

Bijlage: belangrijkste uitkomsten ambtelijke werkgroep SZW/UWV over vangnet-ZW

1. Analyse van de kern van de vangnetproblematiek

Hoofddregel bij ziekte is dat de werkgever bij ziekte van zijn werknemers de plicht heeft het loon door te betalen en al het redelijkerwijs mogelijke te doen om de zieke werknemer te re-integreren. Voor zieke werknemers die geen werkgever (meer) hebben fungeert de Ziektewet (ZW) als vangnet. De ZW ("vangnet") verzekert het ziekterisico voor groepen werknemers die geen werkgever met een loondoorbetalingsplicht meer hebben. Het betreft met name zieke WW'ers, uitzendkrachten en tijdelijke werknemers na einde van het dienstverband. Dit zijn ook de groepen met het hoogste risico op langdurig ziekteverzuim en instroom in de WIA. UWV is verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en de re-integratie. Het vangnet-ZW kent hiermee een diverse samenstelling. Voorts gaat het bij het vangnet-ZW zowel om kort en middellang verzuim als langdurig verzuim.

De kosten van het ZW-vangnet bedragen in 2009 € 1,2 miljard (exclusief uitvoeringskosten). De kosten voor flexwerkers (uitzendkrachten, tijdelijke werknemers) zijn daar ongeveer de helft van, bijna 600 mln. Voor zieke werklozen is dat € 260 miljoen. Vangnetters die vanuit de ZW in de WIA komen generen ook WIA-lasten, ca. 34.000 WIA-uitkeringen en een beslag van ca. 563 mln. (2009). Dit WIA-beslag zal, net als bij gewone werknemers, nog toenemen.

Zieke vangnetters hebben, vergeleken met gewone werknemers, minder vaak werk en zijn langer afhankelijk van een uitkering. Zij hebben blijkens de ambtelijke rapportage een gemiddeld langer ziekteverzuim (5 keer zo lang), een relatief hoge instroom in de WIA (ca. 40 -45% van de totale instroom) en een achterblijvende werkhervatting in de WGA (30% vs. 70%). Ook zijn er relatief veel draaideurcliënten.

Conclusie is dat langdurig zieke vangnetters een heterogene en moeilijk bemiddelbare groep vormen. Zij hebben geen werkgever en hebben vaak veel sociaal zekerheidsgebruik, een slechte gezondheid en een zwakke plek op de arbeidsmarkt. Het zoeken van een nieuwe werkgever is hierdoor niet eenvoudig. Een tweede conclusie is dat het vangnet nu nog te weinig activerend werkt. Er is sprake van een relatief hoog langdurig verzuim en relatief hoge instroom in de WIA. Dit wijst erop dat de prikkels voor cliënten, werkgevers en uitvoering nog niet eenduidig de goede kant op staan, zoals wel het geval is bij gewone werknemers.

2. Een brede verkenning naar de mogelijkheden om de arbeidsdeelname van vangnetters te vergroten

Vanuit deze analyse heeft de werkgroep verkend hoe de arbeidsdeelname van vangnetters het beste kan worden vergroot. De uitkomsten van de verrichte analyse naar de kern van de vangnetproblematiek wijzen erop dat het vangnet nu te weinig activerend werkt. Om de arbeidsmogelijkheden van vangnetters te vergroten ligt volgens de werkgroep modernisering van het vangnet-ZW in de rede, net zoals bij bijvoorbeeld WIA en Wajong is gebeurd.

Modernisering van het vangnet-ZW dient volgens de werkgroep op meerdere niveaus plaats te vinden.

De werkgroep noemt daarbij de volgende 4 niveaus:

1. een activerender stelsel (wetgeving). Aanbeveling is te bezien op welke wijze het vangnet-ZW kan worden gemoderniseerd, net zoals bij de WIA en de nieuwe Wajong is gebeurd. Ijkkpunten zijn: versterking activerend karakter, beperking instroom, preventie langdurig verzuim, vergroting uitstroom. Modernisering kan tot meer activering en daardoor grotere arbeidsdeelname leiden.
2. een grotere rol van werkgevers. Dit omvat twee aspecten, de toegang tot concreet werk en een optimale dienstverlening aan werkgevers. Uitzendwerk kan een prima opstap zijn naar meer duurzaam werk (stepping-stone). (Uitzend) werkgevers kunnen een positieve invloed hebben op duurzame arbeidsdeelname, bijv. door meer te investeren in scholing. Voorts is een optimale dienstverlening aan werkgevers van belang die aansluit bij de vraag van werkgevers. Dit omvat een actieve dienstverlening aan werkgevers bij het aannemen van vangnetters, het wegnemen van administratieve lasten, het leveren van voldoende (geschikte) kandidaten en zo nodig treffen van voorzieningen bij de werkgever.
3. een professionele diagnose en uitvoering. Hierbij kan het zowel om de aard als de intensiteit van de begeleiding gaan, maar ook om de organisatie en de sturing van de uitvoering. Met name kan volgens de werkgroep worden gedacht aan snellere begeleiding met minder overdrachtsmomenten en een gedifferentieerd beleid voor de risicogroepen in het vangnet, betere informatie over re-integratie-inspanningen, verdere professionalisering van de diagnose, meer samenwerking met gemeenten op de werkpleinen en met werkgevers, vangnetters meer betrekken bij innovatieve pilots voor moeilijke doelgroepen.
4. zicht op de benodigde instrumenten. De werkgroep stelt vast dat UWV al op grote schaal interventies en re-integratietrajecten inzet. Nog onvoldoende zicht bestaat op de effectiviteit van het huidige instrumentarium. Aan de kant van de werkgever is het instrumentarium nu beperkter (proefplaatsing, trajecten, aantal interventies). Een aantal aanvullende opties is in de verkenning in kwalitatieve zin verkend op voor- en nadelen. Het is echter niet goed mogelijk daaruit thans een duidelijke conclusie te trekken. Enerzijds is de selectiviteit van de inzet van instrumenten van belang, anderzijds is een vraag of extra instrumenten toegevoegde waarde hebben.

De hoofdvraag is daarom wat werkt en voor wie. Onderzoek kan hier meer duidelijkheid over bieden. Er is, net als bij de nieuwe Wajong, behoefte aan een representatief dossieronderzoek om meer zicht te krijgen in de vraag in hoeverre langdurig zieke vangnetters wel of niet kunnen worden gere-integreerd en welke interventies hiervoor benodigd zijn. UWV verkent momenteel de mogelijkheden daartoe.

3. Meer activering door een ander ZW-begrip

Voorts heeft de werkgroep de mogelijkheden van een ander ZW-begrip verkend.

Om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van de ZW, geldt thans als maatstaf de geschiktheid tot het verrichten van 'zijn arbeid'. Onder 'zijn arbeid' wordt verstaan: de feitelijk laatstelijk verrichtte arbeid vóór de aanvang van de ziekte. Door hantering van dit criterium staat inkomensbescherming centraal in de ZW en speelt activering bij toegang tot de ZW een ondergeschikte rol. Vanuit het perspectief van een meer activerende werking van de ZW heeft een ambtelijke werkgroep van UWV en SZW daarom het huidige ZW-begrip voor vangnetters zonder werkgever onder de loep genomen en de verbetermogelijkheden onderzocht. Op basis van de uitgevoerde analyse gaat de voorkeur van de werkgroep uit naar het hanteren van het begrip 'passende

arbeid' als (toegangs)criterium in de ZW, in plaats van het thans geldende 'zijn arbeid'. Hierdoor wordt de activerende werking van de ZW versterkt. Bovendien sluit dit criterium naadloos aan op de verplichtingen die – voor de werkloze vangnetter – al gelden op grond van de WW.

In het navolgende schets ik de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep en verbind ik hier mijn conclusies aan ten aanzien van de toekomst van het ZW-begrip.

Het ZW-criterium stamt uit de tijd dat de loondoorbetalingsplicht van werkgevers tijdens ziekte nog niet gold. Tot 1996 hadden immers ook werknemers in loondienst aanspraak op een ZW-uitkering ingeval van ziekte. Het is logisch dat voor hen als maatstaf gold de geschiktheid voor het eigen laatstelijk verrichtte werk. Na hun herstel gingen zij doorgaans immers weer aan de slag in hun eigen werk. Na de privatisering van de loondoorbetaling staat de ZW nog slechts open voor vangnetters. Voor vangnetters die geen werkgever meer hebben geldt echter dat zij veelal niet zullen terugkeren naar de laatstelijk verrichtte arbeid. Hun dienstverband is immers al beëindigd of wordt beëindigd bij ziekte. Na hun herstel zijn zij voor werkherleving aangewezen op (ander) werk bij een andere werkgever. De werkgroep constateert dan ook dat het huidige criterium onvoldoende rekening houdt met het feit dat de vangnetter niet zal terugkeren naar 'zijn arbeid'. Voorts constateert de werkgroep een aantal andere onevenwichtigheden. In de WW staat re-integratie voorop en moet de werkloze zich inspannen om passende arbeid te aanvaarden. Geschiktheid voor passende arbeid speelt voor de toegang tot de ZW echter geen rol op het moment dat de werkloze zich ziek meldt. Bij ziekmelding geldt immers als maatstaf de laatstelijk verrichtte arbeid, terwijl het maximaal 38 maanden geleden kan zijn dat de werkloze dit werk verrichtte. Het huidige ZW-begrip kan bovendien tot gevolg hebben dat de betrokkene geschikt is om passend werk te verrichten, en dit ook feitelijk verricht, maar desondanks als 'ziek voor zijn arbeid' wordt beschouwd en recht op ZW-uitkering behoudt. De uitkering kan alleen worden beëindigd als de betrokkene geschikt is voor de laatstelijk verrichtte arbeid. De werkgroep is van oordeel dat dit een belemmering vormt bij de bevordering van de uitstroom uit de ZW. Hierdoor is volgens de werkgroep sprake van ongewenste stigmatisering en fuikwerking van de ZW. Deze constatering van de werkgroep wordt bevestigd door recent onderzoek van IWI naar de positie van vangnetters.

Op basis van zijn bevindingen, concludeert de werkgroep dat er sprake is van een zekere onevenwichtigheid tussen inkomensbescherming enerzijds en activering anderzijds. Daarom heeft de werkgroep gezien of het huidige ZW-criterium vervangen kan worden door een criterium dat beter aansluit bij de re-integratieverplichting en bij de re-integratiemogelijkheden van de zieke vangnetter. De werkgroep is van mening dat echter ook de inkomensbeschermende functie van de ZW niet uit het oog verloren mag worden. Daarom heeft de werkgroep, bij zijn onderzoek naar mogelijke alternatieven, een betere balans tussen inkomensbescherming en activering als uitgangspunt genomen. Daarnaast zijn uitvoerbaarheid door het UWV, consistentie met ZW en WW en het tegengaan van het draaideureffect eveneens belangrijke uitgangspunten geweest om een alternatief criterium te formuleren.

De werkgroep heeft de mogelijke alternatieven voor het huidige ZW-begrip verkend en getoetst aan deze uitgangspunten. Hierbij heeft de werkgroep aansluiting gezocht bij de al bestaande wettelijke criteria, zoals het begrip passende arbeid (uit ZW en WW), gangbare arbeid (uit de WAO en WIA) en algemeen geaccepteerde arbeid (uit WWB). Op basis van de uitgevoerde analyse,

gaat de voorkeur van de werkgroep uit naar hantering van het begrip passende arbeid (uit de WW) als toegangscriterium in de ZW. Dit wordt als volgt toegelicht.

In het kader van de WW wordt als passende arbeid beschouwd: alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd. Op grond van de Richtlijn passende arbeid 2008 wordt steeds meer arbeid als passend beschouwd naarmate de werkloosheid langer duurt (dynamische invulling van het begrip passende arbeid). Het hanteren van het begrip passende arbeid als toegangscriterium in de ZW heeft als voordeel dat de activerende werking van de ZW wordt versterkt. Zieke vangnetters (zonder werkgever) kunnen niet terugkeren in het oude werk bij de oude werkgever. Vanuit hun re-integratieverplichtingen dienen zij reeds te zoeken naar passende arbeid bij een andere werkgever. Het ligt volgens de werkgroep voor de hand om ook het ZW-begrip hierop te laten aansluiten. Op deze wijze wordt evenwicht gebracht in de inkomenswaarborgfunctie en de activerende werking van de ZW. Arbeid die ligt op het niveau van betrokkene wordt bij de beoordeling als passend aangemerkt. Overige arbeid (nog) niet. Bovendien sluit dit begrip, specifiek voor zieke werklozen, beter aan bij de eisen die reeds van kracht waren tijdens de WW-periode.

De werkgroep ziet voorts de voordelen van een dynamische invulling van het begrip passende arbeid (zoals thans in de WW). Anders dan bij een statisch criterium (dat gedurende de hele ziekteperiode gelijk blijft), past het criterium zich aan (verscherpt) naarmate de ziekteperiode langer duurt. Meer dan bij een statisch criterium, wordt hierdoor het langdurig ziekteverzuim tegengegaan. Op hoofdlijnen acht het UWV hantering van het begrip passende arbeid uitvoerbaar. De werkgroep acht het van belang om nader te onderzoeken wat de precieze uitvoeringstechnische gevolgen van hantering van dit begrip zijn. Een nadere afweging dient te worden gemaakt tussen de voordelen met betrekking tot het activerende karakter en de nadelen met betrekking tot de uitvoeringstechnische complexiteit. De werkgroep beveelt daarom aan uitwerking van het dynamische begrip van passende arbeid nader te verkennen.