel van het totaal van de voorstellen ten aanzien van het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid onomstreden. Zowel de Commissie Donner als de SER adviseerden tot een dergelijke verlenging. Uiteraard moet de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting niet geïsoleerd worden gezien. Veel fracties stellen vragen over de samenhang van dit wetsvoorstel met de overige voorstellen op het terrein van de arbeidsongeschiktheid.

Samenhang met het geheel van voorstellen over de WAO

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang om dit wetsvoorstel in zijn samenhang met andere bestaande en toekomstige wet- en regelgeving op het gebied van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te zien. Deze leden stellen vast dat in het WAO-pakket van het Strategisch Akkoord nog diverse andere maatregelen zitten die aangrijpen na het

tweede ziektejaar. Deze leden vragen of het mogelijk is om het totaalpakket te schetsen waarbinnen deze maatregelen passen, zodat er bij sociale partners ook het noodzakelijke vertrouwen in de uitwerking van de plannen van de SER en het Strategisch akkoord kan ontstaan. Het zou goed zijn om telkens de samenhang te schetsen en zo mogelijk in samenhang te behandelen, aldus deze leden.

De leden van de LPF-fractie hebben geen bezwaar tegen behandeling van de Wet verlenging loondoorbetaling bij ziekte.

De leden van de VVD-fractie waarderen het positief dat, nadat zij hier jaren lang op hebben aangedrongen, thans eindelijk stappen lijken te worden gezet om het fnuikend hoge ziekteverzuim en de immens hoge WAO-aantallen drastisch te reduceren. De leden van de VVD-fractie hechten er niettemin aan dat dit wetsvoorstel wel in samenhang wordt gezien met de overige voorstellen zoals de drastische aanpassingen van de WAO, de afschaffing van de Pemba (te beginnen voor kleinere werkgevers) en de beperking van de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar tot 70%. Deze leden vragen aan te geven wanneer alle voornoemde voorstellen de Kamer zullen bereiken en per wanneer precies vigerend zullen gaan worden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben bezwaar tegen het nu voorleggen van een element uit een integrale aanpak van de WAO. Het heeft deze leden ook gestoord dat de regering het niet nodig heeft gevonden de adviezen van de sociale partners in het wetsvoorstel op te nemen, en daarop te reageren. Het komt deze leden voor dat voor de eerste keer sinds lange tijd de regering geen waarde hecht aan de opvattingen van de sociale partners en betrokken organisaties over een verstrekkend wetsvoorstel als het onderhavige tijdens de wetgevingsprocedure. De vernieuwing van het WAO-stelsel gaat, aldus deze leden, daarnaast om samenhangende maatregelen die elkaar beïnvloeden en in balans moeten zijn, willen ze effectief kunnen zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen een onderbouwing van dit voorstel in het geschetste kader.

Deze leden vragen verder waarom de regering niet integraal de maatregelen heeft voorgesteld die als onlosmakelijke elementen in het SER-advies zijn overeengekomen.

Tot slot van verzoeken de leden van de PvdA-fractie precies aan te geven welke aanbevelingen uit het SER-advies thans worden overgenomen en welke aanbevelingen niet – nu of op termijn – worden overgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat dit wetsvoorstel nu niet behandeld zou moeten worden. Het wetsvoorstel vormt slechts één onderdeel uit een samenhangend geheel van maatregelen in het kader van de WAO. Over de verdere maatregelen bestond al onzekerheid, met de demissionaire status van het kabinet is echter elke zekerheid verdwenen, aldus deze leden.

De leden van de SP-fractie houden ernstige twijfels over de wenselijkheid van dit wetsvoorstel. Zij vragen of er voor dit voorstel, losgeknipt van de verdere WAO-hervormingsvoorstellen, wel draagvlak bestaat in de samenleving.

De leden van de D66-fractie menen dat de gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in het leveren van reïntegratie-inspanningen niet kan worden gedragen zolang geen garantie kan worden gegeven dat de overige met de aanpak van de WAO samenhangende maatregelen ook worden doorgevoerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering vooruitlopend op andere maatregelen die in de sfeer van de WAO zijn te verwachten heeft besloten over te gaan tot verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte. Deze leden menen dat deze verbrokkelde aanpak risico's met zich meebrengt. In de SER is met veel moeite overeenstemming bereikt over een pakket van maatregelen. Nu er enkele worden uitgelicht bestaat het risico dat een evenwichtige, integrale aanpak achterwege blijft. Een en ander doet bij de leden van de

fractie van de ChristenUnie de vraag rijzen of het niet verstandiger en evenwichtiger zou zijn de inwerkingtreding of tenminste de behandeling van dit wetsvoorstel parallel te laten lopen met die van wetgeving betreffende de overige elementen van het gehele pakket.

De leden van de SGP-fractie tot slot zien de voorgestelde wetswijziging als een logisch vervolg op de Wet verbetering poortwachter en bezien dit wetsontwerp als een onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen die de WAO betreffen.

Het kabinet heeft de contouren van het nieuwe stelsel geschetst in het Strategisch Akkoord. Het uitgangspunt voor deze contouren was en is onverkort het SER-advies. Vanwege die nauwe aansluiting met het SER-advies, staat de huidige status van het kabinet een verdere uitwerking van het nieuwe stelsel van arbeidsongeschiktheid niet in de weg. De volgende elementen zijn voor de uitwerking van het nieuwe stelsel relevant:

- preventie;
- verlenging van de loondoorbetalingsperiode;
- beperking van de bovenwettelijke aanvullingen in het 2e ziektejaar;
- regeling voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten;
- regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, inclusief loon-aanvulling;
- reïntegratie;
- rechten en plichten
- verhoging van de uitkeringen voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten en afschaffing Pemba;
- toetsing aan het internationaal recht;
- uitvoerbaarheid door publieke c.q. private partijen;
- overgangsrecht.

Het kabinet acht het noodzakelijk en verantwoord dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel eerder plaatsvindt dan de overige wetsvoorstellen en wordt voortgezet. Het kabinet heeft dit ook toegelicht in de brieven van 17 en 22 oktober jl. Uitstel zou immers betekenen dat de herziening van het totale stelsel, die iedereen voorstaat, een jaar vertraging zou oplopen. Indien behandeling van het wetsvoorstel zou worden uitgesteld zodanig dat invoering van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting per 1 januari aanstaande niet mogelijk zou zijn, zal het nieuwe stelsel van de WAO ook niet meer voor 2006 kunnen worden geïmplementeerd. Het zou niet verantwoord zijn om de veranderingen in de WAO die algemeen zo noodzakelijk worden gevonden, op zo'n termijn worden gesteld. Het kabinet rekent er daarbij op dat de voorstellen met betrekking tot de overige onderdelen van het nieuwe stelsel tijdig in 2003 zullen worden ingediend bij het parlement om de hierboven geschetste verwachtingen van het kabinet te kunnen realiseren.

Met betrekking tot de vormgeving van het nieuwe stelsel kan het volgende worden opgemerkt. Het kabinet heeft een aantal belangrijke uitgangspunten voor het nieuwe stelsel gehanteerd. Ten eerste onderschrijft het kabinet de stelling van sociale partners in het SER-advies dat de sleutel van het succes voor een gezond stelsel ligt bij sociale partners. De primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van preventie en reïntegratie ligt bij werkgevers en werknemers. Een stelsel is nooit uit zichzelf activerend, een stelsel kan alleen maar ondersteunend zijn voor activerende inspanningen van de actoren. Het onderhavige wetsvoorstel is een eerste stap, een eerste onderdeel, van de verdere versterking en ondersteuning van de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De financiële verantwoordelijkheid voor de werkgever is een stimulans ter ondersteuning om écht werk te maken van vroegtijdige reïntegratie. Bij deze vergroting van de financiële verantwoordelijkheid

voor de werkgever hoort een evenredige verantwoordelijkheid voor de werknemer. Het kabinet acht het derhalve cruciaal dat de sociale partners invulling geven aan de afspraken in de Stichting van de Arbeid met betrekking tot de hoogte van de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar.

Een tweede uitgangspunt is dat alle inspanningen gericht moeten zijn om mensen die nog in staat zijn om arbeid te verrichten, zo snel mogelijk werk te laten hervatten. Werkgever en werknemer zullen gezamenlijk deze werkhervatting nastreven en daarbij haast maken, omdat aan het begin van het ziekteverzuim de kans op reïntegratie het grootst is. Daarom wordt de loonbetalingsverplichting met een jaar verlengd om via de hiermee samenhangende financiële prikkels deze gezamenlijke inspanning om tot werkhervatting te komen, te versterken. Deze werkhervatting zou zo mogelijk een baan bij de eigen werkgever kunnen betreffen, maar evengoed een baan bij een andere werkgever, als dat meer perspectief biedt.

Mocht werkhervatting onverhoopt, ondanks alle inspanningen van werkgever en werknemer niet zijn geslaagd, dan dient in de fase die volgt op de loondoorbetaling alles erop gericht te zijn om de werknemer een werkherkansing te geven. Dit is enerzijds de aanspraak van de werknemer op alle mogelijke ondersteuning in het vinden van werk. Anderzijds moet het stelsel zodanig zijn ingericht, dat werk altijd loont én dat méér werk altijd loont, zowel voor werknemer, werkgever als verzekeraar.

Concreet betekent dit laatste dat het kabinet van mening is dat iemand die nog in staat is om te werken, bij werk altijd een hoger inkomen moet hebben dan bij niet-werken. In het Strategisch Akkoord is daarom vastgelegd dat een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer bij werk recht heeft op een loonaanvulling; deze loonaanvulling zal zodanig worden vormgegeven dat altijd aan genoemde voorwaarde is voldaan.

Ten aanzien van de uitvoering van de loonaanvullingsregeling gaat de voorkeur van het kabinet uit naar een private uitvoering. Het Strategisch Akkoord stelt hieraan echter twee voorwaarden. Het kabinet gaat de komende periode verder met te onderzoeken of aan deze voorwaarden kan worden voldaan.

Voorts moet de werknemer die na twee jaar ziekte (nog) geen werk heeft gevonden, enerzijds aanspraak krijgen op alle mogelijke ondersteuning bij het weer vinden van werk en anderzijds de verplichting krijgen tot werkaanvaarding en dit in een setting waarin werken altijd financieel voordeliger is dan niet-werken. De werknemer moet daar ook zelf richting aan geven en daarbij geholpen worden door een veelheid aan instrumenten die een herinschakeling bevorderen. Omdat deze werkhervatting plaatsvindt na twee jaar van (gedeeltelijke) ongeschiktheid kan het belang van een ruimhartige ondersteuning nauwelijks worden onderschat. Het aanbieden van deze hulp kan van de andere kant niet vrijblijvend zijn: plichten – en sancties bij het niet nakomen ervan – moeten immers in evenwicht zijn met de rechten.

Ten derde, maar zeker niet in de laatste plaats, moeten diegenen, die écht niet meer in staat zijn om arbeid te verrichten een permanente en adequate inkomensbescherming worden geboden. Dit betreft derhalve de personen die duurzaam én volledig arbeidsongeschikt zijn. Het kabinet heeft het UWV om een advies gevraagd op welke wijze de hoofdlijnen van het SER-advies op dit punt concreet in de wetgeving en uitvoering zouden kunnen worden vertaald. Het UWV heeft hierover advies uitgebracht. De verdere uitwerking van dit advies kan naar de mening van het kabinet ook onverkort doorgaan.

In het voorliggend wetsvoorstel zijn de aanbevelingen die de SER heeft gedaan met betrekking tot de verlenging van de loondoorbetaling overgenomen. Daarnaast zijn in dit wetsvoorstel ook de voorstellen van de SER overgenomen die betrekking hebben op het creëren van een laagdrempelige voorziening voor het oplossen van geschillen, alsmede op de consequenties van het verrichten van passende arbeid voor de arbeidsovereenkomst. De SER is in zijn advies ook ingegaan op de bovenwettelijke aanvulling tijdens het tweede ziektejaar en op de flexibilisering van de keuring. Wat betreft de beperking van de bovenwettelijke aanvulling in het tweede jaar vertrouwt het kabinet op de sociale partners. Op de reden waarom vooralsnog niet gekozen is voor een flexibel keuringsmoment zal in het navolgende worden ingegaan. Het kabinet heeft voorts, conform het Strategisch Akkoord, gekozen voor een behoedzame opstelling met betrekking tot een verhoging van het uitkeringsniveau van de WAO tot 75% en de afschaffing van de gedifferentieerde Pemba-premie. Het kabinet wil deze elementen van het SER-advies eerst invoeren wanneer duidelijk is dat de overige maatregelen tot resultaat leiden. Het kabinet concludeert dat daarmee alle onderdelen van het SER-advies nog op de agenda staan.

Flexibilisering van de WAO-keuring

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven of zij het goed zien dat het niet mogelijk is de loondoorbetalingsperiode korter dan twee jaar te laten zijn omdat niet wordt toegestaan dat eerder dan na twee jaar arbeidsongeschiktheidskeuringen plaatsvinden die tot WAO-toekenning zouden kunnen leiden.

Wat zijn de overwegingen om de in het SER-akkoord opgenomen voorstellen omtrent de flexibilisering van het keuringsmoment van de WAO thans niet op te nemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot dit onderwerp.

Met de SER en de Raad van State pleit ook de fractie van GroenLinks voor het flexibiliseren van het keuringsmoment. Niet alleen om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Raad dienaangaande maar tevens omdat zo niet nodeloos lang onzekerheid hoeft te bestaan voor met name werknemers over de vraag of zij al dan niet tot de WAO toegelaten zullen worden.

Ook de leden van de D66-fractie achten het ontbreken van het flexibel keuringsmoment een lacune.

Het argument om het keuringsmoment niet te flexibiliseren «omdat de werkgever geen activiteiten hoeft te verrichten als er voor de werknemer geen mogelijkheden zijn het werk te hervatten» (Nader Rapport, pag. 4) vinden de leden van de fractie van de ChristenUnie wat mager. Zij wijzen erop dat de werkgevers niet alleen worden geconfronteerd met loondoorbetaling, maar ook met kosten voor werving, selectie en vervanging van de zieke werknemer. Wil de regering nader onderbouwen waarom niet wordt gekozen voor een flexibel keuringsmoment?

Het idee van de flexibilisering van het claimbeoordelingsmoment is bij een aantal gelegenheden naar voren gekomen. Het Strategisch Akkoord bevatte dan ook het voornemen een eerdere instroom in de regeling mogelijk te maken. Ook de SER had in zijn advisering al aangegeven dat aan flexibilisering nadelen verbonden waren. Wat voor het kabinet thans de doorslag geeft is dat flexibilisering leidt tot grote aantallen keuringen. Daarnaast is ook het risico van probeeraanvragen niet uit te sluiten. Daarmee zou de uitvoering in onevenredige mate belast worden. Gezien de zware druk waaronder het claimbeoordelingsapparaat staat – de problematiek van de achterstanden is uw Kamer bekend – acht het kabinet het onverantwoord op dit punt dit evidente risico te lopen. Temeer daar bij de invoering van de voorstellen ten aanzien van het nieuwe stelsel van

arbeidsongeschiktheid een zeer forse inspanning en een zeer hoge kwaliteit van het keuringsapparaat wordt verwacht. Het kabinet heeft derhalve vooralsnog afgezien van het introduceren van een flexibel keuringsmoment.

De beslissing om niet over te gaan tot een flexibel keuringmoment is op praktische gronden genomen. De vrijwaring met betrekking tot reïntegratie-inspanningen die geldt voor werknemers die duurzaam geen benutbare mogelijkheden meer hebben tot het verrichten van arbeid, biedt deze werknemers reeds voldoende zekerheid.

De voordelen van flexibilisering zijn in de ogen van het kabinet derhalve zodanig beperkt dat zij thans niet opwegen tegen de risico's die bij flexibilisering gelopen worden voor de goede voortgang van het claim-beoordelingsproces. Wanneer het totale pakket van maatregelen in werking is getreden en voorts de inspanningen van werknemers en werkgevers alsmede de incentives voor de werkherkansing hun beoogde effect sorteren, kan de flexibele keuring een andere beoordeling krijgen. Vooralsnog evenwel zoekt het kabinet de oplossing in vrijwaring van de reïntegratie-inspanningen.

Verhoudingen met sociale partners

De leden van de VVD-fractie zijn ten algemene de mening toegedaan dat het weliswaar gewenst is indien sociale partners maatregelen van regeeringszijde kunnen steunen en dat de inzet daar in eerste instantie ook op gericht mag zijn. Dat laat echter onverlet dat de regering het doorzetten van noodzakelijk beleid daar uiteindelijk nimmer ondergeschikt aan mag maken, aldus de leden van de VVD-fractie. Dit gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de regering zeker als het gaat om de broodnodige vergaande aanpak van de WAO zoals ook haar neerslag heeft gekregen in het Strategisch Akkoord van het inmiddels demissionaire kabinet. De daarin opgenomen maatregelen hebben tot doel te komen tot een lager ziekteverzuim en een fors lager aantal arbeidsongeschikten. Deze maatregelen dienen naar de stellige overtuiging van deze leden dan ook sowieso te worden genomen, onafhankelijk van de al dan niet aanwezige steun van sociale partners en dus ook indien die steun onverhoopt uitblijft. Onderschrijft de regering de visie van deze leden op dit punt, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat het kabinet bewogen heeft een wetsvoorstel in te dienen zonder daarover met de sociale partners vooraf te overleggen terwijl hun instemming onlosmakelijk verbonden is met het beoogde effect van dit wetsvoorstel.

Waarom zijn, zo vragen deze leden, de meest belangrijke betrokken partijen, de sociale partners, niet om advies gevraagd en is niet de moeite genomen de eventuele weerlegging van kritiek aan het oordeel van de Kamer te onderwerpen? Acht de regering dit een juiste en zorgvuldige gang van zaken?

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat de regering uiteindelijk haar verantwoordelijkheid voor noodzakelijk beleid moet nemen. Waar het gaat om de aanpak van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid dient echter bedacht te worden dat het voorkomen van WAO-instroom door preventie en reïntegratie in de wacht tijd, ten principale een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers is, en de maatregelen van overheidswege er grotendeels toe strekken om werkgevers en werknemers er toe te brengen en in staat te stellen die verantwoordelijkheid ook te nemen. Het is dan voor de effectiviteit van die maatregelen van groot belang dat ze aan het draagvlak bij werkgevers en werknemers bijdragen. Daartoe heeft het kabinet, met als uitgangspunt het advies van de SER, de contouren geschetst van de herziening van het stelsel waar het zich voor wil inzetten, zoals hiervoor geschetst.

Een afzonderlijk voorafgaand formeel overleg met de sociale partners over alleen dit wetsontwerp heeft het kabinet niet nodig geoordeeld, gelet op het feit dat dit wetsvoorstel op zich zelf een onomstreden onderdeel betreft van het totaal aan voornemens van het kabinet met betrekking tot de regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, gebaseerd op het SER-advies. Het tijdig indienen van dit wetsontwerp is bovendien een technisch noodzakelijke voorwaarde om het geheel aan WAO-maatregelen op 1 januari 2005 in werking te kunnen laten treden. Het kabinet wil voor het totaal van het pakket en de samenhang van de onderdelen in overleg treden met de sociale partners. Hierover zijn op 12 september procedureafspraken gemaakt. Het kabinet verkent de mogelijkheden om dit overleg nog dit najaar te voeren. Het kabinet zal de Kamer uiteraard zo spoedig mogelijk over de uitkomsten van deze verkenning en dit overleg informeren.

Overige vragen

De VVD-fractie vraagt of al meer precies kan worden aangegeven wanneer de miljoenste arbeidsongeschikte wordt verwacht.

Eind 2002 zullen er ruim 980 000 arbeidsongeschikten zijn. Het jaar 2002 kent tot nu toe met name in de WAO een aanmerkelijk gunstiger volumeontwikkeling dan tot voor kort verwacht. Het aantal WAO-aanvragen is fors gedaald en de instroom zal dan ook op een lager niveau uitkomen dan in 2000 en 2001 het geval was. Vermoedelijk speelt hierbij de in april in werking getreden Wet verbetering poortwachter een belangrijke rol. Als de huidige trends bestendigen zal waarschijnlijk ook in 2003 het aantal van 1 miljoen arbeidsongeschikten niet bereikt worden. Wel zal het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in 2003 de 1 miljoen passeren, maar het aantal uitkeringen ligt hoger dan het aantal arbeidsongeschikten omdat sommige mensen een dubbele uitkering ontvangen (bijv. WAO en WAZ). Als de huidige trends daarentegen afvlakken, dus als de instroom weer gaat stijgen, zou de grens van 1 miljoen arbeidsongeschikten wel eind 2003 gepasseerd kunnen worden. Het UWV raamt dit in haar recent verschenen «oktobernota financiële ontwikkeling UWV-fonds», maar geeft daarbij aan dat het een zeer conservatieve raming betreft.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de regering het advies van de Stichting van de Arbeid over de mogelijkheid om bij collectieve arbeidsovereenkomst instrumenten en acties overeen te komen ter beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid denkt te ontvangen. Het advies waar de leden van de VVD-fractie aan refereren, moet nog worden vastgesteld door het bestuur van de Stichting van de Arbeid. Het kabinet gaat er van uit dat dit op korte termijn zal gebeuren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of verwacht wordt dat de sociale partners de thans in veel sectoren bestaande aanvulling op de wettelijke WAO-uitkeringen zullen handhaven.

