

Vergaderjaar 2002–2003

28 629

Verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte (Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Preventie en een adequate aanpak van verzuim zijn de sleutel tot het voorkomen van arbeidsongeschiktheid en intrede in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Werkgever en werknemer zijn daarvoor eerstverantwoordelijk. Op het niveau van de arbeidsorganisatie kunnen zij met deskundige ondersteuning ziekteverzuim voorkomen. Als er toch verzuim optreedt, bestaan er op het niveau van de arbeidsorganisatie de mogelijkheden om werkhervatting en reïntegratie te bevorderen.

De financiële prikkels voor de aanpak van het ziekteverzuim zijn in de loop der tijd – in een reeks van wetgeving van achtereenvolgende kabinetten – steeds sterker bij individuele werkgevers en werknemers gelegd. De rechten en plichten, die werkgever en werknemer bij ziekteverzuim jegens elkaar hebben, zijn aangescherpt. Bovendien is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private partijen en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) verhelderd. Het uitgangspunt hierbij is dat reïntegratie de primaire verantwoordelijkheid is van werkgever en werknemer.

In het strategisch akkoord¹ is als kabinetsvoornemen opgenomen het ingrijpend wijzigen van de WAO. Met het voorliggend wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het eerste deel van dit kabinetsvoornemen: het verder versterken van de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim.

De verantwoordelijkheid van de werkgever voor de loondoorbetaling is nu nog beperkt tot het eerste ziektejaar. In navolging van het advies dat de Sociaal Economische Raad (SER)² heeft uitgebracht naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, wordt thans voorgesteld om de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte te verlengen tot twee jaar.

¹ Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD d.d. 3 juli 2002, «Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken».

² SER-advies van 22 maart 2002, «Werken aan arbeidsgeschiktheid».

2. Voorgeschiedenis

a) Rapport Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid

Tijdens de vorige kabinetsperiode werd de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ingesteld.¹ De Commissie kreeg als opdracht een analyse uit te voeren van de aard, de omvang en de oorzaken van de arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid alsmede de reïntegratie, en op basis van deze analyse aanbevelingen te doen voor mogelijke oplossingen. De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner II) heeft op 30 mei 2002 haar rapport uitgebracht. Het rapport bevat een uitvoerige analyse. Tevens heeft de Commissie verschillende voorstellen gedaan. Dit is niet de plaats om uitvoerig in te gaan op alle aanbevelingen. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich immers tot de verlenging van de loon- doorbetalingsverplichting van de werkgever. Op deze plaats wordt dan ook uitsluitend ingegaan op de hoofdlijnen van het rapport. Tevens wordt ingegaan op de onderdelen c.q. aanbevelingen die een duidelijk verband hebben met het onderhavige wetsvoorstel.

Centraal element in het rapport van de Adviescommissie is dat werkhervatting voorop moet staan om arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat arbeidsongeschiktheid een relatief en dynamisch karakter heeft en dat ziekte of gebreken kunnen samengaan met werkhervatting. Werk maken van arbeidsongeschiktheid vindt plaats door een gerichte aanpak van het ziekteverzuim, onder meer door een adequate behandeling van klachten, door aangepast werk, of door hervatting in ander werk (eventueel bij een andere werkgever). Werkgever en werknemer dienen hiervoor gezamenlijk de verantwoordelijkheid te hebben. Stilzitten en niets doen zal niet meer tot WAO-uitkering mogen leiden. De werkgever die niet voldoet aan zijn zorgplicht zal gehouden zijn voor onbepaalde tijd het loon door te betalen (verlengen van de verplichte loondoorbetalingsperiode). De werknemer die niet meewerkt aan hervatting of reïntegratie zal kunnen worden ontslagen. Aangezien ontslag ultimum remedium is, wordt door de Adviescommissie bepleit dat de mogelijkheid zou moeten bestaan om bij wijze van eerste stap de bovenwettelijke aanvulling – boven de 70% van het loon die op grond van WULBZ² verschuldigd is – stop te zetten of te verminderen. De Adviescommissie beschouwt het adequaat regelen van geschillen en de instelling van een geschillencommissie als een zorgplicht van de werkgever. Werkgever en werknemer kunnen hun geschillen over de nakoming van de wederzijdse zorgplichten in eerste instantie voorleggen aan een gezamenlijk te benoemen vertrouwenscommissie of vertrouwenspersoon voor een bedrijf of een groep bedrijven.

b) Het SER-advies

Het vorige kabinet heeft op 12 juni 2001 het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ter beoordeling aan de SER voorgelegd, met het verzoek er in algemene zin een oordeel over uit te spreken, en in het bijzonder in te gaan op een aantal concrete punten, waaronder de verlengde loondoorbetalingsperiode. Op 22 maart 2002 heeft de SER zijn advies over de voorstellen van de Commissie vastgesteld. Op deze plaats wordt slechts ingegaan op de hoofdlijnen van het rapport, alsmede op die onderdelen ervan die een duidelijk verband hebben met het onderhavige wetsvoorstel.

Evenals de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid hanteert de SER als uitgangspunt dat ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zoveel als mogelijk dienen te worden voorkomen dan wel aangepakt te worden binnen het kader van de arbeidsverhouding. Ook de SER is van oordeel

¹ Ministeriële regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 28 juni 2000 (Stcrt. 2000, nr. 125).

² Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Stb. 1996, 134).

dat werkgever en werknemer gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen. Zij moeten alles in het werk stellen om te voorkomen dat de werknemer als gevolg van gezondheidsbelemmeringen of een arbeids-handicap definitief buiten het arbeidsproces komt te staan.

In zijn advies formuleert de SER een pakket van voorstellen. Deze voorstellen sluiten nauw aan op de hoofdlijnen van het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid.

In navolging van het rapport van de Commissie Donner II, heeft de SER onder meer voorgesteld om de periode van de wettelijk verplichte loon-doorbetaling te verlengen tot in beginsel twee jaar. De verlenging van de loondoorbetalingsperiode betekent volgens de SER een versterking van de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim. De loondoorbetalingsperiode kan langer dan twee jaar zijn, bijvoorbeeld bij tekortschietende reïntegratie-inspanningen van de werkgever of als werkgever en werknemer daartoe gezamenlijk besluiten. De periode kan ook korter zijn, met name doordat het keuringsmoment voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid – in de nieuwe WAO – wordt geflexibiliseerd. In dit verband is naar het oordeel van de SER bovendien relevant dat, als onderdeel van het pakket van voorstellen, de centrale organisaties van werkgevers en werknemers zijn overeengekomen dat de loondoorbetaling tijdens het tweede ziektejaar beperkt blijft tot de wettelijk verplichte 70% van het loon en dat bestaande arbeidsvoorwaardelijke bepalingen hierover waar nodig in deze zin worden aangepast.

De SER beschouwt het feit dat na één jaar ziekte een teruggang in het inkomen optreedt, als een belangrijke endogene prikkel voor de werknemer om tot werkherhvatting te komen. In combinatie met de andere prikkels en verantwoordelijkheden voor werkgever en werknemer in de periode van verplichte loondoorbetaling ontstaat aldus een evenwichtige situatie waarin beide partijen worden gestimuleerd al het nodige te doen om tot werkherhvatting te komen.

Voorts heeft de SER in dit verband nog opgemerkt dat tijdens de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling de aangescherpte en verduidelijkte reïntegratieverplichtingen moeten gelden voor werkgever en werknemer in de lijn van de Wet verbetering poortwachter.

Tot slot is de SER – evenals de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid – nog ingegaan op het beslechten van geschillen. Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim, wordt eveneens de mogelijkheid geopperd om een laagdrempelige op het niveau van de onderneming dan wel de bedrijfstak voorziening te realiseren.

c) Huidige wet- en regelgeving

In het laatste decennium is een groot aantal maatregelen gerealiseerd om het ziekteverzuim beter te beheersen en de WAO-instroom te beperken¹. Sinds WULBZ (1996) moet de werkgever gedurende het eerste ziektejaar ten minste 70% van het loon doorbetalen aan zijn zieke werknemer met wie hij een arbeidsovereenkomst heeft.

Per 1 april 2002 is de Wet verbetering poortwachter² in werking getreden. In deze wet zijn voorwaarden geschapen voor een beter proces van werkherhvatting in het eerste ziektejaar. Daartoe is in deze wet onder meer de sinds WULBZ geldende verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein geconcretiseerd en is de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van zowel de werkgever als van de werknemer versterkt. Van beide wordt verlangd dat zij zich inspanningen getroosten die gericht zijn op reïntegratie. Indien de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen om zijn zieke werknemer te reïntegreren, dan kan de periode waarover hij het loon moet betalen worden verlengd met nog eens maximaal één jaar. Wanneer de werknemer niet of onvoldoende

¹ Ook vóór 1996 werden reeds verschillende wettelijke maatregelen getroffen: de wet Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) (Stb. 1992, 82), de wet Terugdringing ziekteverzuim (TZ) (Stb. 1993, 750) en de wet Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) (Stb. 1993, 412). Sinds TZ/Arbo is de werkgever verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding van zijn werknemers en is een periode (van twee tot zes weken) van verplichte loondoorbetaling door de werkgever ingevoerd.

² Stb. 2001, 625.

meewerkt aan zijn eigen reïntegratie dan kan de werkgever het loon (volledig of gedeeltelijk) inhouden. Tot slot zijn in de bij de Wet verbetering poortwachter behorende ministeriële regeling «Regeling procesgang eerste ziektejaar»¹ verschillende concrete handvatten gegeven voor een effectiever optreden tijdens het eerste ziektejaar.

In de Wet verbetering poortwachter zijn de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid en van de SER dus al grotendeels gerealiseerd. Ook in deze wet staat immers werkhervatting en reïntegratie voorop, waarbij van werkgever en werknemer wordt verlangd dat zij alles op alles zetten om zo snel mogelijk tot werkhervatting te komen.

In de Wet verbetering poortwachter zijn enkele voorstellen van de SER en de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid nog niet gerealiseerd, zoals het uitbreiden van de loondoorbetalingsperiode en de wijze waarop geschillen kunnen worden beslecht. De regering verwezenlijkt deze voorstellen alsnog in dit wetsvoorstel. Hoewel de voorstellen met betrekking tot de bovenwettelijke aanvulling tijdens het tweede ziektejaar geen deel uitmaken van het onderhavige wetsvoorstel, wordt hierop eveneens in deze memorie ingegaan.

3. Verlenging van de periode van loondoorbetaling bij ziekte

a) Redenen voor verlenging

De regering wil met dit wetsvoorstel een belangrijke barrière wegnemen voor het effectief uitoefenen van de verantwoordelijkheid door werkgever en werknemer. Dit betreft het feit dat het vrijwel automatische beroep op een WAO-uitkering, dat thans na één jaar ziekte wordt gedaan, het proces van reïntegratie verstoort. Van gerichtheid op herstel en werkhervatting wordt de aandacht te veel verlegd naar het verkrijgen van een WAO-uitkering.

In de gevallen dat er nog reïntegratiemogelijkheden zijn (dat wil zeggen indien er geen sprake is van duurzame en volledige arbeidsongeschiktheid) vermindert het uitzicht op een WAO-uitkering thans de prikkels voor werkgever en werknemer om – aan het eind van het eerste ziektejaar – al het mogelijke te blijven doen om tot werkhervatting en reïntegratie te komen. Immers, als na het eerste ziektejaar een (gedeeltelijke) WAO-uitkering wordt toegekend, vervalt voor de werkgever de loondoorbetalingsplicht en krijgt de werknemer het stempel «arbeidsongeschikt». Het gaat niet alleen om het effect van een *feitelijk* toegekende WAO-uitkering. Het gaat ook om het effect van de *kans* dat een WAO-uitkering zal worden toegekend op de houding van de werkgever aan het eind van het eerste ziektejaar. Indien de werkgever rekent met een gerede kans op een spoedig einde aan de loondoorbetaling, is er voor hem minder reden om nog te investeren in reïntegratie. De verhouding tussen kosten en opbrengsten wordt dan immers ongunstiger ingeschat. Dit laatste geldt nog scherper voor de eventuele particuliere verzekeraar van de verzuimkosten. Naarmate de periode van loondoorbetaling die hij nog verzekerd heeft korter is, is zijn mogelijke schadelast bij een verzuimgeval kleiner en neemt de mogelijke opbrengst van investeringen in reïntegratie evenredig af. Voor de verzekeraar is het derhalve goed beleid om inspanningen te staken in de laatste maanden van het eerste ziektejaar.

De duur van de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de reïntegratie van zijn zieke werknemer is gekoppeld aan de duur van het dienstverband. Door de werking van het opzegverbod bij ziekte, is de werkgever in de regel twee jaar verantwoordelijk voor de reïntegratie. Vanuit het perspectief van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein, is de huidige situatie – dat in het tweede jaar een (gedeeltelijke) WAO-uitkering wordt toegekend en de loondoorbetaling wordt beëindigd – onevenwichtig. Het feit dat een WAO-uitkering wordt toege-

¹ Stcrt. 2002, nr. 60.

kend en de loondoorbetalingsplicht eindigt, leidt bij veel werkgevers namelijk tot de misvatting dat daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie verschuift naar het UWV. In die situatie is het bovendien onevenwichtig dat de werkgever die zijn reïntegratieverantwoordelijkheid in het tweede jaar wél neemt, niet de volledige mogelijkheden heeft – die de Wet verbetering poortwachter biedt – om de eventueel onwillige werknemer tot medewerking te bewegen. De mogelijkheden om sancties te treffen op het inkomen van de werknemer liggen dan namelijk niet bij de werkgever, maar bij het UWV. Een en ander klemmt temeer nu per 1 januari 2003 de verantwoordelijkheid van de werkgever voor reïntegratie wordt uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie bij een andere werkgever indien in het eigen bedrijf geen mogelijkheden (meer) zijn.

Gezien het bovenstaande, is het kabinet van mening dat het effect van de huidige beperking van de loondoorbetaling tot één jaar, negatief is.

Evenwichtigheid is ook aan de orde waar het gaat om een verdeling van de financiële prikkels tussen werkgever en werknemer. Het kabinet heeft in dit verband met instemming kennis genomen van eerder genoemde Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers van 22 maart 2002. Tegen de achtergrond van de SER-voorstellen, zijn deze organisaties overeengekomen de loondoorbetaling tijdens het tweede ziektejaar te beperken tot de wettelijk verplichte 70% van het loon en de bestaande arbeidsvoorwaardelijke afspraken in die zin aan te passen. Het kabinet vertrouwt er op dat deze maatregel door sociale partners zal worden vormgegeven, waardoor ook langs deze weg tussen werkgever en werknemer een meer evenwichtige verdeling van financiële prikkels zal ontstaan. Het kabinet heeft in het strategisch akkoord deze maatregel – samen met vele andere aanbevelingen van de SER – overgenomen.

Het voorstel heeft ook consequenties voor de financiering van de WAO. In de huidige PEMBA-systematiek¹ is er een op ondernemingsniveau gedifferentieerde premie, op basis van de lasten van de eerste vijf jaar van arbeidsongeschiktheid van de eigen werknemers. Nu als gevolg van dit wetsvoorstel ook het eerste van die vijf jaren geheel wordt gefinancierd in de vorm van de loondoorbetalingsverplichting, betekent een gelijkblijvende risicoverdeling een beperking van genoemde premie-differentiatie tot de lasten van de arbeidsongeschiktheid van de eerste vier jaren.

Het voorstel heeft bovendien ook gevolgen voor de Ziektewet (ZW). Evenals voor de periode van loondoorbetaling, geldt ook thans voor de ZW-uitkering een maximumduur van één jaar. Om eventuele aansluitingsproblemen te voorkomen wordt met dit voorstel ook in de ZW de maximumduur verlengd tot twee jaar.

Het onderhavige voorstel om de loondoorbetalingsplicht te verlengen tot twee jaar vormt een onderdeel van het geheel aan voornemens van het kabinet op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Meer in het bijzonder maakt het voorstel deel uit van het voornemen tot ingrijpende herziening van de WAO. Niettemin heeft het voorstel ook zonder die samenhang een zelfstandige waarde. Zoals in het vorenstaande is geschetst, heeft het voorstel immers ook onder het huidige WAO-regiem reeds positieve effecten. De urgentie van het arbeidsongeschiktheidsprobleem in Nederland maakt het op zich zelf dan ook al gewenst om het voorstel zo spoedig mogelijk tot wet te verheffen en in werking te doen treden. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2003. Die datum is bovendien van betekenis voor het nog in te dienen wetsvoorstel tot ingrijpende herziening van de WAO. Inwerkingtreding van de verlengde loondoorbetaling per 1 januari 2003 betekent dat de wet zal

¹ Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen.

werken voor werknemers die vanaf die datum ziek worden. Deze werknemers komen dan na twee jaar (vanaf 1 januari 2005) eventueel in aanmerking voor de (in de kabinetsvoornemens inmiddels gewijzigde) WAO. Ook om die reden hecht de regering aan inwerkingtreding van de verlengde loondoorbetaling per 1 januari 2003.

Het geschetste tijdspad geeft betrokkenen ruim voldoende tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. In het jaar 2003 verandert er nog weinig aangezien werkgevers nu ook al verplicht zijn om tijdens het eerste ziektejaar het loon door te betalen. Pas in 2004 zullen werkgevers het loon langer dan één jaar moeten gaan doorbetalen.

b) Duur verlenging

De regering is van mening dat verlenging en flexibilisering van de periode van verplichte loondoorbetaling werkgever en werknemer zullen stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen. De regering onderschrijft dan ook het voorstel dat de SER heeft gedaan – in navolging van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid – om de periode van verplichte loondoorbetaling bij ziekte te verlengen tot in beginsel twee jaar.

De duur van twee jaar kan worden overschreden als na twee jaar geen reïntegratie is gerealiseerd als gevolg van onvoldoende reïntegratie-inspanningen door de werkgever. In die situatie kan het UWV immers bij wijze van sanctie de periode van loondoorbetaling verlengen met maximaal één jaar.

Ook indien werkgever en werknemer daartoe gezamenlijk besluiten kan de periode van loondoorbetaling langer zijn dan twee jaar. De met de Wet verbetering poortwachter geïntroduceerde mogelijkheid om de periode van loondoorbetaling vrijwillig te verlengen – en het moment van de WAO-keuring uit te stellen – blijft namelijk van kracht. Wel wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de voor de vrijwillige verlenging geldende maximumduur (één jaar) te laten vervallen, zodat werkgever en werknemer in de toekomst zelf kunnen uitmaken voor welke duur zij de loondoorbetalingsperiode willen verlengen.

4. Verantwoordelijkheidsverdeling; rechten en plichten werkgever en werknemer

a) Verantwoordelijkheidsverdeling

In de Wet verbetering poortwachter is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het UWV en de private partijen (werkgever, werknemer en arbodienst) duidelijk omschreven. Voorts zijn de rechten en plichten van werkgever, werknemer en arbodienst opnieuw gedefinieerd. Met het voorliggend wetsvoorstel wil het kabinet niet een geheel andere koers gaan varen. Integendeel, zij wil de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer verder versterken, door voort te bouwen op hetgeen op dit punt al is bereikt. Uitgangspunt is dan ook dat de Wet verbetering poortwachter en de daarop gebaseerde Regeling procesgang eerste ziektejaar ook zullen gelden bij de verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar. Dit impliceert dat het UWV aan het eind van het tweede ziektejaar, als er een aanvraag om een WAO-uitkering wordt gedaan, de reïntegratie-inspanningen van werkgever en werknemer zal beoordelen. Als dan blijkt dat werkgever en/of werknemer onvoldoende reïntegratie-inspanningen hebben verricht, kan het UWV de loondoorbetaling met maximaal één jaar verlengen, respectievelijk de WAO-uitkering korten of weigeren. Vóór die tijd heeft het UWV een faciliterende rol. In die periode kan het UWV op verzoek van werkgever en/of werknemer een zogeheten SV-advies (informatie over sociale verzekeringsaspecten in het betreffende geval) en deskundigenoordelen¹ (second opinions) verstrekken. Werkgevers en werknemers worden gedurende de twee eerste ziektejaren

¹ Het deskundigenoordeel houdt in dat het UWV op verzoek van de werkgever of de werknemer een onafhankelijk oordeel geeft over bepaalde meningsverschillen. Vóór de inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter kon het UWV reeds een oordeel geven als werkgever en werknemer van mening verschilden over de vraag of de werknemer al dan niet wegens ziekte ongeschikt is om te werken. Sinds de inwerkingtreding van deze wet kunnen werknemer en werkgever bovendien een oordeel vragen over de vraag of er passende arbeid voor de werknemer aanwezig is binnen het bedrijf van de werkgever alsmede over de vraag of de werkgever voldoende reïntegratie-inspanningen verricht ten aanzien van zijn zieke werknemer.

maximaal financieel geprikkeld alles te doen om tot werkhervatting te komen. De Regeling procesgang eerste ziektejaar, die ook zal gelden in het tweede ziektejaar, geeft zeer concrete handvatten aan werkgever en werknemer voor zinvolle en noodzakelijke acties om zoveel mogelijk werkhervatting te realiseren. Indien sprake is van dreigend langdurig verzuim verlangt de werkgever van zijn arbodienst een oordeel over het ziektegeval. Dit oordeel bestaat uit een probleemanalyse alsmede een – op dit oordeel gebaseerd – advies over herstel en werkhervatting. Naar aanleiding van dit advies van de arbodienst stellen werkgever en werknemer vervolgens gezamenlijk een plan van aanpak op. Hierin geven zij aan welk doel zij voor ogen hebben (bijvoorbeeld volledige hervatting in het eigen werk) en langs welke weg zij dit denken te bereiken. Aangezien een herstelproces dynamisch – en niet statisch – is, vindt er tussen werkgever en werknemer regelmatige evaluatie plaats en kunnen zij hun plan bijstellen als daar aanleiding toe is.

Van alle acties wordt aantekening gehouden (een reïntegratiedossier bijgehouden) en aan de hand daarvan wordt bij de eventuele aanvraag van een WAO-uitkering een reïntegratieverslag ingediend bij het UWV. Aan de hand van een door het UWV gepubliceerd beoordelingskader – dat tot stand is gekomen in overleg met alle betrokken partijen in het veld – zal het UWV, als het tot een aanvraag van een WAO-uitkering komt, de inspanningen van werkgever en werknemer beoordelen. Daarnaast zijn in het Burgerlijk Wetboek (BW) de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer ten opzichte van elkaar bij ziekteverzuim en reïntegratie geconcretiseerd. Tezamen verschaft dit werkgever en werknemer een helder beeld van wat van hen verwacht mag worden aan reïntegratie-inspanningen. Het kabinet ziet in dit geheel voldoende waarborgen dat individuele partijen hun verantwoordelijkheden op zich zullen nemen. In dit verband ziet het kabinet ook met belangstelling uit naar het advies dat de Stichting van de Arbeid zal uitbrengen – waar tijdens de vorige kabinetsperiode om is verzocht door de minister van Sociale Zaken – over de mogelijkheden om bij collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) instrumenten en acties overeen te komen ter beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Langs die weg zou de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers ook collectief meer vorm kunnen krijgen, bijvoorbeeld door acties ontleend aan «best practices» in branches of sectoren.

Tot slot verdient nog opmerking dat, gelet op de reeds bestaande no risk-polis van artikel 29b van de ZW, niet valt te verwachten dat werkgevers als gevolg van dit wetsvoorstel meer behoefte zullen hebben aan risico-selectie. Op grond van deze regeling heeft de arbeidsgehandicapte werknemer die binnen vijf jaar na het aangaan van de dienstbetrekking wegens ziekte uitvalt immers aanspraak op ziekengeld. Indien een arbeidsgehandicapte werknemer wegens ziekte uitvalt, betaalt het UWV tijdens de ziekteperiode dus een – uit het Reïntegratiefonds gefinancierde – ZW-uitkering. Deze uitkering komt in mindering op het door de werkgever door te betalen loon. Nu met dit wetsvoorstel de maximumduur van de ZW wordt verlengd tot twee jaar, geldt ook voor de uitkering ex artikel 29b van de ZW dat deze maximaal twee jaar kan worden betaald. Het onderhavige voorstel heeft in die zin dan ook geen nadelige gevolgen voor werknemers met een ziekteverleden.

b) Bedongen arbeid – passende arbeid

Als gevolg van dit wetsvoorstel behoudt de werknemer gedurende twee jaar recht op loon indien hij als gevolg van ongeschiktheid wegens ziekte de overeengekomen arbeid niet kan verrichten. Tegenover dit recht van de werknemer staat ook een aantal op werkhervatting gerichte verplichtingen. De omstandigheid dat de werknemer wegens ziekte de overeengekomen arbeid niet kan verrichten, impliceert immers niet zonder meer dat

de werknemer in het geheel geen arbeidsprestatie meer levert of zou kunnen leveren.

Ook de werkgever is verplicht gedurende het dienstverband de nodige inspanningen te leveren. Deze verplichtingen zijn in de Wet verbetering poortwachter nader uitgewerkt.

Zo dient de werknemer mee te werken aan de door de werkgever of door een door hem aangewezen deskundige gegeven redelijke voorschriften die erop gericht zijn om de werknemer in staat te stellen passende arbeid als bedoeld in artikel 7:658a, derde lid, BW te verrichten. Daarnaast is de werknemer verplicht passende arbeid te verrichten waartoe de werkgever hem in de gelegenheid stelt (artikel 7:660a, onderdeel c, BW).

De werkgever is op grond van artikel 7:658a, eerste lid, BW verplicht zo tijdig mogelijk maatregelen te treffen als redelijkerwijs nodig is, opdat de werknemer in staat wordt gesteld de eigen of andere passende arbeid te verrichten.

Gedurende de termijn dat de werknemer zich niet houdt aan de verplichtingen als omschreven in de wet kan de werkgever de loondoorbetaling bij ziekte opschorten (artikel 7:629, derde lid, onderdeel c, BW). Niet-naleving van deze verplichtingen kan voorts aanleiding geven tot ontslag.

Het begrip «passende arbeid» is in artikel 7:658a, derde lid, BW nader geconcretiseerd. Het omvat alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd. In het geval de zieke werknemer te zijner tijd in zijn eigen werk zal kunnen hervatten zal moeten worden bezien of hij na aanpassing van de werkplek of van de organisatie van de werkzaamheden (geleidelijk) zijn eigen werk zal kunnen hervatten. Mocht dit niet direct mogelijk zijn, dan kan door de zieke werknemer in de tussentijd andere passende arbeid worden verricht. Behoort terugkeer naar de eigen werkplek niet meer tot de reële mogelijkheden, dan zal een bredere oriëntatie nodig zijn. Vanaf 1 januari 2003 geldt bovendien dat de werkgever – bij het ontbreken van passende arbeid in het eigen bedrijf – dient te bevorderen dat de werknemer wordt ingeschakeld in passende arbeid bij een andere werkgever.

In zijn algemeenheid dient de vraag wat passende arbeid is in elk concreet geval aan de hand van de omstandigheden te worden beantwoord. Als leidraad moet worden gevolgd dat het bij passende arbeid moet gaan om arbeid die in redelijkheid aan de werknemer kan worden opgedragen, gelet op onder meer het arbeidsverleden, de opleiding, de gezondheidstoestand, de afstand tot het werk, het loon en hetgeen waartoe de werknemer nog in staat is. Het spreekt voor zich dat naarmate de arbeidsongeschiktheid langer duurt, een bredere oriëntatie ten aanzien van de te verrichten arbeid mag worden verwacht.

De verlenging van de loondoorbetalingsplicht brengt geen verandering aan in de verplichtingen van werkgever en werknemer ten aanzien van werkhervatting. Wel zal, zoals in het vorenstaande is toegelicht, in geval werkhervatting in het bedongen werk niet meer te verwachten is, als gevolg van de langere duur van ongeschiktheid, meer arbeid als passend kunnen worden aangemerkt.

In dit kader heeft de SER nog voorgesteld dat het verrichten van passende arbeid tijdens de periode van verlengde loondoorbetaling, geen gevolgen heeft voor de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst, tenzij werkgever en werknemer anders overeenkomen. De regering heeft dit voorstel eveneens overgenomen in dit wetsvoorstel.

5. Aanvullende aanpassingen

Naast de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting bevat dit wetsvoorstel nog een tweetal aanvullende wijzigingen.

a) Ziekmelding nieuwe stijl

Verlenging van de periode van loondoorbetaling bij ziekte tot in beginsel twee jaar vergroot de stimulans om al zo vroeg mogelijk tijdens het eerste ziektejaar effectief te werken aan herstel, aldus de SER. Reïntegratie bij ziekte heeft immers de meeste kans van slagen indien direct actie wordt ondernomen.

Om werkgever en werknemer nog eens nadrukkelijk op het belang van inspanningen in een vroeg stadium te wijzen, wordt de ziekmelding aan het UWV uiterlijk in de 13de week van ziekte met een aantal vragen uitgebreid. Deze uitbreiding zal worden geregeld in een ministeriële regeling en er in hoofdlijnen als volgt gaan uitzien.

Eerst zal gevraagd worden of er een plan van aanpak tot stand is gekomen. Wordt deze vraag negatief beantwoord, dan wordt vervolgens gevraagd of sprake is van een situatie waarin geen plan van aanpak vereist is. Dit is ten eerste het geval wanneer de werknemer volledig ongeschikt is om te werken en hij derhalve «geen duurzaam benutbare mogelijkheden» heeft om het werk te hervatten. Ten tweede kan sprake zijn van de situatie waarin de arbodienst heeft geoordeeld dat geen sprake is van «dreigend langdurig ziekteverzuim». In dat geval zal de werknemer op korte termijn weer aan de slag kunnen en is geen plan van aanpak vereist.

Doet geen van deze twee situaties zich voor en is er toch geen plan van aanpak, dan zijn werkgever en werknemer in overtreding. Op grond van de Ministeriële procesgang eerste ziektejaar dient namelijk, in geval van dreigend langdurig ziekteverzuim, uiterlijk na acht weken een plan van aanpak opgesteld te zijn.

Bij de ziekmelding komt een uitgebreide toelichting waarin helder wordt verwoord wat onder een plan van aanpak, «geen duurzaam benutbare mogelijkheden» en «dreigend langdurig verzuim» wordt verstaan. Op basis van deze toelichting kan de werkgever, nadat hij de betreffende vragen heeft ingevuld, zelf vaststellen of hij in gebreke is. In de toelichting zal voorts duidelijk worden aangegeven dat onvoldoende reïntegratie-inspanningen tot gevolg zal hebben dat de loonbetalingsplicht na afloop van de twee jaar door het UWV wordt verlengd.

Tot slot zal in de toelichting duidelijke voorlichting worden gegeven over bijvoorbeeld de mogelijkheid om eerder genoemd SV-advies of een second opinion aan te vragen.

De werkgever wordt verplicht een afschrift van de ziekmelding plus toelichting – waaronder de antwoorden met betrekking tot de vragen over het plan van aanpak – aan de werknemer te verstrekken, zodat ook hij volledig op de hoogte is. De werknemer kan dan op zijn beurt vaststellen of de reïntegratie-inspanningen tot op dat moment voldoende zijn. Tevens wordt duidelijk aangegeven dat indien de werknemer onvoldoende reïntegratie-inspanningen heeft verricht, hij een sanctie op zijn WAO-uitkering zal krijgen.

Het UWV heeft niet meteen een rol. Wel zal het UWV de ziekmelding (en de daarop ingevulde vragen) na afloop van de verplichte loondoorbetalingsperiode – bij het indienen van een WAO-aanvraag – moeten betrekken in zijn beoordeling van de reïntegratie-inspanningen. Blijkt namelijk dat werkgever en werknemer bij de ziekmelding al in gebreke waren en hebben zij vervolgens geen nadere inspanningen met betrek-

king tot werkhervatting verricht, dan zal het oordeel van het UWV over de reïntegratie-inspanningen negatief zijn.

Bovenstaand voorstel sluit aan bij de in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) en Wet verbetering poortwachter neergelegde verantwoordelijkheidsverdeling. Ook wordt voorkomen dat het UWV wordt belast, terwijl wordt bevorderd dat de in het begin van het reïntegratieproces zo belangrijke alerting van werkgever en werknemer plaatsvindt.

b) Geschillenregeling

Zowel de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid als de SER heeft de wenselijkheid ter sprake gebracht van een door werkgevers en werknemers in te stellen voorziening voor snelle geschillenbeslechting op korte afstand van de werkplek. Snel, omdat snelheid wezenlijk is in een reïntegratieproces. Op korte afstand (op het niveau van het bedrijf of bedrijfstak), omdat het gaat om beoordeling van zeer uiteenlopende concrete situaties.

Bestuurlijk zijn dergelijke regelingen wenselijk omdat het voor de hand ligt dat de eerstverantwoordelijken eerst zelf proberen geschillen op te lossen voordat een beroep op publieke voorzieningen wordt gedaan.

Bovendien ontlast het de bestaande publieke voorzieningen (de deskundigenoordelen van het UWV en het beroep op de rechterlijke macht). Regelingen op dit gebied kunnen uiteraard niemand van de rechter afhouden. De status kan dus in feite nooit meer zijn dan die van een deskundigenoordeel. De ervaring leert echter dat partijen zich in zeer veel gevallen bij een deskundigenoordeel neerleggen. De functie van geschillenbeslechting wordt er dus feitelijk goed mee vervuld.

Partijen hebben zelf een groot belang bij een dergelijke regeling. Het is sneller, goedkoper en er is sprake van meer specifieke deskundigheid.

Hoewel partijen zelf de wenselijkheid tot het treffen ervan moeten inzien, wil het kabinet bijdragen wat het kan om het instellen van zo'n regeling te bevorderen. Het kabinet zal dan ook het onderwerp aan de orde stellen in het kader van de arboconvenanten. Om het treffen van een dergelijke regeling te bevorderen, is voorts in het wetsvoorstel, naar analogie van een al bestaande regeling, de volgende regeling opgenomen. Thans geldt namelijk al dat als een beroep wordt gedaan op de rechter bij een conflict over het al dan niet ziek-zijn, het overleggen van een deskundigenoordeel van het UWV, dan wel van een deskundigenoordeel op grond van een CAO, reeds verplicht is. Naar analogie hiervan wordt nu voorgesteld om in het BW te bepalen dat partijen die zich tot de rechter wenden verplicht zijn om een deskundigenoordeel te overleggen en dat de rechter dit meeweegt in zijn oordeel. Dit voorschrift geldt met name bij geschillen over de nakoming van de in het BW neergelegde reïntegratieverplichtingen. Dit zijn onderwerpen waarover sinds de Wet SUWI en de Wet verbetering poortwachter ook een deskundigenoordeel van het UWV kan worden gevraagd.

6. Financiële gevolgen, gevolgen voor de rechterlijke macht en administratieve lasten voor werkgever

a) Financiële gevolgen

(Huidig kader)

De WAO-instroom bedraagt momenteel circa 100 000 personen per jaar. Het aantal WAO-aanvragen lag in 2001 aanmerkelijk hoger, op ongeveer 170 000 per jaar. De verwachting is – op basis van de van het UWV ontvangen gegevens – dat dit aantal in 2002 daalt naar 150 000, onder meer vanwege de inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter.

Van het aantal aanvragen blijkt ongeveer 20% in de laatste drie ziekte-maanden alsnog te herstellen. Nog een deel van de aanvragen wordt bij de WAO-keuring afgewezen, omdat zij niet arbeidsongeschikt in de zin van de WAO blijken zijn. In veel gevallen doen voor de WAO afgewezen personen een beroep op WW of bijstand, wat per saldo geen besparing maar verschuiving oplevert. Gedurende het eerste WAO-jaar is er sprake van een uitstroom van circa 15%. De wettelijke publieke lasten van het eerste WAO-jaar bedragen circa één miljard euro. WAO-uitkeringen worden in het eerste WAO-jaar gemiddeld tot 90% van het laatstverdiende loon bovenwettelijk aangevuld. Dit brengt ongeveer 250 miljoen euro aan private lasten met zich mee.

(Financiële gevolgen)

De financiële gevolgen van de voorgestelde verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar bestaan uit een verschuiving van WAO-lasten naar loonkosten, een besparing vanwege gedragseffecten en een besparing op de uitvoeringskosten. De raming van de besparingen is met grote onzekerheden omgeven, omdat de berekeningen met name zijn gebaseerd op inschattingen van zich voordoende gedragseffecten. De aangegeven besparingen betreffen effecten ten opzichte van de ongewijzigd beleid situatie.

Wat betreft de uitkeringslasten leidt de maatregel tot een verschuiving van publieke naar private lasten vanaf 2004. Circa 850 mln euro ofwel 85% van de lasten van het huidige eerste WAO-jaar verschuift naar het private tweede jaar loondoorbetaling. Bij benadering 150 mln euro ofwel 15% van de lasten van het eerste WAO-jaar die samenhangen met WAO-instroom vanuit het vangnet ZW, verschuiven van de WAO naar het vangnet ZW. Voor werkgevers in de publieke en private sector zijn de gevolgen hiervan op macroniveau neutraal, aangezien de toename van de loonkosten primair gelijk zal zijn aan de daling van de premielasten van werkgevers. Voor de individuele werkgevers is de lastenverschuiving vanzelfsprekend afhankelijk van het desbetreffende arbeidsongeschiktheidsrisico. Werkgevers met een hoog risico zullen worden geconfronteerd met een meer dan gemiddelde lastenstijging. Hier staat ook een meer dan gemiddelde premiedaling tegenover aangezien de WAO-lasten voor de eerste 5 jaar arbeidsongeschiktheid sinds 1998 uit de gedifferentieerde WAO-premie (Aok) worden gefinancierd. Van de verschuiving zijn dan ook voor deze werkgevers geen substantiële financiële voor- en nadelen te verwachten. Bijzondere aandacht verdient de positie van kleine bedrijven. In het huidige systeem van premiedifferentiatie betaalt 90% van de kleine bedrijven¹ de minimumpremie. Dit betekent dat hun arbeidsongeschiktheidsrisico en ook hun (langdurig) ziekterisico minimaal is. Deze werkgevers zullen derhalve ook niet geconfronteerd worden met extra lasten ten gevolge van de verlengde loondoorbetaling. Doet zich echter bij een bedrijf in het midden- en kleinbedrijf daadwerkelijk een ziektegeval voor dan kan dat een relatief groot deel van de totale loonsom betekenen. Dit zijn de bedrijven die nu een hoge gedifferentieerde WAO-premie betalen. Bedrijven kunnen zich verzekeren tegen de kosten van zieke en arbeidsongeschikte werknemers, zodat zij niet in de problemen raken in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers. Het overgrote deel van de kleine bedrijven heeft dit nu al gedaan voor het eerste ziektejaar

Overigens is naast de verschuiving van publieke naar private lasten een besparing op de desbetreffende lasten te verwachten. Dit is een gevolg van de volgende aspecten van dit wetsvoorstel die elk een opwaarts of neerwaarts effect op deze lasten hebben.

¹ Gedefinieerd als «een totale loonsom van minder dan 15 maal de gemiddelde loonsom».

- *Opwaartse effecten:*

- Gevallen die in de huidige situatie bij WAO-keuring afgewezen worden, worden niet meer afgevangen bij de verlengde loondoorbetaling. Het arbeidsongeschiktheids criterium voor loondoorbetaling is namelijk ruimer dan dat voor de WAO (ongeschikt voor de bedongen arbeid, respectievelijk ongeschikt voor gangbare arbeid). Uitzondering hierop zijn bepaalde ZW-groepen (met name WW-ers) voor wie geschiktheid voor gangbare arbeid in de praktijk het criterium is. Dit opwaartse effect zal naar verwachting per saldo niet zo groot zijn, omdat mensen die voor de WAO afgewezen worden een grote herstelkans hebben en voorzover dat niet het geval is nu vaak een beroep op WW of bijstand doen.
- Relatief veel herstelmeldingen vinden thans plaats in de periode tussen de WAO-aanvraag en de keuring. Waarschijnlijk bestaat er een verband tussen de keuring en de herstelmelding, bijvoorbeeld uit angst voor aankomend inkomensverlies of voor het WAO-stigma. Het dreigend inkomensverlies zal niet vervallen, omdat de bovenwettelijke aanvullingen beperkt zullen worden in het tweede ziektejaar (zie neerwaartse effecten). Voorzover het WAO-stigma een zelfstandig effect heeft zou dit kunnen leiden tot een opwaarts effect op het herstel tussen WAO-aanvraag en keuring.
- *Neerwaartse effecten:*
 - Zowel werkgevers als verzekeraars krijgen een sterkere directe financiële prikkel. Bij een verlengde duur van de loondoorbetaling zullen de verwachte besparingen vaker opwegen tegen de kosten van reïntegratie. Werkgevers en verzekeraars hebben groot belang bij zo vroeg mogelijke reïntegratie, omdat de verwachte besparing groter zal zijn naarmate werkhervatting eerder plaatsvindt. Daarom wordt verwacht dat reeds in het eerste ziektejaar een effect zal optreden.
 - Tijdens de verlengde loondoorbetalingperiode gelden strenge reïntegratieverplichtingen voor werknemers en werkgevers. De eerste effecten van de Wet Verbetering Poortwachter zijn gunstig. Tijdens de verlengde loondoorbetalingperiode worden werkgevers en werknemers nog verder gestimuleerd tot reïntegratie, wat leidt tot meer werkhervatting.
 - In het kader van de SER-voorstellen, is door de Stichting van de Arbeid toegezegd een oproep te doen om de bovenwettelijke aanvullingen op de loondoorbetaling in het tweede jaar te beperken. Dit is overgenomen in het strategisch akkoord. Zodra dit geëffectueerd wordt, zullen de kosten van de bovenwettelijke aanvullingen dalen. Dit komt ten goede aan werkgevers en mogelijk aan werknemers. Er kan vanuit worden gegaan dat beperking van bovenwettelijke aanvullingen leidt tot een gedragseffect van werknemers, wat tot uitdrukking komt in een lager aantal langdurig zieken en lagere lasten van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Uit de combinatie van deze opwaartse en neerwaartse effecten wordt verwacht dat de maatregel vanaf 2003 een lichte besparing oplevert op de kosten van de eerste twee ziektejaren van circa 100 á 200 miljoen euro, waarvan circa 75% neerslaat in het eerste ziektejaar en het overige in het tweede ziektejaar. Dit is additioneel ten opzichte van de effecten van de Wet verbetering poortwachter.

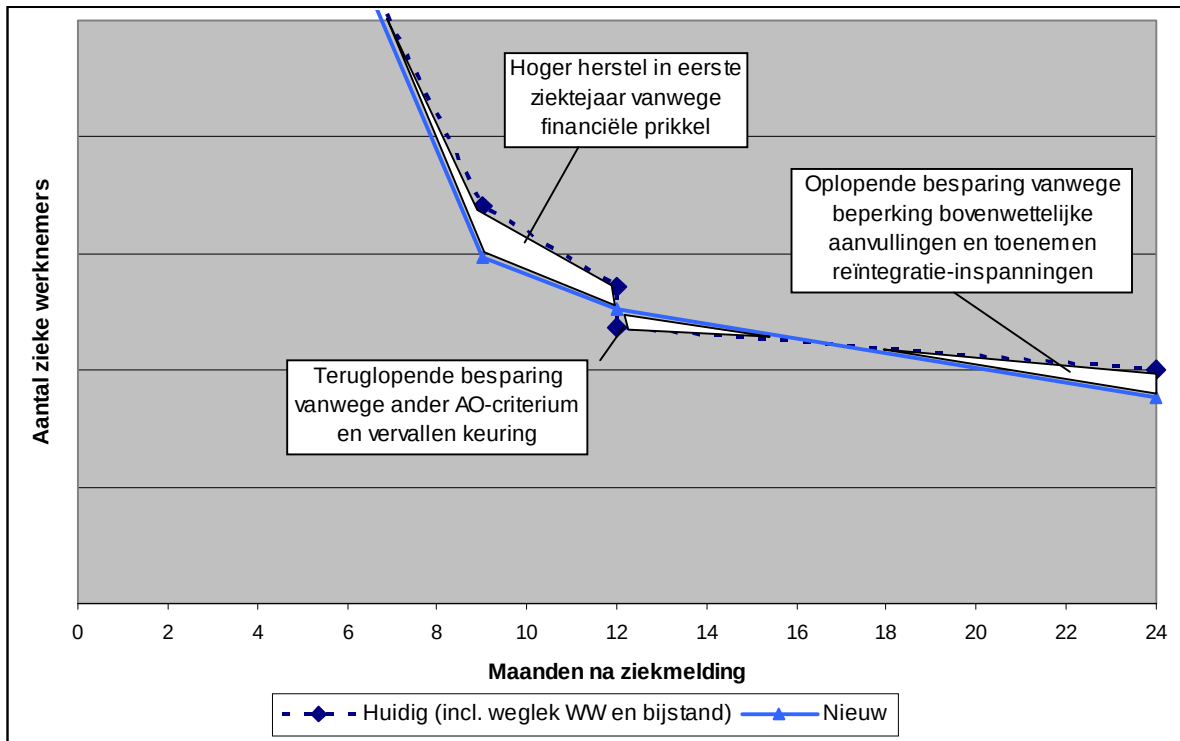
Hieronder volgt een toelichting op de besparing:

- In de loop van het eerste ziektejaar zal het aantal zieken lager liggen dan in de huidige situatie, omdat het herstel zal stijgen als gevolg van de effectievere financiële prikkel.
- In het begin van het tweede ziektejaar lopen de besparingen mogelijk

terug, vanwege het ontbreken van de WAO-keuring en vanwege het afwijkende arbeidsongeschiktheids criterium.

- Vanwege de beperking van het bovenwettelijk circuit en omdat herstel-mogelijkheden van zieken gedurende het tweede jaar meer gestimuleerd worden, zullen naar verwachting de neerwaartse effecten in de loop van het tweede ziektejaar weer de overhand krijgen.

In onderstaande grafiek worden de hierboven beschreven ontwikkelingen geïllustreerd.



Het onderhavige wetsvoorstel is een onderdeel van de – in het strategisch akkoord – voorgenomen ingrijpende wijziging in de WAO. Het WAO-criterium zal in de toekomst aanmerkelijk strenger worden, waardoor de prikkel tot reïntegratie in de loondoorbetalingperiode voor werknemers nog verder versterkt zal worden.

Op het gebied van de uitvoeringskosten is er als gevolg van dit wetsvoorstel vanaf 2004 een effect op de uitvoering van de ZW en de WAO. Verwacht wordt een structurele besparing van 50 mln euro. Dit is een saldo van lagere WAO uitvoeringskosten (– 65 mln) vanwege minder keuringen en een kleiner WAO bestand en hogere ZW uitvoeringskosten (+15 mln), omdat langdurig zieken zonder werkgever (uitzendkrachten, WW'ers) één jaar langer in de ZW zullen blijven. Eenmalig in 2004 wordt een besparing van 75 mln euro verwacht. Ten opzichte van structureel zijn er in 2004 namelijk minder keuringskosten.,

b) Gevolgen voor de rechterlijke macht

Het wetsvoorstel zal leiden tot een beperking van het aantal besluiten dat vatbaar is voor beroep, doordat niet langer aan het eind van het eerste

ziektejaar een beslissing over de WAO of WW-uitkering zal moeten worden afgegeven. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel het aantal bestuurs-rechterlijke procedures dan ook aanmerkelijk doen verminderen. Aan de andere kant is er geen reden om te veronderstellen dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een substantiële toename van arbeidsrechtelijke procedures. Destijds heeft ook na de inwerkingtreding van WULBZ (in 1996) geen grote toename van het aantal rechterlijke procedures plaatsgevonden. Werkgevers en werknemers bleken de voorkeur te geven aan het aanvragen van een second opinion bij het UWV of aan mediation als middel om hun geschil te beslechten. Dit wetsvoorstel bevordert een dergelijke wijze van conflictoplossing.

Voorzover er al sprake zal zijn van wijzigingen in de belasting van de rechterlijke macht tengevolge van dit wetsvoorstel, is eerder te verwachten dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een reductie dan tot een toename van de belasting.

c) Administratieve lasten voor werkgever

De administratieve lasten van werkgevers zullen veranderen onder invloed van de voorgestelde maatregel. Aan de ene kant leidt dit tot een lastenverzwaring, aan de andere kant tot een lastenverlichting. Per saldo treedt een lastenverlichting op voor werkgevers. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het kabinetsvoornemen – zoals weergegeven in het strategisch akkoord – om de administratieve lastendruk te verminderen.

Als gevolg van de uitbreiding van de 13e-weeksmelding nemen de administratieve lasten toe met circa € 1,3 mln als gevolg van het uitbreiden van het formulier ziekmelding met een aantal vragen en het verplicht verstrekken van een afschrift van de ziekmelding aan de werknemer. Anderzijds wordt het opstellen van een reïntegratieverslag na een jaar van ziekte in de huidige situatie verschoven naar een reïntegratieverslag na twee jaar van ziekte in de nieuwe situatie. Dit houdt in dat de werkgever in de nieuwe situatie de WAO-aanvraag na twee jaar vergezeld dient te laten gaan van een reïntegratieverslag, in plaats van al na één jaar in de huidige situatie. Het aantal op te stellen reïntegratieverslagen is hierdoor lager dan in de huidige situatie, omdat het aantal personen waarvoor een verslag moet worden opgesteld, kleiner is. Daarenboven stijgt de prijs van het opstellen van een reïntegratieverslag vanwege de langere periode waarover gerapporteerd dient te worden. Daarnaast is het aantal herstelmeldingen in de nieuwe situatie groter vanwege degenen die in het tweede ziektejaar herstellen van hun ziekte. Totaal leidt dit tot een lastenverlichting van circa € 5,8 mln.

Per saldo leidt de wet tot een daling van de administratieve lasten met ongeveer € 4,5 mln voor werkgevers.

De Wet verbetering poortwachter en de daarbij behorende ministeriële regeling procesgang eerste ziektejaar zullen ook gaan gelden bij de verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar. Een belangrijk uitgangspunt van zowel de wet als de Regeling is geweest dat de werkgever niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten. De grootste administratieve last voor werkgevers als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel is het (laten) opstellen van reïntegratieverslagen. Deze last is in de nieuwe situatie lager – ondanks de hogere prijs – dan in de huidige situatie omdat, zoals uit het vorenstaande al bleek, het aantal op te stellen reïntegratieverslagen zal dalen. Hierbij wordt bovendien zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van bestaande (ICT)-mogelijkheden. Zo zijn de standaardmodellen voor (onderdelen van) het reïntegratieverslag gemakkelijk te downloaden van de website van het UWV. Om werkgevers en hun administratiekantoren tijdens het reïntegratieproces te faciliteren zijn –

naast de website van het UWV – door het UWV en SZW diverse middelen ontwikkeld, zoals brochures, handleidingen en formulieren. De standaardmodellen zijn zo opgezet dat zij goed zijn in te bouwen in de eigen werkwijzen van de werkgevers. Er is namelijk zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige werkwijze van de werkgever bij het aanleveren van informatie aan de arbodienst, de particuliere verzekeraar en de belastingdienst.

Gelet op het uitgangspunt – dat het bedrijfsleven niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten – alsmede gelet op het vorenstaande, zijn weliswaar niet expliciet alle mogelijkheden van administratieve lastenvermindering in beeld gebracht, maar is hier sprake van een alternatief met de minste administratieve lasten voor werkgevers.

7. Ontvangen commentaren

Een concept van dit wetsvoorstel is zowel aan het UWV als aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) gezonden met het verzoek dit voorstel van uitvoeringstechnisch commentaar te voorzien, respectievelijk de toezichtbaarheidsaspecten daarvan te beoordelen. Voorts is een conceptwetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

UWV, IWI en Actal hebben in augustus 2002 hun respectievelijke commentaren op het wetsvoorstel vastgesteld.

De indruk van het UWV is dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen goed uitvoerbaar is. Ook de IWI heeft vanuit het oogpunt van toezichtbaarheid geen opmerkingen. Wel is door beide instanties een aantal opmerkingen van overwegend wettechnische aard gemaakt. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn zowel de wettekst als de memorie van toelichting op enkele punten aangepast.

Actal heeft de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van het conceptwetsvoorstel getoetst en heeft geadviseerd om het wetsvoorstel in te dienen.

8. Monitoring en evaluatie

Het onderhavige wetsvoorstel is het eerste voorstel in het kader van een ingrijpende herziening van de wetgeving op het terrein van de arbeidsongeschiktheid. Het kabinet is voornemens de evaluatie van dit wetsvoorstel zoveel mogelijk te doen samenlopen met de evaluatie van het totaal aan maatregelen. Omdat nog niet precies vast staat op welke termijn de andere maatregelen zullen worden geëvalueerd, is in dit wetsvoorstel vooralsnog uitgegaan van een evaluatie binnen vier jaar na inwerkingtreding. Overigens zal de Stuurgroep verbetering poortwachter worden gevraagd bij haar monitoring tevens de werking van dit wetsvoorstel te betrekken.

Artikelsgewijs

Artikel I. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt de wachttijd voor het recht op een uitkering op grond van de WAO verlengd naar 104 weken. Het zevende lid van artikel 19 van de WAO blijft bestaan, zodat die wachttijd op gezamenlijk verzoek van werkgever en werknemer wordt verlengd. Die verlenging zal evenwel niet langer beperkt zijn tot een periode van maximaal 52 weken.

Onderdelen B en C

Met deze onderdelen worden de genoemde artikelen aangepast aan de verlenging van 52 naar 104 weken van de wachttijd in artikel 19 en de verlenging van de loondoorbetalingstermijn van 52 naar 104 weken in de artikelen 7:629 BW en artikel XV van de Wet terugdringing ziekteverzuim.

Onderdelen D en E

Gelet op de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van 52 weken naar 104 weken, ligt het in de rede de periode waarover eigen-risicodragers voor de WAO uitkering op grond van die wet dienen te betalen te verkorten van vijf naar vier jaar. Hetzelfde geldt voor de periode waarover de WAO-uitkering ten laste dient te komen van de Arbeids-ongeschiktheidskas, die wordt gefinancierd uit de gedifferentieerde premie.

Onderdeel F

Zie de toelichting op artikel XII.

Artikel II. Burgerlijk Wetboek

Onderdeel A

Met het eerste subonderdeel wordt de termijn waarover, op grond van artikel 7:629 BW, de werknemer bij ziekte recht behoudt op betaling van 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon verlengd van 52 naar 104 weken. In verband hiermee, alsmede in verband met het vervallen van de maximering van de verlenging van de wachttijd op grond van artikel 19, zevende lid, van de WAO, vervalt – door middel van het tweede subonderdeel – het twaalfde lid van dat artikel.

Wel blijft in artikel 71a, negende lid, van de WAO geregeld dat het door het UWV op grond van dat lid vast te stellen tijdvak, waarover de werknemer jegens de werkgever recht op loon heeft in het geval dat die werkgever zonder deugdelijk grond niet aan zijn verplichtingen met betrekking tot de reïntegratie heeft voldaan, maximaal 52 weken bedraagt.

Indien van het elfde lid van artikel 7:629 BW zowel onderdeel c van toepassing is (een verlenging van het tijdvak op grond van artikel 71a, negende lid, van de WAO) als een ander onderdeel kan de totale verlenging, gelet op het ontbreken van een maximering voor de gecumuleerde verlenging, evenwel meer dan 52 weken bedragen. Voorgesteld wordt ter verduidelijking hiervan na onderdeel b van artikel 7:629, elfde lid, BW de term «en» in te voegen.

Met het derde subonderdeel wordt buiten iedere twijfel gesteld dat de arbeidsovereenkomst van de zieke werknemer, die de bedongen arbeid niet meer kan verrichten maar wel andere passende arbeid in stand blijft als hij die andere passende arbeid gaat verrichten. Deze werknemer behoudt gedurende het tijdvak bedoeld in artikel 7:629 BW recht op 70% van het bij de oorspronkelijk bedongen arbeid behorende loon. De werknemer, die bij een derde passende arbeid gaat verrichten, kan in de eerste twee jaar van ziekte derhalve terugvallen op de arbeidsovereenkomst met de eerste werkgever als de werkzaamheden voor die derde eindigen, bijvoorbeeld bij een opzegging in de proeftijd.

Een en ander laat overigens onverlet dat werkgever en werknemer de bevoegdheid hebben om een wijziging van de arbeidsovereenkomst overeen te komen.

Onderdelen B en C

Op grond van artikel 7:629a BW wijst de rechter een vordering tot betaling van loon op grond van artikel 7:629 BW af, indien bij de eis geen verklaring is gevoegd van een deskundige, benoemd door het UWV, omtrent de verhindering van de werknemer om de bedongen of andere passende arbeid te verrichten. Met onderdeel B wordt geregeld dat de rechter die eis eveneens afwijst, indien daarbij geen verklaring is gevoegd van een deskundige, benoemd door het UWV, omtrent de nakoming door de werknemer van de verplichtingen, bedoeld in artikel 7:660a BW.

Op grond van het tweede lid van artikel 7:629a BW, zoals dat met het tweede subonderdeel van onderdeel B wordt aangevuld, geldt de voorwaarde van een verklaring van een deskundige niet, indien de verhindering respectievelijk de nakoming niet wordt betwist of het overleggen van de verklaring in redelijkheid niet van de werknemer kan worden gevergd. Op grond van het zevende lid van artikel 7:629a BW kan bij collectieve arbeidsovereenkomst (cao) of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan worden bepaald dat de deskundige door een ander dan het UWV wordt benoemd. Door het in onderdeel C voorgestelde artikel 7:658b BW wordt een en ander overeenkomstig geregeld met betrekking een vordering tot nakoming van de reïntegratieverplichtingen door de werkgever, bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Aldus wordt bevorderd dat voor de beantwoording van vragen en de beslechting van geschillen tussen werkgever en werknemer omtrent de nakoming van de verplichtingen met betrekking tot de reïntegratie door de werknemer en de werkgever een laagdrempelige voorziening op het niveau van de onderneming dan wel de bedrijfstak wordt gerealiseerd.

Onderdeel D

Met dit onderdeel wordt geregeld dat de termijn van twee jaren waarbinnen niet kan worden opgezegd bij ziekte wordt verlengd in de situatie dat het tijdvak van de loondoorbetalingsverplichting is verlengd op grond van artikel 7:629, elfde lid, BW. De duur van de verlenging van die termijn van twee jaren is gelijk aan de duur waarmee het tijdvak van de loondoorbetalingsverplichting is verlengd.

Onderdeel E

Met dit onderdeel worden de artikelen 7:670b, tweede lid, en 7:677, vijfde lid, BW aangepast aan de wijziging die met onderdeel E wordt aangebracht in artikel 7:670 BW.

Artikel III. Ziektewet

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt de termijn waarover ziekengeld wordt betaald verlengd van 52 naar 104 weken.

Onderdeel B

Artikel 29b, derde lid, biedt de mogelijkheid op verzoek van de werkgever de ziekengelduitkering het dagloon te laten bedragen, dat wil zeggen 100% van het loon. Deze mogelijkheid dient beperkt te worden tot het ziekengeld over het eerste jaar. Met het oog hierop is het derde lid gewijzigd.

Onderdeel C, onder 1

Met dit subonderdeel wordt geregeld dat de werkgever, die na dertien weken ziekte bij het UWV een ziekmelding, doet de werknemer een afschrift geeft van die aangifte. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het voornemen bestaat om door middel van een ministeriële regeling op grond van artikel 38, zesde lid, van de ZW aan die ziekmelding de eis te stellen dat deze een aantal – in die regeling nader te specificeren – gegevens bevat omtrent de totstandkoming van het plan van aanpak, bedoeld in artikel 71a, tweede lid, van de WAO.

Onderdeel C, onder 2, 4 en 5, en D

In de situatie dat binnen het tijdvak van (straks) 104 weken van artikel 29, vijfde lid, van de ZW de dienstbetrekking eindigt doet de werkgever op de laatste werkdag voordat de dienstbetrekking eindigt een ziekmelding bij het UWV. Het UWV betaalt de werknemer vervolgens ziekgeld tot, ten hoogste, het einde van dat tijdvak. Met het onderhavige onderdeel wordt geregeld dat die werkgever bij de ziekmelding ook het reïntegratieverslag overlegt. Aldus kan het UWV beoordelen of de werkgever in de periode dat de dienstbetrekking gedurende de ziekte bestond voldoende reïntegratie-inspanningen heeft verricht.

Indien blijkt dat dat niet het geval is, dan wel de werkgever zonder deugdelijke grond zijn verplichtingen op grond van artikel 71a van de WAO niet is nagekomen, verhaalt het UWV – op grond van het hier voorgestelde artikel 39a van de ZW – op die werkgever het ziekgeld, alsmede de werkgeversdelen premies werknemersverzekeringen daarover, over een door het UWV vastgesteld tijdvak. Aldus wordt een equivalent gecreëerd voor artikel 71a, negende lid, van de WAO voor situaties waarin de loon-doorbetalingsverplichting op grond van artikel 7:629 BW niet kan worden verlengd omdat die niet meer bestaat.

Het voorgestelde artikel 38, zevende lid, van de ZW is het equivalent van artikel 71a, achtste lid, van de WAO.

De verplichting om een reïntegratieverslag over te leggen geldt niet indien het ziekteverzuim op het moment van de beëindiging van de dienstbetrekking minder dan zes weken heeft geduurd. Er worden immers ook (nog) geen reïntegratie-inspanningen van de werkgever verlangd indien er (nog) geen sprake is van dreigend langdurig verzuim. Overeenkomstig de Regeling procesgang eerste ziektejaar, is de termijn bepaald op zes weken. Indien sprake is van dreigend langdurig verzuim wordt immers – op grond van die regeling – van de arbodienst verlangd dat er uiterlijk binnen zes weken na de eerste ziektedag een oordeel aan de werkgever wordt gegeven over het ziektegeval. Wanneer een werkgever ingeval van korter durend verzuim wel verplicht zou zijn om een reïntegratieverslag in te dienen, zou dit leiden tot een onevenredige administratieve belasting.

Onderdeel C, onder 3

Met dit onderdeel wordt geregeld dat de werkgever de hersteldmelding niet uiterlijk op de vierde dag moet doen, doch uiterlijk op de achtentwintigste dag na de eindiging van de ongeschiktheid tot werken wegens ziekte. In de uitvoeringstoets heeft het UWV voorgesteld om de periode waarbinnen de hersteldmelding moet worden gedaan te verruimen. Ten behoeve van een goede uitvoering van de wet is een melding op deze korte termijn niet vereist. Ook van de zijde van werkgevers zijn signalen gekomen dat het opleggen van een sanctie bij een te late hersteldmelding als onredelijk wordt ervaren. De periode waarin de hersteldmelding moet worden gedaan wordt daarom verlengd naar 4 weken (28 dagen).

Onderdeel E

Om de werknemer effectief te kunnen aanspreken op onvoldoende reïntegratie-inspanningen is destijds in de Wet verbetering poortwachter artikel 28 van de WAO aangepast. In de ZW ontbreken tot nu toe geëigende bepalingen om werknemers, van wie de dienstbetrekking binnen het tijdvak van 104 weken als bedoeld in artikel 29, vijfde lid, van de ZW eindigt, te sanctioneren voor onvoldoende reïntegratie-inspanningen in het verleden. Met het onderhavige onderdeel worden daarom aanpassingen aangebracht in artikel 45 ZW die overeenkomen met de aanpassingen die reeds met de Wet verbetering poortwachter zijn aangebracht in artikel 28 WAO. Het UWV is verplicht om een maatregel op te leggen indien de verzekerde niet meewerkt aan het opstellen van een reïntegratieverslag, niet meewerkt aan een scholing, op reïntegratie gerichte voorschriften van zijn werkgever niet opvolgt of wanneer blijkt dat de verzekerde zonder deugdelijke grond onvoldoende reïntegratie-inspanningen heeft verricht.

Onderdeel F

Zie de toelichting op artikel XII.

Artikel IV. Overheidspersoneel

Onderdeel A

De verplichtingen van de overheidswerkgever in geval van ziekte van de overheidswerknemer worden geregeld in artikel XV van de Wet terugdringing ziekteverzuim. Dit artikel, dat in onderdeel A wordt gewijzigd, bevat dezelfde bepalingen over het recht op loon of het ontbreken daarvan in geval bepaalde verplichtingen niet worden nagekomen en de duur van de loondoorbetalingsverplichting als artikel 7:629 BW. In onderdeel A wordt de verlenging van de duur van de loondoorbetalingsverplichting van 52 naar 104 weken geregeld. In verband hiermee kan de bepaling over de maximale duur van de loondoorbetalingsverplichting van 104 weken in het vijftiende lid vervallen.

Onderdeel B

De overige wijzigingen ingevolge dit wetsvoorstel in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek gelden niet rechtstreeks voor het overheidspersoneel. Op dat personeel is dit Boek van het BW immers niet van toepassing. De met het BW vergelijkbare rechtspositionele aangelegenheden zijn voor het overheidspersoneel neergelegd in algemene maatregelen van bestuur of verordeningen van decentrale publiekrechtelijke lichamen die gebaseerd zijn op artikel 125 van de Ambtenarenwet dan wel artikel 12 van de Militaire Ambtenarenwet. Aangezien de bedoelde wijzigingen, vanwege de relatie met de voor alle werknemers geldende WAO, ook materieel moeten gelden voor het overheidspersoneel, alsmede om te voorkomen dat over deze wijzigingen overeenstemming met de vakorganisaties van overheidspersoneel moet worden bereikt, wordt in onderdeel B van dit artikel het beginsel van overeenkomstige doorwerking van de BW-wijzigingen naar de ambtelijke rechtspositieregelingen vastgelegd. Overeenkomstige doorwerking houdt in dat materieel dezelfde wijzigingen worden aangebracht als in het BW, rekening houdende met formele verschillen. Met de vakorganisaties van overheidspersoneel moet worden overlegd over de concrete wijzigingen. Dit overleg behoeft evenwel niet te leiden tot overeenstemming. Het gaat immers om wijzigingen die voor alle werknemers moeten gelden, maar om technische

redenen in de ambtelijke rechtspositieregelingen zelf aangebracht moeten worden.

Artikel V. Wet arbeid mijnbouw Noordzee

Artikel VI. Wetboek van Koophandel

In deze artikelen wordt de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte in de Wet arbeid mijnbouw Noordzee (voor personen die werkzaam zijn op het continentaal plat) en het Wetboek van Koophandel (voor schepelingen) aangepast overeenkomstig artikel 7:629 BW.

Artikel VII. Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten

Dit artikel bevat een technische aanpassing van artikel 5, tweede lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten alsmede het daarmee samenhangende overgangsrecht (zie ook de toelichting op artikel XII).

Artikel VIII. Werkloosheidswet

Met dit artikel wordt geregeld dat ziekengeld, alsmede de werkgeversdelen premies werknemersverzekeringen daarover, die op grond van het in artikel II, onderdeel C, voorgestelde artikel 39a van de ZW wordt verhaald ten gunste komt van het wachtgeldfonds van de sector waartoe de betrokken werkgever behoort dan wel, indien de werknemer een overheidswerknemer was, ten gunste komt van het Uitvoeringsfonds voor de overheid. Tevens wordt bepaald, dat de uitvoeringslasten ten laste komen van het wachtgeldfonds of het Uitvoeringsfonds voor de overheid.

Artikel IX. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Met dit artikel wordt artikel 30 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen aangepast aan de in artikel II, onderdeel B, voorgestelde wijziging in artikel 629a van Boek 7 BW.

Artikel X. Evaluatiebepaling

Voor de toelichting op dit artikel verwijzen wij naar hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel XI. Wijziging in verband met de Wet eigenrisicodragen Ziektewet

Met dit artikel wordt geregeld dat artikel VIII, onderdeel B, technisch wordt aangepast in de situatie dat het wetsvoorstel Wet eigenrisicodragen Ziektewet in werking is getreden voordat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt.

Artikel XII. Overgangsrecht

In dit artikel en de artikelen I, onderdeel F, III, onderdeel E, en V, onderdeel B, wordt geregeld dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van 52 naar 104 weken alsmede van het tijdvak waarover ziekengeld wordt betaald en van de wachttijd voor de WAO en de daarmee rechtstreeks samenhangende wijzigingen slechts gelden voor personen wier eerste dag van ongeschiktheid tot het verrichten van de eigen arbeid gelegen is op of na 1 januari 2003. Bij de toepassing van de artikelen 75a en 76f van de WAO met betrekking tot uitkeringen die worden toegekend op grond van artikel 43a van de WAO, is aldus voor de vraag, of de WAO-uitkering vier of vijf jaar ten laste van de eigenrisicodragers respectievelijk de Arbeidsongeschiktheidskas komt, relevant of de werknemer met

betrekking tot de eerdere ingetrokken of niet toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkering een wachttijd van 52 of 104 weken heeft gehad. Ook de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 38 en 45 van de ZW en 629, eerste en elfde lid, en 670 van Boek 7 BW alsmede de nieuwe artikelen 39a van de ZW en 658a van Boek 7 BW gelden slechts met betrekking tot die personen. Indien een persoon ziek wordt op of na 1 januari 2003 doch binnen 4 weken na het einde van een vorige ziekteperiode wordt de ziekte geacht te zijn aangevangen voor 1 januari 2003. Voor de ZW, WAO en Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten wordt dit overgangsrecht neergelegd in die wetten zelf. Gelet op de vele wijzigingen die die wetten ondergaan is het thans gebruikelijk om, omwille van de overzichtelijkheid, overgangsbepalingen betreffende de socialezekerheidswetten zoveel mogelijk in de materiewetten zelf op te nemen.

Artikel XIII. Inwerkingtreding

Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Tijdelijke referendumwet moet er ten minste 6 weken zitten tussen de mededeling van de bekrachtiging een referendabele wet in de Staatscourant en het tijdstip van inwerkingtreding van die wet. De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is 1 januari 2003. Op grond van artikel 12, tweede lid, van de Tijdelijke referendumwet geldt dat indien een tijdstip van inwerkingtreding zodanig is vastgesteld dat dat tijdstip valt binnen de in het eerste lid van dat artikel genoemde termijn, de inwerkingtreding van rechtswege wordt opgeschort tot de dag na het verstrijken van die termijn. De inwerkingtreding van deze wet kan echter geen uitstel lijden. Derhalve is er voor gekozen om bij de inwerkingtredingbepaling een uitzondering op artikel 12 van de Tijdelijke referendumwet mogelijk te maken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner