

Vergaderjaar 2000–2001

27 873

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 september 2000 en het nader rapport d.d. 13 juli 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2000, no. 00.004371, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Ziektewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van eigenrisicodragen door de werkgever (Wet eigenrisicodragen Ziektewet).

Met de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (WULBZ) werden de werkgevers verplicht om aan hun werknemers loon door te betalen gedurende de eerste 52 weken van hun ziekte. Het recht op een uitkering krachtens de Ziektewet (ZW) werd met de WULBZ beperkt tot bepaalde groepen personen waarvoor geen loondoorbetalingsplicht bestaat (het vangnet ZW). Met het wetsvoorstel wordt aan werkgevers de mogelijkheid geboden om het eigen ZW-risico te dragen voor de ZW-uitkeringen aan personen die op grond van een andere arbeidsverhouding dan een arbeids-overeenkomst verzekerd zijn, aan werknemers van wie de arbeidsovereenkomst tijdens het ZW-jaar is geëindigd en voor de ZW-uitkeringen op grond van nawerkingsbepalingen. Voor deze eigenrisicodragende werkgever wordt de premie aan het wachtgeldfonds – waaruit de ZW-uitkeringen worden vergoed – verlaagd.

Het bieden van de mogelijkheid om het eigen risico te dragen van een deel van de ZW-aanspraken past in het beleid om te komen tot een scherpere toerekening van kosten aan alle bij de uitvoering van de sociale verzekering betrokken partijen. Deze toerekening moet ertoe leiden dat het belang van de werkgevers bij een goede preventie en verzuimbegeleiding wordt vergroot en dat wordt gestimuleerd dat werkgevers een effectief en doelmatig reïntegratiebeleid voeren. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de effectiviteit van het voorstel en over de rol van de werkgever bij de uitvoering van de ZW. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2000, no. 00.004371 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 september 2000, no. W12.00.0302/IV bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen met betrekking tot de opportuniteit en effectiviteit van het voorstel en de rol van de werkgever bij de uitvoering van de Ziekwet (ZW). Hierop wordt hierna nader ingegaan.

1. Opportuniteit en effectiviteit

De bijzondere samenstelling van de groep personen die een ZW-uitkering ontvangen waarvoor de werkgever het eigen risico kan gaan dragen roept vragen op over de effecten van het wetsvoorstel. Waar het wetsvoorstel spreekt over «werkgever» wordt niet bedoeld op de werkgever in de zin van het Burgerlijk Wet-boek, maar op de natuurlijke of rechtspersoon die eigenrisicodragers is of kan worden.¹

a. Op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel a, zijn verzekerd degenen wier arbeidsverhouding voor de ZW gelijk wordt gesteld met een dienstbetrekking. Het betreft hier onder meer artiesten, musici, professionele sporters, provisie werkers, thuiswerkers en stagiairs. Het komt de Raad voor dat dit verzekerden zijn die frequent van werkgever kunnen wisselen. De mogelijkheden voor verzuimbegeleiding zijn dan voor de werkgever minimaal, terwijl het voorbereiden van de besluiten in het kader van de uitvoering van de ZW juist door het afwisselende arbeidsverleden zeer complex kan zijn. Te denken valt hierbij onder meer aan het vaststellen van ziekteverleden van de voorafgaande periode in verband met het vaststellen van de datum waarop het recht op ziekgeld wordt beëindigd. Werkgevers die overwegend gebruikmaken van de genoemde categorieën werknemers zullen naar verwachting weinig geneigd zijn om te kiezen voor het eigenrisicodragerschap.

De uitkeringen op grond van de ZW waarvoor de werkgevers volgens het voorstel het eigen risico kunnen gaan dragen komen nu ten laste van sectorale wachtgeldfondsen. Per sector wordt jaarlijks een wachtgeldpremie vastgesteld, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de ZW-uitkeringen in de desbetreffende sector. Circa 90% van de toegekende uitkeringen komt voor rekening van de sector uitleenbedrijven. Gelet op het geringe aandeel van de kosten voor de betaling van ZW-uitkeringen in de hoogte van de wachtgeldpremie in de meeste andere sectoren is niet goed voorstelbaar dat werkgevers in deze sectoren belang hebben bij het kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) moet niettemin zijn administratie zodanig inrichten dat elke werkgever die dit wenst, gebruik kan maken van de mogelijkheid om het eigen risico te dragen. Hieraan zijn volgens het Lisv hoge kosten verbonden. Het Lisv vraagt zich af of het bieden van de mogelijkheid van eigenrisicodragerschap niet kan worden beperkt tot enkele sectoren.² De Raad beveelt aan om in de toelichting te motiveren waarom niet is gekozen voor het bieden van de mogelijkheid van eigenrisicodragerschap aan slechts één of enkele sectoren.

b. Zoals hiervoor uiteengezet zal van eigenrisicodragen voornamelijk sprake kunnen zijn in de sector uitleenbedrijven. Voor deze sector lijkt te gelden dat de invloed op het ziekteverzuim naar verhouding gering is. De arbeidsomstandigheden worden vooral bepaald door het bedrijf dat medewerkers inleent. De mogelijkheden voor een effectief reïntegratiebeleid lijken in deze sector ook gering. De zieke werknemer heeft in de eerste plaats geen arbeidsorganisatie waarin hij geleidelijk kan terugkeren. Verder kunnen reïntegratie-inspanningen in de vorm van tijdelijke aanstellingen bij andere inleners voor het uitleenende bedrijf tot gevolg hebben dat van rechtswege een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd totstandkomt.³ De Raad adviseert om in de toelichting in het bijzonder aandacht te besteden aan de effecten die op het gebied van verbetering van preventie- en verzuimbegeleiding en reïntegratie worden verwacht in de sector uitleenbedrijven.

c. De regering verwacht dat in eerste instantie de grote bedrijven zullen kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Deze bedrijven hebben, aldus de toelichting⁴, «reeds een laag ziekteverzuim en toucheren een financieel voordeel louter en alleen door eigenrisicodragers te worden». De kleine en middelgrote bedrijven blijven over in het vangnet ZW. Deze bedrijven krijgen, aldus de toelichting, door de verhoging van de wachtgeldpremie een financiële prikkel tot verlaging van het ziekteverzuim.⁴ In de memorie van toelichting bij de WULBZ⁵ is gesteld

¹ In de artikelen 10 en 11 ZW worden zij als werkgever aangemerkt.

² Lisv-advies, punt 3.

³ Artikel 668a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5, onderdeel c.

⁵ Memorie van toelichting WULBZ, kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 3, blz. 17.

dat het Verbond van Verzekeraars ervan uitgaat dat bij bedrijven tot 50 personen de premie voor een ziekengeldverzekering voor 80% bepaald wordt door het bedrijfstakverzuim en voor 20% door het bedrijfsverzuim. Voor de bedrijven met tussen de 50 en 100 werknemers zou deze verhouding naar verwachting uitkomen op 50%/50%. Dit betekent dat bij het kiezen voor het eigenrisicodragerschap de kleine en middelgrote bedrijven van de particuliere verzekeraar een premie te verwachten hebben die in belangrijke mate bepaald wordt door de verzuimcijfers van de gehele sector. Ook als gekozen wordt voor het eigenrisicodragerschap lijkt het verband tussen (premie)kosten en het eigen ziekteverzuim van het bedrijf gering bij kleine en middelgrote bedrijven. De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid voor kleine en middelgrote bedrijven om zich te verzekeren voor de kosten van het ziekengeld tegen een premie die gebaseerd is op de eigen ziekteverzuimcijfers.

d. Voor de uitleenbedrijven geldt dat de prijs van het te leveren product voor een belangrijk deel bepaald wordt door de loonsom, waaronder hier begrepen de premielasten. In de toelichting is aangegeven dat een stijging van de wachtgeldpremie met 1,1% te verwachten is als alle werkgevers met meer dan 50 werknemers kiezen voor het eigenrisicodragerschap.¹ De Raad adviseert aan te geven welke premie-effecten zijn te verwachten in de sector uitleenbedrijven. De Raad adviseert verder om nader aan te geven waarom een stijging met 1,1%, of een ander percentage, van de loonsom acceptabel wordt geacht, mede in het licht van het hiervoor gestelde.

De Raad constateert dat het wetsvoorstel enkel betekenis lijkt te hebben voor de sector uitleenbedrijven. De grote uitleenbedrijven innen daarbij het voordeel van een laag ziekteverzuim, zonder dat sprake zal zijn van een intensivering van het verzuimbeleid. De middelgrote en kleine uitleenbedrijven worden geconfronteerd met hogere kosten. De mogelijkheden om het ziekteverzuim te beïnvloeden lijken gering. De Raad adviseert om de draagvlak-effecten specifiek te bezien voor de kleine en middelgrote uitleenbedrijven en om deze effecten vervolgens te beschouwen in relatie tot de beoogde en redelijkerwijs te verwachten effecten van de wet.

1a. De Raad van State gaat ervan uit dat van eigenrisicodragen voornamelijk sprake zal zijn in de sector uitleenbedrijven en beveelt aan om in de toelichting te motiveren waarom niet is gekozen voor het bieden van de mogelijkheid van eigenrisicodragerschap aan slechts één of enkele sectoren.

Er is niet voor gekozen om de mogelijkheid van het eigenrisicodragerschap te beperken tot de uitzendsector, nu verwacht kan worden dat ook andere ondernemingen dan uitleenbedrijven van deze mogelijkheid gebruik zullen willen maken. Ook voor andere ondernemingen – dan die in de uitzendbranche – kan het immers aantrekkelijk zijn om eigenrisicodragers te worden. Gedacht kan worden aan ondernemingen waarbinnen veel gewerkt wordt met tijdelijke en flexibele contractanten, alsook aan ondernemingen die reeds eigenrisicodragers voor de WAO zijn. Hoewel het Lisv in zijn commentaar heeft aangegeven dat er slechts in een zeer beperkt aantal andere sectoren dan de uitzendbranche interesse lijkt te bestaan voor het eigenrisicodragerschap, acht de regering het niet aangewezen om op voorhand de mogelijkheid voor het eigenrisicodragerschap te beperken tot deze branche, en daarmee deze keuze aan andere ondernemingen te onthouden. De toelichting is in vorenbedoelde zin nader gemotiveerd.

1b. De Raad van State merkt op dat voor de sector uitleenbedrijven zowel de invloed op het ziekteverzuim als de mogelijkheden tot een effectief reïntegratiebeleid naar verhouding gering lijken te zijn. De Raad adviseert om in de toelichting in het bijzonder aandacht te besteden aan de effecten die op het gebied van verbetering van preventie- en verzuimbegeleiding en reïntegratie worden verwacht in de sector uitleenbedrijven.

Voor de eigenrisicodragers zijn er verscheidene mogelijkheden om een effectief reïntegratiebeleid te voeren. Mede naar aanleiding van de overwegingen van de Raad van State zijn deze mogelijkheden in de memorie van toelichting als volgt nader toegelicht.

¹ Paragraaf 5, onderdeel a.

Door de introductie van de mogelijkheid om het risico in de ZW zelf te dragen, wordt de financiële betrokkenheid van de eigenrisicodragers vergroot. Hierdoor wordt hij gestimuleerd om een actief preventie- en verzuimbeleid te voeren. Door de reïntegratie zelf actief ter hand te nemen en vroegtijdig in te grijpen in het eerste ziektejaar, kan de eigenrisicodragers instroom in de WAO – en daarmee de Pemba-prikkel – voorkomen. De eigenrisicodragers heeft er dan ook belang bij dat de arbeidskracht weer voor arbeid voor de eigen onderneming beschikbaar is.

Het volgende zij nog opgemerkt ter zake van de overweging van de Raad van State dat de eigenrisicodragers slechts beperkte mogelijkheden heeft om de arbeidsomstandigheden en de terugkeer naar werk bij het inlenende bedrijf te beïnvloeden. Hoewel de mogelijkheden om deze factoren te beïnvloeden voor het uitlenende bedrijf enerzijds inderdaad wellicht beperkter zijn dan voor een «echte» werkgever, dient bedacht te worden dat een uitlenend bedrijf anderzijds veelal juist méér mogelijkheden – dan een «gewone» werkgever – heeft om de werknemer te reïntegreren. De uitzendsector biedt immers bij uitstek reïntegratiemogelijkheden naar (ander) werk doordat de eigenrisicodragers kan bewerkstelligen dat de werknemer via de eigen uitzendorganisatie (passend) werk gaat verrichten bij een ander inlenend bedrijf. Overigens kunnen ook arboconvenanten nog een goed instrument bieden om acties te bundelen en te faciliteren, terwijl bovendien met een intensieve verzuimbegeleiding winst valt te behalen.

1c. De Raad van State adviseert om in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid voor kleine en middelgrote bedrijven om zich te verzekeren voor de kosten van het ziekengeld tegen een premie die gebaseerd is op de eigen ziekteverzuimcijfers.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de mogelijkheid voor kleine en middelgrote bedrijven om zich te verzekeren voor de kosten van het ziekengeld tegen een premie die gebaseerd is op de eigen ziekteverzuimcijfers in de praktijk beperkt is.

De ziekteverzuimcijfers van kleine bedrijven kunnen in de praktijk grote fluctuaties vertonen. Hiermee onderscheiden zij zich van grote bedrijven, waar – door de wet van de grote aantallen – het ziekteverzuim zich stabiel zal gedragen. Grote schokken in de verzekeringspremies voor ziekteverzuim zijn niet gewenst. Verzekeraars richten zich daarom bij de premiestelling voor kleine en middelgrote bedrijven veeleer op het gemiddelde ziekteverzuim van deze bedrijven. Hierdoor zal de premiestelling een stabiel verloop krijgen.

1d. De Raad van State adviseert aan te geven welke premie-effecten zijn te verwachten in de sector uitleenbedrijven. De Raad adviseert verder om nader aan te geven waarom een stijging met 1,1%, of een ander percentage, van de loonsom acceptabel wordt geacht. Voorts adviseert de Raad om de draagvlak-effecten specifiek te bezien voor de kleine en middelgrote uitleenbedrijven en om deze effecten vervolgens te beschouwen in relatie tot de beoogde en redelijkerwijs te verwachten effecten van de wet.

Voor de meeste wachtgeldfondsen/sectoren zijn de vangnetlasten zeer gering, hooguit een paar tienden van procentpunten opslag op de WW-wachtgeldpremie. Dit geldt echter niet voor de uitleenbedrijven. De uitleenbedrijven samen zijn goed voor ca. 60% van de vangnetlasten. De berekeningen zijn dan ook op deze sector gebaseerd. De verwachte stijging van het premiepercentage in de uitleensector bedraagt 1,1%.

Waarom deze verhoging van de vangnetpremie met 1,1% acceptabel kan worden geacht, is alsnog in de memorie van toelichting aangegeven. Hierbij speelt een rol dat in het verleden sprake was van een grote verevening van de premielasten tussen bedrijven met veel en bedrijven met weinig vangnetlasten. Door het eigenrisicodragen zal deze verevening afnemen. Hierdoor wordt de prikkel voor bedrijven met hoge ziekteverzuimlasten verhoogd om het verzuim terug te dringen. De bedrijven kunnen dus door een actief ziekteverzuimbeleid invloed uitoefenen op de premiehoogte. Overigens is er ook in het verleden sprake geweest van endogene premieschommelingen. In dat licht bezien is de premiestijging van 1,1% geen grote uitschieter en is deze stijging aanvaardbaar te noemen.

2. Vormgeving van het eigen risico

De vormgeving van het eigen risico vraagt om bijzondere aandacht. Besluiten op basis van de ZW worden door het Lisv genomen, een bevoegdheid die bij wege van mandaat wordt uitgeoefend door een uitvoeringsinstelling.¹ Met het eigenrisicodragerschap komen de uitkeringslasten voor rekening van de werkgever. De werkgever bereidt de besluiten voor en de arbodienst van de werkgever is verantwoordelijk voor de medische beoordeling. Deze vormgeving heeft verschillende gevolgen.

a. De ex-werkgever beoordeelt of een verzekerde recht heeft op een ZW-uitkering. Naar de aard van hun arbeid of de aard van hun arbeidsovereenkomsten hebben degenen die een beroep doen op het vangnet-ZW vaak een complex arbeidsverleden. De ex-werkgever zal het arbeids- en ziekteverleden van de verzekerde echter moeten kennen om de uitkeringsrechten vast te stellen.

b. In de relatie tussen werkgever en werknemer is het een complicatie, signaleerd door het Lisv, dat de werkgever die de voorbereidingswerkzaamheden verricht verplichtingen moet kunnen opleggen aan de werknemer die verband houden met diens reïntegratie en bijvoorbeeld passende arbeid moeten aanvaarden. Het Lisv kan de werknemer die niet meewerkt aan zijn reïntegratie korten op de uitkering², maar er is niet uitdrukkelijk geregeld met wie de werknemer moet meewerken. Omdat er geen contractuele relatie (meer) is tussen werkgever en werknemer ontbreekt een genoegzame juridische basis voor het opleggen van zulke verplichtingen.

c. Een complicatie in de relatie tussen het Lisv en de arbodienst van de werkgever is, dat de beoordeling van medische gegevens uitsluitend geschiedt door de arbodienst. Het betekent dat het Lisv, als het formeel bevoegde orgaan, een beoordeling voor zijn rekening moet nemen die is opgemaakt door een instelling waarmee het Lisv geen rechtstreekse relatie heeft.

Het feit dat het Lisv formeel verantwoordelijk is voor de toekenning van ziekingeld terwijl de werkgever de besluiten omtrent toekenning voorbereidt, leidt ertoe dat hier een complexere situatie aan de orde is dan bij de loondoorbetaling zoals die is geregeld in de WULBZ. De Raad adviseert om in de toelichting expliciet in te gaan op de verantwoordelijkheden van alle partijen: de werknemer, de werkgever, het Lisv en de arbodienst.

2a en 2 c. De Raad van State wijst erop dat de gekozen vormgeving – waarbij het Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV)³ verantwoordelijk is voor de toekenning van het ziekingeld, terwijl de werkgever het besluit omtrent de toekenning voorbereidt – leidt tot een aantal complicaties. De Raad wijst er in dit verband op dat de ex-werkgever het arbeids- en ziekteverleden van de verzekerde moet kennen om de uitkeringsrechten vast te kunnen stellen. Voorts adviseert de Raad om expliciet in te gaan op de verantwoordelijkheden van alle partijen: de werknemer, de werkgever, het UWV en de arbodienst.

Conform het advies van de Raad van State zijn de werkzaamheden en verantwoordelijkheden als volgt verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Het eigenrisicodragerschap is zodanig vorm gegeven dat de eigenrisicodrager het besluit voorbereidt, terwijl het UWV het besluit inzake de toekenning van het ziekingeld uiteindelijk neemt en hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. De vaststelling van het recht op ziekingeld vindt dus plaats in het publieke domein. De betaling van het ziekingeld wordt verricht door de eigenrisicodrager; de eigenrisicodrager betaalt voor eigen rekening het ziekingeld op grond van de ZW. Er is geen sprake van betaling van loon op grond van het Burgerlijk Wetboek. Zowel de aanspraken als de verplichtingen van de (gewezen) werknemers van de eigenrisicodrager berusten op de ZW. De eigenrisicodrager is voorts verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers en draagt, daarbij ondersteund door een arbodienst, zorg voor de verzuimbegeleiding.

¹ Artikel 41 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997.

² Artikel 24 juncto artikel 27 van de Werkloosheidswet.

³ In het advies van de Raad van State is nog sprake van het «Lisv». In het onderhavige wetsvoorstel is echter sprake van het «UWV», aangezien de verwachting is dat de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) eerder in werking zal treden dan het onderhavige wetsvoorstel. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel reeds uitgegaan van de situatie na inwerkingtreding SUWI.

De werkzaamheden van de eigenrisicodragers betreffen de betaling van de ZW-uitkering en de werkzaamheden ter voorbereiding van primaire besluiten. Dit impliceert dat de eigenrisicodragers de gegevens vergaart die relevant zijn voor het – door het UWV te nemen – besluit. Zijn werkzaamheden liggen in het verlengde van de werkzaamheden die de werkgever – daartoe ondersteund door zijn arbodienst – verricht ten aanzien van de werknemers voor wie tijdens ziekte een loondoorbetalingsverplichting op basis van artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bestaat. Deze werkzaamheden hebben onder meer betrekking op de beoordeling van de vraag of de verzekerde al dan niet ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte (artikel 19 eerste lid ZW); voor de vraag of er recht op ziekgeld bestaat is immers van doorslaggevend belang of er sprake is van arbeidsongeschiktheid in de zin van de ZW. Evenals de werkgever, dient ook de eigenrisicodragers zich hierbij te laten ondersteunen door een arbodienst.

Om de voorbereidende werkzaamheden die verband houden met de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid naar behoren uit te kunnen voeren, zijn gegevens over het arbeids- en ziekteverleden – zoals de Raad van State suggereert – in het algemeen niet noodzakelijk. Slechts in uitzonderingssituaties kan het ziekteverleden het recht op uitkering beïnvloeden. Hierbij moet gedacht worden aan wettelijke regelingen zoals neergelegd in artikel 29b ZW¹, artikel 29 vijfde lid ZW² en artikel 44 ZW³. Indien de eigenrisicodragers c.q. zijn arbodienst aanleiding heeft om te veronderstellen dat toepassing van deze bepalingen aan de orde is, kan hij dit wel signaleren, doch de beslissingsbevoegdheid ter zake berust bij het UWV.

Voor het verrichten van de voorbereidende werkzaamheden die betrekking hebben op de beoordeling van het dagloon, heeft de eigenrisicodragers gegevens omtrent het loon van de werknemer nodig.⁴ Deze gegevens zullen in het algemeen aanwezig zijn in de eigen loonadministratie van de eigenrisicodragers. Indien deze gegevens echter niet toereikend zijn en er ook loongegevens van eerdere arbeidsverhoudingen noodzakelijk zijn, kunnen deze worden uitgevraagd bij de werknemer of bij diens vorige werkgevers. In dit verband zij er nog op gewezen dat de eigenrisicodragers deze werkzaamheden niet zelf hoeft te verrichten. Het wetsvoorstel biedt immers de mogelijkheid dat de eigenrisicodragers deze werkzaamheden altijd alsnog door het UWV kan laten verrichten. Hiervoor zullen door het UWV weliswaar kosten in rekening worden gebracht, maar aangezien het UWV in de toekomst (op grond van een nog dit jaar in te dienen wetsvoorstel) de voor de dagloonvaststelling benodigde gegevens standaard op voorraad zal hebben, kan het UWV het dagloon op een betrekkelijk eenvoudige en snelle manier vaststellen.⁵

Verplichtingen die op grond van de «Wet verbetering poortwachter»⁶ voor de werkgever zullen gelden, zullen eveneens voor de eigenrisicodragers gelden. Zo zal de eigenrisicodragers, indien er sprake is van (dreigend) langdurig ziekteverzuim, tezamen met de werknemer een reïntegratiedossier vormen van het verzuim en van de verrichtte reïntegratie-inspanningen. Voorts zal op basis van dit dossier aan het einde van het eerste ziektejaar een reïntegratieverslag samengesteld worden, waarin verantwoording wordt afgelegd over het verloop van het eerste ziektejaar en de tijdens dit jaar door werknemer en werkgever verrichtte reïntegratie-inspanningen. De tekst van het wetsvoorstel is in verband hiermee aangepast. In de Invoeringswet SUWI⁷ wordt bovendien nog geregeld dat de eigenrisicodragers verantwoordelijk is voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers.

2b. De Raad van State wijst er op dat de werkgever verplichtingen moet kunnen opleggen aan de werknemer die verband houden met diens reïntegratie en bijvoorbeeld passende arbeid moeten aanvaarden. De Raad merkt op dat een genoegzame juridische basis voor het opleggen van zulke verplichtingen ontbreekt, omdat er geen contractuele relatie (meer) is tussen werkgever en werknemer.

De verplichting van de zieke werknemer om mee te werken aan zijn reïntegratie is neergelegd in artikel 30 van de ZW. Hierin is bepaald dat als de

¹ Artikel 29b ZW voorziet erin dat de uvi ziekgeld betaalt indien de betrokkene arbeidsgehandicapt is (bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het verleden een WAO-uitkering heeft gehad) en binnen vijf jaar na het aangaan van de dienstbetrekking wegens ziekte uitvalt.

² In artikel 29 vijfde lid ZW en artikel 19 tweede lid van de WAO is geregeld dat voor het bepalen van de maximale termijn waarover ziekgeld kan worden verstrekt, respectievelijk voor het bepalen van de 52 weken wachttijd voor de WAO, perioden van arbeidsongeschiktheid worden samengeteld indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen.

³ Op grond van artikel 44 ZW kan ziekgeld geweigerd worden als de betrokkene reeds arbeidsongeschikt was bij aanvang van de verzekering (aanvang van het verrichten van de werkzaamheden).

⁴ In de Algemene dagloonregelen Ziektewet is geregeld op welke wijze het dagloon berekend dient te worden. Op grond van deze regels is van belang of de betrokkene een vast dan wel een wisselend loon genoot. Indien sprake is van een «vastloner» dient uitgegaan te worden van dit vaste loon. Voor de dagloonvaststelling van degene die geen vast loon genoot, dient uitgegaan te worden van het gemiddelde loon dat de betrokkene verdiende in de 13 weken, dan wel (in bijzondere gevallen) in de 52 weken voorafgaand aan de eerste ziektedag.

⁵ De voor de dagloonvaststelling noodzakelijke gegevens zullen op het moment van de bepaling van het recht op ziekgeld al in de administratie van het UWV aanwezig zijn. Deze gegevens zullen namelijk al bij de premieheffing worden opgevraagd en diezelfde gegevens zullen worden gebruikt voor het vaststellen van het dagloon.

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 678.

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 665.

werknemer die aanspraak maakt op ziekgeld zonder deugdelijke grond weigert passende arbeid te verrichten, het ziekgeld gesteld kan worden op het bedrag waarmee het dagloon het loon overtreft dat hij zou hebben ontvangen als de werknemer deze arbeid wél had verricht. Hoewel een contractuele relatie met de werknemer ontbreekt, is de werknemer op grond van de ZW derhalve verplicht om passende arbeid te verrichten. Het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat deze verplichting eveneens jegens de eigenrisicodrager geldt. In het wetsvoorstel is voorts een juridische basis gelegd voor een enige andere verplichtingen van de werknemer jegens de eigenrisicodrager. Overigens verdient nog opmerking dat de door de Raad van State aangehaalde bepalingen weliswaar gelden voor de uitkering op grond van de Werkloosheidswet, maar niet voor de uitkering op grond van de ZW.

3. Intrekking of verlaging van de uitkering

De intrekking of verlaging van een uitkering die voortvloeit uit een door de werkgever ingesteld bezwaar of beroep vindt niet eerder plaats dan de dag volgend op die waarop de beslissing op bezwaar is bekendgemaakt of de uitspraak is gedaan. Dit is alleen anders bij eigen schuld of toedoen van de werknemer.¹ Deze bepaling is nieuw in de ZW, omdat er nu voor het eerst een derde-belanghebbende is: de eigenrisicodrager.

a. Het voorgestelde artikel 30b is ontleend aan artikel 36b van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). In dat artikel is er echter in voorzien dat de intrekking of verlaging van de uitkering plaatsvindt zes weken na de bekendmaking van de beslissing of het doen van de uitspraak. Zoals in de artikelsgewijze toelichting wordt onderkend is deze termijn van zes weken ingevoerd als reactie op jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). In de ZW, zo wordt in de toelichting kortweg gesteld, bestaat evenwel geen aanleiding een uitlooptermijn te hanteren.

Deze stelling is ongemotiveerd en sluit niet aan bij de vaste jurisprudentie van de CRvB. De uitlooptermijn is, zo blijkt uit die jurisprudentie, vereist op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel: de betrokkene moet de gelegenheid hebben om zich in te stellen op de situatie die het gevolg is van de intrekking of verlaging van zijn uitkering.² De Raad beveelt aan dringend te motiveren waarom op dit punt niet behoeft te worden aangesloten bij artikel 36b WAO.

b. Als de werkgever weet te bewerkstelligen dat de uitkering wordt ingetrokken of verlaagd, kan hij het in het verleden uitbetaalde niet terugvorderen van de werknemer. Het wetsvoorstel regelt nu – conform de regeling voor het eigen risico in de WAO – dat de werkgever dit kan verhalen op het Lsv.³ Het is de Raad niet duidelijk of dit verhaal ook mogelijk is als de uitkering onjuist is vastgesteld doordat de werkgever zelf onjuiste gegevens heeft aangeleverd. Anders dan bij het eigen risico in de WAO verzorgt de eigenrisicodrager in de ZW immers de voorbereiding van het besluit. Hierop dient in de toelichting te worden ingegaan; zo nodig dient het wetsvoorstel te worden aangevuld.

3a. Anders dan in artikel 36b van de WAO, waarin een uitlooptermijn van 6 weken wordt gehanteerd, wordt in de memorie van toelichting gesteld dat er in de ZW geen aanleiding is om een uitlooptermijn te hanteren. De Raad van State beveelt dringend aan te motiveren waarom op dit punt niet hoeft te worden aangesloten bij artikel 36b WAO.

De Centrale Raad van Beroep heeft jurisprudentie ontwikkeld over de termijn waarop een WAO-uitkering mag worden ingetrokken of verlaagd. Deze zogeheten «aanzegjurisprudentie» is in artikel 36b van de WAO gecodificeerd. Hoewel de betrokkene niet of verminderd arbeidsongeschikt wordt geacht – omdat hij in staat wordt geacht tot het verrichten van gangbare arbeid⁴ – wordt de WAO-uitkering niet onmiddellijk ingetrokken of verlaagd, maar wordt op grond van deze jurisprudentie wegens zorgvuldigheidsredenen een uitlooptermijn gegeven. Gedurende de uitlooptermijn kan de betrokkene zich (financieel) instellen op de nieuwe situatie en zich oriënteren op andere gangbare arbeid.

¹ Voorgesteld artikel 30b ZW.

² Bijvoorbeeld CRvB 27 september 1994, RSV 1995/62.

³ Voorgesteld artikel 63a, zesde lid, ZW. Vergelijk artikel 75f, tweede lid, WAO.

⁴ Artikel 18 eerste lid van de WAO.

Zoals in het bovenstaande reeds naar voren kwam, geldt er in de ZW een ander arbeidsongeschiktheids criterium dan in de WAO¹ en gelden er bovendien andere criteria voor het recht op toekenning, intrekking en verlaging van een uitkering. Om deze reden geldt de aanzegjurisprudentie dan ook niet voor de ZW. Dit neemt echter niet weg dat ook in het kader van de ZW wegens zorgvuldigheidsredenen een ZW-uitkering kan worden verstrekt aan een verzekerde die niet meer arbeidsongeschikt wordt geacht. Deze situatie doet zich voor als de betrokkene beroep heeft aangetekend tegen een beslissing waarbij hij per een bepaalde datum arbeidsongeschikt wordt geacht, en in de beroepsprocedure blijkt dat hij pas op een latere datum arbeidsongeschikt was. Wanneer de hersteldatum onjuist blijkt te zijn kan de betrokkene doorgaans pas kennis nemen van deze nieuwe hersteldatum op de datum van de uitspraak van de rechtbank (RSV 1988/193), dan wel op de datum waarop de betrokkene geraadpleegde deskundige de hersteldatum aan de betrokkene heeft medegedeeld (RSV 1983/66). Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel heeft de betrokkene tot die betreffende datum recht op een ZW-uitkering. De (artikelsgewijze) toelichting is in vorenbedoelde zin aangepast.

3b. Door de Raad van State is nog de vraag opgeworpen of verhaal op de werkgever mogelijk is als de uitkering onjuist is vastgesteld doordat de werkgever – die het besluit voorbereidt – zelf onjuiste gegevens heeft aangeleverd.

Vaststelling van het recht op uitkering vindt plaats door het UWV. Indien het UWV constateert dat de eigenrisicodrager de voorbereidende werkzaamheden niet voldoende, of niet juist heeft verricht, brengt het UWV zowel het toegekende ziekengeld als de kosten van de werkzaamheden in rekening bij de eigenrisicodrager.

Ook in geval het UWV het ziekengeld aan de werknemer betaalt – als de werkgever niet tot betaling overgaat – verhaalt het UWV het betaalde ziekengeld en de daarover verschuldigde werkgeverslasten op de eigenrisicodrager. De zieke werknemer die zijn uitkering (om wat voor reden dan ook) niet ontvangt kan zich dus rechtsreeks wenden tot het UWV en behoeft geen civielrechtelijke procedure tegen de eigenrisicodrager te starten.

Juridisch-technische opmerkingen

4. De werkzaamheden ter voorbereiding van de uitkeringsbesluiten omvatten mede de begeleiding van betrokkenen, zo staat in het wetsvoorstel.² Niet duidelijk is om wat voor begeleiding het gaat, en waarom de begeleiding strekt ter voorbereiding van de uitkeringsbesluiten. Het zou meer voor de hand liggen dat het gaat om verzuimbegeleiding en reïntegratie, hetgeen met het toekennen van een uitkering geen direct verband houdt. De wettekst dient te worden verduidelijkt.

4. De Raad van State merkt op dat de wettekst van het voorgestelde artikel 63a eerste lid van de ZW niet duidelijk is over de vraag om welke begeleiding het gaat, en waarom deze begeleiding strekt ter voorbereiding van de uitkeringsbesluiten. Het zou meer voor de hand liggen, aldus de Raad, dat het gaat om verzuimbegeleiding en reïntegratie, hetgeen met het toekennen van een uitkering geen direct verband houdt.

Met «begeleiding» in het voorgestelde artikel 63a ZW wordt «verzuimbegeleiding» bedoeld. Voor de begeleiding van zieke werknemers moet de eigenrisicodrager zich laten bijstaan door een arbodienst. De gekozen terminologie sluit aan op de terminologie die gehanteerd wordt in de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Aangezien voor het verrichten van een beoordeling van de arbeidsongeschiktheid (medische) deskundigheid vereist is, is de eigenrisicodrager verplicht om de deskundige bijstand van een arbodienst in te schakelen. Ter zake van de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie – die berust bij de eigenrisicodrager – zij verwezen naar hetgeen hierover in het vorenstaande reeds is vermeld. Ter verduidelijking is de tekst aangepast.

¹ Het arbeidsongeschiktheids criterium is neergelegd in artikel 19 eerste lid van de ZW, respectievelijk in artikel 18 eerste lid van de WAO.

² Voorgesteld artikel 63a, eerste lid, ZW.

5. *Voorgesteld wordt, een nieuw artikel 73a in de ZW op te nemen, waarin hoofdstuk VII, paragraaf 2, WAO van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Deze wetstechniek is in dit geval minder aangewezen. De ZW en de WAO bevatten veel bepalingen die grotendeels overeenkomen, maar er is tot nu toe steeds voor gekozen de bepalingen in elk van de twee wetten volledig uit te schrijven. Uit een oogpunt van zelfstandige leesbaarheid van de ZW verdient het aanbeveling, dat ook in dit geval te doen.*

5. In het voorgestelde artikel 73a ZW wordt hoofdstuk VII, paragraaf 2, WAO van overeenkomstige toepassing verklaard. De Raad van State merkt op dat deze wetstechniek is niet is aangewezen en dat het, uit een oogpunt van zelfstandige leesbaarheid, aanbeveling verdient om de bepaling waarnaar verwezen wordt volledig uit te schrijven.

Het wetsvoorstel is conform dit onderdeel van het advies van de Raad van State aangepast.

6. *De ZW bepaalt nu dat het Lisv nadere regels stelt «in geval van samenloop van verzekering ingevolge deze wet uit meerderen hoofde» (artikel 26a). Voorts kent de ZW een regeling voor de samenloop van ZW-uitkeringen met uitkeringen op grond van de WAO, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (artikel 32).*

Aannemelijk is dat deze samenloopregelingen zijn opgesteld om de berekening en uitbetaling van de uitkeringen zo eenvoudig mogelijk te houden. Voor de financiering maakt het immers weinig verschil welke uitkering volledig wordt uitbetaald: de financiering loopt langs verschillende fondsen, maar drukt in essentie in ongeveer gelijke mate op werkgevers en werknemers. Met de invoering van een eigen risico is die praktische keuze niet langer vanzelfsprekend: de bedoeling is immers dat de eigenrisicodrager, maar ook de werkgever die niet voor het eigen risico kiest, wordt geconfronteerd met de financiële gevolgen van zijn preventie- en reïntegratiebeleid. Het verdient aanbeveling de samenloopregelingen opnieuw te bezien vanuit dit nieuwe feit.

6. De Raad merkt op dat het aanbeveling verdient om de regelingen in de ZW voor de samenloop van ziekengeld met uitkeringen op grond van de WAO, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAJONG) opnieuw te bezien.

In artikel 32 van de ZW is de samenloop van ziekengeld met een uitkering krachtens de WAO, de WAZ respectievelijk de WAJONG geregeld. Kortweg komt deze regeling erop neer dat in die situaties het ziekengeld slechts wordt uitbetaald voorzover het de hoogte van de uitkering op grond van de eerder genoemde wetten overtreft. Deze regeling kan dus leiden tot een lager ziekengeld en daarmee tot geringere lasten voor de eigenrisicodrager. In deze consequentie heeft de regering geen aanleiding gezien om de samenloopregeling te herzien.

7. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad met betrekking tot het voorstel van wet zijn alle overgenomen. Dit met uitzondering van het voorstel om in artikel 63a, eerste lid, ZW verwijzen naar de verschillende wetsbepalingen waarin de besluiten waar het om gaat worden genoemd. Het gaat in dat lid immers om de voorbereiding van alle besluiten inzake uitkeringen op grond van de ZW, met uitzondering van besluiten op grond van artikel 45a en besluiten op grond van bezwaar of beroep. Voorts is afgezien van het overnemen van het voorstel om in artikel III, onderdeel C, de uitkeringen bedoeld in artikel 63a, tweede lid, tweede volzin, en artikel 63a, tweede lid, ZW op te nemen. Deze komen op grond van artikel 90, eerste lid, onderdeel c, WW immers (in eerste instantie) al ten laste van het wachtgeldfonds.

Voorts is de tekst in die zin aangepast dat ervan wordt uitgegaan dat het voorstel van de Wet arbeid en zorg¹ in werking is getreden vóór het onderhavige wetsvoorstel. Tevens is de tekst aangepast in verband met het feit dat

¹ Kamerstukken II 1999/00, 27 207.

de Aanpassingswet OOW in werking is getreden en het tijdstip van aanvang van fase 2, bedoeld in artikel 53 van de Wet Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen, inmiddels gepasseerd is. De voorgestelde wijziging van artikel 11 ZW is tenslotte vervallen omdat deze overbodig is. De eigenrisicodragers betalen de uitkering immers namens het UWV.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 september 2000, no. W12.00.0302/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de Ziektewet (ZW) consequent verwijzen naar «personen als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdelen a, b en c», òf naar de «personen bedoeld in artikel 63, eerste lid».
- In artikel 63a, eerste lid, ZW de term «primaire besluiten» vermijden en in plaats daarvan verwijzen naar de verschillende wetsbepalingen waarin de besluiten waar het om gaat worden genoemd.
- Nu artikel 75 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) model heeft gestaan voor artikel 63 ZW, nader bezien of van artikel 75 WAO niet ook het vijfde lid, onderdeel b, moet worden overgenomen.
- In artikel II de woorden «dan wel» wijzigen in: alsmede.
- In artikel III, onderdeel B (wijziging van artikel 89 van de Werkloosheidswet) opnemen:
 - de boete, bedoeld in artikel 63, negende lid, ZW,
 - de bedragen die het Lisv verhaalt op de eigenrisicodragers op grond van artikel 63b, tweede lid, ZW, of op de kredietinstelling of verzekeraar ingevolge artikel 63, eerste lid, onderdeel a.
- In artikel III, onderdeel C (wijziging van artikel 90 van de Werkloosheidswet) opnemen:
 - de uitkeringen, bedoeld in artikel 63a, tweede lid, tweede volzin, en artikel 63b, tweede lid, ZW, en
 - de kosten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 63a, derde, vierde en vijfde lid, ZW.