

## **Klantgericht re-integratierecht. Een kijkje in de snoeptrommel van de overheid.**

Op het snijvlak van het arbeids- en het socialezekerheidsrecht is een eigen rechtsterrein ontstaan, dat ziet op het aan het werk houden en aan het werk krijgen van lastig bemiddelbare werknemers en werkzoekenden. Dit rechtsgebied wordt verder aangeduid als re-integratierecht. In dit artikel wordt dit rechtsgebied verder verkend en gerubriceerd. Vervolgens wordt de actuele stand van zaken gegeven van de bonussen die binnen het re-integratierecht zijn ontwikkeld om de kans op werkbehoud van werknemers en de kans op aan werk komen van werkzoekenden te vergroten.

### **1 Inleiding**

Volgens de klassieke indeling bestaat sociaal recht uit arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Dit tijdschrift volgt die indeling ook. Een auteur die een bijdrage aanlevert over ontslagbescherming ziet deze ingedeeld bij het arbeidsrecht, schrijft hij over inkomensbescherming na ontslag dan ligt situering in het socialezekerheidsdeel meer voor de hand. Wie iets van de materie af weet, weet dat dit niet zo simpel meer is. Er heeft zich binnen het sociaal recht een ‘paradigmawisseling’ voorgedaan,<sup>2</sup> waardoor wat vroeger werknemersverzekering heette, tegenwoordig onderdeel is van het arbeidsrecht, en verplichtingen en rechten van werkgevers in socialezekerheidswetten staan als SUWI (Structuurwet Uitvoering Werk en Inkomen) en WIA (Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). Deze andere benadering vraagt om een andere rubricering die recht doet aan de samenhang van regelingen die volgens het klassieke model in verschillende domeinen thuishoren. Ik duid dit samenhangende deel aan als re-integratierecht (RR) en zal, alvorens de instrumenten uit dit rechtsgebied te beschrijven, dit eerst definiëren en vervolgens rubriceren. Daarna ga ik in op het onderdeel waar zich de meeste veranderingen hebben voorgedaan, namelijk het positieve instrumentarium gericht op werkgevers, werknemers en werkzoekenden. Centraal staat de vraag wat het RR aan elk van deze partijen te bieden heeft, ieder voor zich en in een potentiële relatie tot elkaar. Voor de persoon van de werkgever beperk ik me tot de private werkgever die niet heeft geselecteerd voor het eigenrisicodragerschap. Onder ‘werknemer’ versta ik degene die in een arbeidsrelatie staat tot een werkgever. Is deze band verbroken dan duid ik betrokkene aan als werkzoekend. Deze aanduiding wijkt af van het bestaande begrippenkader, waarin een werknemer bijvoorbeeld ook een WW-gerechtigde is. Voor het rechtsgebied van de re-integratie vind ik deze bruikbaar dan één, waarin de term ‘werknemer’ geen informatie geeft over de vraag of de op re-integratie aan te spreken wederpartij een private werkgever is of een publieke uitvoerder van de sociale zekerheid.

### **2 Re-integratierecht, definitie, plaatsbepaling, rubricering**

Re-integratie is, aldus het jongste jaarverslag van het ministerie van SZW, gericht op het verkleinen van de afstand tot regulier werk, op de vergroting van de netto arbeidsparticipatie

---

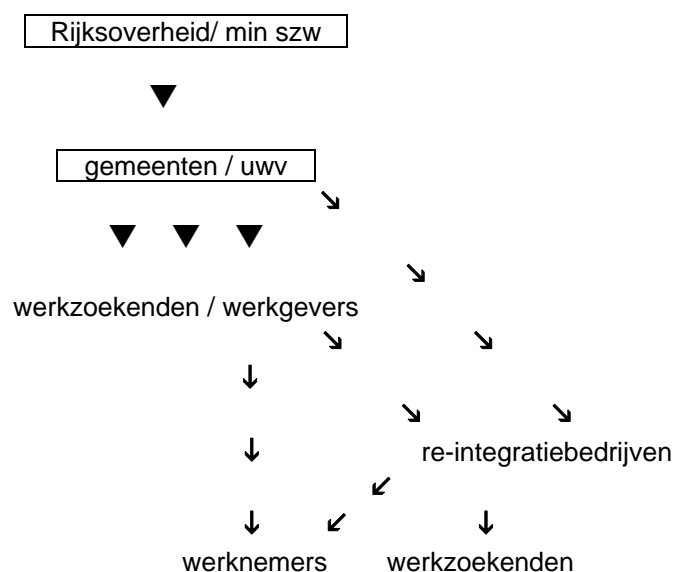
<sup>1</sup> Mevr. prof. dr. M. Westerveld is hoogleraar sociale rechtshulp en hoofddocent sociaal recht aan de UvA en lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor de PvdA.

<sup>2</sup> Deze ontwikkeling beperkt zich niet tot Nederland. Hierover E. Sol & M. Westerveld (red.), *Contractualism in employment services*, Den Haag: Kluwer Law International 2005. Zie ook E. Sol e.a., ‘Activation as a Socio-Economic and Legal Concept: Laboratorium the Netherlands’ in: W. Eichhorst, O. Kaufmann & R. Konle-Seidl, *Bringing the Jobless Into Work?*, Berlijn: Springer 2008.

en op de vermindering van uitkeringsafhankelijkheid.<sup>3</sup> Re-integratie heeft daarmee een op de persoon van de werkzoekende gerichte kant: het verkleinen van iemands afstand tot werk, en een beleidsmatige of macrokant: de vergroting van de netto arbeidsparticipatie. Uitgaand van die twee beleidsdoelen definieer ik RR als *de juridische vormgeving van het beleid dat gericht is op het verwerven of behouden van werk voor wie dat, vanwege zekere persoonsgebonden of arbeidsmarktgerelateerde omstandigheden, niet vanzelf spreekt*. De toevoeging ‘behouden’ impliceert dat RR ook de op preventie gerichte regels omvat,<sup>4</sup> zoals de poortwachterregels in combinatie met het ontslagverbod tijdens ziekte, de preventieve re-integratietaak van het UWV, of – heel recent – de regeling ten aanzien van deeltijd-WW. Re-integratie is, anders gezegd, een paraplu-aanduiding voor twee beleidsdoelen: voorkomen dat iemand zonder werk raakt én voorkomen dat hij, als dat toch gebeurt, zo lang in die status blijft hangen dat terugkeer in het arbeidsproces moeizaam, zo niet onmogelijk wordt.

Evenals het socialezekerheidsrecht stelt RR regels op twee niveaus: een individueel niveau gericht op werkgever, werknemer en werkzoekende, en een bestuurlijk niveau voor het UWV, de gemeenten (en de ERD-werkgever) die de individuele actoren in beweging moeten zien te krijgen. Ik duid beide niveaus verder aan als ‘klantgericht’ en ‘institutioneel’. Beide hangen in zoverre samen dat regels op het institutionele niveau meer dan eens doorwerken in het klantgerichte domein. Als voorbeeld noem ik de op activering gerichte bepalingen in de WW. Art. 24 stelt verplichtingen aan de werkzoekende en is daarmee klantgericht, art. 27 draagt als institutionele bepaling het UWV op onder omstandigheden een waarschuwing af te geven of een maatregel te treffen. Grafisch ziet de relatie tussen de diverse actoren er als volgt uit:

*sturingsniveaus van re-integratie*



Het plaatje is niet helemaal compleet. Het laat bijvoorbeeld niet zien dat de relatie SZW/UWV een strakkere is dan tussen rijksoverheid en gemeenten. Ook ontbreekt de persoon van de werkgever/zbo, compleet met de bevoegdheid (géén verplichting, zoals bij uitvoerder UWV) om maatregelen te treffen. En ten slotte moeten in het onderste deel

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2008/09, 31 924 XV, nr. 1, p. 84.*

<sup>4</sup> Voor de betekenis van het begrip ‘preventie’ in de context van het RR zie M. Westerveld, ‘Schuivende machtsverhoudingen op het terrein van arbeid en ziekte’, *SR 2006*, 16.

eigenlijk over-en-weer pijlen staan. Beleidsmatig is dat althans de bedoeling. ‘Tegenover plichten staan ook rechten’ en ‘de regie is aan de werkzoekende’. Vooral nog houd ik het bij het, mijn inziens realistischer, plaatje waarin ‘zeggenschap voor de cliënt’ eerder een vrome wens is dan realiteit.

Ter illustratie geef ik, zonder volledigheid te pretenderen, enkele op elkaar inwerkende regels uit het institutionele en het klantgerichte domein.

Institutioneel RR	Klantgericht RR
Art. 9-11 Wet SUWI, art. 30a en 32 Wet SUWI Beleidsregels beoordelingskader Poortwachter	Art. 32 Wet SUWI, art 7:629a BW Art. 7:658a en 660a BW, Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar Art. 7: 629 en 670 BW
Art. 25.8 en 9 Wet WIA (loonsanctie) Art. 27 WW	Art. 25 leden 1-6 Wet WIA Art. 24 WW

Het plaatje laat de verwevenheid zien van regels uit het arbeidsrecht en de sociale zekerheid, zoals de taakstelling van het UWV een second opinion af te geven die doorwerkt in het arbeidsrecht.<sup>5</sup> Ook de loonsanctie bij ‘wanpresteren’ door de werkgever is zo’n voorbeeld van een tripartiete regeling: een boete voor de werkgever die staat in een arbeidsongeschiktheidsregeling voor werknemers, wordt opgelegd door de uitvoerder van die regeling en die indirect resulteert in een arbeidsrechtelijke claim.<sup>6</sup>

### 3 De snoeptrommel van het klantgerichte re-integratierecht<sup>7</sup>

Klantgericht RR kent een disciplinerend en een belonend gedeelte. Ik beperk me tot dit laatste en sta in dat kader stil bij drie typen instrumenten:

- 1) maatregelen om het loonrisico bij werkgevers weg te nemen;
- 2) subsidies op loonkosten;
- 3) voorzieningen en bonussen voor werkenden, werkhervatters en werkzoekenden.

#### 1. Maatregelen gericht op het loondoorbetalingsrisico

Een klassiek instrument om de vrees bij werkgevers voor uitval weg te nemen is de noriskpolis-ZW (NRP-ZW). Dat is een compensatieregeling<sup>8</sup> voor de kosten van loondoorbetaling, wanneer een werkzoekende met reële of vermeende beperkingen binnen vijf - in zeer bijzondere gevallen tien - jaar na indienstneming door ziekte uitvalt. De polis geldt voor werkzoekenden uit het gemeentelijke domein (derhalve met een bijstands- of aanverwante uitkering zoals IOAW/Z en Anw, en de niet-uitkeringsgerechtigden) bij wie sprake is van ‘structurele functionele beperkingen’. Voorts is zij van toepassing op rechthebbenden op een ZW-, WGA- of WAJONG-uitkering, op WAO- en WAZ-gerechtigden en op degenen die deze aanspraak in de herbeoordelingsoperatie uit 2004 zijn kwijtgeraakt. Ik duid deze laatste categorie korthedshalve aan als ‘herbo’.

<sup>5</sup> Art. 30 (thans 32) Wet SUWI. Zie hierover G.J.J. Heerma van Voss, ‘Behoorlijkheid bij het deskundigenoordeel van het UWV’, *TRA* 2008, 1.

<sup>6</sup> Recent zag ik de term ‘loonsanctie’ gebruikt in arbeidsrechtelijke zin. Bij de bespreking van het arrest AR 2009-575 wordt opgemerkt dat de kantonrechter overweegt ‘dat de omvang van een loonsanctie ex artikel 7:629 lid 3 sub c BW maximaal bedraagt het loon overeenkomstig dat deel dat de werknemer passende arbeid had kunnen verrichten, maar dit niet heeft gedaan’ (cursivering MW).

<sup>7</sup> Terwille van de leesbaarheid staan verwijzingen naar wetbepalingen in het schema waarmee dit onderdeel wordt afgesloten.

<sup>8</sup> Anders dan wel gesuggereerd wordt (zie b.v. F.M. Noordam & S. Klosse, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 165, 166) is de compensatie niet helemaal waterdicht. Ten eerste gaat deze nooit verder dan het max. dagloon, ten tweede kan de bescherming gaten bij een eerdere functiewisseling gaten vertonen, waarvoor in dit systeem de werkgever opdraait. Zie voor een voorbeeld de vragen en antwoorden naar aanleiding van CRvB 18 december 2008, *LJN* BG8812, in *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, p. 6549.

De beperking tot vijf jaar geldt niet voor jeugdgehandicapten. Werkgevers die iemand met dit predicaat aannemen kunnen gedurende de hele looptijd van het dienstverband op de polis terugvallen. Ook kan de werkgever voor een jeugdgehandicapte loondispensatie krijgen als duidelijk is dat diens arbeidsprestatie onder het niveau ligt dat beloning volgens het minimumloon rechtvaardigt. De polis geldt ook voor werkzoekenden van 55 jaar of ouder die langer dan 52 weken WW ontvangen. Dit betreft een tijdelijke regeling die over tien jaar ophoudt te bestaan.

Een volgend instrument om werkgevers over de streep te trekken om iemand met een mogelijk verhoogd uitvalrisico aan te nemen, is de proefplaatsing. De werkgever die het met een uitkeringsgerechtigde wil proberen, kan het UWV of de gemeente<sup>9</sup> verzoeken de betrokkene gedurende maximaal drie maanden onbeloond en met behoud van uitkering bij hem te laten werken. Door het ontbreken van de factor loon komt geen arbeidsovereenkomst tot stand en kan de werkgever in alle rust bezien of hij de werkzoekende wil aannemen. Het instrument hoort daarmee ook thuis in de rubriek subsidies.

## 2. Subsidies op loonkosten

Parallel aan de NRP-ZW loopt de korting op de WGA-premie. Deze kan maximaal drie jaar doorlopen en is bedoeld voor alle leden uit de hierboven genoemde doelgroep. Op twee onderdelen gaat de WGA-korting verder dan de NRP-ZW. Ten eerste is de kwalificerende leeftijdsgrens voor werkzoekenden 50 jaar, ten tweede wordt de korting ook verstrekt voor werknemers vanaf 62 jaar. Voor deze laatste categorie is de korting dus niet een instrument ter re-integratie, maar ter preventie.

Voor andere lastig bemiddelbare werkzoekenden uit het UWV-domein geldt een (tijdelijke<sup>10</sup>) subsidieregeling van maximaal 50% van het minimumloon gedurende maximaal één jaar. De subsidie wordt eenmaal per werkzoekende verstrekt en die beperking geldt ook bij de indienstneming van iemand voor wie al eens aan een andere werkgever subsidie is gegeven. Het instrument mag namelijk geen weerkerend karakter krijgen. Is het verzoek gehonoreerd, dan wordt de subsidie voor 50% voorgefinancierd en aan het eind van de rit definitief vastgesteld. Voor deze systematiek is gekozen om het UWV in de gelegenheid te stellen het subsidiebedrag naar beneden bij te stellen, wanneer de werknemer van meet af aan een vrijwel volwaardige arbeidsproductiviteit heeft geleverd. Voor het overige stelt de wet twee anticumulatiebepalingen: een leeftijdsgrens van 50, zodat WGA-premie-korting en subsidie niet kunnen samengaan<sup>11</sup> en een bovengrens voor de - zeldzame<sup>12</sup> - gevallen waarin subsidie en loondispensatie cumuleren. In dat geval is de subsidie begrenst tot 50% ML én tot het niveau van de werkelijke loonwaarde.

Voor werkzoekenden met een nog grotere afstand tot de arbeidsmarkt kan de participatieplaats (ook wel: ‘werken met behoud van uitkering’) van nut zijn. Deze plaatsing heeft een maximale looptijd van twee jaar en betreft alleen arbeid waaraan het predicaat ‘additioneel’ toekomt.<sup>13</sup> Om dit te bewerkstelligen is de instantie die het instrument inzet verplicht na negen maanden na te gaan of de plaatsing de kans op regulier werk heeft vergroot. Is dat niet het geval, dan wordt deze niet voortgezet. De arbeid is in beginsel onbeloond, met uitzondering van de hierna te bespreken ‘premie’, en valt als zodanig niet binnen het bestek van de wettelijke arbeidsovereenkomst. Wel kan deze onder

<sup>9</sup> De WWB noemt deze voorziening niet. Hij komt wel voor in veel gemeentelijke verordeningen.

<sup>10</sup> De regeling vervalt op een bij KB te bepalen tijdstip dat overeenkomt met het moment dat de beschikbare middelen zijn uitgeput. Dit is in beginsel 1 januari 2013.

<sup>11</sup> Deze geldt alleen weer niet voor herbo's.

<sup>12</sup> Loonkostensubsidie zal, gezien het tijdelijke karakter, voor jeugdgehandicapten niet het geëigende instrument zijn. Hierover *Kamerstukken II* 2008/09, 31 577, nr. 6, p. 12.

<sup>13</sup> Dat wil zeggen dat de werkzaamheden primair gericht zijn op arbeidsinschakeling en niet (mogen) leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Zie artikel 10a.2 WWB en 78a.5 WW.

verantwoordelijkheid van een reguliere werkgever worden verricht en daardoor op termijn de opstap betekenen tot een echte arbeidsovereenkomst.

### *3. Voorzieningen voor werknemers*

Voorzieningen waar werkenden en werkzoekenden zelf iets aan kunnen hebben, laten zich indelen in instrumenten die belemmeringen tot werkhervatting moeten wegnemen, zoals de klassieke wet REA voorzieningen, en inkomengerelateerde stimulansen. In de eerste categorie vallen arbeidsplaatsaanpassingen en voorzieningen die de werknemer naar een nieuwe werkgever kan meenemen, zoals aangepaste computerapparatuur of - speciaal voor jeugdgehandicapten - een jobcoach. Maar ook het op de werkzoekende gerichte re-integratieinstrumentarium, al dan niet over de band van een re-integratiebedrijf of een individuele re-integratieovereenkomst,<sup>14</sup> valt onder deze noemer.

In categorie arbeidsstimulans vallen de diverse arbeid-moet-lonen (AML) elementen uit de sz-regelingen. In de Wet WIA en de WW maakt dit deel uit van de berekenings-systematiek, voor de oude gevallen (WAO, WAZ) en de WAJONG<sup>15</sup> geldt de regel dat het UWV het loon maximaal vier jaar aanvult, als dit minder bedraagt dan de resterende verdien capaciteit. In de bijstand is AML vormgegeven met een vrijlatingsbepaling van maximaal €184 p/m gedurende maximaal 6 maanden en, voor deelnemers aan een participatieplaats, met de bevoegdheid aan B & W / UWV een premie op de uitkering te verstrekken van maximaal €2160 p/j. Mits de betrokkene geen vrijwilligersvergoeding heeft ontvangen en mits de premie onder het voor hem geldende maximum blijft, wordt deze niet tot het belastbare inkomen gerekend. De premie wordt na het eerste jaar doorberekend aan degene voor wie de werkzaamheden worden verricht.

Ten slotte kent het systeem nog enkele fiscale doorwerkbonussen voor oudere werknemers. Voor degene die het bijltje er niet met 62 jaar bij neergooit, geldt een tegemoetkoming tot uiterlijk 67 jaar. Deze neemt tot 65 jaar toe en is daarna in omvang bescheiden. Voor (door)werkenden met lagere inkomens is de inkomensafhankelijke arbeidskorting aantrekkelijk. Deze begint met 57 jaar en gaat daarna tragsgewijs omhoog.<sup>16</sup>

### *Het stimulerende klantgerichte instrumentarium in een schema*

Tot slot breng ik alle instrumenten onder in een schema onder vermelding van de relevante wetsbepaling. De voorzieningen voor de herbo's staan verspreid over de diverse regelingen; het in deze rubriek geplaatste X-teken staat voor 'zie de relevante doelgroepregeling'. Het WWB-vak is op een paar uitzonderingen na leeg. De op dit stuk getroffen voorziening staan immers, voor zover ze er al zijn, in gemeentelijke verordeningen.

---

<sup>14</sup> Zie art. 4.2 Besluit SUWI. De overeenkomst is niet zozeer 'individueel afgesloten' als wel op één individu gericht. Hierover ook M. Westerveld & K. Faber, 'Client Contracting in Social Security in the Netherlands', in: E. Sol & M. Westerveld (red.), *Contractualism in employment services*, Den Haag: Kluwer Law International 2005.

<sup>15</sup> Na de modernisering van de WAJONG, die voor dit jaar op de rol staat, zal dit element eveneens deel uitmaken van de wettelijke berekeningssystematiek.

<sup>16</sup> Zie art. 8.12 wet IB, art. 22a lid 3 wet LB en art. 8.11 lid 3 wet IB.

	WWIA	WAO	WAZ	Herbo	WAJONG	WW	WWB
nrp ao nrp 55+	29b/c ZW	29b/c ZW	29b/c ZW	29b/c ZW	29b.3 ZW	29d ZW	29b.2
pk ao pk 50+	49 WFSV	49 WFSV	49 WFSV	49 WFSV	49 WFSV	47 WFSV	49 WFSV 47 WFSV
Lks	37a	65i	67f	X	59j	78a	
Ldp					59a		
loonsuppl. bijverdienreg.	61.1	65c	67a	X	59f	35aa	31.2 sub o
voorzieningen meerkosten	35 36	Wet WIA	Wet WIA	X	Wet WIA		
jobcoach					59b		
proefplaatsing	37	65g	67e	X	59h	76a	
add. arbeid	37b	65k	76h	X	59i	78c	10a

#### 4 Conclusie. De toekomst van de snoeptrommel

Re-integratierecht is sturingsrecht. Werkgevers worden gestimuleerd personeel niet te snel los te laten, werknemers krijgen de boodschap mee dat een arbeidsrelatie ook een middel kan zijn om te voorkomen dat de band met arbeid verloren gaat wanneer het gezondheidstechnisch minder gaat. Tegelijk - en dat is enigszins paradoxaal - verklaart de overheid zich een warm voorstander van meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, van het inzetten op werk- in plaats van baan zekerheid. De vraag hoe de beoogde versoepeling van het ontslagrecht zich verhoudt tot de rigiditeit die er met de komst van het RR in het arbeidsrecht is gekomen, heb ik nog maar weinigen horen stellen, laat staan beantwoorden. Toch zal deze zich onherroepelijk aandienen, op het moment dat een volgend voorstel of akkoord op dit punt wordt gedaan of is bereikt.

Binnen het institutionele sturingsmodel staan werkgevers, werknemers en werkzoekenden onderaan de piramide. Zij zijn het die het in termen van resultaten moeten dóen en het RR staat om die reden bol van *incentives* om hen in de gewenste richting te krijgen. Deze kunnen de vorm aannemen van beloningen of van sancties. In de afgelopen jaren zijn er vooral veel stimulerende instrumenten bijgekomen. Deze staan ter beschikking voor degene die hiermee op de hoogte is en er verstandig op in weet te spelen. Maar zij zijn zeker niet tijdloos. Van sommige is nu al bekend dat ze op termijn zullen verdwijnen, van andere valt dat af te wachten en van weer andere is dat op zijn minst voorspelbaar. Dat tijdgebundene geldt daarmee ook voor deze bijdrage die over twee of drie jaar rigoreus herschreven zal moeten worden om nog relevant te zijn. Het rechtsgebied heeft daarmee iets van een meanderende stroom, die nu eens deze kant opgaat, dan weer een heel andere. Of, om het ietsje onaardiger te zeggen: garanties worden niet gegeven, hooguit tot de hoek.