

Vergaderjaar 2010–2011

32 421

Wijziging van verschillende wetten in verband met harmonisatie en vereenvoudiging van deze wetten ten behoeve van de uitvoering van die wetten door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving)

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 2010

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over bovengenoemd wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de memorie van antwoord hebben de leden van de PvdA-fractie, mede namens de fracties van de SP, GroenLinks en Yildirim, nog enkele vragen gesteld. Deze vragen zullen hierna achtereenvolgens worden beantwoord.

Samenloop ZW- met arbeidsongeschiktheidsuitkering

De eerste vragen hebben betrekking op het voorstel met betrekking tot de samenloop tussen ziekengeld en een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de rechtsbasis is van de regeling dat de werkgever kan verzoeken om gedurende maximaal 52 weken ziekengeld te verstrekken tot maximaal het loon dat hij aan de zieke werknemer moet betalen, of dit hogere ziekengeld gemaximeerd is tot het maximumdagloon en of zo'n verzoek altijd wordt gehonoreerd.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de no risk polis is geregeld in art. 29b ZW. Op grond van het vijfde lid van dat artikel bedraagt het ziekengeld voor verzekerden die onder de doelgroep van de no risk polis vallen, zoals werknemers met recht op een WIA-uitkering, 70% van het dagloon. De werkgever kan echter op grond van het zesde lid verzoeken om de het ziekengeld gedurende 52 weken te verhogen tot het dagloon, met dien verstande dat het ziekengeld niet hoger kan zijn dan het loon dat de werkgever verschuldigd is. De ratio daarvan is dat de werkgever het ziekengeld in mindering kan brengen op het loon dat hij bij ziekte dient door te betalen (art. 7:629, vijfde lid, BW). Op deze manier worden werkgevers gestimuleerd om personen met arbeidsbeperkingen in dienst te nemen of te houden. Het ziekengeld dat op grond van art. 29b ZW, zesde lid, wordt verstrekt is ten hoogste gelijk aan het dagloon. Met andere woorden, zij is niet hoger dan het maximumdagloon. Tot slot

wordt opgemerkt dat het verzoek van de werkgever altijd wordt gehonoreerd, want het UWV heeft geen bevoegdheid om dat te weigeren.

Arbeidsongeschiktheid bij aanvang verzekering

Voorts zijn enkele vragen gesteld over het voorstel met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid bij aanvang van de ZW-verzekering. In de eerste plaats vragen de leden van de PvdA-fractie of een werkloos geraakte werknemer ziekwetgerechtigd is als, en zolang, hij als gevolg van ziekte of gebrek niet in staat is met passende arbeid méér te verdienen dan 50% van het laatstverdiende loon.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat van belang is of de werknemer wel of niet ziek is op het moment dat hij werkloos raakt. Een «niet-zieke» werknemer die werkloos raakt, is verzekerd voor de ZW als hij recht heeft op een WW-uitkering (zie art. 7 ZW). Als de betreffende werknemer daarop geen recht heeft, is hij niet verzekerd voor de ZW, althans niet vanwege die werkloosheid. In het eerste geval, dat wil zeggen dat de betrokkene recht heeft op een WW-uitkering, heeft hij recht op ziekingeld indien hij later vanwege ziekte of gebrek zijn arbeid niet kan verrichten. Onder «zijn arbeid» wordt in dit geval verstaan de arbeid die de betrokkene verrichtte voordat hij werkloos raakte. Daarbij wordt niet de eis gesteld dat de betrokkene met passende arbeid niet meer kan verdienen dan een bepaald bedrag.

Een zieke werknemer (in de zin van het BW) die werkloos raakt, ontvangt ziekingeld vanaf de eerste dag na het einde van de dienstbetrekking (art. 29, tweede lid, onderdeel c ZW). Ook in dit geval wordt daarbij niet de eis gesteld dat de betrokkene met passende arbeid niet meer kan verdienen dan een bepaald bedrag. Volledigheidshalve wordt nog het volgende opgemerkt. In de periode direct voorafgaand aan het einde van de dienstbetrekking, te weten vanaf de eerste dag van arbeidongeschiktheid tot en met de laatste dag van de dienstbetrekking, had de werknemer weliswaar recht op ziekingeld, maar dat is niet tot uitbetaling gekomen omdat hij recht had op loondoorbetaling (art. 29, eerste lid, onderdeel a ZW). Hierbij is verondersteld dat de werknemer niet onder de doelgroep van no risk polis valt.

In de tweede plaats vragen de leden van de PvdA-fractie of het UWV, na aanvaarding van het wetsvoorstel, geen mogelijkheden meer heeft om ziekingeld te weigeren in de volgende twee casusposities:

- a) de werknemer met zodanige beperkingen wordt ontslagen, omdat in de proeftijd aan het licht komt dat het werk waarvoor hij is aangenomen zijn krachten te boven gaat, terwijl dit «te boven gaan» het gevolg is van een bij hem al geruime tijd bestaande medische beperking.
- b) werknemer zit in de laatste weken van het arbeidscontract voor bepaalde tijd ziek thuis als gevolg van een arbeidsbeperking die hij bij de aanstellingskeuring heeft verzwegen.

In beide casusposities kan het UWV, na aanvaarding van het wetsvoorstel, het ziekingeld niet weigeren, althans niet omdat de werknemer arbeidsongeschikt was bij aanvang van de verzekering. Daarbij wordt opgemerkt dat het UWV ook nu het ziekingeld niet zonder meer kan weigeren. Wat de eerste casus betreft. Hierbij is van belang of de werknemer direct voorafgaand aan de in de casus genoemde dienstbetrekking wel of niet verzekerd was voor de ZW. In het eerste geval, wat zich bijvoorbeeld voordoet bij het wisselen van baan, moet het UWV in de huidige situatie vaststellen of de betrokkene vanwege zijn beperkingen ongeschikt was om die eerdere functie uit te oefenen. Art. 44 ZW ziet namelijk op arbeidsongeschiktheid bij aanvang van de verzekering, en niet op

arbeidsongeschiktheid bij aanvang van een dienstbetrekking. Met andere woorden, het ziekgeld kan in dit geval niet worden geweigerd omdat de betrokkene arbeidsongeschikt was voor de in de casus genoemde (de laatst verrichte) functie. In het tweede geval, wat zich bijvoorbeeld voordoet bij een eerste baan of na een werkloze periode tussen twee dienstbetrekkingen, moet het UWV vaststellen of de betrokkene vanwege zijn beperkingen ongeschikt was de in de casus genoemde (de laatst verrichte) functie uit te oefenen. Als het UWV dus in de huidige situatie vaststelt dat dat het geval is, kan het besluiten om het ziekgeld geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend te weigeren.

Over de tweede casus wordt in de eerste plaats opgemerkt dat die weinig reëel lijkt. Op grond van de Wet medische keuringen zijn aanstellingskeuringen immers verboden. Op dit verbod kan enkel een uitzondering worden gemaakt als aan de vervulling van de functie bijzondere eisen van medische geschiktheid worden gesteld. Dit zullen naar alle waarschijnlijkheid geen functies zijn die voor bepaalde tijd worden aangegaan. Mocht dat al het geval zijn, dan zal die bepaalde tijd (veel) langer zijn dan drie maanden. Dat laatste is van belang omdat het huidige beleid van het UWV is dat het ziekgeld niet wordt geweigerd als iemand langer dan drie maanden heeft gewerkt. Dat laatste lijkt in de casus het geval te zijn, want er wordt verondersteld dat de betrokkene in de laatste weken van de tijdelijke dienstbetrekking (die, als gezegd, aanmerkelijk langer zal duren dan drie maanden) ziek wordt. Het UWV kan in deze casus het ziekgeld dan ook niet weigeren. In de tweede plaats wordt opgemerkt dat het UWV, als er al een aanstellingskeuring is verricht en als het al kan weigeren ziekgeld toe te kennen, die weigering niet zal baseren op het feit dat de betrokkene bij die keuring heeft verzwegen dat hij bepaalde arbeidsbeperkingen heeft. Immers, het UWV kan alleen maar weigeren ziekgeld toe te kennen als de betrokkene bij aanvang van de verzekering arbeidsongeschikt was.

Afrondend wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel wel gevolgen kan hebben voor de eerste casus, maar niet voor de tweede casus.

Naar aanleiding van die tweede casus vragen de leden van de PvdA-fractie of het ontbreken van de mogelijkheid om het ziekgeld te weigeren, geen ongelijke behandeling oplevert met BW-werknemers, voor wie de werkgever de mogelijkheid heeft om loondoorbetaling te weigeren.

Het is juist dat de werkgever mag weigeren het loon door te betalen als een werknemer valse informatie heeft verstrekt bij die keuring waardoor de toetsing aan de voor de functie opgestelde belastbaarheidseisen niet juist kan worden uitgevoerd (art. 7:629, derde lid, onderdeel a BW). Evenzo is het juist dat het UWV niet over de mogelijkheid beschikt om op die grond het ziekgeld te weigeren. Dat is echter geen gevolg van het wetsvoorstel, maar is al de bestaande situatie. Bovendien levert dit geen ongelijke behandeling op tussen enerzijds werknemers die bij ziekte recht hebben op loondoorbetaling («BW-werknemers») en anderzijds werknemers die bij ziekte recht hebben op (uitbetaling van) ziekgeld («ZW-werknemers»). Het loon kan weliswaar worden geweigerd als bij een aanstellingskeuring valse informatie is verstrekt, maar – als gezegd – aanstellingskeuringen zijn slechts bij uitzondering toegestaan. Slechts als in een dergelijk uitzonderingsgeval ook nog valse informatie is verstrekt, kan een werkgever dus op grond van voornoemde reden weigeren het loon door te betalen. Omdat de werkgever in het overgrote merendeel van de gevallen niet kan weigeren het loon door te betalen, kan niet worden gesproken van ongelijke behandeling tussen «BW-werknemers» en «ZW-werknemers».

Er is geen aanleiding om het UWV dezelfde bevoegdheid als werkgevers te geven. Het is namelijk zeer onwaarschijnlijk dat voor functies die tot een verzekeringsplicht voor de ZW leiden maar niet tot een recht op loondoorbetaling bij ziekte («ZW-banen»), aanstellingskeuringen mogen worden uitgevoerd. Het gaat hier voornamelijk om uitzendkrachten, thuiswerkers, musici, kleine aannemers van werk, handelsreizigers en dergelijke meer. Nu voor deze banen toch geen aanstellingskeuringen mogen worden verricht, heeft het geen zin het UWV de bevoegdheid te geven om ziekgeld te weigeren als bij die keuring onjuiste informatie is verstrekt of informatie is verzwegen. Daar komt bij dat, als een dergelijke bevoegdheid zou worden gegeven aan het UWV, het de uitvoering van de ZW zwaar belast. Het UWV zal immers bij iedere aanvraag, moeten nagaan of er een aanstellingskeuring is uitgevoerd. Daarvoor zal de (laatste) werkgever van de aanvrager moeten worden geraadpleegd. Als het antwoord bevestigend luidt, moet het UWV vervolgens (medische) informatie opvragen bij de keuringsarts. Daarna moet het UWV vaststellen of de betrokkene bij die keuring informatie heeft verzwegen of onjuiste informatie heeft verstrekt. Tot slot moet het UWV vaststellen of de keuringsarts daardoor niet heeft kunnen vaststellen dat de betrokkene medisch ongeschikt was voor de betreffende functie. Het zal duidelijk zijn dat dit geen sinecure is.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie of een lichte brandend-huisclausule – alleen toepassen in gevallen van klaarblijkelijk oneigenlijk gebruik – waarvan de uitvoeringskosten vanwege het kennelijke karakter bescheiden zullen zijn, niet de voorkeur verdient.

In reactie daarop wordt opgemerkt dat de uitvoeringskosten van de huidige regeling niet lager worden door de bevoegdheid voor het UWV om het ziekgeld te weigeren, te clausuleren, bijvoorbeeld tot klaarblijkelijk oneigenlijk gebruik. De eerste casus kan hiervoor als illustratie dienen. In de huidige situatie kan ontslag tijdens de proeftijd, omdat de werknemer medisch ongeschikt is voor de functie, ertoe leiden dat het UWV na zal gaan of het ziekgeld kan worden geweigerd. Dat verandert niet bij een geclausuleerde bevoegdheid. Op grond van het enkele gegeven dat de werknemer is ontslagen vanwege medische ongeschiktheid, ervan uitgaande dat de werkgever dat als reden heeft vermeld (wat vaak niet het geval zal zijn want de werkgever hoeft geen reden voor het ontslag te geven), kan het UWV het ziekgeld in ieder geval niet weigeren, noch nu, noch bij een geclausuleerde bevoegdheid. Het UWV moet immers zelfstandig onderzoeken en vaststellen of de werknemer medisch ongeschikt was voor de betreffende functie, en mag zijn beslissing daarom niet baseren op de beoordeling van (de bedrijfsarts van) de werkgever. Deze beoordeling is dan ook de volgende stap die in de huidige situatie door het UWV wordt gezet. Daarvoor vindt een medische keuring door de verzekeringsarts plaats. Deze keuring dient ook te worden uitgevoerd bij een geclausuleerde bevoegdheid. Immers, als er geen sprake is geweest van arbeidsongeschiktheid voor de betreffende functie, dan is aan een essentiële voorwaarde voor (kennelijk) oneigenlijk gebruik niet voldaan (het huis stond niet in brand). Als op grond van die keuring wordt geoordeeld dat de betrokkene arbeidsongeschikt was bij aanvang van de verzekering, kan het UWV in de huidige situatie het ziekgeld weigeren. Bij een geclausuleerde bevoegdheid kan het UWV dat nog niet doen, want het moet eerst vaststellen of de betrokkene wist of behoorde te weten dat hij arbeidsongeschikt was voor die functie (kenbaarheidsvereiste). Dat zal niet altijd eenvoudig zijn. Zo kan dat niet worden vastgesteld op basis van de gegevens in de eerste casus. Al met al kan worden geconcludeerd dat een geclausuleerde bevoegdheid de uitvoering van de regeling omtrent risicoselectie niet eenvoudiger maakt. Dat is dan ook de reden dat niet voor deze optie, die bij de voorbereiding

van het wetsvoorstel overigens wel is overwogen, is gekozen. Immers, de uitkeringslasten zullen erdoor toenemen, terwijl de uitvoeringskosten niet dalen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp