

Vergaderjaar 2003–2004

29 231

Verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte (Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding en kader

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.

De (private) verantwoordelijkheid voor het ziekteverzuim wordt verder vergroot met het voorliggend wetsvoorstel. Dit voorstel staat echter niet op zichzelf. Het nieuwe kabinet heeft immers in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei jl. de uitgangspunten van het vorige kabinet inzake het ingrijpend wijzigen van de WAO, zoals vastgelegd in het strategisch akkoord¹ overgenomen. Met de voorgenomen wijziging van het WAO-complex, die nader is uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 16 september jl. over de hoofdlijnen van het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen, beoogt de regering een fundamentele omslag te bewerkstelligen in het stelsel en de mechanismen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. De WAO is in ons land steeds een onderwerp van grote zorg geweest. Diverse ingrepen hebben plaatsgevonden in de afgelopen decennia. Desondanks is de inactiviteit als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid in ons land groter dan in de andere OESO-landen. Hoewel de ontwikkeling in

¹ Strategisch akkoord d.d. 3 juli 2002, «Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken».

2002 en begin 2003 positief is te noemen, is het aantal personen dat de WAO instroomt nog steeds te hoog. Bij ongewijzigd beleid zal het WAO-volume op middellange termijn weer stijgen. Dit duidt erop dat in het huidige stelsel de mechanismen en prikkels, ondanks de gedane ingrepen, nog steeds fundamenteel tekortschieten. De kern van deze fundamentele tekortkoming is door de SER, mede op basis van de bevindingen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Commissie Donner), op een treffende wijze beschreven¹; alle mechanismen zijn thans al bij intrede van de ziekte te veel gericht op het aantonen van arbeidsongeschiktheid, met als gevolg dat de werknemer als het ware «automatisch in de fuik van de WAO wordt gezogen». De Commissie Donner acht daarom een fundamenteel andere benadering noodzakelijk. In deze benadering stond centraal dat «het niet gaat om het verzekeren van arbeidsongeschiktheid, maar om het activeren van arbeids*geschiktheid*.» (Commissie Donner, p. 6). In het SER-advies «Werken aan arbeidsongeschiktheid» is deze keuze onderschreven en verder uitgewerkt. Het kabinet heeft in zijn voorstellen deze hoofdlijnen doorgetrokken. De voorstellen komen neer op een fundamentele herziening van het huidige stelsel; een wijziging binnen het huidige stelsel – dat gericht is op arbeidsongeschiktheid – lost de gebleken tekorten niet op.

Het kabinet heeft de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de vormgeving van het nieuwe stelsel. Het eerste uitgangspunt is dat de sleutel voor succes en de primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van preventie en reïntegratie bij werkgevers en werknemers dienen te liggen. Een stelsel is nooit uit zichzelf activerend, maar kan wel ondersteunend zijn voor de activerende inspanningen van de betrokken actoren; dit betekent dat het ondersteunend instrumentarium adequaat moet zijn. Een tweede uitgangspunt is dat alle inspanningen van werkgevers en werknemers erop gericht moeten zijn om mensen die nog in staat zijn om arbeid te verrichten, zo snel mogelijk hun werk te doen hervatten. Aan het begin van het ziekteverzuim is de kans op reïntegratie immers het grootst. Ten derde, maar zeker niet in de laatste plaats, moet aan degenen die écht niet meer in staat zijn om arbeid te verrichten, een permanente en adequate inkomensbescherming worden geboden. Dit betreft personen die duurzaam én volledig arbeidsongeschikt zijn.

Een eerste onderdeel van de totale herziening van het WAO-stelsel wordt gevormd door de verlenging van de loondoorbetalingsperiode tijdens ziekte. Zowel de SER als de Commissie Donner kwamen tot de conclusie dat het merendeel van arbeidsongeschiktheid kan worden voorkomen indien tijdig wordt ingegrepen. Er kan geen sprake zijn van arbeidsongeschiktheid indien een van beide partijen of beiden onvoldoende inspanningen hebben verricht. Om dit te bewerkstelligen dienen de prikkels voor werkgever en werknemer te worden versterkt; voor de werkgever in de vorm van een verlenging van de periode van loondoorbetaling, voor de werknemer in de vorm van het achterwege laten van bovenwettelijke aanvullingen gedurende het tweede jaar van ziekte. Dit past bij de eerste twee uitgangspunten. De kern van de omslag die moet plaatsvinden is immers gelegen in concrete inspanningen die werkgever en werknemer binnen de arbeidsorganisatie moeten ondernemen. De inspanningen dienen daarbij gericht te zijn op preventie, verzuimbegeleiding en werkhervatting en niet op het verzekeren van arbeidsongeschiktheid. Beide adviezen – waarop in het navolgende nog nader wordt ingegaan – benadrukken dat de periode van loondoorbetaling niet kan eindigen indien de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen dan wel dat de werknemer geen beroep kan doen op een arbeidsongeschiktheidsregeling indien hij zich onvoldoende heeft ingespannen; met het onderhavige wetsvoorstel worden deze eerste fase en de daarbij horende verantwoordelijkheid voor werkgever en werknemer om het proces van herstel en

¹ SER-advies «Werken aan arbeidsongeschiktheid», maart 2002.

activering in te richten, vormgegeven. Met de verlenging van de loondoorbetalingsperiode naar twee jaar wordt de periode van loondoorbetaling bovendien gelijkgesteld aan de periode van verantwoordelijkheid voor reïntegratie en aan de periode van ontslagbescherming. Voorts wordt hiermee helderder gemarkeerd dat de verantwoordelijkheid in de eerste twee jaar bij private partijen berust. Ook hierop wordt in het navolgende nog nader ingegaan.

Als gezegd, vormt het voorliggend wetsvoorstel een onderdeel van de kabinetsvoornemens: het verder versterken van de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim. De kern ligt in de versterking van de financiële prikkels voor werkgever en werknemer, in samenhang met het versterken van de instrumenten.

De versterking van de prikkels wordt als volgt bereikt:

- de werkgever wordt twee jaar lang verantwoordelijk voor de loondoorbetaling en heeft daardoor forse financiële incentives beschikbaar om een snelle reïntegratie te bewerkstelligen en te besparen op kosten van vervanging: de werkgever krijgt aldus een directe financiële prikkel voor de eerste twee jaar om zo snel mogelijk te investeren in werkhervatting van zijn zieke werknemer;
- de werknemer krijgt een financiële stimulans, gericht op werkhervatting, door de bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar, in navolging van afspraken van sociale partners in de Stichting van de Arbeid, te limiteren op 70% van het loon, zodat in het tweede ziektejaar niet meer dan 70% van het loon wordt betaald. De regering acht dit cruciaal. Alleen werknemers die 70% krijgen betaald indien zij niet werken, komen na afloop van het tweede ziektejaar in aanmerking voor een keuring voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De regering is voornemens dit te regelen in het kader van het nieuwe WAO-complex.

Werkgever en werknemer hebben daarnaast in deze periode de beschikking over verschillende instrumenten en stimulansen om te werken aan herstel:

- met de *Wet verbetering poortwachter* is voor het eerste ziektejaar reeds concreet benoemd welke acties werkgever en werknemer in het proces dienen te ondernemen en wat zij over en weer van elkaar mogen verwachten; hierop bouwt dit wetsvoorstel ook voor het tweede ziektejaar voort;
- de *werkgever* is verplicht om passende arbeid aan de zieke werknemer aan te bieden, hetzij in zijn eigen bedrijf, hetzij bij een andere werkgever; bij werkhervatting bij een andere werkgever kan hij daarbij het loon van de zieke werknemer suppleren; gelet op de omvang van de financiële prikkel heeft hij daartoe ook de middelen en trekt hij daarvan ook het profijt;
- de *werknemer* is verplicht zich actief in te spannen om werk te hervatten en om hem aangeboden passende arbeid te aanvaarden, waarbij naargelang de duur van het verzuim een steeds ruimere opstelling van betrokkene mag worden verwacht;
- van werkgever en werknemer wordt verwacht dat zij elkaar *aanspreken* op nakoming van hun wederzijdse verplichtingen en verantwoordelijkheden; de *Wet verbetering poortwachter* biedt het daartoe ook de instrumenten. Immers, ingeval zij in een concrete situatie onderling van mening verschillen (bijvoorbeeld over de vraag of de ander wel voldoende en/of adequate reïntegratie-inspanningen verricht) kunnen zij beiden het geschil voorleggen aan een onafhankelijke deskundige die daarover snel een oordeel geeft. Het eerst aangewezen niveau om een geschil te regelen, is de onderneming dan wel de bedrijfstak. In dit wetsvoorstel wordt daarom een regeling voorgesteld die bevordert dat in CAO's een geschillenregeling wordt getroffen, waarbij een dergelijk oordeel aan een door partijen aangewezen deskundige kan worden

- gevraagd. Deze onafhankelijke deskundige kan ook zijn het UWV dat hierin een faciliterende taak heeft. Nu werkgever en werknemer beiden de mogelijkheid hebben om een deskundigenoordeel te vragen, kan een verschil van mening nooit een argument voor eigen nalatigheid zijn. Een geschil kan dan ook geen vrijbrief zijn om zelf niets te doen of te wijzen naar de andere partij. Op de faciliterende rol van het UWV en de voorgestelde uitbreiding van mogelijkheden van geschillenbeslechting wordt verder in deze memorie uitgebreider ingegaan;
- de geschetste aanpak is allerminst vrijblijvend; de reïntegratie-inspanningen worden immers na twee jaar, aan de hand van een reïntegratieverslag, getoetst door het UWV, als poortwachter van de WAO:
 - ingeval de *werkgever* zijn verplichtingen niet nakomt kan de verplichting tot loondoorbetaling na de periode van twee jaar nog met maximaal een jaar worden verlengd; in het kader van het totale WAO-complex zal nog worden gezien of de duur van deze verlenging dient te worden uitgebreid;
 - ingeval de *werknemer* zijn verplichtingen niet nakomt kan de werkgever de loondoorbetaling opschorten of, in uiterste instantie, de werknemer ontslaan.

Deze wederzijdse aanspraken, rechten en plichten én instrumenten, tezamen met de financiële verantwoordelijkheid, zijn bedoeld om alle mechanismen gedurende de eerste twee jaren van ziekte wél in de goede richting te zetten. Hiermee is de eerste stap gezet naar een activerend stelsel.

Met deze eerste stap is het stelsel evenwel nog niet compleet; ook in de periode na de eerste twee jaren van ziekte moeten de mechanismen anders worden ingericht. Voor iedereen blijft werkhervatting na de periode van twee jaar het uitgangspunt voor herziening van het WAO-stelsel; alle mechanismen blijven onverminderd gericht op werkhervatting. Na twee jaren wordt allereerst beoordeeld of er voldoende inspanningen zijn verricht. Is dit het geval, maar heeft de werknemer nog niet hervat, dan dient alles in het werk te worden gesteld om dit zo spoedig mogelijk te realiseren. Alleen voor die werknemers, waarvoor na twee jaar wordt vastgesteld dat er voldoende inspanningen zijn verricht én wordt vastgesteld dat zij écht niet meer in staat zijn tot arbeid, bestaat recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Wel komen de verantwoordelijkheden ten aanzien van de werkhervatting anders te liggen. De voorstellen van het kabinet voorzien daarom in een regeling voor verminderd arbeidsgeschikten met substantiële belemmeringen. Bij de daarbij behorende uitkeringsstructuur is uitgangspunt dat werk moet lonen en dat meer werk meer moet lonen. Daarbij passend is dat verminderd arbeidsgeschikten die gaan werken een wettelijk geregelde loonaanvulling ontvangen. Dit instrument van de loonaanvulling sluit aan bij de mogelijkheid van loonsuppletie die de werkgever gedurende de eerste twee jaren van ziekte heeft; gezien de financiële prikkel die de werkgever in deze periode heeft, is een wettelijke regeling gedurende de eerste twee jaren niet nodig. Voor volledig en duurzame arbeidsongeschikten, zonder arbeidscapaciteit, wordt een aparte regeling getroffen, waarmee wordt voorzien in het derde uitgangspunt van het kabinet, dat van een adequate inkomensondersteuning voor de groep die echt niet meer in staat is om arbeid te verrichten.

Het genoemde onderscheid vergt ook een fundamentele wijziging van het proces van claimbeoordeling. Niet langer dient het aantonen van arbeidsongeschiktheid centraal te staan, maar moet het proces gericht zijn om de arbeidsgeschiktheid te bevorderen. Dit betekent dat de Poortwachters-toets (waarin wordt gezien of er gedurende de eerste twee jaren voldoende inspanningen zijn verricht) meer een onderdeel van het proces van claimbeoordeling moet worden. Indien deze inspanningen ontoerei-

kend zijn, is een beoordeling van de arbeidsgeschiktheid immers niet aan de orde. Daarnaast zal de inzet van de claimbeoordeling gericht zijn op het vinden van mogelijkheden tot arbeid; de werknemer krijgt met andere woorden niet langer te horen wat hij of zij *niet* kan, maar wordt vanaf het begin van het proces begeleid in het zoeken naar wat hij of zij *wel* kan. Als uiterlijk na twee jaar is gebleken dat deze mogelijkheden niet aanwezig zijn, komt de vraag aan bod of iemand volledig én duurzaam ongeschikt is tot het verrichten van arbeid. De SER en de Commissie Donner adviseerden om de mogelijkheid te introduceren om deze vraag al eerder aan te orde te kunnen stellen; dit zou dan alleen een zeer beperkte groep werknemers betreffen, waarvan evident is dat zij nooit meer tot het verrichten van arbeid in staat zijn. Aan een dergelijke flexibele keuring zijn echter ook nadelen verbonden. Op de vraag of voor de zeer beperkte groep werknemers, waarvan al eerder evident is dat zij duurzaam niet langer in staat zullen zijn tot het verrichten van arbeid, een eerdere beoordeling dan na twee jaar mogelijk is, zal de regering daarom in de uitwerking van de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten nader ingaan. Met deze inrichting van het stelsel na twee jaar van ziekte is in de ogen van de regering de fundamentele wijziging compleet; alle mechanismen en prikkels zijn dan, in combinatie met de inrichting van het proces van claimbeoordeling, gericht op het bevorderen en versterken van de arbeidsgeschiktheid.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat op twee punten een wijziging ten opzichte van het wetsvoorstel tot verlenging van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte dat door het vorige kabinet is ingediend en nadien is ingetrokken¹. Dit betreft in de eerste plaats het voorstel om de subsidie bij reïntegratie bij een andere werkgever en de subsidie voor training, scholing en begeleiding bij de eigen werkgever af te schaffen. Dit onderdeel wordt verder toegelicht in paragraaf 5 van deze memorie. Een tweede wijziging betreft het niet-verlengen van de wettelijke minimumloongarantie in het tweede ziektejaar. Deze wijziging wordt toegelicht in paragraaf 3. Voorts is de toelichting waar nodig geactualiseerd. Daarbij is ook, omwille van de leesbaarheid en inzichtelijkheid, op hoofdlijnen de gedachtewisseling met de Tweede Kamer over het ingetrokken wetsvoorstel verwerkt, zoals deze tot uitdrukking kwam in de nota naar aanleiding van het verslag.²

Het kabinet acht het van cruciaal belang dat het gehele nieuwe stelsel nog deze kabinetsperiode in werking treedt. Om deze reden is het ten zeerste gewenst en noodzakelijk de maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, per 1 januari 2004 in te voeren. Daardoor kunnen de andere onderdelen van het nieuwe WAO-stelsel, die begin 2004 zullen worden ingediend, nog tijdens deze kabinetsperiode worden gerealiseerd. Inwerkingtreding van de verlengde loondoorbetaling per 1 januari 2004 betekent immers dat werknemers die na die datum ziek worden na twee jaar, dus vanaf 1 januari 2006, onder het nieuwe stelsel vallen.

2. Voorgeschiedenis

a) *Rapport Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid*

In 2000 werd de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ingesteld.³ 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 2001 haar rapport uitgebracht. Het rapport bevat een uitvoerige analyse. Tevens heeft de Commissie verschillende voorstellen gedaan. Dit

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 629, nr. 1–3 e.v.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 629, nr. 8.

³ 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).

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 een 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 loon doorbetalingsperiode). 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 de WULBZ¹ 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 toenmalige 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 loon doorbetalingsperiode. 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 te worden aangepakt binnen het kader van de arbeidsverhouding. Ook de SER is van oordeel 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 loon doorbetalingsperiode betekent volgens de SER een versterking van de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer voor de aanpak

¹ Wet uitbreiding loon doorbetalingsver-
plichting bij ziekte (Stb. 1996, 134).

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 werkhervatting 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 werkhervatting 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 voorziening te realiseren op het niveau van de onderneming dan wel de bedrijfstak.

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 de inwerkingtreding van WULBZ 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 werkhervatting 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 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»³ verschillende concrete handvatten gegeven voor een effectiever optreden tijdens het eerste ziektejaar. De eerste resultaten geven een positief beeld. Zo is het aantal WAO-aanvragen gedaald ten opzichte van voorgaande jaren.

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

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.

³ Stcrt. 2002, nr. 60.

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. Voorts wordt ingegaan op de voorstellen met betrekking tot de bovenwettelijke aanvulling tijdens het tweede ziektejaar.

3. Verlenging van de periode van loondoorbetaling bij ziekte

a) Redenen voor verlenging

De regering wil met dit wetsvoorstel prikkels en instrumenten bieden voor het effectief uitoefenen van de verantwoordelijkheid door werkgever en werknemer. Een belangrijke barrière betreft thans het feit dat de oriëntatie op het verkrijgen van een WAO-uitkering, die thans na één jaar ziekte kan worden toegekend, de reïntegratie-inspanningen nu vaak negatief beïnvloedt. De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid wijst in dit verband op de «fuikwerking» van de WAO: mensen die niet meer adequaat functioneren of moeilijk mee kunnen komen, worden in een fuik gezogen en uiteindelijk afgeschreven, terwijl dat met enige investeringen voorkomen had kunnen worden (zie bijv. blz. 66 van het rapport van de commissie). 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. Zieke werknemers zullen hun aandacht tenminste voor een deel moeten verleggen van gerichtheid op herstel en werkhervatting naar het verkrijgen van een WAO-uitkering (het indienen van een aanvraag en een reïntegratieverslag, het doorlopen van het proces van WAO-beoordeling, etc.). 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 derhalve het financiële belang om inspanningen te verrichten aanmerkelijk geringer in de laatste maanden van het eerste ziektejaar.

De duur van de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de reïntegratie van zijn zieke werknemer is echter niet begrensd tot de huidige periode van loondoorbetaling, zoals vaak wordt gedacht, maar 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. Als gevolg van deze onevenwichtige systematiek verkeren veel werkgevers (ten onrechte) in de veronderstelling dat na dit eerste jaar het UWV de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie overneemt omdat de werknemer dan in de WAO instroomt. Deze onduidelijkheid wordt met dit wetsvoorstel weggenomen. Met dit voorstel worden de periode van loondoorbetaling, de duur van de reïntegratieverantwoordelijkheid, de wederzijdse aanspraken op werkhervatting en de periode van ontslagbescherming consequent aan elkaar

gekoppeld. Daardoor is de verwachting dat werkgevers ook gedurende het tweede ziektejaar hun verantwoordelijkheid nemen, omdat zij financieel verantwoordelijk blijven voor hun zieke werknemer. Dit is ook de argumentatie die de SER vooropstelt bij de keuze voor een verlenging van de loondoorbetalingsperiode (zie p. 109 van het SER-advies). In de huidige 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 klemt temeer nu per 1 januari 2003 de verantwoordelijkheid van de werkgever voor reïntegratie is uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie bij een andere werkgever indien in het eigen bedrijf geen mogelijkheden (meer) zijn. Gezien het bovenstaande, is de regering van mening dat het effect van de huidige beperking van de loondoorbetaling tot één jaar, negatief is. Het wetsvoorstel maakt een einde aan de huidige onevenwichtigheid en breidt de periode uit waarop de Wet verbetering poortwachter van toepassing is. Werkgevers en werknemers worden nog meer en duidelijker aangesproken op hun verantwoordelijkheden en wederzijdse verplichtingen voor preventie en reïntegratie.

Evenwichtigheid is ook aan de orde waar het gaat om een verdeling van de financiële prikkels tussen werkgever en werknemer. De regering is van mening dat het gewenst is bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar af te bouwen, omdat zij tot gevolg hebben dat het verschil tussen het laatstverdiende loon en de inkomsten bij ziekte wordt beperkt. In vergelijking met het inkomen bij ziekte moet werkhervatting lonen. Het achterwege laten van de bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar is gericht op het realiseren van een financiële prikkel voor de werknemer tot werk. Voorliggend wetsvoorstel houdt primair een prikkel in voor werkgevers tot verzuimduurreductie en beheersing van de WAO-instroom. De regering is van mening dat sprake dient te zijn van evenwichtige prikkels voor werkgever en werknemer. Door het achterwege laten van bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar, worden werknemers eveneens gestimuleerd tot werkhervatting en is van het beoogd evenwicht sprake.

De regering verwijst in dit verband met instemming naar 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. Als voorwaarde is hierbij gesteld dat de hoofdlijnen van het SER-advies zullen worden uitgevoerd, aangezien deze maatregel onderdeel uitmaakt van een onderling samenhangend pakket van maatregelen.

Nu het kabinet de hoofdlijnen van de SER-voorstellen heeft overgenomen en voornemens is deze voorstellen door middel van wetgeving te concretiseren, is in hoofdzaak tegemoet gekomen aan de door sociale partners gestelde voorwaarde. Van belang is ook dat werkgevers en werknemers zelf alle belang hebben bij het creëren van stimulansen om tot werkhervatting te komen. Het beperken van de bovenwettelijke aanvulling zal werknemers immers ook in financieel opzicht stimuleren om weer aan het werk te gaan en aldus uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen.

De regering doet een klemmend beroep op (de organisaties van) werkgevers en werknemers om het beperken van de bovenwettelijke aanvulling vorm te geven, waardoor ook langs deze weg tussen werkgever en werknemer een meer evenwichtige verdeling van financiële prikkels zal

ontstaan en zieke werknemers in het tweede ziektejaar worden gestimuleerd om werk te hervatten. De regering wil deze maatregel ondersteunen en bevorderen vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor een beheerst beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Zoals eerder opgemerkt is de regering voornemens in het kader van het nieuwe WAO-complex op te nemen dat alleen werknemers die in het tweede ziektejaar 70% van hun loon krijgen betaald (en dus geen bovenwettelijke aanvulling ontvangen als zij niet werken) in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het is immers niet de bedoeling dat werknemers zonder meer toegang krijgen tot een arbeidsongeschiktheidsregeling, terwijl dit had kunnen worden voorkomen door op reïntegratie gerichte inspanningen.

In lijn met de gewenste afbouw van bovenwettelijke aanvullingen wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de garantie dat de werknemer bij ziekte *tenminste het minimumloon* behoudt niet te verlengen naar het tweede ziektejaar en dus te beperken tot het eerste ziektejaar. Hierbij krijgt de werknemer met een beloning op minimumloonniveau of vlak daarboven bij de overgang van het eerste naar het tweede ziektejaar een financiële prikkel, gericht op herstel en reïntegratie naar betaald werk. Betrokkene ontvangt in zo'n situatie dan aan loondoorbetaling 70% van het laatstverdiende loon en niet langer 100% van het minimumloon. Dit is evenwichtig ten opzichte van overige situaties waarbij de afbouw van bovenwettelijke uitkeringen aan de orde is; in die situaties ontvangt de betrokken werknemer bij de overgang van het eerste naar het tweede jaar immers ook een lager bedrag aan loon (nl. 70% van het laatstverdiende loon). Voor de betrokken werkgever impliceert dit dat hij in het tweede ziektejaar minder loon hoeft door te betalen.

Ingeval de werknemer in het tweede ziektejaar onder het voor hem geldende sociaalminimum zou belanden kan hij in aanmerking komen voor een toeslag onder de voorwaarden van de Toeslagenwet.¹

Dit voorstel betekent ten opzichte van de huidige situatie overigens geen verslechtering. Thans wordt aan betrokkene een jaar lang het loon doorbetaald, waarbij het loon ten minste het minimumloon bedraagt. Na dat jaar komt betrokkene in aanmerking voor een WAO-uitkering (70% van het laatste loon, met eventueel een toeslag). Wanneer de minimumloongarantie ook in het tweede jaar zou gelden, zou dit in feite een verbetering in inkomensaanspraken betekenen, hetgeen ten opzichte van overige gevallen moeilijk te rechtvaardigen zou zijn en vanuit oogpunt van activeering ongewenst is.²

Het voorstel tot verlenging van de loondoorbetalingsverplichting heeft ook consequenties voor de financiering van de WAO. In de huidige PEMBA-systematiek³ is er voor grote bedrijven 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 de loondoorbetalingsverplichting wordt verlengd naar twee jaren, betekent een gelijkblijvende risicoverdeling een beperking van genoemde premiedifferentiatie tot de lasten van de arbeidsongeschiktheid van de eerste vier jaren. Voor kleine bedrijven geldt thans geen gedifferentieerde premie. Wel heeft het kabinet het voornemen om voor kleine bedrijven per 1 januari 2004 een op brancheniveau gedifferentieerde premie in te voeren⁴. Ook voor kleine bedrijven zal deze premiedifferentiatie op grond van dit wetsvoorstel betrekking hebben op vier jaren in plaats van vijf.

Op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de verzekeraarbaarheid en voor de ZW wordt hierna in afzonderlijke subparagrafen ingegaan.

Het onderhavige voorstel om de loondoorbetalingsplicht te verlengen tot twee jaar vormt een onderdeel van het geheel aan voornemens van het

¹ Omdat werknemers die bij ziekte aanspraak hebben op loondoorbetaling formeel recht hebben op Ziektewet – de uitkering wordt echter niet uitbetaald vanwege de aanspraak op loondoorbetaling – kunnen zij ook in aanmerking komen voor een toeslag op grond van de Toeslagenwet. In het algemeen zal hiervan sprake zijn wanneer de betrokken werknemer geen verdienende partner heeft. De toeslag wordt door het UWV verstrekt. In bepaalde situaties kan een aanvulling vanuit de Algemene bijstandswet aan de orde zijn, met name omdat de Toeslagenwet in het kader van zgn. 1990-maatregel het recht op toeslag ontzegt aan degene wiens partner geboren is na 31 december 1971 (tenzij er een kind is, jonger dan twaalf jaar).

² Het niet verlengen van de minimumloongarantie heeft overigens ook geen negatief effect op een eventueel volgend recht op WAO- of WW-uitkering. Op grond van de dagloonregels die op die uitkeringen betrekking hebben worden voor de vaststelling van het dagloon slechts dagen in aanmerking genomen waarop de werknemer gedurende ten minste de voor hem normale werktijd werkzaam was. Bovendien worden voor de vaststelling van het WW-dagloon dagen in aanmerking genomen, waarop de werknemer niet heeft gewerkt en waarover hij volledige doorbetaling van zijn loon heeft genoten. Dagen waarop de werknemer in verband met ziekte een loondoorbetaling heeft ontvangen van 70% van het normale loon worden derhalve niet in aanmerking genomen bij de vaststelling van het WAO en WW-dagloon en leiden niet tot een verlaging van dat dagloon.

³ Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen.

⁴ Kamerstukken 2002–2003, 22 187, nr. 187.

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. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2004. 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 2004 betekent dat de wet zal werken voor werknemers die vanaf die datum ziek worden. Deze werknemers komen dan na twee jaar (vanaf 1 januari 2006) eventueel in aanmerking voor de (in de kabinetsvoornemens inmiddels gewijzigde) WAO. Om de stelselwijziging zo snel mogelijk in te voeren hecht de regering aan inwerkingtreding van de verlengde loondoorbetaling per 1 januari 2004.

Het geschetste tijdpad geeft betrokkenen ruim voldoende tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. In het jaar 2004 verandert er nog weinig aangezien werkgevers nu ook al verplicht zijn om tijdens het eerste ziektejaar het loon door te betalen. Pas in 2005 zullen werkgevers het loon langer dan één jaar moeten gaan doorbetalen.

b) Duur verlenging

De regering is van mening dat verlenging 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. Dat de loondoorbetalingsperiode op dit moment nog beperkt is tot één jaar heeft immers enkele nadelen die een periode van twee jaar niet heeft. Het is inconsistent dat de werkgever in het algemeen wel gedurende twee jaar verantwoordelijk is voor de reïntegratie terwijl niet hij, maar het UWV – dat immers de WAO-uitkering betaalt – de mogelijkheid heeft om de medewerking van zijn werknemer via zijn inkomen af te dwingen. Deze nadelen doen zich niet voor bij een loondoorbetalingsperiode van twee jaar. Zoals reeds eerder opgemerkt worden met dit voorstel de periode van loondoorbetaling, de duur van de reïntegratieverantwoordelijkheid, de wederzijdse aanspraken op werkhervatting en de periode van ontslagbescherming consequent aan elkaar gekoppeld.

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. Dat hieraan behoefte bestaat blijkt uit de eerste resultaten van de Wet verbetering poortwachter. Na een aarzelend begin worden in toenemende mate aanvragen voor deze vrijwillige verlenging ingediend (blijkens gegevens van het UWV bijna 1000 gehonoreerde verzoeken per maand in het eerste kwartaal 2003). Dit illustreert de wenselijkheid van de mogelijkheid tot verlenging. 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.

c) Gevolgen voor de verzekeraarbaarheid

Het wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor private verzekeringen die werkgevers hebben afgesloten dan wel wensen af te sluiten. Hierbij zijn verschillende aspecten aan de orde. Eerder is al gewezen op de rol en het belang van verzekeraars, in het kader van de schadelastbeperking, bij het verrichten van reïntegratie-inspanningen. Een ander aspect betreft de toegankelijkheid inzake het afsluiten of wijzigen van verzekeringen. Het gaat allereerst om verzekeringen voor de ziekteperiode. Daarbij speelt in het bijzonder de vraag naar het meeverzekeren van werknemers die ziek zijn op het moment dat de werkgever de dekking van de verzekering wil uitbreiden van één naar twee jaar, maar ook om het meeverzekeren van werknemers die ziek zijn op het moment dat een tot dan toe niet verzekerde werkgever een ziekengeldverzekering wil afsluiten. Met verzekeraars is daarover contact opgenomen. Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat daarbij voor wat betreft de verlenging van de loondoorbetaling zal worden gehandeld als bij de inwerkingtreding van de WULBZ.¹

Omdat – in tegenstelling met de situatie rond de inwerkingtreding van WULBZ – de door verzekeraars opgedane ervaring met ziekengeldproducten ertoe leidt dat geen sprake is van een voor hen onbekende markt, verwacht de regering dat sprake zal zijn van een verantwoorde premiestelling. Verzekeraars zijn thans goed in staat om het ziekengeldrisico in te schatten en daarop een adequate premie te calculeren. Daarbij zijn zij zeer wel in staat de consequenties te bepalen van de verlenging van de loondoorbetalingsperiode. Omdat verzekeraars inmiddels ook een aantal jaren ervaring hebben met schadelastbeperking voor dit risico, al dan niet in samenwerking met reïntegratiebedrijven, zal ook dit een premiedrukkende effect hebben. Hetzelfde geldt voor de toegenomen concurrentie die veelal volgt als een markt nieuwe openingen biedt.

Een ander aspect betreft de effecten van het verkorten van de PEMBA-periode met een jaar en het omzetten van lopende, aan de WAO verbonden verzekeringen onder invloed daarvan. Ook hiervan verwacht de regering geen problemen. Zowel in de particuliere verzekeringen voor eigenrisicodragers WAO, als in de particuliere verzekeringen die het risico van een hogere gedifferentieerde PEMBA-premie dekken, zijn niet op korte termijn aanpassingen nodig.

De onderhandelingspositie van de verzekeringnemer, de werkgever, ten opzichte van de verzekeraar is al met al bij het afsluiten en wijzigingen van verzekeringen zodanig dat hij niet afhankelijk is van de aanbieder en het daarbij behorende premieniveau van de verzekeraar.

Onder invloed van voorliggend wetsvoorstel zullen bedrijven niet alleen hun ziekengeldverzekering willen wijzigen, of een verzekering willen sluiten. Tevens zullen werkgevers in hun contracten met arbodiensten voor zover nodig de verplichte bijstand moeten uitbreiden naar twee jaar. Ook deze aanpassing in de bedrijfsvoering is niet problematisch. De eerste materiële effecten zullen zich pas voordoen in 2005, zodat bedrijven, evenals bij verzekeraars, voldoende tijd hebben om genoemde contracten aan te passen. Gezien de termijn die werkgevers ter beschikking staat om hun bedrijfsvoering en de contracten met verzekeraars en arbodiensten aan te passen, is de regering van mening dat gesproken kan worden van een verantwoorde invoering.

d) Duur van de Ziektewet

Het voorstel heeft ook gevolgen voor de ZW. Evenals voor de periode van loondoorbetaling, geldt ook thans voor de ZW-uitkering een maximumduur van één jaar. Om eventuele aansluitingsproblemen te voorkomen,

¹ Dit betekent het bieden van volledige toegankelijkheid gedurende een periode van een half jaar vanaf de datum waarop de wetswijziging ingaat tegen een gemaximeerde premie van 2,5 maal de gemiddelde premie van de collectiviteit op basis van het verzuim in de bedrijfstak. Voor de goede orde zij erop gewezen dat het eerstejaarsrisico niet non-select wordt geaccepteerd als dat nog niet verzekerd was.

wordt met dit voorstel ook in de ZW de maximumduur verlengd tot twee jaar. Dit wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

De huidige situatie is als volgt. Sinds de invoering van de WULBZ, in 1996, fungeert de ZW als vangnetvoorziening voor werknemers die geen werkgever (meer) hebben en waarbij dus ook geen aanspraak kan bestaan op loondoorbetaling bij ziekte. Een belangrijke overweging om een vangnetvoorziening te creëren was dat op deze wijze kon worden gewaarborgd dat bij ziekte gelijke aanspraken op inkomen zouden bestaan: er diende geen tweedeling tussen «soorten» werknemers te ontstaan, naar gelang van de aard van het dienstverband.

Het vangnet van de ZW verzekert onder meer de werknemers die geen werkgever (meer) hebben, omdat hun arbeidsovereenkomst is geëindigd, zoals flexwerkers en uitzendkrachten. Aangezien er geen arbeidsovereenkomst (meer) met hen is, kunnen de vangnetwerknemers in geval van ziekte geen aanspraak maken op loon, maar in plaats daarvan aanspraak maken op de loondervingsuitkering van de ZW. Daarnaast geldt het vangnet voor andere groepen, zoals zieke werklozen en personen met een bijzondere arbeidsverhouding (zgn. rariteiten en gelijkgestelden: thuiswerkers, musici, freelancers). Voorts is voor bepaalde werknemers een bijzondere bescherming gecreëerd om risicoselectie door werkgevers te voorkomen (orgaandonoren, ziekte ten gevolge van zwangerschap of bevalling, herintredende arbeidsgehandicapten). Zij kunnen eveneens aanspraak maken op ziekengeld, hoewel zij bij ziekte in dienst blijven van de werkgever. Het vangnet omvat derhalve een bonte verzameling van verschillende groepen, van wie sommige bij ziekte een doorlopend dienstverband hebben, andere een aflopend dienstverband en weer andere een beëindigd dienstverband of een bijzondere arbeidsverhouding. Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ZW, de verzuimbegeleiding en de reïntegratie van de zieke vangnetwerknemers. De ZW-uitkeringen worden gefinancierd uit de premies voor het vangnet die worden opgebracht door alle werkgevers.

Bij de verlenging van de loondoorbetalingsplicht naar twee jaar komt de vraag op welke gevolgen dit dient te hebben voor de groepen die onder het vangnet vallen en voor de duur van de ZW.

Voor het kabinet geldt in elk geval het volgende uitgangspunt. Nu op grond van dit wetsvoorstel de loondoorbetalingsperiode voor de werkgever wordt verlengd, wordt ook het moment waarop aanspraak kan worden gemaakt op een WAO-uitkering verlegd naar 104 (in plaats van de huidige 52) weken. Het ligt dan ook voor de hand om ook voor de vangnetwerknemers eenzelfde wachttijd te hanteren, en dus ook de ZW-periode te verlengen; het enkele feit dat de vangnetwerknemer in het algemeen geen arbeidsovereenkomst (meer) heeft, is geen reden om een andere wachttijd voor de WAO te hanteren. Door voor zowel de loondoorbetaling als voor de ZW dezelfde termijn (en wachttijd) te hanteren, wordt voorkomen dat zich aansluitingsproblemen voordoen.

Niet ontkend kan echter worden dat werkgevers ten aanzien van hun vangnetwerknemers een geringere financiële prikkel ondervinden en hierdoor minder betrokken zijn bij de verzuimbegeleiding en reïntegratie dan werkgevers die het loon moeten doorbetalen.

In de adviezen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid en van de SER is tegen deze achtergrond met name ingegaan op de positie van uitzendkrachten en tijdelijke krachten. De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid stelde, gelet op de eigensoortige problematiek die daarbij aan de orde is, een afwijkend regime voor deze groepen voor (met name invoering van een referte-eis, zoals in de WW). De SER kondigde in zijn advies van 22 maart 2002 aan met een vervolgadvis terzake te komen. Het vorige kabinet heeft daarop het voornemen geuit in het kader van de

nadere vormgeving van het WAO-complex op basis van de door de SER aangedragen punten aandacht te besteden aan de bijzondere positie van uitzendkrachten, flexwerkers en overige vangnetwerknemers.¹

Het huidige kabinet heeft inmiddels, vooruitlopend op het aangekondigde vervolgadvis van de SER, de problematiek nader verkend. Hieruit komt naar voren dat bij vangnetgroepen die nu aanspraak maken op ziekingeld sprake is van een weerbarstige materie. Enerzijds bemoeilijkt de heterogene samenstelling van de populatie een eenduidige aanpak, anderzijds is met name bij uitzendkrachten en tijdelijke krachten vanuit oogpunt van activering sprake van een bijzondere problematiek.

Een specifiek probleem voor tijdelijke krachten is dat sprake is van een «breuk» in de aanpak van het verzuim, doordat het contract tijdens ziekte afloopt. Dit betekent dat betrokkene bij ziekte eerst onder het WULBZ-regime valt en, bij einde contract, onder het vangnet-ZW, voorzover de maximumduur van de ziekteperiode niet is verstreken. Dit leidt tot «overdracht» van gevallen en bemoeilijkt een daadkrachtige aanpak van het (langdurig) verzuim.

Bij de meeste vormen van uitzendwerk vervalt het contract van rechtswege bij ziekte en wordt het UWV verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en reïntegratie. Ook hier is sprake van overdracht van verantwoordelijkheden. Een bijzonder probleem is het relatief hoge ZW- en WAO-verzuim binnen de uitzendsector. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Allereerst kan de driehoeksverhouding tussen uitzendorganisatie, inlener en werknemer leiden tot «werkgeverschap op afstand». De uitzendorganisatie – de werkgever – heeft veelal weinig grip op het voorkomen van het verzuim, omdat de inlener verantwoordelijk is voor de arbeidsomstandigheden waaronder de uitzendkracht werkt. In de tweede plaats is volgens de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid het vangnet-ZW voor uitzendkrachten met een kort arbeidsverleden (maar ook voor anderen, zoals tijdelijke contractanten) aantrekkelijker dan werkloosheid, omdat bij een kort arbeidsverleden veelal niet voldaan kan worden aan de referte-eis WW. Zieke uitzendkrachten krijgen via het vangnet ziekingeld en daarnaast aanvulling vanuit de sector, in nettotermen bijna 100%. Aldus bezien biedt het vangnet-ZW geen financiële prikkel tot beperking van het verzuim. Voorts is de prikkelwerking voor de werkgever onevenwichtig. Belangrijkste reden is dat de werkgever (i.c. de uitzendorganisatie) wordt geconfronteerd met langlopende financiële verplichtingen (ZW/Pemba), ook in het geval sprake is van een uitzendkracht die slechts kort heeft gewerkt, terwijl hij formeel noch materieel invloed kan uitoefenen op het verzuim. Dit wordt als onrechtvaardig en disproportioneel ervaren.

Het kabinet heeft, vanuit deze analyse, bezien op welke wijze aan de geschetste problematiek tegemoet kan worden gekomen.

Allereerst zou kunnen worden gedacht aan invoering van een referte-eis, om de langdurende inkomensbescherming voor arbeidskrachten met een kortdurend arbeidsverleden in te perken, zoals bepleit door de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid. Deze variant roept echter fundamentele vragen op ten aanzien van de rechtvaardiging van het onderscheid met gewone werknemers en ten aanzien van de gevolgen voor toegang tot de WAO voor degenen die niet aan de referte-eis voldoen. De variant is ook kwetsbaar vanuit oogpunt van internationale verdragen en verplichtingen. Uit het gegeven dat in 2001 bij flexwerkers de beëindiging van de ZW-uitkering in 77% van de gevallen plaatsvond binnen twee weken kan verder niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat sprake is van «overmatig» gebruik van het vangnet-ZW. Ook blijkt uit recent onderzoek dat met name uitzendkrachten met een langdurig uitzendcontract een hoger verzuim hebben dan uitzendkrachten met een kortdurend contract.² Deze gegevens ondersteunen derhalve evenmin deze variant.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 629, nr. 4.

² Ecorys-NEI: aard en oorzaken ziekteverzuim uitzendbranche, 2003.

Ook is een variant gezien waarbij de werkgever materieel verantwoordelijk wordt voor de uitkering van het ziekengeld en verzuimbegeleiding/reïntegratie. Dit resulteert in een directere verantwoordelijkheid van het uitzendbureau voor de eerste twee jaar van ziekte. Deze variant komt neer op het verplicht eigenrisicodragen van het ZW-risico, met een achtervangfunctie voor het UWV. Het kan daarmee een bijdrage leveren aan de beoogde activering richting de werkgever. De variant biedt echter geen keuzevrijheid aan de werkgever om eigenrisicodrager te worden; deze keuzemogelijkheid is juist recent ingevoerd. Bovendien moet worden bedacht dat het bij flexibele arbeidskrachten en uitzendkrachten gaat om bijzondere arbeidsrelaties, met een veelal tijdelijk karakter, waarvoor werkgever en werknemer veelal uitdrukkelijk hebben gekozen. Tot slot handhaaft deze variant een langdurige inkomensbescherming bij kortdurende arbeidsrelaties.

Deze analyse ondersteunt de keuze van het kabinet om de periode van ziekengeld voor alle vangnetgevallen te verlengen naar twee jaar. Zoals eerder aangegeven worden hierdoor aansluitingsproblemen voorkomen. De geschetste alternatieven roepen voorts nog fundamentele vragen op en leiden tot ingrijpende wijzigingen, zowel voor de wetgeving als de uitvoering. Bovendien zijn de geschetste alternatieven partieel in die zin dat zij nog geen richting aangeven hoe met de overige vangnetgroepen moet worden omgegaan. Tot slot is het kabinet nog in afwachting van het vervolgadvis van de SER.

De keuze om de periode van ziekengeld op grond van de ZW te verlengen naar twee jaar is niet alleen ingegeven door bovengenoemde overwegingen (andere varianten voldoen niet), maar ook door de volgende overwegingen.

In de eerste plaats is in de financiering van het vangnet voor de uitzendsector een bepaalde prikkel ingebouwd. In de uitzendsector geldt wat betreft de vangnetpremie nl. een systeem van premiedifferentiatie, waarbij gedifferentieerd wordt naar soort uitzendbedrijf (administratief en industrieel) met vervolgens drie premieklassen: «korting», «midden» en «opslag». Daardoor levert het systeem van premiedifferentiatie de nodige prikkels op, om binnen de betreffende soort uitzendbedrijven activiteiten, gericht op preventie en reïntegratie te ondernemen. Bovendien worden werkgevers in de uitzendbranche niet onevenredig (financieel) belast. Dit neemt niet weg dat nu de werkgevers in de uitzendbranche als gevolg van dit wetsvoorstel ook voor het tweede ziektejaar vangnetpremie moeten betalen, dit zal leiden tot een toename van de totale vangnetlasten. Tegenover deze lastenverzwaring staat echter een vermindering van WAO-lasten voor werkgevers. Macro gezien verloopt deze lastenverschuiving neutraal. (zie ook paragraaf 6 van deze memorie).

In de tweede plaats ontbreekt het bij het UWV niet aan impulsen om zijn verantwoordelijkheid jegens vangnetwerknemers in te vullen. Allereerst ziet het UWV het goed uitvoeren van de ZW voor werknemers zonder werkgever als één van zijn kerntaken. Hiervan maakt de verzuimbegeleiding onderdeel uit en – evenals voor een werkgever – geldt voor het UWV de Wet verbetering poortwachter en de bijbehorende Regeling procesgang eerste ziektejaar. Een belangrijk onderdeel van de taken die het UWV in dit kader uitvoert is het vervullen van de zogeheten arborol voor zieke vangnetwerknemers. Het UWV heeft in het kader van de Wet verbetering poortwachter aanzienlijke financiële middelen (35,5 miljoen structureel) gekregen voor de invulling van zijn arborol ten aanzien van vangnetwerknemers. In samenspraak met de uitzendbranche wordt daarnaast door het UWV een intensieve begeleiding van zieke uitzendkrachten toegepast, waarbij de ziekgemelde uitzendkracht snel wordt benaderd en

een directer contact met de uitzendkracht plaatsvindt. Ondanks de omstandigheid dat het UWV verantwoordelijk is voor de verzuimbegeleiding van uitzendkrachten, speelt ook de uitzendorganisatie hierbij dus zelf een rol. De eerste signalen over de periode na de inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter per 1 april 2002 zijn gunstig. Volgens het UWV wijzen deze signalen uit dat de geïntensiveerde arbozorg positieve effecten heeft op het langdurig verzuim: de duur van het verzuim daalt. Wanneer deze arbozorg ook tijdens het tweede ziektejaar zal worden voortgezet, valt hiervan dan ook een positief effect op het ziekteverzuim en de WAO-instroom te verwachten.

In zijn jaarplan voor 2004 geeft het UWV ook aan dat het met een verbeterde uitvoering van de arborol langdurig verzuim en WAO instroom van de vangnetpopulatie ZW zoveel mogelijk wil voorkomen. Zo is de rol van de reïntegratiebegeleider versterkt. Daarnaast wordt in samenwerking met de uitzendbureaus een gezamenlijk aanpak voor het ziekteverzuim ontwikkeld. Deze aanpak wordt in 2004 landelijk uitgerold. UWV verwacht hierdoor dat in 2004 ten minste 96% van de vangnetgevallen zonder werkgever voor einde wachttijd is hersteld.

In de derde plaats is van belang dat uitzend- en andere werkgevers die de verzuimbegeleiding en reïntegratie van hun vangnetwerknemers niet willen overlaten aan het UWV maar de regie in eigen hand willen hebben, deze taken bovendien zelf kunnen gaan verrichten door ervoor te kiezen om eigenrisicodrager voor de ZW te worden. Werkgevers kunnen hiervoor twee maal per jaar, per 1 januari en 1 juli, opteren. Zij moeten daarbij een gelimiteerde garantie kunnen overleggen dat bij betalingsproblemen aan de verplichtingen wordt voldaan en aantonen dat zij zich laten bijstaan door een Arbodienst. Deze mogelijkheid is gecreëerd door de invoering, per 1 maart 2003, van de Wet eigenrisicodragen Ziektewet.¹ Voorts kan worden gewezen op de inspanningen tot beheersing van het verzuim waartoe partijen in de uitzendsector recent een arboconvenant hebben afgesloten.

Nogmaals wordt opgemerkt dat het kabinet met belangstelling het eerder aangekondigde vervolgadvis van de SER tegemoet ziet. Dat advies zal alsdan worden bezien in het kader van de nadere vormgeving van het WAO-complex.

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 de regering 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 worden toegesneden op de verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar.

Gedurende de eerste twee ziektejaren zijn de private partijen primair verantwoordelijk voor preventie en reïntegratie. Pas aan het eind van deze periode komt het UWV in beeld.

Aan het eind van het tweede ziektejaar zal het UWV, als er een aanvraag om een WAO-uitkering wordt gedaan, de reïntegratie-inspanningen van

¹ Stb. 2002, 584.

werkgever en werknemer 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. Het kabinet heeft afgezien van een verplichte tussentijdse toetsende of adviserende rol van het UWV. Een tussentijdse beoordeling van de reïntegratie-inspanningen, bijvoorbeeld na een jaar, zou in strijd zijn met de breed gesteunde publiek/private verantwoordelijkheidsverdeling gedurende de loondoorbetalingsperiode, waarbij het primaat bij private partijen ligt en het UWV op afstand blijft. Voorts heeft een tussentijdse beoordeling geen aantoonbare toegevoegde waarde voor de reïntegratie-inspanningen. In de Wet verbetering poortwachter zijn immers de wederzijdse aanspraken en verplichtingen van werkgever en werknemer ten aanzien van reïntegratie reeds helder neergelegd. Verwacht mag dan ook worden dat de sterkere prikkelwerking en de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet verbetering poortwachter, tezamen met de deskundigheid die aanwezig is bij arbodiensten en reïntegratiebedrijven, afdoende is. Mocht tussen werkgever en werknemer verschil van inzicht of onduidelijkheid bestaan over de vraag of de werkgever of werknemer voldoende reïntegratie-inspanningen verricht, dan hebben zij beiden nu reeds de mogelijkheid om hierover in de concrete situatie een onafhankelijk deskundigenoordeel te vragen aan het UWV; dit wetsvoorstel voorziet erin dat het deskundigenoordeel ook kan worden gevraagd aan een bij CAO ingestelde instantie (zie voorts paragraaf 5b). De ervaring leert dat partijen zich in het algemeen aan het deskundigenoordeel houden. In het geval dat partijen dit niet doen, kunnen zij zich, onder overlegging van het deskundigenoordeel, tot de rechter wenden. De rechter zal in het algemeen rekening houden met dit deskundigenoordeel. Een verplichte tussentijdse beoordeling heeft voorts als bezwaar dat het leidt tot aanzienlijke kosten en administratieve lasten voor werkgevers. Tot slot brengt het ook risico's met zich, bijvoorbeeld dat werkgever en werknemer zelf niet langer hun verantwoordelijkheid nemen, maar het oordeel van het UWV afwachten voordat zij zelf weer in actie komen. Van groot belang is voorts dat werkgever en werknemer geen reïntegratie-inspanningen behoeven te verrichten, indien de werknemer geen duurzaam benutbare mogelijkheden meer heeft tot het verrichten van arbeid. Of hiervan sprake is, wordt beoordeeld door de arbodienst. Dit vloeit voort uit de reeds bestaande Regeling procesgang eerste ziektejaar. Ook hieromtrent kunnen werkgever en werknemer bij het UWV een deskundigenoordeel vragen, indien zij tussentijds hierover meer zekerheid willen verkrijgen.

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.

De bestaande faciliterende taak van het UWV wordt in dit wetsvoorstel wel enigszins uitgebreid, nu voorgesteld wordt om het deskundigenoordeel over de toereikendheid van de reïntegratie-inspanningen verplicht te stellen bij een gang naar de civiele rechter.

Werkgevers en werknemers worden gedurende de twee eerste ziektejaren 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. Overigens is de Regeling procesgang eerste ziektejaar qua termijnen flexibel. Er kan gemotiveerd van de in die regeling genoemde termijnen worden afgeweken. Dit voorkomt een starre uitvoering.

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. Dit kader maakt duidelijk dat de beoordeling door het UWV inhoudelijk zal zijn en niet louter procedureel. Indien er een bevredigend reïntegratieresultaat is bereikt, is de weg waarlangs dit resultaat is behaald niet relevant. Omgekeerd is het louter procedureel voldoen aan de verplichtingen onvoldoende: het UWV zal bij een onbevredigend resultaat zich vooral richten op de vraag of inhoudelijk de reïntegratieactiviteiten zijn ondernomen die in redelijkheid hadden mogen verwacht worden. Van belang is, zoals opgemerkt, dat indien sprake is van geen duurzaam benutbare mogelijkheden, arbeid niet aan de orde is en betrokken werkgever en werknemer dus ook geen reïntegratie-inspanningen hoeven te verrichten. De Regeling procesgang eerste ziektejaar biedt daarvoor de basis.

In de verplichtingen die de Wet verbetering poortwachter en de daarop gebaseerde Regeling procesgang eerste ziektejaar stellen hoeft dus vooralsnog (zonder nadere actualisering uit te sluiten) geen verandering te worden gebracht. De voorschriften om bij dreigend langdurend verzuim uiterlijk binnen zes weken een probleemanalyse op te stellen en vervolgens binnen acht weken een plan van aanpak te maken, blijven ongewijzigd van kracht. Dit geldt eveneens voor de periodieke evaluatie van het plan van aanpak en voor het bijhouden van het reïntegratiedossier.

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 op 27 december 2001 om is verzocht door de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – 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 verwacht de regering niet, gelet op de reeds bestaande no risk-polis van artikel 29b van de ZW, dat werkgevers als gevolg van dit wetsvoorstel meer zullen overgaan tot risicoselectie. Op grond van deze regeling die – zo blijkt uit onderzoek – door zowel werkgevers als personen die zich bezighouden met reïntegratie als één van hun belangrijkste reïntegratie-instrumenten wordt gezien, heeft de arbeidsgehandicapte werknemer die binnen vijf jaar na het aangaan van de dienstbetrekking

wegens ziekte uitvalt immers aanspraak op ziekgeld. 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. Voor arbeidsgehandicapte werknemers die binnen deze termijn een aanzienlijk verhoogd risico op ernstige gezondheidsklachten hebben, bestaat daarnaast de mogelijkheid een verlenging aan te vragen van de termijn van vijf jaar van de no-riskpolis. 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. De no riskpolis blijft gedurende vijf jaar geldig, waarmee ook het tweede jaar van loondoorbetaling is gedekt.

Ook het recente verleden geeft geen aanleiding voor vrees voor risicoselectie. In het kader van de WULBZ is destijds een aantal flankerende maatregelen getroffen die tot doel hadden de kans op risicoselectie op basis van gezondheid te beperken. In grote lijnen heeft dat systeem tot nu toe goed gewerkt. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit het AS/tri-rapport over de evaluatie van WULBZ en het zogenaamde PEMBA-complex¹ heeft de indertijd gevreesde aanzienlijke verscherping van de risicoselectie zich niet voorgedaan. Ook van toenemende problemen op dit punt is niet gebleken, hoewel ook de last van loondoorbetaling van het loon gedurende het eerste ziektejaar zeer aanmerkelijk is. Dit zal niet anders komen te liggen door de uitbreiding naar twee jaar. De flankerende maatregelen alsmede de private verzekeropties die voor werkgevers open staan, bieden genoeg mogelijkheden de risico's die zij lopen bij het aannemen van personeel met bepaalde gezondheidsklachten te beperken.

Wel is gebleken dat werkgevers niet altijd op de hoogte zijn van deze flankerende maatregelen. Uiteraard zal hieraan uitgebreid aandacht door middel van voorlichting worden besteed.

b) Rechten en plichten; 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 de verplichtingen van de werknemer kan voorts aanleiding geven tot ontslag (art. 7: 670b, derde lid, BW).

¹ Astri: prikkels en privatisering, november 2001.

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. Naarmate de duur van de gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid langer is, kan van de werknemer worden verlangd dat deze concessies doet met betrekking tot door hem te verrichten werkzaamheden, als reïntegratie in de bedongen arbeid niet tot de mogelijkheden behoort.

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. Eerst dient te worden nagegaan of de eigen arbeid, al dan niet met aanpassingen, of een andere organisatie van het werk, naar verwachting nog zal kunnen worden verricht. Als dat het geval is, dan ligt het in de rede dat werkgever en werknemer hun inspanningen daarop richten. Dit sluit niet uit dat de werknemer tijdelijk ander werk kan verrichten, mits hij daartoe in staat is en dit niet belemmerend is voor het herstelproces en voor zover dit werk ook overigens in redelijkheid aan de werknemer kan worden opgedragen, gelet op onder meer diens arbeidsverleden en werkervaring. Als blijkt dat het niet mogelijk is om de oorspronkelijk bedongen arbeid nog langer te verrichten, moet worden nagegaan welke werkzaamheden de werknemer – gezien zijn beperkingen – nog wel kan verrichten, waarbij in eerste instantie zo dicht mogelijk moet worden aangesloten bij de laatst overeengekomen functie. Als (op redelijke termijn) dergelijke arbeid noch bij de eigen werkgever, noch bij een derde voorhanden is, mag van de werknemer worden verlangd, dat hij zich wat betreft door hem te aanvaarden arbeid ruimer opstelt. Dit is in de jurisprudentie betreffende het begrip passende arbeid een algemeen aanvaard uitgangspunt. De regering gaat er niet van uit dat door toedoen van het onderhavige wetsvoorstel een wezenlijke verandering zal optreden in de jurisprudentie ten aanzien van het begrip passende arbeid. Ook thans geldt immers, dat wat als passend moet worden aangemerkt afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het geval, wat ertoe kan leiden dat arbeid die in eerste instantie als niet passend wordt aangemerkt, op een later moment – door wijziging van de omstandigheden – wel als passend kan worden aangemerkt. Met andere woorden, de criteria om te beoordelen of arbeid passend is zijn niet aan wijziging onderhevig,

wel de omstandigheden die van invloed zijn op de vraag of aan de criteria wordt voldaan. Een eenduidig antwoord op de vraag welke arbeid voor welke werknemer op welk moment als passend moet worden beschouwd is dus niet op voorhand, los van de omstandigheden, te geven.

De vraag welke arbeid als passend kan worden beschouwd, is in eerste instantie ter beoordeling van de werkgever, die uiteraard zijn eigen arbo-dienst zal raadplegen om te kunnen beoordelen wat (gegeven de gezondheidssituatie) van een werknemer mag worden gevraagd. De beoordeling (passend of niet) dient plaats te vinden binnen de kaders zoals hierboven geschetst. Als de werkgever twijfelt over de vraag of de arbeid die hij voornemens is aan te bieden wel als passend kan worden aangemerkt, kan hij hierover een oordeel vragen aan het UWV, als onafhankelijke deskundige. Ook de werknemer heeft die mogelijkheid.

Voor de rechtsbescherming van de werknemer is relevant dat als de werkgever besluit om de loonbetaling op te schorten wegens het naar zijn oordeel onterecht weigeren van passende arbeid, de werknemer bij de rechter een loonvordering kan instellen. Deze zal dan moeten beoordelen of de door de werkgever aangeboden arbeid passend is of niet. Als de werkgever om de hiervoor genoemde reden een ontslagvergunning aanvraagt bij de Centrale organisatie werk en inkomen, dan is die op grond van regels van het Ontslagbesluit gehouden altijd een recent oordeel van het UWV over de passendheid van de aangeboden arbeid te betrekken bij de beoordeling van een dergelijk verzoek.

Als de werknemer bij een derde andere passende arbeid gaat verrichten, blijft de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst op grond van dit wetsvoorstel in stand. De werknemer kan dus in de eerste twee jaar van ziekte altijd terugvallen op de arbeidsovereenkomst bij de eerste werkgever. Voorts geldt, dat de werknemer in de periode van twee jaar gedurende welke de werkgever is gehouden 70% van het loon bij ziekte te betalen, altijd recht behoudt op dat loon. Verwezen zij in dit verband naar het voorgestelde lid 12 bij artikel 7:629 BW en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

Aanpassing of heroverweging van de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst als gevolg van het verrichten van andere passende arbeid is in principe pas aan de orde na ommekomst van de periode van twee jaar gedurende welke de werkgever gehouden is 70% van het loon bij ziekte te betalen, aangezien in het voorgestelde lid 12 van artikel 7:629 BW wordt bepaald, dat de arbeidsovereenkomst in stand blijft ook als de werknemer in die periode ander werk gaat verrichten. Wel kunnen partijen ook in deze periode een wijziging van de arbeidsovereenkomst overeenkomen indien zulks hen goed lijkt. De hiervoor geschetste wijziging is overeenkomstig het door de SER gedane voorstel.

5. Aanvullende aanpassingen

Naast de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting bevat dit wetsvoorstel nog een drietal 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 13^{de} week van ziekte met een aantal vragen uitge-

breid. 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 Regeling 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 desbetreffende vragen heeft ingevuld, zelf vaststellen of hij in gebreke is. In de toelichting zal voorts duidelijk worden aangegeven dat onvoldoende reïntegratie-inspanningen tot gevolg zullen 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 loonbetalingensperiode – 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 betrekking 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. De ziekmelding aan het UWV bij 13 weken ziekte bestaat thans al en is een administratieve handeling ter verificatie van de ingangsdatum van de wachttijd voor de WAO. Van die hoe dan ook noodzakelijke administratieve handeling wordt in het voorstel gebruik gemaakt door daar – tegen een minimale belasting – een extra alertering aan werkgever en werknemer aan te koppelen. Die herinnering volgt automatisch uit het invullen van het meldingsformulier en het UWV. Om alle misverstand te vermijden: het gaat hier dus niet om een extra verplichting voor de werkgever om het plan van aanpak op dat tijdstip in te zenden, doch slechts om vast te stellen of er een plan van aanpak is, en zo nee, of daar een geldige reden voor is. Door het voorstel wordt voorkomen dat het UWV wordt belast, terwijl wordt bevorderd dat

de in het begin van het reïntegratieproces zo belangrijke alertering 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. Om het treffen van een dergelijke regeling te bevorderen, is 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, 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.

De voorgestelde regeling houdt in dat in beginsel door degene die zo'n geschil aan de rechter wil voorleggen, allereerst een deskundigenoordeel moet zijn gevraagd. Daardoor wordt voorkomen dat partijen hun geschil rauwelijks aan de rechter voorleggen. Bovendien draagt het eraan bij dat geschillen die wel aan de rechter worden voorgelegd, beter zijn voorbereid en onderzocht. Wie het deskundigenoordeel moet uitbrengen is afhankelijk van de vraag of sociale partners bijvoorbeeld via CAO voor het aanwijzen van een deskundige een regeling hebben getroffen. Bestaat een dergelijke regeling dan dient hiervan gebruik te worden gemaakt. Bestaat voor een bepaald bedrijf of sector geen regeling dan dient het deskundigenoordeel gevraagd worden aan het UWV. Voor het deskundigenoordeel van het UWV dient een bijdrage te worden betaald. De in dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de regeling voor geschillenbeslechting is beperkt tot geschillen over reïntegratie-inspanningen. De regering verwacht dat hiervan een stimulans zal uitgaan om in branches of sectoren geschillenregelingen tot stand te brengen die méér onderwerpen van mogelijk conflict omvatten. De voorgestelde geschillenregeling leidt in principe niet tot extra administratieve lasten. Komen werkgevers en werknemers tot een eigen geschillenregeling, dan hoeven zij geen deskundigenoordeel aan het UWV te vragen en vervallen derhalve ook de kosten die hiermee samenhangen.

Het verplichte deskundigenoordeel, dat wordt gegeven ofwel door een deskundige van het UWV, ofwel door een deskundige aangewezen op grond van een geschillenregeling, betekent niet dat iemand de toegang tot de rechter wordt ontzegd. Het oordeel is een voorportaal voor toegang tot de rechter en in dat opzicht te vergelijken met de bezwaarschrift-procedure die in bestuursgeschillen aan het beroep op de rechter voorafgaat.

c) Afschaffing subsidie scholing, training en begeleiding en subsidie tweede spoor

Het wetsvoorstel geeft voorts aanleiding om de financiering van een private verantwoordelijkheid, te weten reïntegratie van zieke werknemers door werkgevers, met publieke middelen te heroverwegen.

Op het moment dat een werknemer ziek of gedeeltelijk arbeidsgeschikt is, is de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie van deze werknemer in zijn eigen bedrijf (reïntegratie eerste spoor). Indien een zieke of gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer niet meer kan terugkeren in de arbeid bij de eigen werkgever is de werkgever verantwoordelijk voor de reïntegratie van die werknemer naar een andere werkgever (reïntegratie tweede spoor). Deze verantwoordelijkheid geldt voor de duur van de dienstbetrekking. Voor de reïntegratie kan de werkgever een reïntegratietraject inkopen bij een reïntegratiebedrijf. Na het einde van de dienstbetrekking van de zieke werknemer – als regel na twee jaar – gaat de verantwoordelijkheid over naar het UWV.

Thans wordt vanuit de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten nog subsidie verleend aan de werkgever voor extra reïntegratiekosten eerste spoor en voor de inkoop van reïntegratietrajecten tweede spoor. De kosten van een reïntegratietraject tweede spoor worden voor 50% gesubsidieerd op basis van inspanning (de basissubsidie) en voor 50% op basis van resultaat (de plaatsingssubsidie). Als resultaat wordt geteld een plaatsing van 6 maanden bij een andere werkgever.

De subsidie voor scholing, training en begeleiding is gericht op interventies van of namens de werkgever gericht op reïntegratie in het eigen bedrijf. Bij besluit¹ is de subsidie voor medisch geïndiceerde reïntegratietrainingen (rugtraining en traumabegeleiding) al afgeschaft, aangezien het hier gaat om een arbotaak van de werkgever en de arbodienst.

De subsidieregeling voor het tweede spoor is ingesteld om de werkgever te stimuleren zich in te zetten voor de reïntegratie van zijn zieke werknemer naar een andere werkgever. De subsidieregeling voor scholing, training en begeleiding is ingesteld om de werkgever te stimuleren zich in te zetten voor de reïntegratie in het eigen bedrijf. In het eerste jaar heeft de werkgever echter reeds een prikkel om zich in te zetten voor reïntegratie vanwege de loondoorbetalingsverplichting. Snelle reïntegratie bespaart loondoorbetaling voor een werknemer zonder dat daar arbeid voor wordt verricht. Vervolgens worden bij een eventuele aanvraag van een WAO-uitkering de reïntegratie-inspanningen getoetst (in het kader van de Wet verbetering poortwachter). Onvoldoende inspanningen van zowel de werkgever als de werknemer worden gesanctioneerd. In het tweede ziektejaar zijn deze prikkels er thans echter niet. De werknemer ontvangt een WAO-uitkering en er vindt geen toets meer plaats naar verrichte reïntegratie-inspanningen. De subsidieregeling compenseert op dit moment het gebrek aan prikkels in het tweede ziektejaar teneinde de werkgever te stimuleren zich in te zetten voor reïntegratie. Bij verlenging van de loondoorbetalingsplicht vervalt deze noodzaak tot compensatie, zodat deze subsidie eveneens kan worden afgeschaft.

¹ Staatsblad 2003, nr. 48.

Door verlenging van de loondoorbetalingsverplichting naar twee jaar krijgt de werkgever een grotere financiële prikkel om zich in te zetten voor reïntegratie, ook naar een andere werkgever. De prikkels die nu gelden in het eerste ziektejaar gaan onverkort ook voor het tweede ziektejaar gelden. Naast de reïntegratieverantwoordelijkheid komen immers ook de kosten van de reïntegratie van zieke werknemers volledig voor rekening van de werkgever. Aangezien het onwenselijk is om een private verantwoordelijkheid van werkgevers met publieke middelen te financieren, wordt de extra prikkel in de vorm van subsidie afgeschaft. De bestaande subsidies voor scholing, training en begeleiding (in het eerste spoor) en de subsidieregeling tweede spoor kunnen worden afgeschaft. Dit houdt in dat naast de reïntegratieverantwoordelijkheid ook de kosten van de reïntegratie van zieke werknemers volledig voor rekening van de werkgever komen. De afschaffing van de bedoelde subsidies heeft deregulering en vereenvoudiging van de regelgeving als positief neveneffect.

Voor de werkgever blijft het wel mogelijk om een beroep te doen op de premiekorting voor herplaatsing van de arbeidsgehandicapte werknemer in het eigen bedrijf en de subsidie voor extra kosten van werkplek-aanpassing voor zover uitgaande boven het bedrag van de premiekorting. Deze tegemoetkomingen zijn en blijven van belang om de arbeidsmarkt-deelname van personen met een handicap te bevorderen.

Overgangsrecht

Voor werknemers die op of na 1 januari 2004 ziek worden kan geen subsidie voor scholing, training en begeleiding en geen subsidie tweede spoor meer worden aangevraagd.

Het is gewenst om aan werkgevers van de werknemers die vóór 1 januari 2004 ziek zijn geworden, de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van de subsidieregeling tweede spoor. Het is echter ook om onderstaande redenen gewenst om de overgangperiode zo kort mogelijk te houden.

Ten eerste is het gewenst dat de werkgever zich snel beraadt over de noodzaak en de inzet van een traject gericht op het tweede spoor. Ten tweede wordt door het beperken van de aanvraagtermijnen voor de basis- en plaatsingssubsidie voorkomen dat de kennis en capaciteit over en ten behoeve van de subsidieregeling, met de bijbehorende uitvoeringslasten, voor lange tijd bij het UWV aanwezig moeten blijven. De derde reden om de overgangstermijn zo kort mogelijk te houden is de voorgenomen bezuiniging op het Reïntegratiefonds, zoals afgesproken in het Hoofdlijnenakkoord.

Op grond van bovenstaande redenen voor het zo kort mogelijk houden van de overgangperiode is gekomen tot het volgende overgangsrecht. Met betrekking tot de subsidies tweede spoor is vereist, dat de basis-subsidie moet zijn aangevraagd voor 1 april 2004. De aan de basissubsidie gekoppelde plaatsingssubsidie moet zijn aangevraagd voor 1 juli 2005. Met betrekking tot de subsidie voor scholing, training en begeleiding eerste spoor geldt net als bij de basissubsidie een uiterste aanvraagdatum van 1 april 2004. Voor onvoorziene situaties is de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur nadere en zo nodig afwijkende regels te stellen aan het overgangsrecht. Met betrekking tot het overgangsrecht moge voorts worden verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

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

a) Financiële gevolgen

In deze paragraaf komen de financiële gevolgen aan de orde van de verlengde loondoorbetalingsperiode, van het niet-verlengen van de minimumloongarantie naar het tweede ziektejaar en van het afschaffen van de subsidieregelingen. Tevens komen de gevolgen voor de uitvoeringskosten aan de orde. Maar eerst wordt in het kort de huidige situatie geschetst.

Huidige situatie

In de huidige situatie komen werknemers na een jaar ziekte mogelijk in aanmerking voor een WAO-uitkering. De WAO-instroom in 2002 bedroeg ruim 92 000 personen. Het aantal WAO-aanvragen lag in 2002 aanmerkelijk hoger, op ongeveer 150 000 per jaar. De verwachting is – op basis van de van het UWV ontvangen gegevens – dat de WAO-instroom in 2003 verder daalt naar beneden de 90 000, onder meer vanwege de effecten van de Wet verbetering poortwachter. Van het aantal aanvragen blijkt ongeveer 20% in de laatste drie ziektemaanden 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 de Werkloosheidswet (WW) of bijstand. 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 900 miljoen 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 verlengde loondoorbetaling

De financiële gevolgen van de voorgestelde verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar bestaan uit (1) een verschuiving van WAO-lasten naar loonkosten en (2) een besparing vanwege gedragseffecten. Ook zijn er financiële gevolgen voor de uitvoeringskosten die verderop in deze paragraaf aan de orde komen. 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 situatie van ongewijzigd beleid.

(1) verschuiving van WAO-lasten naar loonkosten

Wat betreft de uitkeringslasten leidt de maatregel tot een verschuiving van publieke WAO-lasten naar private loondoorbetalingskosten vanaf 2005. De kosten van uitkeringen in het huidige eerste WAO-jaar bedragen circa 900 miljoen euro. Daarvan verschuift, nog zonder rekening te houden met gedragseffecten, circa 750 mln euro naar het private tweede jaar loondoorbetaling. De lasten van het eerste WAO-jaar die samenhangen met WAO-instroom vanuit het vangnet ZW, bij benadering 150 mln euro, 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. Het verschuiven van het eerste WAO-jaar naar het tweede ziektejaar krijgt voor het eerst zijn weerslag in de premie voor 2005, waarna in datzelfde jaar de extra kosten van loondoorbetaling zich voordoen.

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. Per 1 januari 2003 is PEMBA voor kleine bedrijven¹ feitelijk afgeschaft. Deze bedrijven betalen de rekenpremie die gerelateerd is aan het gemiddeld risico van alle bedrijven. Voor circa 90% van de kleine bedrijven geldt echter dat hun arbeidsongeschiktheidsrisico en ook hun (langdurig) ziekterisico minimaal is². Deze werkgevers zullen derhalve niet geconfronteerd worden met extra lasten ten gevolge van de verlengde loondoorbetaling. Wel zullen zij profiteren van lagere WAO-premielasten, omdat de rekenpremie zal dalen als gevolg van het verschuiven van het huidige eerste WAO-jaar naar het tweede jaar loondoorbetaling. Voor een groot deel van de kleine bedrijven betekent dit wetsvoorstel dus een lastenverlichting. Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2004 voor kleine bedrijven branchegebonden premiedifferentiatie te introduceren. Ook dan heeft de verlengde loondoorbetalingsperiode een gunstig financieel effect voor bedrijven met een laag arbeidsongeschiktheidsrisico. Doet zich echter bij een klein bedrijf daadwerkelijk een ziektegeval voor dan kan dat een relatief groot deel van de totale loonsom betekenen. Deze bedrijven krijgen een directere en sterkere financiële prikkel om het ziekteverzuim te reduceren dan in de huidige situatie, waarin zij een premie betalen, gerelateerd aan het gemiddelde risico. Om te voorkomen dat zij in de problemen raken in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers, kunnen bedrijven zich verzekeren tegen de kosten van zieke en arbeidsongeschikte werknemers. Het overgrote deel van de kleine bedrijven heeft dit nu al gedaan voor het eerste ziektejaar.

(2) besparing vanwege gedragseffecten

Het kabinet is van mening dat het ziekteverzuim en WAO-instroom verder beperkt dienen te worden. De recente publicatie van de Wet Instroomcijfers WAO heeft wederom de noodzaak en de mogelijkheden laten zien. Uit de publicatie blijkt namelijk dat zowel tussen sectoren als tussen gelijksoortige bedrijven binnen sectoren een aanzienlijke spreiding in WAO-instroomrisico bestaat. De verwachting is dat de verlengde loondoorbetalingsperiode leidt tot gedragseffecten bij alle betrokken partijen in de eerste twee ziektejaren en daarmee een belangrijke bijdrage levert aan de terugdringing van het ziekteverzuim en WAO-instroom. Naast de verschuiving van publieke naar private lasten leidt het wetsvoorstel daarom tot een besparing op de totale lasten. Dit is het saldo van de volgende aspecten van dit wetsvoorstel die elk een neerwaarts of opwaarts effect op deze lasten hebben.

- *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 reïntegratieverplichtingen van de Wet verbetering poortwachter voor werkne-

¹ Gedefinieerd als «een totale loonsom van minder dan 25 maal de gemiddelde loonsom».

² Circa 90% van de kleine bedrijven betaalde voor 2003 onder PEMBA de minimumpremie.

mers en werkgevers. De eerste effecten van deze wet zijn gunstig. Tijdens de verlengde loondoorbetalingperiode worden werkgevers en werknemers nog verder gestimuleerd tot reïntegratie, hetgeen leidt tot meer werkhervatting.

- Financiële prikkel voor werknemers na het eerste ziektejaar door beperking van bovenwettelijke aanvullingen en door beperking van de garantie op doorbetaling van tenminste het minimumloon tot het eerste ziektejaar. Tegen de achtergrond van de SER-voorstellen, zijn de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers in beginsel overeengekomen de loondoorbetaling tijdens het tweede ziektejaar te beperken tot het wettelijk niveau. Zodra dit geëffectueerd wordt, zullen de kosten van de bovenwettelijke aanvullingen dalen. Ook gaat een activerende werking uit van de beperking tot het eerste ziektejaar van de wettelijke garantie op doorbetaling van tenminste het minimumloon. Er kan vanuit worden gegaan dat beperking van bovenwettelijke aanvullingen en de beperking van doorbetaling van tenminste het minimumloon tot het eerste ziektejaar leiden tot een gedragseffect van werknemers, hetgeen tot uitdrukking komt in een lager aantal langdurig zieken en lagere lasten van ziekte en arbeidsongeschiktheid.
- *Opwaartse effecten:*
 - Zieke werknemers 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 cq passende arbeid, respectievelijk ongeschikt voor gangbare arbeid). Dit opwaartse effect zal naar verwachting per saldo niet zo groot zijn. Het criterium wordt in de loop van de ziekteperiode namelijk steeds verder aangescherpt. Bovendien is voor bepaalde ZW-groepen (met name WW-ers) geschiktheid voor gangbare arbeid in de praktijk het criterium. Voorts hebben mensen die momenteel voor de WAO afgewezen worden een grote kans op herstel en reïntegratie en zullen zij door een grotere prikkelwerking sneller reïntegreren. Voorzover dat niet het geval is, doen zij nu vaak een beroep op WW of bijstand, waardoor eveneens uitkeringsslachten ontstaan.
 - Relatief veel herstelmeldingen vinden 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 bij verlenging van de loondoorbetaling 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. Ten tweede blijkt uit recente gegevens dat na WAO-aanvraag het aantal herstelmeldingen voor einde wachttijd waarschijnlijk onder invloed van de Wet Verbetering Poortwachter aanzienlijk gedaald is, zodat dit opwaarts effect zich slechts in beperkte mate voor zal doen.

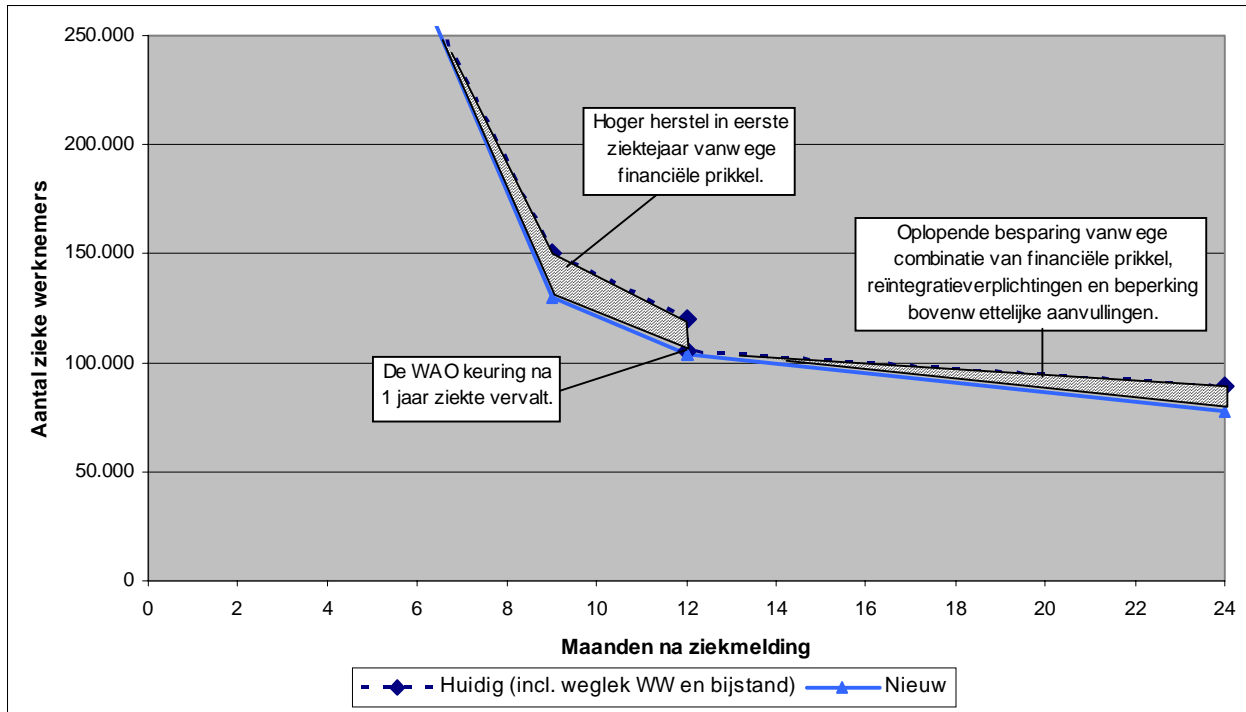
De hierboven beschreven opwaartse en neerwaartse effecten leiden tot een gewijzigd herstelpatroon in de eerste twee ziektejaren. Hieronder volgt een vergelijking van de huidige met de verwachte nieuwe situatie:

- Verwacht wordt dat reeds in het eerste ziektejaar het herstel zal stijgen als gevolg van de effectievere financiële prikkel, zodat in de loop van het eerste ziektejaar het aantal zieken lager zal liggen dan in de huidige

situatie en daarmee een financiële besparing in het eerste ziektejaar wordt gerealiseerd.

- Na het eerste ziektejaar vervalt de WAO-keuring. Vanwege afwijzingen bij de WAO-keuring is in de huidige situatie het aantal personen in het begin van het eerste WAO-jaar lager dan aan het eind van het eerste ziektejaar. Bij de verlengde loondoorbetaling vervalt dit effect. Naar verwachting zal in de nieuwe situatie het aantal zieken aan het begin van het tweede ziektejaar vrijwel gelijk zijn aan de WAO-instroom in de oude situatie, rekening houdend met weglek naar WW en bijstand.
- Vanwege het gecombineerd effect van de effectievere financiële prikkel, de beperking van het bovenwettelijk circuit en omdat herstel-mogelijkheden van zieken gedurende het tweede jaar meer gestimuleerd worden, zullen de besparingen naar verwachting verder oplopen in de loop van het tweede ziektejaar.

In onderstaande grafiek worden de hierboven beschreven ontwikkelingen geïllustreerd.



Op grond van de hierboven beschreven en geïllustreerde vergelijking van de huidige en de verwachte nieuwe situatie wordt verwacht dat de maatregel een besparing oplevert op de kosten van de eerste twee ziektejaren van 300 miljoen euro structureel, waarvan de helft ten gunste van het eerste ziektejaar en de andere helft ten gunste van het tweede ziektejaar. Daarmee dalen de kosten van het tweede ziektejaar met 150 miljoen euro. In de raming is rekening gehouden met de recente gegevens over de WAO-aanvragen en WAO-instroom en nieuwe inzichten in het verwachte herstelpatroon. In onderstaande tabel wordt de structurele besparing met de verwachte opbouw in de eerste jaren weergegeven.

	2004	2005	2006	2007	Structu- reel
		In miljoenen euro's			
Besparing verlengde loondoorbetaling	- 100	- 250	300	- 300	- 300

Het onderhavige wetsvoorstel is een onderdeel van de 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 verder versterkt zal worden.

Effecten van niet-verlengen minimumloongarantie

Vanwege de beperking van de garantie op loondoorbetaling van ten minste het minimumloon zullen naar verwachting in het tweede ziektejaar bij benadering gemiddeld 8 000 personen een wettelijk niveau van loondoorbetaling beneden het minimumloon hebben. Wanneer de garantie op minimumloon in het tweede ziektejaar niet bestaat, zullen werkgevers hen gemiddeld 15% van het minimumloon ofwel circa € 2 400 minder loon doorbetalen dan wanneer de garantie in het tweede jaar wel bestaat, er vanuit gaande dat bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar daadwerkelijk beperkt worden. Daarmee is een totaal bedrag van ongeveer € 20 miljoen gemoeid.

Verwacht wordt dat, als gevolg van het niet-verlengen van de minimumloongarantie naar het tweede ziektejaar, voor maximaal 4 000 personen het niet-vrijgelaten inkomen van hen en de eventuele partner onder het voor hen geldende sociaal minimum blijft. Daarmee ontstaat voor deze groep recht op een toeslag uit de Toeslagenwet of, wanneer een eventuele partner geboren is na 31 december 1971, een aanvulling vanuit de bijstand. Aangenomen wordt dat het effect van de vermogenstoets in de bijstand voor deze groep verwaarloosbaar is. Bij een gemiddelde toeslag van € 2 400 nemen de lasten met € 10 mln. toe. Verondersteld wordt dat daarvan circa € 2,5 miljoen toe te rekenen is aan de bijstand en de overige € 7,5 mln. aan de Toeslagenwet. Dit is additioneel ten opzichte van de huidige situatie.

Voor de groep vangnetters in het tweede ziektejaar ontstaat geen extra recht op Toeslagenwet. Aangezien zij in het huidige eerste WAO-jaar geen bovenwettelijke uitkeringen ontvangen, heeft de groep vangnetters met een WAO-uitkering beneden het voor hen geldend minimum thans in het huidige eerste WAO-jaar reeds recht op een toeslag.

Financiële gevolgen afschaffen subsidieregelingen

Het beëindigen van de subsidieregeling tweede spoor en het beëindigen van de subsidieregeling voor scholing, begeleiding en training van zieke werknemers die bij de eigen werkgever herplaatst worden (het zgn. eerste spoor) betekent een daling van de lasten uit het Reïntegratiefonds. Er wordt vanuit gegaan dat de reïntegratieverplichtingen en de financiële prikkel van de verlengde loondoorbetaling bij ziekte zodanig doorwerken dat een extra stimulans aan de werkgever in de vorm van deze subsidieregelingen niet meer nodig is. Er zijn derhalve geen ongunstige effecten op de WAO-uitkeringslasten te verwachten.

Op basis van onder meer de huidige jaarlijkse instroom in de WAO en het aantal arbeidsongeschikten dat zelfstandig werk hervat, wordt het aantal in te zetten trajecten tweede spoor geraamd op 31 000 per jaar. Uitgaande van een gemaximeerde trajectprijs van € 4 000, levert de maatregel een structurele besparing op van 82 miljoen euro per jaar. Hierbij is al reke-

ning gehouden met de sinds 01-07-2003 gebruikte no cure less pay systematiek, waarbij 50% van de trajectkosten op basis van inspanningsfinanciering wordt betaald en de overige 50% op basis van resultaat, namelijk alleen als de persoon geplaatst is (in de raming is uitgegaan van een plaatsingskans van 40%). Tevens is rekening gehouden met de maximering van trajectprijzen, zoals geregeld in het ontwerpbesluit SUWI, dat in werking is getreden in september 2003. Zonder rekening te houden met de no cure less pay systematiek en maximering van trajectprijzen zou een grotere besparing resulteren van ca. € 120 mln. omdat de traject-uitgaven dan veel hoger zouden zijn.

De maatregel gaat gelden voor werknemers die op of na 1 januari 2004 ziek worden. Voor werknemers die voor deze datum ziek zijn geworden kunnen trajecten nog starten of afgerond worden onder de huidige condities. Onder de veronderstelling dat een werknemer gemiddeld na 9 maanden ziekte aan een traject gaat beginnen, leidt dit voor 2004 tot een besparing van circa 47 miljoen euro, uitgaande van gedeeltelijke resultaatfinanciering. De besparing bereikt het structurele niveau van circa 80 miljoen euro vanaf 2005.

Het beëindigen van de subsidieregeling voor scholing, begeleiding en training van zieke werknemers die bij de eigen werkgever herplaatst worden (het zgn. eerste spoor), levert naar verwachting een besparing in het Reïntegratiefonds op van circa 2 miljoen euro. Deze lasten vallen tot nog toe onder de meerkosten boven de premiekortingsregeling, waarvan de structurele lasten circa 8 miljoen euro bedragen. Circa de helft van dit budget is bestemd voor personen die terug kunnen keren bij de eigen werkgever. Hiervan wordt circa de helft gebruikt voor werkplek-aanpassingen en het overige voor scholing, begeleiding en training van personen die terug kunnen keren bij de eigen werkgever. Hieruit volgt de besparing van bij benadering 2 miljoen euro.

Financiële gevolgen uitvoeringskosten

Als gevolg van de verlengde loondoorbetaling treedt er vanaf 2005 een effect op op de uitvoering van de ZW en de WAO. Verwacht wordt een structurele besparing van 25 miljoen euro op de uitvoeringskosten als gevolg van uitsluitend het verlengen van de wachttijd. Dit is een saldo van lagere WAO uitvoeringskosten (€ 65 mln) vanwege minder keuringen en een kleiner WAO bestand en hogere ZW uitvoeringskosten (€ 40 mln), omdat langdurig zieken zonder werkgever (uitzendkrachten, zieke werklozen) één jaar langer in de ZW zullen blijven. Deze besparing maakt onderdeel uit van de besparingen ten gevolge van het nieuwe WAO-stelsel vanaf 2006.

In het vorig jaar ingetrokken wetsvoorstel tot verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte was door SZW een per saldo hogere besparing op de uitvoeringskosten opgenomen. Mede naar aanleiding van de door het UWV uitgebrachte uitvoeringstoets is duidelijk geworden dat deze besparing op de uitvoeringskosten zich op basis van dit wetsvoorstel niet geheel zal voordoen. De reden hiervan is dat er in het tweede ziektejaar substantiële werkzaamheden voor het UWV bijkomen. Het betreft hier met name het vervullen van de arbo-rol en de continuering van de ZW-activiteiten voor de vangnetpopulatie die van het eerste naar het tweede ziektejaar overloopt. Ergo, de aandacht wordt deels verschoven van de oorspronkelijke eerstejaars WAO-populatie naar een arbeidsintensieve tweedejaars ZW-populatie.

In 2005 en 2006 treedt een aanzienlijke incidentele besparing op door respectievelijk het wegvallen van de einde wachttijdbeoordelingen en de eerste herbeoordelingen. Deze besparing valt echter niet te incasseren omdat de staande organisatie niet voor deze periode kan worden afge-

broken. Wel kan deze capaciteit worden ingezet voor andere taken zoals extra herbeoordelingen.

Daarnaast is voor de uitvoeringskosten als gevolg van het verwerken van de wijziging in de reïntegratie tweede spoor een structurele besparing van circa 15 miljoen euro voorzien.

De effecten voor de uitvoering van het afschaffen van de minimumloongarantie en de eventuele aanvulling middels de Toeslagenwet zijn in bovengenoemde bedragen meegenomen.

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 bestuursrechterlijke 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 zijn er effecten die tot een lastenverzwaring leiden, aan de andere kant zijn er effecten die leiden tot een lastenverlichting. Per saldo treedt een lastenverlichting op voor werkgevers. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het kabinetsvoornemen – zoals weergegeven in het hoofdlijnenakkoord – om de administratieve lastendruk te verminderen.

Het belangrijkste effect van de verlengde loondoorbetalingsperiode op de administratieve lasten is de afname van het aantal reïntegratieverslagen. Het opstellen van een reïntegratieverslag na een jaar van ziekte in de huidige situatie wordt verschoven naar een reïntegratieverslag na twee jaar van ziekte in de nieuwe situatie. Als gevolg hiervan is het aantal op te stellen reïntegratieverslagen lager dan in de huidige situatie, omdat het aantal personen waarvoor een verslag moet worden opgesteld, kleiner is. Wel stijgt de prijs van een opgesteld reïntegratieverslag vanwege de langere periode waarover gerapporteerd dient te worden. De combinatie van het verminderd aantal reïntegratieverslagen en de prijsstijging resulteert per saldo in een daling van de administratieve lasten met betrekking tot het opstellen van reïntegratieverslagen.

Op een drietal andere punten zullen de administratieve lasten in slechts beperktere mate toenemen. Dit is het geval voor de 13e-weeksmelding 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. Tevens is het aantal hersteldmeldingen in de nieuwe situatie groter vanwege zieken die in het tweede ziektejaar herstellen. Daarnaast leidt het extra beroep op de Toeslagenwet als gevolg van het niet-verlengen van de minimumloongarantie in een beperkt aantal gevallen tot extra uitvraag van loongegevens bij de werkgever en uitbeta-

ling van de toeslag via de werkgever. Deze drie punten leiden tot een geringe extra administratieve last voor werkgevers. Per saldo leidt de verlengde loondoorbetaling tot een daling van de administratieve last van circa 4 miljoen euro.

De maatregel om de subsidie voor scholing, training en begeleiding en de subsidieregeling tweede spoor af te schaffen leidt tot een administratieve lastenverlichting van circa 11 miljoen euro. Hierbij wordt voor het tweede spoor uitgegaan van circa 31 000 gevallen. Met name het vervallen van het opstellen van een trajectplan en een begroting opnemen in het trajectplan leidt daar tot een vermindering van de administratieve last.

Per saldo leidt de combinatie van de verlengde loondoorbetaling en het afschaffen van de subsidie voor scholing, training en begeleiding en de subsidieregeling tweede spoor tot een daling van de administratieve lasten met ongeveer 15 miljoen euro voor werkgevers.

De Wet verbetering poortwachter en de daarbij behorende 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 het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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 het oorspronkelijk ingediende 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 oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel vastgesteld.¹

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

opmerkingen zijn zowel de wettekst als de memorie van toelichting van het oorspronkelijke wetsvoorstel op enkele punten aangepast. Actal heeft de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van het conceptwetsvoorstel getoetst en heeft destijds geadviseerd om het oorspronkelijke wetsvoorstel in te dienen.

Op 2 juni 2003 is aan UWV, IWI en Actal om aanvullend commentaar verzocht over het voorliggende wetsvoorstel. Actal constateert dat dit wetsvoorstel een grotere bijdrage levert aan vermindering van de administratieve lastendruk en ziet, evenals IWI, geen aanleiding aanvullende opmerkingen te maken. Het aanvullend commentaar van het UWV valt uiteen in een beleidsmatig gedeelte en een uitvoeringstechnisch gedeelte. Het UWV adviseert in het beleidsmatig deel het wetsvoorstel niet in te voeren. Het UWV vreest contraproductieve effecten op de reïntegratie-inspanningen van werkgever en werknemer, negatieve gevolgen voor de WAO-instroom en hogere uitvoeringskosten. Het UWV geeft in elk geval in overweging om een tussentijdse verplichte beoordeling van de reïntegratie-inspanningen in te voeren. De regering ziet echter allerminst aanleiding om van het wetsvoorstel af te zien en evenmin reden om een verplichte tussentijdse beoordeling in te voeren, zoals in deze memorie eerder reeds is gemotiveerd. In een brief aan het UWV wordt de reactie van de regering op dit beleidsmatige deel van het commentaar van het UWV nader uiteengezet.

De regering heeft naar aanleiding van het uitvoeringstechnische gedeelte een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel verwerkt. De wijzigingen betreffen onder meer het overgangsrecht met betrekking tot de afschaffing van de subsidie tweede spoor en de doorwerking van het bij wijze van een sanctie verlengen van de wachttijd naar het systeem van premie-differentiatie en eigenrisicodragen. Hiervoor wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. Aan een aantal andere suggesties zal aandacht worden besteed bij de aanpassing van nadere regelgeving dan wel in andere trajecten. Zo zal aan de opmerkingen van het UWV met betrekking tot de afstemming van de verschillende wachttijden en herziening aandacht worden besteed in het kader van de nadere uitwerking van de dereguleringsagenda van het ministerie van SZW en UWV.

Aan het UWV is voorts separaat commentaar gevraagd over het voorstel om de wettelijke minimumloongarantie niet te verlengen naar het tweede ziektejaar in verband met de gevolgen voor de Toeslagenwet. Het UWV heeft in zijn commentaar bepleit de minimuminkomensbescherming vorm te geven in het kader van de bijstand en gewezen op een aantal uitvoeringstechnische bezwaren bij een regeling in het kader van de Toeslagenwet. Daarbij gaf het UWV ook aan de wijzigingen in de Toeslagenwet te kunnen uitvoeren, mits de daarvoor benodigde aanpassingen in de organisatie en de systematiek tijdig gereed kunnen zijn. De regering acht het, alles afwegende, aangewezen om de minimuminkomensbescherming te regelen via de Toeslagenwet. Aangezien de voorgestelde wijzigingen eerst met ingang van 1 januari 2005 aan de orde zijn, gaat de regering ervan uit dat de benodigde aanpassingen inderdaad tijdig gereed zullen kunnen zijn.

De ontvangen aanvullende commentaren van UWV, Actal en IWI worden als bijlage bij het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden.

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. Dit acht het kabinet van belang om zo tijdig zicht te krijgen op de structurele volume- en kosteneffecten 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. De regering acht een aparte evaluatie van het voorliggend wetsvoorstel, bijv. na twee jaar, niet effectief. Een tussentijdse evaluatie zou immers voor een belangrijk deel betrekking hebben op de reïntegratie-inspanningen die in het tweede ziektejaar worden verricht. Dit is ook een van de onderwerpen van de evaluatie van de Wet verbetering poortwachter, waarmee op dit moment een aanvang wordt gemaakt. Zodra er informatie van belang beschikbaar is, zal het kabinet de Staten-Generaal daarover uiteraard tussentijds informeren. Daarbij is nog van belang dat de Stuurgroep verbetering poortwachter de implementatie van de Wet verbetering poortwachter volgt en zonodig rapporteert over eventueel noodzakelijke bijsturing. 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

Onderdelen A en B

Deze onderdelen hangen samen met het niet verlengen van de minimumloongarantie bij de loondoorbetaling bij ziekte naar het tweede ziektejaar. Zoals al aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting kan in dat tweede ziektejaar dan een recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet ontstaan. Om te bewerkstelligen dat in de situatie, waarin wel een toeslag wordt betaald doch geen ziekengeld, de toeslaggerechtigde uit hoofde van de toeslag werknemer is in de zin van de WAO en duidelijk is wie in dat verband zijn werkgever is – zowel in de situatie van een rechtstreekse betaling aan de toeslaggerechtigde als in de situatie van een betaling via de werkgever – worden met deze onderdelen de artikelen 7a en 10 van de WAO aangepast.

Onderdeel C

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 D en E

Met deze onderdelen worden de daarin 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 F en G

Gelet op de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van 52 weken naar 104 weken, ligt het in de rede de periode waarover eigenrisicodragers 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 Arbeidsongeschiktheidskas, die wordt gefinancierd uit de gedifferentieerde premie.

Voorts wordt naar aanleiding van het aanvullende commentaar van het UWV in de artikelen 75a en 76f van de WAO een regeling getroffen voor de situatie waarin bij wijze van sanctie de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte respectievelijk de verplichting tot doorbetaling van bezoldiging bij ziekte dan wel ziekingeld (voor de eigenrisicodrager voor de ZW) wordt verlengd. Gelet op het feit dat een dergelijke sanctie niet leidt tot een latere ingangsdatum van het recht op WAO-uitkering zou zonder de ondehavige aanpassing een dergelijke sanctie een verlagend effect hebben op de door de eigenrisicodrager te betalen WAO-uitkering – waardoor de sanctie de facto geen effect heeft – respectievelijk de voor de werkgever te berekenen gedifferentieerde premie. Over de verlengde periode bestaat immers wel recht op WAO-uitkering doch wordt deze niet uitbetaald (artikel 43d van de WAO). Met de subonderdelen 3 van onderdeel F en 2 van onderdeel G wordt deze ongewenste situatie opgeheven door de periode van vier jaar waarover de eigenrisicodrager de WAO-uitkering dient te betalen respectievelijk de uitkering ten laste van de Arbeidsongeschiktheidskas komt, te verlengen met de periode waarover de uitkering – dan wel de verhoging daarvan – op grond van artikel 43d van de WAO niet tot uitbetaling komt omdat recht bestaat op ziekingeld op grond van artikel 29, negende lid, van de Ziektewet, op loon op grond van artikel 629, elfde lid, onderdelen a en c, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek dan wel op bezoldiging op grond van artikel XV, veertiende lid, van de Wet terugdringing ziekteverzuim.

Onderdeel H

Zie de toelichting op artikel XIV.

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 terwijl de minimumloongarantie bij de loondoorbetaling bij ziekte niet wordt verlengd naar het tweede ziektejaar. 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 huidige 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 tot 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 D wordt aangebracht in artikel 7:670 BW.

Artikel III. Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek

Zie de toelichting op artikel XIV.

Artikel IV. Ziektewet

Onderdelen A en B

Deze onderdelen hangen samen met het niet verlengen van de minimumloongarantie bij de loondoorbetaling bij ziekte naar het tweede ziektejaar. Zoals al aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting kan in dat tweede ziektejaar dan een recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet ontstaan. Om te bewerkstelligen dat in de situatie, waarin wel een toeslag wordt betaald doch geen ziekengeld, de toeslaggerechtigde uit hoofde van de toeslag werknemer is in de zin van de ZW en duidelijk is wie in dat verband zijn werkgever is – zowel in de situatie van een rechtstreekse betaling aan de toeslaggerechtigde als in de situatie van een betaling via de werkgever – worden met deze onderdelen de artikelen 8 en 11 van de ZW aangepast.

Onderdeel C

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

Onderdeel D

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 E

Het UWV heeft in zijn aanvullend commentaar geconstateerd dat door de verlenging van de termijn waarover ziekengeld wordt betaald van 52 weken naar 104 weken er een aanmerkelijke kans zal optreden op samenloop van ziekengeld met uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAJONG) in het tweede ziektejaar. Daarbij kan met name gedacht worden aan de studerende die naast zijn studie een baantje heeft en daaruit arbeidsongeschikt wordt. Waar op grond van artikel 7:629 lid 5 BW de WAJONG-uitkering in mindering kan worden gebracht op het door de werkgever door te betalen loon, wordt met het onderhavige onderdeel geregeld dat het ziekengeld in dat geval wordt uitbetaald voorzover het de WAJONG-uitkering overtreft. Voor wat betreft de samenloop van ziekengeld met een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) dient nog te worden opgemerkt dat reeds geregeld is dat in situaties waarin een WAZ-verzekerde op het moment van het intreden van arbeidsongeschiktheid in de zin van die wet recht heeft op ziekengeld, de grondslag voor de WAZ-uitkering wordt verminderd met dat ziekengeld (artikel 8, dertiende lid, van de WAZ).

Onderdeel F, 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 F, onder 2, 4 en 5, en G

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. Dit geldt zowel in de situatie dat een dienstbetrekking voor bepaalde tijd is geëindigd als gevolg van het verlopen van het tijdvak waarvoor zij was overeengekomen als in de situatie dat een dienstbetrekking voor bepaalde of onbepaalde tijd is geëindigd door opzegging, ontbinding of beëindiging met wederzijds goedvinden.

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 UW – 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 ziekte dag 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 F, 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 van vier dagen 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). De samentelregeling van artikel 29, vijfde lid, van de ZW geeft in dat verband geen uitvoeringstechnische problemen.

Onderdeel H

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 geëi-

gende 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, naar aanleiding van het aanvullende UWV commentaar aangepaste, onderdeel worden daarom wijzigingen aangebracht in artikel 45 van de ZW die overeenkomen met de aanpassingen die reeds met de Wet verbetering poortwachter zijn aangebracht in artikel 28 van de WAO. Het UWV is verplicht om een maatregel op te leggen indien de verzekerde 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 I

Zie de toelichting op artikel XIV.

Artikel V. 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.

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 veertiende lid van artikel XV van de Wet terugdringing ziekteverzuim 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 dat veertiende lid de term «en» in te voegen.

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 VI. Wet arbeid mijnbouw Noordzee

Artikel VII. 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 VIII. 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 (Wet REA) alsmede het daarmee samenhangende overgangsrecht in een nieuw artikel 87c (zie ook de toelichting op artikel XIV).

Afschaffing Reïntegratiesubsidies en overgangsrecht

Voorts hebben de wijzigingen van de Wet REA betrekking op het laten vervallen van de subsidie aan werkgevers voor reïntegratie-activiteiten, gericht op de inschakeling in de arbeid bij een ander bedrijf (het tweede spoor), die geregeld was in artikel 15. De verwijzingen naar dat artikel komen daarmee ook te vervallen.

In artikel 87d, eerste en tweede lid, wordt het overgangsrecht met betrekking tot de afschaffing van de subsidie op grond van artikel 15 van de Wet REA geregeld.

Omdat deze subsidie op grond van artikel 15 Wet REA voor reïntegratie door de werkgever van een arbeidsgehandicapte werknemer bij een andere werkgever, op grond van de artikelen 4.3 en 4.4. van het Besluit SUWI, uit twee onderdelen bestaat, te weten de basis- en de plaatsings-subsidie, is ook in het overgangsrecht hierbij aansluiting gezocht.

Eerste lid

Op grond van het eerste lid van artikel 87d van de Wet REA kan de basis-subsidie, bedoeld in artikel 4.3 van het Besluit SUWI, ten aanzien van de werknemer, wiens eerste dag van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte is gelegen voor 1 januari 2004, ook na 1 januari 2004 worden verstrekt, mits de werkgever een aanvraag daartoe heeft ingediend voor 1 april 2004.

De ratio voor de termijn voor de aanvraag van de basissubsidie is dat de werkgever op deze manier voldoende tijd heeft om te bekijken of er voor de zieke werknemer nog mogelijkheden zijn om terug te keren in een passende functie in het eigen bedrijf, de arbodienst een verklaring te laten geven dat er geen passende arbeid in het eigen bedrijf voor handen is, een trajectplan op te stellen en een aanvraag voor basissubsidie te doen.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid van artikel 87d van de Wet REA kan de plaatsingssubsidie, bedoeld in artikel 4.4 van het Besluit SUWI, ten aanzien van de werknemer, wiens eerste dag van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte is gelegen voor 1 januari 2004, ook na 1 januari 2004 worden verstrekt, mits de werkgever een aanvraag daartoe heeft ingediend voor 1 juli 2005. Deze aanvullende subsidie kan alleen worden verstrekt als daarvoor reeds een basissubsidie is verstrekt.

De ratio voor de beperking van de aanvraag van de plaatsingssubsidie is dat voor de betreffende zieke werknemers, die vóór 1 januari 2004 ziek zijn geworden, op grond van het overgangsrecht de wachttijd voor de WAO in het algemeen vóór 1 januari 2005 verstrijkt. Als de werknemer binnen drie maanden daarna een dienstbetrekking met een andere werkgever aangaat, heeft de «oude» werkgever ruime tijd (evenals bij de basis-subsidie) om een plaatsingssubsidie aan te vragen.

Het is mogelijk dat de dienstbetrekking niet op of rondom 1 januari 2005 wordt opgezegd, omdat de werkgever uitstel van de WAO-keuring heeft aangevraagd. Dit zal hij, vanuit kosten oogpunt, slechts doen wanneer hij de kans groot acht dat de werknemer binnen korte termijn een dienstbetrekking met een andere werkgever zal aangaan. Hij heeft ook dan nog voldoende tijd om een plaatsingssubsidie aan te vragen en kan deze aanvraag dan zelfs voorbereiden.

Derde lid

De wijzigingen van de Wet REA behelzen tevens het laten vervallen van de verstrekking van subsidie aan werkgevers voor de kosten van scholing, training en begeleiding van de arbeidsgehandicapte werknemer, zoals bedoeld in artikel 16. Ook deze subsidie kan, op grond van het nieuwe artikel 87d, derde lid, nog wel worden verstrekt ten behoeve van werknemers die voor 1 januari 2004 ziek zijn geworden, mits de werkgever een aanvraag daartoe heeft ingediend voor 1 april 2004. Voor deze termijn is gekozen om de werkgever nog voldoende tijd te geven om te beslissen of een dergelijke subsidie noodzakelijk is voor de reïntegratie van zijn zieke werknemer in het eigen bedrijf.

Op grond van het vierde lid van het nieuwe artikel 87d van de Wet REA kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere en afwijkende regels worden gesteld omtrent de voorwaarden waaronder en het tijdvak waarvoor de subsidie op grond van het eerste, tweede en derde lid wordt verstrekt.

Artikel IX. Werkloosheidswet

Onderdeel A

Dit onderdeel hangt samen met het niet verlengen van de minimumloongarantie bij de loondoorbetaling bij ziekte naar het tweede ziektejaar. Zoals al aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting kan in dat tweede ziektejaar dan een recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet ontstaan. Om te bewerkstelligen dat in de situatie, waarin wel een toeslag wordt betaald doch geen ziekengeld, duidelijk is wie in dat verband de werkgever van de toeslaggerechtigde is – zowel in de situatie van een rechtstreekse betaling aan de toeslaggerechtigde als in de situatie van een betaling via de werkgever – worden met deze onderdeel artikel 11 van de WW aangepast. Daarbij wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt dat artikel bondiger te formuleren.

Met deze onderdelen wordt geregeld dat ziekengeld, alsmede de werkgeversdelen premies werknemersverzekeringen daarover, dat op grond van het in artikel IV, onderdeel G, 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 X. 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. Waar met die wijziging de introductie van een second opinion door het UWV inzake de reïntegratie-inspanningen van de werknemer in de zin van het BW noodzakelijk is, ligt het evenwel niet in de rede om de overheidswerkgever en overheidswerknemer uit te sluiten van die second opinion. Ook aan hen wordt derhalve de mogelijkheid geboden om een dergelijke second opinion bij het UWV aan te vragen.

Artikel XI. Coördinatiewet Sociale Verzekering

Dit artikel hangt samen met het niet verlengen van de minimumloongarantie bij de loondoorbetaling bij ziekte naar het tweede ziektejaar. Zoals al aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting kan in dat tweede ziektejaar dan een recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet ontstaan. Om te bewerkstelligen dat in de situatie, waarin wel een toeslag wordt betaald doch geen ziekengeld, de toeslag wordt aangemerkt als loon waarover premie wordt geheven wordt aan artikel 3a, tweede lid, van de Coördinatiewet sociale verzekering een zin toegevoegd. Met die zin wordt bovendien bereikt dat bepalingen waarin wordt verwezen naar artikel 3a, tweede lid, van de Coördinatiewet sociale verzekering – zoals artikel 9, achtste lid, van die wet – ook van toepassing zijn in de hier bedoelde situatie.

Artikel XII. Toeslagenwet

De wijzigingen in de Toeslagenwet hangen samen met het niet verlengen van de minimumloongarantie bij de loondoorbetaling bij ziekte naar het tweede ziektejaar. Zoals al aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting kan in dat tweede ziektejaar dan een recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet ontstaan. In het aanvullend commentaar heeft het UWV een aantal voorstellen tot aanpassing van de Toeslagenwet gedaan, die in dit artikel zijn overgenomen.

In onderdeel A wordt in de definitie van het begrip toeslag aangeduid, dat deze ook naast de loondoorbetaling kan worden verstrekt. De bepalingen over het recht op toeslag in artikel 2 zijn van toepassing. Er bestaat immers recht op een loondervingsuitkering, te weten ziekengeld op grond van de ZW (zij het dat dat ziekengeld niet tot uitbetaling komt op grond van artikel 29, eerste lid, van de ZW).

In artikel 5, eerste lid, van de Toeslagenwet is geregeld dat, in geval een loondervingsuitkering wegens verwijtbaar handelen van de werknemer gedeeltelijk wordt geweigerd voor de toeslag wordt gedaan alsof die weigering niet heeft plaats gevonden. Met het onderhavige onderdeel B wordt een overeenkomstige regeling getroffen voor de situatie dat

(gedeeltelijk) geen recht bestaat op loon, bezoldiging of hetgeen daarmee overeenkomt dan wel de betaling daarvan wordt opgeschort op grond van artikel 629, derde en zesde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, dan wel artikel XV, achtste tot en met elfde lid, van de Wet terugdringing ziekteverzuim.

Voorts wordt het tweede lid van artikel 5 van de Toeslagenwet uitgebreid met de situatie dat het loon, de bezoldiging of hetgeen daarmee overeenkomt geheel niet tot uitbetaling komt op grond van enig handelen of nalaten dat de betrokkene kan worden verweten.

Met de wijziging van artikel 15, vierde lid, in onderdeel C wordt bepaald, dat de toeslag op het loon zoveel mogelijk aan de werkgever wordt betaald. In verband met de betaling van de toeslag aan de werkgever zijn de artikelen 10 en 11 van de WW, ZW resp. de WAO aangepast in dit wetsvoorstel.

Artikel XIII. Evaluatiebepaling

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

Artikel XIV. Overgangsrecht

In dit artikel en de artikelen I, onderdeel H, III, IV, onderdeel I, en VIII, onderdeel I, wordt geregeld dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van 52 naar 104 weken alsmede van het tijdvak waarover ziekgeld 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 2004. 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 32, 38 en 45 van de ZW en 629, eerste en elfde lid, 629a en 670 van Boek 7 BW alsmede de nieuwe artikelen 39a van de ZW en 658b van Boek 7 BW gelden slechts met betrekking tot die personen. Indien een persoon ziek wordt op of na 1 januari 2004 doch binnen 4 weken na het einde van een vorige ziekteperiode wordt de ziekte geacht te zijn aangevangen voor 1 januari 2004. 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 XV. Inwerkingtreding

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting van 52 naar 104 weken alsmede van het tijdvak waarover ziekgeld 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 2004 (zie de toelichting op artikel XIV). In verband daarmee wordt het uiterst wenselijk geacht het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, per 1 januari 2004 in werking te laten treden. De verlenging wordt aldus niet van toepassing op werknemers die reeds ziek zijn bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

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. Gelet op de tijdsperiode gelegen tussen het tijdstip van indiening van dit wetsvoorstel en de gewenste datum van inwerkingtreding wordt in de inwerkingtredeingsbepaling de mogelijkheid ingebouwd toepassing te geven aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet en derhalve een uitzondering te maken op artikel 12 van die wet.

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

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