

Vergaderjaar 2000–2001

**27 678**

## **Verbetering van de procesgang in het eerste ziektejaar en nieuwe regels voor de ziekmelding, de reïntegratie en de wachttijd van werknemers alsmede met betrekking tot de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever (Wet verbetering poortwachter)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 juni 2001

#### **1. ALGEMEEN**

##### **Hoofdstuk 1. Inleiding en voorgeschiedenis**

###### *1.1 Inleiding*

Eerder ingrijpen in het eerste ziektejaar om daardoor de instroom in de WAO te beperken, is de hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel. Hiertoe is een raamwerk ontwikkeld voor noodzakelijke acties van werkgevers, werknemers, arbodiensten en uitvoeringsinstellingen in het eerste ziektejaar (het zogenoemde poortwachtersmodel). Uit het Verslag valt af te leiden dat de meeste fracties de uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven, alsmede de hoofdlijnen van de nadere uitwerking. Wel wordt een aantal indringende vragen gesteld over de reikwijdte en effectiviteit van de voorstellen. Een deel van die vragen kan worden verklaard uit het feit dat het concept van de Regeling procesgang eerste ziektejaar – door een betreurenswaardig misverstand – niet tijdig door de leden van de fracties is ontvangen.

###### Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van diverse fracties stellen vragen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Onder andere de leden van de PvdA-fractie vinden de voorstellen niet verstrekkend genoeg. De leden van andere fracties – waaronder die van het CDA, GroenLinks en de SGP – leggen een relatie met het advies van de Adviescommissie arbeidsongeschiktheid (commissie Donner). Deze leden vragen zich in dit licht juist af of wetswijziging niet te vroeg komt.

Het kabinet heeft in deze doelbewust een middenweg bewandeld. Het kabinet heeft van meet af aan gesteld dat het voorliggende wetsvoorstel geen fundamentele herziening van het WAO-stelsel betreft. Het wetsvoorstel bevat wel een aantal belangrijke aanpassingen en innovaties: een helder raamwerk voor noodzakelijke acties in het eerste ziektejaar, flexibilisering van het keuringsmoment en versterking van de poortwachtersfunctie van de uitvoeringsinstelling door de bevoegdheid de

WAO-aanvraag niet te behandelen. Wachten op het advies van de commissie Donner was niet nodig. Ook bij eventuele herziening van het arbeidsongeschiktheidsstelsel blijft een slagvaardige aanpak in het eerste ziektejaar essentieel. Bovendien blijkt het inmiddels verschenen advies van de commissie Donner in sterke mate voort te bouwen op het voorliggende wetsontwerp. De leden van de VVD-fractie wijzen er bovendien terecht op dat de verantwoordelijkheidsverdeling ten principale niet door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, omdat deze al eerder (met TZ/Arbo en Wulbz) is vastgelegd.

#### Effectiviteit

Uit de vragen van de leden van vrijwel alle fracties spreekt zorg over de effectiviteit van het wetsvoorstel.

Het kabinet begrijpt deze zorgen. Het kabinet heeft gezocht naar het juiste evenwicht tussen minimumeisen – met als risico dat deze als maximum worden opgevat en louter procedureel worden afgehandeld – en zware inhoudelijke eisen – met als risico dat deze moeilijk uitvoerbaar zijn en tot extra bureaucratie leiden. Het voorliggende wetsvoorstel maakt naar het oordeel van het kabinet een effectievere aanpak in het eerste ziektejaar mogelijk zonder nodeloze bureaucratie te genereren:

- De Regeling procesgang eerste ziektejaar sluit aan bij de informatiebehoefte van betrokken partijen. Het afgelopen jaar heeft een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Lisv, uitvoeringsinstellingen, arbodiensten, particuliere verzekeraars en het ministerie van SZW (werkgroep Protocolering reïntegratieverslag) de gehele procesgang in het eerste ziektejaar onder de loep genomen. In deze werkgroep is, aansluitend op de taken van de verschillende verantwoordelijken in het reïntegratieproces, overeenstemming bereikt over de wenselijke inhoud van het reïntegratieverslag, de informatie-uitwisseling, de daarbij te gebruiken standaarden en dergelijke. Concreet wordt aangegeven wie, op welk tijdstip, welke stap tenminste in het reïntegratieproces moet zetten. Het rapport van de werkgroep is als bijlage 1 bij deze Nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.<sup>1</sup>
- De gemaakte afspraken over noodzakelijke acties zijn niet rigide; gemotiveerd afwijken is altijd mogelijk. De aanbevelingen van de werkgroep zijn neergeslagen in het concept van de Regeling procesgang eerste ziektejaar. Naar verwachting zullen partijen deze regeling eerder als handige richtlijn dan als knellend voorschrift ervaren. De administratieve verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, zijn voor een fatsoenlijke verzuimbegeleiding sowieso onvermijdelijk.
- Harmonisatie van de informatie-uitwisseling tussen uitvoeringsinstellingen en arbodiensten spaart tijd. In die zin levert de ministeriële regeling in vergelijking met de huidige werkwijze eerder minder dan meer administratieve lasten op.
- Tegelijkertijd biedt de ministeriële regeling de uitvoeringsinstelling een effectief handvat om bij evidente nalatigheid van betrokken partijen de WAO-aanvraag niet te behandelen en een loonsanctie op te leggen. Dit kan een krachtig instrument worden om werkgever en werknemer tot betere reïntegratieinspanningen te stimuleren. Dat dit nodig is blijkt ondermeer uit een recente CNV-rapportage. Uit dat rapport blijkt dat ongeveer een derde deel van de niet-werkende negenmaandszieken de voorafgaande vier maanden geen contact meer heeft gehad met de werkgever.<sup>2</sup> In dergelijke gevallen kan de uitvoeringsinstelling na deze wetswijziging de hierbovengemelde sancties toepassen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Van Brummelen e.a., Survival of the fittest/Tijd voor reïntegratie, CNV 2001.

De leden van een aantal fracties, onder andere die van de PvdA en van de ChristenUnie, vragen waarom de indiening van het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten.

Met deze leden vindt het kabinet het spijtig dat de voorbereiding van het wetsvoorstel veel tijd heeft gevraagd. Hiervoor is een aantal redenen aan te voeren.

Ten eerste was het nodig om de uitkomst van de SUWI-discussie af te wachten inzake de verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Het feit dat het voorliggende wetsvoorstel gelijkenis vertoont met een eerder ontwerp doet daar niets aan af. Zolang er geen zekerheid bestond over SUWI, kon de Poortwachter niet nader worden ingevuld. In een geheel private of een geheel publieke uitvoering van het stelsel zou de poortwachtersfunctie er immers anders uit komen te zien.

Ten tweede is de periode dat het wetsvoorstel voor advies bij de Raad van State lag – eind november 2000 tot en met februari 2001 – benut om in het kader van de hiervoor genoemde werkgroep Protocollering reïntegratieverslag het model concreet uit te werken opdat het uiteindelijke wetsvoorstel door partijen in het veld zou worden gedragen. Ten derde moet niet onderschat worden welk een wetgevings- en beleidsinspanning van het Ministerie is geleverd uit hoofde van dit wetgevingstraject en het zeer omvangrijke en parallel lopende SUWI-project.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is het kabinet de fracties erkentelijk dat zij een snelle behandeling van genoemde wetsvoorstellen mogelijk willen maken en dat de wetsvoorstellen ook in onderlinge samenhang worden behandeld.

### *1.2 Overige vragen*

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de verschillende belangen van arbodiensten en uitvoeringsinstellingen belemmerend werken op de onderlinge samenwerking.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet om een meer uitgebreide analyse over de punten waarop het huidige poortwachtersmodel niet functioneert en vooral wat de redenen respectievelijk de oorzaken daarvan zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of de in de memorie van toelichting genoemde elementen ten opzichte van elkaar gelijkwaardig zijn of dat er een aantal problemen uitspringen en de voornaamste reden zijn voor het falen van de huidige wet. Wat heeft het kabinet in de afgelopen periode gedaan om deze knelpunten op te lossen?

De oorzaken van het niet goed functioneren van het huidige poortwachtersmodel en van de samenwerking tussen arbodiensten en uitvoeringsinstellingen is deels gelegen in de historie en deels in de samenstelling van de taken van de uitvoeringsinstellingen.

Tussen 1994 en 1998 is als gevolg van de wetten TZ/Arbo, versneld door Wulbz in 1996, de verantwoordelijkheid voor de verzuimbegeleiding en met name voor de reïntegratie in het eigen bedrijf overgegaan van de uitvoeringsinstellingen naar de werkgevers ondersteund door een arbodienst. De uitvoeringsinstellingen verloren daardoor een deel van hun taken aan arbodiensten en private verzekeraars. Dat vormde geen gunstige voedingsbodem voor de in het model veronderstelde samenwerking.

De arbodiensten ervoeren de informatieverplichtingen aan de uitvoeringsinstellingen ten behoeve van de toezichtstaak, als onnodig en bureaucratisch. Bovendien vreesden zij dat uitoefening van de overige taken door de uitvoeringsinstellingen zou leiden tot ongewenste bemoeienis.

Bij de uitvoeringsinstellingen ontbrak het aan een inhoudelijk toetsingskader voor de beoordeling van de private reïntegratie-inspanningen, zodat uiteindelijk slechts getoetst kon worden op tijdigheid en volledigheid van de verlangde formulieren. Daarbij komt dat de vormgeving van de sanctie bij overschrijding van de verlangde prognose van de datum van werkhervatting zodanig was dat deze de arbodienst trof en niet de werkgever of werknemer. Tegen deze achtergrond gingen de arbodiensten de formulieren zodanig invullen dat zij zo weinig mogelijk risico liepen op een sanctie, met als gevolg dat de uitvoeringsinstellingen niet de informatie kregen die zij nodig hadden om «verdachte gevallen» te selecteren voor de toezichtsfunctie. Van het door de wetgever beoogde toezicht op de reïntegratie-inspanningen was in die omstandigheid niet of nauwelijks sprake.

In 1996/1997 is door het toenmalige kabinet geconstateerd dat de beoogde doelstelling niet werd gerealiseerd en is door middel van een wetswijziging getracht de informatieverplichtingen van werkgever/arbodienst aan de uitvoeringsinstelling aan te passen en daarmee verhoudingen tussen de verschillende actoren te verbeteren. Naar achteraf vastgesteld moet worden, zijn de problemen toen niet volledig genoeg onderkend en heeft die wetswijziging onvoldoende resultaat gehad.

Over de vraag wat hier nu de belangrijkste oorzaak was, kan men van mening verschillen. Het kabinet heeft hierbij gezocht naar de sleutel voor een oplossing en die vooral gevonden in een andere vormgeving van de toezichts- en faciliterende taken van de uitvoeringsinstelling, zoals in dit wetsvoorstel en het bijbehorende concept Regeling procesgang eerste ziektejaar neergelegd.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen of de gesignaleerde knelpunten niet hadden kunnen worden opgelost met stringente toepassing van het bestaande sanctie-instrumentarium, heldere afspraken tussen uitvoeringsinstellingen en arbodiensten en met adequate voorlichting richting werkgevers. Welke garanties zijn er dat de nieuwe regelgeving nu wel naar behoren zal worden uitgevoerd? De leden van de ChristenUnie vragen zich af waarom het kabinet niet heeft besloten tot ingrepen in de poortwachtersstructuur onder de huidige wetgeving. Deze leden realiseren zich dat de systematiek met de inwerkingtreding van de SUWI-wet op onderdelen zou moeten worden aangepast. Maar het nadeel hiervan weegt naar de mening van de leden niet op tegen de voordelen.

Naar de mening van het kabinet kunnen de gesignaleerde knelpunten niet goed worden opgelost onder de huidige wetgeving. Om de gewenste inhoudelijke toetsing van de reïntegratie-inspanningen van werkgever en werknemer bij de claimbeoordeling tot stand te brengen, is een wettelijke basis nodig voor een toetsingskader en een beter toepasbare sanctioneringssystematiek. Voorts heeft het kabinet overwogen dat, waar gebleken is dat de huidige wetgeving niet heeft weten te voorkomen dat de taken van de onderscheiden actoren niet eenduidig werden geïnterpreteerd, overleg alleen niet een voldoende oplossing zou kunnen brengen. Heldere uitspraken van de wetgever over de gewenste taakuitoefening en samenwerking zijn naar de mening van het kabinet noodzakelijk om de procesgang te verbeteren. Dit neemt niet weg dat ook goed overleg tussen de actoren noodzakelijk is. Dit overleg heeft het kabinet dan ook tot stand gebracht en zal dit blijven onderhouden ten behoeve van de verdere uitwerking en implementatie van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet de, in de praktijk volgens deze leden beperkte, rol van de arbodiensten bij het terugdringen

van het ziekteverzuim beoordeelt, en of daaraan in dit wetsvoorstel niet meer aandacht zou moeten worden besteed.

Het kabinet is van mening dat veel bedrijven nog onvoldoende investeren in arbodienstverlening. Beslissend is een goede samenwerkingsrelatie tussen bedrijf (werkgevers en werknemers) en arbodienst. De ontwikkeling van het verzuim (gelet op de conjunctuur) en de -tot voor kort- relatieve daling van de instroom in de WAO (gelet op de groei van de beroepsbevolking) wettigen de veronderstelling dat de uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheid in combinatie met de ondersteuning door arbodiensten een positief effect hebben gehad. Een en ander neemt niet weg dat er nog veel te verbeteren valt. Dit wetsvoorstel bevat dan ook maatregelen die daaraan bijdragen. De voorgenomen regeling van het reïntegratieverslag zal nopen tot uitbreiding van de arbodienstverlening waar die nog tekort schiet en tevens een kwaliteitsimpuls met zich brengen.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een schematische vergelijking van het huidige en het voorgestelde poortwachtersmodel. De leden van de VVD-fractie vragen om een schematisch overzicht van de diverse verantwoordelijkheden alsmede een uitvoerige beschrijving per actor.

In het navolgende zijn de belangrijkste wijzigingen weergegeven. Voor een meer uitvoerige en inhoudelijk beschrijving van de nieuwe procesgang wordt verwezen naar het bij deze nota gevoegde concept van de Regeling procesgang eerste ziektejaar, de daarbij behorende toelichting en het rapport van de werkgroep Protocollering reïntegratieverslag.

	huidig model	voorgesteld model
werkgever	<p>Verzuimbegeleiding niet nader gedefinieerd.</p> <p>Ziekmelding aan uitvoeringsinstelling (uitvoeringsinstelling) na 13 weken.</p> <p>Indiening voorlopig reïntegratieplan na 13 weken, waarbij prognose werkhervatting.</p> <p>Indiening volledig reïntegratieplan zodra geen passende herplaatsing in eigen bedrijf mogelijk wordt geacht of uiterlijk na 8 maanden.</p>	<p>Verzuimbegeleiding nader gedefinieerd in Regeling procesgang eerste ziektejaar:</p> <p>Alle ziekmeldingen aan arbodienst en na 6 weken aan uvi.</p> <p>Regelen dat de arbodienst adviseert bij dreigend langdurig ziekteverzuim.</p> <p>Aanleggen reïntegratiedossier.</p> <p>In overeenstemming met werknemer (wn) plan van aanpak opstellen en periodiek evalueren.</p> <p>Casemanager aanwijzen.</p> <p>Samen met wn reïntegratieverslag opstellen; afschrift aan wn.</p>
werknemer	<p>Verrichten van passende arbeid</p>	<p>Plan van aanpak opstellen in overeenstemming met werkgever (wg).</p> <p>Meewerken aan evaluaties en opstellen reïntegratieverslag.</p> <p>Indiening reïntegratieverslag bij uvi.</p> <p>Het verrichten van passende arbeid</p> <p>Meewerken aan door wg voorgestelde redelijke maatregelen gericht op werkhervatting.</p>
arbodienst	<p>Bijstand bij verzuimbegeleiding niet nader gedefinieerd.</p>	<p>Bijstand verzuimbegeleiding nader gedefinieerd:</p> <p>Signalering van dreigend langdurig verzuim en alsdan onderbouwd advies over mogelijke interventies aan wn en wg.</p> <p>Bijstand bij periodieke evaluaties, reïntegratiedossier en verslag.</p> <p>Geharmoniseerde medische en arbeidskundige informatie aan uvi's.</p> <p>Gebruik sofinummer.</p>

	huidig model	voorgesteld model
uvi	<p>Formeel: beoordelen adequaatheid reïntegratieplannen, toetsen van beweerde afwezigheid van passende herplaatsingsmogelijkheden, en zonodig boete aan werkgever.</p> <p>Feitelijk: controleren op tijdigheid en volledigheid reïntegratieplannen; sanctie op arbodiensten door controle op datum prognose werkhervatting.</p> <p>Reïntegratieconsult: adviseren over reïntegratie.</p>	<p>Zoetzuurinformatie aan werkgevers bij premiebeschikking.</p> <p>Informatie aan werknemers op maat via arbodienst. Sv-advies aan werkgevers en werknemers</p> <p>Second opinions: aanwezigheid passende arbeid, passendheid aangeboden arbeid en voldoende zijn van reïntegratie-inspanningen wg en wn. (voorzieningen bij UWV voor vollediger beoordeling passende arbeid).</p> <p>Beoordeling reïntegratie-inspanningen bij WAO-aanvraag aan normen Regeling procesgang (in groeimodel geleidelijk inhoudelijk te vullen).</p> <p>Bij niet voldoen: verlenging loondoorbetaling werkgever, niet in behandeling nemen wao-aanvraag of het treffen van een sanctie op uitkering.</p> <p>Uitstellen WAO-beoordeling op verzoek wg/wn maximaal één jaar.</p>
Reïntegratie-bedrijf	concrete interventies op initiatief van werkgever, werknemer, arbodienst of verzekeraar	idem
verzekeraar	ondersteunt reïntegratie door polisvoorschriften en financiering/organisatie van interventies	idem

In de bijlage bij het rapport van de werkgroep Protocollering reïntegratie-verslag zijn enkele schematische overzichten opgenomen die meer in detail inzicht geven in de taken van de diverse actoren en hun onderlinge communicatie.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of het juist is dat het verschil tussen het huidige en het voorgestelde model niet groot is, omdat naar het oordeel van deze leden als nieuwe elementen slechts zijn toegevoegd de vergrote verantwoordelijkheid voor werknemers, de invoering van de loonsanctie en het uitstel van de WAO-beoordeling.

Het wetsvoorstel verbetering poortwachter leidt tot meer veranderingen dan door de leden van de PvdA-fractie wordt verondersteld. Naast de genoemde is de Regeling procesgang in het eerste ziektejaar een wezenlijk nieuw element, waarmee nadere normen worden vastgelegd voor de procesgang. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet naar een verdere inhoudelijke normering van de gewenste reïntegratie-activiteiten van werkgevers, werknemers en arbodiensten gedurende het eerste ziektejaar. Aangegeven wordt wie, op welk tijdstip, welke stap tenminste moet zetten in het reïntegratieproces. In een latere fase kan dit kader worden aangevuld en verbijzonderd met normen voor de aanpak van specifieke reïntegratieproblemen. Zo zal de Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid binnenkort normen publiceren voor de aanpak van psychische arbeidsongeschiktheid in het eerste ziektejaar. Hierdoor zal deze normering steeds meer een inhoudelijk karakter krijgen.

Verder krijgen zowel werkgevers als werknemers meer instrumenten in handen om hun verantwoordelijkheid met betrekking tot reïntegratie waar te maken. Zo stelt de zoet-en-zuurinformatie werkgevers duidelijk op de hoogte van wat de financiële consequenties zijn wanneer de werknemer niet wordt gereïntegreerd in het arbeidsproces. Werknemers krijgen via de arbodienst informatie op maat over hun rechten en plichten met een persoonlijke toelichting. Ook kunnen partijen zich tot de uitvoeringsinstelling wenden voor informatie over de socialeverzekeringsaspecten van het concrete geval.

Tevens kunnen werkgever en werknemer aanspraak maken op bepaalde rechten. Zo kan aan de uitvoeringsinstelling een second opinion gevraagd worden omtrent de aanwezigheid van passende arbeid in het bedrijf, de passendheid van aangeboden arbeid en de vraag of voldoende

reïntegratie-activiteiten door de werkgever zijn ontplooid. Ook kan de uitvoeringsinstelling verzocht worden de WAO-beoordeling voor maximaal één jaar uit te stellen.

De leden van de fracties van de VVD, van D66 en van het CDA verzoeken het kabinet om een reactie op de belangrijkste kritiekpunten uit de commentaren van de diverse instanties.

Zowel het Lisv, het Ctsv als de STAR constateren met betrekking tot het wetsvoorstel een spanning tussen het private en het publieke domein. De uitvoeringsinstellingen moeten enerzijds samenwerken met werkgevers en arbodiensten, maar anderzijds toezicht uitoefenen op de reïntegratie-activiteiten van deze actoren. De begeleidende en de controlerende taak van de uitvoeringsinstellingen zijn volgens de kritiek nog onvoldoende uit elkaar getrokken. Deze spanning klemt volgens het Lisv en de KNMG te meer, nu de verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitvoeringsinstellingen en arbodiensten nog onvoldoende is uitgewerkt. Voorwaarde voor een zinnige en heldere taakverdeling tussen de publieke en private actoren is de aanwezigheid van een gemeenschappelijk normenkader. Vooralsnog ontbreekt dit volgens het Lisv.

Volgens de NVvA dient de rol van de arbeidsdeskundige van de uitvoeringsinstelling te worden vergroot. Hij zou belast moeten worden met het opstellen van reïntegratievisies. Bij bedrijfsbezoeken moet hij de belasting van de eigen functie van de werknemer nagaan en onderzoeken of er alternatieve arbeidsmogelijkheden binnen het bedrijf aanwezig zijn. De verzekeringsarts zou ingezet moeten worden als medisch adviseur en als casemanager in het eerste spoor gaan functioneren.

In het voorstel om na de vervroegde ziekmelding een «zoet/zuur»-brief aan de werkgever te sturen schuilt volgens de STAR het gevaar van een nieuwe bureaucratische oplossing. De STAR geeft de voorkeur aan een jaarlijkse berichtgeving aan alle werkgevers, los van eventuele ziekmeldingen. Daarnaast moet volgens de STAR aan de positie van de werknemer gerichte aandacht worden besteed. Bij attendering van de werknemer op de mogelijkheden tot reïntegratie is maatwerk geboden; een generieke benadering door de uitvoeringsinstelling of de arbodienst lijkt weinig zinvol en kan wellicht contra-productief werken.

De BOA vraagt zich af of door de grote hoeveelheid ziekmeldingen na 6 weken met deze meldingen daadwerkelijk iets in een eerder stadium zou (kunnen) worden ondernomen dan nu het geval is. Gewezen wordt op de ervaring dat de indiening van reïntegratieplannen na 13 weken slechts als bureaucratisch element functioneert.

Naast protocollering van het reïntegratieverslag is protocollering van de second opinion volgens de KNMG aan te bevelen. Het is immers belangrijk te weten hoe de second opinion wordt opgebouwd en onderbouwd en binnen welke termijn deze wordt afgehandeld.

Het Lisv constateert in zijn uitvoeringstechnisch commentaar op de voorstellen van de werkgroep Protocollering dat de eerdere commentaren van het Lisv op het wetsvoorstel in de voorstellen hun beslag hebben gekregen. Naar de opvatting van het Lisv krijgt de verhouding tussen private en publieke taken een minder hybride karakter door de heldere benoeming van de faciliterende taken van de uitvoeringsinstellingen. Het Lisv komt tot de conclusie dat de inhoud van het protocol een basis kan bieden voor een adequate procesgang in het eerste ziektejaar.

De hierbovengenoemde commentaren zijn overeenkomstig het verzoek van de leden van de CDA-fractie met deze nota meegezonden (bijlage 1 en 2).<sup>1</sup>

Naar de opvatting van het kabinet blijven de uitvoeringsinstellingen onvermijdelijk zowel begeleidende als controlerende taken houden. Om de uitvoerbaarheid van beide taken te optimaliseren wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de controlerende taak te positioneren aan het einde

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



van het eerste ziektejaar, bij de claimbeoordeling. Voorts zal in de interne organisatie van het UWV de faciliterende rol gescheiden worden van de controlerende functie. Het kabinet onderkent het belang van het ontwikkelen van een gemeenschappelijk normenkader of best practices over wat gezien wordt als een adequaat verzuim- en reïntegratiebeleid in het eerste ziektejaar. Met de protocollering van het reïntegratieverslag wordt hiertoe een belangrijke stap gezet.

Vergroting van de rol van de arbeidsdeskundige van de uitvoeringsinstelling is volgens het kabinet niet wenselijk en zou afbreuk doen aan de gewenste taakverdeling. Reïntegratie is primair een verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer ondersteund door hun arbodienst.

De zoet-en-zuurinformatie zal jaarlijks, tegelijk met de premiebeschikking, worden gegeven.

Als uitgangspunt geldt dat de arbodienst de werknemer uiterlijk zes weken na aanvang van het ziekteverzuim informeert. De arbodiensten kunnen de werknemer op maat, op het juiste tijdstip, het voorlichtingsmateriaal verschaffen met een persoonlijke toelichting. De arbodienst maakt in het geval van dreigend langdurig verzuim een analyse en brengt aan de werkgever en de werknemer een advies uit over de concrete stappen die gezet moeten worden ter bespoediging van herstel en werkhervatting.

Door de vervroegde ziekmelding en de protocollering van het reïntegratieverslag zullen zowel werkgever als werknemer in alle gevallen expliciet geconfronteerd worden met de noodzaak om in een vroegtijdig stadium actie te ondernemen gericht op een spoedige terugkeer in het arbeidsproces.

Het standpunt dat protocollering van de second opinion moet plaatsvinden wordt door het kabinet gedeeld. Bij de beoordelingen, bijvoorbeeld rond passende arbeid, is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van heldere criteria. Aan de stuurgroep die belast wordt met de verdere uitwerking en implementatie van de protocollering, zal worden gevraagd deze criteria op te stellen.

Kleine bedrijven zijn niet op de hoogte van de Pemba-risico's, blijkt uit onderzoek gebaseerd op gegevens uit 1998–1999. Zijn er recenter gegevens, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De gegevens waarop in de vraag wordt gedoeld zijn afkomstig uit de rapportage van het SZW-werkgeverspanel en hebben betrekking op de situatie begin 1999. Nadien is er een interviewronde 2000 geweest, waarin de vraag naar de bekendheid met Pemba echter niet herhaald is. De sectoranalyse 1999, die op 28 november 2000 naar de Kamer is gestuurd, heeft tot het inzicht geleid dat financiële prikkels, waaronder de Pemba-prikkel, nog niet altijd goed worden ervaren, maar dat het besef van die prikkels groeiend is.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in welke mate het opleggen van sancties ertoe kan leiden dat alsnog voldoende inspanning om te reïntegreren kan worden verwezenlijkt. Dreigen met sancties kan effectief zijn als de sancties zwaar genoeg zijn. Maar als de sanctie van een half jaar lang loondoorbetalen aan de werkgever eenmaal is opgelegd resteert weinig tijd om alsnog te zoeken naar aangepast werk in eigen of ander bedrijf. Van dat halve jaar kan slechts de helft effectief worden gebruikt, is de indruk van de PvdA-leden. De werknemer zal in zo'n geval immers 13 weken voor afloop van dat halve jaar een WAO-aanvraag moeten indienen (met opnieuw een reïntegratieverslag).

Vooropgesteld zij, dat sancties vooral een preventieve werking moeten hebben. De wetenschap dat een sanctie volgt moet als het ware vanaf de eerste ziektedag een gunstig effect hebben op de reïntegratie-inspanningen. Een werknemer dient uiterlijk 3 maanden voor het einde



van de wachttijd een aanvraag voor een WAO-uitkering in te dienen. In ieder geval vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend gaat de uitvoeringsinstelling zich een oordeel vormen over de vraag of er voldoende reïntegratie-inspanningen zijn verricht. De signalen daarover bereiken werkgever en werknemer derhalve ruim voor het einde van het eerste ziektejaar. Hetzelfde geldt voor de verlenging van de loonbetalingsverplichting van de werkgever en het niet in behandeling nemen van de WAO-aanvraag. Het is juist dat de werknemer een nieuwe aanvraag moet indienen uiterlijk 13 weken voor afloop van de periode van verlengde loondoorbetaling en dat daarbij een reïntegratieverslag moet worden ingediend. Gezien het bovenstaande zullen werkgever en/of werknemer veel meer tijd hebben om hun leven te beteren dan de 13 weken tussen einde wachttijd en hernieuwde aanvraag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen een beschouwing over de toereikendheid van de uitvoeringskosten. Zij wijzen er in dit verband op dat het kabinet vorig jaar heeft besloten extra middelen in dat kader beschikbaar te stellen. De leden menen hieruit te kunnen afleiden dat het kabinet ook van mening is dat in de achter ons liggende jaren te weinig is geïnvesteerd in de uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen, de zogenaamde kleine geldstroom, hetgeen ongetwijfeld mede heeft geleid tot een onnodige toename van de grote geldstroom, de WAO-uitkeringen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de uitvoeringsinstellingen de beschikking hebben over voldoende middelen en gekwalificeerd personeel om gestalte te geven aan de beoogde versterking van de poortwachtersfunctie.

Momenteel wordt door het UWV een begroting opgesteld van de benodigde middelen om de uitvoering in 2002 adequaat ter hand te kunnen nemen. In deze begroting zijn ook de 45 miljoen gulden voor de verbetering van de poortwachter meegenomen. Naar de mening van het kabinet zullen er derhalve in 2002 voldoende middelen beschikbaar zijn.

De beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel is net als elders ook hier een punt van zorg en aandacht. Het kabinet is zich er van bewust dat de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel cruciaal is om onder meer de vernieuwde poortwachtersfunctie gestalte te geven. In dit verband is van belang dat in de jaren 2000–2002 jaarlijks 50 miljoen extra ter beschikking wordt gesteld om de kwaliteit van de claimbeoordeling WAO te verbeteren. Dit geld wordt onder meer gebruikt voor het wegwerken van achterstanden bij de eindwachttijdbeoordeling. Het extra geld is niet uitgetrokken omdat te weinig is geïnvesteerd in de uitvoeringskosten, maar omdat er gezien de achterstanden in de claimbeoordeling en de voorgenomen projecten om de kwaliteit te verbeteren, behoefte was aan extra stimulans op het gebied van de WAO. Ook in de toekomst zal een vinger aan de pols gehouden worden. Derhalve is het onderwerp «gekwalificeerd personeel» ook een expliciet aandachtspunt bij de vorming van het UWV.

## **Hoofdstuk 2. Verantwoordelijkheidsverdeling**

De verantwoordelijkheidsverdeling in dit wetsvoorstel is overeenkomstig die in SUWI. Het kabinet constateert dat de meeste fracties zich in deze benadering kunnen vinden. De uitgangspunten met betrekking tot de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid, waaraan met name de leden van de fractie van de VVD hechten, worden onverkort gehandhaafd en nauwkeuriger geformuleerd. Het maken van een helder onderscheid impliceert ook het maken van keuzes. De eigen verantwoordelijkheid van de werkgever voor reïntegratie betekent ook dat hij in staat moet worden gesteld die waar te maken, zonder dat een instantie bij wijze van spreken dagelijks over zijn schouder meekijkt. Met de leden van de fractie van GroenLinks is het kabinet van mening dat er altijd een zeker

spanningsveld blijft bestaan tussen private verantwoordelijkheid en publieke taken, maar duidelijk is wel dat het primaat van de reïntegratie in deze bij de werkgever en diens werknemers ligt, en dat zij het zijn die in eerste instantie daar werk van moeten maken.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de rol van de publieke uitvoeringsinstelling bij de reïntegratie onder private verantwoordelijkheid. De leden van de PvdA-fractie menen dat de uitvoeringsinstelling eerder moet kunnen ingrijpen indien werkgever en werknemer in gebreke blijven. Een sanctie achteraf kan een verloren jaar niet goedmaken, zo stellen deze leden. Kan de uitvoeringsinstelling op eigen initiatief een deskundigenoordeel geven over het reïntegratieproces bij een bedrijf met een relatief hoog verzuim of WAO-instroom? Het is voor deze leden van belang dat de uitvoeringsinstelling een rol kan spelen in het eerste ziektejaar en niet compleet op afstand wordt gezet.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet een passage te wijden aan de eerder vastgestelde heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Deze leden lezen in het voorstel dat de rol van de publieke uitvoeringsinstelling wordt vergroot en vragen waar de grenzen precies komen te liggen. Worden er niet te veel taken geïntroduceerd?

Deze leden vragen welke zekerheden zijn ingebouwd om te voorkomen dat het publieke domein wordt uitgebreid ten koste van het private en strijdigheid met de verantwoordelijkheidsverdeling kan ontstaan. Ook vragen deze leden een reactie op hun mening dat de regeling van het reïntegratieverslag vele malen omvangrijker is dan die van de huidige reïntegratieplannen en dreigt te ontaarden in een ongelimiteerde uitbreiding van het publieke domein. In het bijzonder vragen deze leden hoe het SV-advies tot het louter informatieve wordt beperkt. Een functionaris van de uitvoeringsinstelling zal zich toch inhoudelijk moeten verdiepen in het afzonderlijke geval. Deze leden zien daarin het gevaar dat indien de werkgever de hulp van de uitvoeringsinstelling inroept er minder incentive is om zelf actief in reïntegratie te investeren. In dat verband vragen zij of voor deze diensten moet worden betaald.

Ook in de second opinion zien de leden van de VVD-fractie een dergelijk gevaar. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de voorgestelde controle achteraf, in verband met de door het kabinet gewenste afstand van de uitvoeringsinstelling, zich verhoudt tot de second opinionregeling over de aanwezigheid van passende arbeid binnen het bedrijf. Ook de leden van de VVD- en de D66 fractie vragen hoe er voor gezorgd wordt dat de faciliterende taak van de controlerende gescheiden wordt. Hoe kan voorkomen worden dat het inroepen van facilitaire ondersteuning een makkelijke manier wordt om een positieve toets te ontvangen?

De leden van de CDA-fractie, tenslotte, vragen of het kabinet hun mening deelt dat de uitvoeringsinstelling in het eerste jaar geen zelfstandige functie heeft te vervullen ten aanzien van werknemers met een werkgever.

Voorwaarde voor het bereiken van een betere procesgang in het eerste ziektejaar is naar de mening van het kabinet een scherpere verdeling van verantwoordelijkheden en bepaling van taken van publieke en private actoren. Met termen als «afstand», «geen zelfstandige functie», «grote of kleine rol» wordt geen recht gedaan aan de kern van de zaak. Alle actoren hebben zelfstandige verantwoordelijkheden en taken in het eerste ziektejaar. Het gaat er om deze taken zo te definiëren dat de procesgang erdoor verbeterd wordt. Vast staat dat reïntegratie van werknemers in het eigen bedrijf (en in SUWI-kader ook naar een andere werkgever) de verantwoordelijkheid is van werkgever en werknemer, ondersteund door hun arbo-dienst.

Vast staat evenwel ook dat de private partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen in het wachtjaar van de publieke verzekering en dat vanuit die verzekering als polisvoorwaarde geldt dat zij alles doen om een

beroep op die verzekering te voorkomen. De uitvoerder van de publieke verzekering heeft dan ook het recht en de plicht om aan de poort van die verzekering daarover verantwoording te vragen, en bij niet voldoen aan de voorwaarden de toegang te weigeren. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is ten principale gevestigd met TZ/Arbo, bevestigd en uitgewerkt in SUWI en wordt door dit wetsvoorstel ook niet veranderd. Dit wetsvoorstel beoogt wel de concrete taakverdeling te verhelderen, omdat is gebleken dat publieke en private actoren de huidige taakverdeling niet eensluidend interpreteren, en daarom niet optimaal samenwerken. Een belangrijke oorzaak van de problemen is blijkens de analyses die aan dit wetsvoorstel vooraf zijn gegaan<sup>1</sup> dat de uitvoeringsinstelling twee categorieën taken heeft gekregen, die moeilijk verenigbaar zijn: enerzijds faciliterende taken en anderzijds toetsende/controlerende. Het kabinet wil met dit wetsvoorstel deze hybride situatie, waarvan zowel het toetsen als het faciliteren schade ondervond, zoveel mogelijk voorkomen, door beide taken, die elk op zich noodzakelijk zijn, zoveel mogelijk te scheiden. Voorts wil het kabinet voor elke afzonderlijke taak de voorwaarden scheppen voor een efficiëntere uitvoering.

Om die reden is in het wetsvoorstel de toetsende en sanctionerende taak van de uitvoeringsinstelling gescheiden van het faciliteren van private partijen tijdens het eerste ziektejaar, en aan het eind van het jaar, bij de claimbeoordeling gepositioneerd. Tegelijk is de uitoefening van de toetsende taak van de uitvoeringsinstelling beter uitvoerbaar gemaakt, door de introductie van het reïntegratieverslag, toetsbare en alleszins redelijke en zinvolle regels en meer begrijpelijke en uitvoerbare sancties. De poortwachter moet de poort dicht houden wanneer werkgever en werknemer onvoldoende reïntegratie-inspanningen hebben verricht. Op het moment van de claimbeoordeling moet de uitvoeringsinstelling de zaak toch al beoordelen en is alle informatie die voor toetsing nodig is beschikbaar in de vorm van het reïntegratieverslag en de aanvraag van een WAO-uitkering. Het werk is in omvang beperkt tot de gevallen waarin toetsing zinvol is, omdat het niet tot (volledige) reïntegratie is gekomen. Zulk een toetsing heeft daarom ook niet een hypothetisch karakter zoals de toetsing van een reïntegratieplan vooraf in het huidige, niet uitvoerbaar gebleken, systeem.

Het kabinet is van mening dat van een uitbreiding van de publieke taak geen sprake is, wel van een betere invulling daarvan. Het gaat om het beter uitvoerbaar maken van taken die de wetgever al eerder aan de uitvoeringsinstelling heeft toevertrouwd.

Aan toetsing van de reïntegratie-inspanningen in een eerder stadium anders dan op verzoek kleven grote bezwaren. Toetsing op initiatief van de uitvoeringsinstelling geeft deze in feite een sturende rol bij reïntegratie en holt dan de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer zelf uit. Van private verantwoordelijkheid voor reïntegratie blijft dan weinig over. Voorts zou een dergelijke bepaling van de toetsende taak van de uitvoeringsinstelling in de huidige omstandigheden onvermijdelijk weer leiden tot competentiegeschillen met de arbodiensten.

Daarnaast zijn er ook praktische argumenten om de uitvoeringsinstelling geen grotere rol te geven in het eerste ziektejaar. Gelet op de omvang van het aantal ziekmeldingen is het praktisch onmogelijk voor de uitvoeringsinstelling om alle gevallen afdoende te volgen. Voorts is de uitvoeringsinstelling al verantwoordelijk voor de reïntegratie van een groot deel van degenen die onder het ZW-vangnet vallen. Over het algemeen is dit een moeilijk te reïntegreren groep en legt daarom een groot beslag op de beschikbare capaciteit. Bovendien zal het adequaat invullen van de vernieuwde poortwachtersrol ook een grote beleidsinspanning van de uitvoeringsinstelling vergen. Een activerende rol van de uitvoeringsinstelling in het eerste jaar zou zoveel tijd kosten dat dit ten koste zou gaan van de kerntaken.

---

<sup>1</sup> Ctsv-Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998 en 1999 en het Ctsv-rapport «Zicht op reïntegratie», een onderzoek naar de uitoefening van de poortwachtersfunctie, januari 2000.

Vanuit een begrijpelijke ambitie om zoveel mogelijk te doen aan het voorkomen van WAO-instroom, zou een toetsende taak op eigen initiatief in eerder stadium toch weer het handvat van de uitvoeringsinstelling kunnen zijn om zich te mengen in de private verantwoordelijkheid. Het kabinet is van mening dat thans een volstrekt helder en eenduidig signaal moet worden afgegeven dat zulks niet de bedoeling is, omdat dit contraproductief zou uitwerken.

Ook bij de nieuwe vormgeving van de faciliterende taken van de uitvoeringsinstelling (het sociaalverzekeringsadvies, de second opinions) is het van belang dat deze aansluiten bij de geschetste verantwoordelijkheidsverdeling. Het introduceren van een aantal extra faciliterende taken voor de uitvoeringsinstelling, betekent niet dat de uitvoeringsinstelling mede verantwoordelijk wordt voor reïntegratie door de werkgever. Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen, vindt geen wijziging plaats van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het private en publieke domein in het eerste ziektejaar.

Het SV-advies betreft overigens louter een informatieve taak. Private partijen kunnen de publieke verzekeraar informatie vragen over de verzekeringsaspecten van het reïntegratieprobleem dat zij onderhanden hebben. De omstandigheid dat de informatievragers, om een zinvol antwoord te kunnen krijgen, gegevens over het individuele geval zullen moeten verschaffen, betekent niet dat de bestaande verantwoordelijkheden worden gewijzigd. Het SV-advies dient uitdrukkelijk niet voor het vragen van een oordeel over een plan van aanpak. Als daarover tussen werkgever en werknemer verschil van inzicht bestaat, kunnen zij een second opinion aanvragen. Het SV-advies is voor de aanvrager gratis, omdat het geven van informatie tot de normale taken van de uitvoeringsinstelling behoort.

Het kabinet heeft er oog voor dat met de second opinion over onder andere het voldoende zijn van de reïntegratie-inspanningen gemakkelijk de beoogde grens van de verantwoordelijkheden kan worden overschreden. Om dat te voorkomen dient de uitvoeringsinstelling er op toe zien dat bij de aanvraag van een dergelijke second opinion door de werkgever een first opinion wordt overgelegd. Bovendien zullen aan de werkgever voor de second opinion de reële kosten in rekening worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe voorkomen kan worden dat een gedeelde verantwoordelijkheid bij de genoemde verschillende actoren tot terreinafbakening en competentiegeschillen zal leiden. Het is deze leden onhelder op welke precieze wijze het kabinet dit denkt te voorkomen.

Met dit wetsvoorstel wordt de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in het eerste ziektejaar geconcretiseerd. Werkgever en werknemer zijn primair verantwoordelijk voor reïntegratie. De uitvoeringsinstelling faciliteert op verzoek beide partijen zodat zij hun verantwoordelijkheid waar kunnen maken. Door de aanwezigheid van een gemeenschappelijk normenkader voor een adequaat verzuim- en reïntegratiebeleid is eveneens een heldere taakverdeling tussen enerzijds uitvoeringsinstelling en anderzijds werkgever, werknemer en arbodienst tot stand gebracht.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel van de huidige capaciteit van een uitvoeringsinstelling wordt ingezet voor advisering in het huidige systeem en hoe dat in het nieuwe systeem zal zijn?

In het huidige systeem (gebaseerd op cijfers 1999) zijn er bijna 6000 reïntegratieconsults. De verwachting is dat de SV-adviezen maximaal het dubbele aantal zullen beslaan. In de huidige situatie bedragen de totale

kosten van de reïntegratieconsults 3,7 miljoen. In de nieuwe situatie wordt geraamd dat dit 6 miljoen gaat kosten. Zoals verderop wordt aangegeven bedragen de totale uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen ruim 3 miljard; deze adviezen leggen derhalve zowel nu als in de toekomst een zeer beperkt beslag op de totale kosten en de totale capaciteit.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het opdrachtgeverschap vormgegeven wordt ingeval van een arbeidsconflict en werkgever en werknemer niet langer samen door één deur kunnen. Wat zijn, zo vragen deze leden, daarvan de gevolgen in verschillende situaties en wie is dan verantwoordelijk voor de reïntegratie.

De werkgever is verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn werknemer ook als er sprake is van een arbeidsconflict. De uitvoeringsinstelling neemt deze verantwoordelijkheid in zo'n geval niet over. De werkgever moet onder andere voldoende en geschikte op reïntegratie gerichte inspanningen (laten) verrichten.

Ingeval de werknemer waarmee het arbeidsconflict bestaat, arbeidsgehandicapt is, zijn alle gebruikelijke in de wet REA opgenomen instrumenten beschikbaar. Ook kunnen de werkgever en werknemer de uitvoeringsinstelling in dat geval om een SV-advies of een second opinion vragen. In vervolg op een second opinion waaruit blijkt dat de werkgever geen voldoende en geschikte reïntegratie-inspanningen verricht en daarin persisteert, kan de werknemer ook een persoonsgebonden reïntegratiebudget aanvragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in welke mate werkgevers en arbodiensten zijn toegerust om een adequaat reïntegratiebeleid in het eerste ziektejaar te kunnen voeren. Verwacht het kabinet dat de voorstellen tot een verbetering van de kwaliteit van de contracten zullen leiden? Op welke termijn zullen er voldoende arbodiensten zijn die berekend zijn op de eisen van het nieuwe poortwachtersmodel? Verder vragen deze leden of er nog niet-gecertificeerde arbodiensten zijn?

Hoewel werkgevers al sinds 1994 (met overgangstermijn tot 1998) de verantwoordelijkheid hebben tot het voeren van een verzuimbeleid (waaronder begrepen de verzuimbegeleiding en de reïntegratie in het eigen bedrijf) met ondersteuning van een gecertificeerde arbodienst, hebben nog niet alle werkgevers daar even serieus werk van gemaakt. Dat uit zich onder meer in een soms al te minimale afname van arbodienstverlening. Dit wetsvoorstel bevat enkele maatregelen die daarin verbetering moeten brengen, met name de verplichting voor de werkgever om alle verzuim bij de arbodienst te melden, het vragen van een onderbouwd advies bij dreigend langdurig ziekteverzuim en de periodieke evaluaties daaropvolgend. De arbodiensten worden door de voorstellen genoopt hun invalshoek, die vaak nog teveel alleen een medische is, te verbreden, en met name hun arbeidskundige expertise uit te breiden. De arbodiensten beschikken daar in het algemeen al wel over, zodat zij de taken aankunnen. Overigens zijn er geen arbodiensten meer zonder certificaat.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de uitvoeringsinstelling het opdrachtgeverschap overneemt indien de werkgever failliet gaat, of in surséance van betaling verkeert. Wordt in zo'n geval de eventueel opgelegde sanctie van de verlengde loondoorbetaling opgeheven en de mogelijkheid om een WAO-uitkering aan te vragen geopend, zo vragen deze leden, indien blijkt dat de werknemer zijn loon niet krijgt uitbetaald omdat een werkgever onmachtig is te betalen.

Indien de arbeidsovereenkomst tussen de werknemer en werkgever als gevolg van het faillissement of de surséance van betaling van de werk-

gever eindigt, heeft dit tot gevolg dat de uitvoeringsinstelling de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de reïntegratie van de werknemer overneemt. De beëindiging van de arbeidsovereenkomst heeft ook tot gevolg dat de verlengde loondoorbetalingsplicht van de werkgever vervalt. De werknemer moet daarop zo spoedig mogelijk een WAO-uitkering aanvragen.

De uitvoeringsinstelling houdt de reïntegratietaak voor werknemers die geen werkgever meer hebben. De leden van de PvdA-fractie vragen welk aandeel van de beroepsbevolking of verzekerde werknemers tegenwoordig in deze categorie valt? Is het juist dat het om circa een vijfde van de beroepsbevolking gaat?

De huidige omvang van bedoelde categorieën (uitzendkrachten, tijdelijke contractanten, werklozen, langdurig arbeidsongeschikten etc) bedraagt circa 1,4 mln. Dit komt inderdaad neer op ruim een vijfde van de beroepsbevolking werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitvoeringsinstelling, indien het de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van bijvoorbeeld flexwerkers van de werkgever overneemt, bij deze overname en het einde van de loondoorbetalingsplicht kijkt naar de reïntegratie-inspanningen van de werkgever. In aanvulling daarop vragen deze leden welke sancties kunnen worden opgelegd indien de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering denkt te voorkomen dat het de uitvoeringsinstelling geconfronteerd wordt met een gebrek aan reïntegratie-activiteiten door de werkgever omdat het contract met zijn werknemer afloopt. Deze leden vragen of het in het geval van tijdelijke contracten niet beter is de uitvoeringsinstelling al in een eerdere fase te betrekken bij begeleiding en reïntegratie. Nu er geen loonrelatie meer bestaat kan de nalatige werkgever niet worden gesanctioneerd. Is het niet verstandig om de mogelijkheid tot verhaal van de WAO en/of WW-uitkering te handhaven? Deze leden vragen om hoeveel gevallen per jaar het kan gaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet het Pemba-instrument ook in de toekomst zal koesteren?

Op grond van de concept Regeling procesgang eerste ziektejaar dient elke werkgever ingeval van dreigend langdurig ziekteverzuim een reïntegratie-dossier bij te houden. Tevens dient de werkgever in overeenstemming met zijn werknemer binnen 8 weken een plan van aanpak op te stellen en dit periodiek te evalueren. De werknemer ontvangt hiervan afschriften. Als de arbeidsovereenkomst tijdens het eerste ziektejaar wordt beëindigd, wordt de uitvoeringsinstelling verantwoordelijk voor de reïntegratie. In dit wetsvoorstel is niet voorzien in een overdracht van de werkgever aan de uitvoeringsinstelling op het moment dat de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie eindigt. Het kabinet is bij nader inzien van mening dat dit een omissie is. Derhalve zal in het kader van de Invoeringswet SUWI worden bepaald dat de werkgever in zo'n geval verplicht wordt een reïntegratie-verslag aan de uitvoeringsinstelling te overleggen. Hierin zal hij verantwoording moeten afleggen over het gevolgde herstel- en reïntegratietraject. Op deze wijze wordt de continuïteit van de reïntegratie gewaarborgd. In deze situatie is niet voorzien in een sanctiemogelijkheid voor de werkgever. Het kabinet gaat ervan uit dat de Pemba-prikkel ten aanzien waarvan in dit wetsvoorstel geen wijzigingen worden voorgesteld, afdoende is. Bedacht moet worden dat deze werkgevers voor een kortdurend dienstverband het volle risico van de Pemba-prikkel dragen. Er zijn geen jaarcijfers beschikbaar over het aantal gevallen waarin deze situatie zou kunnen voorkomen.



De leden van de PvdA-fractie merken op dat de uitvoeringsinstelling zowel de taak krijgt om werknemers die geen werkgever meer hebben te reïntegreren als de eigen inspanningen op dat terrein te controleren. De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe die dubbelrol van de uitvoeringsinstelling is geregeld voor de groep cliënten waarvoor de uitvoeringsinstelling als «werkgever» optreedt. Moet in dat geval de second opinion, zo vragen deze leden, niet aan een andere instelling worden gevraagd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen in dit verband waar deze cliënten terecht moeten voor een second opinion en een persoonsgebonden budget. Ook vragen deze leden of er sprake is van een strikte scheiding tussen reïntegratiebegeleiding en controle. De leden van de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie vragen wie beoordeelt of de uitvoeringsinstelling zich voldoende heeft ingespannen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in vervolg daarop of er bij onvoldoende inspanning sancties aan het UWV kunnen worden opgelegd, en zo ja welke dat dan zijn.

De uitvoeringsinstelling is verantwoordelijk voor de reïntegratie van cliënten met een WAO-uitkering waarvoor de werkgever niet of niet meer verantwoordelijk is, voor cliënten met WAZ- of Wajong-uitkering en voor cliënten met een WW-uitkering. Voor deze cliënten verstrekt de uitvoeringsinstelling niet alleen de uitkering, maar beslist ook over de toekenning van de op reïntegratie gerichte instrumenten, waaronder het persoonsgebonden reïntegratiebudget. In het wetsvoorstel SUWI wordt geregeld dat de manier waarop de uitvoeringsinstelling invulling geeft aan beide taken staat onder toezicht staat van de minister. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen. Het spreekt vanzelf dat de minister zich ook in de reguliere contacten met het UWV, los van het toezicht, regelmatig op de hoogte zal stellen van het beleid. Dit biedt naast de gebruikelijke aansturing door middel van wet- en regelgeving voldoende waarborg dat de uitvoering de wettelijke taken adequaat zal uitvoeren.

Een cliënt van de UWV kan in tegenstelling tot hetgeen de leden van de fracties van D66 en GroenLinks veronderstellen geen second opinion vragen. Een second opinion is een deskundigenonderzoek door het UWV dat op verzoek van de werkgever of de werknemer wordt uitgevoerd en dat onder meer tot doel heeft om eventuele geschillen tussen werkgever en werknemer over de onderwerpen ongeschiktheid tot werken, de aanwezigheid van passende arbeid en de ontwikkelde reïntegratie-inspanningen te voorkomen, dan wel te beperken. Een belangrijk gevolg hiervan is dat in een aantal gevallen het voor beide partijen belastende beroep op de civiele rechter kan worden voorkomen.

Ingeval een cliënt van het UWV niet tevreden is over de reïntegratie-inspanningen van het UWV staat voor deze cliënt de bezwaar- en beroepsprocedure open. Deze procedure is voor de cliënt minder belastend en kostbaar dan een civiele procedure. Een second opinion over de inspanningen die het UWV ten behoeve van de reïntegratie van de cliënt heeft is naar het oordeel van het kabinet in dat kader niet wenselijk, maar ook niet nodig.

De bezwaar- en beroepsprocedure levert, naast een verantwoorde uitvoering waarop door de minister wordt toegezien, een goede garantie voor de bescherming van cliënten.

Het behoort tot de wettelijke taak van het UWV om de cliënten voor wier reïntegratie het UWV verantwoordelijk is ook daadwerkelijk te reïntegreren. Het UWV moet dit op een rechten doelmatige manier doen. Het UWV moet daarbij zijn organisatie zo inrichten dat er voldoende interne kwaliteitscontrole is om zeker te stellen dat deze taak overeenkomstig daaraan te stellen eisen wordt uitgevoerd. Ook het klachtrecht en de mogelijkheden van cliënten om bezwaar en beroep in te stellen zullen bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening door het UWV. Daarnaast zal er door de Inspectie Werk en Inkomen namens de minister

toezicht worden gehouden op de uitvoering van deze taak en zal er ook anderszins in contacten met het UWV op toegezien worden dat het UWV zijn wettelijke taak op dit gebied adequaat verricht. Het vaststellen van de begroting en het al dan niet goedkeuren van de begroting kan daarbij een belangrijk instrument zijn.

Indien het UWV zijn taak onverhoopt niet adequaat verricht zijn, nadat uiteraard het instrument van het bestuurlijk overleg is ingezet, de volgende sancties mogelijk. De minister kan besluiten van het UWV vernietigen, kan een aanwijzing aan het UWV geven, kan leden van de Raad van bestuur en advies schorsen en ontslaan en kan noodzakelijke voorzieningen treffen indien sprake is van taakverwaarlozing. Uiteraard zal de inzet van deze sancties afhankelijk zijn van de ernst van de situatie.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen vast dat voor zieken die onder de vangnet Ziektewet vallen of komen vanwege het beëindigen van een tijdelijk contract, de uitvoeringsinstelling ook een reïntegratieverslag moet maken. Deze leden vragen welke sanctiemogelijkheid er bestaat als de uitvoeringsinstelling een wanprestatie levert voor wat betreft de reïntegratie van zieken die onder het vangnet Ziektewet vallen. Waarom ook geen uitstel van keuring? Waarom is het niet mogelijk om de uitkering krachtens de Ziektewet langer te doen doorlopen dan een jaar. Deze leden zijn van mening dat hier de te reïntegreren zieke werknemers die onder de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsinstelling vallen, een gelijke positie moeten krijgen als andere werknemers.

Anders dan de leden van GroenLinks veronderstellen dient de uitvoeringsinstelling geen reïntegratieverslag op te maken. Immers, dit zou gevolg hebben dat de uitvoeringsinstelling een dergelijk verslag aan zichzelf dient te overleggen waarop de uitvoeringsinstelling dan ook zichzelf dient te beoordelen en naar gelang de uitkomst hiervan ook een sanctie dient op te leggen. Dit lijkt het kabinet geen gewenste situatie. De uitvoeringsinstelling is verplicht zijn wettelijke taken, waaronder reïntegratie, adequaat uit te voeren. Dit vindt plaats op basis van aansturing met behulp van wet- en regelgeving en door middel van bestuurlijke prikkels zoals hiervoor uiteen werd gezet.

De te reïntegreren zieke werknemers die onder de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsinstelling vallen hebben een andere rechtspositie dan werknemers met een dienstverband. De zieke die geen werkgever (meer) heeft ontvangt immers een uitkering op grond van de Ziektewet. Uitstel van de keuring voor deze groep personen is naar de mening van het kabinet niet wenselijk en ook niet noodzakelijk. De noodzaak voor uitstel van de WAO-beoordeling is in deze situatie niet aanwezig. Immers de band met een werkgever is niet meer aanwezig. Daarnaast hoeft aan het eind van het ziektejaar geen overdracht aan de uitvoeringsinstelling plaats te vinden. Een eenmaal door de uitvoeringsinstelling ingezet reïntegratietraject in het kader van de Ziektewet kan in de WAO gewoonweg doorlopen. De continuïteit van de reïntegratie blijft hierdoor gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of kan worden verwacht dat het UWV zich beter van zijn taken zal kwijten indien het UWV een direct financieel belang krijgt bij een kwalitatief goede uitvoering van de controlerende, adviserende taken en het nemen van besluiten.

In het kader van SUWI heeft het kabinet er bewust voor gekozen de uitvoering van de werknemersverzekeringen te laten verrichten door een publieke organisatie, het UWV. De aansturing van het UWV vindt plaats op basis van wet- en regelgeving, bestuurlijke prikkels en toezicht op de recht- en doelmatigheid van de uitvoering. Deze aansturing en de professionele bedrijfsvoering van het UWV bieden naar het oordeel van het

kabinet voldoende waarborg dat het UWV zich goed van zijn taak zal kwijten. Het is naar het oordeel van het kabinet onwenselijk dat het UWV, belast met de uitvoering van op de wet gebaseerde taken en gefinancierd met publieke middelen, door de inbouw van financiële prikkels, winst kan behalen die dan vervolgens vrij besteed kan worden. Wel wordt in het kader van de verdere uitwerking van de manier waarop het UWV aangestuurd zal worden onder meer nagedacht over de mogelijkheid om de budgettering zo vorm te geven dat het UWV er alle belang bij heeft om goede resultaten te behalen als het gaat om de recht- en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken. Het uitsluitend aansturen op de kleine geldstroom zal worden vervangen door een meer globale aansturing waardoor de afweging kleine/grote geldstroom beter kan worden gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen of het kabinet ook van mening is dat als gevolg van het op afstand komen te staan van de uitvoeringsinstelling in het eerste ziektejaar kennis en ervaring bij de uitvoeringsinstellingen over de WAO-problematiek, scholing en reïntegratie als gevolg hiervan zal verdwijnen.

Het kabinet deelt de vrees van de leden van de SGP-fractie niet. Immers de uitvoeringsinstelling blijft verantwoordelijk voor de reïntegratie van een zeer omvangrijke groep, namelijk de vangnetgevallen. Ook behoudt de uitvoeringsinstelling na de invoering van het wetsvoorstel verbetering poortwachter een aantal faciliterende taken.

De leden van de CDA-fractie en van de D66-fractie constateren dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, dat de arbodiensten gebruik mogen maken van het sofi-nummer. Zij vragen of aan dat gebruik nog voorwaarden zijn verbonden, nu het immers private ondernemingen betreft. Voorts vragen zij of om advies is gevraagd aan de Registratiekamer en wat het standpunt dan van die kamer is.

De voorwaarden waaronder de arbodiensten het sofi-nummer mogen gebruiken blijken uit het voorgestelde artikel in de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Het betreft alleen de gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de taak bijstand aan werkgevers bij de begeleiding van zieke werknemers, waartoe ook behoort het bijstand geven bij de uitvoering van de taak die de werkgevers wordt opgelegd in dit wetsvoorstel (artikel 71a WAO). Het gebruik is dus beperkt tot de dossiervorming en advisering over het plan van aanpak en het opstellen van het reïntegratieverslag en de gegevensuitwisseling met de uitvoeringsinstelling. De Registratiekamer is over deze specifieke wijziging niet om advies gevraagd. Regeling van het gebruik van het sofi-nummer past wel bij de opvatting van de Registratiekamer, die blijkt uit zijn advies over de SUWI-wetgeving. De Registratiekamer heeft immers aangegeven, dat hij het eens is met het gebruik van het sofi-nummer bij opdrachten ter uitvoering van wettelijke taken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie op hun suggestie om met name ten behoeve van het MKB de mogelijkheid te openen na 13 weken gebruik te maken van de collectieve Ziektewet, zodat vanaf dat moment de werkgevers die dat willen zich voor aansturing van arbodienst en reïntegratiebedrijf door de uitvoeringsinstelling kunnen laten ondersteunen. De financiële last wordt dan ondergebracht bij de uitvoeringsinstelling.

Deze suggestie komt er naar de mening van het kabinet op neer dat een deel van de werkgevers de financiële lasten van het ziekteverzuim in het eerste jaar ten laste van de sociale fondsen kunnen brengen en dat de

uitvoeringsinstelling in feite een particuliere verzekering aanbiedt. Dat is niet de weg die het kabinet wil volgen. Er zijn naar de mening van het kabinet voldoende mogelijkheden voor werkgevers om zich door arbo-diensten, verzekeraars en branche-organisaties te laten ondersteunen in hun verantwoordelijkheid voor verzuim en reïntegratie.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke wetten en andere regelgeving rechten en plichten die betrekking hebben op het voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zijn opgenomen.

In een groot aantal wetten staan bepalingen die betrekking hebben op (het voorkomen van) ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Behalve de materiewetten ZW, WAO, WW en de Algemene bijstandswet zijn dat ondermeer het BW, de OSV '97, de Wet Rea, de Arbowet, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet bescherming persoonsgegevens. Overigens brengt voorliggend wetsvoorstel, alsmede wetsvoorstel SUWI, wijzigingen aan in een aantal van genoemde wetten.

In het kader van het wetsvoorstel SUWI is een overzicht opgesteld van algemene en meer concrete rechten en plichten van cliënten (werknemers / uitkeringsgerechtigden) zoals die in wet- en regelgeving zijn neergelegd (zie de bij het «Grofontwerp voor CWI en UWV» gevoegde notitie «Positie cliënt binnen het SUWI-stelsel»). Deze hebben betrekking op de adequate dienstverlening en de betrokkenheid van de cliënt bij belangrijke beslissingen die ook voor het voorkomen van verzuim en arbeidsongeschiktheid relevant zijn.

### **Hoofdstuk 3. Verbeterde informatievoorziening en communicatie**

Hoofddoelstelling van de regels tot verbetering van de communicatie, zoals de eerdere ziekmelding, zoet- en zuurinformatie aan werkgevers, informatie aan werknemers over rechten en plichten en het SV-advies, is te bewerkstelligen dat bij alle partijen vroegtijdig het besef ontstaat dat snelle actie geboden is als het ziekteverzuim langdurig dreigt te worden. Hoewel dit inzicht breed gedeeld wordt, is gebleken dat daar lang niet altijd ook naar gehandeld wordt. Vandaar dat het kabinet gemeend heeft hier nog eens extra de aandacht op te moeten vestigen.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag in hoeverre de ziekmelding van 6 weken gebruikt wordt ter attendering van de werkgever. De leden van de VVD-fractie vragen of de zoetzuurinformatie nu wordt verstrekt bij de jaarlijkse premiebeschikking. Is het kabinet niet bevreesd dat het beoogde zoetzuureffect zo enigszins zal verwateren tot een wat algemene informatieronde die de alertheid bij werkgevers beoogt te bevorderen, aldus deze leden?

De leden van de D66 fractie vragen zich af welk effect de zoetzuurinformatie heeft als deze jaarlijks bij de premiebeschikking wordt verstrekt. Deze leden achten de prikkel voor de werkgever om mee te werken aan reïntegratie van de zieke werknemer groter als de zoetzuurinformatie wordt gekoppeld aan de ziekmelding van de betreffende werknemer.

Het kabinet heeft, overeenkomstig het advies van Actal, besloten de zoetzuurinformatie bij de jaarlijkse premiebeschikking te verzenden. Het gaat hierbij met name om informatie over het arbeidsongeschiktheidsrisico van de werkgever in vergelijking met het branchegemiddelde en de premiegevolgen daarvan. De koppeling aan de ziekmelding van zes weken is niet noodzakelijk en ook niet wenselijk, aangezien grotere werkgevers dan voortdurend berichten zouden gaan ontvangen met dezelfde inhoud. Doel van de gekozen wijze van informatieverstrekking is het mogelijk gebrek aan inzicht omtrent de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid bij werkgevers ongedaan te maken, hetgeen tot verbetering van de

werking van de financiële prikkels moet leiden. Naar aanleiding van het eindrapport van de werkgroep Protocollering reïntegratieverslag overweegt het kabinet om met name kleinere werkgevers op dezelfde wijze van informatie te voorzien als werknemers. Dit betekent dat de kleinere werkgevers dan via de arbodiensten op maat zullen worden geïnformeerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het niet zinvol is de werkgevers voor te schrijven bij de ziekmelding meer informatie over de aard van de ziekte en de geplande aanpak te laten verstrekken. De publieke uitvoerder zou dan de werkgever met gerichte adviezen over de sociale verzekeringsaspecten, zoals de toekenning van REA-middelen, kunnen dienen. Deze leden willen daarbij niet tornen aan de beoogde verantwoordelijkheidsverdeling, omdat de publieke uitvoerder niet verantwoordelijk wordt voor de reïntegratie als zodanig. Deze leden vragen verder hoe het staat met de wijze van alerteren van hoog-risico bedrijven en vragen naar de stand van zaken rond de ICT-ondersteuning.

Bij de regeling van de ziekmelding (artikel I, onderdeel A) is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de informatie die met de ziekmelding moet worden verstrekt. In beginsel dient de ziekmelding slechts voor de verificatie van de eerste dag van arbeidsongeschiktheid in verband met het wachtjaar van de WAO. De suggestie om de publieke uitvoerder als taak te geven op eigen initiatief, zo verstaat het kabinet de vraag van deze leden, adviezen te verstrekken, tornt weliswaar niet ten principale aan de verantwoordelijkheidsverdeling, maar zou in de gegeven historische context toch gemakkelijk aanleiding kunnen geven tot een minder wenselijke taakuitoefening door de publieke uitvoeringsinstelling, zoals eerder in deze nota is aangegeven. Het alerteren van hoog-risico-bedrijven wordt ingevoerd met dit voorstel. Het UWV zal hiervoor een uniforme procedure hanteren. Verder zal bij de implementatie van dit voorstel uitgebreid aandacht worden besteed aan de ICT-ondersteuning.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze kan worden gestimuleerd dat zo spoedig mogelijk wordt doorgegeven dat iemand weer is hersteld. Als dat laatste namelijk niet gebeurt, zal snel sprake zijn van een enorme bestandsvervuiling. Hoe zou een werkgever ertoe kunnen worden gebracht het herstel tijdig door te geven, gelet op het feit dat hij hierbij zelf in veel gevallen niet veel belang heeft?

Werkgevers zijn en blijven wettelijk verplicht om hersteldverklaringen aan de uitvoeringsinstelling door te geven. Thans wordt onderzocht hoe dit werkgevers zo makkelijk mogelijk kan worden gemaakt. Gedacht wordt aan het verstrekken van een ICT pakket of aan het mogelijk maken van bulkmeldingen.

De leden van de VVD- en de D66 fractie vragen aan het kabinet aan te geven hoeveel ziekmeldingen op grond van de huidige praktijk na 13 weken bij de publieke de uitvoeringsinstelling zullen plaatsvinden en hoeveel dat er na de voorgestelde 6 weken zullen zijn. Op basis van gegevens van het Lisv kan gesteld worden dat er op grond van de huidige praktijk na 13 weken ongeveer 340 000 ziekmeldingen zijn. Geraamd is dat er na zes weken ongeveer 900 000 ziekmeldingen zullen zijn. Deze aantallen zijn exclusief zwangere vrouwen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke nadere ministeriële regels op het punt van de ziekmeldingen kunnen worden gesteld?

Bij de nadere regels die kunnen worden gesteld op het punt van de ziekmeldingen wordt met name gedacht aan regels over de aanlevering van ziekmeldingen zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid van «bulkmeldingen» voor grote werkgevers of regels over de wijze van melding. De vraag of er behoefte is aan nadere regels en zo ja, welke, wordt nog bezien.

De leden van de VVD-fractie vragen of arbodiensten en uitvoeringsinstellingen in staat zullen zijn afspraken te maken over de informatie aan werknemers over hun rechten en plichten ten aanzien van reïntegratie. Ook de leden van de D66 fractie verlangen meer inzicht in deze afspraken. De leden van de ChristenUnie vragen of het mogelijk is dat de arbodiensten de werknemer informeren over de financiële gevolgen van een eventuele instroom in de WAO.

In de werkgroep Protocollering hebben de arbodiensten zich met hun volle instemming gebonden aan de uitvoering van deze taak. In beginsel is het informeren van werknemers over hun rechten en plichten een publieke taak. Het aanbieden van deze informatie kan echter het meest efficiënt en effectief plaats hebben op het moment dat het probleem voor de werknemer aan de orde is, en dat is wanneer arbodienst en werknemer het dreigend langdurig verzuim bespreken. Dan kan bovendien een en ander op maat worden toegelicht. Het voornemen is daarom dat ministerie en Lisv in overleg met de arbodiensten informatiemateriaal samenstellen en dit aan de arbodiensten ter beschikking stellen. De arbodienst moet in staat worden geacht in globale termen aan te geven wat de gevolgen in financieel opzicht kunnen zijn bij (het uitblijven van) reïntegratie.

De leden van de VVD-fractie vragen in te gaan op de medische gegevens van zieke werknemers. Is de praktijk niet te ver doorgeschoten in bescherming van de privacy van werknemers? Is het wel effectief dat de werkgever geen enkel inzicht heeft in de medische situatie van zijn zieke werknemer? Kan het de betrokkenheid van de werkgever juist niet bevorderen indien er bij deze informatie geen arbodienst tussen zit?

In de eerste plaats zij opgemerkt dat in verreweg de meeste gevallen de werknemer zelf de werkgever informeert over wat er met hem aan de hand is. Hij is hiertoe echter niet verplicht. Wel kan van de werknemer worden verlangd dat hij de arbodienst volledig opening van zaken geeft. De arbodienst mag volgens de geldende regels zonder toestemming van de werknemer de werkgever niet informeren over de precieze aard van de ziekte. Die informatie heeft de werkgever ook niet nodig voor zijn reïntegratietaak Gegevens over de aard en de ernst van de beperkingen die er voor de werknemer zijn om zijn arbeid te verrichten, welke mogelijkheden er wel zijn of wat de verwachte duur is van de beperkingen mag de werkgever wel altijd van zijn arbodienst verlangen.

De leden van de VVD-fractie menen dat de verhouding tussen werkgevers en arbodiensten vaak zeer te wensen over laat en vragen om alternatieve scenario's waarbij de verplichte aansluiting niet als een eeuwig vaststaand feit hoeft te worden beschouwd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ook andere dienstverleners kunnen worden toegelaten.

De zich ontwikkelende reïntegratiemarkt geeft initiatieven van verzekeraars en branche-organisaties te zien die zelf, in plaats van een arbodienst, de ondersteuning van werkgever en werknemer bij verzuim en reïntegratie ter hand zouden willen en kunnen nemen. Ook reïntegratiebedrijven dienen zich daarvoor aan. Het kabinet is bereid om na te gaan welke effectieve alternatieven er zijn voor de huidige verplichte inschakeling van een gecertificeerde arbodienst. Daarbij zijn er wel randvoorwaarden. In de



eerste plaats dient uiteraard de hand te worden gehouden aan de eisen die vanuit de EU worden gesteld, zoals dat de werkgever zich deskundig moet laten ondersteunen bij preventie en bescherming tegen beroepsrisico's. In de tweede plaats geldt dat er voldoende waarborgen moeten blijven voor adequate procedures die vereist zijn bij het begeleiden van ziekteverzuim, waaronder deskundigheid, privacy en beroepsgeheim. In de derde plaats zullen er, in welke constructie dan ook, bepaalde kwaliteitseisen gesteld moeten worden aan de verschaffers van professionele deskundigheid, en zullen die eisen voor andere instanties dan arbodiensten, uiteraard niet lichter of zwaarder kunnen zijn dan voor arbodiensten.

Een aandachtspunt is verder nog dat gewaakt zou moeten worden voor het uithollen van de wisselwerking tussen enerzijds het beleid, gericht op preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid – via goede arbeidsomstandigheden- en anderzijds het ziekteverzuimbegeleidingsbeleid. Binnen deze randvoorwaarden en aandachtspunten ziet het kabinet evenwel mogelijkheden om de markt voor professionele dienstverlening opener te maken. Zo laten de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt zien dat bijvoorbeeld verzekeraars en reïntegratiebedrijven in staat zijn om (delen van) het takenpakket van arbodiensten ter hand te nemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat kan worden overwogen bij de totstandkoming van het reïntegratieverslag een sv-advies van de publieke uitvoerder te betrekken. Volgens deze leden wordt hiermee beslist niet getornd aan de beoogde verantwoordelijkheidsverdeling, omdat de publieke uitvoerder niet medeverantwoordelijk wordt de reïntegratie als zodanig. Deze leden vragen een reactie. De leden van de D66 fractie vragen of het SV advies dat de werkgever/arbodienst en werknemer kunnen inroepen gratis is?

Het reïntegratieverslag is een weergave van de activiteiten die werkgever en werknemer hebben verricht om tot reïntegratie van de werknemer te komen. Gezien het karakter van het SV-advies ligt het niet voor de hand om een dergelijk advies te betrekken bij de totstandkoming van het reïntegratieverslag. Het SV-advies is bedoeld voor die situaties waarbij werkgever of werknemer, op een specifieke situatie toegesneden, nadere informatie nodig hebben. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld wanneer dat nodig is om een plan van aanpak te maken waarbij rekening moet worden gehouden met gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, kan gebruik gemaakt worden van het instrument SV-advies, om de onzekerheidsmarge, die er voorafgaande aan de claimbeoordeling altijd zal blijven, te verkleinen. Het SV-advies, dat gratis is, kan ook op ieder moment in het ziektejaar, als daar behoefte aan bestaat, gevraagd worden. Het is niet bedoeld om een oordeel te geven over de reïntegratie-inspanningen die zijn verricht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de mate waarin werknemers zelf het initiatief mogen nemen tot reïntegratie. Hoeveel kans van slagen heeft een werknemer die het initiatief neemt als zijn werkgever dat naar zijn oordeel ten onrechte achterwege laat, zo vragen deze leden.

Werknemers kunnen invloed uitoefenen op hun eigen reïntegratie. Voor een uitgebreid overzicht van hun positie in deze wordt verwezen naar de Nota naar aanleiding van het Verslag SUWI (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000 – 2001, 27 588, nr. 8, blz. 44 – 47). Daarnaast wordt de mogelijkheid voor arbeidsgehandicapte werknemers gecreëerd om als in second opinion is vastgesteld dat de werkgever nalatig is gebleven, een persoonsgebonden budget aan te vragen.

## Hoofdstuk 4. Reïntegratiedossier en -verslag

Het reïntegratieverslag is een belangrijk nieuw element van dit wetsvoorstel. Hoewel de noodzaak van een deugdelijke verslaglegging van de in de ziekteperiode ondernomen acties breed gedeeld wordt, spreekt er uit het Verslag ook enige scepsis bij de diverse fracties. Is het niet utopisch te verwachten dat verschillende partijen met divergerende belangen tot een eensgezinde verslaglegging komen, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Is het reïntegratieverslag niet alleen maar een nieuwe naam voor het reïntegratieplan, een papieren tijger, die net zoveel rompslomp met zich brengt als zijn voorganger, willen de leden van de PvdA-fractie en van de D66-fractie weten.

Vooropgesteld zij dat de financiële en maatschappelijke kosten van de WAO-instroom het stellen van hoge eisen aan de verantwoording van de verantwoordelijke actoren rechtvaardigt. Het kabinet onderkent dat er bij dit soort instrumenten sprake kan zijn van het risico van bureaucratie, maar vertrouwt dat de garanties die in het systeem zijn ingebouwd zullen voorkomen dat een nieuwe papierwinkel ontstaat. Dat vertrouwen komt voort uit de wijze waarop de inhoudelijke gegevensverstrekking wordt vormgegeven. Op enig moment in het ziekteproces moet informatieverstrekking richting publieke verzekeraar plaatsvinden, op papier of elektronisch. Zolang de informatieverstrekking in de ogen van zowel de verzendende als de ontvangende partij zinvol is, zal dat niet als rompslomp worden ervaren. Vandaar de intensieve consultering van de partijen in het veld (arbodiensten, verzekeraars, uitvoeringsinstellingen), die in de werkgroep Protocoltering heeft plaatsgevonden. Uitgangspunt daarbij was dat alleen die informatie verstrekt zou moeten worden die noodzakelijk is voor het primaire proces van de betrokken instellingen. Wat is er nodig voor een goede reïntegratie, wat moet men weten voor een goede claimbeoordeling, wat zijn de minimale vereisten die vanuit een controle-aspect gesteld moeten worden. Dit zijn kernvragen die daarbij aan de orde waren.

In het concept van de Regeling procesgang eerste ziektejaar zijn in de ogen van het kabinet die essentialia geregeld. In het navolgende zal dit nader worden toegelicht aan de hand van de gestelde vragen.

### *4.1 Normenkader voor reïntegratie en publieke toezichtfunctie*

De leden van de PvdA-fractie vragen of het normenkader waaraan de publieke uitvoeringsinstelling de reïntegratie-inspanningen zal toetsen het kader is, dat beschreven wordt in het rapport van de werkgroep Protocoltering reïntegratieverslag. Die normen zijn volgens de werkgroep zelf, zo vervolgen deze leden, van procedurele aard. Moet een inhoudelijk normenkader juist niet gebaseerd zijn op meer duidelijkheid over het begrip passende arbeid, hoever een werkgever moet gaan om door aanpassingen van de organisatie passende arbeid te scheppen en welk ander werk een werknemer moet accepteren? Deze leden vragen verder hoe de uitvoeringsinstellingen moeten opereren bij het beoordelen van de reïntegratie-inspanningen wanneer er geen inhoudelijke criteria zijn. Hoe kan dan voorkomen worden dat partijen slechts gaan voldoen aan de procedurele vereisten, en niet werkelijk aangesproken kunnen worden op hun inspanningen? Ook de leden van de VVD-fractie wijzen er op dat onhelder is wat van werkgever en werknemer wordt verwacht als het gaat om reïntegratie. De leden van de CDA-fractie vragen of niet het risico bestaat dat het reïntegratieverslag gestandaardiseerd wordt, waarbij de uitkomst van tevoren vast staat. De leden van de D66 fractie vragen hoe de uitvoeringsinstelling de conclusie moet toetsen indien werkgever en

diens arbodienst in het verslag naar de conclusie toewerken dat hervatting bij de eigen werkgever niet mogelijk is.

Het toetsingskader, vast te leggen in de Regeling procesgang eerste ziektejaar, is gebaseerd op het rapport van de werkgroep Protocollering reïntegratieverslag. Het gaat om concrete, maar nog algemene normen waarvan een positief effect op de reïntegratie-inspanningen mag worden verwacht. Het kabinet bevordert actief het tot stand komen van richtlijnen voor specifieke reïntegratieproblemen. De instelling van de Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid en de ondersteuning van het richtlijnenbureau van de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) en de Stichting Expertisecentrum Reïntegratie (Stecr) zijn daar voorbeelden van. Wanneer richtlijnen, protocollen e.d. tot stand komen met een breed draagvlak, kunnen die worden opgenomen in de Regeling. Reïntegratie blijft echter altijd maatwerk. Het gaat om richtlijnen ten opzichte waarvan men zich moet verantwoorden, niet om absolute voorschriften hoe te handelen.

Wat redelijkerwijs van een werkgever mag worden verwacht om passende arbeid te scheppen en wat een werknemer bereid moet zijn te accepteren, is een van de belangrijkste inhoudelijke normen bij reïntegratie. De genoemde werkgroep heeft geanalyseerd waarom deze toets, die ook onder de huidige wettelijke regels van de uitvoeringsinstellingen wordt verwacht bij de beoordeling van het reïntegratieplan, in de praktijk niet goed werkt. In de kern komt het er op neer dat de regels over het aanbieden en accepteren van passende arbeid gevormd zijn in jurisprudentie op basis van algemeen geformuleerde wettelijke bepalingen, en dat het de uitvoeringsinstellingen ontbreekt aan (arbeidsrechtelijke) expertise op dit punt. De werkgroep heeft voorstellen gedaan om hierin verbetering te brengen. Het kabinet wil deze volgen. Enerzijds zullen de arbodiensten (namens de werkgever) de medische en arbeidskundige informatie in een vorm aanleveren waarmee de uitvoeringsinstelling ook kan werken; de arbodiensten zijn bereid om de daarvoor noodzakelijke arbeidskundige expertise uit te breiden. Anderzijds zullen de uitvoeringsinstellingen de arbeidsrechtelijke expertise moeten opbouwen en bijhouden om bij het geven van second opinions en het beoordelen van het reïntegratieverslag een meer volledig oordeel te kunnen geven over de regels rond passende arbeid. Bij de inrichting van het UWV zal hieraan invulling worden gegeven.

Een en ander betekent dat werkgever en werknemer een scherpere verantwoording van hun handelen ten aanzien van het aanbieden en accepteren van passende arbeid zullen moeten verschaffen, en dat de uitvoeringsinstelling beter in staat zal zijn om dit handelen te toetsen.

#### *4.2 Risico van bureaucratische uitvoering*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er ook rond het reïntegratiedossier een papieren rompslomp zal zijn en vragen met de leden van de fractie van D66 hoe voorkomen wordt dat het nieuwe protocol opnieuw een papieren, bureaucratische procedure wordt. Uit de omschrijving leiden deze leden af dat het een omvangrijk dossier wordt.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen zich af of niet de ene bureaucratische regeling simpelweg wordt vervangen door een ander publiek opgelegd bureaucratisch keurslijf. In dat verband zijn ook de vragen van deze leden van belang naar de wijze waarop competentiegeschillen tussen de verschillende actoren kunnen worden voorkomen en hoe daartoe de verantwoordelijkheidsverdeling glashelder zal worden vastgelegd.

Deze leden vragen in het bijzonder op welke andere momenten er, naast die rond de REA-voorzieningen, rapportages van de werkgever aan de uitvoeringsinstelling zullen zijn. Betekent de voorgestelde procedure dat

er mogelijk tussen de ziekmelding op zes weken en de claimbeoordeling op negen maanden in het geheel geen contact kan zijn met de uitvoeringsinstelling? Zou dat niet betekenen dat naast het opbouwen van een in beginsel relevant dossier er vooral aan bureaucratische dossiervorming door alle actoren wordt gedaan?

Deze leden wijzen er voorts op dat veel werkgevers investeren zonder gebruik te maken van het REA-instrumentarium. In dat verband vragen deze leden of het rapporteren van de werkgever over zijn inspanningen aan de uitvoeringsinstelling wellicht niet een extra drempel is om reïntegratie-activiteiten te ondernemen. In dat geval, en ook indien er verder geen contacten met de uitvoeringsinstelling zijn, kan dat er toe leiden dat delen van het medisch en arbeidskundig dossier zullen ontbreken? Blijft de «eindtoets» van de uitvoeringsinstelling dan wel mogelijk? Deelt het kabinet de mening, zo vragen deze leden verder, dat het verricht hebben van reïntegratie-inspanningen zonder rol van de uitvoeringsinstelling sec niet mag leiden tot negatieve beoordeling door de uitvoeringsinstelling.

De regeling van het reïntegratieverslag die het kabinet voor ogen staat heeft als belangrijk doel juist het ombuigen van de tot bureaucratische papierwisseling verworpen praktijk rond de reïntegratieplannen, tot een zinvolle samenwerking tussen alle betrokken partijen ter bevordering van vroege reïntegratie. Die opdracht is ook meegegeven aan de werkgroep, waaraan alle uitvoerende organisaties hebben deelgenomen, die de regeling van het protocol heeft voorbereid. Om die reden heeft de werkgroep precies geanalyseerd welke informatie in welke vorm welke partij voor welke taak precies nodig heeft. Op die grondslag is de concept Regeling procesgang eerste ziektejaar zodanig vorm worden gegeven dat steeds niet méér hoeft te worden vastgelegd en uitgewisseld dan voor het doel nodig is. Bekendheid met die doelen, en overeenstemming over de taken van partijen die met die doelen samenhangen, bevorderen bovendien dat de informatie op de beoogde wijze verschaft en gebruikt wordt. Het gaat daarbij in het bijzonder om de taakverdeling tussen arbodiensten en uitvoeringsinstellingen en hun informatie-uitwisseling en samenwerking. De voorbereiding hiervan in de werkgroep is aanzienlijk diepgravender geweest en veel meer op het niveau van de mensen die ook in de praktijk het werk doen, dan bij de voorafgaande afspraken over het reïntegratieplan het geval was. Destijds zijn de afspraken veel meer gemaakt op bestuurlijk niveau en is het werkveld minder betrokken bij de uiteindelijke vormgeving dan thans. Het kabinet is voornemens om de verdere voorbereiding van de implementatie op vergelijkbare wijze via een stuurgroep ter hand te nemen, mede met het oogmerk om de in de werkgroep bereikte overeenstemming breder te doen landen op de werkvloer. Zo wordt niet alleen in de wettekst, maar ook op het praktische uitvoeringsniveau helderheid geschapen over de onderscheiden taken, en worden competentiegeschillen voorkomen.

Bij dreigend langdurig verzuim (ter beoordeling van de arbodienst) brengt de arbodienst advies uit en maakt de werkgever een plan van aanpak indien er ook inderdaad nog iets zinvol te ondernemen is. Daarvoor zijn geen vormvoorschriften; werkgever en werknemer dienen eenvoudig vast te leggen welke acties ze hebben afgesproken. De ziekmelding op zes weken is een simpele ziekmelding met identificatiegegevens en verder niets. Bij elk mogelijk tussentijds contact met de uitvoeringsinstelling (sociaal verzekeringsadvies; drie mogelijke second opinions: het ziek zijn; de aanwezigheid van passende arbeid en het voldoende zijn van de reïntegratie-inspanningen; aanvraag van REA-voorzieningen) behoeft slechts op papier te worden vastgelegd wat precies nodig is voor dat doel. Er is bijvoorbeeld bij het aanvragen van REA-voorzieningen geen sprake van rapportage aan de uitvoeringsinstelling over de verrichte reïntegratie-

inspanningen; dan zijn alleen die gegevens nodig die de uitvoeringsinstelling nodig heeft om te beoordelen of er sprake is van een arbeids-handicap en of de gevraagde voorziening nuttig en nodig is, en dat kan geen drempel zijn voor het verrichten van reïntegratie-inspanningen. Alleen als het ondanks alle inspanningen toch tot een WAO-aanvraag komt, of bij overdracht van de verantwoordelijkheid indien die tussentijds eindigt, dient een volledig verslag te worden opgesteld. Het verslag dient in dat geval vanzelfsprekend wel volledig te zijn, ook al is er niet eerder contact met de uitvoeringsinstelling geweest. In het volledig verslag zullen de medische en arbeidskundige gegevens niet ontbreken. In de ministeriële regeling zal worden bepaald dat werkgever/werknemer/arbodienst de medische en arbeidskundige gegevens leveren die nodig zijn voor het beoordelen van de reïntegratie-inspanningen en zoveel mogelijk ook de gegevens die de claimbeoordeling kunnen ontlasten. Ook bij het verstrekken van gegevens zal steeds gelden, dat niet meer verstrekt hoeft te worden dan nodig is voor het doel. Indien aan de medische kant duidelijk is dat er geen arbeidsmogelijkheden meer zijn, zijn geen verdere achtergrondgegevens nodig. Indien het om een klein bedrijf gaat en een werknemer met een welomschreven arbeidshandicap, zullen weinig bedrijfsgegevens nodig zijn om aannemelijk te maken dat er geen herplaatsingsmogelijkheden in het eigen bedrijf zijn; een groot bedrijf zal daar meer papier voor nodig hebben. Tenslotte is bij de gestelde termijnen voor advies, plan van aanpak en evaluatie voorzien dat men gemotiveerd kan afwijken.

De regeling volgens de geschetste opzet is naar het oordeel van het kabinet geenszins bureaucratisch. Het gaat om voorschriften die handelingen voorschrijven indien die noodzakelijk en zinvol zijn, de partijen alsdan inhoudelijk activeren, die goed te beoordelen en eventueel te sanctioneren zijn, en waarvoor èn bestuurlijk èn op het werkvlak van arbodiensten en uitvoeringsinstellingen draagvlak is.

#### *4.3 Overige vragen met betrekking tot het reïntegratiedossier en -verslag*

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre eensgezinde verslaglegging door werkgever, werknemer en arbodienst reëel haalbaar is. Deze leden wijzen daarbij op de mogelijk uiteenlopende belangen. Het kabinet gaat niet uit van noodzakelijke eensgezindheid en samenwerking als voorwaarde voor het tot stand komen van het reïntegratieverslag. In de voorgestelde opzet hebben alle drie actoren alle gelegenheid om hun eigen visie in het verslag te doen opnemen. Uitzondering daarop zijn de medische gegevens die de werkgever buiten toestemming van de werknemer niet onder ogen krijgt.

De leden van de VVD-fractie zetten een vraagteken bij het imperatieve karakter van de formulering dat werkgever, werknemer en arbodienst afspraken moeten maken over het casemanagement. Naar de mening van deze leden is het aan de werkgever en zijn arbodienst om dit te regelen. Het gaat het kabinet er hierbij in de eerste plaats om dat er een afspraak gemaakt wordt, opdat voor alle actoren duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het plaatsvinden van de periodieke voortgangsevaluaties. Het komt het kabinet als vanzelfsprekend voor dat met de mening van de werknemer bij het maken van die afspraak rekening wordt gehouden.

In dit verband vragen deze leden voorts welke rol de verzekeraar kan vervullen naast de verplichte arbodienst. Verzekeraars bieden soms extra ondersteuning aan reïntegratie-inspanningen, in de vorm van advies en/of financiering van interventies. Het bevorderen van reïntegratie is immers vanuit een oogpunt van schadelastbeperking ook in het belang van de verzekeraar van de werk-

gever. Het is aan werkgever en werknemer om te bepalen of zij hier gebruik van willen maken. Het kabinet heeft er oog voor dat het in het belang van de reïntegratie kan zijn dat verzekeraars ook «een plaats aan tafel» hebben. Om die reden hebben vertegenwoordigers van de verzekeraars deelgenomen aan de werkgroep Protocollering en zullen zij ook voor de vervolgarbeid in de stuurgroep worden uitgenodigd.

De leden van de D66 fractie vragen op welke wijze de cliëntorganisaties betrokken worden bij het tot stand komen van een protocol rond het reïntegratieverslag en de leden van de SGP-fractie informeren naar de betrokkenheid van de werkgevers.

Het is het voornemen van het kabinet om vóór de verdere uitwerking van de voornemens met betrekking tot het reïntegratieverslag, daarover overleg te voeren met de cliëntorganisaties en met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.

De leden van de D66 fractie vragen of de angst voor een verstoorde arbeidsrelatie de werknemer ervan zal weerhouden een klacht in te dienen bij de arbodienst en in beroep te gaan bij de geschillencommissie, juist ook omdat veel werknemers de arbodienst toch als een verlengstuk van de werkgever zien.

Er zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de ontwikkelingen in de klachtenprocedures die arbodiensten verplicht zijn te hebben. Volgens navraag bij enkele diensten worden er jaarlijks enkele duizenden klachten ingediend. Daarvan belanden er enkele tientallen per jaar in tweede instantie bij de geschillencommissie. Veel van de klachten in eerste instantie blijken betrekking te hebben op gebrek aan reïntegratie-inspanningen door de werkgever. Blijkbaar zien niet alle werknemers de arbodienst als een verlengstuk van hun werkgever. Overigens voorziet dit wetsvoorstel met een van de second opinions er in dat werknemers bij de uitvoeringsinstelling een oordeel kunnen vragen over de reïntegratie-inspanningen van hun werkgever.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de aanbeveling van de werkgroep Protocollering wordt gevolgd dat het contract met de arbodienst erin moet voorzien dat de arbodienst volledig inzicht krijgt in het verzuim.

Een regeling van die strekking is opgenomen in het concept van de Regeling procesgang eerste ziektejaar.

Deze leden vragen voorts wat het kabinet vindt van het pleidooi voor een uitgebreider wettelijk voorgeschreven pakket arbodienstverlening. Het kabinet meent dat met de voorgenomen regeling van het reïntegratieverslag het mogelijke wordt gedaan aan het stimuleren van verbetering van de arbodienstverleningscontracten door middel van regelgeving. Het gaat daarbij om de melding van het verzuim, het onderbouwde reïntegratie-advies en de periodieke evaluaties. Méér voorschrijven zou naar de mening van het kabinet werkgevers en werknemer te zeer een keurslijf opleggen, waar zij toch in de eerste plaats op grond van hun eigen verantwoordelijkheid een beleid moeten inrichten en daarvoor ook de ruimte moeten houden. Voorts wordt verbetering van arbodienstverlening gestimuleerd door een branche-aanpak. Het kabinet bevordert dit actief door middel van de arbo-convenanten, waarbij ook speciale aandacht is voor verzuimbeleid en reïntegratie. In bijlage 3 bij deze nota is een overzicht opgenomen van de stand van zaken op dit gebied.<sup>1</sup>

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat een versterking van de poortwachtersfunctie van de publieke uitvoerder een positief effect zal hebben op de reïntegratie-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



inspanningen van de werkgever. Zullen de regels van het reïntegratieverslag voldoende zijn om bij hen «de knop om te zetten»?

Het kabinet is van mening dat de verplichtingen van het reïntegratieverslag met zich meebrengen dat werkgever, werknemer en arbodienst zich scherper dan thans veelal het geval is, in de eerste plaats ten opzichte van elkaar zullen moeten verantwoorden over hun acties op het vlak van reïntegratie: Het met een gedegen, niet alleen medische, probleemanalyse te onderbouwen advies van de arbodienst; het in overeenstemming tussen werkgever en werknemer vast te stellen plan van aanpak; de periodieke voortgangsevaluaties. Deze regels maken het minder gemakkelijk om de zaak te laten lopen. Het zal dus bijvoorbeeld niet meer voor kunnen komen, zoals thans blijkt het CNV-rapport wel het geval is, dat werkgever en werknemer na verloop van tijd elkaar helemaal niet meer aanspreken.

In de tweede plaats krijgt de uitvoeringsinstelling met het verslag en de verbeterde beoordelingsmogelijkheid op het vlak van de passende arbeid aanzienlijk meer handvat dan thans het geval is om de inspanningen te beoordelen. En met de nieuwe sanctie-bepalingen krijgt zij ook meer mogelijkheden om dit oordeel ook kracht bij te zetten. Het effect wordt niet zozeer verwacht van het op grote schaal feitelijk treffen van de sanctie, maar het goed gedoseerd toepassen van de sanctiebepalingen moet er mede toe leiden dat, wat behoorlijke werkgevers thans al doen op het vlak van reïntegratie, gemeengoed wordt.

De leden van de ChristenUnie vragen hoe kan worden voorkomen dat betrokken partijen ten onrechte geen dossier opbouwen omdat het spoedig verwachte herstel uitblijft.

In de concept Regeling procesgang eerste ziektejaar is vastgelegd dat er na uiterlijk zes weken een onderbouwd advies van de arbodienst moet zijn en twee weken later een plan van aanpak van werkgever en werknemer, tenzij de arbodienst aangeeft dat spoedig herstel of werkhervatting verwacht wordt en dus geen acties noodzakelijk zijn. In de regel begint dus altijd binnen zes weken dossieropbouw. Indien de verwachting van de arbodienst niet blijkt uit te komen, is het (naast het contact tussen werkgever en werknemer) de arbodienst die op grond van zijn taak om het verzuim te volgen, de verwachting moet herzien en alsnog actie moet initiëren met dossieropbouw als gevolg.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of in de wet kan worden vastgelegd dat aanvragen om Rea-subsidie die worden ondersteund door de arbodienst onmiddellijk kunnen worden gehonoreerd en pas achteraf getoetst.

Met ingang van 1 januari 2001 is de Wet beslistermijnen sociale verzekeringen in werking getreden. In de wet worden de termijnen vastgesteld waarbinnen de uitvoeringsinstelling een beslissing moet nemen op een aanvraag voor subsidies op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Het Lisv en de uitvoeringsinstellingen hebben naar aanleiding van de invoering van deze wet een groot aantal verbeteracties in gang gezet tot verkorting van de behandelingstermijnen. Hiermee zijn in voldoende mate voorwaarden geschapen om tot tijdige beslissing op aanvragen te komen en het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om aanvragen ongezien te honoreren met een toetsing achteraf. Overneming van de wens van de BOA zou leiden tot een verzwaring van de uitvoering doordat elke aanvraag twee maal in behandeling wordt genomen, namelijk op het moment van de aanvraag en alsnog op een later moment ter toetsing. Verder leidt deze procedure tot onzekerheid bij de werkgever, omdat het een tijd lang niet duidelijk is of de subsidie terecht is toegekend.

Het kabinet is voornemens nog dit jaar voorstellen te doen tot verdere vereenvoudiging van het Rea-instrumentarium waardoor vertraging in afhandeling van aanvragen nog verder wordt teruggedrongen.

De leden van de SGP-fractie ondersteunen het dat de werknemer een belangrijke bijdrage moet leveren aan het verslag. Maar wie is aan werkgeverszijde verantwoordelijk, de werkgever of de arbodienst?

De werkgever is er verantwoordelijk voor, dat er een integraal reïntegratie-verslag tot stand komt. Hij moet zijn arbodienst opdragen om het deel dat hij zelf niet kan opstellen, het medisch deel, op te stellen en de dienst in staat stellen een onderbouwd advies uit te brengen.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts wat concreet de verbetering is van het verslag ten opzicht van het reïntegratieplan als het gaat om de informatie voor de claimbeoordeling. Hoe kan een papieren verslag een inhoudelijke rol spelen bij de claimbeoordeling. Zou dat niet meer moeten verlopen via artsen en arbeidsdeskundigen, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren met recht dat de insteek van reïntegratieplan en -verslag voor een deel hetzelfde is. De belangrijkste verschillen zijn dat nu meer overeenstemming is over de precieze definities en detaillering van de informatie, dat de informatie voor wat het arbeidskundige deel betreft uitgebreider wordt, maar vooral dat er overeenstemming is over de zin van deze informatie in deze vorm. Duidelijk is waarom de arbodienst, respectievelijk de werkgever en de werknemer de informatie voor de eigen reïntegratietaken nodig hebben en voor welke taak de uitvoeringsinstelling deze informatie zal gebruiken.

De claimbeoordeling blijft een taak van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van de uitvoeringsinstelling, en zal zeker niet alleen op papier kunnen plaats hebben. Maar er is winst in efficiëntie wanneer de medici en arbeidsdeskundigen aan private zijde bij de arbodienst alles wat daar al voorhanden is in zo'n vorm op papier zetten dat de claimbeoordelaars het kunnen gebruiken.

De leden van de SGP-fractie merken terecht op dat het pas in het reïntegratieverslag opschrijven dat er sprake is van een arbeidsconflict weinig toegevoegde waarde heeft.

Het is dan ook de bedoeling dat actoren zo vroeg mogelijk in het proces onderkennen dat er sprake is van een conflict of van een slechte arbeidsverhouding die een belemmering vormt voor reïntegratie. Werkgever en werknemer kunnen dit zelf onderkennen en er als factor in hun overleg mee rekening houden, en in elk geval zal de arbodienst bij de onderbouwing van zijn advies moeten bezien of een dergelijke factor mee speelt.

Het is deze leden verder niet duidelijk wat er op tegen is de suggestie van de Raad van State over te nemen dat werknemers voorafgaande aan het reïntegratieverslag periodiek afschrift krijgen van de aantekeningen van de werkgever.

Het kabinet acht een dergelijke bepaling overbodig omdat de werknemer de belangrijkste documenten al ontvangt (het advies van de arbodienst, het plan van aanpak en eventuele bijstellingen) en inzagerecht heeft in de over hem bestaande dossiers van arbodienst en werkgever.

## **Hoofdstuk 5. Uitstel WAO-beoordeling op verzoek**

De mogelijkheid van uitstel van de WAO-claimbeoordeling op verzoek van werkgever en werknemer kan op sympathie van veel leden rekenen. Het heeft weinig zin, en kan zelfs contraproductief zijn, om het zware traject

van WAO-claimbeoordeling in te gaan, indien duidelijk is dat op afzienbare termijn herstel of reïntegratie te verwachten is. De vragen van de leden betreffen dan ook grotendeels de invulling van deze nieuwe uitstel-mogelijkheid.

Uitstel van het moment van WAO-beoordeling kan worden aangevraagd indien het herstelproces nog gaande is. De leden van de PvdA-fractie vragen of het moment ook juist eerder kan komen indien duidelijk is dat herstel niet mogelijk is en reïntegratie bij eigen noch nieuwe werkgever tot de mogelijkheden hoort? Zo ja, welke voorwaarden zouden hier bij moeten worden gehanteerd? De leden van de VVD-fractie vragen zich af of zij uit het ontbreken van een voorstel tot vervroegde WAO-keuring mogen afleiden dat het kabinet daar geen voorstander van is en ook voorstellen die daarover door deze of gene zullen worden gepresenteerd niet zal overnemen? De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet een reactie te geven op de mogelijkheid de WAO-keuring naar voren te halen in geval van duidelijke en gehele arbeidsongeschiktheid. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom de keuring in dit soort gevallen niet vervroegd kan plaatsvinden.

Het naar voren halen van de WAO-beoordeling brengt geen voordelen met zich mee, terwijl er wel sprake kan zijn van risico's en nadelen. In de meeste gevallen zal niet al na een relatief korte periode van ziekteverzuim vaststaan dat herstel of in ieder geval afname van de beperkingen niet meer mogelijk is. Zolang de wachttijd voor de WAO een jaar blijft, wordt die ruimte om de (on)mogelijkheden na te gaan wel geboden. Een vervroegde beoordeling zou ook calculerend gedrag in de hand kunnen werken en afbreuk doen aan de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie in het eerste ziektejaar die aan de werkgever is toebedeeld. De neiging kan gaan bestaan om af te zien van reïntegratieinspanningen en het oordeel van het Lisv af te wachten. Bovendien is een vervroeging uit het oogpunt van inkomensbescherming niet nodig. Gezien de stigmatiserende werking die uitgaat van instroom in de WAO, heeft de werknemer er dan ook alle belang bij dat deze wachttijd blijft bestaan.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het kabinet heeft gekozen voor een uitstel van de WAO-keuring van maximaal één jaar met een gelijktijdige verlenging van de wachttijd voor de WAO. Uitstel kan alleen indien beide partijen – werkgever en werknemer – erom verzoeken. Het bevreemdt deze leden wel dat de werknemer wel tussentijds alsnog een WAO-aanvraag in mag dienen en de werkgever de termijn niet tussentijds eerder mag beëindigen. Het argument van het kabinet daarvoor vinden deze leden te mager zeker gelet op het feit dat hierdoor een aparte onevenwichtigheid ontstaat tussen werkgever en werknemer die immers in eerste aanleg gezamenlijk hebben gekozen voor een latere WAO-beoordeling. Deze leden vragen het kabinet dit nader te motiveren en mogelijk de onevenwichtigheid op te heffen door ook de werkgever de mogelijkheid te geven de verlengde termijn tussentijds te beëindigen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom alleen de werknemer in dit soort omstandigheden dit recht heeft.

De werkgevers worden voor wat betreft de kosten bij uitstel van het keuringsmoment voor mogelijke lastenverzwaring gecompenseerd. Zou het niet meer voor de hand gelegen hebben in dit soort gevallen werkgever en werknemer te belonen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Immers beiden doen hun uiterste best om te voorkomen dat werknemer de WAO instroomt.

Naar aanleiding van het commentaar op dit punt heeft het kabinet besloten om alsnog ook werkgevers het recht te geven de verlengde

wachttijd tussentijds te beëindigen. In de nota van wijziging bij dit voorstel is deze wijziging opgenomen.

Gedurende de periode dat de WAO-keuring wordt uitgesteld heeft de werknemer recht op loondoorbetaling. Dit betekent veelal dat hij in een aantal opzichten in een gunstiger positie verkeert dan wanneer hij recht zou hebben op een WAO-uitkering. Indien reïntegratie van de werknemer in deze verlengde loondoorbetalingsperiode slaagt en de werknemer niet in aanmerking komt voor een WAO-uitkering vermijdt de werkgever een hogere gedifferentieerde premie. Een verdere beloning ligt naar het oordeel van het kabinet niet voor de hand.

Indien op verzoek de WAO-beoordeling wordt uitgesteld dan wordt de periode van loondoorbetaling in mindering gebracht op het tijdvak van vijf jaar op grond waarvan het pembarisico van de werkgever wordt berekend. De leden van de PvdA-fractie vragen of deze verkorting ook geldt indien de loondoorbetaling als sanctie wordt opgelegd?

De gedifferentieerde premie wordt berekend aan de hand van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die de laatste vijf jaar ten laste zijn gekomen van de arbeidsongeschiktheidskas. Voor de situatie dat de wachttijd op verzoek verlengd is, is geregeld dat deze periode van verlenging in mindering wordt gebracht op de periode van vijf jaar. Een dergelijke regeling is nodig omdat een eventuele WAO-uitkering pas na afloop van de verlengde wachttijd wordt toegekend. In de situatie dat een werkgever als sanctie het loon moet doorbetalen geldt deze overweging niet omdat de wachttijd en daarmee de datum waarop een eventuele WAO-uitkering ingaat niet wijzigt. De periode waarover de loonsanctie loopt wordt derhalve niet in mindering gebracht op het tijdvak van vijf jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet de zienswijze deelt dat het woord lastenverzwaring bij de keuze voor het langer loon doorbetalen niet op zijn plaats is omdat het gaat om een vrijwillige keuze?

Indien de compensatie lager is dan de extra kosten stijgen per saldo de lasten van de werkgever. Er is weliswaar geen sprake van gedwongen lastenverzwaring; de werkgever kan de kosten en baten van de verlenging van de wachttijd wel meewegen in zijn beslissing om dit al dan niet te doen. Derhalve hecht het kabinet aan de gemaakte keuze om werkgevers een zekere compensatie te bieden.

De leden van de VVD-fractie vragen of een volledig gebruikte verlengde wachttijdperiode nominaal precies in verhouding staat tot een jaar minder doorwerken in het gedifferentieerde deel van de WAO-premie? Deze leden vragen verder of het kabinet de mening deelt dat de compensatie van de werkgever in ieder geval niet ruimer mag zijn dan de kosten van een jaar langer loondoorbetalen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de kosten i.v.m. vrijwillige verlengde ziektewet in balans zijn met de baten vanwege het bekorten van het tijdvak waarover het ao-risico wordt doorberekend aan de werkgever? Zeker waar de Pemba-premie een plafond kent voor kleinere bedrijven zou het volgens deze leden denkbaar zijn dat het aanzienlijk goedkoper kan zijn om niet te kiezen voor vrijwillige doorbetaling.

Het voorstel is om de periode waarmee de wachttijd wordt verlengd in mindering te brengen op de Pemba-periode van vijf jaar. Bij een verlenging van de wachttijd met een jaar wordt de Pemba periode dus 4 jaar. De vraag is dan of de premie die in het vijfde Pemba-jaar zou zijn afgedragen gelijk is aan 70% van het laatstverdiende loon.

De lasten van de verlengde wachttijd zullen in het algemeen niet precies gelijk zijn aan de extra lasten door een hogere gedifferentieerde premie in het vijfde Pemba-jaar. Vaak zullen de lasten van de verlengde wachttijd hoger zijn. Indien in deze verlengde wachttijd succesvolle reïntegratie plaatsvindt, worden echter veel Pemba-lasten voorkomen. De volgende factoren spelen een rol bij de vergelijking van de lasten:

- a. De hoogte van de uitkering van de werknemer in diens vijfde WAO-jaar: alleen als de betrokken werknemer op het moment van WAO-intrede 58 jaar of ouder is zal zijn wettelijke WAO-uitkering na 5 jaar nog op het niveau van 70% van het laatst verdiende loon liggen. Wanneer hij op het moment van WAO-intrede jonger is, zal zijn uitkering in het vijfde WAO-jaar lager zijn. In dat geval is het vijfde Pemba-jaar voor de werkgever goedkoper dan een jaar verlenging van de wachttijdperiode.
- b. De maximum-premie: met name voor kleine werkgevers betekent het optreden van een enkel arbeidsongeschiktheidsgeval vaak dat zij onmiddellijk de maximum-premie gaan betalen. Hierdoor betalen zij minder dan hun feitelijke risico zou rechtvaardigen. Ook voor grotere werkgevers die al een hoog risico hebben en hierdoor de maximum-premie betalen zullen de extra kosten van een nieuw arbeidsongeschiktheidsgeval beperkt zijn. In beide gevallen zijn de kosten van de hogere gedifferentieerde premie in het vijfde Pemba-jaar lager dan de kosten van een jaar verlenging van de wachttijdperiode.
- c. De mate waarin de uitkeringen bovenwettelijk worden aangevuld: de totale uitkering is inclusief bovenwettelijke aanvullingen in het eerste ziektejaar in het algemeen hoger dan de uitkering van de WAO-er in het vijfde WAO-jaar inclusief aanvullingen. Ook hierdoor zullen de kosten van de hogere gedifferentieerde premie in het vijfde Pemba-jaar veelal lager zijn dan de kosten van loondoorbetaling in het tweede ziektejaar.
- d. Voor bedrijven met een dalende (nominale) loonsom kunnen de lasten van het vijfde Pemba-jaar lager worden dan de lasten van de verlengde wachttijd. De premie wordt immers betaald over de premieplichtige loonsom van de werkgever in jaar (t), terwijl het risico is berekend over de gemiddelde loonsom over de jaren (t-6) t/m (t-2) en de arbeidsongeschiktheidslasten van het jaar (t-2).

Slechts in incidentele gevallen kunnen de kosten van het vijfde Pemba-jaar hoger zijn dan die van de verlengde wachttijd.

Met name voor bedrijven met een stijgende (nominale) loonsom kunnen de lasten van het vijfde Pemba-jaar hoger worden dan de lasten van de verlengde wachttijd. De premie wordt immers betaald over de premieplichtige loonsom in jaar (t), terwijl het risico is berekend over de gemiddelde loonsom over de jaren (t-6) t/m (t-2) en de arbeidsongeschiktheidslasten van het jaar (t-2).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de regering kan doen om ook in alle gevallen de loondoorbetaling te stimuleren waar dat dienstig is voor de reïntegratie? Kan de regering dit met rekenvoorbeelden adstrueren?

Dit zou alleen kunnen door de compensatie precies op het niveau van de kosten van het verlengde ziektejaar te brengen. Hier zou dan ook rekening gehouden moeten worden met bovenwettelijke aanvullingen. Een dergelijke methode is echter erg omslachtig omdat die toegesneden zou moeten zijn op de kosten van individuele gevallen. In het algemeen zal het verschil tussen de kosten van de verlengde wachttijd en het vijfde Pemba-jaar niet zodanig groot zijn, dat werkgevers om die reden de reïntegratie-

kansen van een werknemer zullen frustreren. Dit is zeker onwaarschijnlijk wanneer bedacht wordt hoeveel Pemba-lasten de werkgever kan voorkomen als een succesvolle reïntegratie plaatsvindt. Alleen voor kleine werkgevers kan, wanneer de maximum-premie een grote rol speelt, sprake zijn van fors verschil tussen Pemba-lasten en lasten van loondoorbetaling.

Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld:

Stel, een werkgever heeft 5 werknemers en een loonsom van 300 000 gulden. Een van de werknemers (met een loon van 60 000 gulden) raakt arbeidsongeschikt. De wettelijke kosten van het verlengde ziektejaar bedragen 70% van 60 000 gulden, ofwel 42 000 gulden. De kleine werkgever gaat door dit arbeidsongeschiktheidsgeval gedurende 5 jaar de maximum Pemba-premie betalen, zijn risico is (bij gelijkblijvende loonsom en in de loongerelateerde uitkeringsfase) immers 14% (42 000 gulden gedeeld door 300 000 gulden), ruim meer dan de bovengrens van de maximumpremie, die in de structurele situatie ongeveer 6% van de loonsom zal bedragen. Zijn Pemba-premie zal dus 18 000 gulden bedragen,

Als de werkgever zodanig groot is dat het optreden van een arbeidsongeschiktheidsgeval hem niet boven de grens van de maximum-premie brengt, zal zijn Pemba-premie dicht in de buurt van de kosten van loondoorbetaling komen. Als bijv. de werkgever 15 werknemers heeft met een loonsom van 900 000 gulden, zal zijn risico bij hetzelfde arbeidsongeschiktheidsgeval 4,7% bedragen, minder dan de maximum-premie. Zijn gedifferentieerde Pemba-premie zal dan bij gelijkblijvende loonsom en in de loongerelateerde uitkeringsfase precies gelijk zijn aan de kosten van loondoorbetaling. Als in het vijfde Pemba-jaar de vervolgfase van de uitkering bereikt is, zullen de kosten weer lager uitvallen dan de kosten van loondoorbetaling. Als echter in het vijfde Pemba-jaar de loonsom gestegen zou zijn tot een bedrag hoger dan 900 000 gulden, en de uitkering nog steeds in de loongerelateerde fase zou zitten (mogelijk als de arbeidsongeschikte 58 jaar was bij aanvang van de WAO-uitkering), zou de Pemba-premie juist hoger uitvallen dan de kosten van loondoorbetaling.

## **Hoofdstuk 6. Versterking verantwoordelijkheid van de werknemer**

De verantwoordelijkheid van de werknemer is een element dat in de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling, die veelal door en tussen instanties gevoerd wordt, soms op de achtergrond dreigt te geraken. Dat is een miskennis van de grote invloed die de werknemer zelf heeft op zijn kansen op herstel en reïntegratie. Wat er ook voor de werknemer ondernomen wordt, het resultaat zal pas werkelijk succesvol zijn als de werknemer hieraan zelf een actieve bijdrage levert. Dit wordt gerealiseerd door een grotere betrokkenheid van de werknemer bij het herstel- en reïntegratieproces en door de uitbreiding van de reeds bestaande second opinionmogelijkheid. De meeste fracties oordelen dan ook positief over de betere verantwoordelijkheidstoedeling aan de werknemer, met name de fractie van de VVD benadrukt het belang van een actief herstelgedrag bij de werknemer.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de momenten waarop een werknemer een second opinion kan vragen bij de uitvoeringsinstelling, hoe vaak een second opinion kan worden gevraagd, of een werknemer advies kan vragen over de toepassing van een REA-instrument, wat er gebeurt indien de werknemer een REA-instrument wil toepassen en de uitvoeringsinstelling hem daarin steunt maar de werkgever van mening is dat dat niet moet gebeuren, of het toepassen van het REA-instrument dan



kan worden opgelegd aan de werkgever of dat een uitvoeringsinstelling alleen achteraf kan sanctioneren. Deze leden en de leden van de CDA-fractie vragen naar de motivering waarom de second opinion door de uitvoeringsinstelling moet worden verricht. De leden van de CDA-fractie vragen of een beroepsmogelijkheid binnen de arbodienst/reïntegratiesector niet meer voor de hand lag. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie op welke manier de uitvoeringsinstelling deze second opinions moet gaan verrichten, wat het gewicht van de second opinion precies is, wat de verschillende mogelijke sancties voor werkgever en werknemer zijn en of er een termijn is gesteld aan het geven van een second opinion. De leden van de PvdA- en van de VVD-fractie vragen hoe vaak van de bestaande second-opinionmogelijkheid feitelijk gebruik is gemaakt. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie wat de verwachting is over het aantal nieuwe second opinions, hoeveel tijd er doorgaans in een deskundigenoordeel en wat de extra kosten van de second opinion in de nieuwe situatie zullen zijn.

Er zijn drie second opinions te onderscheiden:

1. op verzoek van de werkgever of werknemer wordt een onderzoek ingesteld naar en een oordeel gegeven over het bestaan van ongeschiktheid tot werken, indien de werknemer een geschil heeft met de werkgever over de ongeschiktheid tot werken;
2. op verzoek van werkgever of werknemer wordt een onderzoek ingesteld naar en een oordeel gegeven over de aanwezigheid van passende arbeid, die de zieke werknemer in staat is te verrichten voor de werkgever;
3. op verzoek van werkgever of werknemer wordt een onderzoek ingesteld naar en een oordeel gegeven over de vraag of de werkgever ten aanzien van zijn zieke werknemer voldoende en geschikte reïntegratie-inspanningen heeft verricht.

Werkgevers en werknemers kunnen zich op elk gewenst moment tot de uitvoeringsinstelling wenden met het verzoek om een second opinion af te geven. De uitvoeringsinstelling is naar de mening van het kabinet de meest geschikte instantie om deze second opinion uit te voeren. In de eerste plaats is de uitvoeringsinstelling momenteel al de aangewezen deskundige om een oordeel te geven over de vraag of een werknemer wegens ziekte ongeschikt is te werken. Tevens beschikt de uitvoeringsinstelling over de deskundigheid die voor het geven van second opinions vereist is. Het gaat daarbij behalve om medische kennis vooral om arbeidskundige expertise. Voor de uitvoering van de hiervoor aangegeven second opinions is immers specialistische kennis van en ervaring vereist met de regelgeving op grond van het Burgerlijk Wetboek, de Wet REA als ook met de op grond van dit wetsvoorstel getroffen ministeriële regeling Regeling procesgang eerste ziektejaar. Ook zal de uitvoeringsinstelling bij de behandeling van WAOen WW-aanvragen dezelfde vragen moeten beantwoorden als in de nieuwe second opinions, namelijk of een werkgever tijdens het eerste ziektejaar voldoende reïntegratie-inspanningen heeft verricht en of er voor de werknemer binnen het bedrijf passende arbeid voorhanden is. Daarnaast is de uitvoeringsinstelling bij uitstek in staat een onafhankelijk oordeel te vellen omdat het niet betrokken is bij het verschil van inzicht dat werkgever en werknemer veelal zullen hebben in het geval één van hen de uitvoeringsinstelling om een second opinion vraagt. Doordat het oordeel van de uitvoeringsinstelling geen rechtsgevolgen heeft, blijft de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever en werknemer in stand.

Een andere overweging is dat de kosten van een second opinion naar de mate van het mogelijke voor de werknemer zijn beperkt conform de huidige praktijk.

Gelet op het bovenstaande ligt het naar de mening van het kabinet op grond van efficiency-overwegingen derhalve niet voor de hand om de second opinions bij een andere instantie onder te brengen. Een beroepsmogelijkheid binnen de arbodienst-/reïntegratiesector, zoals de leden van de CDA-fractie voorstellen, ligt derhalve niet voor de hand. Deze instantie kan doordat er veelal sprake zal zijn van een contractuele relatie met de werkgever, een minder onafhankelijke positie innemen dan de uitvoeringsinstelling. Het gevaar bestaat dat daardoor de waarde, die met name de werknemer aan het oordeel hecht, zal afnemen. Dit acht het kabinet ongewenst.

Een werkgever en een werknemer kunnen op elk moment door middel van het SV-advies door de uitvoeringsinstelling worden geïnformeerd over de mogelijkheden die de wet REA biedt.

Vervolgens zullen werkgever en werknemer samen moeten bezien en besluiten welke REA-instrumenten in de concrete situatie worden ingezet. Als de werknemer gebruik wil maken van een REA-instrument, maar de werkgever zijn mening niet deelt, kan de werknemer via een second opinion een oordeel aan de uitvoeringsinstelling vragen over de kwaliteit van de door zijn werkgever verrichtte reïntegratie-inspanningen. In het geval de uitvoeringsinstelling tot de conclusie komt dat de betreffende werkgever onvoldoende of inadequate inspanningen heeft verricht, bijvoorbeeld doordat de werkgever ten onrechte geen REA-voorzieningen heeft aangevraagd, kan de werknemer met deze verklaring zijn werkgever aansporen alsnog de betreffende REA-voorziening aan te vragen. Mocht de werkgever volharden in zijn weigerachtige houding, dan kan de werknemer een civiele procedure starten met als doel passende arbeid, dan wel voldoende en geschikte reïntegratie-inspanningen door zijn werkgever af te dwingen. Daarnaast kan de werknemer, als de werkgever na een negatieve second opinion in gebreke blijft, in aanmerking komen voor een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Voorts zal de nalatig gebleken werkgever op basis van het reïntegratieverslag worden gesanctioneerd aan het eind van het ziektejaar door middel van een verlenging van zijn loondoorbetalingsverplichting.

Zoals al hierboven is vermeld heeft een second opinion geen rechtsgevolg en derhalve vloeien er voor de werkgever en werknemer geen rechtstreekse sancties uit voort. Dit betekent echter geenszins dat de uitkomst van de second opinion geen gewicht heeft. Voor de werkgever heeft het vragen van een second opinion onder meer het grote voordeel dat dit eventuele onzekerheid over het beschikbaar zijn van passende arbeid, dan wel het verrichten van voldoende en geschikte reïntegratie-inspanningen kan helpen verkleinen. Bovendien kan als gevolg van het uitbrengen van een second opinion een vastgelopen reïntegratieproces weer los getrokken worden en zal het werkgever en werknemer een nieuwe impuls geven om actief naar nieuwe oplossingen te zoeken.

Het zal op basis van het voorgaande duidelijk zijn dat de uitgebrachte second opinion indirect wel degelijk gevolgen kan hebben voor de beslissing om in een concreet geval al dan niet een sanctie op te leggen.

De uitvoering van deze second opinions is aan de uitvoeringsinstelling opgedragen. In overleg met de uitvoeringspraktijk zal de uitwerking van deze second opinions nader worden vorm gegeven. Voor de second opinionregeling die momenteel door de uitvoeringsinstelling worden uitgevoerd, geldt geen wettelijke beslistermijn. In de praktijk hanteert het Lisv hiervoor een termijn van twee weken. Dit houdt in dat uiterlijk binnen twee weken na aanvraag de uitslag van de second opinion bekend moet zijn. In de praktijk blijkt deze termijn adequaat. Het kabinet gaat er vanuit dat het Lisv voor de nieuwe second opinions, die na inwerkingtreding van deze wet op verzoek zullen worden uitgebracht, eveneens een adequate beslistermijn zal hanteren.

De leden van de PvdA-vragen hoe vaak zo'n second opinion op dit moment gevraagd wordt en hoeveel second opinions verwacht worden na invoering vna het wetsvoorstel. Vervolgens vragen deze leden hoeveel tijd er doorgaans gemoeid is met het afgeven van een second opinion.

Op basis van gegevens van het Lisv kan worden geconstateerd dat in 1999 ruim 4000 keer een second opinion over arbeidsongeschiktheid is aangevraagd. Rekenkundig is aangenomen dat het aantal uit te brengen second opinions – bedoeld voor mensen die aan willen tonen dat ze juist wel kunnen werken (werknemers) – als gevolg van het wetsvoorstel verbetering poortwachter ongeveer gelijk zal zijn aan het aantal second opinions dat onder de huidige wetgeving kan worden afgegeven. Deze raming is gebaseerd op een vergelijking van de beschrijving van de Lisv-referentiedienst «deskundigenoordeel» en de beschrijving van de second opinions die op grond van het wetsvoorstel verbeterde poortwachter kunnen worden afgegeven.

In de huidige situatie bedragen de gemiddelde kosten van de second opinion circa 500 gulden. Uitgaande van de veronderstelling dat het uurloon van de betreffende functionaris van de uitvoeringsinstelling zo'n 125 gulden bedraagt, kan berekend worden dat circa 4 uur aan een second opinion wordt besteed.

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet zo is dat de mogelijkheid van een second opinion calculerend gedrag van de zieke werknemer in de hand werkt en ertoe leidt dat bij ook maar het minste meningsverschil tussen werkgever en werknemer een second opinion wordt gevraagd. Tevens vragen deze leden waarom het kabinet verwacht dat een second opinion het reïntegratieproces zal lostrekken en partijen actief weet te krijgen. Is dat niet naïef, gezien het feit dat een klimaat van onenigheid en conflict is ontstaan, als het eenmaal tot een second opinion is gekomen, zo vragen deze leden.

Het kabinet verwacht niet dat de mogelijkheid voor werknemers om een second opinion te laten verrichten naar de aanwezigheid van passende arbeid, dan wel de werkgeversinspanningen op het gebied van reïntegratie, vaker dan noodzakelijk gebruikt zal worden. Bij een gering meningsverschil tussen werkgever en werknemer zal geen second opinion worden gevraagd. Het kabinet heeft een drempel ingebouwd door te eisen dat bij het verzoek tot second opinion een first opinion van de arbodienst wordt overgelegd. Hieruit moet blijken dat werkgever en werknemer geprobeerd hebben met elkaar tot een oplossing te komen. Bovendien wordt van de werkgever een reële bijdrage in de kosten van de second opinion gevraagd.

Het beroep op de uitvoeringsinstelling om in situaties waarin sprake is van een conflict tussen werkgever en werknemer te oordelen over de aanwezigheid van passende arbeid, dan wel over de reïntegratie-inspanningen, acht het kabinet een nuttige uitbreiding van de mogelijkheden tot conflictoplossing. De ervaring bij de reeds bestaande mogelijkheid voor een second opinion leert dat een oordeel van een derde in de meeste gevallen bijdraagt aan een oplossing van het verschil van mening.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat overwogen kan worden een gevraagde second opinion toch verstrekkender te laten zijn dan een advies. Van verschillende kanten is al gesuggereerd vroeg in het eerste ziektejaar een scheiding aan te brengen tussen hen waarvan hoogstwaarschijnlijk vaststaat dat zij niet meer binnen enkele jaren te reïntegreren zijn en hen waarbij kans op gedeeltelijk of geheel herstel wordt verwacht. De eersten zouden al snel zekerheid krijgen over toelating tot de WAO; bij de anderen moet alles gericht worden op herstel en reïnte-

gratie. Is de regering bereid te overwegen de vraag om een second opinion van werkgever en/of werknemer mogelijk ook dat karakter te geven?

Zoals al in hoofdstuk 5 is medegedeeld is het kabinet geen voorstander van een vervroegde keuring voor de WAO. Derhalve ziet het kabinet geen reden om de second opinionmogelijkheid dat karakter te geven.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke civiele procedure de werknemer kan benutten om de werkgever te dwingen om passende arbeid aan te bieden, indien die blijkens een second opinion beschikbaar is? Zijn er voorbeelden bekend waarin zo'n procedure heeft geresulteerd in een aanbod van werk?

Over de verplichting van de werkgever om de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer in staat te stellen passende arbeid te verrichten, bestaat duidelijke jurisprudentie van de Hoge Raad, bijvoorbeeld het arrest Van Haaren / Cehave van 8 november 1985 (NJ 1986, 309). In dit arrest stelde de Hoge Raad dat van de werkgever ook dan kan worden gevraagd dat hij gebruik maakt van een bereidverklaring van de werknemer om passende arbeid te verrichten, als dat een wijziging van de in de onderneming bestaande arbeidsverdeling betekent. Dit is slechts anders indien een dergelijke wijziging niet van de werkgever kan worden gevergd. De verplichting om te handelen als goed werkgever brengt volgens de Hoge Raad in dit arrest met zich mee dat deze in beginsel gehouden is de gedeeltelijke arbeidsongeschikte werknemer in staat te stellen andere arbeid te verrichten welke voor zijn krachten en bekwaamheid is berekend en die hem met het oog op zijn opleiding en arbeidsverleden kan worden opgedragen.

De gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer kan derhalve van de werkgever tewerkstelling in passende arbeid eisen, alsmede – op grond van artikel 611 en 628 van Boek 7 BW – de doorbetaling van het bij die arbeid behorende loon. Bij toewijzing van de loonvordering, is het recht op loon niet beperkt tot 52 weken, zoals het geval is bij ziekte op grond van 629 van Boek 7 BW, maar is het recht op loon in beginsel in duur onbeperkt. Het beoogde effect van de loonvordering is dat de werkgever de werknemer de passende arbeid zal laten verrichten, indien hij het bij die arbeid behorende loon toch moet betalen.

Het is ons niet bekend hoe in dergelijke gevallen uitvoering is gegeven aan de desbetreffende rechterlijke uitspraak.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er gebeurt als een werknemer niet genoeg reïntegratie-inspanningen verricht en daarom niet langer loon ontvangt. Hoe vaak en op welke gronden is in het verleden door de werkgever de loondoorbetaling bij ziekte gestaakt? Deze leden vragen of er dan aanspraak op een bijstandsuitkering bestaat en wie er in dat geval verantwoordelijk is voor de reïntegratie van de werknemer.

De werknemer die geen loon ontvangt omdat hij niet genoeg reïntegratie-inspanningen verricht, kan eventueel recht op bijstand hebben als er geen voorliggende voorziening is en overigens is voldaan aan de voorwaarden die in algemene zin voor de verlening van bijstand gelden. De gemeente zal in dat geval moeten beoordelen of er sprake moet zijn van een sanctie, omdat de werknemer zich onvoldoende inzet voor zijn reïntegratie.

Er zijn geen statistieken over hoe vaak en op welke gronden de werkgever loondoorbetaling bij ziekte weigert. Bekend is wel dat in 1999 niet meer dan 4,5% van de werkgevers wel eens loondoorbetaling heeft geweigerd omdat aan het ziek-zijn werd getwijfeld of omdat gedrags- en controle-regels niet nagekomen waren. In de sectoren horeca en procesindustrie is

het percentage bedrijven dat wel eens loondoorbetaling weigert het hoogst (boven de 10%).

In het geval de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en werknemer in stand blijft, en de werkgever geen initiatief onderneemt om de arbeidsovereenkomst te beëindigen, blijft de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie van de werknemer. Materieel zal deze verantwoordelijkheid weinig in kunnen houden indien de werknemer zich onvoldoende inzet voor zijn reïntegratie. Zodra de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en werknemer is beëindigd en er geen sprake is van een voorliggende voorziening gaat de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie over op de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. In het geval er geen recht op bijstand bestaat is de gemeente ook verantwoordelijk voor de reïntegratie, omdat de gemeente ook verantwoordelijk is voor de reïntegratie van niet uitkeringsgerechtigden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de werknemer de beschikking kan krijgen over de mogelijkheid een eenvoudiger advies te vragen dan een second opinion of een eigen budget om nog meer invulling te geven aan zijn reïntegratie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) niet terug te vinden is in het wetsvoorstel verbetering poortwachter. Tevens vragen deze leden of de mogelijkheid van een PRB niet aan de orde hoort te komen in het eerste gesprek tussen werknemer en werkgever of tussen UWV en cliënt over reïntegratie. Waarom is de mogelijkheid van een individuele keuze voor een reïntegratiebedrijf niet terug te vinden in het wetsvoorstel verbetering poortwachter, zo vragen deze leden.

Aan arbeidsgehandicapte werknemers zal de mogelijkheid worden geboden een persoonsgebonden reïntegratiebudget aan te vragen nadat via een second opinion is gebleken dat de werkgever onvoldoende of inadequate reïntegratie-inspanningen heeft verricht.

Voorliggend wetsvoorstel beperkt zich tot het eerste ziektejaar. De optie van een PRB is opgenomen in wetsvoorstel Invoeringswet SUWI, omdat deze ook na het eerste ziektejaar kan worden verstrekt.

Over de uitkomst van de second opinion worden werknemer en werkgever geïnformeerd. In dat kader zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om een PRB aan te vragen.

De individuele keuze voor een reïntegratiebedrijf is niet terug te vinden in voorliggend wetsvoorstel omdat daarin nog geen sprake is van privatisering van de reïntegratietaak. Dit komt aan de orde in het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer op het terrein van herstel en reïntegratie tot uitdrukking moeten komen in het Burgerlijk Wetboek. De rechten en plichten zouden hiermee beter vast liggen, hetgeen doorwerkt in het reïntegratieplan. Ook de leden van de fractie van D66 bepleiten dat in het BW een bepaling wordt opgenomen waarin de werkgever verplicht wordt passende arbeid aan de zieke werknemer aan te bieden. Dit zou de positie van de werknemer versterken door hem minder afhankelijk te maken van diens werkgever of arbodienst. Laatstgenoemde fractie pleit dan ook uitvoerig voor de invoering van een recht op reïntegratie, waarbij het dan gaat om rechten van werknemer ten opzichte van werkgever en uitvoeringsorganisatie. In de visie van deze leden moet in het BW een bepaling worden opgenomen die de werkgever verplicht de bestaande organisatie, arbeidsverdeling of werkplek aan te passen. De leden van de fractie van D66 zouden ook de mogelijkheid tot het toekennen van een

persoonsgebonden budget in het BW willen opnemen. Daarnaast stellen de leden van de D66-fractie voor de positie van de werknemer te versterken in het traject dat voorafgaat aan de eventuele WAO-keuring. Zij doen daartoe een aantal voorstellen die betrekking hebben op het traject dat voorafgaat aan een eventuele WAO-keuring en op de mogelijke uitkomsten van de WAO-keuring.

Zoals al is aangegeven bij de vraag van de fractie van de PvdA naar de civiele procedures die de werknemer ter beschikking staan, is de werkgever op grond van artikel 611 van Boek 7 BW in beginsel gehouden gebruik te maken van de bereidverklaring van de werknemer om andere, passende arbeid te verrichten. Deze verplichting kan eveneens een aanpassing van de arbeidsverdeling omvatten, voor zover deze nodig is voor de werkhervatting van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer, en de aanpassing in redelijkheid van de werkgever kan worden gevegd. De verplichting geldt ongeacht het moment waarop een werknemer blijvend arbeidsongeschikt wordt bevonden voor de bedongen arbeid. Dus ook indien dit zich voordoet tijdens het eerste ziektejaar. De bepaling over de aanpassing van de werkplek die de leden van D66-fractie bepleiten in het BW, is in de Invoeringswet SUWI opgenomen in artikel 9 van de Wet REA (het gaat om hetgeen nu geregeld is in het tweede lid van artikel 8 van de Wet REA, zoals door deze leden aangehaald). Daarin zijn tevens de bepalingen van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 van toepassing verklaard, inclusief de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie. Dat deze verplichting voor de werkgever ook zijn weerslag heeft gevonden in artikel 8 van de REA vloeit voort uit de destijds (bij de totstandkoming van de REA) levende wens de verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds de werkgever en anderzijds de uitvoeringsinstellingen en gemeenten voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten helder in één wet te verwoorden. Op grond van het thans voorgestelde artikel 8 van de Wet REA zal voorts gelden dat de werkgever, die zelf geen passende arbeid kan aanbieden, verplicht wordt te bevorderen dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer in het bedrijf van een andere werkgever te werk wordt gesteld. Het kabinet merkt hier nogmaals op dat het door de leden van de D66-fractie aangehaalde eerste lid van artikel 8, van de Wet REA, wordt gewijzigd en dat daarin nu de nieuwe, uitgebreidere en langere verantwoordelijkheid van de werkgever is geregeld. In het onderhavige wetsvoorstel wordt in artikel 71a WAO bepaald dat de werkgever – in geval van ziekte van de werknemer – een dossier van de werknemer aanlegt, een plan van aanpak opstelt en uitvoert en tegen de tijd dat een WAO-uitkering wordt aangevraagd een reïntegratieverslag opstelt. In het Burgerlijk Wetboek wordt nader invulling gegeven aan de verplichtingen van de werknemer om mee te werken aan reïntegratie en aan de verplichting van de werkgever om bij onvoldoende reïntegratieactiviteiten (blijkend uit het reïntegratieverslag) het loon langer door te betalen. De verplichtingen van de werkgever die in de WAO worden geregeld, dienen ter voorkoming van toetreding tot de WAO.

Het voorstel van de leden van D66 om de mogelijkheid tot het toekennen van een persoonsgebonden budget in het BW op te nemen zou betekenen, dat de werkgever aan de werknemer gelden ter beschikking dient te stellen waarmee hij kan voorzien in zijn eigen reïntegratie. Een dergelijke verplichting ligt niet in de rede gezien het aan de Wet REA ten grondslag liggende uitgangspunt, dat voorzieningen gericht op reïntegratie op collectieve wijze worden gefinancierd. De mogelijkheid tot toekenning van een persoonsgebonden budget door het UWV wordt met het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI uitgebreid. Ook de WIW bevat een regeling voor het verstrekken van een persoonsgebonden budget door de gemeenten.



In het kader van de invoeringswet SUWI is gevraagd nog eens nader uit te leggen aan welke elementen wordt gedacht bij het plan van aanpak en welke rechten en plichten daarin worden geregeld. Zoals in hoofdstuk 4 van deze nota is aangegeven wordt in de ministeriële regeling Regeling procesgang eerste ziektejaar vastgelegd waaraan het plan van aanpak en het reïntegratieverslag zullen moeten voldoen. Op basis van deze ministeriële regeling wordt de positie van de werknemer in het traject dat voorafgaat aan een eventuele WAO-keuring versterkt en wordt, veel meer dan nu het geval is, de noodzaak van een eigen inbreng van de werknemer benadrukt. Voor een meer uitvoerige beschrijving van deze ministeriële regeling verwijst het kabinet naar voornoemd hoofdstuk.

In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI wordt nader ingegaan op de regeling van rechten en plichten in het plan van aanpak, zoals verzocht door de leden van de fracties van D66 en GroenLinks.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het niet verstandiger is ingeval de nalatige werkgever langer het loon dient door te betalen en dat de uitvoeringsinstelling zich ervan vergewist of deze verlenging inderdaad leidt tot reïntegratie-inspanningen van de werkgever. Zo niet, dan zou de uitvoeringsinstelling de verantwoordelijkheid over moeten kunnen nemen en de kosten moeten kunnen verhalen, of de werknemer zou in ieder geval deze keuze geboden moeten worden, zo stellen deze leden.

Juist omdat de verlenging van de periode van loondoorbetaling bedoeld is om de werkgever de kans te geven zijn nalatigheid te herstellen, acht het kabinet het onwenselijk om tijdens die verlenging de mogelijkheid te creëren de uitvoeringsinstelling de verantwoordelijkheid te laten overnemen. Dat zou werkgevers kunnen stimuleren om adequate inspanningen na te laten. Zoals hiervoor al is aangegeven kan de werknemer de uitvoeringsinstelling verzoeken een onderzoek in te stellen naar de vraag of er voldoende en geschikte reïntegratie-inspanningen door de werkgever zijn verricht.

Daarnaast kan de werknemer als de werkgever na een negatieve second opinion in gebreke blijft om alsnog voldoende en geschikte reïntegratie-inspanningen te verrichten, in aanmerking komen voor een persoonsgebonden reïntegratiebudget.

Indien zich in de onderneming van de werkgever een mogelijkheid tot hervatting in passende arbeid voordoet, kan de werknemer natuurlijk eveneens vorderen dat de werkgever deze arbeid beschikbaar stelt.

De leden van GroenLinks vragen naar de vorm waarin de grotere eigen verantwoordelijkheid van de werknemer ondersteuning kan krijgen en naar de rol voor de uitvoeringsinstelling, arbodiensten en reïntegratie-bedrijven, vakbonden en organisaties van arbeidsgehandicapten en van mogelijke particuliere organisaties op het gebied van begeleiding bij het uitoefenen van rechten van werknemers.

Zoals hiervoor al is aangegeven informeert de uitvoeringsinstelling de werknemer (en werkgever) op verzoek over de sociale verzekeringsaspecten van arbeidsongeschiktheid en reïntegratie. Tevens kan de uitvoeringsinstelling op verzoek de inspanningen van werkgever (en werknemer) onderzoeken en beoordelen en zal het de werknemer na een voor de werkgever negatieve second opinion informeren over de mogelijkheden van een PRB.

Uiteraard kunnen de andere in de vraag genoemde organisaties de werknemer op zijn verzoek met raad en daad bijstaan.

## Hoofdstuk 7. Mogelijkheid tot verlenging van de loondoorbetalingsplicht

Hoewel het principe van de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting door de meeste fracties onderschreven wordt, bestaan er bij de verschillende fracties duidelijk twijfels over de effectiviteit van dit sanctie-instrument. Dat betreft zowel de motivering voor de sanctie als ook de inhoud van de sanctie.

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen of denkbaar is dat een half jaar lang verplichte loondoorbetaling onvoldoende gewicht in de schaal legt, indien een jaar loondoorbetaling nog niet het effect heeft dat wordt beoogd. Moet de sanctie niet zwaarder kunnen zijn in die individuele gevallen waarin sprake is van onwil van de werkgever of werknemer? De leden van de PvdA-fractie en de fractie van GroenLinks vragen de regering waarom bij de verplichte doorbetaling van het loon na een jaar, als er sprake is van een wanprestatie van de werkgever – gekozen is voor een maximum termijn van 26 weken en niet, conform de vrijwillige verlenging – van 52 weken?

Een adequaat sanctiebeleid dient zowel bepaald gedrag te voorkomen als er voor te zorgen dat dit gedrag niet loont. Van de hoogte van de daarbij op te leggen sancties dient derhalve voldoende preventieve werking uit te gaan. Daarnaast moet in concrete situaties de hoogte van de sanctie afgestemd worden op de aard en de ernst van het verzuim. Bij de keuze voor een maximale loonsanctie van 26 weken is getracht recht te doen aan beide aspecten. Het kabinet gaat er daarbij van uit dat er sprake is van een zware sanctie, indien de periode waarover de werkgever verplicht is het loon door te betalen met maximaal de helft kan worden verlengd. In de praktijk zal moeten blijken of van deze sanctie een voldoende preventief effect uitgaat en of werkgevers voldoende worden geprikkeld om alsnog aan hun verplichtingen te voldoen. Mocht dit niet het geval blijken te zijn, kan zeker alsnog overwogen worden om de maximale periode van de loonsanctie te verlengen.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat financiële prikkels niet in alle gevallen de gewenste effecten opleveren. Zou het daarom niet beter zijn als een werkgever aantoonbaar niet dan wel onvoldoende heeft meegewerkt aan de reïntegratie van zijn werknemer dat het dienstverband in stand blijft, aldus deze leden. Hierdoor wordt de werkgever wel gedwongen zich actief in te spannen voor de reïntegratie van zijn werknemer.

Het in stand blijven van het dienstverband levert als zodanig geen stimulans op voor de werkgever om zich in te spannen voor de reïntegratie van de gedeeltelijke arbeidsongeschikte werknemer. De werkgever is immers bij ziekte van de werknemer op grond van artikel 7:629, lid 1, van het BW verplicht gedurende maximaal 52 weken 70% van het loon door te betalen. Na deze periode duurt het dienstverband voort zonder (betekenisvolle) financiële consequenties voor de werkgever. De suggestie van de leden van de CDA-fractie wijzigt in feite de bestaande situatie niet, waarin er na 52 weken geen directe financiële prikkel voor de werkgever resteert. Om werkgevers die in het eerste ziektejaar onvoldoende invulling geven aan hun reïntegratieverplichting wel een extra stimulans te geven, wordt de verlenging van de loondoorbetalingsplicht voorgesteld.

De leden van de fractie van de VVD, de D66 en de ChristenUnie vragen zich af wat de redenen zijn waarom het huidig sanctie-instrumentarium richting werkgevers onvoldoende werkt en dus weinig effectief is. Waarom wordt op grond van een analyse niet bezien hoe deze regels

effectiever kunnen worden alvorens nieuwe regels te introduceren? De leden van de D66 fractie vragen het kabinet of de mogelijkheid tot verlenging van de loondoorbetalingsplicht ook in werkelijkheid zal worden toegepast gezien het feit dat het huidige sanctie-instrumentarium ook niet in de praktijk wordt toegepast. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie aan het kabinet om inzicht in de aard van de nadere regelgeving met betrekking tot de mogelijkheid van loondoorbetaling.

De redenen waarom het huidige sanctie-instrumentarium in de praktijk nagenoeg niet wordt toegepast valt in hoofdzaak terug te voeren op twee punten.

In de eerste plaats bleek het opleggen van boetes aan werkgevers zich niet goed te verhouden met de beoogde positie van uitvoeringsinstellingen, die zich (in de periode voorafgaand aan het nader kabinetsstandpunt SUWI) voorbereidden op het werven van werkgevers als toekomstige klanten. Tevens leende de inhoud van reïntegratieplannen, in combinatie met het ontbreken van heldere criteria waaraan die zouden moeten voldoen, zich niet voor het effectief inzetten van het boete-instrument.

In de Regeling procesgang eerste ziektejaar zijn deze criteria nu wel opgenomen. In tegenstelling tot de boete biedt de verlenging van de loondoorbetaling de werkgever de mogelijkheid zijn schade te beperken door alsnog aan zijn reïntegratieverplichtingen te voldoen. Het kabinet acht dit een effectiever middel en verwacht dat dit middel in de nodige gevallen door de uitvoeringsinstelling zal worden toegepast.

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid van nadere regelgeving met betrekking tot de differentiatie van de lengte van de loondoorbetalingsplicht. Deze regelgeving moet nog nader worden uitgewerkt. Zodra deze regelgeving beschikbaar is, wordt de Kamer hierover geïnformeerd.

De leden van de SP-fractie vragen of aan de mogelijkheid tot verlenging van de loondoorbetaling niet het risico kleeft van een grotere selectie aan de poort van mensen met een ziektegeschiedenis.

Uit achtereenvolgende rapportages van het SZW-werkgeverspanel blijkt dat niet kan worden vastgesteld dat risicoselectie als gevolg van Wulbz en Pemba is toegenomen. In het licht hiervan verwacht het kabinet niet dat de mogelijkheid tot verlenging van de loondoorbetaling het risicoselecterend gedrag van werkgevers zal stimuleren.

### **Hoofdstuk 8. Uitstel WAO-beoordeling als werkgever en werknemer onvoldoende reïntegratieinspanningen hebben verricht**

De reacties van de diverse fracties op de sanctie die door het wetsvoorstel worden geïntroduceerd, de mogelijkheid tot uitstel van de WAO-beoordeling als sanctie en de sanctie wegens ongewenst herstelgedrag, betreffen vooral de vraag of die ook daadwerkelijk geëffectueerd kunnen worden. Die vraag is zeker gerechtvaardigd, waar de toepassing van het huidige sanctie-instrumentarium tot nu toe ver onder de maat gebleven is: richting werkgever waren de sancties vooral gericht op formele verzuimen, en niet op laakbaar gedrag, terwijl richting werknemers vrijwel geen sancties getroffen worden voor verwijtbaar gedrag in het ziektejaar en daarna.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet uitbetalen van loon en het weigeren van een WAO-beoordeling geen disproportioneel zware maatregelen zijn indien de werknemer slechts in geringe mate verwijt treft. Zullen de uitvoeringsinstellingen vanwege de zwaarte van de sancties niet geneigd zijn minder sancties te treffen? Deze leden vragen verder

of recht op loondoorbetaling van de werknemer bestaat, indien een WAO-aanvraag wordt afgewezen omdat zowel werkgever als werknemer in gebreke zijn gebleven?

De voorgestelde wijziging van artikel 629 van boek 7 BW houdt in dat de werknemer zijn recht op loon verliest indien hij zonder deugdelijke grond weigert mee te werken aan redelijke voorschriften of maatregelen gericht op werkhervatting. Het kabinet is van oordeel dat een dergelijk gedrag per definitie ernstig verwijtbaar is. Wat ligt immers meer voor de hand dan dat de werknemer die wegens ziekte niet in staat is de eigen arbeid uit te voeren, zijn medewerking verleent aan een redelijk aanbod voor hervatting in passende arbeid.

De behandeling van de WAO-aanvraag wordt uitgesteld indien blijkt dat zowel de werkgever als de werknemer zonder deugdelijke grond hun reïntegratieverplichtingen niet (volledig) zijn nagekomen. Voor de werknemer is dit niet disproportioneel zwaar, nu het uitstel betrekking heeft op een periode waarover de werknemer op grond van artikel 7:629 lid 10 BW jegens de werkgever recht heeft op loondoorbetaling. De werknemer verliest alleen het recht op loondoorbetaling indien van de boven beschreven situatie sprake is.

Niets staat er derhalve aan in de weg dat de uitvoeringsinstellingen in voorkomende gevallen besluiten de behandeling van de WAO-aanvraag uit te stellen. Zij hebben daarin overigens ook geen beleidsvrijheid. Door de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting krijgen zowel werkgever als werknemer de mogelijkheid hun nalatigheid te herstellen en alsnog de reïntegratie van de zieke werknemer in gang te zetten.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe bewerkstelligd zal worden dat het uitstel van de WAO-beoordeling ook daadwerkelijk zal worden toegepast als werkgever en werknemer zich onvoldoende inspannen voor reïntegratie. Hiervoor verwijzen de leden naar het feit dat de uitvoeringsinstellingen thans als het gaat om sancties bij onvoldoende herstelgedrag twijfelen of de bestaande sancties wel afdoende kunnen worden toegepast.

Het in de praktijk onvoldoende toepassen van de sancties bij onvoldoende herstelgedrag is volgens enkele uitvoeringsinstellingen te wijten aan het feit dat de regelgeving geen goede basis zou bieden om sancties te treffen. Dit bezwaar gaat naar het oordeel van het kabinet in ieder geval niet op voor het uitstellen van de WAO-beoordeling. Immers, bij de WAO-aanvraag zal uit het reïntegratieverslag blijken of en op welke wijze de werkgever en de werknemer de voorgeschreven procesgang in het eerste ziektejaar hebben doorlopen. Dit voorschreven normenkader is in overleg met partijen in het veld ontwikkeld. Het reïntegratieverslag biedt naar de mening van het kabinet derhalve een goede basis om tot uitstel van de WAO-beoordeling in een individueel geval te kunnen overgaan.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en D66 verzoeken aan te geven waarom de uitvoeringsinstellingen de reeds bestaande sanctiemogelijkheden moeilijk toepasbaar vinden.

Genoemde fracties vragen hoeveel sancties in dit verband nu worden opgelegd.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken aan te geven of de uitvoeringsinstellingen van oordeel zijn dat de voorgestelde wijzigingen ertoe leiden dat de sancties beter toepasbaar zijn.

De leden van de fractie van het CDA en D66 verzoeken aan te geven hoe vaak voorkomt dat mensen onvoldoende meewerken aan het eigen herstel. Indien in dat geval geen sancties zijn opgelegd, verzoeken deze

leden een oordeel over de vraag of dit het gevolg is van een ontoereikend sanctie-instrumentarium.

De uitvoeringsinstellingen hebben juridisch-technische bezwaren geuit tegen de formulering van de bestaande sanctiebepalingen in de WAO. Zij betwijfelden of de bestaande bevoegdheid om voorschriften te geven tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid impliceert dat de werknemer kan worden verplicht mee te werken aan zijn reïntegratie. De uitvoeringsinstellingen hebben, omdat naar hun oordeel een voldoende juridische basis ontbrak, de afgelopen periode geen sancties wegens een ontoereikend herstelgedrag opgelegd.

Er bestaat onvoldoende inzicht in de mate waarin dit gedrag voorkomt. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven is het kabinet van oordeel dat de verplichting om mee te werken aan redelijke voorschriften van of namens de werkgever gericht op hervatting in passende arbeid al besloten ligt in het beginsel van goed werknemerschap, maar voor alle duidelijkheid is besloten deze verplichting expliciet in de wet op te nemen. Verder zal een werkgroep onder leiding van het Livs inhoudelijke richtlijnen opstellen voor de beoordeling van het herstelgedrag. Aan de bezwaren van de uitvoeringsinstellingen tegen de toepasbaarheid van het bestaande sanctie-instrumentarium is hiermee tegemoet gekomen.

### **Hoofdstuk 9. Overgangperiode tot aan SUWI**

De leden van de VVD-fractie hechten er, in verband met de door hen verwelkomde uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheid met die voor het tweede spoor, aan dat de SUWI-operatie en dit wetsvoorstel synchroon zullen gaan vigeren. De leden van de fractie van de Christen-Unie bepleiten een overgangstermijn van drie jaar waarin werkgevers het UWV kunnen verzoeken de verantwoordelijkheid voor reïntegratie in het tweede spoor bij het UWV te laten.

Het kabinet is voornemens voor beide wetsvoorstellen dezelfde invoeringsdatum te bepalen, zij het met een geleidelijke invoering voor wat betreft de genoemde uitbreiding van de werkgeversverantwoordelijkheid. Vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI tot één jaar later zal gelden dat de werkgever alleen dan verantwoordelijk is voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers bij een andere werkgever, indien hij een verzoek daartoe aan het UWV kenbaar heeft gemaakt en het UWV dat verzoek heeft gehonoreerd. Naar de mening van het kabinet geeft dit de werkgevers voldoende tijd om zich voor te bereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheid (Memorie van Toelichting Invoeringswet SUWI, Tweede Kamer, 2000–2001, 27 665 nr. 3, pagina 9).

De leden van de D66 fractie vragen wat – naast een begeleidingsgroep – nog meer ondernomen wordt om implementatie en samenwerking te waarborgen. De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe de werknemers van de uitvoeringsinstellingen op de wijzigingen worden voorbereid.

Over de uitwerking van het reïntegratieverslag zal overleg plaats hebben met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Het kabinet is zich er zeer wel van bewust dat het niet eenvoudig zal zijn om het nieuwe samenwerkingsmodel te implementeren. Het hecht daarbij grote waarde aan voortzetting van het vruchtbaar gebleken overleg, zoals dat in de werkgroep Protocollering reïntegratieverslag heeft plaatsgehad. Daarom zal een stuurgroep worden ingesteld waarin de betrokken organisaties niet alleen bestuurlijk, maar ook vanaf de werkvloer worden betrokken bij de uitwerking en implementatie van de regeling. De stuurgroep zal ook de ontwikkeling na de inwerkingtreding nauw blijven volgen en kan zondig

direct initiatieven nemen voor aanvulling of bijsturing. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zelf een belangrijk aandeel nemen in de stuurgroep. De omstandigheid dat invoering samenvalt met de herstructurering van de uitvoeringsorganisatie door het SUWI-project verschaft alle gelegenheid om de inrichting en de werkprocessen van het UWV af te stemmen op de nieuwe taakomschrijvingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Uiteraard neemt het UWV in oprichting deel aan de stuurgroep.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de effecten van de overleggen die plaatsvonden in de overheidssector en met enkele grote werkgevers in de marktsector in het recente verleden. Worden voor deze overleggen voldoende middelen ter beschikking gesteld en zo nee, is de regering bereid daartoe over te gaan.

Informatie over de effecten van deze overleggen is niet voorhanden. Ook het nieuwe poortwachtersmodel biedt de ruimte om werkgevers-overleggen te voeren, zij het dat de taken van de uitvoeringsinstelling in zulke overleggen binnen de grenzen van het socialeverzekeringsadvies moeten blijven. Voor de financiering van het SV-advies zullen voldoende middelen zijn.

## **Hoofdstuk 10. Financiële gevolgen en de gevolgen voor de rechterlijke macht en administratieve belasting werkgevers**

Veel fracties blijken behoefte te hebben aan een nadere uiteenzetting van de financiële en kwantitatieve gevolgen van dit wetsvoorstel. Dit betreft zowel de gevolgen voor de uitvoeringskosten als de gevolgen voor de volumeontwikkeling en de daarbij behorende uitkeringslasten. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vragen die betrekking hebben op de uitvoeringskosten. Daarna worden de vragen behandeld die gaan over de verwachte gevolgen voor het arbeidsongeschiktheidsvolume en de uitkeringslasten.

### *10.1 Uitvoeringskosten*

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat de verschillende kostenverhogende en kostenbesparende effecten van de diverse maatregelen uit dit wetsvoorstel niet of minimaal zijn aangegeven. Zij verzoeken het kabinet dan ook met klem een meer uitgebreide financiële paragraaf op te nemen met te verwachten extra uitvoeringskosten (en minder uitkeringslasten) Zoals hiervoor al is opgemerkt wordt het aspect uitkeringslasten hierna behandeld onder het kopje «volume en uitkeringslasten». De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel de uitvoeringskosten als gevolg van dit wetsvoorstel zullen stijgen en welk deel daarvan wordt veroorzaakt door het uitbrengen van second opinion en welk deel door de verschuiving van de ziekmelding van 13 naar 6 weken.

Volgens berekeningen van het kabinet kost het wetsvoorstel verbetering poortwachter 45 mln gulden meer dan het huidige poortwachtersmodel. Om de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel verbetering poortwachter te ramen is ervoor gekozen om de kosten te berekenen van de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende maatregelen. De geraamde kosten zijn dus vanaf het nulpunt opgebouwd. De gegevens (zowel prijzen als aantallen) van de huidige kostenopbouw zijn – waar van toepassing – gebruikt voor de berekening van de verbetering poortwachter.

Zowel de huidige als de nieuwe procesgang kan opgedeeld worden in drie grote onderdelen:

4. In het huidige model wordt een zieke werknemer na 13 weken ziek



gemeld. Tegelijkertijd moet er dan ook een voorlopig reïntegratieplan worden ingediend. In de nieuwe constellatie vervalt het voorlopige reïntegratieplan maar moet bij 6 weken al een ziekmelding worden gedaan. Omdat het aantal personen waarvoor bij 6 weken ziekte een melding moet worden gedaan (circa 900 000) veel groter is dan het aantal personen waarvoor thans bij 13 weken ziekte een reïntegratieplan moet worden opgesteld (bijna 340 000) vallen de uitvoeringskosten op dit onderdeel 46 mln hoger uit (de extra kosten als gevolg van meer herstelmeldingen zitten in deze 46 miljoen gulden verdisconteerd). Zie ook tabel 1 en 2: nu 29 miljoen, straks 75 miljoen.

5. Vervolgens is een vergelijking gemaakt tussen de kosten van het definitief reïntegratieplan (huidig) en het reïntegratieverslag (nieuw). Dit zal een besparing van ongeveer 9 miljoen gulden opleveren. Dit komt voornamelijk door het feit dat in de nieuwe situatie het plan na 9 maanden ingeleverd zal worden en niet, zoals in de huidige situatie het geval is, na 8 maanden, waardoor het aantal verslagen beperkter is dan het aantal plannen. Tevens zal het reïntegratieverslag – vanwege het feit dat het medische en arbeidskundige gegevens bevat – bruikbaar zijn voor de WAO-keuring, dit in tegenstelling tot het huidige definitieve reïntegratieplan. Zie ook tabel 1 en 2: nu 60 miljoen, straks 51 miljoen.
6. Als laatste zijn de overige kosten vergeleken. In het huidige stelsel vallen daar o.m. het reïntegratieconsult, de second opinion over het al dan niet ziek zijn (werkgever/werknemer), de Lisv-arbomonitor en de boetes (zie tabel 1 onder overige kosten). In het wetsvoorstel verbetering poortwachter vallen daar zaken onder zoals de sv-adviezen, second opinions werknemer en werkgever, loonsancties, het uitstel van keuringen, voorlichting en alertering (bedrijfsrisicoanalyse) onder (zie tabel 2 onder overige kosten). De extra kosten hier bedragen ongeveer 8 miljoen. Zie ook tabel 1 en 2: nu 11 miljoen, straks 19 miljoen. Deze extra kosten zullen vooral voortkomen uit het feit dat er in de nieuwe situatie uitstel van keuringen zal plaatsvinden en in het feit dat er meer aandacht zal zijn voor bijvoorbeeld alertering en voorlichting (bedrijfsrisicoanalyse). In antwoord op de vraag van de PvdA-leden is de verwachting dat de extra kosten van de second opinion werkgever/werknemer circa 2 miljoen bedragen.

Per saldo zal het wetsvoorstel verbetering poortwachter 45 miljoen extra uitvoeringskosten vergen. In tabelvorm ziet dit er als volgt uit:

**Tabel 1: kosten huidige poortwachter**

	huidige poortwachter
13 weken – ziekmelding, voorlopig reïntegratieplan	29
definitief reïntegratieplan	60
overige kosten	11
<b>TOTAAL</b>	<b>100</b>
bedragen in miljoenen guldens	

**Tabel 2: kosten wetsvoorstel verbetering poortwachter**

	wetsvoorstel verbetering poortwachters nieuw
6 weken – ziekmelding	75
reïntegratieverslag	51
overige kosten	19
<b>TOTAAL</b>	<b>145</b>
bedragen in miljoenen guldens	

De verwachting bestaat dat het saldo van de besparingen op de uitkeringslasten zodanig zal zijn dat daarmee de extra uitvoeringskosten ruimschoots worden goedgemaakt. (zie ook de paragraaf over de uitkeringslasten).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de uitvoeringskosten zich sinds 1998 ontwikkeld hebben, terwijl de leden van de D66-fractie vragen wat de huidige stand van de uitvoeringskosten is ten opzichte van de ramingen in de voortgangsnota 2000.

In antwoord op deze vragen kan gemeld worden dat de uitvoeringskosten voor de uitvoeringsinstellingen voor 1998 rond de 2,9 miljard, voor 1999 rond de 3,0 miljard en voor 2000 en 2001 rond de 3,3 miljard liggen. De kostenniveaus voor 2000 en 2001 zijn naar boven bijgesteld ten opzichte van de voortgangsbrief 2000 in verband met de vertraging in de doelmatigheidsprojecten van de uitvoeringsinstellingen. Die projecten zijn immers in een ander daglicht komen te staan onder invloed van de SUWI-voornemens.

De meerkosten van het wetsvoorstel verbetering poortwachter bedragen 45 mln. In de memorie van toelichting wordt gemeld dat het kabinet reeds 20 miljoen beschikbaar heeft gesteld. De leden van CDA, D66, en GroenLinks vragen zich af op welke wijze wordt voorzien in de ontbrekende 25 miljoen, waarbij de leden van de CDA-fractie zich tevens afvragen hoe deze kostenstijging zich verhoudt tot de taakstelling in het regeerakkoord ten aanzien van de uitvoeringskosten. De leden van GroenLinks vragen zich ook af hoe deze 45 mln extra uitvoeringskosten zich verhoudt tot de 70 miljoen extra uitvoeringskosten uit de voortgangsnota.

Wat betreft de extra uitvoeringskosten van het wetsvoorstel verbetering poortwachter merkt het kabinet op dat in de kaderbrief 2001 20 miljoen gulden in het uitgavenkader ingeboekt is, de overige 25 miljoen is bij de kaderbrief 2002 ingeboekt. Voor het jaar 2002 is derhalve 45 miljoen gulden extra beschikbaar. Deze verhoging van de uitvoeringskosten staat los van de taakstelling in het regeerakkoord. Uitvoeringsinstellingen worden immers gecompenseerd voor additionele beleidsmaatregelen. De 70 miljoen die in de voortgangsnota is genoemd, bestaat uit bovengenoemde 20 miljoen gulden voor het wetsvoorstel verbetering poortwachter en daarnaast (eveneens bij kaderbrief 2001 ingeboekt) 50 miljoen gulden voor verbetering van de claimbeoordeling in het kader van het Plan van Aanpak WAO.

Met betrekking tot de stijging van de uitvoeringskosten met 45 mln merken de leden van de D66-fractie op dat het kabinet stelt dat een daling van de meerkosten mogelijk is als gevolg van een automatiseringsslag voor de ziekmeldingen bij de uitvoeringsinstellingen. De leden van de D66-fractie zouden graag van de minister willen horen of een (verder) geautomatiseerde ziekmelding wordt ontwikkeld? Zo ja op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

De analyse van de impact op het uitvoeringsproces voor het wetsvoorstel verbetering poortwachter is inmiddels gestart. Daarbij wordt uiteraard ook de infrastructuur voor de verwerking van berichten van werkgevers betrokken. Er zijn in het verleden op dit gebied bij verschillende uitvoeringsinstellingen al projecten ontwikkeld, want de ziekmelding is bepaald geen nieuw verschijnsel. Er zijn dus ook op korte termijn al oplossingen beschikbaar, zij het niet voor alle situaties en sectoren. Binnen het UWV in oprichting zullen nadere keuzes moeten worden gemaakt omtrent de verder te ontwikkelen technieken in relatie tot de bestaande infrastructuur en de te verwachten volumes. Bij de te kiezen oplossing zal ook nadrukke-

lijk een rol moeten spelen welke dienstverlening het best aansluit bij de bestaande systemen van werkgevers en administratiekantoren. Door werkgevers optimaal te ondersteunen bij het elektronisch aanleveren van de ziekmelding ontstaat er voor UWV de mogelijkheid om de elektronisch binnekomende ziekmelding in een efficiënt proces van voldoende schaal door te geleiden voor verwerking en ontstaat er perspectief voor verdere daling van de kosten.

### *10.2 Volume en uitkeringslasten*

De leden van de VVD-fractie helpen het kabinet hopen dat het wetsvoorstel zal leiden tot meer reïntegratie en derhalve lagere uitkeringslasten. Zij vragen het kabinet of de mening wordt gedeeld dat dit een harde voorwaarde is. Zij wijzen er tevens op dat reïntegratie veelal niet zal leiden tot minder arbeidsongeschikten daar men meestal zal reïntegreren voor dat deel dat men arbeidsgeschikt is.

Het centrale doel van dit wetsvoorstel is het voorkomen van nieuwe instroom in de WAO. Het kabinet onderschrijft overigens de opvatting van de VVD-fractie dat, nadat iemand eenmaal tot de WAO is toegelaten, reïntegratie lang niet altijd leidt tot een substantieel lager aantal arbeidsongeschikten. Alhoewel het regelmatig voorkomt dat reïntegratie leidt tot volledig herstel van arbeidsgeschiktheid, zal het doorgaans gaan om de inzet van de nog bestaande verdien capaciteit met behoud van de (gedeeltelijke) arbeidsgeschiktheidsuitkering. Vaak resulteert werkhervatting op termijn overigens in een daling van de mate van arbeidsgeschiktheid. Hierdoor kunnen de uitkeringslasten van arbeidsgeschiktheid vermindert worden. Vermindering van het aantal arbeidsongeschikten zal met name door preventie bewerkstelligd moeten worden, juist door tijdig in het eerste ziektejaar de verzuimbegeleiding effectief aan te pakken kan dit preventieve effect substantieel zijn en ook daadwerkelijk tot minder WAO-instroom leiden.

Evenals ten aanzien van de uitvoeringskosten verzoeken de leden van de VVD-fractie het kabinet om uitgebreider in te gaan op de lagere uitkeringslasten die met dit wetsvoorstel worden beoogd. Ook verzoeken de leden van de VVD-fractie het kabinet aan te geven welke kwantitatieve volume-effecten met het wetsvoorstel zullen worden bereikt, zowel als het gaat om het WAO-volume als het ziekteverzuim.

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat het kabinet nader ingaat op de concrete effecten die van de voorgenomen maatregelen worden verwacht. Wat is het ambitieniveau ten aanzien van de daling van de instroom in de WAO en welke besparingen levert dat concreet op. Eerder is het getal van 16 000 genoemd voor deze kabinetsperiode. Deze leden vragen of deze doelstelling nog steeds geldt. Betreft het een volumedaling ten opzichte van een prognose voor het jaar 2002 die in 1998 werd gemaakt?

De leden van de D66-fractie constateren dat wat betreft de besparingen in de uitkeringslasten geen concrete cijfers worden genoemd. Deze leden zijn van mening dat het formuleren van een ambitieniveau zeer wenselijk zou zijn. Graag zien zij van het kabinet een nadere aanduiding van de verwachte effecten van dit wetsvoorstel. Welk ambitieniveau in termen van de daling van de instroom en stijging van reïntegratie in het eerste ziektejaar wordt met dit wetsvoorstel beoogd? Tot welke besparingen kan dit leiden?

Als het probleem is dat de effecten niet los kunnen worden gezien van het totale pakket van de WAO-maatregelen, wat zijn dan de effecten die het kabinet van het totale pakket verwacht?

Volgens de leden van de fractie van GroenLinks is te verwachten dat de extra reïntegratie-inspanningen als gevolg van het nieuwe poortwachters-

model zal leiden tot een extra beroep op REA-middelen. De vraag is of de regering daar een inschatting van kan maken.

In reactie op deze vragen wil het kabinet memoreren dat de voorstellen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel verbetering poortwachter onderdeel uitmaken van het Plan van Aanpak WAO. Zoals bekend beoogde dit plan om het arbeidsongeschiktheidsvolume ultimo 2002, zoals dat in 1998 bij ongewijzigd beleid werd geraamd, met 16 000 uitkeringen neerwaarts bij te stellen. Om dit te realiseren zou de jaarlijkse toename van het aantal WAO-ers met 5 000 moeten worden beperkt. Als resultaat daarvan zou, naar de inzichten ten tijde van het Plan van aanpak WAO, het aantal arbeidsongeschikten in 2002 uitkomen op circa 927 000 (jaargemiddelde). Daarmee zou de regeerakkoorddoelstelling van een besparing van 300 mln gulden op de arbeidsongeschiktheidsuitgaven in 2002 gerealiseerd worden.

Door de stormachtige ontwikkeling van de arbeidsmarkt staat deze volumedoelstelling echter zwaar onder druk. Een onstuimiger groeiende werkende beroepsbevolking dan in 1998 werd verwacht, leidt op zichzelf al tot meer arbeidsongeschikten dan aanvankelijk geraamd. Daar komt bij dat door de ontstane krapte op de arbeidsmarkt werkgevers meer werknemers met hogere gezondheidsrisico's aannemen en dat dan ook de werkdruk toeneemt. Hierdoor neemt het aantal arbeidsongeschikten extra toe. De doelstelling van het Plan van Aanpak van circa 927 000 arbeidsongeschikten in 2002 zal daardoor niet worden gehaald. In de Sociale Nota 2001 heeft het kabinet aangegeven thans rekening te houden met een volume van 947 000 arbeidsongeschikten in 2002 (tabel 5.1.). In deze prognose zijn de verwachte effecten van het Plan van Aanpak, die het kabinet handhaaft op 16 000 uitkeringen minder (in 2002) en 300 mln minder uitkeringslasten dan bij ongewijzigd beleid, verdisconteerd.

Van de maatregelen die in het Plan van Aanpak zijn aangekondigd lijken de effecten reeds merkbaar. Weliswaar is het aantal aanvragen om een WAO-uitkering de laatste jaren sterk toegenomen, het deel daarvan dat tot de WAO wordt toegelaten neemt onder de huidige performance van de WAO-claimbeoordeling steeds verder af. Tevens neemt het aandeel van gedeeltelijk arbeidsongeschikten toe. In de brief van 6 maart 2001, die ik naar aanleiding van rapportages van het Ctsv over de claimbeoordeling WAO aan de Kamer heb gestuurd, is daarover een uitvoerige analyse opgenomen. Daaruit blijkt dat in 1999 en in 2000 zowel het percentage toegekende uitkeringen is gedaald als een daling van de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid van nieuwe uitkeringen is opgetreden. In deze brief wordt geconcludeerd dat als het toekenningspercentage gestabiliseerd zou zijn op het niveau van 1998, in 2000 in totaal 7 500 WAO-uitkeringen meer zouden zijn toegekend (2 000 in 1999 en 5 500 in 2000) dan nu het geval is geweest. Als ook de kans om volledig arbeidsongeschikt te worden verklaard gestabiliseerd zou zijn op het niveau van 1998 zouden in 2000 totaal 10 700 volledig arbeidsongeschikten meer zijn ingestroomd (3 000 in 1999 en 7 700 in 2000). Het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten zou dan tegelijkertijd 3 200 lager geweest.

De conclusies uit de brief waren gebaseerd op cijfers t/m november 2000. Nieuwe cijfers van december 2000 t/m maart 2001 bevestigen dat de trend van daling van het percentage toekenningen en daling van de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid doorzet.

Omdat het plan van Aanpak een samenstel is van (deels interactieve) maatregelen (preventie, poortwachter, betere claimbeoordeling) is het niet mogelijk om van de afzonderlijke maatregelen de bijdrage aan het totaal-effect van 300 mln te isoleren. Wel is bij het ontwikkelen van het Plan van

Aanpak de inschatting gemaakt dat het wetsvoorstel verbetering poortwachter ten minste 100 mln zou bijdragen aan de totale besparing van 300 mln.

Deze bijdrage wordt langs twee sporen bewerkstelligd:

- a) Het wetsvoorstel verbetering poortwachter leidt tot het eerder inzetten van reïntegratieactiviteiten dan thans het geval is. De besparingen op uitkeringen die het gevolg zijn van succesvolle reïntegraties worden dan eerder gerealiseerd. De veronderstelling is gemaakt dat dit geldt voor 10 000 reïntegratietrajecten en dat hetzelfde plaatsingsresultaat als thans wordt gerealiseerd. Dan leidt dit tot een extra besparing van jaarlijks circa 45 mln.
- b) Het wetsvoorstel verbetering poortwachter leidt tot een effectievere verzuimbegeleiding in het eerste ziektejaar. Daar gaat een belangrijk preventief effect vanuit, waardoor de instroom in de WAO daadwerkelijk minder kan zijn. Wanneer het wetsvoorstel verbetering poortwachter op deze manier een instroomreductie van 2% weet te bewerkstelligen op de huidige WAO-instroom van circa 80 000, levert dit bij een gemiddelde arbeidsongeschiktheid van 80% en bij een conservatief geraamde bespaarde uitkeringsduur van twee jaar ruim 70 mln per jaar op.

Het kabinet heeft in de Memorie van toelichting de verwachting uitgesproken dat de nieuwe poortwachter ertoe zal leiden dat er in het algemeen meer reïntegratie-inspanningen zullen worden verricht onder invloed van onder meer de stimulerende werking van het reïntegratieverslag en van de mogelijkheid tot verlenging van de wachttijd.

Het kabinet heeft daaromtrent reeds opgemerkt dat het hierbij veelal zal gaan om vervroeging van het moment waarop REA-middelen worden ingezet. Dat leidt niet tot extra uitgaven.

Overigens leidt een goed inzet van REA-middelen tot besparingen aan de uitkeringskant, die de uitgaven meer dan goed maken.

### *10.3 Consequenties voor administratieve lasten*

Tot slot hebben leden van een aantal fracties nog vragen gesteld over de betekenis van het wetsvoorstel verbetering poortwachter voor de administratieve lasten.

De CDA-fractie wil dat het kabinet gemotiveerd aantoont dat het wetsvoorstel niet leidt tot een grote administratieve lastendruk. Daartoe zouden deze leden graag een gedetailleerd overzicht willen van de oude en nieuwe procesgang in het eerste ziektejaar met alle rechten, plichten, subsidiemogelijkheden, etc.

Tevens vraagt de CDA-fractie, maar ook de VVD-fractie of het Actal-advies meegenomen is in de berekening. Zijn bijvoorbeeld zaken als geslaagde reïntegraties en meer hersteldmeldingen in verband met de vervroegde ziekmelding van dertien naar zes weken, wel goed in beeld gebracht als het gaat om de administratieve lasten van het poortwachtersmodel.

De kosten van de huidige administratieve lasten zijn afgezet tegen de administratieve lasten in de nieuwe situatie. Daarbij is gebruik gemaakt van de rijksbreed en ook door Actal gehanteerde definitie van administratieve lasten: Administratieve lasten zijn de integrale kosten van in Nederland gevestigde bedrijven om te voldoen aan de door de overheid bij wet of andere regeling opgelegde informatieverplichtingen aan de overheid.

Bij zowel de berekening van de huidige situatie als de nieuwe situatie is uitgegaan van de correcte (theoretische) uitvoering. Actal heeft op 1 december 2000 haar advies uitgebracht; hierin geeft zij aan akkoord te gaan met het wetsvoorstel nadat rekening is gehouden met twee

aandachtspunten, te weten toename van het aantal hersteldmeldingen en de administratieve lasten van geslaagde reïntegratie. In de berekeningen zijn deze aandachtspunten van Actal meegenomen. De hersteldmeldingen zijn in een aparte processtap onderscheiden. De administratieve lasten van een geslaagde reïntegratie zijn verdisconteerd in de prijs voor het schrijven van een voorlopig reïntegratieplan respectievelijk het bijhouden van het reïntegratiedossier. Meestal zal de arbodienst een aanvang maken om deze plannen te schrijven respectievelijk de dossiers bijwerken; derhalve zal de arbodienst deze geslaagde reïntegraties verdisconteren in hun contractprijs. Als men de huidige administratieve lasten zoals die, berekend volgens bovenstaande uitgangspunten, vergelijkt met de administratieve lasten in het wetsvoorstel verbetering poortwachter, dan komt men tot een besparing in de administratieve lasten van ongeveer 19 miljoen gulden; zie onderstaande tabellen. Mocht in de huidige situatie de werkgever niet of onvolledig voldoen aan zijn verplichtingen, dan kan deze werkgever als gevolg van het wetsvoorstel verbetering poortwachter hogere administratieve lasten voelen.

In de onderstaande twee tabellen is de procesgang die is meegenomen in de berekening van de administratieve lasten weergegeven. Hierbij is gebruik gemaakt van het Administratieve Lastenmodel, dat voor het ministerie is ontwikkeld door het EIM.

**Tabel 1: administratieve lasten huidige situatie**

onderdeel	kosten (mln)
ziekmelding wn aan wg	57
ziekmelding wg aan arbodienst	57
hersteldmelding wn aan wg	56
hersteldmelding wg aan arbodienst	56
ziekmelding bij 13 weken aan uvi	2
hersteldmelding na 13 weken aan uvi	1
informatie wg aan arbodienst ivm voorlopig reïntegratieplan, schrijven voorlopig reïntegratieplan	38
informatie wg aan arbodienst ivm definitief reïntegratieplan, schrijven definitief reïntegratieplan	69
Totale kosten in mln.	336

**Tabel 2: administratieve lasten Poortwachter Nieuwe Stijl**

onderdeel	kosten (mln)
ziekmelding wn aan wg	57
ziekmelding wg aan arbodienst	57
hersteldmelding wn aan wg	56
hersteldmelding wg aan arbodienst	56
ziekmelding na 6 weken aan uvi	5
hersteldmelding na 6 weken aan uvi	4
informatie wg aan arbodienst, advies arbo, plan van aanpak, bijhouden reïntegratiedossier + schrijven reïntegratieverslag	82
Totale kosten in mln.	317

De leden van de VVD-fractie zijn er niet van overtuigd dat het totaal van de administratieve lasten neutraal zou kunnen verlopen. Alleen de contacten tussen werkgever en de uitvoeringsinstelling zijn meegenomen in de berekening, terwijl de werkgever ook meer contacten zal kunnen hebben met zijn werknemer en arbodienst, zulks direct ten gevolge van dit wetsvoorstel. Deze leden verzoeken het kabinet een berekening te maken van de administratieve lasten voor werkgevers waar ook deze contacten in zijn verwerkt. Ook de leden van de CDA-fractie en van de fractie van D66 constateren dat deze contacten niet zijn berekend.



De leden van deze fracties wijzen er in dit verband ook op dat de kosten voor bedrijven die nog geen arbodienst hadden ingeschakeld voor de verzuimbegeleiding maar dat nu wel moeten gaan doen, niet zijn meegetrekend. Deze leden vragen naar een onderbouwing van de stelling dat deze extra kosten worden gecompenseerd door toenemende efficiency, kennis en slagvaardigheid van de arbodiensten. De leden van de CDA-fractie wijzen daarbij op het feit dat veel bedrijven slechts minimale contracten hebben en dat de dienstverlening mede als gevolg van het wetsvoorstel opgeschroefd zal worden.

Conform de eerder weergegeven en ook door Actal gehanteerde definitie, beperken de berekeningen van de administratieve lasten zich tot de lasten voor werkgevers om de overheid/uitvoeringsinstellingen te informeren. Contacten tussen werkgever en werknemer waar geen informatieverplichtingen uit voortvloeien vallen hier niet onder en zijn derhalve niet meegenomen in de berekening. Voor wat betreft de verplichte bijstand van de arbodienst geldt dat in het wetsvoorstel verbetering poortwachter wordt geconcretiseerd aan welke minimumeisen het door de werkgever te voeren verzuim- en reïntegratiebeleid moet voldoen. Ook onder de huidige wetgeving is de werkgever al verantwoordelijk voor een adequaat verzuim- en reïntegratiebeleid.

Het kabinet onderkent dat waar nog geen of minimale contracten waren gesloten met arbodiensten, het wetsvoorstel zal nopen tot een contract of tot uitbreiding daarvan. Verbetering brengen in de naleving van een reeds bestaande wettelijke verplichting en stimuleren van een betere verzuimbegeleiding is ook uitdrukkelijk doel van dit wetsvoorstel. Het ligt daarbij niet voor de hand om de eventuele extra kosten die nu gaan ontstaan aan de huidige wettelijke verplichting mee te nemen in de berekening van het wetsvoorstel verbetering poortwachter. Evenmin worden immers de baten die bij werkgevers neerslaan, zoals minder loondoorbetaling bij ziekte en minder Pemba premies, opgevoerd.

De stelling dat deze extra kosten worden gecompenseerd door toegenomen efficiency bij de Arbodiensten kan goed met een voorbeeld worden onderbouwd. De Stichting BGZ-wegvervoer heeft een naar veler mening uitstekend contract met arbodiensten, waarbij voor een prijs die ligt in de orde van grootte van de gemiddelde uitgaven in Nederland per werknemer per jaar, uitgebreide reïntegratiediensten in het pakket zijn opgenomen. Het kan blijkbaar goed zonder verhoging van de gemiddelde kosten.

#### *10.4 Gevolgen voor de rechterlijke macht*

De leden van de D66-fractie zouden graag zien dat de belasting van de rechterlijke macht gemonitord wordt om te zien of de inschatting van het kabinet, dat de belasting marginaal zal zijn, juist is. Heeft het kabinet voorzien in zo'n evaluatie? Mocht het onverhoopt toch tot een verzwaring van de lasten komen, op welke manier zal dit dan worden gefinancierd? Zal die verzwaring leiden tot extra capaciteit. Tevens vragen deze leden of het kabinet overweegt de griffierechten voor deze categorie zaken te verhogen dan wel of wordt overwogen om premiemiddelen over te hevelen naar de rijksbegroting ten behoeve van extra capaciteit voor de rechterlijke macht.

De inschatting van het kabinet is dat als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel verbetering poortwachter er in totaliteit geen extra capaciteitsbeslag van de rechterlijke macht is. Zowel de rechtbanken als de uitvoeringsinstellingen zullen de hoeveelheid beroepszaken nauwgezet volgen en bewaken om te bezien of deze inschatting juist is. Hierbij dient bedacht te worden dat, aangezien voorafgaand aan de rechterlijke proce-

dure een bezwaarprocedure bij de uitvoeringsinstelling plaatsvindt, een groot aantal zaken nooit bij de rechter aanhangig gemaakt zal worden. De praktijk wijst immers uit dat de bezwaarprocedure als een filter werkt en de rechterlijke macht ontlast. Mocht het zo zijn dat een duidelijke toename van de belasting van de rechterlijke macht wordt geconstateerd, dan zal het kabinet op dat moment bezien op welke wijze hiervoor een oplossing kan worden gezocht. Hierbij merkt het kabinet op dat verhoging van de griffierechten in dit verband geen optie is.

## **Hoofdstuk 11. Monitoring/evaluatie**

Het kabinet stelt voor de invoering en toepassing van dit wetsvoorstel na drie jaar te evalueren. Gelet op de vele ingewikkelde, technische en procedurele aspecten van dit wetsvoorstel en de urgentie het ziekteverzuim en de WAO-instroom snel terug te dringen, ligt het volgens de leden van de VVD-fractie in de rede reeds na twee jaar een evaluatie te doen plaatsvinden.

De evaluatie van het wetsvoorstel verbetering poortwachter zal zich zowel op de werkprocessen als op de effecten richten. De implementatie van deze nieuwe werkprocessen zal de nodige organisatorische inspanningen vergen en zal gezien het overgangsrecht pas in de loop van 2003 volledig zijn ingevoerd. De structurele effecten van het wetsvoorstel kunnen pas na verloop van enkele jaren worden beoordeeld. Immers om deze effecten te kunnen beoordelen dient het proces dat zich voltrekt vanaf het moment van ziekmelding tot het moment van herstel, danwel tot de claimbeoordeling WAO, in kaart te worden gebracht. Deze periode omvat maximaal twee jaar, uitgaande van de mogelijkheid tot uitstel van de WAO-beoordeling met ten hoogste één jaar. Er kan dus op zijn vroegst eind 2004 een beeld gegeven worden van de eerste effecten. Daarbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat de gegevens die benodigd zijn voor de evaluatie, voor een deel ontleend zullen worden aan de informatiesystemen van het UWV. De ervaring leert dat uitvoeringsinstellingen een aanlooptijd nodig hebben voordat informatie over de effecten van nieuw beleid beschikbaar komt. Zo kost het opzetten van nieuwe registratiesystemen en het ontwikkelen van de daarvoor benodigde software de nodige tijd. Daarnaast zal de reorganisatie die SUWI met zich meebrengt, kunnen betekenen dat het UWV meer tijd nodig zal hebben voor het verstrekken van beleidsinformatie. Gelet op het voorgaande is het kabinet van oordeel dat een evaluatie van het voorliggend wetsvoorstel na twee jaar niet effectief is.

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel B*

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat er hier sprake is van een bepaling die het mogelijk maakt bij intrede in de WAO een sanctie op te leggen op werknemers die geweigerd hebben mee te werken aan redelijke stappen tot reïntegratie. Hoe verhoudt dit zich tot de looninhouding die de werkgever kan toepassen? Hoe verhoudt dit zich tot de mogelijkheid de WAO-aanvraag af te wijzen op grond van onvolledig reïntegratieverslag? Kortom, hoe wordt een cumulatie van straffen voorkomen en wat is de hiërarchie in bestraffingen?

Gedurende de periode voorafgaand aan de WAO-intrede is het de werkgever die beoordeelt of het geven van voorschriften of het treffen van

maatregelen aan de orde is. Als de werknemer zonder deugdelijke grond niet meewerkt aan deze voorschriften of maatregelen heeft de werknemer geen recht op loondoorbetaling (artikel 629 lid 3, onderdeel d, van Boek 7 van het BW). Indien bij de WAO-intrede door het Lisv wordt geconstateerd dat de werknemer ook dan niet meewerkt aan deze voorschriften of maatregelen weigert het Lisv de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk. Deze maatregel kan het Lisv dus ook opleggen indien de werkgever de loondoorbetaling al heeft gestopt. Er is geen hierbij geen sprake hiërarchie tussen de maatregelen.

In geval de werknemer het reïntegratieverslag niet of niet volledig bij de WAO-aanvraag heeft overgelegd, betekent dit dat de aanvraag niet volledig is. Het Lisv zal de aanvrager op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) de gelegenheid moeten geven om binnen een door haar bepaalde termijn alsnog het verslag in te dienen of aan te vullen. Voldoet de aanvrager niet of niet tijdig aan dit verzoek, dan kan het Lisv op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de AWB de aanvraag buiten behandeling laten. Daarbij moet het Lisv eerste nagaan of het hier gaat om wettelijk voorgeschreven gegevens die noodzakelijk zijn voor het nemen van een beslissing, en of het voor de aanvrager redelijkerwijs mogelijk is de gevraagde informatie te verstrekken. De mogelijkheid om de aanvraag buiten behandeling te laten staat los van een inhoudelijk oordeel of de werknemer wel voldoende heeft meegewerkt aan de hiervoor genoemde voorschriften en maatregelen.

### *Onderdeel C*

In de wijziging wordt benadrukt dat de uvi gedurende de ziekteperiode geen controlerende taken heeft. Over het recht op een second opinion wordt bij de wijziging niet gesproken. Het is voor de leden van de PvdA-fractie van belang dat de uvi wel een rol kan spelen in het eerste ziektejaar en niet compleet op afstand wordt gezet. Graag ontvangen zij een reactie.

De second opinionregeling is niet opgenomen in het vervallen artikel 39a Ziektewet, maar in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen. Derhalve heeft de voorliggende wijziging geen consequenties voor het recht van de werkgever/werknemer op een second opinion. Zoals in hoofdstuk 6 al is aangegeven voert de uitvoeringsinstelling in het eerste ziektejaar op verzoek drie second opinions uit.

## **Artikel II**

### *Onderdeel A*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat werkgever en werknemer in het wetsvoorstel samen kunnen verzoeken de wachttijd voor de WAO voor ten hoogste 52 weken te verlengen. Uitgangspunt is dat het Lisv aan dit verzoek tegemoet komt, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn die zich daartegen verzetten. Het is niet de bedoeling dat het Lisv hierbij toetst of de werkgever in staat is aan zijn loondoorbetalingsverplichting te voldoen. Dit is volgens het voorstel een civielrechtelijke kwestie. De leden van de PvdA-fractie willen weten wat zwaarwegende omstandigheden zijn. In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling en de gevolgen voor de verschillende partijen is het volgens deze leden wel van belang om een idee te hebben van de loondoorbetalingsmogelijkheden. Graag ontvangen zij een reactie.

Werkgever en werknemer kunnen samen verzoeken de wachttijd voor de WAO voor ten hoogste 52 weken te verlengen. Uitgangspunt is dat het Lisv aan dit verzoek tegemoet komt, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn die zich daartegen verzetten.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat zwaarwegende omstandigheden zijn. In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling en de gevolgen voor de verschillende partijen is het volgens deze leden wel van belang om een idee te hebben van de loondoorbetalingsmogelijkheden.

Als werkgever en werknemer samen besluiten de wachttijd voor de WAO met een bepaalde termijn te verlengen, dan komt het Lisv hieraan tegemoet, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich hiertegen verzetten. Deze laatste zinsnede biedt het Lisv de mogelijkheid om in zeer bijzondere gevallen het verzoek af te kunnen wijzen. Concrete omstandigheden staan het kabinet op dit moment niet voor ogen.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie, is het kabinet van mening dat het voor het Lisv in dit verband niet relevant is de loondoorbetalingmogelijkheden van de werkgever onder ogen te zien. Immers, het gevolg het kunnen verlengen van de wachttijd is dat de werkgever wettelijk verplicht wordt het loon gedurende die verlenging door te betalen. Komt de werkgever deze loondoorbetalingsverplichting niet na, dan dient de werknemer zijn werkgever hierop aan te spreken. Als dit niet het gewenste resultaat heeft, dan zal de werknemer een loonvordering bij de rechter moeten instellen. In die situatie is er dus sprake van een volkomen inkomensgarantie voor de werknemer.

Er bestaat een sanctie voor de WAO-uitkering indien de belangstellende in algemene zin niet meewerkt aan gegeven voorschriften tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsongeschiktheid. Wat betekent dit voor de zeggenschap van de werknemer over mogelijke medische onderhandelingen die hij kan ondergaan? Ook het weigeren van scholing kan nu een reden voor een uitkeringssanctie zijn. Wat zijn redelijke gronden om te weigeren deel te nemen aan scholing, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Het recht van het Lisv om voorschriften te stellen tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsongeschiktheid heeft niet tot gevolg dat het grondrecht op integriteit van lichaam en leden en van zelfbeschikkingsrecht daardoor wordt aangetast. In de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst is dit grondrecht tot uitdrukking gebracht in de eis dat uiteindelijk de patiënt beslist, nadat de arts zich gekwetend heeft van de verplichting tot het geven van voldoende en adequate informatie. Hieruit volgt dat de keuze welke behandeling, gelet op de individuele gezondheidssituatie, het meest in aanmerking komt ten principale berust bij de patiënt die daarover in samenspraak met de behandelend arts tot een beslissing komt.

Het weigeren van scholing kan in onderhavig wetsvoorstel een reden zijn voor een uitkeringssanctie. Een scholingsaanbod dient aan een aantal criteria te voldoen. Zo moet de scholing voldoende relevant en bevorderlijk te zijn voor de reïntegratie op de arbeidsmarkt. Verder moet de scholing qua niveau en omstandigheden aansluiten bij de capaciteiten en de beperkingen van de betrokken persoon. Indien aan de daaraan te stellen criteria wordt voldaan, dient de gedeeltelijke arbeidsgeschikte werknemer de scholing in beginsel te volgen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Lisv pas op het moment van intrede in de WAO beoordeelt of er aanleiding is om een sanctie toe te passen. Betekent dit dat deze sanctie met terugwerkende kracht kan werken. Dit kan grote gevolgen voor het inkomen van de werknemer hebben. Is het ook mogelijk dat de werknemer pas na een jaar met terugwerkende kracht hoort dat hij in gebreke is gebleven? Hoe wordt gewaarborgd dat betrokkenen op de hoogte zijn van de mogelijke consequenties van hun gedrag en of hun gedrag aanleiding tot sancties geeft of niet?

Zowel werkgever als werknemer worden door de uvi op de hoogte gesteld van hun rechten en plichten gedurende het eerste ziektejaar. De werkgever ontvangt deze informatie bij de jaarlijkse premiebeschikking. De werknemer ontvangt deze informatie via de arbodienst. De arbodienst kan de werknemer dan op maat, op het juiste tijdstip en met een persoonlijke toelichting het voorlichtingsmateriaal verstrekken. Hierdoor zijn zowel werkgever als werknemer op de hoogte van de consequenties van hun gedrag ten opzichte van elkaar en, of dit gedrag aanleiding geeft tot het opleggen van een publiekrechtelijke sanctie dan wel tot het komen te vervallen van het recht op loondoorbetaling.

Het Lisv beoordeelt bij WAO-intrede of de werkgever zijn verplichtingen ingevolge het wetsvoorstel verbetering poortwachter is nagekomen én beziet of de werknemer heeft meegewerkt aan door zijn werkgever gestelde voorschriften die gericht zijn op werkhervatting. Als de werknemer zonder deugdelijke grond hieraan niet heeft meegewerkt, dan weigert het Lisv de WAO-uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk.

Alleen de werkgever bepaalt of de werknemer gedurende het eerste ziektejaar zijn recht op loon verliest. Er kan dan ook nooit sprake zijn van loonweigering met terugwerkende kracht. Immers, op het moment dat de werkgever constateert dat werknemer zonder deugdelijke grond niet meewerkt aan reïntegratiemaatregelen, zal de werkgever hem hierop moeten aanspreken en als de werknemer blijft volharden in zijn weigering, kan de werkgever besluiten het loon te weigeren.

#### *Onderdeel D*

Wat wordt beoogd met de formulering van artikel 24, eerste lid, WAO? Wordt beoogd de werknemer aanwijzingen te geven voor het volgen van een medische behandeling op aanwijzing van een ander dan de behandelend arts, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De wijziging van artikel 24, eerste lid van de WAO beoogt te verduidelijken dat het ook gaat om voorschriften waarvan niet van te voren vaststaat dat het opvolgen ervan zal leiden tot een vermindering van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het volgen van scholing of cursussen die niet direct leiden tot een vermindering van het arbeidsongeschiktheidspercentage, maar die uiteindelijk wel de mogelijkheden tot het verrichten van inkomensvormende arbeid vergroten. Er is niet beoogd wijziging aan te brengen met betrekking tot het soort voorschriften die in het belang van een behandeling of genezing kunnen worden gegeven, in de betreffende zinsnede is dan ook geen wijziging aangebracht. Met de wijziging is dan ook niet beoogd de werknemer aanwijzingen te kunnen geven voor het volgen van een medische behandeling op aanwijzing van een ander dan de behandelend arts.

#### *Onderdeel E*

De leden van de PvdA-fractie vragen welke sanctie is verbonden aan het niet meewerken zoals bedoeld in de nieuwe onderdelen G en H.

Indien de belanghebbende gedurende zijn eerste ziektejaar niet meewerkt aan door zijn werkgever of door een door die werkgever aangewezen deskundige gegeven redelijke voorschriften of getroffen maatregelen die erop gericht zijn om de belanghebbende in staat te stellen passende arbeid te verrichten (onderdeel h), is de werkgever niet verplicht om het loon door te betalen. Dit is geregeld in artikel 629, lid 3, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Als er bij de WAO-intrede geconstateerd wordt dat de belanghebbende niet meewerkt aan de hiervoor genoemde voor-

schriften of maatregelen weigert het Lisv de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk. Dit is geregeld via artikel 28 juncto artikel 25 van de WAO Als een belanghebbende niet meewerkt aan een scholing of opleiding die wenselijk wordt geacht voor zijn inschakeling in de arbeid (onderdeel g) weigert het Lisv de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk. Dit is geregeld via artikel 28 juncto artikel 25 van de WAO.

#### *Onderdeel G*

Als de aanvraag voor een uitkering wordt afgewezen omdat zowel werkgever als werknemer in gebreke blijven, bestaat dan recht op loondoorbetaling, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Indien zowel werkgever als werknemer geen of onvoldoende activiteiten ondernemen om tot reïntegratie te komen, wordt de WAO-aanvraag van de werknemer afgewezen en wordt de werkgever aan het eind van het ziektejaar geconfronteerd met een verlenging van zijn loondoorbetalingsverplichting. Zowel werkgever als werknemer krijgen hierdoor de mogelijkheid hun verzuim te herstellen en alsnog de reïntegratie van de zieke werknemer in gang te zetten.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat als de werknemer geen compleet reïntegratieverslag in kan leveren vanwege nalatigheid van de werkgever, de WAO-aanvraag wel in behandeling kan genomen worden. Maar kan de nalatigheid en de tijd die nodig is om die te herstellen een negatieve invloed hebben op de tijdigheid van oproepen, keuren en het uitbrengen van een voor beroep vatbare beslissing, ten nadele van de werknemer?

De uitvoeringsinstelling neemt in een dergelijke situatie de aanvraag wel in behandeling en verzoekt de werkgever om het reïntegratieverslag binnen een redelijke termijn alsnog over te leggen. Doet de werkgever dit – ondanks de daarop staande sanctie – niet, dan zal de uitvoeringsinstelling zelf de benodigde gegevens moeten gaan verzamelen. Deze nalatigheid van de werkgever hoeft geen negatieve invloed te hebben op het tijdstip van de WAO-beoordeling. Immers, de medische en arbeidskundige component van deze beoordeling kunnen vóór het verstrijken van de wachttijd van 52 weken worden afgerond. De werknemer heeft in alle omstandigheden na afloop van deze termijn een mogelijke aanspraak op WAO-uitkering. Ook de wettelijke beslistermijn van 13 weken wordt niet beïnvloed door nalatigheid werkgever.

### **Artikel III**

#### *Onderdeel C*

De verplichting om bij een verzoek tot ontbinding van een arbeidsovereenkomst van een zieke een getoetst reïntegratieplan te overleggen vervalt. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar het deskundigenoordeel dat werkgever en werknemer kunnen vragen over aanwezigheid van passende arbeid en over reïntegratie-inspanningen die in de plaats daarvan komen. Waarschijnlijk wordt hiermee gedoeld op de second opinion door het UWV? Of kan het ook anders, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Waarom gaat de regering ervan uit dat de rechter in alle gevallen daarnaar zal kijken? De huidige praktijk leert toch dat in geval van bijvoorbeeld arbeidsconflicten de rechter aan dit soort gegevens voorbij gaat. Waarom zou dat ineens veranderen? Moet dat, als de regering dat wil, niet in de wet worden geregeld, zo vragen deze leden.



Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven bestaat er een second opinionmogelijkheid voor werkgever en werknemer over de vraag of er nog passende arbeid in het bedrijf van de werkgever voorhanden is. Het UWV voert deze second opinionregeling uit.

Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer ligt het voor de hand dat partijen zelf beslissen of zij een oordeel aan de uitvoeringsinstelling vragen over de aanwezigheid van passende arbeid. Dit deskundigenoordeel kan dan door partijen bij de kantonrechter aan de orde worden gesteld om zo hun eis te onderbouwen. Dit betekent niet dat de rechter altijd conform de afgegeven second opinion zal handelen. Immers, het conflict tussen werkgever en werknemer kan dan al zo hoog zijn opgelopen, dat de rechter ondanks reïntegratiemogelijkheden, toch besluit tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Het kabinet is geen voorstander van het dwingend voorschrijven van deze second opinionmogelijkheid bij de ontbindingsprocedure. Hierbij is overwogen dat dit in strijd is met de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende eigen verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat het verplicht stellen van dergelijke informatie bij de ontbindingsprocedure niet tot extra bescherming van de werknemer leidt.

## **Artikel IV**

### *Onderdeel A*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat hier staat dat het toegevoegde onderdeel g regelt dat de uvi op verzoek van de private partijen de werkgever en/of de werknemer kan adviseren over de sociaal verzekeringsrechtelijke aspecten van het specifieke geval. Deze leden vinden het van belang dat in het wetsvoorstel ook de wettelijke taken van de uvi goed geregeld worden. Alsook dat alle informatiestromen helder zijn en onderworpen zijn aan wettelijke termijnen zodat iedereen aangesproken kan worden op zijn verantwoordelijkheid. Zij willen de regering daarom verzoeken het woord «kan» te wijzigen in «moet», met daaraan gekoppeld de termijn waarbinnen de informatie gegeven moet worden.

Op grond van het voorgestelde artikel 38, eerste lid, onderdeel g van de OSV heeft het Lisv tot taak op verzoek van werkgever of werknemer informatie te verstrekken over de sociale verzekeringsaspecten van arbeidsongeschiktheid en reïntegratie. Het gaat hierbij dus niet om een bevoegdheid van het Lisv, maar om een wettelijke taak. Het kabinet acht het niet zinvol om het SV-advies aan een vaste wettelijke termijn te binden. Daarvoor kunnen de gevraagde adviezen van een te uiteenlopend gehalte zijn. Bepaalde adviezen over bijvoorbeeld subsidiemogelijkheden zijn mogelijk meteen of binnen een zeer korte termijn te geven, terwijl voor andere adviezen meer tijd nodig is. Met een wettelijke termijn kan hiermee niet meer flexibel worden omgegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat in artikel 38, eerste lid, OSV 1997 de mogelijkheid tot een second opinion wordt vastgelegd. Maar de formulering (informatie verstrekken) is nogal vrijblijvend. Welke status heeft de second opinion precies? Hoe verplichtend is het? Hoe zwaar wordt het niet handelen conform de uitkomst van de second opinion gewogen bij de beoordeling van het reïntegratieverslag? Als die een zeker gewicht heeft, hoe is die juridisch verankerd in geval van een rechtsgang door een van de partijen tegen het besluit de WAO af te wijzen in verband met de onvolledigheid van het reïntegratieverslag

Het aanvragen van een second opinion, noch het opvolgen van de uitkomst daarvan is een plicht van werkgever en werknemer. De second

opinion heeft immers geen directe rechtsgevolgen. Wèl is het zo dat de werkgever en werknemer achteraf beoordeeld worden op hun (medewerking aan) reïntegratie-activiteiten. Het ligt voor de hand dat de mate waarin gehandeld is conform de uitkomst van de second opinion wordt meegewogen bij de beoordeling van het reïntegratieverslag.

#### **Artikel XIV**

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat deze bepaling niet nader wordt toegelicht. Is vier jaar niet een erg lange termijn om de eerste werking van de wet te bezien? Zou een tussentijdse balans na twee jaar niet op zijn plaats zijn? Komt de regering nog met een opzet van de evaluatie naar de Kamer om, voordat de wet daadwerkelijk functioneert, duidelijke afspraken te maken over de wijze van evalueren en de gevolgen die dat heeft voor het verzamelen van data, het doen van kwalitatief onderzoek en de termijnen die daarbij in acht genomen worden?

Zoals in hoofdstuk 11 is aangegeven kan is een evaluatie na twee jaar niet effectief. Derhalve handhaaft het kabinet zijn standpunt om het wetsvoorstel verbetering poortwachter na drie jaar te evalueren. De Kamer zal door middel van een brief nog worden geïnformeerd over de opzet van de evaluatie en de onderwerpen die in deze evaluatie aan de orde zullen komen.

Aan artikel 28 WAO wordt een nieuw onderdeel toegevoegd dat inhoudt dat het Lisv een maatregel op kan leggen wanneer de belanghebbende zonder deugdelijke grond weigert mee te werken aan door zijn werkgever of door een door die werkgever aangewezen deskundige gegeven redelijke voorschriften of getroffen maatregelen die erop gericht zijn om de belanghebbende in staat te stellen passende arbeid te verrichten. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de looninhouding die de werkgever kan toepassen? Hoe dit zich verhoudt tot de mogelijkheid de WAO-aanvraag af te wijzen op grond van een onvolledig reïntegratieverslag? Kortom, hoe wordt een cumulatie van straffen voorkomen en wat is de hiërarchie in bestraffingen?

Gedurende de periode voorafgaand aan de WAO-intrede is het de werkgever die beoordeelt of het geven van voorschriften of het treffen van maatregelen aan de orde is. Als de werknemer zonder deugdelijke grond niet meewerkt aan deze voorschriften of maatregelen heeft de werknemer geen recht op loondoorbetaling (artikel 629 lid 3, onderdeel d, van Boek 7 van het BW). Indien bij de WAO-intrede door het Lisv wordt geconstateerd dat de werknemer ook dan niet meewerkt aan deze voorschriften of maatregelen weigert het Lisv de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk. Deze maatregel kan het Lisv dus ook opleggen indien de werkgever de loondoorbetaling al heeft gestopt. Er is geen hierbij geen sprake hiërarchie tussen de maatregelen.

In geval de werknemer het reïntegratieverslag niet of niet volledig bij de WAO-aanvraag heeft overgelegd dan betekent dit dat de aanvraag niet volledig is. Het Lisv zal de aanvrager op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) de gelegenheid moeten geven om binnen een door haar bepaalde termijn alsnog het verslag in te dienen of aan te vullen. Voldoet de aanvrager niet of niet tijdig aan dit verzoek, dan kan het Lisv op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de AWB de aanvraag buiten behandeling laten. Daarbij moet het Lisv eerste nagaan of het hier gaat om wettelijk voorgeschreven gegevens die noodzakelijk zijn voor het nemen van een beslissing, en of het voor de aanvrager redelijkerwijs mogelijk is de gevraagde informatie te verstrekken. De mogelijkheid om de aanvraag buiten behandeling te laten staat los van een inhou-

delijk oordeel of de werknemer wel voldoende heeft meegewerkt aan de hiervoor genoemde voorschriften en maatregelen.

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

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals