

**24 326**

## **Nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (technische verbeteringen in verband met de wetten TAV, TBA en TZ, alsmede enige andere wijzigingen)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 15 december 1995

Blijkens het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het voorliggende wetsvoorstel haar aanleiding gegeven tot het formuleren van een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van het CDA hebben met enigszins gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel (hierna te noemen veegwet). Zoals het intitulé van de veegwet aangeeft, bevat dit wetsvoorstel allereerst een aantal technische verbeteringen, die noodzakelijk zijn gebleken gezien de vele wijzigingen in de sociale zekerheidswetgeving gedurende de afgelopen jaren, met name in verband met de wetten terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV), terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) en terugdringing ziekteverzuim (TZ). Voor de noodzaak daartoe kunnen de leden van de CDA-fractie begrip opbrengen. Geen begrip kunnen deze leden opbrengen voor het voorstel van de regering de veegwet ook te gebruiken om in een aantal wetten inhoudelijke wijzigingen door te voeren. In dit verband noemen zij de inkoop van arbeidsbemiddeling, de introductie van het regresrecht van de werkgever en de afschaffing van het overgangsrecht kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder. De leden van de PvdA-fractie betonen zich, na kennisneming van het voorliggende wetsvoorstel, ontstemd over het feit dat in dit technisch reparatievoorstel ook enkele politiek-inhoudelijke voorstellen verscholen zitten.

Hoewel in dit wetsvoorstel op enkele punten beleidsmatige aspecten een rol spelen, zij hier benadrukt dat het zwaartepunt van het wetsvoorstel op technische verbeteringen ligt. Het wetsvoorstel bevat echter inderdaad, naast een aantal wijzigingen van technische aard, ook enige inhoudelijke wijzigingen. Deze wijzigingen zijn evenwel niet om hun inhoudelijke motivering in dit wetsvoorstel meegenomen, maar uitsluitend uit praktische overwegingen. Van het «verscholen» in de veegwet aan de orde stellen van deze belangrijke onderwerpen en van een bij de regering bestaande vrees voor een open maatschappelijke discussie over deze onderwerpen, is, dit in antwoord op een desbetreffende opmerking en vraag van deze leden, hier in het geheel geen sprake.

Met betrekking tot het regresrecht vragen de leden van de fractie van het CDA of de keuzes die in dit wetsvoorstel zijn gemaakt weer ongedaan gemaakt zouden moeten worden als de discussie over het regresrecht is afgerond. Zij wensen te vernemen op welke termijn deze nieuwe discussie tegemoet kan worden gezien. Voorts vragen deze leden of het juist is dat er alleen een netto-regres bestaat en verzoeken zij aan te geven waarom het voorstel van het RCO om een afdrachtkorting te geven voor belasting en premies werknemersverzekeringen, niet mogelijk zou zijn. Daarnaast stellen deze leden aan aantal vragen omtrent de reikwijdte van het regresrecht. Zo wensen zij te vernemen of er regres bestaat bij medische beroepsfouten, bijvoorbeeld een mislukte sterilisatie, en of regres kan worden uitgeoefend voor de kosten van vervangende arbeidskracht en buitengerechtelijke kosten. De vraag wordt gesteld of het regres ook kan worden uitgeoefend op familieleden van het slachtoffer. Tot slot vragen deze leden hoe het regres in de ons omringende landen is geregeld en wat de consequenties zijn van deze regeling voor de aansprakelijkheidsverzekeraars.

Voor wat betreft de procedure zij het volgende opgemerkt. In dit wetsvoorstel wordt een omissie in de wet TZ geredresseerd. In het onderhavige wetsvoorstel wordt een regresrecht geschapen voor de werkgever, die betalingen doet in verband met ziekte van een werknemer voor het veroorzaken waarvan een derde aansprakelijk is. Het gaat hier om doorbetaling van loon tijdens ziekte en voor de overeengekomen aanvullingen op ziekengeld- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De werkgever krijgt hier hetzelfde regresrecht als de bedrijfsvereniging reeds sinds jaar en dag heeft. De regering is van mening, dat in die zin de introductie van een regresrecht van de werkgever in dit wetsvoorstel thuishoort. Inhoudelijke wijzigingen worden hier niet aangebracht. Op basis van de huidige jurisprudentie impliceert dit dat de werkgever een netto-regresrecht heeft. Op zich kan men zich de vraag stellen of dit juist is. Gezien het karakter van dit wetsvoorstel kan de zogenoemde netto/brutoproblematiek hier echter niet worden behandeld, aangezien het hier vragen betreft die over de volle breedte van het regresrecht beantwoord zullen moeten worden. Het kabinet is voornemens een nader rapport uit te brengen naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij het (niet ingediende) wetsvoorstel uitbreiding regresrecht. Aan de hand van dit stuk, dat in de loop van 1996 ook aan de beide kamers der Staten-Generaal zal worden toegezonden, zullen de beleidsvoornemens met betrekking tot het regresrecht meer ten principale aan de orde komen. Het zal daarbij hoofdzakelijk gaan om de vraag in hoeverre een verdere uitbreiding van het regresrecht gewenst is. Het ligt niet in de bedoeling van het kabinet dat op dit punt de weg terug wordt ingeslagen. Het regresrecht voor de werkgever zoals dit hier wordt voorgesteld is wel degelijk blijvend bedoeld.

Eén en ander impliceert voorts dat voorstel van het RCO, dat een inhoudelijke wijziging van het regresrecht inhoudt, in ieder geval thans niet aan de orde kan komen. Overigens voelt het kabinet niets voor het voorstel van het RCO, omdat dit impliceert dat geen premies en belasting geheven zou moeten worden op een sociale verzekeringsuitkering, indien die in de vorm van een schadevergoeding wordt verstrekt. Nog afgezien van de twijfelachtigheid van een dergelijke constructie, is het beleidsmatig en financieel ongewenst als de overheid de lasten zou moeten dragen van de onrechtmatige daden van burgers.

Op de afzonderlijke vragen van de fractie van het CDA zij vooraf het volgende opgemerkt. De kern van het regresrecht is dat (in casu) de werkgever in de plaats treedt van het slachtoffer, voor dat deel van de schade, dat voor rekening van de werkgever is gekomen. Men dient zich

te realiseren dat het regresrecht een afgeleid recht is. Dat betekent dat voor uitoefening daarvan vereist is dat het slachtoffer recht heeft op schadevergoeding jegens de dader. Meent de werkgever naast de loondoorbetalingsverplichting ook overigens schade te hebben geleden, dan zal hij die zelfstandig moeten vorderen op basis van het reguliere schadevergoedingsrecht.

Het bovenstaande betekent dat het regresrecht ook kan worden uitgeoefend indien een werknemer ziek of arbeidsongeschikt wordt ten gevolge van een medische beroepsfout, en de betrokken arts of instelling civielrechtelijk aansprakelijk is jegens de werknemer. Het voorbeeld van de mislukte sterilisatie geeft aan tot welke rechtsvragen sommige casusposities aanleiding kunnen geven. Gesteld kan worden dat als de geboorte van een kind door de burgerlijke rechter als een schadepost gekwalificeerd zou worden, de werknemer in principe recht op schadevergoeding heeft. Overigens heeft de werkgever in deze situatie geen financieel nadeel (en dus ook geen regres) aangezien ingevolge het wetsvoorstel Wulbz de lasten van zwangerschap en bevalling voor rekening van de vangnetvoorziening komen. Wel zou er eventueel een claim bij de bedrijfsvereniging kunnen bestaan. Een dergelijke situatie kan overigens thans ook reeds voorkomen. Het is niet bekend of hierover ooit procedures gevoerd zijn. Voorzover een familielid schadelijkt is, bestaat in principe ook recht op regres.

Kosten van vervangende arbeidskracht en buitengerechtelijke kosten vallen niet onder het regresrecht van de werkgever. Het betreft hier immers geen schadeposten waar de werknemer zelf aanspraak op zou kunnen maken. Dergelijke kosten dient de werkgever zelf te claimen.

Van de ons omringende landen kennen Frankrijk, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland een regresrecht bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Zweden en Denemarken kennen geen regresrecht. Gezien de zeer verschillende sociale verzekeringsstelsels is het niet goed mogelijk het functioneren van het regresrecht in die diverse landen te vergelijken. Niet alleen het karakter van de regelingen op basis waarvan regres genomen kan worden, ook de daarbij betrokken partijen, als werkgever en verzekeraars, verschillen sterk per land. Voor het opstellen van een Nederlandse regeling biedt een vergelijking met het buitenland dan ook weinig houvast.

Met betrekking tot de positie van verzekeraars kan tot slot worden opgemerkt dat deze – ten opzichte van de situatie zoals die bestond vóór de wet TZ – niet verandert, aangezien het regresrecht in de Ziektewet reeds bestond. Alleen de wederpartij (de werkgever in plaats van de bedrijfsvereniging) verandert.

De leden van de fractie van de PvdA zijn erkentelijk voor het feit dat enkele vanuit de Eerste Kamer geopperde reparaties van de wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie (de wet «Amber») zo snel in de veegwet zijn aangebracht. In dit verband komen deze leden nog terug op een onderdeel van de wet Amber, te weten artikel 61 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Zij vragen om een uitgebreidere toelichting op mijn uitspraak tijdens de plenaire behandeling van de veegwet in de Tweede Kamer, dat, alles afwegende, er geen verschil aanwezig was in intentie en pretentie met betrekking tot de reikwijdte van dat artikel.

Over de intentie van de garantieregeling kan gezien het persbericht over Amber naar mijn mening geen verschil van mening bestaan. In het persbericht is duidelijk aangegeven dat de regeling bedoeld is voor een beperkte groep uitkeringsgerechtigden, namelijk de oudere arbeidsonge-

schikten, die door werkhervatting geconfronteerd worden met een verlaging of intrekking van hun arbeidsongeschiktheidsuitkering. De garantie heeft betrekking op het dagloon dat aan de ingetrokken of verlaagde uitkering ten grondslag lag. In het persbericht is niet de indruk gewekt dat de garantieregeling ook voor personen zou gaan gelden die niet arbeidsongeschikt zijn, of dat de garantie op meer dan het dagloon betrekking zou hebben. De regeling is derhalve niet «pretentieuzer» gepresenteerd dan hij feitelijk is.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie nog, of kan worden aangegeven op welke termijn het kabinet invulling denkt te kunnen geven aan artikel 40, vierde lid, van de WAO. In antwoord hierop kan ik meedelen, dat het, gezien de complexiteit van deze materie, waaraan in de komende maanden verder gewerkt zal worden, niet goed mogelijk is daarvoor een termijn aan te geven.

Op het punt van de kinderbijslag tonen zowel de leden van de fractie van de PvdA als de leden van de fractie van het CDA zich onttstemd over het feit dat in dit technische wetsvoorstel ook enige inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht.

Het kabinet meent dat dit, voor zover het de afschaffing van kinderbijslagrechten voor 18-plussers betreft, gerechtvaardigd is. Over deze maatregel, die oorspronkelijk deel uitmaakte van het eerste wetsvoorstel Prestatiebeurs, is immers inhoudelijk reeds het debat met het parlement gevoerd. Met name de kritiek vanuit de Eerste Kamer over de manier waarop de afschaffing voor bestaande rechthebbenden was vormgegeven, heeft het kabinet doen besluiten om in het thans voorliggende wetsvoorstel uit te gaan van volledige eerbiedigende werking. Daarmee is naar de mening van het kabinet het belangrijkste obstakel voor parlementaire goedkeuring weggenomen. In dat licht bezien acht het kabinet het gerechtvaardigd om het voorstel in de huidige vorm in dit wetsvoorstel op te nemen.

De leden van de CDA-fractie betreuren de afschaffing van het kinderbijslagrecht voor kinderen van 18 jaar en ouder. De fractie vraagt de regering welke opleidingen en studies getroffen worden. Het gaat echter om een grote diversiteit aan opleidingen die nauwelijks te rubriceren valt. Enkele voorbeelden daaruit zijn, naast de diverse centra voor vakopleidingen en instellingen in het kader van het leerlingwezen,

- Akademie voor lichte muziek
- Bernel Bureau voor Opleiding en Carrièreplanning
- Beroepsopleiding Autorij-instructeur
- Computerij Opleidingen
- En route, Stichting voor Aktieve Tochten
- KLM-Luchtvaartschool
- Number One Opleidingsinstituut
- Mode college Judith Peereboom
- Oriënt Express Stichting
- Stichting Ambitie
- Student Travel Schools
- Vlietschool Twello
- Youth for Understanding Benelux<sup>1</sup>.

De leden van de PvdA-fractie zijn content met de volledig eerbiedigende werking van de overgangsregeling die is getroffen bij de afschaffing van het kinderbijslagrecht voor 18-plussers. Zij kunnen op zich instemmen met de stelling dat het onwenselijk is om twee systemen van studeren met behulp van een financiële tegemoetkoming van overheidswege naast elkaar te laten bestaan. Zij constateren echter dat ook in de toekomstige

---

<sup>1</sup> Bovenstaande voorbeelden zijn ontleend aan een opgave van Districtskantoor Rotterdam van de Sociale Verzekeringsbank.

situatie twee systemen naast elkaar zullen blijven bestaan, zij het dat het AKW-systeem is vervangen door een fiscale aftrekpost.

Ik kan die visie echter niet delen. Op dit moment bestaan twee systemen voor overheidstegemoetkomingen in verband met het volgen van een opleiding, te weten de studiefinanciering en de kinderbijslag voor 18-plussers. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid van een fiscale forfaitaire aftrek voor ouders die een kind onderhouden dat geen aanspraak kan maken op een andere overheidstegemoetkoming, hetzij vanwege studeren, hetzij vanwege werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. De fiscale aftrek kan dan ook niet worden gezien als een systeem van overheidstegemoetkomingen in verband met studeren maar moet als vangnet worden beschouwd voor de ouders van die kinderen die nergens anders aanspraak op kunnen maken. Met het afschaffen van de kinderbijslag voor 18-plussers bestaat er naar de mening van het kabinet dan ook nog slechts één systeem voor financiële tegemoetkomingen van overheidswege voor het volgen van een opleiding, te weten de studiefinanciering.

De leden van de PvdA-fractie stellen vervolgens een casus aan de orde van een leerlinge aan een instelling voor volwassenenonderwijs aan wie door de Sociale Verzekeringsbank geen kinderbijslag wordt toegekend, omdat zij niet de vereiste 213 klokuren onderwijs per kwartaal overdag volgt. De leden vragen welke wettelijke basis deze wijziging van studienorm in de AKW heeft en of deze aanscherping van studienorm aan het parlement is voorgelegd.

Het kabinet kan in antwoord hierop melden, dat de wijziging van het betreffende artikel in de AKW was opgenomen in het wetsvoorstel «Student op eigen benen» (Stoeb), tot wet verheven 29 september 1994, Stb. 742 en in werking getreden per 1 oktober jl. Deze wijziging is in de vorm van een wetsvoorstel dan ook aan het parlement voorgelegd. De ratio voor deze wijziging is, dat het kabinet van oordeel is, dat een vergoeding van overheidswege aan een studerende alleen redelijk is, als de studerende volledig onderwijs volgt. De studienorm in de AKW die tot 1 oktober 1995 voor studerenden van 18 jaar en ouder gold, kon naar de mening van het kabinet niet worden gelijkgesteld met volledig onderwijs. Uren van zelfstudie of huiswerk (die bij de nieuwe studienorm niet kunnen worden meegeteld) kunnen bovendien niet of nauwelijks worden gecontroleerd. Om die reden is de oude studienorm vervangen door de zogenaamde klokurenbepaling. De klokurenbepaling is afgeleid van de ook voor de studiefinanciering in de Wet Stoeb opgenomen norm en de in het wetsvoorstel Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) (Kamerstukken 1993/1994, 23 699) voorgestelde studienorm voor studerenden in het voortgezet onderwijs.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gevraagd waarom in het kader van de JWG het grotendeels- (19 uur per week-) criterium wel wordt gehandhaafd en waarom in de Anw is gekozen voor de klokurenbepaling. Met het handhaven van de grotendeelsbepaling in de JWG beoogt het kabinet binnen één wet (de JWG) uniforme begrippen te behouden. In de JWG wordt ook het begrip dienstbetrekking uitgedrukt in uren per week. Een klokurenbegrip zou in dit verband verwarrend werken. In het kader van de Anw is inderdaad wel het klokurenbegrip overgenomen. De reden hiervoor is de volgende. Het kabinet wenst, waar mogelijk, te voorkomen dat de Sociale Verzekeringsbank als uitvoerder van zowel AKW als Anw met twee afwijkende definities van het begrip studerend kind wordt

geconfronteerd. Er is daarnaast voor de Anw geen inhoudelijke reden waarom aansluiting bij de bepalingen in de kinderbijslag niet mogelijk of niet wenselijk zou zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
R. L. O. Linschoten