Momenteel wordt de WAO-uitkering in het eerste WAO-jaar aangevuld tot gemiddeld 90%. In hoofdstuk 2 van deze nota zal worden ingegaan op de loonaanvulling in het tweede ziektejaar. Het kabinet heeft zich in lijn met het Strategisch Akkoord, niet uitgelaten over aanvullingen op WAO-uitkeringen in het toekomstige stelsel. Ook in of naar aanleiding van voorliggend wetsvoorstel is dit onderwerp onbesproken gebleven.

Kan de regering de adviezen zoals die door het UWV, ACTAL en de IWI verstrekt zijn aan de Kamer overleggen? Waarom zouden deze adviezen besloten zijn?

Waarom heeft de regering het RWI niet om commentaar gevraagd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ter zake van de uitvoerings- en toezichtbaarheidsaspecten is aan het UWV als uitvoerende, respectievelijk aan de IWI als toezichthoudende instantie, op het conceptwetsvoorstel om commentaar gevraagd. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) toetst de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en heeft in deze hoedanigheid eveneens commentaar geleverd op het conceptwetsvoorstel. De commentaren die deze instanties hebben uitgebracht worden als bijlage bij deze nota aan uw Kamer toegezonden.¹

De Raad voor Werk en In komen is niet separaat om advies gevraagd. De in deze Raad vertegenwoordigde sociale partners zitten ook in de SER, terwijl de derde geleding van de Raad (gemeenten) in het onderhavige traject geen gerede partij is.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie betreffende de herroepbaarheid van de wet in verband met de anticipatie van werkgevers, werknemers en verzekeraars op de gewijzigde omstandigheden wordt in hoofdstuk 2 antwoord gegeven.

De vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en van de SP betreffende de financiële gevolgen voor bedrijven worden beantwoord in hoofdstuk 5 van deze nota.

De vragen van de leden van de SGP-fractie over de onderbouwing van de duur van de loondoorbetaling en de ZW-uitkering worden beantwoord in hoofdstuk 2.

2. Verlenging van de periode van loondoorbetaling bij ziekte en de duur van de Ziektewet

a. De redenen

(Financiële prikkels)

Het beperken van de loondoorbetaling tijdens het tweede ziektejaar tot de wettelijk verplichte 70% van het loon zal bijdragen aan een meer evenwichtige verdeling van de financiële prikkels tussen werkgever en werknemer. In dit kader is door verschillende fracties gevraagd naar de prikkels die gelden in het Nederlandse stelsel en in die van andere EU-landen.

(Financiële prikkels in het Nederlandse stelsel)

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een actueel overzicht van de positieve en negatieve prikkels welke thans op grond van de wet en CAO kunnen worden toegepast. Tevens vragen zij in hoeverre deze ook daadwerkelijk worden toegepast, en of de regering de mening deelt dat de (financiële) prikkels veel te eenzijdig aan de kant van de werkgever liggen. Zij vragen ook of de regering het wenselijk acht dat meerdere (financiële) prikkels – ook in het eerste ziektejaar – aan werknemerszijde worden ingebouwd, en of een overzicht kan worden gegeven van financiële prikkels aan werknemerszijde bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Op zich bevat het wettelijke stelsel voldoende prikkels richting werknemers. De wettelijke hoogte van de loondoorbetalingsverplichting bedraagt 70% hetgeen betekent dat er een aanzienlijke wettelijke prikkel is van 30% van het loon. Ook is het mogelijk dat de werkgever over de eerste twee dagen van ziekte geen loon uitbetaalt (de zogenaamde wachtdagen). Daarnaast kent het wettelijk stelsel tal van werknemersverplichtingen.

Het feit dat de financiële prikkels bij CAO grotendeels zijn weggenomen betekent niet dat daarmee ook de inhoudelijke verplichtingen van de werknemer zijn komen te vervallen. Uit de Najaarsrapportage CAO-afspraken 2001 blijkt dat in 77% van de 145 onderzochte CAO's (67%

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de werknemers) regels voorkomen die beperkingen opleggen of mogelijkheden geven om disciplinaire maatregelen te nemen ten aanzien van de uitkering bij arbeidsongeschiktheid. In het bijzonder gaat het hier om de mogelijkheid voor de werkgever om de aanvullingen of de loon-doorbetaling bij arbeidsongeschiktheid te verlagen, op te schorten of te beëindigen. In onderstaand overzicht zijn voorbeelden opgenomen van omstandigheden waarbij de werkgever een bovenwettelijke uitkering kan beperken.

Voorbeelden van regels in cao's over beperking van loondoorbetaling of (aanvullende) uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

- misbruik maken van de voorziening
- bedrog of nalatigheid
- ten gevolge van eigen opzet of schuld het niet hebben of verliezen van aanspraak op mogelijke wettelijke uitkeringen
- indien de ziekte of het ongeval het gevolg is van een gebrek of ziekte , waarover de werknemer bij het in dienst treden de werkgever desgevraagd geen of (opzettelijke) onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt
- de werknemer weigert mee te werken aan het verkrijgen respectievelijk behouden van de wettelijke uitkeringen ter zake van zijn arbeidsongeschiktheid
- overtreding van de controle voorschriften (t.a.v. de ziekmelding)
- het niet naleven van verplichtingen/(bedrijfs)voorschriften
- het weigeren van medewerking aan een door de werkgever gevraagd deskundigenoordeel
- nalaten van zich onder geneeskundige behandeling te stellen
- zodanige gedragingen dat de genezing wordt belemmerd of vertraagd
- weigert gebruik te maken van de voorhanden zijnde veiligheidsmiddelen/door de werkgever verstrekte persoonlijke beschermingsmiddelen
- arbeid voor zichzelf of derden uitvoert, tenzij de bedrijfsarts dit wenselijk oordeelt
- bij weigering passende of vervangende werkzaamheden dan wel geen werkzaamheden te verrichten
- geen gevolg geeft aan een oproep van de werkgever voor een gesprek om te komen tot een reïntegratieplan
- weigert gehoor te geven aan een oproep van de Arbo-dienst, of weigert mee te werken aan een hervattings- of reïntegratieplan.

In alle in het overzicht geven omstandigheden kunnen sancties worden opgelegd. Deze kunnen variëren van het verlies van aanspraak op de aanvulling op de wettelijk verplichte loondoorbetaling en op de wettelijke uitkeringen tot inhouding van een half dagloon of vermindering, staking of opschorting van de loondoorbetaling.

Het hierna volgende overzicht geeft in grote lijnen weer in hoeveel CAO's bepaalde aspecten voorkomen die aanleiding kunnen zijn om aanvulling of loondoorbetaling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid door de werkgever op te schorten of te beëindigen. Hierbij zijn enkele begrippen samengevoegd of zijn bepaalde omstandigheden zoals in het overzicht hier voor opgesomd niet afzonderlijk opgenomen.

Soort bepaling	Aantal afspraken	Aantal cao's
• Gedeeltelijke uitkering/geen uitkering/ vermindering van wettelijke uitkering	52	46

Soort bepaling	Aantal afspraken	Aantal cao's
• Het zich niet houden aan voorschriften/gedragsregels/controleregels/onjuiste informatie	124	85
• Weigering passende/vervangende arbeid/medewerking hervattingsplan	30	30
• Indien jegens derden een vordering tot schadevergoeding geldt	59	59
• Overige	12	12
Totaal	277	112

Het aantal cao's is niet zonder meer op te tellen, in een cao kunnen meerdere afspraken zijn vastgelegd.

Uit deze overzichten blijken de prikkels ook aan de kant van werknemers in grote mate aanwezig zijn. Gelet op de omvang waarin deze financiële incentives voorkomen, kan niet worden gesteld dat sprake is van een onevenwichtige situatie in relatie tot de financiële prikkels die voor werkgevers gelden. Het kabinet is dan ook niet voornemens om met aanvullende voorstellen op dit punt te komen.

(Financiële prikkels binnen EU)

De leden van de VVD-fractie vragen of uitgebreid kan worden aangegeven welke financiële prikkels aan werknemerszijde worden toegepast in andere EU-landen en of ook ten aanzien van deze landen kan worden aangegeven waar de financiële verantwoordelijkheden voor ziekte en arbeidsongeschiktheid liggen

Algemeen

Allereerst moet worden opgemerkt dat de uitkeringsstelsels tussen de EU-landen onderling aanmerkelijk verschillen. Een aantal landen kent naast de wettelijke ziekengeldregeling een afzonderlijke wettelijke regeling voor loondoorbetaling bij ziekte. Enkele landen (België, Verenigd Koninkrijk) hebben de uitkeringsregelingen voor ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico's geïntegreerd, hetgeen overigens nog niet betekent, dat de financieringsgrondslag voor beide risico's identiek is. In de meeste EU-landen geldt een loondoorbetalingsplicht bij ziekte van 2 tot 6 weken. Belangrijkste uitzonderingen zijn Nederland (52 weken), het Verenigd Koninkrijk (28 weken) en Italië (12 weken). Wettelijk verplichte loonbedragen worden doorgaans voor kortere of langere tijd aangevuld op basis van CAO-afspraken. Met deze aanvullingen wordt in de regel 100% van het loon over een ziekteperiode van maximaal één jaar wordt betaald. Hiermee is Nederland ook in dit opzicht – met Noorwegen – koploper binnen Europa.

Financiële verantwoordelijkheden

Afgemeten aan de herkomst van financiële middelen ligt de financiële verantwoordelijkheid voor de ziekengeldregeling in Frankrijk, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk primair bij de werkgevers. In Duitsland worden de premies in gelijke mate door werkgevers en werknemers opgebracht. De Deense ziekengeldregeling wordt geheel uit de belastingopbrengst gefinancierd. België en Spanje heffen werkgevers- en werknemerspremies voor het geheel van sociale verzekeringen, met het zwaartepunt op werkgeversbijdragen.

In vergelijking tot de financiering van de ziekengeldregelingen is de Deense arbeidsongeschiktheidsregeling een opvallende uitzondering,

daar deze geheel uit werknemersbijdragen voor de arbeidsmarktfondsen wordt gefinancierd.

Financiële prikkels aan werknemerszijde

In het verlengde van wat hierboven onder financiële verantwoordelijkheden werd aangeduid, bevat het samenstel van wettelijke loondoorbetalingsverplichtingen en ziekengelduitkeringen, aangevuld met CAO-afspraken, potentieel belangrijke aspecten die het werknemersgedrag ten aanzien van ziekteverzuim kunnen beïnvloeden. Na 6 maanden ziekte is de uitkering in de Scandinavische landen doorgaans 80 tot 100% van het laatstverdiende loon, tegen circa 70% in Duitsland en Frankrijk, en circa 60% in België en Oostenrijk.

Voor Duitsland geldt, dat de werkgever het loon voor maximaal 6 weken volledig moet doorbetalen (*Lohnfortzahlung*), waarna een uitkering krachtens de *Krankenversicherung* van 70% van het loon volgt.

Met inbegrip van bovenwettelijke aanvullingen betalen Belgische werkgevers bij ziekte van werknemers doorgaans één maand het loon volledig door. Daarna volgt een ziekengelduitkering van 60% of – ingeval van tweeverdieners – 55% van het laatstverdiend loon.

De Britse loondoorbetalingsverplichting *Statutory Sick Pay (SSP)* heeft weliswaar een ruimere duur, namelijk van de 4e ziektedag tot en met 28 weken ziekte, maar het vaste uitkeringsbedrag (£ 63.25 per week) bedraagt gemiddeld minder dan 20% van het modale loon. Per bedrijf gelden voorts aanvullende, maar onderling sterk uiteenlopende CAO-bepalingen, die zich soms tevens uitstrekken tot de – op de *SSP* volgende – wettelijke ziekengeldregeling (*Incapacity Benefit*), waarvan het uitkeringsniveau in het eerste ziektejaar vergelijkbaar is met de *SSP*-regeling.

Uit een inventariserende studie¹ van het beleid van 30 grotere Britse bedrijven komt naar voren, dat:

- vrijwel alle bedrijven een termijn van (volledige) loondoorbetaling afhankelijk stellen van de lengte van het dienstverband; werknemers die tenminste 5 jaar in dienst zijn, kunnen in de meeste bedrijven rekenen op 6 maanden volledig loon, en aansluitend 6 maanden 50% van het loon;
- een reeks van bedrijven een referteperiode hanteert van 6 tot 12 maanden, alvorens recht op enkele weken (volledige) loondoorbetaling bestaat;
- bedrijven zich het recht voorbehouden om loondoorbetaling te weigeren ingeval van veelvuldig verzuim of twijfels aan de rechtmatigheid van aanspraken;
- bij ziekte tijdens vakantie één derde deel van de onderzochte bedrijven zich het recht voorbehoudt om geen (verlof)compensatie te bieden voor de betreffende ziektedagen.

Anders dan in Nederland is de aanvang van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in de meeste EU-landen niet aan een bepaalde ingangsdatum gebonden, maar aan het verloop en de resultaten van reïntegratie-inspanningen tijdens de ziekteperiode. Een ziekte-uitkering wordt pas omgezet in een arbeidsongeschiktheidsuitkering indien blijkt dat verdere reïntegratieactiviteiten geen reële kansen op terugkeer in het arbeidsproces meer bieden. De hoogte van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in relatie tot het laatstverdiende loon is internationaal moeilijk vergelijkbaar; wel is aannemelijk, dat die uitkering in de Scandinavische landen hoger ligt dan bijvoorbeeld in België of Frankrijk.

(Huidige prikkels aan het eind van het eerste ziektejaar)

Met de Wet Verbetering poortwachter is een aantal verplichtingen geïntroduceerd, waardoor werkgever en werknemer gestimuleerd worden de reïntegratie tijdens het eerste ziektejaar voortvarend ter hand te nemen.

¹ IDS Studies. Personnel policy and practice: «Sick pay schemes». IDS 716. September 2001.

Wanneer aan het eind van dit jaar de WAO-claimbeoordeling in zicht komt blijken de reïntegratie-inspanningen te stagneren, terwijl er daarnaast relatief veel herstelmeldingen plaatsvinden in de periode tussen de WAO-aanvraag en de keuring. Over deze onderwerpen zijn door verschillende fracties vragen gesteld.

De leden van de ChristenUnie merken op dat ten tijde van de totstandkoming van de Wet verbetering poortwachter ervan uit werd gegaan dat kon worden volstaan met één jaar loondoorbetaling en dat in de wet de mogelijkheid werd ingebouwd deze periode met een jaar te verlengen, indien de werkgever zich onvoldoende reïntegratie-inspanningen heeft getroost. Zij vragen of dit systeem wel voldoende kans heeft gehad zich te bewijzen. In de toelichting wordt geconstateerd dat vrijwel automatisch een beroep op de WAO wordt gedaan na het eerste ziektejaar en dat daarmee het proces van reïntegratie wordt verstoord. Moet hieruit worden afgeleid dat het UWV onvoldoende toekomt aan het toetsen van de reïntegratie-inspanningen in het eerste ziektejaar of wordt nu eigenlijk met zoveel woorden gezegd dat in de Wet verbetering poortwachter is gekozen voor een foute systematiek, omdat de meeste werkgevers – ook degenen die niets viel te verwijten voor zover het de reïntegratie betreft – in de huidige systematiek te weinig toekomen aan een adequate integratie? Voorts vragen deze leden zich af hoe zich dit dan verhoudt tot het gegeven dat vrijwillige loondoorbetaling ook nu al mogelijk is. Tot slot vragen deze leden zich nog af waarom individuele partijen onder het regime van de huidige wet hun verantwoordelijkheid niet zouden nemen en onder het regime van de nieuwe wet wel. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen in welke mate het proces van reïntegratie thans in het tweede ziektejaar wordt verstoord. In dit verband wijzen zij er op dat, indien er een gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid is, er mede in het kader van de Wet verbetering poortwachter geen uitstoot naar de WAO aan de orde zal zijn, omdat in beginsel bij een gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid het dienstverband blijft bestaan.

De keuze voor een verlenging naar twee jaar vloeit niet voort uit het feit dat werkgevers tekort zouden schieten op het punt van hun reïntegratieverplichtingen, maar ligt besloten in de onevenwichtige systematiek die al bestond vóór de Wet verbetering poortwachter. De werkgever is gedurende één jaar financieel verantwoordelijk voor het inkomen van de zieke werknemer. Hij draagt echter wel gedurende twee jaar de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie door de werking van het opzegverbod tijdens ziekte. Als gevolg van deze systematiek verkeren veel werkgevers (ten onrechte) in de veronderstelling dat na dit eerste jaar het UWV de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie overneemt omdat de werknemer dan in de WAO instroomt.

In het huidige stelsel wordt het proces van reïntegratie bovendien aan het eind van het eerste ziektejaar nogal eens verstoord door de WAO-claimbeoordeling. De aandacht van partijen gaat in die periode vaak eerst uit naar het verkrijgen van duidelijkheid over de WAO-status. Als de WAO-claimbeoordeling in zicht komt worden de reïntegratie-inspanningen namelijk nog al eens gestopt omdat de kosten daarvan niet langer opwegen tegen de baten. Nu door dit wetsvoorstel de periode waarin de werkgever verantwoordelijkheid draagt voor het inkomen en voor de reïntegratie van de zieke werknemer gelijkgetrokken wordt, is de verwachting dat werkgevers ook gedurende het tweede ziektejaar hun verantwoordelijkheid nemen, omdat zij financieel verantwoordelijk blijven voor hun zieke werknemer. Dit is ook de argumentatie die de SER vooropstelt bij de keuze voor een verlenging van de loondoorbetalingsperiode (zie p. 109 van het SER-advies)

Wat betreft de mogelijkheid om de loonbetaling vrijwillig te verlengen, kan nog worden opgemerkt dat na een aarzelend begin in toenemende mate aanvragen voor deze vrijwillige verlenging worden ingediend. In de maand september heeft het UWV plusminus 700 van dergelijke verzoeken gehonoreerd. Ook dit illustreert de wenselijkheid van de verlenging. De mogelijkheid om de loonbetalingsperiode vrijwillig te verlengen blijft ook in dit wetsvoorstel bestaan.

Relatief veel herstelmeldingen vinden thans plaats in de periode tussen de WAO-aanvraag en de claimbeoordeling, waarschijnlijk uit angst voor aankomend inkomensverlies of voor het WAO-stigma. Ten aanzien hiervan vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe groot dit effect is. Voorts vragen hoe deze inschatting zich verhoudt tot het feit dat 25% van de zieke werknemers herstelt in de tijd tussen de WAO-aanvraag en het moment van claimbeoordeling. Daarnaast vragen zij aan te geven hoe met elkaar valt te rijmen dat op 12 april in een persbericht met verwijzing naar deze cijfers nog werd gesteld dat in beginsel na één jaar ziekte een eerste voorlopige keuring moet plaatsvinden – iets wat de leden van de fractie van GroenLinks van harte ondersteunen – en de stelling bij de presentatie van dit wetsvoorstel (persbericht 11 oktober) dat «tegen het einde van het eerste ziektejaar het uitzicht op een WAO-uitkering vaak de prikkel wegneemt om te komen tot hervatting van werk.»

Uit de gegevens met betrekking tot de invloed van de claimbeoordeling blijkt dat deze twee effecten heeft op het gedrag van werknemers en werkgevers. In de eerste plaats blijkt een aanzienlijk deel van de personen, dat bericht ontvangt dat zij een WAO-aanvraag moeten indienen, binnen drie maanden na de ontvangst van dit bericht te herstellen. Het gaat daarbij overigens niet om 25% maar om 20% van de WAO-aanvragers. Op deze dynamiek doelde het persbericht van 12 april, waar de leden van de fractie van GroenLinks aan refereren. Er is echter ook een tegenovergesteld effect, waar het persbericht van 11 oktober op doelt. Dat is dat in twijfelgevallen men het oordeel van het UWV afwacht, om te bezien of men vanuit de WAO kan reïntegreren. Daarbij blijkt overigens dat een eveneens aanzienlijk deel van de personen die na één jaar ziekte wordt gekeurd, niet arbeidsongeschikt worden verklaard, waarna in het grootste deel spoedig na de keuring herstel plaatsvindt.

Bij die 20% herstel gaat het – volgens de gegevens uit 2001 – om 35 000 herstelgevallen op 170 000 aanvragen. Dit wordt echter ruimschoots gecompenseerd door de drie positieve effecten van het wetsvoorstel, namelijk de sterkere directe financiële prikkel voor werkgevers en verzekerders, de strengere reïntegratieverplichtingen en een beperking van de bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar. Het is erg aanneemelijk dat deze prikkels er toe leiden dat personen die zo gemakkelijk reïntegreerbaar zijn dat het bericht van de keuring al tot herstel leidt, in het nieuwe stelsel al veel eerder gereïntegreerd waren. Aangezien de verschillende gevolgen van de keuring zeer nauw met elkaar samenhangen is het niet mogelijk het afzonderlijk effect van bijvoorbeeld dreigend inkomensverlies of WAO-stigma te isoleren.

(Bovenwettelijke aanvullingen: CAO's)

De leden van de LPF-fractie merken op dat de intenties van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wulbz) met voeten worden getreden door afspraken in CAO's over bovenwettelijke aanvulling bij ziekte.

Met de leden van de LPF-fractie is de regering van mening dat bovenwettelijke aanvullingen tot gevolg hebben dat het verschil tussen het laatstverdiende loon en de inkomsten bij ziekte wordt beperkt. In vergelij-

king met het inkomen bij ziekte moet werkhervatting lonen. Het achterwege laten van de bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar is gericht op het realiseren van een financiële prikkel voor de werknemer tot werk. Voorliggend wetsvoorstel houdt primair een prikkel in voor werkgevers tot verzuimduurreductie en beheersing van de WAO-instroom. Het kabinet is van mening dat sprake dient te zijn van evenwichtige prikkels voor werkgever en werknemer. Door de koppeling met het achterwege laten van bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar, worden werknemers gestimuleerd tot werkhervatting en is van het beoogd evenwicht sprake.

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven in hoeveel van de gevallen thans geen 100% loondoorbetaling in het eerste ziektejaar plaatsheeft, zowel in absolute aantallen als in percentage van het totaal aantal CAO's.

Momenteel kennen bijna alle CAO's een bovenwettelijke aanvulling in het eerste ziektejaar tot 100%. Op basis van gegevens van 115 grotere CAO's blijkt dat 1 CAO een aanvulling geeft tot 80%.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarop de stelling uit het Nader Rapport gebaseerd is dat sociale partners zich gebonden zullen voelen aan hun akkoord van 22 maart jl. Genoemde leden geven aan dat sprake is van evidente en majeure afwijkingen van de kabinetsvoornemens ten opzichte van de SER-voorstellen: het niet onvoorwaardelijk overnemen van de verhoging van de WAO-uitkering en de partnertoets in de IOAW.

Tevens vragen genoemde leden of verwacht wordt dat sociale partners de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar beperken tot de wettelijk verplichte 70% van het loon, gezien het recente verzet van sociale partners tegen de WAO-voorstellen van het kabinet en hun klemmende verzoek af te zien van behandeling van het onderhavige wetsvoorstel als deelvoorstel.

In het Strategisch Akkoord is – in lijn met het SER-advies «Werken aan arbeidsgeschiktheid» – opgenomen dat het met nadruk de voorkeur verdient dat sociale partners zelf regelen dat bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar achterwege blijven. Zelfregulering is in de ogen van de regering de «koninklijke weg» tot afbouw van bovenwettelijke aanvullingen.

Het kabinet heeft kennis genomen van de verklaring van de Stichting van de Arbeid van 22 maart jl. Daarin hebben de in de Stichting vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers een verklaring uitgebracht waarin zij onder meer zijn overeengekomen om geen bovenwettelijke aanvullingen overeen te komen in het tweede ziektejaar. Daar is wel door genoemde organisaties de voorwaarde aan verbonden dat het kabinet de hoofdlijnen van het SER-advies over de WAO integraal ten uitvoer zou brengen. Het kabinet is van mening dat de inhoud en richting van de herzieningsplannen op het gebied van verzuim en arbeidsongeschiktheid zoals die momenteel worden voorbereid, zodanig zijn dat in hoge mate aan die voorwaarde zal kunnen worden voldaan. Het overleg met sociale partners zal ook hierop toezien.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het uitblijven van directe of indirecte bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar kan worden gecontroleerd en gegarandeerd.

Bovenwettelijke aanvullingen op loondoorbetaling kunnen worden overeengekomen in CAO's en bij individuele arbeidsovereenkomst. Het controleren van het achterwege blijven van elke bovenwettelijke aanvulling zou

inhouden dat naast alle collectieve ook individuele arbeidsovereenkomsten gecontroleerd zouden moeten worden, wat praktisch niet mogelijk is. De mate waarin CAO's in de toekomst afzien van bovenwettelijke aanvullingen kan wel adequaat worden geregistreerd.

(Bovenwettelijke aanvullingen: individuele regelingen en verzekeringen)

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de regering het vertrouwen baseert dat het risico van door werkgevers afgesloten particuliere verzekeringen niet aanwezig is. Het is niet mogelijk het afsluiten van particuliere verzekeringen door individuele werknemers te verbieden, zo stellen deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit verband naar de effectiviteit van het wetsvoorstel.

Terecht wijzen de leden van genoemde fracties op de mogelijkheid voor werknemers om individuele regelingen te treffen voor bovenwettelijke aanvullingen. Met de leden van de VVD-fractie is de regering van mening dat het verbieden van het aangaan van particuliere verzekeringen niet mogelijk is. Alhoewel het sluiten van individuele regelingen op zich de effectiviteit van voorliggend wetsvoorstel negatief zou beïnvloeden, verwacht het kabinet niet dat deze regelingen op grote schaal getroffen zullen worden. Werknemers zouden deze regelingen geheel zelf zullen moeten regelen en financieren. Werkgevers hebben immers geen financieel belang bij bovenwettelijke aanvullingen en zullen deze naar verwachting niet faciliteren en er ook financieel niet aan bijdragen. Bovendien is nog onduidelijk of verzekeraars op grote schaal individuele verzekeringen voor bovenwettelijke aanvullingen zullen ontwikkelen en aanbieden.

De leden van de VVD-fractie vragen een indicatie van de effecten van het wetsvoorstel wanneer individuele werknemers zouden besluiten om zich te verzekeren en zo de 100% loondoorbetaling ook in het tweede jaar zouden krijgen. Ook vragen genoemde leden in te gaan op de mogelijkheid dat werkgevers de werknemers financieel compenseren voor het individueel door de werknemer afsluiten van een particuliere verzekering om de 100% loondoorbetaling in het tweede ziektejaar te realiseren. Genoemde leden vragen om dit aan te geven voor tien scenario's oplopend per tien procenttallen van nul tot honderd procent. Ook vragen de leden van de VVD-fractie cijfermatig aan te geven wat het effect van dit wetsvoorstel op de omvang van het WAO-bestand zou zijn als de Wulbz wel uitgebreid wordt met een jaar, maar het loondoorbetalingsniveau in dat jaar op 100% zou mogen blijven. Zij vragen zich af welke herstelprikkel dan nog zou overblijven en wat de financiële consequenties van een dergelijk systeem zouden zijn in termen van uitkeringslasten. De leden van de VVD-fractie vragen ook om bij beantwoording van deze vragen de vergelijking te trekken met het systeem – zoals door de zojuist genoemde leden wordt ondersteund – waar een tweede Wulbz-jaar wordt ingevoerd en de loondoorbetalingsbeperking tot 70% in het tweede ziektejaar direct wordt meegenomen.

De neerwaartse effecten van het wetsvoorstel bestaan niet slechts uit de beperking van de bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar, maar ook uit de sterkere directe financiële prikkel voor werkgevers en verzekeraars en de strengere reïntegratieverplichtingen in het tweede ziektejaar. Het werkt vertekend om de effecten geïsoleerd te beschouwen omdat van veranderingen in de ene prikkel tegengestelde effecten in de andere prikkels kunnen uitgaan. Zo betekent een hogere uitkering voor werknemers een afname van de werknemersprikkel maar ook een toename van de prikkel voor verzekeraars en werkgevers die die hogere uitkering moeten betalen. Niettemin kan, als technische exercitie, de werknemersprikkel op zichzelf beschouwd worden. Of aanvullingen

collectief (via CAO's) of individueel (via verzekeringen) worden afgesloten maakt voor die prikkel dan niet uit.

Eerst kan gekeken worden naar de directe effecten van dergelijke scenario's. Als iedereen 100% krijgt uitgekeerd, stijgen de loonkosten met 150 mln. euro; als iedereen 70% krijgt uitgekeerd, dalen de loonkosten met 300 mln. euro. De tien scenario's, waarin steeds 10% meer mensen zich volledig bijverzekeren, kunnen hier lineair uit afgeleid worden. Voor het berekenen van volumeconsequenties (als gevolg van gedragsreacties) van uitkeringsmutaties wordt doorgaans gerekend met een elasticiteit van 1,5 op de verandering in het gemiddelde inkomen over de volledige periode van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Momenteel ontvangen WAO'ers in het tweede ziektejaar gemiddeld 90% van hun oude loon. Stijgt dit naar 100%, dan valt op termijn een volumestijging van ongeveer 2% te verwachten (kosten 250 miljoen euro); daalt dit naar 70%, dan valt op termijn en bij de veronderstelling van een overigens ongewijzigd WAO-regime een volumedaling van ongeveer 4% te verwachten (baten 500 miljoen euro). Dit zijn de geïsoleerde effecten op de uitkeringslasten als gevolg van gedragsreacties.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering in te gaan op het probleem waarmee werknemers worden geconfronteerd die onder de werking van de nieuwe wet volledig arbeidsongeschikt raken en slechts aanspraak kunnen maken op maximaal 70% loondoorbetaling. Hoe is die achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie, waarin ook in het tweede ziektejaar (het eerste WAO-jaar) de mogelijkheid bestaat op grond van CAO-bepalingen 100% door te betalen, te rechtvaardigen? De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering geheel voorbijgaat aan de inkomenseffecten voor blijvend volledig arbeidsongeschikte werknemers in deze voorstellen. Nu de regering de flexibele keuring achterwege laat zullen volledige arbeidsongeschikten die nu nog in het tweede ziektejaar vaak een (deels bovenwettelijke) uitkering hebben van 90% blijvend terug vallen naar een uitkering van 70%. Voor mensen waarvoor er geen enkel zicht meer is op herstel is een abrupte inkomensdaling in deze orde van grootte sociaal naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie niet acceptabel.

Het kabinet wil er op wijzen dat het hier uitsluitende nieuwe ziektegevallen betreft, dat wil zeggen dat het gaat om het beperken van het inkomensvoorzicht in het eventuele tweede ziektejaar van werknemers die na 1 januari 2003 ziek zullen worden.

Het kabinet acht deze beperking gerechtvaardigd in het kader van een evenwichtige verdeling van financiële prikkels over werkgevers en werknemers. Een inkomensniveau van 70% van het laatstverdiende loon is alleszins acceptabel. Internationaal gezien is een inkomensniveau van 70% in het tweede jaar aan de hoge kant, en ook bij werkloosheid wordt een uitkeringniveau van 70% algemeen acceptabel gevonden. Overigens gaat het hier gesignaleerde inkomensverschil over het effect gedurende één jaar.

(Beëindiging van bovenwettelijke aanvullingen bij wet)

De leden van de LPF-fractie stellen dat de voorliggende wet algemeen verbindend verklaard moet worden dan wel dat alle CAO's op dit punt niet verbindend worden verklaard, voordat aan oprekking van de loondoorbetalingstermijn wordt gedacht.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet toe te zeggen dat als het achterwege laten van bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar niet door sociale partners zelf wordt geregeld, dit wettelijk zal worden geregeld. Zij vragen daarbij in te gaan op het commentaar van de Raad van State waarin het risico wordt aangeduid dat het doel van het wets-

voorstel niet bereikt zal worden als in het tweede ziektejaar toch de mogelijkheid bestaat om voor 100% het loon – via particuliere verzekeraars – te verkrijgen. Tevens geven de leden van deze fractie aan dat de regering de wenselijkheid dat in het tweede ziektejaar niet meer dan 70% loon wordt uitbetaald niet anders dan vanuit het algemene belang kan motiveren. In dat kader vragen zij waarom CAO's met loondoorbetalingen boven de 70% in het eerste ziektejaar überhaupt nog algemeen verbindend worden verklaard.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de regering voornemens is te doen als de sociale partners de bovenwettelijke aanvullingen geen halt toeroepen en welke gevolgen worden verwacht als er wel bovenwettelijke aanvullingen plaatsvinden in het tweede ziektejaar: in hoeverre het dan nog zinvol is om het onderhavige wetsvoorstel in te voeren? Deze leden vragen daarbij ook in te gaan op de onzekerheid die de voorgestelde regeling zal brengen voor de praktische uitvoering van de Wet verbetering poortwachter.

Het kabinet wil er geen twijfel over laten bestaan dat de afwezigheid van bovenwettelijke aanvullingen op loondoorbetaling onlosmakelijk verbonden is met de overige voorstellen. Dit is geheel in lijn van het SER-advies.

Pas als deze aanvullingen achterwege blijven, kent voorliggend wetsvoorstel evenwichtige prikkels voor werkgever en werknemer. Sociale partners, die zich hier als onderdeel van een integrale aanpak van het SER-advies voor uitspreken, zijn zich van deze opstelling van de regering bewust. Daarom verwacht het kabinet dat sociale partners via zelfregulering de aanvullingen in het tweede ziektejaar achterwege zullen laten. Dat maakt het treffen van een wettelijke regeling overbodig.

Gezien de voorkeur voor zelfregulering en het vertrouwen dat het kabinet erin stelt dat sociale partners hun eigen verantwoordelijkheid nemen, is het instrument van niet algemeen verbindend verklaren momenteel niet aan de orde.

De stelling van de leden van de GroenLinks-fractie dat voorliggend wetsvoorstel niet zinvol is indien bovenwettelijke aanvullingen alsnog zouden worden overeengekomen, wordt door de regering met bovenstaande alinea weerlegd.

Het kabinet verwacht niet dat de verlenging van de loondoorbetalingsperiode onzekerheid zal scheppen in de praktijk na inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter. De met die wet uitgezette lijn blijft gehandhaafd. Voorliggend wetsvoorstel betekent ook een uitbreiding van de periode waarop zojuist genoemde wet van toepassing is. Werkgever en werknemer worden nog meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor preventie en reïntegratie.

(Verzekerbaarheid van de verlengde loondoorbetaling)

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de beoogde datum van inwerkingtreding per 1-1-2003 een belemmering is voor werkgevers om een passende verzekering af te sluiten voor het tweede ziektejaar. Zij stellen daarbij dat sociale partners thans niet meer goed in staat zijn om een tijdige verzekering af te sluiten voor de verlenging van de loondoorbetaling, de Pemba-verzekering voor eigenrisicodragers, het omzetten van de vele verzekeringen vanwege het WAO-hiaat en voor werknemers die al ziek zijn om zich particulier bij te verzekeren om in hun huis te kunnen blijven wonen. Daarbij speelt volgens deze leden ook nog dat de gedwongen verzekeringen gezien de korte of te late onderhandelingsmijnen tot huizenhoge premies zullen leiden. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre er voor werknemers die bij het aangaan van de regeling reeds ziek zijn de mogelijkheid bestaat zich te

verzekeren: zullen verzekeraars hen aanmerken als zogenaamde «brandende huizen» waarvoor geen betaalbare verzekering mogelijk is? Ten slotte vragen deze leden welk effect het wetsvoorstel zal hebben op de hoogte van de premie voor de WAO-hiaatverzekering. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie op hun veronderstelling dat werkgevers, werknemers en verzekeraars vooral in verzekeringstechnisch opzicht wel degelijk zullen anticiperen op de gewijzigde omstandigheden.

Terecht stippen de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks het punt van verzekeraarbaarheid aan. Het gaat daarbij niet alleen om het meeverzekeren van werknemers die ziek zijn op het moment dat de werkgever de dekking van de verzekering wil uitbreiden van één naar twee jaar, maar ook om het meeverzekeren van werknemers die ziek zijn op het moment dat een tot dan toe niet verzekerde werkgever een ziekengeldverzekering wil afsluiten. Met verzekeraars is daarover in een eerder stadium contact opgenomen. Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat daarbij analoog zal worden gehandeld als bij de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Bij de aanpassingen van de private ziekengeldverzekeringen aan voorliggend wetsvoorstel vallen de op het moment van wijzigen van de dekking reeds zieke werknemers onder de uitgebreidere dekking, ook als zij reeds ziek waren op het moment van inwerkingtreding van het voorstel. Ook in het geval een werkgever het risico van een jaar loondoorbetaling niet heeft verzekerd, maar het risico van twee jaar wel wil verzekeren, zullen werknemers die ziek zijn op het moment dat het voorstel in werking treedt en de werkgever een verzekering wil sluiten, onder de dekking van de verzekering worden gebracht. Voor beide zojuist geschetste situaties geldt in beginsel een termijn van volledige toegankelijkheid voor collectiviteiten gedurende een half jaar, tegen een gemaximeerde premie van 2,5 maal de gemiddelde premie van de collectiviteit op basis van het verzuim in de bedrijfstak. Het beperken van de aselecte acceptatieperiode tot een half jaar is gericht op het kunnen uitsluiten van het risico van antiselectie.

Van het verkorten van de Pemba-periode met een jaar en het omzetten van lopende, aan de WAO verbonden verzekeringen onder invloed daarvan, verwacht de regering geen problemen. Zowel in de particuliere verzekeringen voor eigenrisicodragers WAO, als in de particuliere verzekeringen die het risico van een hogere gedifferentieerde Pemba-premie dekken, zijn niet op korte termijn aanpassingen nodig. De onderhandelingspositie van de verzekeringnemer, de werkgever, ten opzichte van de verzekeraar is dan ook zodanig dat hij niet afhankelijk is van de aanbieding en het daarbij behorende premieniveau van de verzekeraar. Doel van het gehele pakket van maatregelen waarvan onderhavige wetsvoorstel deel uitmaakt, is beheersing van verzuim(duur) en WAO-instroom. Het wetsvoorstel heeft geen direct, maar wel een indirect effect op de premies voor WAO-hiaatverzekeringen. Indien het met het wetsvoorstel beoogde gedragseffect optreedt, zal de WAO-instroom afnemen en kunnen ook de premies voor WAO-hiaatverzekeringen dalen.

Daar waar de leden van de PvdA-fractie wijzen op het gevaar van huizenhoge premies, doelen zij er waarschijnlijk op dat verzekeraars hun premies voor de twee jaar durende loondoorbetalingsverplichting aan de veilige kant zouden calculeren. Omdat – in tegenstelling met de situatie rond de inwerkingtreding van Wulbz – de door verzekeraars opgedane ervaring met ziekengeldproducten ertoe leidt dat geen sprake is van een voor hen onbekende markt, verwacht het kabinet dat het door genoemde leden genoemd effect zich niet zal voordoen. Verzekeraars zijn onderhand goed in staat om het ziekengeldrisico in te schatten en daarop een adequate premie te calculeren. Daarbij zijn zij zeer wel in staat de conse-

quantities te bepalen van de verlenging van de loondoorbetalingsperiode. Omdat verzekeraars inmiddels ook een aantal jaren ervaring hebben met, al dan niet in samenwerking met reïntegratiebedrijven, schadelastbeperking, zal ook dit een premiedrukkende effect hebben. Hetzelfde geldt voor de toegenomen concurrentie die veelal volgt als een markt nieuwe openingen biedt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of door de geforceerde invoering niet een zeer vertekend beeld van de ontwikkelingen in de WAO ontstaat en in hoeverre werkgevers en werknemers daadwerkelijk hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen als er sprake is van een invoering met terugwerkende kracht.

Van een vertekend beeld van de ontwikkelingen in de WAO is geen sprake. Weliswaar zal voorliggend wetsvoorstel ertoe leiden dat de WAO-in-stroom in 2004 uitermate beperkt zal zijn; er is echter sprake van een eenmalig effect, terwijl bovendien geen onduidelijkheid bestaat over de achterliggende reden daarvan. Werkgevers- en werknemers-vertegenwoordigers zelf hebben in het SER-advies het voorstel uitgedragen.

Onder invloed van voorliggend wetsvoorstel zullen bedrijven niet alleen hun ziekengeldverzekering willen wijzigen, of een verzekering willen sluiten. Op de mogelijkheden daartoe, inclusief het meeverzekeren van zogenaamde «brandende huizen», werd hiervoor al ingegaan. Tevens zullen werkgevers in hun contracten met arbodiensten de verplichte bijstand moeten uitbreiden naar twee jaar. Ook voor deze aanpassing in de bedrijfsvoering zou het niet problematisch zijn indien het voorstel met terugwerkende kracht inwerking zou treden. De eerste materiële effecten zullen zich pas voordoen in 2004, zodat bedrijven voldoende tijd hebben om genoemde contracten aan te passen. Gezien de termijn die werkgevers ter beschikking staat om hun bedrijfsvoering en de contracten met verzekeraars en arbodiensten aan te passen, is de regering van mening dat niet gesproken kan worden van een geforceerde invoering.

b. Duur van de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de termijn van loondoorbetaling te verlengen tot twee jaar. De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd om deze duur nader te onderbouwen. Zij hebben erop gewezen dat in het Rapport Donner II en het SER-advies deze termijn niet is onderbouwd. In dit verband hebben de leden van de PvdA-fractie nog gevraagd of de regering het niet wenselijk acht dat een ontslagbescherming bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid ook na het tweede ziektejaar voor het arbeidsgeschiede deel onderzocht zou moeten worden.

Dat de loondoorbetalingsperiode op dit moment nog beperkt is tot één jaar heeft enkele nadelen die een periode van twee jaar niet heeft. Het is inconsistent dat de werkgever in het algemeen wel gedurende twee jaar verantwoordelijk is voor de reïntegratie terwijl niet hij, maar het UWV – dat immers de WAO-uitkering betaalt – de mogelijkheid heeft om de medewerking van zijn werknemer via zijn inkomen af te dwingen. Deze nadelen doen zich niet voor bij een loondoorbetalingsperiode van twee jaar.

Met dit voorstel worden de periode van loondoorbetaling, de duur van de reïntegratieverantwoordelijkheid, de wederzijdse aanspraken op werkherhvatting en de periode van ontslagbescherming consequent aan elkaar gekoppeld. Voorts meent de regering geen argumenten te zien om af te wijken van de in het SER-advies voorgestelde periode van verlenging.

Het lijkt de regering niet gewenst om, ingeval van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, na twee jaar ziekte de ontslagbescherming voort te zetten. Na twee jaar arbeidsongeschiktheid moet het mogelijk zijn vast te stellen of de werknemer in een andere passende functie aan de slag kan. Is dat niet het geval, dan is het niet onredelijk dat een werknemer kan worden ontslagen. Bovendien geldt dat, als na twee jaar blijkt, dat een werkgever onvoldoende heeft gedaan om een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer te herplaatsen, de loondoorbetalingsverplichting zoals dat ook in de huidige systematiek geldt met een jaar kan worden verlengd. In dat geval wordt het opzegverbod bij ziekte met een overeenkomstige termijn verlengd. Naar het oordeel van de regering is hiermee voorzien in voldoende ontslagbescherming voor een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemer. Voor alle duidelijkheid wijst de regering erop dat deze voorstellen vanzelfsprekend beoordeeld moeten worden tegen de achtergrond van het totale stelsel. Dat maakt dat een partiële bespreking zijn beperkingen heeft.

(Verlenging loondoorbetaling en de Wet Amber)

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering denkt over het feit dat de Amberregeling, die moet voorkomen dat na een mislukte reïntegratie de WAO-uitkering nog maar 70% van 70% van het laatste loon bedraagt, niet geldt voor mensen die reeds in de WAO hebben gezeten. Hoe ontwikkelt de groep die hierdoor buiten de boot valt zich op dit moment, en welke invloed heeft dit wetsvoorstel daarop.

Anders dan deze leden menen zijn de regeling van de artikelen 43a en 43c van de WAO zowel van toepassing op degene die aan het einde van de wachttijd van de WAO nog wel ziek is, maar niet arbeidsongeschikt wordt bevonden, als op de arbeidsongeschikte die weer hersteld is verklaard. Er is dan ook geen sprake van een groep zoals door deze leden bedoeld.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in voldoende mate heeft onderkend dat de verlengde loondoorbetaling het zonder aanvullende maatregelen mogelijk maakt dat men in sommige gevallen vanwege arbeidsongeschiktheid in een korte periode terug kan vallen op 49% van het oorspronkelijke loon (70% van 70%). Dat is bijvoorbeeld het geval indien een gereïntegreerde werknemer die met een 30% lager inkomen genoeg moet nemen, vervolgens later volledig arbeidsongeschikt wordt. Omdat zoiets binnen de twee jaar Ziektewettermijn plaatsvindt is de Amberregeling die dat moet voorkomen niet van toepassing.

Het antwoord op deze vragen zou idealiter gezien moeten worden tegen de achtergrond van het nieuwe stelsel. Deze beperking in acht nemend, kan het volgende worden opgemerkt.

Zoals vermeld in bovenstaande antwoorden over dezelfde regeling, is de regeling van de artikelen 43a en 43c van de WAO zowel van toepassing op degene die aan het einde van de wachttijd van de WAO nog wel ziek is, maar niet arbeidsongeschikt wordt bevonden, als op de arbeidsongeschikte die weer hersteld is verklaard. Bij hervatting van de eigen arbeid doet het geschetste probleem zich derhalve niet voor.

De situatie dat een werknemer tijdens de wachttijd andere dan zijn eigen arbeid gaat verrichten betekent niet dat daarmee de arbeidsongeschiktheid niet langer aanwezig is. Het kan zo zijn dat de werknemer na afloop van die wachttijd wel recht heeft op arbeidsongeschiktheidsuitkering omdat hij ten minste 15% arbeidsongeschikt is, hetgeen zeker niet ondenkbaar is bij een gereïntegreerde werknemer met een 30% lager inkomen. Het dagloon van die WAO-uitkering zal dan gebaseerd zijn op de verdiensten van de werknemer vóór het intreden van de arbeidsongeschiktheid.

schiktheid. Bij een vervolgens optredende volledige arbeidsongeschiktheid zal dat dagloon worden herzien mits dat leidt tot een hoger dagloon. Als de werknemer na ommekomst van de wachttijd nog steeds arbeidsongeschikt is voor zijn eigen arbeid maar geen recht heeft op arbeidsongeschiktheidsuitkering zal artikel 43a, eerste lid, onderdeel b, van de WAO van toepassing zijn. Indien hij vervolgens binnen vijf jaar na het einde van de wachttijd arbeidsongeschikt wordt uit dezelfde oorzaak als die op grond waarvan hij ongeschikt was tot het verrichten van zijn arbeid zal hij dus een WAO-uitkering ontvangen waarbij het dagloon niet lager wordt gesteld dan het dagloon dat zou hebben gegolden indien hij na het einde van de wachttijd recht op WAO-uitkering zou hebben gehad, met inachtneming van de indexering die sindsdien zou zijn toegepast. Dat dagloon is derhalve gebaseerd op de verdiensten van de werknemer voordat hij ongeschikt werd voor zijn oorspronkelijke werk. Naar het oordeel van het kabinet zijn derhalve geen aanvullende maatregelen nodig.

Tot slot hebben de leden van de PvdA-fractie in dit verband nog gevraagd of de regering een opvatting heeft over mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, en voor dat deel blijven werken bij de eigen of een andere werkgever. Zij vragen zich af of in zo'n geval sprake kan zijn van een hoger inkomen dan 70% van het laatst verdiende loon.

Werknemers die in het tweede ziektejaar gedeeltelijk hervatten, zouden gezamenlijk met de loondoorbetaling van de oude werkgever boven 70% van het laatstverdiende loon kunnen uitkomen. Dat past in het principe dat werken voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten te allen tijde moet lonen. Wettelijk is gegarandeerd dat betrokken werknemer 70% van het laatstverdiende loon, doch minimaal het minimumloon ontvangt. Het wordt aan sociale partners gelaten te bepalen in hoeverre hervattende werknemers meer dan 70% kunnen verdienen.

c. Duur van de Ziektewet

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om helder aan te geven waarom de ZW-uitkering wordt verlengd naar twee jaar. Worden de uitzendorganisaties die wel de ZW-uitkeringen betalen, maar geen invloed hebben op verzuimbegeleiding en reïntegratie, hierdoor onevenredig zwaar belast, zo vragen deze leden. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of het verdedigbaar is dat de uitzendondernemers met extra lasten worden geconfronteerd, zonder dat zij invloed hebben op de verzuimbegeleiding.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om in te gaan op de kritiek van de ABU en VNO-NCW op de verlenging van de ZW-uitkering met één jaar. Met het verlengen van de WULBZ met een jaar is degene die financieel de lasten draagt (de werkgever) ook degene die verantwoordelijk is voor reïntegratie. De ZW-uitkering daarentegen wordt verstrekt als de arbeidsovereenkomst al beëindigd is en de werkgever niet langer meer verantwoordelijk is voor reïntegratie. De ZW-uitkering wordt echter wel betaald (via wachtgeldpremies) door de laatste werkgever. Leidt dat niet tot een lastenverzwaring voor de werkgever terwijl hij niet verantwoordelijk is voor de reïntegratie, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering uitvoerig te motiveren waarom zij ook tot een verlenging van de ZW-uitkering wenst te komen. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband of een volledige opgave kan worden verstrekt van de aansluitingsproblemen die de regering voorziet indien geen verlenging bij de ZW-uitkering zou worden gedaan. Deze leden constateren dat de verantwoordelijkheid voor de ZW-uitkering bij het UWV ligt en zij vragen zich af welk gewenst gedrag

deze prikkels moeten opleveren om de reïntegratie via het UWV op scherp te zetten. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar de relatie tussen het UWV en de uitzendbranche bij reïntegratie.

Evenals voor de periode van loondoorbetaling, geldt ook thans in de Ziektewet (ZW) dat gedurende maximaal één jaar de uitkering wordt betaald. Het vangnet van de ZW verzekert onder meer de werknemers die geen werkgever (meer) hebben omdat hun arbeidsovereenkomst is geëindigd, zoals flexwerkers en uitzendkrachten. Terecht constateren de leden van de VVD-fractie dan ook dat er, aangezien er geen arbeidsovereenkomst (meer) met hen is, de vangnetwerknemers in geval van ziekte geen aanspraak kunnen maken op loon, maar in plaats daarvan aanspraak maken op de loondervingsuitkering van de ZW.

Nu met dit wetsvoorstel de loondoorbetalingsperiode voor de werkgever wordt verlengd, wordt ook het moment waarop aanspraak kan worden gemaakt op een WAO-uitkering verlegd naar 104 (in plaats van de huidige 52) weken. Het ligt dan ook voor de hand om ook voor de vangnetwerknemers eenzelfde wachttijd te hanteren, en dus ook de ZW-periode te verlengen; het enkele feit dat de vangnetwerknemer geen arbeidsovereenkomst (meer) heeft, is geen reden om een andere wachttijd voor de WAO te hanteren. Door voor zowel de loondoorbetaling als voor de ZW dezelfde termijn (en wachttijd) te hanteren, wordt voorkomen dat zich aansluitingsproblemen voordoen. Zo zou de vangnetwerknemer met een gat in zijn inkomen worden geconfronteerd als het ziekengeld slechts 52 weken zou worden doorbetaald, terwijl voor de WAO een wachttijd van 104 weken zou gelden. Ook kan gedacht worden aan diverse problemen die zich kunnen voordoen als sprake is van een situatie waarin de werknemer tijdens ziekte naast loon een ZW-uitkering ontvangt.

De ZW-uitkeringen worden gefinancierd uit de premies voor het vangnet die worden opgebracht door alle werkgevers. In de uitzendsector geldt wat betreft de vangnetpremie een systeem van premiedifferentiatie, waarbij gedifferentieerd wordt naar soort uitzendbedrijf (administratief en industrieel) met vervolgens drie premieklassen: «korting», «midden» en «opslag». Hoewel de premie gedifferentieerd is, is het overigens niet zo dat de ZW-uitkeringen rechtstreeks voor rekening van de werkgever komen. Dit neemt niet weg dat nu de werkgevers in de uitzendbranche als gevolg van dit wetsvoorstel ook voor het tweede ziektejaar vangnetpremie moeten betalen, dit zal leiden tot een toename van de totale vangnetlasten. Tegenover deze lastenverzwaring staat echter een vermindering van lasten die werkgevers uit hoofde van Pemba krijgen, aangezien de duur van de Pemba gelijktijdig wordt verkort van vijf naar vier jaar. Macro gezien verloopt deze lastenverschuiving neutraal. Natuurlijk zullen er op microniveau (op het niveau van de individuele werkgever) wel verschillen in financiële lasten kunnen optreden. Maar bedacht moet worden dat uitzendwerkgevers met een hoog risico doorgaans een hoge gedifferentieerde Pembapremie betalen waardoor tegenover de lastenstijging voor het vangnet een meer dan gemiddelde Pembapremiedaling staat.

Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ZW, de verzuimbegeleiding en de reïntegratie van de zieke vangnetwerknemers. Er kan dan ook niet ontkend worden, zoals de leden van de fractie van de VVD naar aanleiding van de kritiek van de ABU en VNO-NCW concluderen, dat werkgevers ten aanzien van hun vangnetwerknemers een geringere financiële prikkel ondervinden en hierdoor minder betrokken zijn bij de verzuimbegeleiding en reïntegratie dan werkgevers die het loon moeten doorbetalen. Uit het vorenstaande blijkt echter dat werkgevers in de uitzendbranche ondanks hun beperkte invloed – gelet op de verkorting van de Pembaperiode en gelet op het binnen de uitzendbranche gehan-

teerde systeem van premiedifferentiatie – niet onevenredig (financieel) worden belast c.q. geprikkeld.

Hoewel de prikkel om het ziekteverzuim van de vangnetwerknemers te beperken in het kader van de ZW anders ligt dan ingeval van loondoorbetaling door de werkgever, ontbreekt het bij het UWV niet aan impulsen. Allereerst ziet het UWV het goed uitvoeren van de ZW voor werknemers zonder werkgever als één van zijn kerntaken. Hiervan maakt de verzuimbegeleiding onderdeel uit en – evenals voor een werkgever – geldt voor het UWV de Wet verbetering poortwachter en de bijbehorende Regeling procesgang eerste ziektejaar. Een belangrijk onderdeel van de taken die het UWV in dit kader uitvoert is het vervullen van de zogeheten arborol voor zieke vangwerknemers. In samenspraak met de uitzendbranche wordt daarnaast door het UWV een intensieve begeleiding van zieke uitzendkrachten toegepast, waarbij de ziekgemelde uitzendkracht snel wordt benaderd en een directer contact met de uitzendkracht plaatsvindt. Ondanks de omstandigheid dat het UWV verantwoordelijk is voor de verzuimbegeleiding van uitzendkrachten, speelt ook de uitzendorganisatie hierbij dus zelf een rol.

Tot slot zij er op gewezen dat uitzend- en andere werkgevers die de verzuimbegeleiding en reïntegratie van hun vangnetwerknemers niet willen overlaten aan het UWV maar de regie in eigen hand willen hebben, deze taken bovendien zelf kunnen gaan verrichten door in de nabije toekomst eigenrisicodragers voor de ZW worden, indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel «eigenrisicodragers Ziektewet» (Kamerstukken I 2001/02, 27 873) aanvaardt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de uitzendbranche een forse drempel verwacht bij het weer aan de slag komen van voormalige of gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de uitzendbranche. Terwijl deze branche juist bij uitstek, samen met de gesubsidieerde arbeid de instroom in de arbeidsmarkt van moeilijk plaatsbare werklozen faciliteert. Hoe denkt de regering met deze negatieve prikkels toch de moeilijk plaatsbare werklozen aan de slag te krijgen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Het kabinet onderkent de kans op door de leden van de PvdA-fractie gesignaleerde problemen met uitzendkrachten. Zoals in de brief van 17 oktober jongstleden (Kamerstukken II, 2001/02, 28 629 nr. 4) is aangegeven, is het kabinet dan ook voornemens in het kader van de nadere vormgeving van het WAO-complex op basis van de door de SER aangedragen punten aandacht te besteden aan de bijzondere positie van uitzendkrachten, flexwerkers en overige vangnetwerknemers. Hierbij zal ook het vervolgadvisie, dat de SER hierover wil uitbrengen, worden betrokken.

3. Verantwoordelijkheidsverdeling; rechten en plichten van werkgever en werknemer

a. Verantwoordelijkheidsverdeling

(Regeling Procesgang eerste ziektejaar)

In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen private en publieke partijen, zoals die is verduidelijkt in de Wet Verbetering poortwachter. Uitgangspunt is dan ook dat de Wet verbetering poortwachter en de daarop gebaseerde Regeling procesgang eerste ziektejaar zullen gelden bij de verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar. Dit neemt niet weg dat in het licht van het totale pakket er aanleiding kan zijn de procesgang op onderdelen opnieuw onder ogen te zien. Over dit onderwerp hebben diverse fracties vragen gesteld. Tevens zijn in dit verband vragen gesteld over de capaciteit en deskundigheid van de professionals bij arbodiensten en UWV.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd in hoeverre de regeling Procesgang eerste ziektejaar en het beoordelingskader van het UWV door te strikte toepassing ten aanzien van termijnen niet juist belemmerend werkt. De gedachte zou op kunnen komen dat als de werkgever of arbodienst maar zorgt dat aan de gestelde termijnen voldaan wordt, de volledige verantwoordelijkheid afgedekt is, waarbij voorbijgegaan wordt aan het advies van de deskundigen, zo merken deze leden op.

Ook de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om aan te geven of de verplichtingen voortvloeiende uit de Regeling procesgang eerste ziektejaar in de praktijk tot nu toe in het eerste half jaar ook echt werken. Deze leden hebben in dit verband nog opgemerkt dat hun uit de praktijk de nodige klachten over onnodige bureaucratische beslommingen ter ore zijn gekomen en zij verzoeken de regering hier uitgebreid op te reageren.

Qua termijnen is de regeling Procesgang eerste ziektejaar flexibel. Op grond van de regeling worden acties verlangd op het moment dat die wenselijk of noodzakelijk zijn volgens de professionele standaarden en gezien de omstandigheden van het geval. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven kan dat dus niet alleen eerder zijn dan de in de regeling opgenomen termijnen, maar kan dat ook later zijn aangezien er gemotiveerd van de termijnen kan worden afgeweken.

Het (gepubliceerde) beoordelingskader van het UWV voor het reïntegratieverslag maakt duidelijk dat de beoordeling door het UWV inhoudelijk zal zijn en zeker niet louter procedureel. Indien er een bevredigend reïntegratieresultaat is bereikt, is de weg waarlangs dit resultaat is behaald niet relevant. Omgekeerd is het louter procedureel voldoen aan de verplichtingen onvoldoende: het UWV zal bij een onbevredigend resultaat inzoomen op de vraag of inhoudelijk de reïntegratie-activiteiten zijn ondernomen die in redelijkheid hadden mogen verwacht.

Nu de regeling veeleer gericht is op de inhoudelijk ondernomen acties, dan op de procedure is er geen reden tot de door de leden van de CDA-fractie geuite ongerustheid, dat als er voldaan is aan de termijnen de verantwoordelijkheid hierdoor zou zijn afgedekt.

Niettemin heeft de Stuurgroep verbetering poortwachter – evenals de leden van de VVD-fractie – geconstateerd dat er in de praktijk toch een zekere neiging tot het bureaucratisch afdekken van verantwoordelijkheden is ontstaan. De Stuurgroep zal daarom binnenkort aanbevelingen doen voor een praktische uitvoering die meer recht doet aan de onbureaucratische bedoelingen van de Regeling.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de Christen-Unie, of de «Regeling procesgang eerste ziektejaar» aanpassing behoeft ten gevolge van het voorliggende wetsvoorstel en zo ja, in welke opzichten, kan worden opgemerkt dat de regeling procesgang thans geen andere aanpassing dan die van de titel behoeft. Uiteraard zal, wanneer het bredere WAO-pakket nader is uitgewerkt, onder ogen worden gezien in hoeverre er uit dien hoofde aanleiding is tot aanpassing van de Wet verbetering poortwachter en/of de Regeling procesgang eerste ziektejaar. In ieder geval gaat het er dan om dat sprake is van een consistente benadering op aspecten als het sanctiebeleid (waaronder de vormgeving en de duur van de loonsanctie), de rechten en plichten voor werkgever en werknemer, de aanpak bij het oplossen en het zo nodig beslechten van geschillen en dergelijke.

Voorts zij opgemerkt dat de veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie, dat daar waar vermeld wordt dat stilzitten en nietsdoen niet meer tot een WAO-uitkering mag leiden slechts bedoeld is in het geval iemand nog wel in staat is tot activiteiten waarmee inkomen uit arbeid verworven kan worden, kan worden bevestigd.

De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband voorts gevraagd hoe de regering de rol ziet van de arbodienst, de rol van de arbo-deskundige, de rol van de bedrijfsarts en de rol van de behandelend arts in verhouding tot elkaar. Ook vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoe de wachtlijsten in de zorg zich verhouden tot de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om zo spoedig mogelijk de arbeid te kunnen hervatten.

Bij de vraag hoe de onderlinge rollen van deze personen zich tot elkaar verhouden, staat voorop dat werkgever en werknemer de eerst-verantwoordelijken zijn; de arbodienst, de bedrijfsarts en de behandelend arts zijn daarbij adviseur. Wel is het wenselijk dat met name de bedrijfsarts en de behandelend arts met elkaar overleggen over hun adviezen, zodat tegenstrijdige adviezen worden voorkomen. Onder het vorige kabinet zijn al initiatieven genomen om deze zogeheten arbocuratieve samenwerking te verbeteren. Tijdens de huidige kabinetsperiode is er voor dit doel bovendien een speciale directeur-generaal aangesteld op het ministerie van SZW.

Indien een – niet te vermijden – wachttijd voor een curatieve behandeling de oorzaak is van het uitblijven van een reïntegratieresultaat, zal het UWV dit uiteraard de werkgever en werknemer niet aanrekenen bij de beoordeling van het reïntegratieverslag.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verbeteringen hebben plaatsgevonden bij de bepaling van het aantal volledig arbeidsongeschikten, dat alleen door de verzekeringsarts is onderzocht en niet door de arbeidsdeskundige, omdat deze arbeidsongeschikten geen benutbare mogelijkheden hebben. Zij leggen hierbij een verband met het plan van aanpak dat voor de uitvoering van de wet verbetering poortwachter opgesteld moet worden voor zieke werknemers.

Het aandeel volledig arbeidsongeschikten op medische gronden (dus zonder arbeidskundige toetsing) is de laatste jaren afgenomen van 33% van de einde wachttijd-beoordelingen in 1999 naar ca. 20% in 2002. Dit is mogelijk geworden door een consequente sturing op de kwaliteit binnen de uitvoering. De relatie met het plan van aanpak is de volgende. Tijdens de ziekteperiode moet de werkgever zo veel mogelijk reïntegratie-activiteiten ontplooiën. Hij hoeft dit niet te doen als er sprake is van «geen duurzaam benutbare mogelijkheden» (zoals gedefinieerd in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten). Van een dergelijke situatie is sprake als iemand bijvoorbeeld bedlegerig is of is opgenomen in een inrichting. Het zal duidelijk zijn dat in een dergelijk geval arbeid niet aan de orde is en betrokkene dus ook geen reïntegratie-inspanningen hoeft te verrichten. Eén en ander geldt op grond van de Regeling procesgang eerste ziektejaar.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen nog dat niet veel kennis en kunde bij het begeleiden van langdurig arbeidsongeschikten zit bij de bedrijfs- en arboartsen maar bij het UWV en de verzekeringsartsen. Waar deze nu nog na 9 maanden betrokken worden bij de toetsing van de reïntegratie-inspanningen en advies kunnen geven, verschuift dit moment nu naar 21 maanden. Hierdoor bestaat volgens deze leden het gevaar dat de aandacht voor (een bedrijf hoeft zich pas na twee jaar te laten toetsen) en mogelijkheid tot (kennis zit elders) een goede reïntegratie vermindert met alle nadelige gevolgen voor het succes van reïntegratie en daarmee de WAO-instroom vandiën. Deze leden vragen een reactie van de minister waarbij ook expliciet aandacht voor de specifieke deskundigheid van bedrijfs- en arboartsen en UWV en verzekeringsartsen. Tevens vragen zij hoe de minister in dit licht denkt over het in stand houden van een voorlo-

pige toets (tevens adviesmoment) na 9 maanden door de UWV van de reïntegratie inspanningen en een advies.

De kennis en kunde bij het begeleiden van langdurig arbeidsongeschikten die bij het UWV aanwezig is, is daar broodnodig bij de verzuim-begeleiding van de werknemers die onder het vangnet-ziekte wet vallen. De prioriteit bij de inzet van de capaciteit aan verzekeringsartsen ligt bovendien bij de claimbeoordeling. Maar nog afgezien van de capaciteitsproblemen heeft het kabinet grote bezwaren tegen de invoering van een tussentijdse beoordeling van de reïntegratie-inspanningen door het UWV. Het risico daarvan is dat de verantwoordelijke private partijen een afwachtende houding aannemen bij hun reïntegratie-inspanningen en daarvoor liever eerst een goedkeurend stempel van het UWV willen verkrijgen. Een adviserende functie van het UWV acht het kabinet bovendien in strijd met de breed gesteunde publiek/private verantwoordelijkheidsverdeling, zoals die in de Wet verbetering poortwachter recent is vastgelegd, temeer daar er voldoende deskundigheid aanwezig is bij arbodiensten en reïntegratie-bedrijven.

(Verantwoordelijkheidsverdeling: publiek/privaat)

De leden van de PvdA fractie vragen wat de effecten van de verlenging loondoorbetaling zijn op het recht van de werknemer om met behulp van een persoonsgebonden reïntegratiebudget elders aan de slag te gaan; dit indien de werkgever al dan niet verwijtbaar geen mogelijkheden tot reïntegratie in het eigen bedrijf heeft. Welke rol heeft het UWV bij het gebruik van dit persoonsgebonden reïntegratiebudget tijdens het eerste en tweede ziektejaar in deze voorstellen, zo vragen deze leden zich af.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zijn er geen effecten op het recht van de werknemer om met behulp van een persoonsgebonden reïntegratiebudget ergens anders aan de slag te gaan. Het UWV beoordeelt de aanvraag van een persoonsgebonden reïntegratiebudget aan de hand van de in het Besluit SUWI gestelde voorwaarden. Na goedkeurende beoordeling verstrekt het UWV de subsidie. Bij een persoonsgebonden reïntegratiebudget in de vorm van een overeenkomst verricht het UWV eveneens ondersteunende werkzaamheden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts hoe de nauwelijks aanwezige rol van het UWV in de beschreven ziekte wetjaren zich verhoudt met de eigen verantwoordelijkheid van het UWV voor de ZW-werknemers en het instrument van het persoonsgebonden budget. Zij vragen zich af of de regering ook een opvatting heeft over de taken van het UWV in dit voorstel en zo ja, welke dit zijn.

Daarnaast hebben de leden van de PvdA-fractie in dit verband nog gevraagd hoe zich de in dit onderdeel beschreven procedures voor het UWV verhouden met de in andere wetten (SUWI) beschreven rechten van werknemers bij het vragen van een oordeel van de UWV over hun reïntegratie en het benutten van een persoonsgebonden budget, het verwerpen tegen opvattingen van passende arbeid van de werkgever dan wel werknemer. Tevens vragen zij op welke wijze de Wet verbetering poortwachter ook van toepassing is op het tweede Ziekte wetjaar, en welke aanvullende maatregelen op de Wet verbetering poortwachter vereist zijn om tot een sluitend systeem van preventie en reïntegratie te komen. Tot slot vragen zij of de regering ook kan aangeven wat exact de rol van de Wet verbetering poortwachter is onder de omstandigheden van de nieuwe loondoorbetaling.

Met de verlenging van de loondoorbetalingverplichting wordt de periode waarin de werkgever verantwoordelijk is voor de reïntegratie van de werknemer verlengd met een jaar. Dit leidt niet tot een wijziging van de

rechten van werknemers met betrekking tot reïntegratie en persoonsgebonden reïntegratiebudget, zoals beschreven in andere wetten, in deze periode.

De publieke/private verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, werknemers, arbodiensten en het UWV – zoals geregeld in de SUWI-wetgeving en verder verduidelijkt in de Wet verbetering poortwachter – wordt door dit wetsvoorstel niet veranderd.

Gedurende het eerste ziektejaar zijn de private partijen primair verantwoordelijk voor preventie en reïntegratie. Pas aan het eind van deze periode komt het UWV in beeld. Het UWV controleert of door werkgever en werknemer voldoende reïntegratie-inspanningen zijn verricht. Faciliterende taken, zoals het SV-advies of het deskundigenoordeel, vinden tijdens het eerste ziektejaar alleen op verzoek van werkgever of werknemer plaats.

Dit uitgangspunt, dat de kern vormt van de Wet verbetering poortwachter, blijft ook gelden bij de verlenging van de loondoorbetaling naar twee jaar. In de verplichtingen die de Wet verbetering poortwachter en de daarop gebaseerde Regeling procesgang eerste ziektejaar stellen hoeft voorts nog (zonder nadere actualisering uit te sluiten) geen verandering te worden gebracht. De voorschriften om bij dreigend langdurend verzuim uiterlijk binnen zes weken een probleemanalyse op te stellen en vervolgens binnen acht weken een plan van aanpak te maken, blijven ongewijzigd van kracht. Dit geldt eveneens voor de periodieke evaluatie van het plan van aanpak en voor het bijhouden van het reïntegratiedossier. De bestaande faciliterende taak van het UWV wordt in dit wetsvoorstel enigszins uitgebreid, nu voorgesteld wordt om het deskundigenoordeel over de toereikendheid van de reïntegratie-inspanningen verplicht te stellen bij een gang naar de civiele rechter. Pas aan het eind van het tweede ziektejaar, als de aanvraag om WAO-uitkering wordt gedaan, zal het UWV de reïntegratie-inspanningen van werkgever en werknemer beoordelen.

(Risicoselectie)

Mede gelet op de bestaande no-riskpolis van artikel 29b van de ZW, valt naar het oordeel van de regering niet te verwachten dat werkgevers als gevolg van dit wetsvoorstel meer behoefte zullen hebben aan risicoselectie. Op dit onderwerp wordt naar aanleiding van vragen verschillende fracties in het navolgende nader ingegaan.

Ten aanzien van de risicoselectie door werkgevers vraagt de CDA-fractie hoe de regering kijkt tegen de gevolgen van de uitbreiding van de loondoorbetalingsverplichting voor werknemers die niet direct arbeidsgehandicapt zijn, maar die wel een vlekje of verhoogde kans op ziekte hebben. Indien zij uitvallen door ziekte bestaat er immers geen recht op een uit het reïntegratiefonds gefinancierde ZW-uitkering. Bieden het arbeidsrecht, de Ziektewet en de Wet op de Medische Keuringen voldoende waarborgen, zo vragen deze leden zich af.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben opgemerkt dat, nu er van werkgeverszijde op gewezen is dat de verlenging kan leiden tot een toename van risicoselectie, zij het zeer zouden betreuren als dit inderdaad het gevolg zou zijn van invoering van dit wetsvoorstel. Zij vragen of de regering er aanwijzingen voor heeft dat dit risico niet groot is. Voorts informeren de leden van de fractie van de ChristenUnie in welke mate het wetsvoorstel naar verwachting zal leiden tot een toename van risicoselectie over de hele linie, dus ook ten aanzien van gewone werknemers. Bij de totstandkoming van WULBZ was dit een punt van zorg; is het dat nu niet meer zo, vragen deze leden. De leden van de ChristenUnie vragen voorts of in dit verband onderzoek is verricht naar het effect van artikel 29b van de Ziektewet op het aannemen van werknemers met een ongun-

stig gezondheidsrisico door werkgevers en zo nee, waarop de optimistische verwachtingen in dit verband dan zijn gebaseerd.

In het kader van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) is destijds een aantal flankerende maatregelen getroffen – waar de leden van de CDA-fractie ook naar verwijzen – die tot doel hadden de kans op risicoselectie te beperken. In grote lijnen heeft dat systeem tot nu toe goed gefunctioneerd. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit het AS/tri rapport over prikkels en privatisering heeft de indertijd gevreesde aanzienlijke verscherping van de risicoselectie zich niet voorgedaan. Ook van toeneemende problemen op dit punt is niet gebleken, hoewel ook de last van loonbetaling van het loon gedurende het eerste ziektejaar zeer aanmerkelijk is. Het kabinet verwacht niet dat dit door uitbreiding naar twee jaar anders zal komen te liggen. De flankerende maatregelen alsmede de private verzekeringsopties die werkgever open staan bieden genoeg mogelijkheden de risico's die hij loopt bij het aannemen van personeel met bepaalde gezondheidsklachten te beperken.

Afzonderlijk onderzoek naar het functioneren van artikel 29b ZW is niet verricht. Gezien het grote aantal reïntegratie-instrumenten is het ook vrijwel onmogelijk het effect van één instrument in het totaal te beoordelen. Uit veel onderzoeken op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid (zie bijvoorbeeld de evaluatie Wet REA in kort bestek van TNO) blijkt echter dat dit artikel door zowel werkgevers als personen die zich bezig houden met reïntegratie als één van hun belangrijkste instrumenten wordt gezien, en vele werkgevers over de streep trekt als het er om gaat arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

De leden van de PvdA-fractie hebben nog opgemerkt dat de ABU – in tegenstelling tot de regering – heeft gezegd dat er in de toekomst met dit voorstel een extra hoge drempel opgeworpen wordt als de ZW-periode naar 104 weken verlengd wordt en de kosten op de laatste werkgever verhaald worden. Wel is het volgens deze leden waar dat werknemers met een ziekteverleden op grond van arbeidsongeschiktheid in de nieuwe opzet niet tot meer risico leiden. Anders is dat voor werknemers die moeilijk plaatsbaar zijn zoals langdurig werklozen; risicoselectie ligt dan wel degelijk voor de hand naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen wat het oordeel van de regering hierover is.

Bij het in dienst nemen van personeel zullen werkgevers in het algemeen altijd trachten de beste werknemers te werven. Een indicatie voor de kwaliteit van personeel is het arbeidsverleden en een gevolg daarvan is dat langdurig werklozen daardoor in een nadelige positie verkeren ten opzichte van andere werknemers. Dat kan men weliswaar zien als een vorm van risicoselectie, maar dat is niet waar het hier om gaat. Wat wij in dit kader willen voorkomen is risicoselectie op basis van gezondheid. Bij langdurige werkloosheid is dat meestal niet aan de orde, tenzij een werknemer lijdt aan een chronische aandoening, maar dan kan betrokkene weer aanspraak maken op bescherming als arbeidsgehandicapte. Kortom, dat langdurig werklozen op de arbeidsmarkt een zwakkere positie hebben is een feit, maar de loondoorbetalingsverplichting heeft daar niet veel invloed op. Ook zonder loondoorbetalingverplichting zou hun positie zwakker zijn.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben geconstateerd dat de Raad van State heeft gewezen op een onwenselijk effect van de wet doordat werkgevers nog minder snel bereid zullen zijn mensen «met een vlekje» aan te nemen. Voorts hebben zij opgemerkt dat dit volgens de minister niet het geval zal zijn vanwege artikel 29b ZW. In de eerste plaats geldt dat dit artikel en de hierin vastgelegde «no-riskpolis» alleen geldt

voor ziekte binnen vijf jaar. Hoe denkt de minister dat ondernemingen aankijken tegen het gevaar dat de groep die onder artikel 29b ZW valt na een periode van vijf jaar arbeidsongeschikt kunnen worden, zo vragen deze leden.

Daarnaast hebben de leden van de GroenLinks-fractie opgemerkt dat meer in het algemeen het probleem van de selectie aan de poort ook nu al bestaat en dat de reïntegratie bij een nieuwe werkgever de afgelopen jaren juist moeilijker verloopt. Heeft de minister recente gegevens over dit probleem, zo vragen deze leden zich af. Tevens vragen zij wat het bestaan, en het verergeren, van dit probleem zegt over de effectiviteit van de reeds bestaande regelingen (zoals artikel 29b ZW). Tot slot vragen zij of de minister in dit licht nogmaals zijn verwachting kan uitspreken over het effect van dit wetsvoorstel op het probleem van risicoselectie en de problemen daarvan voor chronisch zieken, ouderen en werknemers met een WAO-verleden en of het aanbeveling verdient de huidige stimuleringsmaatregelen te versterken?

De standaardtermijn voor de no-riskpolis van artikel 29b van de ZW is vijf jaar. Voor arbeidsgehandicapte werknemers die binnen deze termijn een aanzienlijk verhoogd risico op ernstige gezondheidsklachten hebben, bestaat daarnaast de mogelijkheid een verlenging aan te vragen van de termijn van vijf jaar van de no-riskpolis. Dit is geregeld in artikel 8 van het Arbeidsgehandicaptenbesluit.

Zoals in een van bovenstaande antwoorden al is opgemerkt, is afzonderlijk onderzoek naar het functioneren van artikel 29b ZW niet verricht. Uit de evaluatie van de Wet REA over 2000 is wel bekend dat het aantal plaatsingen na een doorlopen traject bij nieuwe werkgevers circa 50% is. Over de eerste anderhalf jaar van de Wet REA (1998–1999) bedroeg dit percentage 65%. Meer recente informatie over het aantal plaatsingen bij de nieuwe werkgever en over de effectiviteit van maatregelen die dit stimuleren is nog niet beschikbaar.

De no-riskpolis ondervangt de risico's van werkgevers bij het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten. De verlenging van de loondoorbetaling verandert hierin niets, aangezien de no-riskpolis gedurende vijf jaar geldig is. Ook het tweede jaar loondoorbetaling is hiermee gedekt. Naast de stimulerende werking die van de no-riskpolis uitgaat, staan meerdere stimuleringsmaatregelen ter beschikking. Er is geen noodzaak deze de huidige maatregelen nu te versterken. Dit zal worden betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe WAO-plannen.

(Verantwoordelijkheid zieke flexwerkers)

In hoofdstuk 2, onderdeel c, over de duur van de Ziektewet, is toegelicht dat het wetsvoorstel ook consequenties heeft voor ZW, nu met dit voorstel ook in de ZW de maximumduur verlengd zal worden tot twee jaar. In dit onderdeel zijn onder meer de financiële gevolgen voor de werkgevers toegelicht. Tevens is ingegaan op de omstandigheid dat werkgevers ten aanzien van hun vangnetwerknemers een geringere financiële prikkel ondervinden en hierdoor minder betrokken zijn bij de verzuimbegeleiding en reïntegratie dan werkgevers die het loon moeten doorbetalen. Verschillende fracties hebben nog nadere vragen gesteld over de verantwoordelijkheid van het UWV. Op deze en andere vragen over flexwerkers wordt in het navolgende ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de positie van de flexwerkers en uitleenbedrijven gezien moet worden in relatie tot de verantwoordelijkheid van het UWV voor de reïntegratie en het herstel. Met name uitzendkrachten die ziek worden, maken, indien zij in fase 1 of 2 zitten, aanspraak op de vangnetziektewetuitkering, omdat er niet langer sprake is van een

dienstbetrekking. De verantwoordelijkheid voor de verzuimbegeleiding en reïntegratie gaat dan over naar het UWV. Hoe pakt de verlenging van de vangnetziektewet in combinatie met de verkorting van de Pembaperiode uit voor de werkgevers in de uitleenbranche en welke effecten heeft de verlenging voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt, zo vragen deze leden zich af.

Ter zake van de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zij verwezen naar het vorige hoofdstuk. Daar is ingegaan op de verhouding tussen enerzijds de verhoging van de vangnetlasten en anderzijds de vermindering van lasten die werkgevers uit hoofde van Pemba krijgen.

Ook is in het vorige hoofdstuk al ingegaan op de positie van flexwerkers en uitleenbedrijven in relatie tot de omstandigheid dat de verantwoordelijkheid voor de verzuimbegeleiding en de reïntegratie van deze vangnetwerknemers bij het UWV berusten. Toegelicht is dat het ook bij het UWV niet ontbreekt aan impulsen om deze taken – waarvan in het bijzonder de arborol – goed uit te voeren. Voorts is erop gewezen dat ook de uitzendorganisatie hierbij zelf een rol speelt, ondanks de omstandigheid dat het UWV verantwoordelijk is voor de verzuimbegeleiding van uitzendkrachten. Uitzendorganisaties die de verzuimbegeleiding en reïntegratie van hun vangnetwerknemers volledig zelf willen verrichten en niet willen overlaten aan het UWV krijgen bovendien de gelegenheid om dit ook daadwerkelijk zelf te gaan doen, namelijk door eigenrisicodragers te worden.

Al met al is de uitzendorganisatie dus niet overgeleverd aan het UWV en heeft het bedrijf wel degelijk invloed op de verzuimbegeleiding en reïntegratie van de vangnetwerknemers.

In de vorenstaande antwoorden is toegelicht dat de regering niet verwacht dat de behoefte aan risicoselectie zal toenemen. Evenmin verwacht de regering dan ook dat het onderhavige wetsvoorstel negatieve gevolgen zal hebben voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben in dit verband nog een aantal vragen gesteld over flexwerkers. Deze leden vragen nog of kan worden aangegeven in welke mate het wetsvoorstel ten aanzien van flexwerkers en uitzendkrachten zal beantwoorden aan zijn doelstelling, te weten een kleinere instroom in de WAO.

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of kan worden onderbouwd waarom het voordeel, het voorkomen van eventuele aansluitingsproblemen, zwaarder weegt dan bovengenoemde nadelen. Aansluitend vragen deze leden of dit onderdeel van het wetsvoorstel niet prematuur is in het licht van het gevraagde vervolgadvis van de SER over deze materie, waarover de regering in zijn brief van 17 oktober jl. schrijft.

Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt de periode waarover het ziekengeld door het UWV wordt betaald eveneens met één jaar verlengd. De arborol die het UWV op grond van de Wet verbetering poortwachter tijdens het eerste ziektejaar al heeft ten aanzien van de vangnetwerknemers, zal dan ook eveneens voor het tweede ziektejaar gaan gelden. Het UWV ziet het als één van zijn kerntaken om deze arborol goed uit te voeren. Hoewel er nog nauwelijks gegevens beschikbaar zijn over de periode na de inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter nu deze wet nog maar sinds 1 april 2002 in werking is, zijn de eerste signalen gunstig. Volgens het UWV, wijzen deze uit dat de geïntensiverde arbozorg positieve effecten heeft op het langdurig verzuim: de duur van het verzuim daalt. Wanneer deze arbozorg ook tijdens het tweede ziektejaar zal worden voortgezet, valt hiervan dan ook een positief effect op het ziekteverzuim en de WAO-instroom te verwachten.

Ter zake van de vraag van de leden van de ChristenUnie over de aansluitingsproblemen zij verwezen naar hoofdstuk 2. Daarin is reeds uitvoerig ingegaan op de vraag welke (aansluitings)problemen het zou geven als de verlenging in de ZW achterwege zou blijven.

De leden van de ChristenUnie hebben in dit verband terecht verwezen naar het nog uit te brengen vervolgadvis van de SER. Hierin zal de SER aandacht besteden aan de bijzondere positie van uitzendkrachten, flexwerkers en overige vangnetwerknemers. In het kader van de nadere vormgeving van het WAO-complex is het kabinet voornemens op basis van de door de SER aangedragen en aan te dragen punten aandacht te besteden aan de bijzondere positie van uitzendkrachten, flexwerkers en overige vangnetwerknemers.

b. Bedongen arbeid en passende arbeid

Met dit wetsvoorstel worden geen wijzigingen aangebracht in de verplichtingen die voor werkgever en werknemer gelden ten aanzien van werkhervatting. In de memorie van toelichting is in dit kader wel toegelicht dat het op grond van het geldende recht thans al zo is dat naarmate de ongeschiktheid tot werken langer duurt, terwijl werkhervatting in het bedongen werk niet meer te verwachten is, er meer arbeid als passend kan worden aangemerkt. Voorts heeft de regering in dit wetsvoorstel nog de opvatting van de SER overgenomen dat het verrichten van passende arbeid tijdens de periode van verlengde loondoorbetaling geen gevolgen heeft voor de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst, tenzij werkgever en werknemer anders overeenkomen.

Naar aanleiding van de over deze onderwerpen gestelde vragen wordt hierop in het navolgende nader ingegaan.

Ten aanzien van de arbeidsovereenkomst vragen de leden van de CDA-fractie op welk moment aanpassing c.q. heroverweging van de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst als gevolg van het verrichten van passende arbeid wel aan de orde zal zijn. Deze leden vragen hoe de regering de arbeidsovereenkomst ziet in relatie tot werknemers waarbij door deskundigen geen – al dan niet behandelbare – aandoening valt te constateren, maar die aangeven niet in staat te zijn te werken.

Aanpassing of heroverweging van de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst als gevolg van het verrichten van andere passende arbeid is in principe pas aan de orde na ommekomst van de periode van twee jaar gedurende welke de werkgever gehouden is 70% van het loon bij ziekte te betalen, aangezien in het voorgestelde lid 12 van artikel 7:629 BW wordt bepaald, dat de arbeidsovereenkomst in stand blijft ook als de werknemer in die periode ander werk gaat verrichten. Wel kunnen partijen ook in deze periode een wijziging van de arbeidsovereenkomst overeenkomen indien zulks hen goed lijkt.

Als door deskundigen geen aandoening valt te constateren, moet er van worden uitgegaan dat de werknemer geschikt is voor de overeengekomen functie, ook als een werknemer aangeeft dat hij niet in staat is te werken. De werkgever is in dat laatste geval niet gehouden het loon te betalen. De werknemer kan een loonvordering instellen, mits hij beschikt over een verklaring van een deskundige als bedoeld in artikel 7:629a BW. Als ook de rechter van oordeel is, dat de werknemer niet ongeschikt is om de bedongen arbeid te verrichten en de werknemer blijft weigeren, dan kan de werkgever een ontslagvergunning aanvragen bij het CWI.

De regering stelt dat meer arbeid als passend kan worden aangemerkt als de duur van de arbeidsongeschiktheid langer is. De leden van de

VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan en concrete voorbeelden te noemen aan de hand van een tijdstabel die de duur van de arbeidsongeschiktheid aangeeft.

De leden van de PvdA-fractie merken in dit verband op dat het hun niet duidelijk is welke arbeid op welk moment passend is en zij vragen of het begrip passende arbeid binnen het eigen bedrijf altijd enger is, gezien opleiding, loon, afstand tot werk etc. dan bij de overgang naar een ander bedrijf of bij herintreding ingeval van reïntegratie en waar de meetpunten bij de beoordeling of arbeid passend is liggen. Voorts vragen zij of de regering er van uitgaat dat via jurisprudentie er in verschillende omstandigheden verschillende criteria van passende arbeid gaan gelden en wanneer en in welke omstandigheden dat het geval zal zijn.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is in de memorie van toelichting inderdaad gesteld, dat meer arbeid als passend kan worden aangemerkt als de duur van de arbeidsongeschiktheid langer is. Dit betekent echter niet dat een tijdstabel kan worden gegeven waarbij de passendheid van arbeid wordt gerelateerd aan de duur van de arbeidsongeschiktheid. In dit verband is het goed om op te merken, dat de vraag of en zo ja welke werkzaamheden en op welk moment een zieke werknemer zal kunnen verrichten, in belangrijke mate afhangt van de aard van de ziekte, de mogelijkheden tot herstel, de verwachte duur van het herstel, de verwachte invloed van het verrichten van (andere) arbeid op het herstelproces en wat in redelijkheid van de werknemer kan worden gevergd. Een eenduidig antwoord op de vraag welke arbeid voor welke werknemer op welk moment als passend moet worden beschouwd is dus niet op voorhand te geven. De situatie van een zieke werknemer is dan ook niet zonder meer te vergelijken met een niet zieke werknemer die werkloos is (of wordt) en uit dien hoofde verplicht is andere passende arbeid te aanvaarden.

Met de betreffende passage in de memorie van toelichting is bedoeld te zeggen, dat naarmate de duur van de gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid langer is van de werknemer kan worden verlangd, dat hij concessies doet met betrekking tot door hem te verrichten werkzaamheden, als reïntegratie in de bedongen arbeid niet tot de mogelijkheden behoort. Onderstaand wordt hierop nader ingegaan.

In de memorie van toelichting is voorts opgemerkt, dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting geen verandering brengt in de rechten en plichten van werknemer en werkgever ten aanzien van werkhervatting in eigen of andere passende arbeid. Zoals eerder aangegeven dient bij de beantwoording van de vraag wat van een werknemer kan worden verlangd, dan ook eerst te worden nagegaan of de eigen arbeid, al dan niet met aanpassingen of een andere organisatie van het werk, naar verwachting nog zal kunnen worden verricht. Als dat het geval is, dan ligt het in de rede dat werkgever en werknemer hun inspanningen daarop richten. Dit sluit niet uit dat de werknemer tijdelijk ander werk kan verrichten, mits daartoe in staat en niet belemmerend voor het herstelproces (eerder bevorderend), en voor zover dit werk ook overigens in redelijkheid aan de werknemer kan worden opgedragen, gelet op onder meer op diens arbeidsverleden en werkervaring. Als blijkt dat het niet mogelijk is om de oorspronkelijk bedongen arbeid nog langer te verrichten dan moet worden nagegaan welke werkzaamheden de werknemer – gezien zijn beperkingen – nog wel kan verrichten, waarbij in eerste instantie zo dicht mogelijk moet worden aangesloten bij de laatst overeengekomen functie. Als (op redelijke termijn) dergelijke arbeid, noch bij de eigen werkgever, noch bij een derde voorhanden is, mag van de werknemer worden verlangd, dat hij zich wat betreft door hem te aanvaarden arbeid ruimer opstelt. Dit is in de jurisprudentie betreffende het begrip passende arbeid een algemeen aanvaard uitgangspunt. Het kan

immers niet zo zijn, dat een werknemer zich blijvend op het standpunt kan stellen, dat hij alleen bereid is bepaalde arbeid te aanvaarden, ook al is die arbeid (ook bij een derde) niet voorhanden. Er komt dus een moment, dat een werknemer concessies moet doen. Ook een werknemer die ongeschikt is voor zijn eigen werk, maar waarvan is vastgesteld, dat hij nog wel andere werkzaamheden kan verrichten. Op welk moment dat precies aan de orde is, is – zoals eerder opgemerkt – afhankelijk van de omstandigheden van het geval en niet op voorhand te stellen.

De regering gaat er niet van uit dat door toedoen van het onderhavige wetsvoorstel een wezenlijke verandering zal optreden in de jurisprudentie ten aanzien van het begrip passende arbeid. Ook thans geldt immers, dat wat als passend moet worden aangemerkt afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het geval, wat ertoe kan leiden dat arbeid die in eerste instantie als niet passend wordt aangemerkt, op een later moment – door wijziging van de omstandigheden – wel als passend kan worden aangemerkt. Met andere woorden, de criteria om te beoordelen of arbeid passend is zijn niet aan wijziging onderhevig, wel de omstandigheden die van invloed zijn op de vraag of aan de criteria wordt voldaan.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie wie beoordeelt of er sprake is van passende arbeid en welke rechtszekerheid er geldt voor werknemers maar ook voor werkgevers als kader waarbinnen oplossingen gevonden moeten worden. Tenslotte vragen zij welke rechtsbescherming er geldt voor een werknemer en welke inkomenswaarborgen in dat kader gelden.

De vraag welke arbeid voor de werknemer als passend kan worden beschouwd is in eerste instantie ter beoordeling van de werkgever, die uiteraard zijn eigen arbodienst zal raadplegen om te kunnen beoordelen wat (gegeven de gezondheidssituatie) van een werknemer mag worden gevraagd. De beoordeling (passend of niet) dient plaats te vinden binnen de kaders zoals hiervoor geschetst. Als de werkgever twijfelt over de vraag of de arbeid die hij voornemens is aan te bieden wel als passend kan worden aangemerkt, dan kan hij hierover een oordeel vragen van het UWV. Hetzelfde geldt voor de werknemer. Ook hij kan een oordeel van het UWV vragen als hij van mening is, dat de door de werkgever aangeboden arbeid niet passend is. De rechtszekerheid voor partijen is dan ook mede gelegen in de procedurele waarborgen, waar het UWV als onafhankelijke deskundige een oordeel kan uitspreken.

Wat betreft de rechtsbescherming van de werknemer geldt het volgende. Als de werkgever besluit om de loonbetaling op te schorten wegens het naar zijn oordeel onterecht weigeren van passende arbeid, dan kan de werknemer bij de rechter een loonvordering instellen. Deze zal dan moeten beoordelen of de door de werkgever aangeboden arbeid passend is of niet. Als de werkgever om de hiervoor genoemde reden een ontslagvergunning aanvraagt bij het CWI, dan is het CWI op grond van regels van Ontslagbesluit gehouden altijd een recent oordeel van het UWV te betrekken over de passendheid van de aangeboden arbeid bij de beoordeling van een dergelijk verzoek.

Over de inkomenswaarborgen voor de werknemer waar deze leden tenslotte naar vragen kan worden opgemerkt, dat met het onderhavige wetsvoorstel zeker wordt gesteld, dat als de werknemer bij een derde andere passende arbeid gaat verrichten, de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst in stand blijft. Hij kan dus in de eerste twee jaar van ziekte altijd terugvallen op de arbeidsovereenkomst bij de eerste werkgever. Voorts geldt, dat de werknemer in de periode van twee jaar gedurende welke de werkgever gehouden is 70% van het loon bij ziekte te betalen altijd recht behoudt op dat loon. Verwezen zij in dit verband naar het voorgestelde lid

4. Aanvullende aanpassingen

a. Ziekmelding nieuwe stijl

Met betrekking tot de ziekmelding nieuwe stijl stellen de leden van de fractie van GroenLinks dat door de rapportageplicht van werkgevers na de 13e week het evenwicht tussen het publieke en private domein verschuift. Dit terwijl nog niet duidelijk is hoe de verschuiving die op 1 april jl. is ingezet uitpakt. Deze leden vragen een nadere onderbouwing van het voorstel. Ook de leden van de VVD-fractie hebben terzake de nodige kritische vragen. Zo begrijpen zij in eerste aanleg niet waarom thans – in navolging van alle verplichtingen voortvloeiende uit de Regeling procesgang eerste ziektejaar – opnieuw nieuwe verplichtingen in het leven worden geroepen door de ziekmeldingen uit te breiden. Zij vragen zich ook af hoe logisch en consistent dit is. Immers, waar gekozen wordt voor een langere private verantwoordelijkheid van werkgevers voor de loon-doorbetaling, past het minder in de periode als overheid extra bureaucratistische en administratieve eisen te stellen. Deze leden zijn van de noodzaak van de gedane voorstellen voorshands niet overtuigd en verzoeken de regering deze dan ook te heroverwegen.

Het kabinet wil er nadrukkelijk op wijzen dat dit voorstel geen wijziging brengt in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en het private domein, zoals die met de Wet verbetering poortwachter tot stand is gebracht. De ziekmelding aan het UWV bij 13 weken ziekte is een administratieve handeling ter verificatie van de ingangsdatum van de wachttijd voor de WAO. Van die hoe dan ook noodzakelijke administratieve handeling wordt voorts gebruik gemaakt door daar – tegen een minimale belasting – een extra alertering aan werkgever en werknemer aan te koppelen. Die herinnering volgt automatisch uit het invullen van het meldingsformulier en het UWV. Om alle misverstand te vermijden: het gaat hier dus niet om een extra verplichting voor de werkgever om het plan van aanpak op dat tijdstip in te zenden, doch slechts om vast te stellen of er een plan van aanpak is, en zo nee, of daar een geldige reden voor is. Noch een beoordeling door het UWV noch enige ander actie van het UWV is op dat tijdstip aan de orde.

b. Geschillenregeling

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat de regering niet echt duidelijk maakt wat beoogd wordt met een geschillenregeling. Enerzijds is bepaald dat bij geschillen het UWV het deskundige oordeel velt, waarna de rechter dat toetst. Die toetsing is dan marginaal. Anderzijds wordt een geschillencommissie voorgesteld. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering precies aan te geven wanneer het deskundig oordeel van het UWV gevraagd moet worden en wanneer van een geschillencommissie. Wie stelt zo'n commissie samen? Bij het oordeel over passende arbeid wie is dan deskundig, het CWI, het UWV of de geschillencommissie? Voorts vragen deze leden of de regering van mening is dat de werkgever verantwoordelijk is voor het instellen van een geschillencommissie of dat het een zaak van werkgevers- en werknemersorganisaties is om tot een geschillencommissie te komen. Ook de leden van de VVD-fractie vragen meer concreet te omschrijven hoe de regering de voorgestelde geschillenregeling voor zich ziet en of deze geschillenregeling nog extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich brengt.

Het kabinet hecht er sterk aan dat geschillen die tijdens de eerste twee ziektejaren tussen werkgever en werknemer ontstaan, ook zoveel mogelijk door partijen zelf worden opgelost en zo min mogelijk aan de rechterlijke macht worden voorgelegd. Geschillencommissies, arbiters of deskundigen die door werkgevers en werknemers worden ingesteld kunnen in dit kader zeer nuttig werk verrichten. Ook mediation heeft inmiddels bewezen een efficiënte manier te zijn om geschillen met betrekking tot arbeid op te lossen. Sociale partners zijn zelf het best in staat een passende regeling voor hun sector te treffen. Deze kan bij CAO worden afgesproken, maar bijvoorbeeld ook in een arboconvenant. Zo'n door het bedrijfsleven zelf in het leven geroepen voorziening heeft als bijkomend voordeel dat daarbij zo nauw mogelijk kan worden aangesloten bij het specifieke karakter van bedrijfstak of sector.

Alleen voor die gevallen waarin werkgever en werknemer gezamenlijk niet tot een oplossing van een geschil komen over de reïntegratie-inspanningen, is in het wetsvoorstel een geschillenregeling opgenomen. Deze regeling houdt in dat in beginsel door degene die zo'n geschil aan de rechter wil voorleggen allereerst een deskundigenoordeel moet zijn gevraagd. Daardoor wordt voorkomen dat partijen hun geschil rauwelijks aan de rechter voorleggen. Bovendien draagt het eraan bij dat geschillen die wel aan de rechter worden voorgelegd, beter zijn voorbereid en onderzocht. Wie het deskundigenoordeel moet uitbrengen is afhankelijk van de vraag of sociale partners bijvoorbeeld via CAO voor het aanwijzen van een deskundige een regeling hebben getroffen. Bestaat een dergelijke regeling dan dient hiervan gebruik te worden gemaakt. Bestaat voor een bepaald bedrijf of sector geen regeling dan dient het deskundigenoordeel gevraagd worden aan het UWV.

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling voor geschillenbeslechting is beperkt tot geschillen over reïntegratie-inspanningen. Het kabinet verwacht dat hiervan een stimulans zal uitgaan om in branches of sectoren geschillenregelingen tot stand te brengen die méér onderwerpen van mogelijk conflict omvatten. Bovendien ziet het kabinet de regeling van dit wetsvoorstel als een eerste stap. Bij de verdere vormgeving van het WAO-complex zal nader aandacht worden besteed aan andere mogelijkheden van geschillenbeslechting buiten de rechterlijke macht om. De voorgestelde geschillenregeling leidt in principe niet tot extra administratieve lasten. Komen werkgevers en werknemers tot een eigen geschillenregeling, dan hoeven zij geen deskundigenoordeel aan het UWV te vragen en vervallen derhalve ook de kosten die hiermee samenhangen.

VNO-NCW ziet een deskundigenoordeel als een oneigenlijk middel om de door de regering gewenste geschillenregeling bij arboconvenant of bij CAO van de grond te krijgen en vindt het door de regering gebruikte argument dat daardoor de bestaande publieke voorzieningen worden ontlast niet overtuigend. Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de PvdA vragen op deze kritiek van VNO-NCW te reageren. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen of het verplichtstellen van een deskundigenoordeel een ontlasting van UWV en rechterlijke macht zullen betekenen. Nemen het aantal te verstrekken deskundigenoordelen van het UWV niet juist toe?

Is het inderdaad niet juist, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat een dergelijke geschillenregeling niemand van de rechter kan afhouden en ook het UWV er in het kader van dit wetsvoorstel eerder beoordelings-taken bij krijgt?

De regering heeft zich bij het opstellen van het wetsvoorstel voor wat betreft de opvattingen van de sociale partners georiënteerd op het SER-advies. De SER hanteert als uitgangspunt dat het voorkomen c.q.

aanpakken van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk binnen het kader van de arbeidsverhouding moet plaatsvinden. Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor de aanpak van ziekteverzuim, wordt voorgesteld om een laagdrempelige voorziening op het niveau van de onderneming dan wel de bedrijfstak te realiseren. De geschillenregeling die in het wetsvoorstel is opgenomen biedt daartoe aan sociale partners een stimulans.

Ook de SER wijst overigens al op het bijkomend voordeel dat de beschikbare capaciteit van het UWV kan worden benut voor de uitvoering van zijn kerntaken. Als sociale partners overgaan tot het instellen van een geschillenregeling, is te verwachten dat de vraag naar deskundigenoordelen (waaronder ook worden begrepen de second opinions over bijvoorbeeld de reïntegratie-inspanningen) bij het UWV zal afnemen. Aangezien de ervaring leert dat partijen zich in zeer veel gevallen bij een second opinion neerleggen, mag aangenomen worden dat ook het beroep op de rechtelijke macht zal afnemen. Gelet op het grote belang van ontlasting van de rechtelijke macht en van het tot stand komen van geschillenregelingen van partijen zelf, acht de regering de kritiek van VNO-NCW niet gerechtvaardigd.

Het verplichte deskundigenoordeel, dat wordt gegeven ofwel door een deskundige van het UWV, ofwel door een deskundige aangewezen op grond van een geschillenregeling, betekent niet dat iemand de toegang tot de rechter wordt ontzegd. Het oordeel is een voorportaal voor toegang tot de rechter en in dat opzicht te vergelijken met de bezwaarschriftprocedure die in bestuursgeschillen aan het beroep op de rechter voorafgaat.

Noch werkgever noch werknemer zijn gebonden aan het deskundigenoordeel, en ook de rechter is daar niet aan gebonden. In tegenstelling tot hetgeen de leden van de fractie van de PvdA veronderstellen strekt de beoordeling verder dan een marginale toets.

Tenslotte is van belang op te merken dat hier geen sprake is van een nieuw fenomeen, maar dat het al bestond voor geschillen over het al dan niet ziek zijn. Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt het overleggen van een deskundigenoordeel eveneens voorgeschreven, wanneer een geschil over de nakoming van reïntegratieverplichtingen aan de rechter wordt voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak nu door werkgevers en werknemers gebruik wordt gemaakt van een deskundigenoordeel, en hoe vaak partijen zich daarbij neerleggen. De leden van de fractie van de PvdA willen in dit verband vernemen weten hoe de eigen bijdrage geregeld is en of die niet hoger wordt dan de huidige 25 €.

Er zijn, onder het regime van de Wet verbetering poortwachter cijfers beschikbaar over één kwartaal (juli-september 2002). In die periode werden door het UWV 1528 deskundigenoordelen uitgebracht over de geschiktheid tot werken. Dit deskundigenoordeel bestond al vóór de Wet verbetering poortwachter. Over passende arbeid werden in die periode 103 oordelen uitgebracht, en over de reïntegratie-inspanningen 58. Gelet op het feit dat deze laatste twee oordelen eerst mogelijk zijn sinds 1 april 2002, is moeilijk te beoordelen hoeveel dit er zullen zijn in de structurele situatie.

Over de mate waarin partijen zich bij een deskundigenoordeel neerleggen bestaat geen recent onderzoek. Het onderzoek waaruit blijkt dat partijen zich in zeer veel gevallen bij het deskundigenoordeel neerleggen is van een aantal jaren geleden en had betrekking op de oordelen over de geschiktheid tot werken. Voor het deskundigenoordeel van het UWV dient een bijdrage te worden betaald. Met dit wetsvoorstel wordt deze bijdrage niet verhoogd.

De leden van de CDA-fractie vragen of er thans geen aanleiding is, zeker gezien het grote aantal arbeidsconflicten verantwoordelijk voor WAO instroom, om grote voortvarendheid te betrachten bij het actief bevorderen van snelle geschillenbeslechting bij arbeidsconflicten? De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband hoe de regering denkt over een regeling waarop geschillen tussen werknemers en werkgevers kunnen worden opgelost. De leden van de fractie van de ChristenUnie herinneren eraan dat zij in het verleden herhaaldelijk hebben gepleit voor een wettelijke regeling van mediation in geval van arbeidsconflicten, en vragen wanneer het beslechten van arbeidsconflicten door bijvoorbeeld mediation in regelgeving zal worden vastgelegd? Ook de leden van de fractie van GroenLinks dringen, gezien het grote aantal arbeidsconflicten verantwoordelijk voor WAO-instroom (schatting 30%), aan op grote voortvarendheid bij het actief bevorderen van de toepassing van mediation bij arbeidsconflicten. Welke maatregelen kunnen binnen het wetsontwerp genomen worden naar aanleiding van de adviezen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid en de SER?

Het is juist, zoals ook de leden van de fractie van de ChristenUnie veronderstellen, dat de voorziening die in dit wetsontwerp is opgenomen om het tot stand komen van geschillenregelingen op korte afstand van de werkplek te bevorderen, betrekking heeft op geschillen betreffende de reïntegratie en niet op arbeidsconflicten in het algemeen. Niets staat werkgevers en werknemers echter in de weg, om, indien zij een voorziening treffen zoals in dit wetsontwerp bedoeld, deze voorziening ook te doen functioneren voor andere soorten arbeidsconflicten.

Mediation is een specifiek instrument, dat onder bepaalde condities succesvol is. Gelet op het feit dat aan een arbeidsconflict uiteenlopende oorzaken ten grondslag kunnen liggen, zijn echter ook meerdere oplossingen mogelijk dan alleen mediation. Het belang bij een goede regeling ligt in de eerste plaats bij werkgevers en werknemers zelf, er zijn voldoende mogelijkheden om zelf regelingen te treffen. Wat het kabinet onder meer kan doen, is dergelijke regelingen faciliteren, bijvoorbeeld door, zoals in dit wetsontwerp wordt voorgesteld, de regeling ook een status te geven in de civielrechtelijke procedure. Ook opname in arboconvenanten is een goede optie. Op die manier bevordert het kabinet dat de direct betrokkenen bij een arbeidsconflict zelf een regeling treffen voor de oplossing van geschillen. Snelle geschillenbeslechting kan dan plaatsvinden op korte afstand van de werkplek, zoals door de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid en de SER ter sprake is gebracht. Overigens is het kabinet, zoals reeds opgemerkt, voornemens om bij de verdere vormgeving van het WAO-complex nadere aandacht te besteden aan mogelijkheden om te bevorderen dat geschillen buiten de rechtelijke macht worden beslecht.

Buiten kijf staat overigens dat bij een verzuim waaraan uitsluitend een arbeidsconflict ten grondslag ligt, en waarbij geen sprake is van ziekte of arbeidsongeschiktheid, de toegang tot de WAO niet aan de orde is. Indien een arbeidsconflict, of ruimer een slechte arbeidsverhouding, een reïntegratie-belemmerende factor is, wordt de arbodienst geacht dat in zijn beoordeling van het verzuim en zijn advies te betrekken. Dit aspect is uitdrukkelijk genoemd in de aanbevelingen van de Stuurgroep verbetering poortwachter voor de probleemanalyse. In dat kader komen oplossingen als mediation of reïntegratie bij een andere werkgever ook thans al vaker aan de orde.

Hoofdstuk 5. Financiële gevolgen; gevolgen voor de rechterlijke macht en administratieve lasten voor de werkgever

a. Financiële gevolgen

De leden van de CDA fractie hebben zich altijd uitgesproken voor de kostendekkendheid van premies. Deze leden vragen dan ook welke gevolgen de risicoverschuiving van collectieve fondsen naar de individuele werkgever heeft voor de WAO-premie. Zij vragen om een toelichting op de cijfers in bijlage 5 van de Sociale Nota 2003 ten aanzien van het Exploitatie-overzicht WAO en op welke veronderstellingen ten aanzien van volume en uitkeringsniveau de terugloop van uitkeringen/verstrekkingen zoals blijkt uit deze bijlage is gebaseerd.

Vanaf 2004 is in bijlage 5 van de Sociale Nota een daling van de collectieve WAO-lasten ingecalculeerd als gevolg van de verlenging van de loondoorbetaling. Daarnaast zijn ook besparingen op de collectieve WAO-lasten ingeboekt als gevolg van de overige onderdelen van het pakket aan WAO-maatregelen. De premiebatens zijn daarentegen berekend op basis van constante premies op het niveau van 2003. Dit is natuurlijk een technische veronderstelling. Hoewel het kabinet in principe streeft naar lastendekkendheid van premies, is met een lastendaling bij de premiebatens nog geen rekening gehouden. Overigens dient te worden opgemerkt dat lastendekkendheid niet de enige overweging is bij het vaststellen van premies. Ook de economische gevolgen van premiemutaties spelen hierbij een belangrijke rol.

Concreet vragen de leden van de CDA-fractie met hoeveel de WAO-premie in 2004 daalt als de effecten van de uitbreiding van loondoorbetaling merkbaar worden en hoe dat in verhouding staat met de extra Wulbz-premie die de werkgever aan zijn verzekeraar zal moeten gaan betalen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de premieverhoging voor de particuliere verzekering voor de verlenging van de doorbetaling zich verhoudt tot de lagere gemiddelde WAO-premie, 4 jaar Pemba ipv 5. Hetzelfde willen deze leden weten voor het geval er geen particuliere verzekering is afgesloten. De leden van de VVD-fractie vragen eveneens om meer concreet (cijfermatig) aan te geven wat de financiële gevolgen zullen zijn, in het bijzonder voor kleine werkgevers. Voorts vragen deze leden of die werkgevers als gevolg van dit wetsvoorstel – ten opzichte van grotere bedrijven – meer kans hebben nadelige gevolgen te ondervinden, en zo ja, hoe dit te voorkomen is.

De lasten van het eerste WAO-jaar bedragen ongeveer 30% van de totale lasten van de eerste vijf WAO-jaren die nu gefinancierd worden volgens Pemba. De Pemba-premies kunnen dan ook gemiddeld met rond de 30% dalen als gevolg van de verlenging van de loondoorbetaling. Uitgaande van de premieniveaus van 2003 resulteert dan een daling van de rekenpremie met 0,7%-punt naar ongeveer 1,6% van de loonsom. Overigens zal deze daling zich niet direct in 2004 in deze omvang voordoen, omdat WAO-instroom verspreid over het jaar plaatsvindt. De daling zal dan ook in 2004 ongeveer 15% bedragen en in 2005 pas 30%. Het effect op de premie is het geïsoleerde effect van de verlengde loondoorbetaling op de Aok-rekenpremie; andere ontwikkelingen die een rol spelen bij de premievaststelling zoals vermogensinloop en mutaties in de grondslag zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Indien een werkgever het risico van zieke werknemers in het tweede ziektejaar niet zelf wil dragen, maar wil verzekeren op dezelfde wijze als het eerste Wulbz-jaar, dan zal dit een opslag op de huidige premie betekenen in dezelfde orde van grootte als de daling van de gemiddelde

Pemba-premie. Aangezien kleine werkgevers doorgaans een lager ziekterisico hebben dan grote werkgevers zullen zij waarschijnlijk lagere verzekeringspremies gaan betalen dan grote werkgevers. Geïsoleerd beschouwd blijft zo in zekere zin het in Pemba gehanteerde principe gehandhaafd dat grote en kleine werkgevers hun eigen lasten dragen. Indien geen verzekering wordt afgesloten hangen de gevolgen natuurlijk af van het al dan niet optreden van het risico. Een bedrijf zonder langdurig zieken is dan goedkoper uit; een bedrijf met langdurig zieken duurder.

De regering verwacht dat de maatregel een lichte besparing oplevert op de kosten van de eerste twee ziektejaren van circa 100 à 200 miljoen euro. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de passages in de memorie van toelichting hierover op de pagina's 12 en 13 nader toe te lichten. Zij willen weten in hoeverre bijvoorbeeld rekening is gehouden met de mogelijkheid dat werknemers zich zelf bijverzekeren, zodat alsnog een «gouden fuik» in het tweede ziektejaar ontstaat.

Het is nauwelijks in te schatten in welke mate werknemers zich individueel zullen bijverzekeren. Verwacht wordt in ieder geval dat verzekeraars zich, net als werkgevers, veel forser dan nu het geval is zullen inspannen om zieke werknemers te reïntegreren in het arbeidsproces. Beiden hebben daarbij een sterk financieel belang. Hoe eerder een verzekeraar een zieke werknemer kan reïntegreren hoe lager de kosten zijn die de verzekeraar maakt. Wanneer meer dan verwacht aangevuld wordt (al dan niet middels een verzekering), nemen de prikkels voor werknemers af maar nemen de prikkels voor werkgevers en verzekeraars toe. Op basis hiervan wordt geen zogenoemde «gouden fuik» in het tweede ziektejaar verwacht. De regering schat de kans dat werknemers zich individueel bijverzekeren gering in.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de invloed van afschaffing van de Pemba voor kleine bedrijven in combinatie met de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting. Deze leden verzoeken dit zowel kwalitatief als kwantitatief aan te geven en te onderbouwen, gelardeerd met concrete voorbeelden. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie willen meer inzicht in de verwachte gevolgen voor de werkgevers met minder dan 25 werknemers. Deze leden vragen welke gevolgen invoering van dit wetsvoorstel zal hebben voor de gedifferentieerde premie (Aok-premie) die kleine werkgevers zullen gaan betalen, en willen middels rekenvoorbeelden duidelijkheid krijgen over de budgettaire effecten die de verdubbeling van de loondoorbetalingstermijn in combinatie met de verhoging van de gedifferentieerde premie zal hebben voor kleinere werkgevers.

Naast de voorgestelde verlengde duur van de loondoorbetaling zal Pemba voor kleine bedrijven worden afgeschaft. Beide maatregelen zijn op zichzelf macro loonkostenneutraal. Hetzelfde geldt voor de combinatie van beide maatregelen. Voor vrijwel alle kleine werkgevers (uitgezonderd de allerkleinste bedrijven met één of twee werknemers) zullen de kosten van 1 jaar loondoorbetaling plus 4 jaar uniforme Pemba-premie lager zijn dan de kosten van 5 jaar maximum Pemba-premie. Door de combinatie van de verlenging van de loondoorbetaling en de afschaffing van Pemba treedt dus juist voor kleine bedrijven die een langdurig ziektegeval krijgen een lastenverlichting op ten opzichte van de huidige situatie. De prijs daarvoor wordt betaald door de nulrisico-bedrijven, maar dat is uit het oogpunt van solidariteit en het toevalselement van arbeidsongeschiktheid onder kleine bedrijven ook juist de bedoeling geweest.

In onderstaande tabel wordt kwantitatief aangegeven wat de gevolgen voor kleine bedrijven zijn.

Tabel. Totale kosten van 1 langdurig zieke werknemer (x € 1000)

Aantal werknemers*	1	2	3	10
Huidige situatie**	26,4	32,8	39,2	83,9
Verlengde loondoorbetaling icm afschaffing Pemba***	35,3	36,7	38,0	47,3

* Gemiddelde loonsom werknemer is € 20.000 en zieke werknemer wordt vervangen.

** 1 jaar 100% loondoorbetaling en 5 jaar maximale gedifferentieerde WAO-premie.

*** 1e jaar 100% en 2e jaar 70% loondoorbetaling en 4 jaar uniforme WAO-premie.

Slechts voor bedrijven met 1 of 2 werknemers is de combinatie van beide maatregelen in principe ongunstig. Deze bedrijven zullen zich moeten verzekeren om de risico's te beperken. Voor overige kleine bedrijven pakken de twee maatregelen echter gunstig uit als er zich een arbeidsongeschiktheidsgeval voordoet.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat het nog onduidelijk is wat de precieze financiële consequenties voor ondernemingen zullen zijn. Met name de positie van het kleinbedrijf baart deze leden zorgen. Zij vragen hoe het nu zit met de financiële gevolgen van loondoorbetaling zelf. Deze leden wijzen er daarbij op dat tegenover een aanzienlijke verhoging van de arbeidskosten een nog onduidelijke premieverlaging staat, die in het bijzonder het MKB kan treffen. Ook vraagt de leden van de fractie van GroenLinks of de regering de zorg deelt van de Raad van State dat de extra lasten in het bijzonder voor het MKB in tijden van economische achteruitgang tot grote problemen kunnen leiden. De Raad en MKB-NL wijzen hierop in het kader van het ontbreken van de mogelijkheid tot een vroegtijdige (flexibele) keuring. De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat een langdurig zieke werknemer een veel grotere kostenpost wordt door invoering van deze wet. In het bijzonder vragen deze leden of de regering het met hen eens is dat met name kleine werkgevers door deze extra kosten in voorkomende gevallen ernstig in de problemen kunnen komen. Ook de leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in het midden- en kleinbedrijf een ziektegeval een relatief groot deel van de totale loonsom kan betekenen.

Werkgevers zullen bij ziekte van hun werknemer weliswaar langer het loon dienen te betalen, daartegenover staat echter een navenante verlaging van de WAO-premie. De totale WAO-lasten nemen af met de kosten van het huidige eerste WAO-jaar, die verschuiven naar de verlengde loondoorbetaling. Deze maatregel betreft dus een herverdeling van de lasten en geen macro-lastenverzwaring. Op het niveau van de individuele werkgever kunnen wel verschillen in financiële lasten optreden. Werkgevers met een hoog risico zullen worden geconfronteerd met een meer dan gemiddelde lastenstijging in de periode van loondoorbetaling. Zij hebben doorgaans een hoge gedifferentieerde premie, waardoor tegenover de zojuist genoemde lastenstijging een meer dan gemiddelde premiedaling in de periode daarna staat.

Door de Pemba systematiek waarbij werkgevers die een hoog risico hebben een hoge Pemba-premie betalen en bedrijven met een laag risico een lage premie, zijn grote bedrijven de facto als eigen risicodragers te beschouwen. Zij dragen gedurende de Pemba periode met een zekere vertraging de volledige lasten van de WAO-uitkering van hun (ex) werknemers. Afgezien van het feit dat deze werkgevers de kosten door de loondoorbetaling eerder en directer voelen, zal de kostenpost van een zieke werknemer voor deze werkgevers dus niet veranderen.

Bijzondere aandacht verdient echter de positie van kleine bedrijven. In het huidige systeem van premiedifferentiatie betaalt 90% van de kleine werkgevers de minimumpremie. Deze bedrijven hebben geen arbeidsonge-

schiktheidsgevallen en zouden dus ook bij verlengde loondoorbetaling niet met extra lasten geconfronteerd zijn.

Doet zich echter bij een bedrijf in het midden- en kleinbedrijf daadwerkelijk een ziektegeval voor dan kan dat een relatief groot deel van de totale loonsom betekenen. Zo'n bedrijf zou nu een hoge gedifferentieerde WAO-premie gaan betalen. De Pemba-premies zijn echter gemaximeerd, zodat de kleinere werkgevers beschermd worden tegen al te abrupte premieschokken. Die bescherming valt voor het tweede ziektejaar weg. Weliswaar dalen de premielasten voor kleine werkgevers meer dan gemiddeld, deze daling compenseert echter de loondoorbetaling voor deze groep niet volledig. Derhalve kunnen zeker de kleinste bedrijven zich beter verzekeren tegen de kosten van zieke en arbeidsongeschikte werknemers, zodat zij niet in de problemen raken als zo'n risico zich een keer voordoet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om nader in te gaan op het verband tussen ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf waar zich daadwerkelijk een ziektegeval voordoet en de hoge gedifferentieerde WAO-premie die zij betalen.

Genoemde leden refereren in hun vraag aan de passage in het Nader Rapport waarin is aangegeven dat de verlenging van de periode van loondoorbetalingsverplichting bij een relatief klein bedrijf naar verhouding de grootste impact zal hebben. Tevens is het zo dat bedrijven met een relatief hoog verzuim doorgaans een hoger dan gemiddelde gedifferentieerde WAO-premie zullen betalen.

Indien een bedrijf uit het midden- en kleinbedrijf wordt geconfronteerd met een zieke werknemer, leidt voorliggend wetsvoorstel ertoe dat de werkgever niet één maar twee jaar het loon dient door te betalen op het wettelijk bepaalde niveau van 70%. Tegenover die in principe toegenomen lasten staat dat gedurende een tweemaal zo lange periode werkgever en werknemer alles in het werk kunnen stellen om WAO-instroom te voorkomen. Werkgevers kunnen gedurende een tweemaal zo lange periode hun Pemba-lasten zelf beïnvloeden. Of zij op termijn een hogere gedifferentieerde WAO-premie zullen moeten betalen, is zo in verhoogde mate afhankelijk van hun eigen reïntegratie-inspanningen. Door een ziekengeldverzekering af te sluiten kunnen bedrijven het risico om twee jaar het loon van zieke werknemers te moeten doorbetalen, spreiden.

Onderdeel van voorliggend wetsvoorstel vormt de inkorting van de Pemba-periode met één jaar. Dat leidt ertoe dat de Pemba-premie niet langer vijf, maar vier jaren verschuldigd is.

Ten slotte zij gemeld dat de regering voornemens is om per 1-1-2003 de premiedifferentiatie voor bedrijven met maximaal 25 maal de gemiddelde loonsom af te schaffen.

Zijn met name de extra kosten voor kleine werkgevers niet juist mede de reden dat ooit solidariteit in deze regeling is gebracht, zo vragen de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen verder of de regering het met hen eens is dat de verlenging van de loondoorbetalingsplicht van twee, respectievelijk zes weken tot een jaar een veel minder substantieel effect op het ziekteverzuim heeft gehad, dan de invoering van het eigen risico van deze aanvankelijke twee, respectievelijk zes weken loondoorbetaling in de ziektewet?

Zou de verlenging van één naar twee jaar dan een veel substantiëler effect hebben? Erkent de regering dat het de bedoeling is om meer financiële prikkels bij werkgevers te leggen, ook als de combinatie verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en afschaffing van de Pemba voor kleine werkgevers samen wordt beschouwd?

De huidige regeling van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte bevat geen uitzonderingsbepaling voor kleine werkgevers. Alle bedrijven, ongeacht het aantal werknemers dat werkzaam is, zijn verplicht in geval van ziekte gedurende een jaar het loon door te betalen. Bedrijven kunnen voor dit risico een particuliere verzekering afsluiten.

Bij het effect van de door de leden van de SP-fractie genoemde maatregelen dient bedacht te worden dat het om verschillende typen van verzuim gaat, namelijk kortdurend en langdurend ziekteverzuim. Deze vormen van verzuim vergen een verschillende aanpak en hebben daarom ook een ander effect. De invoering van een loondoorbetalingsverplichting gedurende de eerste twee resp. zes weken heeft betrekking op het kortdurend verzuim. Dit type verzuim is relatief makkelijk beïnvloedbaar door het verhogen van de verzuimdrempel, bijvoorbeeld door betere meldingsprocedures of verbetering van de werksfeer.

Door verlenging van de loondoorbetalingsverplichting naar één jaar is de focus meer gericht op het terugdringen van het ziekteverzuim dat langer dan zes weken duurt. De nadruk komt meer te liggen op reïntegratie in eigen dan wel in andere passende arbeid. Het effect van deze inspanningen is echter niet zo direct als die van de aanpak van het kortdurend verzuim, in de zin dat een snelle daling van het ziekteverzuim plaatsvindt.

De verlenging van één naar twee jaar zal een substantieel effect hebben op de reïntegratie-inspanningen die door werkgever en werknemer worden verricht. Deze inspanningen zullen naar verwachting leiden tot een daling van het langdurig ziekteverzuim. Er is voor werkgevers sprake van een groot belang bij een zo vroeg mogelijke reïntegratie, omdat de besparingen groter zijn naarmate werkherhervatting eerder plaatsvindt. In het huidige systeem worden reïntegratie-inspanningen aan het eind van het eerste ziektejaar, in het zicht van WAO-toetreding, dikwijls stopgezet, omdat de kosten daarvan niet langer opwegen tegen de baten. Dit risico valt weg als gevolg van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting naar twee jaar. Bovendien leidt dit ertoe dat werkgevers ook in het tweede ziektejaar hun verantwoordelijkheid voor reïntegratie op zich nemen, omdat zij ook direct de financiële consequenties dragen van het ziekteverzuim van de werknemer. De verantwoordelijkheid voor de loondoorbetaling en voor de reïntegratie worden met dit wetsvoorstel met elkaar in evenwicht gebracht.

Werkgevers krijgen niet zozeer meer financiële prikkels. Tegenover de toename van de loonkosten staat immers een daling van de premielasten. Wel ontstaat een sterkere directe financiële prikkel, omdat de werkgever ook in het tweede jaar van ziekte direct met de kosten van de inkomensvergoeding van de desbetreffende werknemer wordt geconfronteerd, in plaats van een ophoging van de WAO-premie die op een later tijdstip plaatsvindt dan het moment waarop de werknemer de WAO-uitkering ontvangt.

De leden van de SP-fractie vragen of de werknemers die momenteel reeds een groter risico op arbeidsuitval wegens ziekte kennen, zoals oudere werknemers, arbeidsgehandicapte en chronisch zieke werknemers, een groter financieel risico voor werkgevers zullen worden. Deze leden willen verder weten of de regering het met hen eens is dat de reïntegratiekansen van zieke of anderszins tijdelijk of gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers bij een nieuwe werkgever verder zal verkleinen?

Het spreekt voor zich dat bepaalde groepen werknemers een groter risico op arbeidsuitval kennen dan andere. Tot nu toe zijn de mechanismen die er toe strekken om dit risico te beperken – artikel 29b, private risico-verzekeringen – afdoende gebleken om dit grotere financiële risico te

beperken. Deze mechanismen blijven bestaan, en er is geen reden om aan te nemen dat die onder de nieuwe wetgeving minder goed zullen functioneren.

De leden van de SP-fractie verzoeken om uiteen te zetten wat het lasten-effect voor werkgevers zou zijn van invoering van een collectieve ziektewet voor een periode van twee jaar, waarbij alle huidige particuliere verzekeringen voor de kosten van de loondoorbetaling bij ziekte vervangen zouden worden door een collectieve verzekering, gebaseerd op maximale solidariteit – met een eigen risico van twee, respectievelijk zes weken, voor kleine, respectievelijk grote werkgevers.

Deze vraag is niet op korte termijn te beantwoorden, omdat niet voldoende gegevens beschikbaar zijn over het verzuim en verzuimduur binnen grote en kleine bedrijven. Wel kan worden opgemerkt dat een dergelijke regeling de inspanningen van werkgevers gericht op het terugdringen van het langdurig ziekteverzuim ernstig zou kunnen ontmoedigen, omdat na afloop van de eigenrisicoperiode de kosten van het verzuim weer worden omgeslagen over het collectief en de prikkel tot reïntegratie is verdwenen.

De leden van de VVD-fractie vragen om concrete cijfers over de mate waarin kleine bedrijven zich verzekeren tegen de kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Ongeveer 80% van alle werkgevers is verzekerd tegen de kosten van loondoorbetaling bij ziekte. Onder kleine werkgevers (<15 werknemers) ligt dat percentage op 85%, onder grote werkgevers (>50 werknemers) op minder dan 50%.

Slechts 20% van de werkgevers heeft een verzekering tegen Pemba-premieschokken afgesloten.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij niet bevreesd is dat het herstel in de laatste drie maanden van het eerste ziektejaar fors zal verschuiven naar de laatste drie maanden van het tweede ziektejaar. De regering benoemt deze mogelijkheid wel, zo constateren deze leden, maar geeft niet aan welk bedrag hiermee is gemoeid danwel hoe dit kan worden voorkomen. Deze leden vragen dit alsnog te doen en concrete cijfers te noemen. Ook vragen deze leden te bevestigen dat om deze negatieve gevolgen te voorkomen het van belang is een financiële prikkel na het eerste ziektejaar in te bouwen door in het tweede ziektejaar de loondoorbetaling maximaal zeventig procent te laten zijn.

Deze vraag is, naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, beantwoord in hoofdstuk 2a.

De leden van de VVD-fractie vragen het effect van het ruimere arbeidsongeschiktheids criterium in de loondoorbetalingsperiode concreet te becijferen.

Dat het WAO-criterium (in ieder geval in de praktijk) enger is dan het WULBZ-criterium blijkt uit het feit dat er mensen voor de WAO afgewezen worden die op het moment van keuring blijkbaar nog wel aan het WULBZ-criterium voldoen. Het gaat dan (data 2001) om ongeveer 35 000 mensen die geschikt voor eigen werk of minder dan 15% arbeidsongeschikt worden bevonden. Een aanzienlijk deel van deze groep zal echter geen werk hervatten, maar in bijvoorbeeld WW of bijstand terecht komen. Aan deze groep worden bij verlengde loondoorbetaling effectief dus geen extra kosten gemaakt ten opzichte van de huidige situatie. In de raming is gerekend dat de helft van de afgewezenen in de huidige situatie niet meer

voor kosten zorgt, maar in de verlengde duur loondoorbetaling wel. In het begin van het tweede ziektejaar zijn er vanwege het wegvallen van de keuring daarom meer mensen, maar dit wordt snel gecompenseerd door de overige neerwaartse effecten, zoals aanscherping van het WULBZ-criterium en de versterking van de reïntegratie-inspanningen onder invloed van Poortwachter en grotere financiële prikkels voor zowel werknemers als werkgevers en verzekeraars.

Is het niet mogelijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie vervolgens, het effect van het ruimere arbeidsongeschiktheids criterium te ondervangen door in het tweede ziektejaar weliswaar de loondoorbetaling te verlengen met een jaar maar niettemin het arbeidsongeschiktheids criterium aan te scherpen? Zij verzoeken de regering hier een aantal modaliteiten voor aan te reiken en uit te werken.

In het wetsvoorstel is een keuze gemaakt voor een heldere scheiding tussen private en publieke verantwoordelijkheden. Gedurende de eerste twee jaar van ziekte is de werkgever eerstverantwoordelijke voor de inkomensbescherming en de reïntegratie van zieke werknemers. De loondoorbetaling door de werkgever bij arbeidsongeschiktheid door ziekte vindt zijn grondslag in de arbeidsovereenkomst die hij met de werknemer heeft gesloten. Daaruit vloeit voort dat de ongeschiktheid voor de bedongen arbeid het relevante criterium is. De eventuele geschiktheid voor passende arbeid is relevant voor de reïntegratie-inspanningen van zowel werkgever als werknemer. Indien de werkgever passende arbeid kan aanbieden, in het eigen bedrijf of bij een andere werkgever, kan hij daarmee zijn schade beperken.

Ook in praktisch opzicht zou het voor een werkgever buitengewoon moeilijk zijn om de loondoorbetaling te laten afhangen van de geschiktheid voor gangbare arbeid, het criterium van de WAO. Het hanteren van dit criterium in het tweede ziektejaar zou in feite betekenen dat de keuring door het UWV op een eerder moment plaatsvindt. Het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid vereist immers deskundigheid die bij werkgevers en arbodiensten in onvoldoende aanwezig is. Het impliceert onder meer dat werkgevers het CBBS zouden moeten gaan hanteren. De schaarse capaciteit van bedrijfsartsen kan bovendien beter benut worden voor het onderzoeken van de mogelijkheden om passende arbeid te verrichten. Omdat de kennis in de private sector in onvoldoende aanwezig is, zou het vaststellen van arbeidsongeschiktheid door het UWV moeten plaatsvinden. Hiermee zou het keuringsmoment, anders dan het wetsvoorstel beoogt, naar voren worden gehaald.

De leden van de VVD-fractie merken verder op dat de regering aangeeft dat vanwege de opwaartse en neerwaartse effecten die onderhavig wetsvoorstel met zich meebrengt een lichte besparing vanaf 2003 op de kosten van de eerste twee ziektejaren wordt verwacht van circa 100 à 200 miljoen euro. De regering geeft een drietal oorzaken van deze besparing aan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Deze leden vragen om per oorzaak aan te geven of deze besparingen of kosten met zich meebrengt en welke omvang deze zullen hebben.

De verschillende onderdelen die tot besparingen of tot extra uitgaven leiden zijn te zeer met elkaar verweven om te isoleren. Verwacht wordt wel dat de balans doorslaat naar besparingen.

De twee opwaartse effecten worden beide gedempt. Het ruimere WULBZ-criterium kan initieel tot een groter volume leiden maar onder Poortwachter worden de aangescherpte reïntegratie-verplichtingen in de loop van het tweede ziektejaar al zodanig strenger dan nu, dat bij wetsconforme toepassing geen sprake meer is van een versoepeling. Het effect van wegvallen van de WAO-keuring wordt gedempt door een

sterkere financiële prikkel voor werknemers na het eerste ziektejaar. Van de neerwaartse effecten wordt juist verwacht dat zij elkaar versterken. Als de bovenwettelijke aanvullingen daadwerkelijk beperkt worden, hebben namelijk alle betrokken partijen (werkgever, werknemer en verzekeraar) een groter financieel belang bij reïntegratie dan nu het geval is.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om kwantitatief aan te geven wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zullen zijn voor de ontwikkeling van het ziekteverzuim, WAO-instroom en WAO-aantallen. De leden van de VVD-fractie vinden het nauwelijks aanvaardbaar dat de effecten die het wetsvoorstel beoogt niet – zelfs niet in de vorm van een globale indicatie – worden aangegeven. Het gegeven dat dit wetsvoorstel onderdeel is van een breder pakket aan WAO-maatregelen doet daar volgens deze leden niets aan af.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten wat de de facto besparing is indien in het tweede ziektejaar het inkomen daadwerkelijk terugloopt tot 70% van het oorspronkelijk loon. Deze leden vragen of berekend is voor hoeveel mensen er vanwege de voorgenomen wetgeving sprake zal zijn van een substantiële inkomensdaling in het tweede ziektejaar. Ook vraagt zij de regering of deze iedere inkomenssuppletie in het tweede ziektejaar uitsluit. Deze leden vragen ook naar de gevolgen voor de inkomenspositie en het ontstaan van problematische schulden van de betreffende huishoudens. Heeft de regering inzicht in welke inkomenscategorieën deze inkomensdaling zich voordoet, zo ja welke groepen voor welke grootte? Kan er sprake zijn van een substantiële extra vraag op budgetbegeleiding en schuldhulpverlening. In hoeverre zullen huishoudens met een laag inkomen een aanvullend beroep op huur- of loonkostensubsidie moeten doen? Om hoeveel huishoudens gaat het?

Het ziekteverzuim kan als gevolg van vergroting van inspanningen van betrokken partijen (werkgevers, werknemers, arbodiensten, verzekeraars) dalen. In de raming is zeer behoedzaam gerekend met een daling van 75 à 150 miljoen euro op totale kosten van eerstejaars ziekteverzuim van rond de 9 miljard euro.

De gevolgen voor het WAO-volume zouden in theorie beperkt moeten zijn, wanneer wordt afgezien van het realiseren van niet meer dan 70% loon-doorbetaling in het tweede ziektejaar. Het uitsluiten van de «snelle herstel-ers» heeft immers slechts marginale effecten op het aantal WAO'ers. Maar als de verlenging van de loon-doorbetaling resulteert in reïntegratie van mensen die nu, in de WAO, als kansloos voor de arbeidsmarkt beschouwd zouden worden, kan een groter volume-effect verwacht worden.

In totaliteit tellen deze factoren op tot de geraamde 100 à 200 mln. euro.

Daarenboven kunnen er en zullen zich besparingseffecten voordoen indien gerealiseerd wordt dat de loon-doorbetaling in het tweede ziektejaar beperkt blijft tot 70% van het loon.

De besparing voor de werkgever bestaat uit een direct deel (als gevolg van minder loon-doorbetaling) en een indirect deel (lager ziekteverzuim door sterkere prikkel voor werknemers). Kwantificering hiervan is lastig, omdat gewerkt moet worden met elasticiteiten die zich in wezen niet goed lenen voor de hier bedoelde effecten. Ook is het moeilijk partiële effecten te tonen waarvan zo uitdrukkelijk is beoogd dat ze deel uitmaken van een groter geheel. Aannemelijk is evenwel dat het totale effect tussen 0,5 en 1 mld euro ligt, waarvan grofweg 1/3 direct effect en 2/3 indirect effect. In principe krijgen alle nieuwe zieken die langer dan één jaar ziek zijn en nu recht zouden hebben op een bovenwettelijke aanvulling op de WAO-uitkering, te maken met een substantiële inkomensdaling in het tweede

ziektejaar, waarbij uiteraard de duur van de ziekte bepaalt hoe lang de inkomensdaling duurt. Het gaat om 50 à 60 000 mensen per jaar, die over alle inkomensgroepen verdeeld zijn met op individueel niveau het zwaar-
tepunt bij beneden-modale inkomens.

Of en in hoeverre het aantal problematische schulden zal toenemen of dat extra vraag naar budgetbegeleiding, schuldhulpverlening, huursubsidie of loonkostensubsidie zal ontstaan, is afhankelijk van een aantal individuele factoren zoals daadwerkelijke inkomensachteruitgang, neveninkomsten, verdienende partner, vermogen etc.

Overigens zij opgemerkt dat de bovenwettelijke aanvullingen boven de 70% in de meeste CAO's maar gedurende één jaar worden verstrekt. De betrokkenen die langdurig arbeidsongeschikt zijn, krijgen nu dus een jaar eerder met het inkomen te maken die ze anders toch hadden gekregen. Voorts is bij tweeverdieners de inkomensachteruitgang doorgaans beperkt, mede omdat relatief vaak de persoon met het laagste inkomen van de twee arbeidsongeschikt wordt. In gevallen van alleenverdieners geldt dat de laagste inkomens in ieder geval beschermd worden door de Toeslagenwet of de ABW. Voor deze mensen geldt dat evt. bovenwettelijke aanvullingen boven de 70% toch al in mindering op de toeslag gebracht zouden worden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat voor de individuele bedrijven de maximale extra kosten dan wel besparingen van deze maatregel zijn. De leden zijn benieuwd of er wel een maximum bestaat. Ook vragen zij hoeveel bedrijven te maken krijgen met een verhoging van kosten en hoeveel bedrijven met een verlaging.

De maximale extra besparingen zijn eenvoudig af te leiden. Die treden op bij bedrijven die zich niet verzekeren voor het tweede ziektejaar en niet met langdurige ziektegevallen te maken krijgen. Deze bedrijven besparen één jaar Pemba-premie (in 2003 voor kleine bedrijven gelijk aan 2,38%, en voor grote bedrijven minstens gelijk aan 0,59%, de minimum-premie voor grote werkgevers).

De precieze gevolgen voor een individueel bedrijf waar wel een arbeidsongeschiktheidsgeval optreedt, hangen af van een groot aantal factoren zoals de loonsom van het bedrijf, het loon van de arbeidsongeschikt geworden werknemer, de mate van arbeidsongeschiktheid, de duur van de arbeidsongeschiktheid, de leeftijd van de werknemer etc. De maximale extra uitgaven van één extra arbeidsongeschiktheidsgeval zijn gelijk aan één jaar loondoorbetaling. Zo'n geval kan optreden bij een werkgever die zich niet verzekert voor het tweede ziektejaar en al de maximum-Pembapremie betaalt. Een extra arbeidsongeschiktheidsgeval zou voor zo'n bedrijf immers niet meer tot stijging van de Pemba-premie leiden. De overgrote meerderheid van de werkgevers zal er nauwelijks op voor- of achteruitgaan. Voor de meeste kleine werkgevers zullen de extra verzekeringskosten ongeveer opwegen tegen de WAO-premiedaling. Grote werkgevers dragen onder Pemba al feitelijk hun eigen lasten en zullen dat bij verlengde loondoorbetaling blijven doen. Precieze aantallen zijn nog niet te geven omdat de mate van verzekering, de precieze premiepercentages en de precieze WAO-premiedaling nog niet bekend zijn.

b. Gevolgen voor de rechterlijke macht

De leden van de VVD-fractie verzoeken ook cijfermatig te onderbouwen wat de gevolgen voor de rechterlijke macht zullen zijn van het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel wordt de bestaande regeling over geschillen over het al dan niet ziek zijn uitgebreid. Hieraan worden geschillen over de nako-

ming van de in het BW neergelegde reïntegratieverplichtingen toegevoegd. Ook wanneer sprake is van een conflict over de reïntegratie-inspanningen, kan dit pas aan de rechter worden voorgelegd nadat een deskundigenoordeel is gevraagd. Werkgevers en werknemers worden door dit wetsvoorstel gestimuleerd hiervoor zoveel mogelijk een eigen geschillenregeling te treffen. Indien dit niet is gebeurd en men het geschil aan de rechter wil voorleggen, dan dient een deskundigenoordeel aan het UWV gevraagd te worden. Gezien de ervaring dat partijen zich in zeer veel gevallen bij een deskundigenoordeel neerleggen ligt het in de lijn der verwachting dat het beroep op de rechterlijke macht zal afnemen. Er zijn geen gegevens voor een exacte cijfermatige onderbouwing van deze verwachting.

c. Administratieve lasten voor de werkgever

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht van de effecten die de verschillende maatregelen van dit wetsvoorstel hebben voor de administratieve lasten voor werkgevers. De leden van de CDA-fractie vragen specifiek hoe de begrotingen zijn ten aanzien van de langere begeleiding door de arbodienst en de grotere inspanning om de werkplek aan te passen voor reïntegratie en preventie. Hoe groot is de te verwachten spin-off op dit terrein? Voorts vragen deze leden met hoeveel de administratieve lasten toenemen nu bij beëindiging van contracten voor bepaalde tijd en overdacht naar het UWV een reïntegratieverslag moet worden ingeleverd, indien het verzuim langer dan zes weken duurt. De leden van de fractie van de PvdA vragen om een reactie op de kritiek van het VNO/NCW en het FNV/CNV op de toename van de administratieve lasten en de toevoeging van een nieuw toetsmoment na 13 weken.

Bij de berekening van de administratieve lasten is onderscheid gemaakt naar verzwarende en verlichtende. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting treedt er per saldo een administratieve lastenverlichting op.

De lastenverzwaringen zijn het gevolg van de aanscherping van de 13e-weekmelding. De ziekmelding aan het UWV wordt met een aantal vragen uitgebreid. De aanscherping van de 13de weekmelding is echter zodanig vormgegeven dat de administratieve last voor de werkgever niet onnodig wordt verzward. Dit gebeurt onder andere door een uitgebreide toelichting bij de ziekmelding. Opgemerkt zij, zoals in deze nota nader toegelicht in hoofdstuk 4a, dat van een extra toetsingsmoment geen sprake is. De extra kosten voor het uitbreiden van het vragenformulier en het verstrekken van een afschrift van ziekmelding aan de werknemer worden berekend als volume maal prijs, en bedragen 1,2 mln euro. De andere lastenverzwaringen zijn het gevolg van de herstelmeldingen in het tweede ziektejaar. De kosten hiervan bedragen ongeveer 140 000 euro. De totale administratieve lastenverzwaringen bedragen afgerond 1,3 mln euro. Bij de berekening van de administratieve lasten is rekening gehouden met de langere begeleiding door de arbodienst en de grotere inspanning om de werkplek aan te passen voor reïntegratie en preventie. Dit is verdisconteerd in de hogere prijs waarmee is gerekend voor het maken van reïntegratieverslagen en werkplekaanpassing. Als gevolg van deze aanname is er geen te verwachten spin-off elders op het terrein van de administratieve lasten. Uiteraard zijn er wel positieve effecten op de uitkeringslasten, zoals in het voorgaande hoofdstuk besproken.

De administratieve lastenverlichting met betrekking tot het opstellen van reïntegratieverslagen zijn als volgt opgebouwd. In de huidige situatie bedragen de kosten ruim 30,8 mln euro. In de nieuwe situatie zal het aantal reïntegratieverslagen lager zijn, maar zal de prijs van een reïntegratieverslag hoger zijn vanwege de langere verslagperiode, de

begeleiding door de arbodienst en de grotere inspanning om de werkplek aan te passen aan preventie en reïntegratie. In de nieuwe situatie bedragen de kosten circa 25 mln euro. Derhalve – huidige minus nieuwe situatie – treedt er een lastenverlichting op van afgerond 5,8 mln euro.

Per saldo is derhalve sprake van een administratieve lastenverlichting van $5,8 - 1,3 = 4,5$ mln euro.

Bij deze berekeningen is overigens geen rekening gehouden met het feit dat de administratieve lastendruk zal toenemen doordat werkgevers, als een arbeidscontract voor bepaalde tijd eindigt en het verzuim langer dan 6 weken heeft geduurd, een reïntegratieverslag bij het UWV moeten indienen. Omdat exacte cijfers van relevante aantallen ontbreken, kan hiervan geen exacte berekening worden gegeven. Wel is bekend dat maximaal 25 000 dienstverbanden eindigen in het eerste ziektejaar. Niet bekend is hoe lang de ziekte duur is op het moment van de beëindiging van de dienstbetrekking. Echter, uit cijfers uit het verleden blijkt dat circa 10% van het aantal beëindigde ziektegevallen langer dan 6 weken duurt. Indien deze gegevens gecombineerd worden, zou dat betekenen dat voor maximaal 2500 werknemers in het eerste ziektejaar een reïntegratieverslag moet worden ingeleverd. De additionele administratieve lastenverzwaring voor werkgevers zou dan maximaal 700 000 euro bedragen.

6. Monitoring en evaluatie

De regering stelt voor de invoering en toepassing van dit wetsvoorstel binnen vier jaar na de inwerkingtreding daarvan te evalueren. De leden van de PvdA-fractie menen dat als het wetsvoorstel in zijn huidige vorm en op dit moment onverhoopt doorgang vindt in ieder geval al na twee jaar een evaluatie dient plaats te vinden.

Het wetsvoorstel maakt deel uit van een ingrijpende herziening van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen. De regering geeft er de voorkeur aan om het nieuwe stelsel in zijn geheel te evalueren. De nieuwe wetgeving op het terrein van arbeidsongeschiktheid zal pas op zijn vroegst over twee jaar (na het verstrijken van de verlengde loonbetalingsperiode) materieel effect hebben. Een tussentijdse evaluatie van de effecten van het totaalpakket is op dat moment derhalve nog niet mogelijk.

Een tussentijdse evaluatie zou overigens voor een belangrijk deel betrekking hebben op de reïntegratie-inspanningen die in het tweede ziektejaar worden verricht. Dit is ook een van de onderwerpen van de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter, waarmee op dit moment een aanvang wordt gemaakt. Zodra er informatie van belang beschikbaar is, zal de regering de Kamer daarover uiteraard tussentijds informeren. Daarbij is nog van belang dat de Stuurgroep verbetering poortwachter de implementatie van de Wet verbetering poortwachter volgt en zonodig rapporteert over eventueel noodzakelijke bijsturing. Aan de Stuurgroep is gevraagd om bij haar monitoring tevens de werking van dit wetsvoorstel te betrekken.

Gelet op het voorgaande is het kabinet van oordeel dat een aparte evaluatie van het voorliggend wetsvoorstel na twee jaar niet effectief is. Een algehele monitoring van de voortgang van maatregelen op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid acht het kabinet wel van belang om zo tijdig zicht te krijgen op de structurele volume- en kosten-effecten.

7. Artikelsgewijs

Artikel I onderdeel A

De leden van de PvdA-fractie menen dat bij wijziging van de WAO het overeengekomen flexibele keuringsmoment voor geheel arbeidsongeschikten tegelijkertijd dient te worden opgenomen als onderdeel van het in de SER gesloten akkoord.

Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven, is het besluit tot het niet doorvoeren van een flexibel claimbeoordelingsmoment voornamelijk op praktische gronden genomen. Wanneer het stelsel in zijn geheel wordt herzien, kunnen andere overwegingen ook een rol gaan spelen. Het is nog te vroeg om hierover thans reeds uitspraken te doen.

Artikel XIII Inwerkingtreding

De leden van de PvdA-fractie vragen een toelichting op, en onderbouwing van de verklaring van de regering dat dit wetsvoorstel een zodanige urgentie heeft dat het de buitenwerkingstelling van de Tijdelijke Referendumwet rechtvaardigt.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de verlenging van de periode van loondoorbetaling bij ziekte van toepassing is op de werknemers die ziek worden op of na 1 januari 2003. Hoewel juridisch niet noodzakelijk, werd het uiterst wenselijk geacht het wetsvoorstel per 1 januari 2003 in werking te laten treden zodat de verlenging niet van toepassing zou worden op werknemers die reeds ziek zijn bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Gelet op de periode die restte tussen het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel en 1 januari 2003 werd daarom in de inwerkingtredingsbepaling de mogelijkheid ingebouwd toepassing te geven aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet en derhalve een uitzondering te maken op artikel 12 van de Tijdelijke referendumwet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus