

Vergaderjaar 2007–2008

31 087

Wijziging van enige wetten teneinde het verhaal van kosten van re-integratiemaatregelen te vereenvakkelijken

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 februari 2008

Inleiding

De regering heeft met belangstelling en waardering kennisgenomen van de inbreng van de fracties van de Eerste Kamer. De leden van de VVD-fractie merken op dat bij de behandeling van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), de toenmalige minister De Geus heeft toegezegd om het regresrecht nader te bezien. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt deze toezegging ingelost. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het uitgangspunt van het wetsvoorstel, maar hebben wel enkele vragen over de concrete vormgeving. Mede namens de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord ik deze vragen als volgt.

Verhaalsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen of de beleidsvrijheid die het UWV heeft bij het verstrekken van voorzieningen of subsidies op grond van artikel 35 en 36 Wet WIA, zal worden beïnvloed door de mogelijkheid van regres.

In de artikelen 35 en 36 Wet WIA en het Reïntegratiebesluit is geregeld onder welke voorwaarden een voorziening of subsidie kan worden verstrekt door het UWV. De mogelijkheid van regres door de werkgever of het UWV wordt daarbij niet als voorwaarde genoemd. Deze mogelijkheid zal het beleid van het UWV inzake het verstrekken van voorzieningen of subsidies dan ook niet beïnvloeden. Dat de werkgever zijn kosten kan verhalen op een derde, is voor het UWV dus geen reden om een subsidie te weigeren. De strekking van het regresrecht voor de werkgever is immers niet dat deze zijn kosten eerst zelf moet proberen te verhalen op de aansprakelijke derde alvorens hij in aanmerking kan komen voor een subsidie. Evenmin is de mogelijkheid voor het UWV om verstrekte subsidies of voorzieningen te verhalen op een derde, een reden om ruimhartiger tot verstrekking ervan over te gaan. De strekking van het regresrecht voor het UWV is immers niet dat het meer of hogere subsidies of voorzieningen kan verstrekken, maar om het voor het UWV eenvoudiger te maken deze te verhalen op een aansprakelijke derde.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel uitsluitend strekt tot het wegnemen van onduidelijkheden of ook nieuwe bouwstenen aan het verhaalsrecht toevoegt.

Het antwoord daarop is afhankelijk van de vraag in welke zin door de rechter in hoogste instantie over deze onduidelijkheden zou worden beslist. Zo is thans bijvoorbeeld onduidelijk of (de verzekeraar van) de aansprakelijke derde succes heeft met zijn verweer dat de kosten van re-integratiemaatregelen niet verhaalbaar zijn, indien onwaarschijnlijk is dat de werknemer deze maatregelen zelf zou hebben genomen indien de (overheids)werkgever of het UWV daartoe niet was overgegaan. Dit wetsvoorstel maakt duidelijk dat dit verweer geen kans van slagen heeft. Het voegt tevens een nieuwe bouwsteen aan het verhaalsrecht toe als de rechter – zonder dit wetsvoorstel – dit verweer zou hebben gehonoreerd.

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat de toelichting op de vraag voor welk onderdeel van het verhaalsrecht de redelijkheidstoets nu precies geldt, niet geheel consistent is. Deze leden vragen of het inderdaad zo is dat de voor de arbeidsongeschiktheid verantwoordelijke derde straks iedere op re-integratie gerichte voorziening moet gaan vergoeden, ook al kunnen er grote vraagtekens bij het nut daarvan worden geplaatst. Verder vragen deze leden of, als het voorgaande inderdaad het geval is, dat geen onnodig opstuwende werking gaat hebben op de kosten van re-integratievoorzieningen en op de verhouding tussen kosten en effectiviteit van deze voorzieningen.

Het uitgangspunt is dat de redelijke kosten van de re-integratiemaatregelen die een (overheids)werkgever en het UWV verplicht zijn te nemen, door de aansprakelijke derde dienen te worden vergoed. De redelijkheidstoets ziet daarbij op de omvang van de met deze maatregelen gemoeide kosten. Inderdaad behoeft niet te worden getoetst of de maatregelen zélf redelijkerwijs verantwoord waren. Dat de maatregelen waarom het hier gaat redelijkerwijs verantwoord zijn kan echter worden aangenomen, nu het maatregelen betreft die de (overheids)werkgever of het UWV *verplicht* zijn te nemen. Het is derhalve niet zo dat de aansprakelijke derde iedere op re-integratie gerichte voorziening moet vergoeden. Dat is hij ingevolge dit wetsvoorstel alleen voor zover het maatregelen betreft die de (overheids)werkgever of het UWV verplicht hebben genomen.

Aansprakelijkheid en verweersmogelijkheden

De leden van de PvdA-fractie vragen of de aansprakelijke derde ook «belanghebbend» is bij de beslissing van de werkgever of het UWV tot het treffen van op re-integratie gerichte maatregelen dan wel de keuze voor het type maatregel.

De aansprakelijke partij is geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat hij geen rechtstreeks betrokken belang heeft. Dit betekent dat hij geen invloed heeft op de keuze voor het type re-integratiemaatregel dat wordt genomen. De aansprakelijke partij kan zich wel tegenover de werkgever of het UWV vereren tegen het verhalen van de kosten van de re-integratiemaatregelen, ook als deze maatregelen inmiddels zijn genomen. In het wetsvoorstel wordt weliswaar voorgesteld om de aansprakelijke te verplichten de kosten te vergoeden van *alle* maatregelen waarmee de werkgever of het UWV uitvoering geeft aan de wettelijke verplichting om de werknemer te re-integreren, maar de wet verplicht natuurlijk niet tot het nemen van onnodige re-integratiemaatregelen. Als een aansprakelijke partij kan aantonen dat een bepaalde maatregel volstrekt niet nodig was, dan valt deze maatregel niet onder de wettelijke verplichting tot het nemen van

re-integratiemaatregelen en kunnen de kosten ervan dus niet worden verhaald. Dat deze maatregel inmiddels is getroffen, doet hier niets aan af. Het is dan de werkgever of het UWV die de maatregel betaalt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het onderhavige wetsvoorstel ook ziet op het verschil tussen doorbetaald en oorspronkelijk loon. Deze leden vragen hoe dat zich verhoudt tot de intentie achter het verschil tussen beide loontypen, namelijk dat dit bedoeld is als prikkel voor de werknemer om de verzuimperiode niet langer te laten duren dan strikt nodig is.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet, anders dan deze leden menen, niet op het verhaal door de werkgever van doorbetaald loon, noch op het verhaal van inkomensschade door de werknemer. Het wetsvoorstel beoogt enkele onduidelijkheden weg te nemen waarmee de (overheids)werkgever en het UWV worden geconfronteerd bij het verhaal van re-integratiekosten op een aansprakelijke derde.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de achtergrond is achter het zogeheten «collega-verweer». Verder vragen deze leden of een vergelijkbare beperking geldt voor bijvoorbeeld de collega-sporter door wiens toedoen de werknemer blijvend letsel oploopt.

Het collega-verweer, dat overigens ook kan worden ingeroepen bij verhaal door een particuliere (artikel 7:962, derde lid, BW) of sociale verzekeraar (zie onder meer artikel 100, eerste lid, Wet WIA), dient in de eerste plaats versterking van de arbeidsrelatie te voorkomen. Verhaal door de werkgever of het UWV op een collega-werknemer van het slachtoffer kan immers diens arbeidsrelatie met die collega-werknemer of – in het eerstgenoemde geval – met de werkgever negatief beïnvloeden. In de tweede plaats valt er in geval van verhaal door de werkgever nog op te wijzen dat de dagelijkse omgang op de werkplek met werktuigen en gereedschappen de werknemer er licht toe zal brengen niet alle voorzichtigheid in acht te nemen die ter voorkoming van ongevallen noodzakelijk is. Het is dan redelijk de daaruit voortvloeiende schade die binnen dienstverband wordt opgelopen voor rekening van de werkgever te laten. Een vergelijkbare beperking kennen wij niet voor het verhaal op een collega-sporter. De relatie tussen sporters en het belang van niet-versterking daarvan is immers niet vergelijkbaar met de relatie tussen werknemers onderling en tussen werknemer en werkgever.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het juist zien dat met dit wetsvoorstel het bestaande regime van aansprakelijkheid wordt uitgebreid met de kosten die gemaakt moeten worden ten behoeve van re-integratie. Zij vragen vervolgens of de doorsnee burger hiermee bekend is. Daarop aansluitend vragen zij hoeveel ingezetenen in ons land (g)een particuliere aansprakelijkheidsverzekering hebben gesloten.

In hoeverre met dit wetsvoorstel het bestaande regime van aansprakelijkheid wordt uitgebreid hangt (wederom) af van de vraag in welke zin door de rechter in hoogste instantie op de hierboven genoemde onduidelijkheden zou worden beslist. Daarover zij wel opgemerkt dat re-integratie tot doel heeft de werknemer weer zo spoedig mogelijk aan het werk te helpen waardoor zijn inkomensschade wordt beperkt. Re-integratie is dan ook als een *schadebeperkende* maatregel aan te merken, waarvan óók de aansprakelijke derde profiteert. De doorsnee burger zal niet van deze en andere fitnesses van het aansprakelijkheidsrecht op de hoogte zijn. Ruim 95% van de ingezetenen heeft hun aansprakelijkheid verzekerd onder een zogenaamde aansprakelijkheidsverzekering voor particulieren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een mogelijke aansprakelijkheid voor re-integratiekosten uitsluitend aan de orde is als de gekwetste partij een werknemer is in de zin van de werknemersverzekeringen en niet bij bijvoorbeeld een werkzoekende in de bijstand.

De Wet werk en bijstand (WWB) kent geen regresrecht. Voor de WWB wordt geen aparte premie afgedragen en evenmin kent de wet een bepaald risico dat – als het intreedt – recht op een uitkering geeft. Indien het slachtoffer als gevolg van onrechtmatig handelen van een ander niet langer in staat is (bijvoorbeeld door arbeid in dienstbetrekking) in het eigen levensonderhoud te voorzien, zal deze doorgaans aanspraak kunnen maken op een uitkering ingevolge een werknemersverzekering. De situatie waarin de door een derde veroorzaakte arbeidsongeschiktheid rechtstreeks leidt tot een beroep op bijstand en de daarmee verband houdende re-integratie, zal zich alleen in uitzonderingsgevallen voordoen. Omdat de WWB een laatste voorziening is voor het geval dat een persoon niet in het eigen levensonderhoud kan voorzien, en dit niet het geval is als een slachtoffer recht op schadevergoeding heeft, zal lang niet altijd recht op bijstand ontstaan. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het eigen levensonderhoud kan aan de bijstand de voorwaarde worden verbonden dat het slachtoffer de dader aanspreekt op de door hem veroorzaakte schade. Bijstand komt dan eerst dan aan de orde als het slachtoffer de schade (nog) niet kan verhalen en hij voorts niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. In deze gevallen zal de bijstandsuitkering vaak het karakter hebben van een voorschot.

Financiën

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe hoog de kosten van re-integratie voor werkgevers en voor het UWV waren in de periode 2001–2006. Verder vragen deze leden of bekend is hoe groot van de door werkgevers betaalde kosten het aandeel is geweest dat door de werkgever zelf is betaald en hoe groot het deel dat is betaald uit een door de werkgever afgesloten bedrijfsverzekering.

De uitgaven van het UWV voor re-integratie in het kader van de arbeidsongeschiktheidswetten bedroegen in de periode 2001–2006 als volgt:

2001: € 571 miljoen

2002: € 613 miljoen

2003: € 575 miljoen

2004: € 493 miljoen

2005: € 393 miljoen

2006: € 308 miljoen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat niet alle bovenstaande kosten verhaalbaar zijn door het UWV. Dat is alleen mogelijk indien en voor zover een derde aansprakelijk is voor de gebeurtenis die tot arbeidsongeschiktheid heeft geleid. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2007/08, 31 087, nr. 6, blz. 2–3) is een overzicht gegeven van de re-integratiekosten die door het UWV zijn verhaald in de periode van 2004 tot en met augustus 2007.

Navraag bij diverse betrokken instanties heeft geleerd dat er geen cijfers bekend zijn over de bedragen die werkgevers jaarlijks aan re-integratie uitgeven. Deze cijfers worden namelijk niet centraal geregistreerd. Wel heeft Boaborea, een brancheorganisatie voor dienstverleners op het terrein van werk, loopbaan en vitaliteit, desgevraagd een overzicht verstrekt van het aantal re-integratieactiviteiten dat door 100 van haar leden zijn verricht voor private opdrachtgevers. In de jaren 2004 tot en met 2006 hebben zij in opdracht van werkgevers en verzekeraars 65 000

trajecten verzorgd voor werknemers, waarvan 43 000 met succes zijn afgerond. Daarnaast blijkt uit de ArbodienstenMonitor 2007 (een onderzoek onder 1600 werkgevers) van het Adviesbureau MarketConcern dat sinds de invoering van de maatwerkregeling voor arbodienstverlening per 1 juli 2005, waarbij het verplicht inhuren van een arbodienst werd opgeheven, de omzet in deze sector is teruggelopen van ongeveer € 1 miljard naar € 781 miljoen. Dit omvat zowel preventie als verzuimbegeleiding.

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