

Vergaderjaar 1998–1999

22 187

Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 mei 1999

In mijn plan van aanpak voor de kwaliteitsborging van de claim-beoordeling WAO heb ik aangegeven dat ik van mening ben dat de **poortwachtersfunctie van de uvi's voor de WAO**¹ voor verbetering vatbaar is. Ook vanuit de Kamer is in de algemene overleggen van 1 oktober 1998 en 4 maart 1999 (22 187/25 024, nr. 68 resp. 22 187, nr. 87) aangedrongen op een voortvarende aanpak hiervan. Reden hiervoor is een aantal signalen van de uitvoeringsorganen en de arbodiensten dat zowel de praktijk als regelgeving rond de opvang van langdurig zieken tijdens het ziektejaar niet naar optimaal functioneren. De huidige structuur leidt ertoe dat er tussen de betrokken instellingen, werkgevers, arbodiensten en uitvoeringsinstellingen van de sociale verzekeringen (uvi's) teveel bureaucratische rompslomp is ontstaan, die kostbaar en belastend is en de vroegtijdige reïntegratie van de betrokken werknemers eerder belemmert dan bevordert.

De problematiek

Het huidige poortwachtersmodel is een nadere uitwerking van de uitgangspunten van de wetten TZ/Arbo en WULBZ. De hoofdlijn van deze wetten was, en dat principe blijf ik onderschrijven, dat de werkgever verantwoordelijk is voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers, tenzij duidelijk wordt dat terugkeer naar de oude werkgever in eigen of aangepast werk niet meer mogelijk is. Het effect van deze wetten moet echter nog volledig tot uiting komen. Dat maakt het des te meer storend dat bureaucratische belemmeringen de te ontplooiën activiteiten op het vlak van preventie en reïntegratie in de weg staan. Ik ben dan ook van mening dat het «poortwachtersmodel» voor de WAO voor verbetering vatbaar is.

Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

- het moment van ziekmelding aan de uvi, het eerste reguliere contact-

¹ Voor werkgevers die geen eigenrisicodragers WAO zijn.

moment met de uvi, blijkt veelal te laat te zijn; na dertien weken ziekte is, als de werkgever niets kan of wil doen, in ernstiger gevallen, zoals psychisch verzuim, vanuit een oogpunt van een effectieve reïntegratie reeds teveel kostbare tijd verloren gegaan.

- het voorlopig reïntegratieplan dat de werkgever na 13 weken moet indienen, is in de praktijk weinig meer dan een ziekmelding, met een werkhervattingsprognose. Schat de arbodienst de werkhervattingsdatum verkeerd in, dan legt de uvi – achteraf – een sanctie op. Afgezien van het feit dat deze werkwijze de verhouding tussen arbodienst en uvi onnodig onder druk zet, leidt dit er ook toe dat de arbodienst veelal een zeer ruime schatting van de werkhervatting geeft (8 maanden minus 1 dag). Daardoor heeft de werkhervattingsprognose in de praktijk niet veel betekenis.
- het definitieve reïntegratieplan, dat de werkgever moet indienen als hij geen reïntegratie meer mogelijk acht, wordt vaak veel te laat ingediend, en is niet meer dan een volgende formaliteit. Het is ook veeleer een melding dat niet gereïntegreerd kan worden, dan een reïntegratieplan. In de praktijk wordt er door de uvi's weinig mee gedaan. Er heeft dus geen toets plaats of er inderdaad geen mogelijkheden meer zijn in het eigen bedrijf.
- de sancties die thans worden opgelegd, treffen uitsluitend werkgevers die formeel niet voldoen aan de verplichtingen in verband met de indiening van de reïntegratieplannen, terwijl de sanctionering van werkgevers die werkelijk nalatig zijn bij de reïntegratie van hun werknemers niet van de grond is gekomen. Bij dit laatste moet gedacht worden aan het door de uvi uit te oefenen verhaal op de werkgever van het loon dat de zieke werknemer had kunnen verdienen als zijn werkgever hem in staat had gesteld om passende arbeid te verrichten (ex artikel 46 WAO en 52j WW).

Voor werkgevers betekenen de gebreken in het poortwachtersmodel dat zij wel de lasten van de ziekte van hun werknemers moeten betalen, doch dat belemmeringen hun aandacht afleiden van de te verrichten reïntegratieinspanningen. Het uiteindelijke resultaat hiervan is dat veel reïntegratiemogelijkheden onbenut blijven. Dit heeft tot gevolg dat zieke werknemers langer verzuimen dan strikt noodzakelijk is, met als gevolg dat daardoor de instroom in de WAO hoger is dan strikt noodzakelijk.

Een alternatief poortwachtersmodel

Ik heb mij beraden op een alternatief voor het huidige poortwachtersmodel. Hoofdpijn van dit alternatief is dat de bureaucratische belemmeringen die de huidige wet- en regelgeving kennen, worden weggenomen, en worden vervangen door een zinvol contact tussen werkgever/arbodienst/werknemer en uvi. Daarnaast zal de werkgever sneller worden geattendeerd op de kosten die langdurig ziekteverzuim met zich meebrengt, hetgeen de bewustwording van de financiële prikkelwerking van de wetgeving zal versnellen. Tevens komt in het eerste ziektejaar de uvi eerder in beeld, waardoor er andere gedragsreacties zullen ontstaan bij de werkgever/arbodienst en de werknemer. Ook kan de werkgever in aanmerking komen voor een gratis door de uvi te verstrekken reïntegratieadvies.

Door dit alles krijgt de werkgever meer mogelijkheden om zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. De werkgever moet zelf (in samenspraak met zijn arbodienst) aangeven of en wanneer de terugkeer van een zieke werknemer naar het bedrijf niet langer te verwachten valt. Hij meldt dit dan aan de uvi, die vervolgens beziet of zij het met het werkgevers-

oordeel eens is. Voorzover dat het geval is, onderneemt de uvi vanaf dat moment reïntegratie-activiteiten. De huidige administratieve sancties in het eerste ziektejaar verdwijnen.

Als bij de WAO-keuring blijkt dat de werkgever zijn reïntegratieplichten heeft verzaakt, zal de mogelijkheid van verhaal van het (fictieve) loon dat de werknemer in passende arbeid had kunnen verdienen, beter kunnen worden benut. Uitgangspunt van de nieuwe regeling is dat de overdracht van de reïntegratieverantwoordelijkheid zal moeten plaatsvinden in goed overleg tussen werkgever, arbodienst, uvi én werknemer, gebaseerd op een gedeeld belang van alle partijen bij een spoedige reïntegratie. Overigens zal ik nog bezien in hoeverre dit model aangevuld kan worden met financiële prikkels die werkgevers stimuleren tot reïntegratie. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan verrekening van de aanvullende werkloosheidsuitkering van gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Dit alternatieve poortwachtersmodel is een verbetering van het huidige model en zal binnen de voorgenomen nieuwe structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) kunnen worden voortgezet. Wel zullen na invoering van SUWI de volgende onderdelen van het poortwachtersmodel aan de CWI's worden overgedragen: de beoordeling of de werkgever aan zijn reïntegratieverplichtingen heeft voldaan alsmede de beoordeling of (fictief) loon zal worden verhaald (sanctie). Beide beoordelingen zullen plaatsvinden op het moment dat de werknemer door het CWI zal worden gekeurd voor de WAO. Voorts zal er onder SUWI de volgende taak bijkomen: de uvi zal de werknemer op een zeker moment ziek moeten melden bij het CWI. Het CWI zal de WAO-keuring immers tijdig moeten verrichten. Eventuele verdere aanpassingen zullen bij de nadere uitwerking van de SUWI-plannen aan de orde komen.

Een verbeterd gegevensverkeer

Bij dit aangepaste poortwachtersmodel stel ik mij concreet het volgende voor. Ik ben voornemens de ziekmelding door de werkgever te vervroegen naar een eerder tijdstip, bijvoorbeeld uiterlijk zes weken na aanvang van de eerste ziektedag.

Verreweg het meeste kortdurend verzuim is na zes weken voorbij, en als een werknemer langer dan zes weken ziek is, dan moet dit een signaal zijn dat er sprake is van een serieus probleem. Vandaar dat de uvi de verplichting krijgt om bij de eerste ziekmelding in een jaar actie te ondernemen. Deze actie bestaat hieruit dat de uvi aan de werkgever een brief terugzendt met de mededeling dat de wachttijd voor de WAO is aangevangen en welke consequenties hieraan verbonden zijn.

Uitdrukkelijk zal de werkgever worden gewezen op:

1. de kosten die de wetten WULBZ en PEMBA betekenen indien de betrokken werknemer arbeidsongeschikt wordt;
2. zijn reïntegratieverplichtingen;
3. het feit dat de uvi zal toetsen of de werkgever aan zijn reïntegratieverplichtingen heeft voldaan en dat hierop verhaal van (fictief) loon kan volgen;

dat de uvi verplicht is hem een (gratis) reïntegratie-advies te geven wanneer de werkgever hierom vraagt in die gevallen waarin hij verwacht dat reïntegratie van de zieke werknemer bij hem niet mogelijk is dan wel redelijkerwijs niet meer te verwachten is;

Met het versturen van deze brief zal de uvi, om doelmatigheidsredenen, selectief te werk moeten gaan. Het is niet de bedoeling dat alle werkgevers, voor alle bij hen voorkomende zieke werknemers, een dergelijke brief ontvangen. Bepaalde werkgevers zijn al goed op de hoogte van de hun boven het hoofd hangende financiële lasten. Daarnaast is het niet noodzakelijk bij elke ziekmelding door de werkgever

een dergelijke brief te zenden. Het gaat erom dat de werkgever ervan doordrongen wordt wat de kosten zijn van een langdurig ziekteverzuim. Om de effectiviteit van deze brief ten volle tot zijn recht te doen komen is, zoals hierboven is gesteld, wellicht één brief per eerste ziekmelding van de werkgever in een jaar voldoende. Het lijkt niet zinvol om een brief te zenden aan werkgevers die al eerder een dergelijke brief hebben ontvangen, en bij melding van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens zwangerschap en dergelijke. Ik zal het Lisv vragen concrete uitwerking te geven aan de door de uvi te ondernemen actie bij de eerste ziekmelding van een werkgever. Tevens zal ik het Lisv vragen de keuze van bovengenoemd tijdstip van ziekmelding te bezien op uitvoerings-technische gevolgen en daarover te adviseren.

Het reïntegratie-advies

Een tweede nieuw element van de nieuwe poortwachtersfunctie is dat de uvi verplicht wordt een (gratis) reïntegratie-advies aan de werkgever te geven als de werkgever – met overlegging van een verklaring van zijn arbodienst – hierom vraagt, indien hij verwacht dat reïntegratie van de zieke werknemer bij hem niet mogelijk is, dan wel redelijkerwijze niet meer te verwachten is. Deze verwachting zal de werkgever aannemelijk moeten maken. In de praktijk betekent dit dat de arbodienst een goed en onderbouwd verslag zal moeten leveren van het verloop van het desbetreffende ziektegeval, de prognose daarvan en dat aangegeven zal moeten worden waarom betrokkene niet terug kan naar zijn oude werk en waarom de werkgever ook geen andere passende arbeid voorhanden heeft. Het aanvragen door de werkgever van zo'n reïntegratie-advies zal overigens geen vrijblijvende aangelegenheid zijn: een werkgever die zo'n advies niet aanvraagt, terwijl later blijkt dat daarvoor – gelet op het ziekteverloop van de werknemer, uitmondend in arbeidsongeschiktheid – wél alle aanleiding toe was geweest, zal kunnen worden gesanctioneerd via het verhaal van (fictief) loon; zie verderop.

Na ontvangst van deze aanvraag tot een reïntegratie-advies verbindt de uvi zich een aantal acties te ondernemen, die er toe moeten leiden dat de reïntegratie van de betrokken werknemer zo snel mogelijk vorm zal krijgen te weten:

- Als de uvi na ontvangst van de aanvraag van een reïntegratie-advies van oordeel is dat reïntegratie van de werknemer bij zijn werkgever redelijkerwijs niet valt te verwachten en ook de betrokken arbodienst hiermee instemt, is de uvi verplicht dit schriftelijk binnen een bepaalde termijn aan de werkgever mee te delen en de feitelijke reïntegratietaak van de werkgever over te nemen. De uvi zal, indien de gezondheids-toestand van de werknemer dat toelaat, trachten de werknemer, eventueel met behulp van REA-middelen, bij een andere werkgever te plaatsen. Voor de oude werkgever heeft dit als voordeel dat deze hiermee aanzienlijk op zijn loondoorbetalingsverplichting kan besparen. Meestal echter zal herplaatsing niet direct kunnen geschieden, doch zal de werknemer eerst een activeringstraject moeten volgen. Voor de goede orde: overname door de uvi wil niet zeggen dat terugkeer naar het eigen bedrijf uitgesloten is (dat kan, en gebeurt, ook vaak nog tijdens de WAO-uitkering). Het gaat erom dat duidelijk moet zijn dat herplaatsing bij de eigen werkgever niet meer binnen de normale mogelijkheden van de betrokken werkgever ligt.
- Als de uvi van oordeel is dat reïntegratie van de werknemer bij zijn werkgever redelijkerwijs valt te verwachten, is de uvi verplicht om binnen een bepaalde termijn een reïntegratie-advies aan de werkgever te geven.
Het advies van de uvi kan in een dergelijk geval twee vormen aannemen:
A. Een mogelijk advies kan zijn dat terugkeer alleen maar mogelijk is

met inzet van reïntegratie-instrumenten. In dat geval kent de uvi die toe (een voorziening of een herplaatsingsbudget) en wijst voor de verdere afwikkeling van het reïntegratieproces terug naar de werkgever en zijn arbodienst. Het is ongewenst dat de uvi zelf activiteiten bij de werkgever ontwikkelt. Indien de werkgever behoefte heeft aan de inzet van extra begeleiding bij de reïntegratie, dan is de arbodienst de eerst aangewezen instantie om die te verlenen. Vermeden moet worden dat de uvi's met publieke gelden gaan concurreren met de arbodiensten. Niettemin worden in deze casus de REA-subsidiemogelijkheden wel eerder en beter in beeld gebracht.

- B. Een ander mogelijk advies kan zijn dat de uvi van oordeel is dat er nog voldoende reïntegratiemogelijkheden – bijvoorbeeld in de vorm van (andere) passende arbeid – binnen het bedrijf aanwezig zijn.¹ Het is dan de taak van de uvi de werkgever (nogmaals) te wijzen op zijn reïntegratieverplichtingen, en hem in algemene zin te attenderen op de mogelijkheden die er zijn om werknemers binnen het bedrijf te herplaatsen, en welke rol de arbodienst daarbij kan spelen. Daarna echter laat de uvi de reïntegratie-inspanningen weer over aan de werkgever. Uitgangspunt is dat de werkgever zelf zijn verantwoordelijkheid waarmaakt. Het is niet de bedoeling dat de uvi zich vanaf de zijlijn met de zaak blijft bezighouden.

Positie werknemer

Het moge duidelijk zijn dat, welke van de hierboven genoemde opties ook aan de orde is, ook de werknemer een centrale rol speelt bij de diverse te ondernemen acties. Het gaat uiteindelijk om zijn reïntegratie en hij is degene die het risico loopt arbeidsongeschikt te worden. Daarnaast spelen ook arbeidsrechtelijke elementen een rol, bijvoorbeeld wanneer de werkgever niet bereid is hem in passende arbeid te herplaatsen. Dat betekent dat de werknemer door zijn werkgever ervan op de hoogte zal moeten worden gesteld dat een reïntegratie-advies bij de uvi is aangevraagd, en welke actie de uvi daarop heeft ondernomen. Ook bij de overname van de reïntegratie-inspanningen door de uvi zal de werknemer ten nauwste betrokken moeten worden.

Een hierboven nog niet beschreven situatie is die waarin de werkgever in het geheel geen op reïntegratie gerichte actie onderneemt, terwijl dit naar het oordeel van de werknemer wel noodzakelijk is, en waarbij ook de arbodienst geen soelaas kan bieden/biedt, omdat de werkgever reïntegratie in het bedrijf weigert. In een dergelijk geval kan de zieke werknemer zelf bij de uvi aan de bel trekken en verzoeken dat hij wordt ingeschakeld in het arbeidsproces bij een andere werkgever. Het Lisv kan een dergelijk verzoek honoreren.

Ik zal in overleg met de partijen in het veld nog nader bezien hoe kan worden bewerkstelligd dat de betrokken zieke werknemer uitdrukkelijk attent wordt gemaakt op deze mogelijkheid om zelf contact op te nemen met de uvi. Op die manier weet de werknemer dat als de werkgever en zijn arbodienst geen reïntegratie-activiteiten ondernemen, in ieder geval de uvi kan worden ingeschakeld. De werknemer wordt zo niet de dupe van een eventueel onwillige werkgever.

Met deze regeling wordt tegemoet gekomen aan het gestelde in de door uw Kamer aanvaarde motie 81 van de leden Schimmel en Smits.

Sanctionering

Zoals eerder opgemerkt, komen de sancties gerelateerd aan de indiening van reïntegratieplannen te vervallen. Daarentegen wordt de mogelijkheid verbeterd om na het eerste jaar het loon op de werkgever te verhalen van

¹ Dit doet zich bijvoorbeeld ook voor als de uvi constateert dat binnen de wachttijd geen terugkeer naar de eigen werkgever meer te verwachten is, doch dat gezien het ziektebeeld van de betrokken werknemer volledig herstel op termijn wel aannemelijk is.

hetgeen de zieke werknemer had kunnen verdienen met passende arbeid als de werkgever hem in staat had gesteld deze arbeid te verrichten. Zoals hiervoor beschreven kan dit al vrij spoedig in het ziektejaar blijken uit de reactie van de werkgever op de mededelingen van de uvi. De kosten van de WW-uitkering van een gedeeltelijk werkloze en arbeidsongeschikte werknemer worden als het ware alsnog voor rekening van de werkgever gebracht. In het verleden is het moeilijk gebleken deze wettelijke mogelijkheid te effectueren. In het nieuwe poortwachtersmodel zal dit eenvoudiger worden. Het systeem van gegevensuitwisseling garandeert namelijk dat de werkgever op de hoogte is van zijn reïntegratieverplichtingen en dat hij door de uvi uitdrukkelijk in staat is gesteld daaraan te voldoen. Blijkt dan bij de arbeidsongeschiktheidskeuring dat de werknemer arbeidsongeschikt is, en dat de werkgever blijkens het opgebouwde dossier zijn reïntegratieverplichtingen, zoals het aanvragen van een reïntegratie-advies, heeft verzuimd, dan zal het verhaal van loon voor de uvi aanzienlijk eenvoudiger worden dan thans. In die zin wordt de mogelijkheid tot «sanctionering» feitelijk aangescherpt voor die gevallen waarin de werkgever aantoonbaar in verzuim blijft.

Een effectievere werkwijze

Deze nieuwe werkwijze biedt een aantal voordelen. De werkgever en zijn arbodienst zijn primair verantwoordelijk om zelf reïntegratieactiviteiten te ontwikkelen. De werkgever wordt in een vroegtijdig stadium voorgelicht over de financiële en juridische consequenties van het ziekteverzuim. Doordat de uvi de werkgever bij een ziekmelding direct op de hoogte stelt van zijn verplichtingen en mogelijkheden wordt niet alleen meer duidelijkheid geschapen, maar ontstaat ook een juridisch toetsingsmoment: de werkgever weet welke verplichtingen hij heeft, hij weet wat de consequenties zijn als hij zich daar niet aan houdt en hij weet welke mogelijkheden er zijn om zijn verantwoordelijkheid goed waar te maken. Ook wordt de mogelijkheid van REA-subsidiëring eerder in beeld gebracht. Voor de uvi is een belangrijk voordeel dat er geen twijfel bestaat over de vraag wie verantwoordelijk is voor de reïntegratie, namelijk altijd de werkgever, tenzij de werkgever zou besluiten zijn reïntegratietaak over te dragen en de uvi daarmee instemt. Dat betekent dat de uvi vanaf het overdrachtsmoment aan het werk kan met de werknemer: ofwel met het zoeken van ander, beter op de gezondheidstoestand van de werknemer afgestemd werk, ofwel met een activeringstraject gericht op werkherhaving. De ervaring – ook met particuliere bemiddelingsbureaus – leert dat in veel gevallen dan voorkomen kan worden dat een zieke werknemer afglijdt naar de WAO.

Een voordeel van het voorgestelde model is verder dat ook de werknemer zijn verantwoordelijkheid kan nemen en bij de uvi aan de bel kan trekken als zijn werkgever zich onvoldoende inspant. Tot slot biedt dit model zowel werkgever, arbodiensten en de uvi als werknemer de kans om tot een goede samenwerking te komen. Ingeval reïntegratie bij de eigen werkgever zonder meer mogelijk is, blijft de uvi buiten beeld. Bij ingewikkelde gevallen zal dat anders liggen. De arbodienst en de uvi zullen in een dergelijk geval moeten overleggen om tot een taxatie van de reïntegratiemogelijkheden van de werknemer te komen. Bedacht moet worden dat het hier om individuen gaat met elk hun eigen kenmerken, omstandigheden en voorgeschiedenis. Na de zorgvuldig voorbereide beslissing zal de werknemer bij de eigen werkgever worden gereïntegreerd danwel zal de uvi een reïntegratietraject naar een andere werkgever starten. Doordat in de nieuwe samenwerkingsrelatie de rollen van werkgever en arbodiensten enerzijds en uvi's anderzijds helder en onderscheiden zijn, hebben alle partijen, gelet op de beschikbare financiële prikkels, er alle belang bij om zo goed mogelijk te gaan samenwerken.

Conclusie

Al met al ben ik van mening dat in het hier door mij voorgestelde nieuwe systeem van verantwoordelijkheidsoverdracht tijdens het ziektejaar een goed evenwicht wordt geschapen tussen reïntegratieverplichtingen en -mogelijkheden, waarbij het voor de werkgever en zijn arbodienst altijd voordelig is zich maximaal op reïntegratie te richten, maar tevens om tijdig aan de uvi-deur te kloppen als zij zelf waarschijnlijk niet voor reïntegratie zorg kunnen dragen. Het is de zieke werknemer die hier uiteindelijk de meeste vruchten van zal plukken.

Ik verwacht dat de uitvoeringskosten van dit nieuwe model neutraal blijven en dat het een besparing oplevert in de uitkeringslasten WAO en WW.

Dit nieuwe systeem vergt wetswijziging. Dit wetsvoorstel zal per 1 januari 2000 in werking kunnen treden. Ik neem mij derhalve voor nog voor het zomerreces een wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig te maken. Daaraan voorafgaand zal ik mij tot BOA, Lisv en Ctsv wenden om technisch advies. Tevens zal ik afschrift zenden aan de Stichting van de Arbeid. Bij die gelegenheid zal ik het Lisv verzoeken spoedig met een uitwerking van het geschetste model te komen binnen de vrijgevallen uitvoeringskosten van het huidige model. Voorts zal daarbij moeten worden nagegaan, in hoeverre – totdat de nieuwe wet van kracht wordt – de bestaande afstemmingsproblemen kunnen worden beperkt. Het is mij bekend dat in het veld partijen hierover reeds onderhandelen. Het komt mij voor dat in het verlengde daarvan, vooruitlopend op wetswijziging, een betere werkwijze binnen de kaders van de huidige regeling kan worden gevonden. Ik zal uw Kamer over de resultaten daarvan zo spoedig mogelijk informeren.

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