

Vergaderjaar 2008–2009

31 869

Wijziging van de Ziektewet om in geval van ziekte in de vijf jaren na aanvang van de dienstbetrekking ziekengeld uit te keren aan langdurig zieke oudere werknemers indien voorafgaand aan de dienstbetrekking sprake was van werkloosheid van ten minste 52 weken (Tijdelijke wet compensatieregeling loonkosten bij ziekte van oudere en voormalig langdurig werklozen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het kabinetsbeleid is gericht op een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie in het algemeen en het betrekken van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt in het bijzonder. Er staan nog steeds te veel mensen langs de kant met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl deze groep wel mogelijkheden heeft. Dit geldt ook voor oudere werklozen.

Op verzoek van het kabinet heeft de Commissie Arbeidsparticipatie (de Commissie) aanbevelingen gedaan om de arbeidsparticipatie te verhogen. De Commissie acht het van groot belang dat meer mensen sneller aan de slag gaan. De Commissie constateert onder meer dat de arbeidsmarkt voor oudere werklozen en oudere werknemers ernstige tekortkomingen vertoont. Eén van de aanbevelingen van de Commissie betreft de invoering van een no-riskpolis voor oudere langdurig werklozen. Naar aanleiding van het advies van de Commissie heeft het kabinet aangekondigd om binnen de budgettaire randvoorwaarden de introductie te bezien van een tijdelijke no-riskpolis voor het in dienst nemen van werklozen van 55 jaar en ouder (Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 158). Dit wetsvoorstel vormt de uitwerking van dit voornemen. Het doel van het wetsvoorstel is de invoering van een tijdelijke compensatieregeling om werkgevers tegemoet te komen in de kosten van loondoorbetaling bij ziekte van voorheen werklozen van 55 jaar en ouder.

Dit wetsvoorstel impliceert een afwijking van de huidige systematiek waarbij de eerste twee jaar loondoorbetaling voor rekening van de werkgever komen. Het kabinet is, mede naar aanleiding van het advies van de Commissie, tot de slotsom gekomen dat er bijzondere redenen zijn om tijdelijk van de systematiek af te wijken en een compensatieregeling te treffen voor werkgevers om de werkhervatting van langdurige werklozen van 55 jaar en ouder te stimuleren. Deze redenen zijn gelegen in een combinatie van de zwakke arbeidsmarktpositie van deze groep en een negatieve beeldvorming over deze groep bij werkgevers. Deze combinatie van factoren rechtvaardigt dat voor deze specifieke groep tijdelijk afge-

weken wordt van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in de eerste twee ziektejaren. Met de voorgestelde compensatieregeling is deels aansluiting gezocht bij het instrument, bedoeld in artikel 29b van de Ziekwet (ZW).

Dit instrument wordt ook wel no-riskpolis genoemd. De onderhavige wetswijziging kent echter een aantal bijzondere, van de bestaande no-riskpolis afwijkende, aspecten. Om het onderscheid met de no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b van de ZW, te benadrukken wordt dit wetsvoorstel Tijdelijke wet compensatieregeling loonkosten bij ziekte van oudere en voormalig langdurig werklozen genoemd.

Het doel en de strekking van dit wetsvoorstel worden in deze memorie van toelichting nader toegelicht. Allereerst wordt ingegaan op de huidige systematiek bij ziekte en de bestaande no-riskpolis. Daarna komen de knelpunten op de arbeidsmarkt voor ouderen aan de orde, alsmede de verhouding tot de andere maatregelen die het kabinet neemt om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. De inhoud van het wetsvoorstel zelf wordt aansluitend behandeld, gevolgd door de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

2. Huidige systematiek

Omdat dit wetsvoorstel een afwijking inhoudt van de huidige systematiek waarbij de eerste twee jaar loondoorbetaling voor rekening van de werkgever is, is het van belang om eerst in te gaan op de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in de eerste twee ziektejaren en de huidige no-riskpolis.

2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling eerste twee ziektejaren

De Wet verbetering poortwachter en de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 voorzien in een evenwichtig stelsel van rechten en plichten, instrumenten en mechanismen om re-integratie te bevorderen en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. De kern van dit stelsel is dat werkgever en werknemer in de eerste twee ziektejaren verantwoordelijk zijn en al het redelijkerwijs mogelijke moeten doen om de kansen op werkhervatting te vergroten en alle mogelijkheden moeten benutten om de werknemer weer aan de slag te krijgen. De re-integratieactiviteiten zijn vooral gericht op herstel van de werknemer en terugkeer naar zijn oude functie, dan wel een andere functie bij zijn werkgever. Mocht dit niet lukken, dan bekijkt de werkgever of re-integratie bij een andere werkgever tot de mogelijkheden behoort. Beide partijen hebben er belang bij deze re-integratie tot een succes te maken, mede op financiële gronden. De werkgever heeft immers de plicht om in geval van ziekte 104 weken door te betalen en bij het leveren van onvoldoende re-integratie-inspanningen wordt deze periode nog verlengd. Ook de werknemer wordt financieel gestimuleerd om aan zijn re-integratie mee te werken, want bij onvoldoende medewerking wordt hij geconfronteerd met een vermindering van het loon. De overheid heeft in de periode van loondoorbetaling slechts een beperkte, faciliterende rol. Indien de inspanningen niet tot volledige werkhervatting hebben geleid, volgt een beoordeling in het kader van een aanvraag op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA).

Het systeem van twee jaar loondoorbetaling bij ziekte met de verplichtingen van de Wet verbetering poortwachter en de Wet WIA heeft een belangrijke impuls gegeven aan de aanpak van ziekteverzuim en beperking van beroep op de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Wet WIA. Dit is gebleken uit de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter en uit de evaluatie van het verlengen van de loondoor-

betalingsverplichting van één naar twee jaar.¹ Uit de cijfers over het ziekteverzuim en het beroep op de Wet WIA blijkt dat het beleid zijn vruchten heeft afgeworpen.

2.2. Huidige no-riskpolis

Werknemers die na twee jaar ziekte een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen worden op diverse manieren bij hun re-integratie door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) ondersteund. Werkgevers spelen bij de re-integratie een belangrijke rol, omdat zij moeten beslissen of zij een gedeeltelijk arbeidsgeschikte in dienst kunnen houden of nemen. Daarom zijn er speciaal voor hen bestemde re-integratie-instrumenten. Een belangrijk instrument is de huidige no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b van de ZW. Deze geldt met name voor personen die na de ziekteperiode van twee jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben en vervolgens weer gaan werken. Ook betreft het een afgebakende doelgroep, te weten mensen met structurele functionele beperkingen.²

Werkgevers zien bij het in dienst nemen of houden van gedeeltelijk arbeidsgeschikten en (ex-)arbeidsongeschikten risico's zoals veelvuldige uitval wegens ziekte of hernieuwde arbeidsongeschiktheid. Deze mogelijke risico's en de daarmee samenhangende kosten van onder meer loonloosbetalen, kunnen belemmeringen vormen voor de werkhervatting van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Om werkgevers te stimuleren tot het in dienst houden of het in dienst nemen van gedeeltelijk arbeidsgeschikten, voorziet de no-riskpolis in een voorziening voor de werkgever in de vorm van een tegemoetkoming in de kosten van uitval als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De werknemer heeft dan recht op ziekengeld op grond van artikel 29b van de ZW. De no-riskpolis compenseert dan als het ware de kosten van loonloosbetalen bij ziekte. In het geval van arbeidsongeschiktheid voorkomt de no-riskpolis een hogere gedifferentieerde premie voor de regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA), bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet WIA, voor publiek verzekerden en ook voor eigenrisicodragers voorkomt de no-riskpolis extra lasten. De no-riskpolis verleent de werknemer een recht op ziekengeld bij ziekte die aanvangt in de vijf jaar na de datum van de aanvang van de dienstbetrekking bij zijn nieuwe werkgever. In de regel betaalt het UWV het ziekengeld uit aan de nieuwe werkgever die daarmee gecompenseerd wordt voor de kosten van loonloosbetalen. De werkgever betaalt de werknemer dan het verschuldigde loon door. De no-riskpolis geldt ook voor werknemers die bij de beoordeling voor de WIA minder dan 35% loonverlies hebben, als zij direct aan het einde van de loonloosbetalingsperiode van twee jaar niet in staat zijn werk bij de eigen werkgever te verrichten en daarna binnen vijf jaar bij een andere werkgever in dienst treden.

De wijze waarop de verantwoordelijkheidsverdeling in de eerste twee ziektejaren is vormgegeven, impliceert dat de huidige no-riskpolis in principe alleen beschikbaar is voor mensen die de wachttijd van twee jaar hebben doorlopen. Met mogelijke wijzigingen in dit systeem moet uiterst terughoudend worden omgegaan, omdat dat een inbreuk op de huidige prikkels en verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever, werknemer en het UWV kan opleveren. Er moeten derhalve redenen van klemmende aard bestaan, die verdere afwijking van het bestaande systeem voor andere groepen rechtvaardigen.

3. Arbeidsmarkt voor ouderen

Het kabinet is, mede naar aanleiding van het advies van de Commissie, tot de slotsom gekomen dat er redenen van klemmende aard zijn om voor een specifieke groep tijdelijk van de bestaande systematiek van loonloos-

¹ Dit blijkt ondermeer uit de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter (Kamerstukken II 2005/06, 30 510, nr. 1) en de Wet verlenging loonloosbetalingsverplichting bij ziekte 2003 (Kamerstukken II 2006/07, 30 915, nr. 1).

² De no-riskpolis is bedoeld voor: werknemers met een WIA-, WAO-, of WAZ-uitkering, werknemers van wie de WAO- of WAZ-uitkering minder dan vijf jaar geleden is beëindigd, Wajongers, ex-Wajongers en jonggehandicapten tijdens de wachttijd voor de Wajong, mensen met een Wsw-indicatie die bij een gewone werkgever gaan werken (ook begeleid werken), werknemers die na het einde van de wachttijd in de Wet WIA minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, maar op dat moment niet meer bij de eigen werkgever terecht kunnen, mensen met scholingsbelemmeringen als gevolg van ziekte of gebrek, die binnen vijf jaar na afronding van de scholing gaan werken (jongeren onder de 18 jaar met scholingsbelemmeringen kunnen van het UWV een verklaring krijgen dat zij onder de no-riskpolis vallen) en mensen die volgens het UWV voor de no-riskpolis in aanmerking komen (het gaat dan om mensen die al meer dan twee jaar onder de re-integratieverantwoordelijkheid van de gemeente vallen, bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden, en die niet meer dan 65% kunnen werken).

betaling bij ziekte, af te wijken. Hiertoe wordt tijdens de loondoorbetalingsperiode een compensatieregeling ingevoerd voor werkgevers om de werkhervatting van de groep langdurig werklozen van 55 jaar en ouder te stimuleren. De redenen zijn gelegen in de zwakke arbeidsmarktpositie van deze groep en de bestaande beelden over deze groep bij werkgevers, die indiensttreding belemmeren.

3.1. Arbeidsmarktpositie oudere werklozen

De arbeidsmarkt voor werknemers van 55 jaar en ouder lijkt op slot te zitten. Deze conclusie is getrokken door de Commissie en het kabinet sluit zich hierbij aan. Oudere werklozen en werknemers worden door werkgevers te vaak als onvoldoende inzetbaar beschouwd, ook al zijn ze nodig. Dit blijkt uit het feit dat werklozen van 55 jaar en ouder een belangrijk deel vormen van de groep werklozen die gebruik maakt van een Werkloosheidswet (WW)-uitkering. In 2007 was 10% van de nieuwe instroom WW-gerechtigden 55 jaar of ouder. Ultimo 2007 was 38% van het lopend bestand WW-gerechtigden 55 jaar of ouder.¹

Deze aanzienlijke groep slaagt er slechts mondjesmaat in om een nieuwe baan te krijgen. Van werknemers die werkloos worden, nadat ze 55 jaar of ouder zijn en die een uitkering op grond van de WW ontvangen, vindt slechts 33% binnen één jaar weer werk (van de volledige populatie van WW-gerechtigden, ongeacht de leeftijd bij instroom, hervat 51% binnen één jaar het werk).² Werkloze ouderen komen dus moeilijker aan een baan en dit geldt in versterkte mate voor de laagopgeleiden onder hen.

3.2. Oorzaken slechte arbeidsmarktpositie ouderen

Volgens de Commissie zijn de oorzaken van de slechte arbeidsmarktpositie van ouderen gelegen in de hoge loonkosten en de beeldvorming bij werkgevers. Werkgevers zien bovendien het risico van de kosten gemoeid met de loondoorbetaling bij ziekte als een ernstige belemmering om oudere werklozen in dienst te nemen, ook al geeft de omvang van dit ziekteverzuim daartoe weinig aanleiding. Uit verzuimstatistieken is namelijk gebleken dat oudere werknemers zich minder vaak dan gemiddeld ziekmelden.³ Echter als oudere werknemers zich ziek melden, dan is er vaker sprake van een langdurige ziekteperiode.⁴

3.3. Stimuleren arbeidsparticipatie oudere werklozen

Om het in dienst nemen van deze leeftijdsgroep aantrekkelijker te maken, moet de opstelling van de werkgever positief worden beïnvloed. Om dit te bewerkstelligen is een eerste stap gemaakt door middel van een separate wet waarin geregeld is dat het instrument van premiekorting kan worden ingezet voor werkloze uitkeringsgerechtigden die 50 jaar of ouder zijn.⁵ Het kabinet verwacht dat de premiekorting de positie van ouderen structureel zal verbeteren. Dit is echter een geleidelijk proces. Naar verwachting zullen de jongere werkloze uitkeringsgerechtigden binnen de doelgroep voor de premiekorting daarvan het eerst profiteren. Het is daarom nodig om voor de groep werklozen van 55 jaar en ouder een extra impuls in te zetten om de opstelling van werkgevers positief te beïnvloeden. Uit de verzuimstatistieken blijkt namelijk dat werknemers van 55 jaar en ouder langer ziek zijn in vergelijking tot andere werknemers. Om de huivering hiervoor en uiteraard voor de financiële gevolgen hiervan bij werkgevers weg te nemen, dient het onderhavige wetsvoorstel. Tevens profiteren ouderen van de inkomstenverrekening in de WW⁶, doordat het aantrekkelijker wordt om lager betaalde arbeid te accepteren. Voor degenen die 57 jaar of ouder zijn geldt een verhoogde arbeidskorting waardoor het netto-inkomen uit arbeid stijgt en voor degenen van 62 jaar en ouder wordt werk aantrekkelijker doordat hun een doorwerkbonus wordt verleend.

¹ UWV Kwantitatieve informatie 2007, p. 47 en 48.

² Rijksbegroting 2009, tabel 46.3, p. 70.

³ De werknemer in de leeftijd 55–65 was in het jaar 2005 gemiddeld 0,95 keer ziek, terwijl alle werknemers in totaal in dat jaar gemiddeld 0,99 keer ziek waren (bron: CBS Statline).

⁴ De werknemer in de leeftijd 55–65 jaar was in het jaar 2005 gemiddeld 29,5 dagen ziek, terwijl de alle werknemers in totaal in dat jaar gemiddeld 18,4 dagen ziek waren (bron: CBS Statline).

⁵ Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten in verband met de invoering van een premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en het in dienst houden van werknemers van 62 jaar en ouder (Stb. 598). Deze wet is in werking getreden met ingang van 1 januari 2009 (Besluit van 29 december 2008, Stb. 599).

⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen (Kamerstukken II, 2008/09, 31 767).

Het kabinet verwacht dat een tijdelijke stimulans voldoende is, aangezien het komende kabinetsbeleid en de inzet van sociale partners de houding tegenover ouderen zal veranderen. Daarnaast zal door de toenemende vergrijzing in de komende tien jaar een grote groep oudere werknemers (de babyboomgeneratie) als gevolg van pensionering de arbeidsmarkt verlaten. Hierdoor zal er een grote vervangingsvraag op de arbeidsmarkt optreden. Dit zal de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en langdurig oudere en langdurige werklozen verbeteren.

Het onderhavige wetsvoorstel past daarmee in de aanpak van het kabinet om de arbeidsmarkt voor ouderen open te breken.

4. Compensatieregeling loonkosten bij ziekte van oudere en voormalig langdurig werklozen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de compensatieregeling loonkosten bij ziekte van oudere en voormalig langdurig werklozen. Voor deze benaming is gekozen ter onderscheiding van de huidige no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b van de ZW, voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers en de andere groepen die daaronder vallen.

4.1. Algemeen

In het licht van het voorgaande wordt voorgesteld om voor werkgevers het risico van loondoorbetaling bij ziekte te beperken voor werknemers, die op de datum van inwerkingtreding van deze wet 55 jaar of ouder zijn, na die datum in dienst worden genomen en voorafgaand aan de indiensttreding minstens 52 weken werkloos zijn geweest. Werkgevers die deze oudere en langdurig werklozen in dienst nemen, krijgen als de werknemer langer dan dertien weken ziek is, het loon dat zij tijdens ziekte doorbetalen, vanaf dertien weken gecompenseerd doordat de werknemer een recht op ziekingeld op grond van het voorgestelde artikel 29d van de ZW krijgt. De streefdatum van invoering is 1 juli 2009. Omdat de regeling geldt voor personen die op de datum van inwerkingtreding van deze wet 55 jaar en ouder zijn, zal de regeling op 1 juli 2019 kunnen vervallen.

4.2 Aansluiting bij huidige no-riskpolis

Wat de vormgeving betreft is zoveel mogelijk aangesloten bij de wijze waarop de no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b van de ZW, is vormgegeven en zoals die wordt uitgevoerd door het UWV. Dit bevordert de transparantie voor werkgevers en beperkt tevens de administratieve lasten. Net als in het geval van die no-riskpolis hebben werknemers die in loondienst werken bij ziekte op grond van het voorgestelde artikel 29d van de ZW, gedurende 104 weken recht op ziekingeld ter hoogte van 70% van het dagloon. Het eerste jaar kan deze uitkering op verzoek van de werkgever worden verhoogd tot 100% van het dagloon. De werkgever kan de uitkering verrekenen met het loon dat hij moet doorbetalen. Aldus wordt de werkgever tegemoetgekomen in de loonkosten bij ziekte. In de praktijk betaalt het UWV het ziekingeld aan de werkgever die vervolgens het verschuldigde loon doorbetaalt aan de werknemer. Tevens wordt voor de omvang van de risicodekking aansluiting gezocht bij de no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b van de ZW. De bestaande no-riskpolis dekt ziekte die is aangevangen binnen vijf jaar na aanvang van de dienstbetrekking. Ook onder de compensatieregeling is er een risicodekking van vijf jaar. De financiering van deze compensatieregeling geschiedt ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo).

Wat betreft de re-integratieverplichtingen wordt aangesloten bij de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die ook bij de bestaande no-riskpolis

geldt. Dit betekent dat de werkgever verantwoordelijk is om de noodzakelijke re-integratie-activiteiten tijdens de ziekteperiode te verrichten. De compensatieregeling vergoedt, evenals de bestaande no-riskpolis, in het geval van ziekte de kosten van loondoorbetaling. In het geval van arbeidsongeschiktheid voorkomt de no-riskpolis een hogere gedifferentieerde premie voor de regeling werkherhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) voor publiek verzekerden en ook voor eigenrisicodragers voorkomt de no-riskpolis extra lasten. Het onderhavige wetsvoorstel sluit daarbij aan.

De onderhavige wetswijziging kent echter een aantal bijzondere, afwijkende aspecten ten opzichte van de no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b van de ZW. Deze aspecten zijn het tijdelijke en gerichte karakter van de regeling. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

4.3. Gericht en tijdelijk karakter

De voorgestelde regeling is gericht op langdurig werklozen die op de datum van inwerkingtreding van deze wet 55 jaar of ouder zijn. Dit wetsvoorstel regelt een voorziening voor werkgevers die deze werklozen in dienst nemen, in de vorm van een compensatie van de loondoorbetalingsplicht bij langdurige ziekte van deze werknemers. De grens van 55 jaar is gekozen, aangezien uit de in paragraaf 3.1 en 3.2 aangehaalde statistische gegevens blijkt dat op dit moment juist vanaf deze leeftijd slechts een laag percentage na een jaar werkloosheid opnieuw aan het werk komt, terwijl juist in de leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar het langdurige ziekteverzuim meer dan gemiddeld is. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om in de onderhavige voorziening een leeftijdsgrens aan te houden van diegenen die op de datum van inwerkingtreding van deze wet 55 jaar of ouder zijn. De compensatieregeling heeft daarmee een gericht karakter. Het is gewenst dat de regeling zo goed mogelijk wordt toegespitst op de bestaande problematiek van werklozen van 55 jaar en ouder, waarbij sprake is van grote afstand tot de arbeidsmarkt en er sprake is van langer durend verzuim.

Oudere werklozen die minder dan één jaar werkloos zijn vallen onder de premiekortingsregeling¹. De compensatieregeling is bedoeld als extra faciliterend instrument, naast de premiekortingsregeling voor werkgevers om oudere werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Van een grote afstand tot de arbeidsmarkt is in dit verband sprake bij ten minste 52 weken werkloosheid. De keuze voor een periode van 52 weken is in lijn met het wetsvoorstel tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen. Dit betekent dat sprake moet zijn van 52 weken werkloosheid, waarbij onderbrekingen van de WW-uitkering van maximaal vier weken worden meegeteld. Op deze manier wordt de uitvoering van de wet voor het UWV vergemakkelijkt.

Uit onderzoek blijkt dat ouderen zich minder vaak dan gemiddeld ziek melden. Als ouderen echter ziek worden is de kans groter dat zij langdurig ziek blijven. De compensatieregeling voorziet er daarom alleen in om langer durend verzuim van ten minste dertien weken onder de voorziening voor oudere werklozen te laten vallen. Dit wordt geregeld doordat het ziekgeld slechts uitgekeerd wordt vanaf de eerste dag van de veertiende week van ziekte. Werkgevers houden dan een prikkel om preventiebeleid te voeren en verzuim te voorkomen.

Als gevolg van de gekozen leeftijdsgrens zal de compensatieregeling na tien jaar geen werking meer hebben en is de compensatieregeling daardoor tijdelijk van aard.

¹ Zie voetnoot 5 van pag. 4.

De maatregelen van het kabinet zijn bovendien erop gericht om een verhoogde arbeidsparticipatie onder ouderen te bereiken en inspanningen van werkgevers en werknemers daartoe te faciliteren. Het kabinet vertrouwt erop dat het kabinetsbeleid en de inzet van sociale partners de houding tegenover ouderen zal veranderen, waardoor tevens een verbetering van de arbeidsmarktpositie zal plaatsvinden. Voor werknemers die op het moment van de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen jonger dan 55 jaar zijn is de onderhavige voorziening voor die groep daardoor minder nodig.

Zoals hiervoor al aangegeven zal tegen die tijd de «babyboomgeneratie» de arbeidsmarkt hebben verlaten en zal iedereen hard nodig zijn. Dit geldt ook voor ouderen. Hierdoor zal de arbeidsmarktpositie van ouderen verbeteren. Deze extra maatregel voor ouderen zou daarom niet meer nodig moeten zijn na 2019.

5. Financiële gevolgen

5.1 Uitkeringslasten

De compensatieregeling is een tijdelijke regeling. De regeling zal voor gemiddeld 8000 mensen per jaar betekenen dat het financiële risico van langdurend verzuim geen obstakel meer is om hen in dienst te nemen.

De eerste dertien weken van ziekte zijn onder de compensatieregeling voor risico van de werkgever. Dit komt overeen met het gegeven dat ouderen gemiddeld niet vaker ziek zijn, maar bij ziekte wel gemiddeld langer ziek blijven. Bij de berekening van de uitkeringslasten van de compensatieregeling is het ziekteverzuimpercentage van 55-plussers na dertien weken geschat op 3% per jaar. In de raming van de kosten is rekening gehouden met een kleine verhoging van de instroom in de Wet WIA. Deze verhoogde instroom komt voort uit het feit dat door de compensatieregeling de financiële prikkel voor werkgevers om WIA instroom te voorkomen wordt verminderd. Daarnaast is rekening gehouden met besparingen op de WW-uitkeringslasten vanwege extra uitstroom uit de WW als gevolg van de stimulerende werking van de compensatieregeling. De gesaldeerde baten en lasten van de regeling tot en met 2019 bedragen € 15 mln.

Budgettaire effecten compensatieregeling (ingangsdatum 1 juli 2009).

(Bedragen in miljoenen Euro's)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009–2019 cumulatief
Uitkeringslasten ZW	1	3	4	5	6	5	39
Uitkeringslasten WIA	0	0	0	0	1	1	6
Besparing uitkeringen WW	– 1	– 3	– 3	– 3	– 3	– 3	– 30
Totaal*	0	0	1	3	3	3	15

* Als gevolg van afrondingsverschillen kan de som van de afzonderlijke posten afwijken van het totaal

5.2 Uitvoeringskosten en implementatiekosten

De implementatiekosten voor het UWV bedragen € 280 000. De structurele uitvoeringskosten bedragen jaarlijks € 580 000. Deze kosten hebben betrekking op de werkzaamheden die het UWV moet doen naar aanleiding van de ziektegevallen waarbij een beroep wordt gedaan op de compensatieregeling. Verder is er sprake van een geringe instroom naar uitkeringen op grond van de Wet WIA, die eveneens gepaard zal gaan met beperkte extra uitvoeringskosten bij het UWV. Aangezien de uitvoeringskosten jaarlijks minder bedragen dan 1 mln, zullen deze kosten conform afspraken met UWV uit het reguliere budget UWV gefinancierd worden.

5.3 Administratieve lasten

Zoals eerder aangegeven sluit de vormgeving van de compensatieregeling zoveel mogelijk aan bij de wijze waarop de no-riskpolis, bedoeld in artikel 29b ZW, is vormgegeven en wordt uitgevoerd door het UWV. De werknemer meldt aan zijn werkgever dat hij ziek is en de werkgever meldt vervolgens de zieke bij het UWV, waarna UWV het ziekgeld als regel aan de werkgever betaalt. De omvang van de structurele toename van de administratieve lasten blijft daarmee gering (maximaal € 200 000).

6. Uitvoering

De doelgroep omvat de cliënten van het UWV. Aangezien het UWV ook de bestaande voorziening uit artikel 29b van de ZW uitvoert zal het UWV worden belast met de uitvoering van de compensatieregeling. Dit betreft met name de beoordeling of de compensatieregeling voor betrokkene is aangewezen en de verstrekking van het ziekgeld.

7. Ontvangen commentaren

7.1 Uitvoeringstoets UWV

Het UWV heeft het conceptwetsvoorstel op uitvoerbaarheid getoetst. De conclusie is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast:

- Het jaarcriterium is in lijn gebracht met het duurcriterium in het wetsvoorstel tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen¹. Dit betekent dat sprake moet zijn van 52 weken werkloosheid, waarbij onderbrekingen van de WW-uitkering van maximaal vier weken worden meegerekend. Dit vereenvoudigt de uitvoering voor het UWV.
- Door toevoeging van een overgangsbepaling is bepaald dat de regeling alleen geldt voor dienstverbanden die zijn aangegaan op of na de datum van inwerkingtreding van deze wet.
- De overige opmerkingen van wettechnische aard zijn bezien en voor het merendeel verwerkt.

7.2 Toets Actal

Actal heeft laten weten in verband met de beperkte administratieve lasten geen toets uit te brengen.

7.3 Toezichtbaarheidstoets IWI

De Inspectie Werk en Inkomen heeft aangegeven dat het wetsvoorstel inhoudelijk geen aanleiding geeft tot opmerkingen over de toezichtbaarheid.

Artikelsgewijs

Artikel I Wijziging van de Ziektewet

Onderdeel A

In onderdeel A wordt in het eerste lid voorgesteld om een uitzondering te maken op de bepaling in artikel 29, eerste lid, onderdelen a en b, van de ZW dat bepaalt dat ziekgeld niet wordt uitbetaald indien een werknemer recht heeft op doorbetaling van loon op grond van artikel 629 van Boek 7

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 767.

van het BW of op bezoldiging gedurende ziekte op grond van artikel 76a van de ZW.

Het tweede lid van onderdeel A stelt voor om aan artikel 29, tweede lid, onderdeel g, van de ZW de werknemer, bedoeld in het voorgestelde artikel 29d van de ZW, toe te voegen. Hierdoor is het mogelijk om de financiering van het ziekengeld op grond van het voorgestelde artikel 29d van de ZW te laten plaatsvinden uit het Awf en voor het overheidspersoneel uit het Ufo. De financiering uit het Awf vindt plaats op grond van artikel 100, onderdeel b, van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).

De financiering uit het Ufo vindt plaats op grond van artikel 108, eerste lid, onderdeel b, van de Wfsv. Daartoe wordt in artikel III van dit wetsvoorstel voorzien in wijziging van bedoeld onderdeel b.

In het derde lid van onderdeel A wordt geregeld dat artikel 29, zesde lid, ook van toepassing wordt op artikel 29d. Daarmee wordt geregeld dat op basis van de compensatieregeling geen ziekengeld wordt betaald wanneer de verzekerde geen recht heeft op loon door toepassing van artikel 7:629, derde lid, BW of artikel 76b ZW. Het gaat dan om situaties waarin de verzekerde zijn ziekte opzettelijk heeft veroorzaakt of daarover valse informatie heeft verstrekt, zijn genezing belemmert of vertraagt, geen passende arbeid wil verrichten of anderszins niet meewerkt aan zijn re-integratie.

Onderdeel B

Onderdeel B stelt een nieuw artikel 29d voor in de ZW. In het voorgestelde artikel 29d, eerste lid, van de ZW wordt geregeld dat een werknemer die 55 jaar of ouder is op de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en onmiddellijk voorafgaand aan zijn dienstbetrekking langdurig werkloos is geweest, recht heeft op ziekengeld indien hij ziek wordt en die ziekte ongeschiktheid tot werken tot gevolg heeft. Dit recht bestaat indien hij ziek wordt in de vijf jaar na aanvang van de dienstbetrekking. Het recht op ziekengeld bestaat slechts indien de werknemer ten minste dertien weken ongeschikt is tot het verrichten van arbeid wegens ziekte. Van langdurige werkloosheid is sprake indien een werknemer 52 weken of langer werkloos is geweest. In de tweede zin van het eerste lid is bepaald dat, net als bij de toepassing van artikel 29b van de ZW, voor het bepalen van de perioden van ongeschiktheid tot werken ziekteperioden worden samengeeld indien deze perioden elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen. Dit laatste is van belang voor de berekening van het dagloon van de werknemer dat (op grond van het voorgestelde tweede en derde lid) de basis vormt voor de hoogte van het uit te betalen ziekengeld.

De tekst van het voorgestelde artikel 29d van de ZW sluit aan bij de tekst van artikel 29b van de ZW.

Zoals ook uiteengezet in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, betaalt de werkgever in de praktijk doorgaans het loon door aan de werknemer en wordt het ziekengeld door het UWV aan de werkgever uitbetaald.

In het tweede en het derde lid van het voorgestelde artikel 29d van de ZW wordt bepaald dat ook bij uitbetaling van ziekengeld op grond van het voorgestelde artikel 29d van de ZW het ziekengeld 70% van het dagloon bedraagt. Op verzoek van de werkgever kan een werknemer tot het einde van het eerste ziektejaar maximaal 100% van het dagloon ontvangen, afhankelijk van de aanspraken die een werknemer op zijn werkgever heeft. Het vierde lid bepaalt dat geen recht op ziekengeld bestaat indien sprake is van een dienstbetrekking waarbij tevens subsidie is verstrekt op grond van artikel 7 van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) of indien sprake is van een dienstbetrekking in de zin van artikel 2 van de WSW. In dit

laatste geval is er sprake van een dienstbetrekking in het kader van de gemeentelijke sociale werkvoorziening.
Tot slot wordt in het vijfde lid voorgesteld om voor het bepalen van het tijdvak van 52 weken werkloosheid op grond van de WW, perioden van onderbreking van het recht op een werkloosheidsuitkering te beschouwen als uitkeringsperioden, mits deze perioden korter zijn dan vier weken.

Onderdeel C

In onderdeel C wordt geregeld dat ook in het geval waarin een werknemer mogelijk aanspraak heeft op ziekengeld op grond van het voorgestelde artikel 29d van de ZW de werknemer zijn werkgever desgevraagd daarover dient te informeren. Het voorgestelde artikel 38b, derde lid, van de ZW, bepaalt dat, in afwijking van de termijn van ziekmelding door de werkgever op grond van artikel 38a, tweede lid, van de ZW, de werkgever voor de werknemer een ziekmelding doet bij het UWV binnen vier dagen nadat de werknemer dertien weken ongeschikt is geweest tot het verrichten van arbeid wegens ziekte. Deze keuze om de ziekmelding eerst na dertien weken arbeidsongeschiktheid wegens ziekte van de werknemer te laten plaatsvinden, vloeit voort uit het feit dat slechts na het verstrijken van dertien weken van arbeidsongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte een recht op uitkering kan ontstaan op grond van het voorgestelde artikel 29d, eerste lid, van de ZW. Een ziekmelding op een eerder tijdstip is, als het gaat om de toepassing van artikel 29d van de ZW, minder zinvol omdat werknemers dikwijls binnen dertien weken herstellen. Met het voorgestelde derde lid kunnen onnodige administratieve lasten voor werkgevers worden voorkomen.

De voorgestelde afwijkende ziekmeldingstermijn geldt slechts indien de werkgever ervan op de hoogte is gesteld dat een mogelijke aanspraak op grond van artikel 29d van de ZW bestaat. Dit kan plaats hebben gevonden op verzoek van de werkgever, maar kan ook door de werknemer zelf aan de orde zijn gesteld, bijvoorbeeld voorafgaand aan het aangaan van zijn dienstbetrekking.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 38b van de ZW bepaalt dat indien de werkgever de eerste ziektedag van de werknemer later meldt aan het UWV dan de vierde dag na het verstrijken van dertien weken van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte, dit als consequentie heeft dat wel een recht bestaat op ziekengeld, maar dat het ziekengeld slechts wordt uitbetaald vanaf de datum van die latere melding door de werkgever.

De werkgever betaalt in dat geval in de tussenliggende periode het loon door van de werknemer. Deze consequentie geldt overigens zowel voor de situatie, bedoeld in artikel 29b van de ZW, als de situatie, bedoeld in het voorgestelde artikel 29d van de ZW.

Onderdeel D

Artikel 95

Voorgesteld wordt de bepalingen van deze wet uitsluitend van toepassing te laten zijn op dienstbetrekkingen die worden aangegaan op of na de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen. Deze wetswijzigingen hebben immers tot doel werkgevers te stimuleren om bestaande langdurig werklozen van 55 jaar en ouder in dienst te nemen en vervolgens een financiële compensatie te bieden bij langdurige ziekte van deze personen.

Artikel 96

Gelet op het feit dat de jongste persoon van de doelgroep van het onderhavige wetsvoorstel tien jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de leeftijd van 65 jaar zal hebben bereikt, zal het voorgestelde artikel 29d van de ZW na tien jaar geen toepassing meer hebben. Na het bereiken

van de leeftijd van 65 jaar bestaat immers geen recht meer op ziekengeld, omdat een werknemer in de zin van de ZW op grond van artikel 3 van de ZW jonger is dan 65 jaar. Nadat tien jaar na de inwerkingtreding van deze wet zullen zijn verstreken zal er niet langer gebruik kunnen worden gemaakt van artikel 29d van de ZW. Dit betekent dat de thans voorgestelde wijzigingen van de ZW op dat moment kunnen vervallen.

Artikel II Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Artikel 30a, derde lid, onderdeel e, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) bepaalt dat het UWV geen taken heeft ten aanzien van de inschakeling in het arbeidsproces van werknemers, bedoeld in artikel 29b van de ZW. Ook voor werknemers met een recht op ziekengeld op grond van het voorgestelde artikel 29d van de ZW wordt de re-integratie verricht door de werkgever en niet door het UWV, zodat ook werknemers, bedoeld in artikel 29d van de ZW, onder de uitzondering van artikel 30a, derde lid, onderdeel e, van de Wet SUWI dienen te vallen. De voorgestelde wetswijziging regelt dit.

Omdat, zoals aangegeven in de toelichting op artikel 96, er tien jaar na de inwerkingtreding van deze wet niet langer gebruik zal worden gemaakt van artikel 29d van de ZW kan ook de thans voorgestelde wijziging van artikel 30a van de Wet SUWI op dat moment vervallen.

Artikel III Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen

Uitgangspunt in de financiering van ZW-uitkeringen is dat uitkeringen aan overheidspersoneel uit het Ufo worden gefinancierd. Voor de compensatieregeling wordt hierbij aangesloten en tevens wordt in artikel III van de gelegenheid gebruik gemaakt om de financiering van de no risk polis, bedoeld in artikel 29b ZW, in lijn te brengen met dit uitgangspunt. Daarom is in artikel III een wijziging van artikel 108, eerste lid, onderdeel b opgenomen waarmee wordt bereikt dat de financiering van uitkeringen aan overheidspersoneel op basis van de no-riskpolis en de compensatieregeling ten laste van het Ufo plaatsvindt. Door de financiering voor overheidspersoneel uit het Ufo te laten plaatsvinden, dragen overheidswerkgevers bij aan de financiering van de compensatieregeling en de no-riskpolis.

Artikel IV Slotbepaling betreffende artikel 29d van de Ziektewet

Indien artikel I, onderdeel B, van deze wet na 1 juli 2009 in werking treedt wordt het voorgestelde artikel 29d, eerste lid, van de ZW gewijzigd en zal de compensatieregeling in dit artikel slechts van toepassing zijn op diegene die op die latere datum van inwerkingtreding 55 jaar of ouder is.

Artikel V Citeertitel

Gelet op het feit dat dit wetsvoorstel een instrument betreft voor een specifieke doelgroep, namelijk oudere werknemers die langdurig werkloos zijn geweest en vervolgens langere tijd ziek worden, is ervoor gekozen de wet van een citeertitel te voorzien. In de praktijk zal er dikwijls behoefte zijn aan een citeerwijze van de onderhavige wet. Zoals eerder aangegeven heeft de regeling als gevolg van de gekozen leeftijdsgrens na tien jaar geen werking meer en is deze daardoor tijdelijk van aard. Dit tijdelijke karakter is voor de duidelijkheid in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.

Artikel VI Inwerkingtreding

Het is de bedoeling de wet in werking te laten treden met ingang van 1 juli 2009. Omdat artikel 29d, eerste lid, betrekking heeft op de werknemer die is geboren voor 1 juli 1954 betekent dit dat de wet van toepassing wordt op werknemers die op 1 juli 2009 55 jaar of ouder zijn. Voor het geval inwerkingtreding met ingang van 1 juli 2009 niet haalbaar zou blijken te zijn is in artikel IV voorzien in een bepaling die regelt dat de in artikel 29d genoemde datum daarop wordt aangepast.

De inwerkingtredingsbepaling is zodanig geformuleerd dat het mogelijk is artikel III op een ander tijdstip in werking te laten treden dan de overige artikelen van het wetsvoorstel. De financiering van de compensatieregeling en de no-riskpolis uit het Ufo voor overheidspersoneel, is in het wetsvoorstel opgenomen nadat UWV de uitvoeringstoets heeft uitgebracht. Het UWV heeft laten weten de financiering van de compensatieregeling en de no-riskpolis voor overheidspersoneel uit het Ufo en de daarvoor noodzakelijk systeemtechnische aanpassingen te kunnen realiseren met ingang van 1 januari 2010.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner