

27 873

Wijziging van de Ziektewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van eigenrisicodragen door de werkgever (Wet eigenrisicodragen Ziektewet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 juli 2002

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt werkgevers de mogelijkheid te bieden zelf het risico te dragen voor hun vangnetwerknemers.¹ Het eigenrisicodragerschap vergroot hun belang bij een goed preventie-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Door een goed beleid te voeren kunnen werkgevers het ziekteverzuim en de WAO-instroom beperken. Aldus kunnen zij niet alleen de lasten in het eerste ziektejaar beperken, maar bovendien kunnen zij hiermee hoge PEMBA-lasten voorkomen. Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties van de Eerste Kamer. Uit de inbreng blijkt dat het merendeel van de fracties deze doelstelling onderschrijft. Er zijn ook enkele vragen en kritische kanttekeningen bij dit wetsvoorstel geplaatst. Daarop wordt in het navolgende ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de meerwaarde van het voorliggende wetsvoorstel aan te geven nu de Wet verbetering poortwachter op 1 april jongstleden in werking is getreden. Voorts vragen deze leden of niet alles op alles moet worden gezet om van deze wet een succes te maken en of het bovendien niet zo is dat de uitvoeringsorganisaties nauwelijks meer nieuwe wijzigingen kunnen verdragen en dat het mislukken van bepaalde maatregelen mede moet worden toegeschreven aan het volstrekt reorganisatiemoe zijn. Zij vragen nog of niet tevens een rol moet spelen, dat er nog weer nieuwe wijzigingen op komst zijn, die van alle uitvoeringsinstellingen grote inspanningen zullen vergen. Kortom, waarom kan de zes jaar, nadat deze materie in discussie is gekomen, geen zeven jaar worden, zo het wetsvoorstel in het kader van de te verwachten wijzigingen zelfs nog nodig is, zo vragen deze leden.

De hoofddoelstelling van de Wet verbetering poortwachter is eerder ingrijpen in het eerste ziektejaar en daardoor de instroom in de WAO te beperken. In de Wet en de bijbehorende ministeriële regeling («Regeling procesgang eerste ziektejaar») is daartoe een kader ontwikkeld voor noodzakelijke acties van werkgevers, werknemers, arbodiensten en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel ligt in het verlengde van de doelstelling van de Wet verbetering poortwachter. Zoals hiervoor al is aangegeven, beoogt ook dit voorstel het ziekteverzuim en de

¹ Het eigenrisicodragen is beperkt tot personen als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdelen a, b en c van de Ziektewet: personen met een «fictieve dienstbetrekking» (zoals thuiswerkers, musici en artiesten), personen die binnen één maand na het einde van hun arbeidsovereenkomst ziek worden en op grond van de nawerking van de verzekering recht hebben op ziekengeld, respectievelijk personen van wie de arbeidsovereenkomst tijdens het Ziektewet-jaar is geëindigd.

WAO-instroom te beperken, en wel door middel van een grotere betrokkenheid van de werkgever bij zijn vangnetwerknemers. Dit wetsvoorstel biedt de werkgever de mogelijkheid om, ten aanzien van zijn vangnetwerknemers, in het eerste ziektejaar het heft in eigen te hand nemen. Dit voorstel vergroot zijn verantwoordelijkheid en stimuleert hem om snel in te grijpen in het eerste ziektejaar. Dit wordt niet alleen bereikt doordat de eigenrisicodrager een grotere verantwoordelijkheid krijgt, maar ook doordat de Regeling procesgang eerste ziektejaar eveneens voor hem geldt.

De toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel, ten opzichte van de Wet verbetering poortwachter, is dan ook met name gelegen in de volgende omstandigheden. Anders dan de ondernemer die in het vangnet blijft, ondervindt de eigenrisicodrager zélf direct de financiële prikkel om het ziekteverzuim terug te dringen: hij ondervindt zelf de lasten maar hij plukt ook zelf de vruchten van een adequaat preventie-, verzuim- en reïntegratiebeleid. Dit leidt ertoe dat de eigenrisicodrager maximaal betrokken is en er derhalve alle belang bij heeft om al het mogelijke te doen om tot een zo laag mogelijk ziekteverzuim te komen.

Niet ontkend kan worden dat de uitvoering de afgelopen jaren is geconfronteerd met een groot aantal wetswijzigingen en reorganisaties. Hoewel ook dit voorstel weer wijzigingen meebrengt, is het grote voordeel ervan dat het UWV niet wordt belast. De eigenrisicodragende ondernemer die zelf – met ondersteuning van een arbodienst – de regie gaat voeren neemt immers een aantal werkzaamheden van het UWV over. In het commentaar op het conceptwetsvoorstel heeft de uitvoering – destijds nog het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) – ook zelf onderkend dat het voorstel zal leiden tot een vermindering van werkzaamheden.

Met andere woorden: er worden niet alleen van de Wet verbetering poortwachter maar ook van dit wetsvoorstel positieve effecten verwacht op het ziekteverzuim en de WAO-instroom. Temeer daar dit wetsvoorstel een eigen meerwaarde heeft is er dan ook geen sprake geweest van een óf-óf-keuze, maar veeleer van een én-én-keuze waarbij het onderhavige wetsvoorstel de Wet verbetering poortwachter completeert. Het kabinet heeft daarom niet besloten om met het indienen van dit wetsvoorstel te wachten.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts opgemerkt dat de staatssecretaris geen inconsistentie veronderstelt tussen het voorliggende wetsvoorstel en de nog te verwachten meer ingrijpende wijzigingen. Dat leek de leden van de CDA-fractie in dit stadium wel een erg boude uitspraak, terwijl bovendien de vraag naar nut en noodzaak van dit wetsvoorstel op dit moment hiermede niet was beantwoord.

Hierboven is nut, noodzaak en de aanvullende rol van dit wetsvoorstel ten opzichte van de Wet verbetering poortwachter, al uitvoerig toegelicht. Hoe het toekomstige stelsel er ook uit zal komen te zien, er kan van uitgegaan worden dat het wetsvoorstel ook binnen dit nieuwe stelsel zal passen. Vast staat immers wel dat ook het toekomstige stelsel gericht zal zijn op preventie en reïntegratie.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt uiteraard positief te staan tegenover alle maatregelen, die moeten leiden tot een effectiever verzuimen reïntegratiebeleid, maar dat moet bij elke nieuwe wetswijziging dan toch wel vaststaan. Vandaar, dat deze leden gaarne willen beschikken over de uitkomsten van de in december 2001 door het GAK gehouden effectmeting (pagina 3 nota naar aanleiding van het verslag).

Het rapport «Effectmeting ERNST, De eerste 3 maanden» – dat is uitgebracht in opdracht van de toenmalige GAK-directie – is als bijlage meegezonden bij deze memorie¹. Bij dit rapport moet wel aangetekend worden dat de onderzoeksperiode slechts een zeer korte periode betreft. Ten tijde van het onderzoek was de nieuwe begeleidingsprocedure van uitzendkrachten bovendien nog niet op alle kantoren van het GAK ingevoerd. Op basis van dit rapport kunnen dan ook nog geen definitieve conclusies worden getrokken. Voorts verdient nog opmerking dat het onderzoek plaatsvond toen de Wet verbetering poortwachter nog niet in werking was getreden. In deze wet en de bijbehorende Regeling procesgang eerste ziektejaar is immers geregeld welke begeleiding en stappen er tijdens het eerste ziektejaar van het UWV verwacht mogen worden. Deze nieuwe zogeheten «arborol» komt in de navolgende antwoorden nog uitvoerig ter sprake.

De leden van de CDA-fractie willen meer exact weten welke maatregelen en middelen het UWV mogelijk moet maken om de opgedragen taken in het kader van de vangnetvoorziening naar behoren te gaan vervullen.

Het UWV ziet het goed uitvoeren van de ZW voor werknemers zonder werkgever als één van zijn kerntaken. Om de vangnetwerknemers de noodzakelijke aandacht te kunnen geven, is besloten de activiteiten voor deze verzekerden te concentreren binnen de voormalige GAK-kantoren. Daarvoor is ook de benodigde menskracht vrijgemaakt, waaronder verzekeringartsen, arbeidsdeskundigen en de in dit kader ingevoerde functie reïntegratiebegeleider.

Ten aanzien van de vangnetwerknemers heeft het UWV immers niet uitsluitend de wettelijke taak om ziekengeld te betalen en de ZW uit te voeren; evenals voor een werkgever, geldt ook voor het UWV de Regeling procesgang eerste ziektejaar. Een belangrijk onderdeel van de taken die het UWV in dit kader gaat uitvoeren is dan ook het vervullen van de arborol voor zieke werknemers zonder werkgever. Een belangrijk deel van het vrijgemaakte personeel zal hiervoor uiteraard worden ingezet. Het UWV heeft voor de uitvoering van de arborol voor werknemers zonder werkgever structureel een budget van € 31 miljoen beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat op de vragen waarom het eigenrisicodragerschap niet is beperkt tot uitsluitend de uitzendbureaus, waarop van diverse zijden is aangedrongen, in feite niet is geantwoord. In ieder geval ontbraken – naar het oordeel van deze leden – de argumenten in het antwoord: «De regering acht het niet aangewezen om op voorhand de mogelijkheid voor het eigenrisicodragerschap te beperken tot de uitzendbranche en daarmee deze keuze aan andere ondernemingen te onthouden.»

Op grond van dit wetsvoorstel is het voor alle ondernemingen mogelijk om eigenrisicodrager voor de ZW te worden. Zoals in onder meer de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven, kan het eigenrisicodragerschap namelijk ook aantrekkelijk zijn voor ondernemingen in andere branches, die veel met tijdelijke arbeidskrachten werken, zoals in de schoonmaakbranche, het onderwijs en het grootwinkelbedrijf. Daarnaast kan het eigenrisicodragerschap aantrekkelijk zijn voor ondernemingen die al eigenrisicodrager voor de WAO zijn. Door al in het eerste ziektejaar – en niet pas na het wachtjaar – hun eigen verzuim- en reïntegratiebeleid te voeren, kunnen zij immers hun lasten in zowel het eerste ziektejaar als daarna beperken. Bovendien kan het voor ondernemingen met een laag ziekteverzuim goedkoper zijn om de ZW-lasten zelf te betalen, dan om in het (publieke) ZW-vangnet te blijven. Financiële overwegingen zullen dan ook vaak doorslaggevend zijn bij de keuze voor het eigenrisicodragerschap. Er zullen echter niet uitsluitend financiële overwegingen ten

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 128 776.

grondslag liggen aan de keuze om eigenrisicodrager te worden; ook overwegingen die samenhangen met betrokkenheid bij de werknemers, de omstandigheid dat men zélf de regie wil voeren in het eerste ziektejaar en dit niet wil overlaten aan het UWV, zullen hierbij een rol spelen. Om deze redenen heeft het kabinet het wenselijk geacht om alle ondernemingen deze faciliteit te bieden en het eigenrisicodragerschap niet te beperken tot de uitzendsector.

De leden van de CDA-fractie wilden voorts nog weten of het juist is dat met de voorbereidingen voor alle sectoren een bedrag van f 50 miljoen aan uitvoeringskosten is gemoeid.

Het bedrag van 50 miljoen gulden, waar de leden van de CDA-fractie aan refereren, heeft geen betrekking op de uitvoeringskosten. In de nota naar aanleiding van het verslag is weliswaar een bedrag van 50 miljoen gulden vermeld, maar dit is een bedrag dat destijds door de ABU is genoemd in het kader van de kosten die de (toen nog ongelimiteerde) garantstelling voor de uitzendbranche (naar het oordeel van de ABU) met zich zou brengen.

Wat betreft de uitvoeringskosten van het UWV verdient nog het volgende opmerking. In eerder genoemd commentaar op het conceptwetsvoorstel is het Lisv ingegaan op de uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen c.q. het UWV. Het Lisv heeft aangegeven dat de uitvoeringskosten van het UWV zullen dalen doordat het UWV minder beoordelingen voor de ZW zal doen. Anderzijds is aangegeven dat er mogelijk ook extra kosten zullen zijn doordat er extra gegevensverkeer plaats moet vinden en er voor een groep verschillende premies berekend moet worden. Het gaat hier hoofdzakelijk om systeemaanpassingen. Per saldo zijn er, wat betreft de uitvoeringskosten van het UWV, dan ook geringe financiële effecten te verwachten.

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat de staatssecretaris zo vaag bleef over de te verwachten effecten van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld met deze uitspraak «zelf verwacht ik dat het vooral grote bedrijven zullen zijn, maar ik acht het niet onmogelijk dat ook kleine bedrijven voor deze optie zullen kiezen». Met dit soort opmerkingen komt de staatssecretaris ook erg dicht in de buurt van de twijfel, die de Raad van State uitspreekt over de effecten van het wetsvoorstel, aldus deze leden.

De uitleg die de leden van de CDA-fractie geven aan mijn uitspraak, heb ik niet bedoeld. Deze uitspraak moet gezien worden in de context waarin ik deze heb gedaan. Ik heb dit antwoord gegeven in het kader van de vraag of kleine en middelgrote bedrijven wel zullen kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Het advies van de Raad van State is de directe aanleiding geweest tot het doen van deze uitspraak. De Raad heeft er immers op gewezen dat kleine en middelgrote bedrijven van de particuliere verzekeraar een premie hebben te verwachten die in belangrijke mate wordt bepaald door de verzuimcijfers van de gehele sector. Tijdens de mondelinge (en schriftelijke) behandeling in de Tweede Kamer heb ik echter toegelicht dat het eigenrisicodragerschap desondanks wel degelijk voordelen heeft voor kleine en middelgrote bedrijven. In dit verband heb ik er onder meer op gewezen dat het individuele risico zwaarder kan worden meegewogen dan door de Raad van State is verondersteld. Op de particuliere verzekeringsmarkt bestaan namelijk allerlei mogelijkheden om te onderhandelen over de mate waarin het individuele verzuim de hoogte van de premie beïnvloedt.¹ Voorts heb ik vermeld dat kleine bedrijven hun krachten kunnen bundelen, net zoals dat op dit moment al gebeurt bij het eigenrisicodragen voor de WAO. Daarnaast zij erop gewezen dat de wijze waarop particuliere verzekeraars de premie berekenen ook gunstige gevolgen heeft voor kleine bedrijven. De sterke invloed van het

¹ Voorbeelden hiervan zijn: eigenrisico in traditionele zin, stop loss en experience rating.

bedrijfstakrisico (op de premie) biedt namelijk ook bescherming aan de kleine bedrijven. Juist bij kleine bedrijven kan zich een schoksgewijze ontwikkeling voordoen van een zeer klein verzuimrisico naar een zeer hoog verzuimrisico. Dit hangt samen met de beperkte omvang van het bedrijf, waardoor één langdurig ziektegeval al tot een zeer hoog risico leidt. Door dit systeem van premiestelling worden grote premieschokken echter voorkomen.

Al met al is het eigenrisicodragerschap dus ook voor kleine en middelgrote bedrijven een reële optie. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat in eerste instantie eerder de grotere – dan de kleinere – bedrijven voor het eigenrisicodragerschap zullen opteren. In dit licht heb ik gezegd dat ik zelf verwacht dat vooral grote bedrijven eigenrisicodragers zullen worden, maar dat ik het niet onmogelijk acht dat ook kleine bedrijven voor deze optie zullen kiezen.

De leden van de CDA-fractie merken nog op dat tijdens de tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer zijdelings het artikel van de heer drs. P.L.M. Janssen (Randstad groep Nederland) in het Sociaal Maandblad Arbeid (SMA) van november/december 2001, aan de orde is geweest. Deze leden wilden de staatssecretaris dan ook vragen of – los van de versoepeling van de garantstelling – de inhoud van het artikel en met name de conclusie wordt gedeeld van de schrijver op pagina 542, rechterkolom, te weten «Op basis van deze conclusies is mijn verwachting dan ook dat op dit moment bedrijven (nog) niet zullen kiezen voor eigenrisicodragen ZW».

De heer Janssen baseert zijn verwachting op de veronderstelling dat het wetsvoorstel de volgende onzekere kosten meebrengt voor de eigenrisicodragers:

1. de kosten van (ongelimiteerde) garantstelling, welke niet door de eigenrisicodragers kunnen worden beïnvloed door middel van een actief verzuim- en reïntegratiebeleid;
2. onzekerheid met betrekking tot de kosten ter zake van de maximering van de premie;
3. onzekerheid met betrekking tot de kosten voor het gebruik van de (loon)gegevens voor de berekening van de ZW-uitkering;
4. aanzienlijke kosten die gemoeid zijn met investeringen in verzuimbegeleiding, arbodienstverlening en reïntegratie;
5. financiële risico's in verband met het hoge verzuim en WAO-instroom in de uitzendbranche die samenhangt met het laagdrempelige karakter van het uitzendwerk (de zogeheten «allocatieve functie» van uitzendwerk).

Uit het volgende valt af te leiden dat de respectieve deelconclusies van de heer Janssen inmiddels zijn achterhaald ofwel enige nuancering c.q. relativering behoeven:

1. Bij nota van wijziging¹ is de ongelimiteerde garantstelling komen te vervallen en is vastgesteld op 50% van het vastgestelde ziekterisicocijfer.
2. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een maximumpremie vast te stellen indien de wet zou leiden tot een buitensporig hoge premie voor de vangnetvoorziening als gevolg van het uitreden van eigenrisicodragers (het «vliegwieleffect»). De kans dat het vliegwieleffect zich zal voordoen is echter uiterst gering. Wanneer het vliegwieleffect zich in de toekomst onverhoopt toch mocht voordoen, moet de mogelijkheid van het vaststellen van een maximumpremie echter gezien worden als ultimum remedium. Het is een middel dat slechts gehanteerd zal worden om in te kunnen grijpen in uitzonderlijke omstandigheden. Het zal dan ook niet lichtvaardig gehanteerd worden. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heb ik dan ook

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 873, nr. 7.

toegezegd dat de voorhangprocedure zal worden toegepast als er in de toekomst naar dit instrument gegrepen zou moeten worden. Gelet hierop, kan dan ook niet de conclusie worden getrokken dat er sprake is van een onvoorzienbare kostenpost voor werkgevers.

3. Om de hoogte van het ziekengeld te kunnen berekenen, moet de eigenrisicodrager het dagloon beoordelen. Om het dagloon correct te kunnen berekenen zal de eigenrisicodrager in sommige gevallen een beroep moeten doen op anderen. Grofweg zijn er namelijk twee situaties. Enerzijds de situatie dat iemand een vast loon had: dan wordt het dagloon gesteld op het vaste loon dat de betrokkene genoot in de periode voorafgaand aan het intreden van de ziekte. Anderzijds de situatie dat iemand een wisselend loon had: dan wordt het dagloon gesteld op het wisselende loon dat de betrokkene in het verleden heeft verdiend. Voor beide situaties geldt dat de eigenrisicodrager het dagloon veelal zal kunnen baseren op zijn eigen loonadministratie. Als hij naast zijn eigen gegevens ook nog loongegevens uit vroegere perioden nodig heeft, dan kan hij deze gegevens opvragen bij de werknemer, de vorige werkgever(s), of bij het UWV. Daarnaast kan hij het UWV verzoeken de werkzaamheden met betrekking tot het berekenen van het ziekengeld van hem over te nemen. Het UWV neemt dan deze werkzaamheden over en brengt hiervoor de kosten in rekening bij de eigenrisicodrager. Het is dus niet zo dat de eigenrisicodrager het dagloon niet zelf zou kunnen berekenen en hiervoor altijd een beroep op anderen zou moeten doen. Het uitvragen van loongegevens door de eigenrisicodrager brengt bovendien in lang niet alle gevallen kosten mee.
4. Als een ondernemer eigenrisicodrager wordt, moet hij uiteraard kosten maken voor de verzuimbegeleiding, de arbodienstverlening en de reïntegratie van de vangnetgevallen omdat hij contracten zal sluiten, dan wel reeds bestaande contracten zal uitbreiden. Dat is een logische en beoogde consequentie van het eigenrisicodragerschap; het zelf dragen van het risico en de lasten van het ziekteverzuim is immers juist kenmerkend voor het eigenrisicodragerschap. Een ondernemer zal zowel een contractpartij als een contract kiezen, die het beste bij hem past en voor hem het meeste voordeel oplevert. Mede door deze keuze kan de eigenrisicodrager zijn verantwoordelijkheid waarmaken en kan hij het ziekterisico (en daarmee zijn lasten) zoveel mogelijk beperken. Tegenover deze kosten staat bovendien nog dat voor de eigenrisicodragende werkgever – anders dan voor alle niet-eigenrisicodragende werkgevers – in de wachtgeldpremie de ZW-uitkeringen aan de vangnetwerknemers buiten beschouwing blijven.
5. Met een nota van wijziging¹ is erin voorzien dat de thans geldende regeling van artikel 29b ZW ook van toepassing is ingeval van eigenrisicodragerschap. Op grond van deze regeling heeft de arbeidsgehandicapte werknemer die binnen vijf jaar na het aangaan van de verzekeringingsplichtige arbeidsverhouding wegens ziekte uitvalt aanspraak op ziekengeld. De eigenrisicodrager betaalt dit ziekengeld niet zelf, maar dit wordt betaald door het UWV en dit wordt gefinancierd uit het Reïntegratiefonds. Het wetsvoorstel heeft derhalve geen nadelige gevolgen voor werknemers met een ziekteverleden of voor werknemers met zwakke arbeidsmarktkansen als gevolg van handicaps en aandoeningen. En er is dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de financiële lasten van eigenrisicodragers zullen stijgen als gevolg van een hoger uitvalrisico van (ex-)WAO'ers in de uitzendbranche. In die zin hoeft dan ook niet gevreesd te worden dat de allocatieve functie van uitzendarbeid wordt aangetast.

Uit het vorenstaande blijkt dat een ondernemer die eigenrisicodrager wordt verschillende kosten moet maken. Deze kosten hangen direct

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 873, nr. 6.

samen met, en zijn inherent aan, het risico en de verantwoordelijkheid die een ondernemer neemt als hij eigenrisicodrager wordt. Hoewel bij het inschatten van dergelijke kosten uiteraard sprake zal zijn van een zekere onzekerheidsmarge, zijn deze kosten niet zodanig onzeker – zoals door de heer Janssen wordt gesuggereerd – dat een ondernemer hierdoor geen behoorlijke, tot het ondernemersrisico behorende, kostenafweging zou kunnen maken. Zowel de deelconclusies van de heer Janssen, als zijn hierop gebaseerde slotconclusie, worden door het kabinet dan ook niet gedeeld.

Het was de VVD-fractie niet duidelijk hoe de verschillende wetten met betrekking tot ziekteverzuimbestrijding gedurende het eerste jaar zich tot elkaar verhouden. Deze leden gingen ervan uit dat de Ziekwet (en de WAO na een jaar) de basis vormt van ziekteverzuimbestrijding en reïntegratie door de eigenrisicodrager. Maar in hoeverre is de Poortwachterwet, die speciaal over deze materie gaat, formeel van toepassing, zo vroegen zij.

Met de Wet verbetering poortwachter zijn stimulansen gecreëerd voor een effectiever optreden in het eerste ziektejaar. Deze wet ziet niet uitsluitend op de relatie tussen de zieke werknemer met de werkgever, maar ook op de relatie tussen de zieke vangnetwerknemer met het UWV, respectievelijk met de eigenrisicodrager.

De werkgever is verantwoordelijk voor het ziekteverzuim van de werknemers met wie hij een arbeidsovereenkomst heeft. De «poortwachterswijzigingen» met betrekking tot hun wederzijdse rechten en plichten zijn dan ook terug te vinden in onder meer het Burgerlijk Wetboek (BW), de WAO en de Regeling procesgang eerste ziektejaar.

Het UWV is verantwoordelijk voor het ziekteverzuim van werknemers die geen werkgever (meer) hebben. Hun rechten en plichten zijn geregeld in de ZW, de WAO en de Regeling Procesgang eerste ziektejaar. Op grond van deze regelgeving moet het UWV in feite hetzelfde doen als een werkgever voor zijn zieke werknemers (arborol). Zo moet het UWV een reïntegratiedossier bijhouden, na zes weken een probleemanalyse opstellen en vervolgens samen met de zieke werknemer een plan van aanpak opstellen, dat regelmatig geëvalueerd wordt en zonodig bijgesteld wordt.¹

De «poortwachterssituatie» ingeval van eigenrisicodragerschap behoeft wat meer toelichting. De werkgever die zelf het ZW-risico draagt, betaalt immers in voorkomende gevallen de ZW-uitkering van de (voormalige) werknemers met wie hij geen arbeidsovereenkomst (meer) heeft. Omdat een arbeidsovereenkomst ontbreekt zijn de rechten en plichten van werknemer en eigenrisicodrager niet gebaseerd op het BW, maar ligt de wettelijke basis hiervoor in de ZW, zoals de leden van de VVD-fractie terecht hebben opgemerkt. Daarnaast berusten – op grond van de WAO en de Regeling procesgang eerste ziektejaar – bij de eigenrisicodrager de bovengenoemde poortwachtersverplichtingen, die normaliter bij het UWV zouden berusten. Van de eigenrisicodrager worden dezelfde activiteiten verlangd als van de werkgever en het UWV. Evenals de werkgever moet de eigenrisicodrager bovendien een reïntegratieverslag opstellen – waarin bij de WAO-aanvraag aan het UWV verantwoording wordt afgelegd over de ondernomen acties tijdens het eerste ziektejaar – en kan hij gesanctioneerd worden als blijkt dat zijn reïntegratie-inspanningen niet redelijk zijn geweest.

Wegens zijn financiële betrokkenheid bij de reïntegratie van zijn vangnetwerknemers, is de eigenrisicodrager bovendien – ondanks het feit dat er geen dienstbetrekking (meer) bestaat – verantwoordelijk voor de reïntegratie van deze werknemers, op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA).²

¹ Anders dan de werkgever, hoeft het UWV geen reïntegratieverslag op te stellen en (bij zichzelf) in te dienen.

² Met de Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen is in artikel 8 van de Wet REA de reïntegratietaak van de werkgever uitgebreid. Op grond hiervan is de werkgever per 1 januari 2003 verplicht om de inschakeling van zijn arbeidsgehandicapte werknemer in de arbeid binnen en buiten het bedrijf te bevorderen. Bij nota van wijziging (Kamerstukken II 2001/2002, 27 873, nr. 7) is geregeld dat de eigenrisicodrager voor de ZW eenzelfde reïntegratietaak heeft met betrekking tot degenen aan wie hij ziekengeld moet betalen, als de werkgever met betrekking tot de zieke werknemer die tot hem in dienstbetrekking staat.

Naast de hiervoor geschetste poortwachtersverplichtingen, heeft de Wet verbetering poortwachter nog een groot aantal andere wijzigingen met zich gebracht. Zo is het onder meer mogelijk gemaakt om de WAO-beoordeling op gezamenlijk verzoek van werkgever en werknemer uit te stellen en zijn er twee nieuwe deskundigenoordelen («second opinions») geïntroduceerd. Deze en andere wijzigingen van de Wet verbetering poortwachter hebben hun weerslag eveneens gevonden in het eigenrisicodragen ZW. Hierdoor komt de eigenrisicodragende werkgever in sommige opzichten in een soortgelijke positie te verkeren als de werkgever die tijdens ziekte het loon van zijn zieke werknemers moet doorbetalen. Maar juist doordat er nu eenmaal geen loon wordt betaald – wegens het ontbreken van een arbeidsovereenkomst – blijven hun posities verschillend. Hierop wordt in de navolgende antwoorden nog verder ingegaan.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de eigenrisicodragers soms ook werkgever in de zin van de Poortwachterwet is, maar er vaak geen sprake is van een dienstbetrekking. In artikel 63a gaat het over de «begeleiding» maar er zijn talloze andere bepalingen die niet direct de begeleiding betreffen en er is een aantal verschillen in de bepalingen tussen enerzijds de Poortwachterwet en anderzijds de ZW (bijvoorbeeld geen loondoorbetaling maar ziekingelduitkering; geen ontslagmogelijkheid omdat er vaak geen dienstbetrekking is). Maar er zijn ook verschillen waarbij het onduidelijk is welke regeling van toepassing is, zo merken deze leden op. Zij geven als voorbeeld: de werkgever kan op basis van de Poortwachterwet na ommekomst van het eerste ziektejaar aan het UWV vragen de periode van loondoorbetaling te verlengen omdat de reïntegratie nabij is. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de eigenrisicodragers het verzoek tot doorbetaling van ziekingeld ook aan het UWV kan vragen.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de ondernemer die zelf het ZW-risico draagt, in voorkomende gevallen ziekingeld betaalt aan de (voormalige) werknemers met wie hij geen arbeidsovereenkomst (meer) heeft.¹ Aangezien er geen arbeidsovereenkomst in de zin van het BW is – ofwel omdat sprake is van een andere arbeidsverhouding ofwel omdat de arbeidsovereenkomst geëindigd is – bestaat er op grond van het BW geen recht op loon. Er is om deze reden evenmin sprake van werkgeverschap in de zin van het BW. Omdat een contractuele relatie tussen werknemer en eigenrisicodragers ontbreekt, is voor hun verhouding in de ZW een wettelijke basis gelegd. Op grond hiervan wordt de eigenrisicodragers in staat gesteld om een aantal bevoegdheden uit te oefenen die normaliter door het UWV worden uitgeoefend, bijvoorbeeld de controle op de ongeschiktheid tot werken. Bovendien is erin voorzien dat de werknemer jegens de eigenrisicodragers een aantal verplichtingen dient na te leven. Voorts is een wettelijke basis gelegd op grond waarvan de eigenrisicodragers (met ondersteuning van een arbodienst) het verzuim begeleidt. Hiermee heeft de eigenrisicodragers wat betreft de verzuimbegeleiding weliswaar een met een BW-werkgever vergelijkbare positie, maar dit neemt niet weg dat hij zich moet houden aan de polisvoorwaarden van de ZW.

Dat de werknemer niet kan worden ontslagen is eveneens een gevolg van de omstandigheid dat er geen arbeidsovereenkomst (meer) is.

De leden van de VVD-fractie hebben in dit verband nog gevraagd of het mogelijk is om de periode waarover de eigenrisicodragers het ziekingeld betaalt te verlengen. In het kader van de Wet verbetering poortwachter kunnen werkgever en werknemer immers gezamenlijk verzoeken om de WAO-beoordeling uit te stellen.

In de situatie dat werkgever en werknemer gezamenlijk verzoeken om de

¹ Eigenrisicodragers is immers mogelijk ten aanzien van personen als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdelen a, b en c ZW: personen met een «fictieve dienstbetrekking» (zoals thuiswerkers, musici en artiesten), personen die binnen één maand na het einde van hun arbeidsovereenkomst ziek worden en op grond van de nawerking van de verzekering recht hebben op ziekingeld, respectievelijk personen van wie de arbeidsovereenkomst tijdens het ZW-jaar is geëindigd. Samengevat betreft dit dus de (voormalige) werknemers met wie de eigenrisicodragers geen arbeidsovereenkomst (meer) heeft.

WAO-beoordeling uit te stellen is sprake van een dienstbetrekking en doorbetaling van het loon. De werkgever betaalt het loon dan langer door dan de periode van 52 weken waartoe hij wettelijk verplicht is. Dit heeft onder meer als voordeel dat, als de werknemer volledig herstelt in de verlengde periode, de voor een WAO-keuring noodzakelijke procedure niet meer doorlopen hoeft te worden. Hiermee wordt voorkomen dat de werknemer voor een korte periode in het uitkeringsstelsel van het UWV wordt opgenomen.

Dit is anders in de situatie waarin een vangnetwerknemer ziekengeld ontvangt van een ZW-eigenrisicodragers. Hier gelden immers niet dezelfde regels als bij een dienstbetrekking; in deze situatie gelden de polisvoorwaarden van de ZW. In de ZW geldt een maximale uitkeringsduur van 52 weken en op grond van de ZW bestaat geen mogelijkheid om deze uitkeringsduur te verlengen. Het bovengenoemde argument van het voorkomen van administratieve rompslomp geldt hier niet. Nu de vangnetwerknemer ziekengeld ontvangt, is hij namelijk al – als ontvanger van een ZW-uitkering – opgenomen in het uitkeringsstelsel van het UWV.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om een overzicht te geven van de verschillen en overlap in regelgeving en sancties die er enerzijds voor de werkgever/eigenrisicodragers en de arbeidsongeschikte gedurende het eerste ziektejaar gelden en anderzijds voor de werkgever en werknemer in de zin van de Poortwachterwet.

	BW-werkgever en zieke werknemer	Eigenrisicodragende werkgever en zieke werknemer
Rechtspositie Wettelijke basis	Arbeidsovereenkomst loopt door BW-werkgever betaalt loon op grond van het BW	Arbeidsovereenkomst is geëindigd Eigenrisicodragers betaalt ziekengeld op grond van de ZW
Taken werkgever	Is verantwoordelijk voor verzuimbegeleiding met bijstand van een arbodienst	Is verantwoordelijk voor verzuimbegeleiding met bijstand van een arbodienst
Is verantwoordelijk voor de reïntegratie Verhouding werkgever/werknemer	Is verantwoordelijk voor de reïntegratie	
Sancties werknemer	Wederzijdse poortwachtersverplichtingen en poortwachtersrechten gelden volledig Indien werknemer niet meewerkt aan reïntegratie kan zijn loon worden verlaagd en kan hij worden ontslagen	Wederzijdse poortwachtersverplichtingen en poortwachtersrechten gelden volledig Indien werknemer niet meewerkt aan reïntegratie kan zijn ziekengeld worden verlaagd. Hij kan niet ontslagen worden omdat er geen arbeidsovereenkomst is.
Sancties werkgever	Geen redelijke reïntegratie-inspanningen van werkgever:	
het UWV kan de periode dat hij loon moet betalen verlengen	Geen redelijke reïntegratie-inspanningen van eigenrisicodragers: het UWV kan de periode dat hij ziekengeld moet betalen verlengen	
Second opinion over passende arbeid en reïntegratie-inspanningen Uitstel WAO-beoordeling	Is mogelijk voor zowel werkgever als werknemer Is mogelijk op gezamenlijk verzoek van werkgever en werknemer	Is mogelijk voor zowel werkgever als werknemer Niet van toepassing

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat indien er tussen een eigenrisicodragers en een zieke werknemer geen arbeidsovereenkomst meer bestaat de verplichtingen van de artikelen 7:658a en 7:660a BW niet langer zullen gelden. Wat zijn dan nog precies de plichten van die werknemer ten opzichte van de eigenrisicodragers of bestaan er alleen maar verplichtingen ten opzichte van het UWV, zo vragen deze leden zich af.

Zoals in de vorenstaande antwoorden is toegelicht, ontlenen de vangnetwerknemer en de eigenrisicodragers hun wederzijdse rechten en verplichtingen aan de ZW, de WAO en de Wet REA en niet aan een arbeidsovereenkomst c.q. het BW. De artikelen 7:658a en 7:660a BW, waarin een aantal werknemersverplichtingen is geregeld, gelden dan ook niet voor de vangnetwerknemer. Wel is het zo dat de vangnetwerknemer soortgelijke

verplichtingen heeft. De verplichtingen van de vangnetwerknemer berusten echter op de ZW. Zo moet de vangnetwerknemer zich krachtens de ZW onder meer onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek, zich houden aan de voorschriften met betrekking tot de controle en meewerken aan zijn reïntegratie.¹ Op grond van artikel 30 van de ZW is de zieke vangnetwerknemer, die in staat is passende arbeid te verrichten, verplicht om de hem aangeboden passende arbeid te verrichten. Zoals in vorenstaande antwoorden al is vermeld, is in dit wetsvoorstel bovendien een wettelijke basis gelegd op grond waarvan de eigenrisicodragers een aantal bevoegdheden kan uitoefenen die normaliter door het UWV worden uitgeoefend. Nu de voorbereiding van de besluiten met betrekking tot de ZW-uitkering berust bij de eigenrisicodragers, zal het in eerste instantie de eigenrisicodragers zijn die de vangnetwerknemer zal wijzen op zijn verplichtingen. Dat geldt des te sterker nu de eigenrisicodragers – met ondersteuning van een arbodienst – verantwoordelijk is voor de verzuimbegeleiding.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nog hoe een zieke werknemer die graag wil reïntegreren in een andere functie bij de eigenrisicodragers, tewerkstelling kan trachten te realiseren. Voorts vragen zij zich af of hij een schadevergoedingsactie tegen de eigenrisicodragers zou kunnen instellen of dat hij op bemiddeling door het UWV is aangewezen.

Allereerst kan een zieke werknemer die wil reïntegreren in een andere functie bij de eigenrisicodragers, dit gewoon met de eigenrisicodragers bespreken. De werknemer zou dit bijvoorbeeld aan de orde kunnen stellen bij het opstellen van het plan van aanpak of bij de latere evaluaties van dit plan. Naast zijn verplichtingen op grond van de Wet verbetering poortwachter, heeft de eigenrisicodragers immers ook de verplichting om de inschakeling in (passende) arbeid van zijn arbeidsgehandicapte vangnetwerknemer te bevorderen binnen en buiten zijn bedrijf.² Indien een eigenrisicodragers echter niet meewerkt aan dit verzoek van de vangnetwerknemer, dan kan de werknemer hierover een second opinion aan het UWV vragen. De werknemer heeft, blijkens vorenstaande antwoorden, immers de mogelijkheid om een deskundigenoordeel aan het UWV te vragen over onder meer de vraag of er passende arbeid aanwezig is en over de vraag of de reïntegratie-inspanningen van de eigenrisicodragers redelijk zijn. Als het UWV van oordeel is dat er passende arbeid aanwezig is, respectievelijk dat de reïntegratie-inspanningen van de eigenrisicodragers niet redelijk zijn, dan kan de werknemer de eigenrisicodragers confronteren met dit oordeel van het UWV. Een verstandige eigenrisicodragers zal het oordeel van het UWV niet naast zich neerleggen. Er dreigt namelijk een sanctie als de eigenrisicodragende werkgever niet meewerkt aan de reïntegratie van de werknemer: indien geen sprake is van redelijke reïntegratie-inspanningen van de eigenrisicodragers kan het UWV de periode verlengen waarover hij het ziekengeld moet betalen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben zich tot slot het volgende afgevraagd. Stel dat de zieke werknemer met gebruikmaking van de diensten van een reïntegratiebedrijf naar een andere werkgever begeleid wil worden, bijvoorbeeld door deelname aan een beroepsgerichte scholing, hoe kan hij dat dan realiseren?

Indien de (eigenrisicodragende) werkgever verantwoordelijk is voor de reïntegratie naar een andere werkgever³ dan kan de werknemer met de werkgever tot een trajectplan komen, waarbij de werknemer de begeleiding ontvangt van het reïntegratiebedrijf waarbij de werkgever het contract sluit.

¹ Artikel 28, eerste lid ZW, artikel 39 eerste en tweede lid ZW, respectievelijk artikel 30 ZW.

² Zie voetnoot 6.

³ Zie voetnoot 6.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst