

Vergaderjaar 2000–2001

27 873

Wijziging van de Ziektewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van eigenrisicodragen door de werkgever (Wet eigenrisicodragen Ziektewet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Tot 1 maart 1996 bestond voor werkgevers de mogelijkheid om voor hun werknemers de in de Ziektewet (ZW) verzekerde risico's voor eigen rekening te nemen. Op grond van het Besluit eigenrisicodragen¹ diende de (toenmalige) bedrijfsvereniging aan iedere werkgever die een afdoende bankgarantie overlegde, toestemming te verlenen het eigen ZW-risico te dragen. De werkgever nam daarmee namens de bedrijfsvereniging alle uitkeringen krachtens de ZW voor zijn rekening.

Met de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) per 1 maart 1996² kwam deze mogelijkheid te vervallen. Met deze wet werd de loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers bij ziekte uitgebreid van 6 tot 52 weken. Het recht op uitkering krachtens de ZW werd met WULBZ beperkt tot personen voor wie bij ziekte geen loondoorbetalingsplicht op de voet van het Burgerlijk Wetboek (meer) bestaat. Dit is het geval bij werknemers die werkzaam zijn in een arbeidsverhouding die krachtens artikel 4 of 5 ZW is gelijkgesteld met een dienstbetrekking, personen die hun aanspraak ontlenen aan de nawerking van de verzekering, en bij werknemers van wie de arbeidsovereenkomst is geëindigd, zoals tijdelijke contractanten. De ZW kent daarnaast een aantal bijzondere aanspraken toe aan vrouwelijke verzekerden bij zwangerschap en bevalling³, aan heringetreden arbeidsgehandicapten en aan orgaan-donoren.

Na de omvorming van de ZW tot een vangnetvoorziening achtte de regering het eigenrisicodragen geen voor de hand liggende keuze. De aard van de arbeidsverhoudingen tussen de werkgever en de op de vangnetvoorziening aangewezen werknemers, de relatief hoge lasten van met name het ziekgeld in verband met bevalling en de complexiteit van de uitvoering van de vangnetvoorziening speelden daarbij een rol. De noodzaak om de vangnetvoorziening voldoende draagvlak te geven was eveneens van betekenis.

Met WULBZ werd ook de ZW-premie afgeschaft. De vangnetvoorziening ZW wordt thans deels gefinancierd uit de sectorale wachtgeldfondsen en deels uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf).

¹ Besluit van 23 november 1994 (Stb. 820).

² Stb. 1996, 134.

³ De uitkering in verband met bevalling gedurende ten minste 16 weken is thans nog geregeld in de ZW. Deze uitkering wordt echter overgebracht naar de Wet arbeid en zorg (Kamerstukken II 1999/00, 27 207), waardoor er geen sprake meer is van een uitkering op grond van de ZW. Die Wet zal naar verwachting eerder in werking treden dan het onderhavige wetsvoorstel.

Al tijdens de behandeling van WULBZ in het parlement werden vanuit het bedrijfsleven signalen ontvangen dat er ook na de omvorming van de ZW tot een vangnetvoorziening belangstelling zou blijven bestaan voor de mogelijkheid van eigenrisicodragen. Naar aanleiding daarvan heeft staatssecretaris Linschoten op 22 mei 1996 de Tweede Kamer bericht de mogelijkheid daartoe te willen bezien.¹ Hij gaf aan, alvorens tot een definitieve standpuntbepaling te komen, de resultaten van een onderzoek naar de financiële effecten van eigenrisicodragen op het draagvlak van de vangnetvoorziening te willen afwachten. Nagegaan is in welke sectoren zich als gevolg van het eigenrisicodragen in de ZW draagvlakeffecten van enige betekenis zouden kunnen voordoen. Voor deze sectoren is aan de hand van een aantal scenario's berekend welke effecten het eigenrisicodragen veroorzaakt. In paragraaf 5 worden de uitkomsten van deze berekeningen weergegeven. De regering ziet in de berekende draagvlakeffecten geen aanleiding om af te zien van de in dit wetsvoorstel voorgestelde herintroductie van het eigenrisicodragen in de ZW.

2. Doel van het eigenrisicodragen

De herintroductie van de mogelijkheid voor werkgevers om het ZW-risico voor eigen rekening te nemen past binnen het beleid van de regering om het socialezekerheidsstelsel activerender te maken. Met WULBZ is het financiële belang van werkgevers bij het beperken van het ziekerisico van werknemers in vaste dienst versterkt. Werkgevers worden aldus gestimuleerd een goed preventie- en verzuimbeleid toe te passen. Het belang van werkgevers bij een adequate reïntegratie van hun werknemers – in zowel vaste als in tijdelijke dienst – is nog versterkt door de Wet premie-differentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen (PEMBA). Immers, de werkgever draagt eventueel vijf jaar lang de financiële lasten van arbeidsongeschiktheid, indien de reïntegratie in het eerste ziektejaar door hem dan wel door de uvi niet voortvarend ter hand is genomen en de werknemer instroomt in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO).

De mogelijkheid om het risico van de vangnetvoorziening voor eigen rekening te nemen vergroot derhalve het belang van werkgevers bij een goede preventie en verzuimbegeleiding. Zij kunnen zelf de vruchten plukken van een adequaat arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid. Daarnaast heeft de werkgever er door de Pemba-prikkel financieel belang bij werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst en personen met een andere arbeidsverhouding dan een arbeidsovereenkomst eveneens te reïntegreren.

Door werkgevers de mogelijkheid te bieden om het eigen ZW-risico zelf te dragen worden zij gestimuleerd een effectief en doelmatig reïntegratiebeleid te voeren. Met een dergelijk beleid kunnen werkgevers voorkomen dat hun (voormalige) werknemers in de WAO terechtkomen en dat hun WAO-premie als gevolg hiervan wordt verhoogd dan wel dat zij de financiële lasten ten gevolge van deze WAO-instroom dragen. Langs deze weg levert het eigenrisicodragen een bijdrage aan de verdergaande activering van het socialezekerheidsstelsel.

Overigens heeft ook de Sociaal-Economische Raad (SER) in zijn advies van juni 1997² gewezen op de stimulans die van het eigenrisicodragen voor de vangnetvoorziening uitgaat op de verzuimpreventie en de verzuimbegeleiding gericht op flexwerkers. Daarnaast heeft de Raad als voordeel genoemd het mitigerende effect dat van het eigenrisicodragen kan uitgaan op de onbedoelde impulsen van WULBZ en Pemba op de vraag naar flexwerk. Als mogelijke nadelen heeft de SER genoemd het effect van het eigenrisicodragen op het draagvlak van de vangnetvoorziening en een drempelverhogend effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Op deze nadelen wordt in het navolgende nog ingegaan.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 23.

² Advies naar aanleiding van de nota Werken aan zekerheid (Kamerstukken 1996/97, 25 019, nrs. 1 en 2).

3. Vormgeving van het eigenrisicodragen

In de tekst van het wetsvoorstel alsmede in het navolgende is ervan uitgegaan dat de wetsvoorstellen «Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen»¹(SUWI), «Wet verbetering poortwachter»² en «Wet arbeid en zorg»³ reeds van kracht zijn op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Genoemde wetsvoorstellen zullen naar verwachting namelijk eerder in werking treden dan dit wetsvoorstel.

De werkgever die ervoor kiest zelf het ZW-risico te dragen, betaalt in voorkomende gevallen ziekengeld aan de in artikel 29, tweede lid, onderdelen a, b en c, ZW bedoelde personen.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de ZW en geeft een besluit af waartegen bezwaar door de belanghebbende(n) kan worden gemaakt. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten omtrent het uitkeren van ziekengeld berust derhalve bij het UWV.

De eigenrisicodrager neemt de betaling van het ziekengeld over van het UWV. Dit impliceert dat de rechten en de plichten van de betrokkene gebaseerd blijven op de bepalingen van de ZW. De polisvoorwaarden zijn derhalve volledig gewaarborgd.

De werkzaamheden van de eigenrisicodrager betreffen de werkzaamheden ter voorbereiding van primaire besluiten. Dit impliceert dat de eigenrisicodrager de gegevens vergaart die relevant zijn voor het – door het UWV te nemen – besluit. Zijn werkzaamheden liggen in het verlengde van de werkzaamheden die de werkgever – daartoe ondersteund door zijn arbodienst – verricht ten aanzien van de werknemers voor wie tijdens ziekte een loondoorbetalingsverplichting op basis van artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bestaat. Deze werkzaamheden hebben onder meer betrekking op de beoordeling van de vraag of de verzekerde al dan niet ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte (artikel 19 eerste lid ZW); voor de vraag of er recht op ziekengeld bestaat is immers van doorslaggevend belang of er sprake is van arbeidsongeschiktheid in de zin van de ZW. Evenals de werkgever, dient ook de eigenrisicodrager zich hierbij te laten ondersteunen door een arbodienst.

Voorts gelden voor de eigenrisicodrager een aantal verplichtingen die op grond van de «Wet verbetering poortwachter» ook voor de «gewone» werkgever gelden. Zo zal de eigenrisicodrager, indien er sprake is van (dreigend) langdurig ziekteverzuim, tezamen met de werknemer een reïntegratiedossier vormen van het verzuim en van de verrichte reïntegratie-inspanningen. Op basis van dit dossier zal aan het einde van het eerste ziektejaar een reïntegratieverslag samengesteld worden, waarin verantwoording wordt afgelegd over het verloop van het eerste ziektejaar en de tijdens dit jaar door werknemer en werkgever verrichte reïntegratie-inspanningen.

De eigenrisicodrager kan rechtstreeks bij een besluit van het UWV betrokken zijn en kan derhalve ook belanghebbende zijn. Hij kan indien hij door een besluit van het UWV rechtstreeks in zijn belang is getroffen bezwaar aantekenen bij het UWV. Hiertoe wordt de in de ZW opgenomen beperking van het belanghebbendebegrip geschrapt. Tegen de beslissing op bezwaar kan de eigenrisicodrager beroep instellen.

Om beleidsmatige en technische redenen is de regering van oordeel dat het eigenrisicodragen beperkt dient te worden tot het deel van de ZW dat via de wachtgeldfondsen wordt gefinancierd. De werkgever kan aldus

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 665.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 678.

³ Kamerstukken II 1999/00, 27 207.

eigenrisicodragers worden voor de ZW-uitkeringen aan personen die op grond van een andere arbeidsverhouding dan een arbeidsovereenkomst verzekerd zijn, aan werknemers van wie de arbeidsovereenkomst tijdens het ZW-jaar is geëindigd en voor de ZW-uitkeringen op grond van de nawerkingsbepalingen. Hij kan niet het eigenrisicodragen voor de uitkeringen op grond van de ZW aan heringetreden arbeidsgehandicapten, de uitkeringen aan vrouwen van wie de arbeidsongeschiktheid haar oorzaak vindt in zwangerschap of bevalling en de uitkeringen aan orgaandonoren.¹ Deze blijven collectief, via het AWF gefinancierd. De belangrijkste reden voor deze beperking van het eigenrisicodragen is het – ook door de SER hiervoor genoemde – negatieve effect dat het eigenrisico kan hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen en arbeidsgehandicapten. Indien werkgevers het risico voor de uitkeringen aan vrouwen van wie de arbeidsongeschiktheid haar oorzaak vindt in zwangerschap of bevalling zelf zouden dragen, kan dat leiden tot risicoselectie, hetgeen de positie van vrouwen en arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt zou schaden. Door de bekrachtiging van ILO-conventie 103 heeft Nederland zich verplicht om een collectieve voorziening te treffen voor de financiering van de kosten verbonden aan (ziekte)verzuim wegens zwangerschap en bevalling. Op grond van deze conventie mogen de kosten van de uitkeringen niet voor rekening van individuele werkgevers worden gebracht.

De op basis van een arbeidsovereenkomst werkzame orgaandonoren hebben met WULBZ een bijzondere positie gekregen, in die zin dat zij bij ziekte aanspraak houden op een uitkering krachtens de ZW. Voorkomen moet worden dat werknemers als gevolg van een orgaandonatie ten opzichte van hun werkgever in een moeilijke positie komen te verkeren. Vanuit deze gedachte wordt voorgesteld de ZW-uitkering aan orgaandonoren niet voor risico van de eigenrisicodragers te laten komen.

De eigenrisicodragers draagt de financiële last van de uitkeringen aan de personen die arbeidsongeschikt zijn geworden op of na de dag waarop het eigenrisicodragen is aangevangen.² De ZW-uitkeringen aan personen die op dat moment reeds arbeidsongeschikt zijn, blijven ten laste van het wachtgeldfonds komen.

Bij het einde van het eigenrisicodragen blijven de uitkeringen aan personen die op de dag van beëindiging reeds arbeidsongeschikt zijn, voor rekening van de eigenrisicodragers.

Het eigenrisicodragen in de ZW zal voornamelijk interessant zijn voor ondernemingen met een verhoudingsgewijs groot aantal flexibele arbeidskrachten, zoals ondernemingen in de uitzendbranche. Deze categorie werkgevers heeft er belang bij om de betreffende arbeidskrachten weer voor arbeid in of ten behoeve van de eigen onderneming beschikbaar te krijgen. Bij eigenrisicodragen ontstaat er voor de werkgever bovendien een direct financieel belang bij reïntegratie. In dit verband dient nog bedacht te worden dat de eigenrisicodragers in de uitzendbranche bij uitstek de gelegenheid heeft om de reïntegratie van zijn arbeidskracht te bevorderen. De eigenrisicodragers kan immers bewerkstelligen dat de werknemer via de eigen uitzendorganisatie passend werk gaat verrichten bij een ander inlenend bedrijf.

Daarnaast zal er vermoedelijk ook bij eigenrisicodragers voor de WAO interesse bestaan voor het eigenrisicodragen in de ZW. Dit biedt hun immers de mogelijkheid om gedurende het WAO-wachtjaar inzicht te houden in, en invloed uit te kunnen oefenen op, de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid bij werknemers met wie geen arbeidsovereenkomst (meer) bestaat. Het eigen WAO-risico geeft deze werkgevers een aanzienlijk financieel belang bij het in een vroeg stadium beperken van de arbeidsongeschiktheid. De mogelijkheden voor reïntegratie worden door

¹ Ter zake van de bijzondere aanspraken van vrouwelijke verzekerden bij verlof in verband met zwangerschap en bevalling kan de werkgever op grond van de Wet arbeid en zorg (zie noot 3) evenmin het risico dragen.

² Bij de premiestelling voor kleine en middelgrote bedrijven richten verzekeraars zich in het algemeen op het gemiddelde ziekteverzuim van deze bedrijven. De mogelijkheid om zich te verzekeren voor de kosten van het ziekengeld tegen een premie die gebaseerd is op het eigen ziekteverzuim zijn hierdoor beperkt.

een goede verzuimbegeleiding verruimd. Het eigen ZW-risico versterkt het belang van WAO-eigenrisicodragers bij een optimale verzuimbegeleiding.

Hoewel door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) is aangegeven dat er op dit moment voornamelijk in de uitzendbranche interesse lijkt te bestaan voor het eigenrisicodragerschap, acht de regering het niet aangewezen om op voorhand de mogelijkheid voor het eigenrisicodragerschap te beperken tot deze branche, en daarmee deze keuze aan andere ondernemingen te onthouden.

Gelet op deze belangen acht de regering het noodzakelijk aan het dragen van het eigen ZW-risico de voorwaarde te koppelen dat de werkgever zorg draagt voor verzuimbegeleiding voor personen aan wie een ZW-uitkering wordt betaald, ook al bestaat met hen geen arbeidsovereenkomst meer. Net als bij de verzuimbegeleiding voor werknemers in vaste dienst dient hij zich te laten bijstaan door een arbodienst en dient hij hiervoor een overeenkomst met een arbodienst te sluiten.

In het wetsvoorstel Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Invoeringswet SUWI)¹ is het leidend criterium met betrekking tot het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie bij de werkgever het al dan niet bestaan van een arbeidsovereenkomst. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat het UWV verantwoordelijk wordt voor de reïntegratie van degenen die wel recht hebben op een ZW-uitkering, maar geen dienstbetrekking hebben. Met de eigenrisicodragers bestaat weliswaar geen dienstbetrekking (meer), maar er is er wel sprake van een band en (financiële) betrokkenheid bij de reïntegratie van de werknemer. Om deze reden is in de Invoeringswet SUWI dan ook geregeld dat de eigenrisicodragers voor de ZW verantwoordelijk is voor de reïntegratie van zijn zieke werknemers².

4. Wijze van aanvragen eigenrisicodragen

De werkgever die het eigenrisico wil dragen, dient hiervoor toestemming van het UWV te verkrijgen. Het UWV is gehouden om toestemming te verlenen indien de werkgever voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor eigenrisicodragen. Het gaat daarbij om de volgende voorwaarden:

a. Garantie eigenrisicodragers

De eigenrisicodragers dient een schriftelijke garantie van een kredietinstelling of een verzekeraar te overleggen waarin deze garandeert de verplichtingen van de eigenrisicodragers op verzoek van het UWV na te zullen komen. Het UWV kan de borg dan aanspreken indien de eigenrisicodragers in gebreke blijft.

b. Adequate verzuimbegeleiding

De eigenrisicodragers in de ZW dient door middel van een overeenkomst met een gecertificeerde arbodienst te voorzien in de verzuimbegeleiding ten behoeve van de personen aan wie hij in zijn hoedanigheid van eigenrisicodragers het ziekgeld moet betalen.

Het UWV zal enige tijd nodig hebben om te verifiëren of de werkgever aan de wettelijke voorwaarden voldoet en om de uitvoering over te dragen. De werkgever dient om die reden zijn aanvraag tenminste 13 weken voor de gewenste aanvangsdatum van het eigenrisicodragen in te dienen.

Het eigenrisicodragen kan jaarlijks op 1 januari en 1 juli aanvangen. Voor een startende werkgever is het mogelijk het eigen risico te dragen vanaf het moment dat hij werkgever in de zin van de ZW wordt.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 665.

² Zie het in Kamerstukken II 2000/01, 27 665, nr. 2, voorgestelde artikel 8 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten.

Het eigenrisicodragen eindigt van rechtswege zodra de garantie aan het UWV eindigt, wanneer de werkgever failliet wordt verklaard, wanneer ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, of wanneer hij ophoudt te bestaan. De eigenrisicodragers zijn verplicht het UWV op de hoogte te stellen dat hij niet meer bijgestaan wordt door een arbodienst. Indien de overeenkomst met de arbodienst eindigt betekent dit niet automatisch het einde van het eigenrisicodragen. Het UWV kan de werkgever een korte periode toestaan om een overeenkomst met een andere arbodienst aan te gaan. Daarnaast kan op verzoek van de werkgever (tegen betaling) de verzuimbegeleiding door het UWV worden verricht. Het UWV kan het eigenrisicodragen eveneens op verzoek van de eigenrisicodragers beëindigen. In dat geval eindigt het eigenrisicodragen op 1 januari of 1 juli.

5. Financiële effecten en de gevolgen voor het bedrijfsleven

Zoals al is aangegeven in de inleiding, is er onderzoek verricht naar de financiële effecten van het eigenrisicodragen op het draagvlak van de vangnetvoorziening. De uitkomsten van dit onderzoek, de financiële effecten voor het vangnet ZW, alsmede de overige gevolgen voor het bedrijfsleven worden nader toegelicht in deze paragraaf.

a. Uitkomsten onderzoek draagvlakeffecten

De premie voor de vangnetvoorziening vormt een onderdeel van de wachtgeldpremie.

De berekeningen van de financiële effecten van het eigenrisicodragen op het draagvlak van de sectorale wachtgeldfondsen wijzen uit dat de vangnetvoorziening alleen bij de sector uitleenbedrijven een substantieel deel van de lasten voor het wachtgeldfonds veroorzaakt. Uitgaande van een drietal scenario's is berekend wat het effect van het eigenrisicodragen op de vangnetpremie zou kunnen zijn. In eerste instantie lijken die effecten mee te vallen. Wanneer alle werkgevers met meer dan 50 werknemers en met een risicopercentage onder het gemiddelde het vangnetrisico zelf gaan dragen, dan stijgt de premie voor de vangnetvoorziening met maximaal 1,1% van de loonsom. Deze verhoging wordt acceptabel geacht. Hierbij speelt een rol dat in het verleden sprake was van een grote verevening van de premielasten tussen bedrijven met veel en bedrijven met weinig vangnetlasten. Door het eigenrisicodragen zal deze verevening afnemen. Hierdoor wordt de prikkel voor bedrijven met hoge ziekteverzuimlasten verhoogd om het verzuim terug te dringen. De bedrijven kunnen dus door een actief ziekteverzuimbeleid invloed uitoefenen op de premiehoogte. Overigens is er ook in het verleden sprake geweest van endogene premieschommelingen. In dat licht bezien is de premiestijging van 1,1% geen grote uitschieter en is deze stijging aanvaardbaar te noemen.

Problemen kunnen zich voordoen indien de – door het uittreden van werkgevers met relatief gunstige ZW-risico's – hogere vangnetpremie voor andere werkgevers aanleiding vormt om het eigen risico te gaan dragen. Er kan dan een vliegwieleffect ontstaan.

Voorkomen moet worden dat het eigenrisicodragen leidt tot een excessieve stijging van de vangnetpremie. Daartoe wordt in de Werkloosheidswet (WW) bepaald dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid jaarlijks een maximum kan vaststellen voor dit deel van de wachtgeldpremie in de sectoren waarin eigenrisicodragen voorkomt. Het maximaleren van de premie kan leiden tot een dekkingstekort bij de financiering van de vangnetlasten. Dit dekkingstekort wordt gefinancierd door een verhoging van het voor de WW-lasten bestemde deel van de wachtgeldpremie. In het Besluit vaststelling premiepercentage wachtgeldfondsen

worden nadere regels gesteld voor de vaststelling van de wachtgeldpremie.

b. Overige gevolgen voor het bedrijfsleven

De mogelijkheid om eigenrisicodrager te worden wordt voor alle werkgevers geïntroduceerd. Op grond van de gekozen vormgeving valt te verwachten dat vooral bedrijven in sectoren waar de vangnetlasten een substantieel deel van de loonkosten vormen, voor het eigenrisicodragerchap zullen opteren.

Het eigenrisicodragerchap impliceert dat de werkgever niet langer een vangnetpremie betaalt gebaseerd op het gemiddelde ziekterisico in zijn sector, maar dat hij zijn eigen ZW-lasten moet financieren. Naar verwachting zullen alleen bedrijven met een ten opzichte van het gemiddelde gunstig risico voor het eigenrisicodragerchap opteren. Het effect hiervan zal van bedrijf tot bedrijf verschillen.

c. Financiële effecten voor het vangnet ZW

Bij de invoering van het eigenrisicodragerchap bij het vangnet ZW wordt verwacht dat in eerste instantie met name de bedrijven met een structureel lager risico dan gemiddeld uit het vangnet ZW zullen stappen. Dat zijn met name de grote bedrijven. Bij deze groep zal het ziekteverzuim waarschijnlijk niet verder dalen. Zij hebben immers reeds een laag ziekteverzuim en toucheren een financieel voordeel louter en alleen door eigenrisicodrager te worden. In een verdere verlaging van het ziekteverzuim is voor deze bedrijven niet veel meer winst te halen; om deze reden krijgen zij niet een extra financiële prikkel.

Anders is dit voor de in het vangnet achterblijvende bedrijven. Na het uitstappen van de grote bedrijven blijven bedrijven met een gemiddeld hoger ziekteverzuim dan voorheen achter in het vangnet. Logischerwijs ontvangt deze tweede groep dus een extra financiële prikkel tot verlaging van het ziekteverzuim. Op basis van gegevens van het Gemeenschappelijk administratiekantoor (GAK) uit 1999 kan worden berekend dat bij een daling van het ziekteverzuim van 10% als gevolg van de financiële prikkel, de lasten van het vangnet ZW met circa 3 mln zal dalen.

Daarnaast treedt een verschuiving van de administratieve lasten op van de collectieve sector naar de werkgever van 17 mln. Deze verschuiving kan worden meegeteld in het kader van de taakstelling van het regeerakkoord als een besparing. Aangezien alleen besparingseffecten te verwachten zijn van de groep bedrijven die in tweede instantie uit het vangnet stappen, komt het totale financiële effect derhalve uit op 20 mln.

6. Ontvangen commentaren

Op 15 september 1999 is een concept van dit wetsvoorstel zowel aan het Lisv als aan het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) gezonden met het verzoek deze van uitvoeringstechnisch commentaar te voorzien respectievelijk de toezichtbaarheidsaspecten daarvan te beoordelen.

Op 1 januari 2000 heeft het Lisv zijn commentaar op het conceptvoorstel van wet vastgesteld. Het Ctsv heeft zijn commentaar op 11 november 1999 vastgesteld.

Het Lisv onderschrijft de gedachte dat via het eigenrisicodragerchap een financiële prikkel bij de werkgevers wordt gelegd waardoor zij gestimuleerd kunnen worden tot een goed preventie- en verzuimbeleid voor hun werknemers respectievelijk gewezen werknemers. Het Lisv merkt op dat met name in de uitzendsector de meeste belangstelling is te verwachten om van deze nieuwe faciliteit gebruik te maken. Doordat in de overige

sectoren weinig behoefte bestaat om van deze regeling gebruik te maken vraagt het Lisv zich af of het wel zinvol is deze regeling voor alle sectoren in te voeren. Hierop is in paragraaf 3 reeds ingegaan. Daarnaast wijst het Lisv erop dat het concept-wetsvoorstel geen duidelijke en volledige regeling van de bevoegdheden van de eigenrisicodragers geeft. Naar aanleiding van dit commentaar zijn wetteksten en memorie van toelichting op enkele punten aangepast. Ook het commentaar van het Ctsv is aanleiding geweest tot enkele aanpassingen.

De Algemene bond uitzendondernemingen (ABU) heeft gesignaleerd dat het draagvlak onder de huidige en toekomstige vangnetvoorziening kan worden aangetast en dat het concept-wetsvoorstel ongunstige bijwerkingen kan hebben op de door de regering gewenste allocatieve functie van uitzendarbeid. De ABU onderschrijft echter het beoogde doel van het concept-wetsvoorstel.

7. Evaluatie

Dit wetsvoorstel zal twee jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de uitzendbureaus. Achterliggende gedachte hierbij is dat verwacht mag worden dat voornamelijk uitzendbureaus gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot het dragen van het eigen risico in het kader van de ZW.

Artikelsgewijs

Artikel I (wijziging van de Ziektewet)

In de ZW wordt een nieuw hoofdstuk IIIa ingevoegd inzake het eigenrisicodragen. De indeling van dit hoofdstuk komt op hoofdlijnen overeen met het gelijknamige hoofdstuk in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, zoals dit bij de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) (Stb. 1997, 175) is geïntroduceerd. In artikel 63 zijn de meer procedurele bepalingen opgenomen zoals de voorwaarden, de aanvang en het einde van het eigenrisicodragen. Artikel 63a bevat de materiële uitwerking van het eigenrisicodragen en de verhouding tussen het UWV en de eigenrisicodragende werkgever. Artikel 63b geeft voorschriften voor enkele specifieke situaties zoals overgang van onderneming en faillissement van de eigenrisicodragers.

Onderdeel A

Evenals in de WAO is ook in de ZW gekozen voor het opnemen van een definitie van het begrip «eigenrisicodragers».

Onderdeel B

Artikel 2a vervalt. Daarmee vervalt de beperking van het begrip belanghebbende in het kader van de ZW. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De eigenrisicodragers kan rechtstreeks bij een besluit van het UWV op grond van de ZW betrokken zijn en derhalve belanghebbende zijn. Niet eigenrisicodragende werkgevers in de zin van de ZW hebben geen rechtstreeks belang bij besluiten van het UWV inzake de toekenning van ziekengeld aan personen als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdeel a, b of c, ZW, omdat ze geen plicht tot betaling van dat ziekengeld hebben en omdat die toekenning de door de werkgever verschuldigde (WW-)premie niet rechtstreeks en individueel beïnvloedt. Dit geldt evenzeer voor iedere werkgever waar het de toekenning van

ziekengeld aan personen als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdeel e, f en g, ZW betreft. Wel is een werkgever belanghebbende met betrekking tot een besluit inzake een verhoging van het ziekengeld op grond van artikel 29b, derde lid, ZW.

Onderdeel C

Zie de toelichting op artikel II.

Onderdeel D

Indien een werkgever/eigenrisicodragers in zijn bezwaar of beroep succesvol is dan zal dit – zonder aanvullende regeling – voor de werknemer als consequentie kunnen hebben dat hij zijn uitkering geheel of gedeeltelijk met terugwerkende kracht verliest. Een dergelijke consequentie heeft de regering eerder, bij de regeling van het eigenrisicodragen in de WAO, onaanvaardbaar geacht. Er is geen aanleiding om voor de ZW hier anders over te oordelen. In het hierbij voorgestelde onderdeel wordt dan ook bepaald dat de intrekking of verlaging van een uitkering, die voortvloeit uit het door de werkgever ingestelde bezwaar of beroep, niet eerder plaats vindt dan de dag volgend op de beslissing op bezwaar of beroep. Een uitzondering op deze regeling wordt gemaakt voor de situatie dat het ten onrechte of te hoog verlenen van uitkering aan de werknemer kan worden verweten, bijvoorbeeld omdat hij onjuiste inlichtingen heeft verstrekt.

Gelet op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep ter zake, wordt in de WAO een uitlooptermijn van 6 weken gehanteerd. Gedurende de uitlooptermijn kan de betrokkene zich (financieel) instellen op de nieuwe situatie en zich oriënteren op arbeid. In de ZW bestaat evenwel geen aanleiding een uitlooptermijn te hanteren. In de WAO geldt immers een ander arbeidsongeschiktheids criterium dan in de ZW. Indien geen sprake is van arbeidsongeschiktheid in de zin van de WAO wil dat niet per definitie zeggen dat de betrokkene zijn eigen arbeid weer kan verrichten. De oriëntatie op arbeid kan dus zeer wel oriëntatie op andere – dan de door betrokkene in het meer of minder verre verleden verrichte – arbeid betekenen. Arbeidsgeschiktheid in de zin van de ZW betekent dat betrokkene geschikt is voor zijn eigen – recent verrichte – arbeid.

Onderdeel E

In artikel 52a ZW is het recht van regres geregeld. Het UWV heeft ingevolge deze bepaling verhaal voor gemaakte kosten uit hoofde van de ZW (waaronder het ziekengeld), op degene die civielrechtelijk aansprakelijk is voor het veroorzaken van de ongeschiktheid tot werken. Toegevoegd wordt een tweede lid, waarin dit regresrecht aan de eigenrisicodragers wordt toegekend. Deze heeft een eigen verhaalsrecht dat in de plaats treedt van het recht van het UWV. Dit regresrecht is aanvullend op het regresrecht dat de werkgever heeft op grond van artikel 107a van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dat artikel ziet immers op verhaal voor het door hem bij ziekte doorbetaalde loon. In artikel 52b ZW is nader geregeld onder welke voorwaarde recht op regres bestaat ten aanzien van de werkgever. Aanpassing van dat artikel is niet noodzakelijk. Een werkgever zal immers niet het door hem betaalde ziekengeld op zichzelf verhalen.

Onderdeel F

Artikel 63

In het eerste lid van artikel 63 zijn de twee voorwaarden voor het eigenrisicodragen opgenomen, te weten het overleggen van een schriftelijke

garantie die ziet op de financiële verplichtingen van de eigenrisicodragers, alsmede een schriftelijk bewijs dat de eigenrisicodragers zich ten aanzien van de begeleiding van zieke werknemers, laat begeleiden door een deskundige (arbo)dienst. Behoudens deze laatste voorwaarde komt artikel 63 op hoofdlijnen overeen met het nieuwe artikel 75 WAO.

De werkgever die eigenrisicodragers wil worden zal een schriftelijke garantie moeten overleggen van een kredietinstelling of verzekeraar, waaruit blijkt dat deze laatste zich garant stelt voor de verplichtingen die een werkgever heeft uit hoofde van het eigenrisicodragerschap voor de ZW. Deze garantie dient onvoorwaardelijk te zijn, waarbij de borg een eigen verplichting op zich neemt jegens het UWV. De borg kan zich derhalve niet met een beroep op nadere afspraken met, of wanprestatie van de eigenrisicodragers aan zijn garantieverplichtingen onttrekken. Het UWV heeft op zijn beurt een eigen recht jegens de borg op uitwinning van de zekerheidstelling. Deze zekerheidstelling is bedoeld voor de situatie dat een eigenrisicodragers zijn verplichtingen – om welke reden dan ook – niet nakomt. Het UWV zal deze verplichtingen dan overnemen en verhalen op de borg. Dit wordt nader toegelicht bij artikel 63a.

Overheidswerkgevers kunnen ook eigenrisicodragers voor het ZW-risico worden. Net als bij het WAO-eigenrisicodragerschap acht de regering een schriftelijke garantie van een kredietinstelling of een verzekeraar jegens het UWV bij eigenrisicodragers door een overheidswerkgever niet in de rede liggen, nu het niet voorstelbaar is dat een dergelijke werkgever in betalingsonmacht zal komen te verkeren.

De borg dient een vergunning te hebben op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992 of de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (vierde en vijfde lid).

De reikwijdte van de garantie is op gelijke wijze vormgegeven als in artikel 75 WAO. Dit betekent onder meer dat de garantie overgaat op rechtsopvolgers van de eigenrisicodragers. De garantie strekt zich niet uit tot ongeschiktheid tot werken die is veroorzaakt door omstandigheden als molest en kernongevallen (zesde en zevende lid).

In het achtste lid is bepaald dat de toestemming om eigenrisicodragers te worden twee maal per jaar kan worden verleend, te weten 1 januari en 1 juli. De aanvraag dient dertien weken tevoren te worden ingediend bij het UWV.

Het tiende lid betreft de wijzen waarop het eigenrisicodragerschap kan eindigen. Dit is van rechtswege het geval indien de garantie eindigt, indien de werkgever failliet gaat of ophoudt werkgever te zijn. Voorts kan het eigenrisicodragerschap op verzoek van de werkgever op 1 januari of 1 juli van enig jaar eindigen. Nieuw is de bepaling dat het UWV het eigenrisicodragerschap kan beëindigen indien de werkgever zich niet meer laat bijstaan door een arbodienst. Teneinde te bereiken dat het UWV dat ook zo snel mogelijk weet is in het negende lid de verplichting voor de eigenrisicodragers opgenomen om dat zo spoedig mogelijk te melden.

Artikel 63a

De werkzaamheden die de eigenrisicodragers verricht betreffen de betaling van de uitkering, de werkzaamheden ter voorbereiding van primaire besluiten – met uitzondering van het besluit tot oplegging van een boete – inzake uitkeringen op grond van artikel 29, tweede lid, onderdelen a, b en c ZW en de verzuimbegeleiding. Deze taken liggen in het verlengde van de werkzaamheden die de werkgever, daartoe ondersteund door zijn arbo-

dienst, reeds verricht ten aanzien van de werknemers voor wie tijdens ziekte een loondoorbetalingsverplichting op basis van artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bestaat. Omdat er geen sprake (meer) is van een dienstbetrekking tussen de eigenrisicodragers en de ontvangers van het ziekgeld is in het tweede lid de juridische basis gelegd voor de eigenrisicodragers op grond waarvan zij zijn gewezen werknemers verplichtingen kan opleggen in het kader van de genoemde werkzaamheden.

De aanspraken van de gewezen werknemers van de eigenrisicodragers blijven berusten op de ZW. De eigenrisicodragers betaalt ziekgeld op grond van de ZW, geen loon op grond van het Burgerlijk Wetboek. De artikelen 38 en 38a ZW zijn onverkort van toepassing. Dat betekent dat de werkgever/eigenrisicodragers van de verzekerde, bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdeel c, op de laatste dag voordat de dienstbetrekking eindigt aangifte van de ongeschiktheid tot werken doet bij het UWV. De persoon, bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdeel b, dient zijn ongeschiktheid te melden bij het UWV. De verzekerde, bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdeel a, dient zich ziek te melden bij zijn werkgever, die hem vervolgens dient te melden bij het UWV. Artikel 39 ZW is evenzeer van toepassing. Het UWV beoordeelt derhalve of de werkgever zijn taak met betrekking tot de verzuimbegeleiding op adequate wijze uitoefent. Tevens is het bestuurs(proces)recht onverkort van toepassing. Dit betekent dat in een situatie waarin verschil van mening bestaat over de ongeschiktheid tot werken, of waarin de werknemer anderszins niet instemt met een besluit inzake zijn ziekgeld, de werknemer tegen het desbetreffende besluit bij het UWV bezwaar kan indienen.

In het derde lid wordt met zoveel woorden bepaald dat de eigenrisicodragers voor eigen rekening ziekgeld verstrekt aan de personen die in aanmerking komen voor uitkering op grond van de ZW. Evenals bij het eigenrisicodragen in de WAO is vastgelegd dat het UWV de uitkering betaalt in het geval de werkgever niet tot betaling overgaat. Het UWV verhaalt het betaalde ziekgeld en de daarover verschuldigde werkgeverslasten, alsmede de uitvoeringskosten, op de eigenrisicodragers. De zieke werknemer die zijn uitkering (om wat voor reden dan ook) niet ontvangt behoeft derhalve geen rechterlijke procedure te starten, maar kan zich rechtsreeks wenden tot het UWV.

Het vierde lid bepaalt dat het UWV op verzoek en voor rekening van een eigenrisicodragers één of meer van de, in het eerste lid bedoelde, werkzaamheden verricht. Indien de eigenrisicodragers één of meer van die werkzaamheden niet of niet correct verricht, verricht het UWV die werkzaamheden op grond van het vijfde lid ook zonder een dergelijk verzoek. De kosten daarvan worden in rekening gebracht bij de eigenrisicodragers.

In het zesde lid is geregeld dat het UWV aan de eigenrisicodragers de schade vergoedt die deze lijdt door de toepassing van artikel 30b. Dit is conform de regeling neergelegd in artikel 75f, tweede lid, WAO.

Het UWV stelt volgens het zevende lid nadere regels met betrekking tot dit artikel. Deze regels kunnen een meer gedetailleerde uitwerking bevatten van de werkzaamheden die de eigenrisicodragers verricht. Voorts worden daarin de kosten vastgelegd die het UWV bij de eigenrisicodragers in rekening brengt voor het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in dit artikel. Deze nadere regels behoeven de goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel 63b

Artikel 63b regelt de afbakening van het eigen risico in een aantal speci-

fieke situaties. Het eerste en tweede lid zien op de aanvang en het einde van het eigenrisicodragen. Bij aanvang van het eigenrisicodragen neemt de werkgever niet het risico over van reeds lopende ZW-uitkeringen. Deze blijven ten laste komen van het wachtgeldfonds van de sector. Het eigenrisicodragen ziet uitsluitend op gevallen waarvan de eerste ziektedag is gelegen op of na de dag waarop het eigenrisicodragerschap start. Bij het eindigen van het eigenrisicodragen blijven de ZW-uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid, die is ontstaan tijdens de eigenrisicoperiode, voor rekening van de werkgever komen. Bij faillissement of het ophouden van het werkgeverschap zal het UWV deze uitkeringen voortzetten en verhalen op de borg.

Het derde en vierde lid betreffen de situatie van overgang van een onderneming. Bij gehele overgang van een eigenrisicodragers worden diens lopende ZW-lasten overgenomen door de verkrijgende werkgever, ook indien deze geen eigenrisicodragers is. Indien die werkgever geen eigenrisicodragers is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel k, ZW worden de werkzaamheden (met uitzondering van de betaling van de uitkering) uitgevoerd door het UWV. Bij gedeeltelijke overgang van een eigenrisicodragers blijven de lopende ZW-risico's voor diens rekening.

Artikel 63d

In het kader van de artikelen 63 tot en met 63b is relevant op welke dag de eerste dag van ongeschiktheid tot werken is gelegen (zie bijvoorbeeld artikel 63a, tweede lid, en artikel 63b, eerste lid). Artikel 63d wordt voorgesteld teneinde voldoende helder te maken dat in het geval, dat op grond van artikel 29, vijfde lid, tijdvakken van ongeschiktheid worden samengevoegd, die tijdvakken voor de toepassing van de artikelen 63 tot en met 63b ZW geacht worden één ononderbroken periode van ongeschiktheid te vormen. De eerste dag van ongeschiktheid tot werken is – in een dergelijke situatie – de eerste dag van ongeschiktheid in het eerstgelegen tijdvak.

Onderdeel G

Met dit onderdeel worden de artikelen uit de WAO inzake de medische besluiten op grond van die wet van overeenkomstige toepassing op de ZW. Dit in verband met het feit dat de werkgever/eigenrisicodragers als belanghebbende partij kan zijn in een bezwaar- of beroepsprocedure.

Artikel II (Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)

Met onderdeel B wordt geregeld dat artikel 71a WAO – zoals dat komt te luiden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel verbetering poortwachter – van overeenkomstige toepassing wordt op de eigenrisicodragers. In afwijking van de hoofdregel dat het UWV verantwoordelijk is voor de reïntegratie van zieken die geen dienstbetrekking (meer) hebben is de eigenrisicodragers verantwoordelijk voor de reïntegratie van de persoon aan wie hij het ziekengeld betaalt. De eigenrisicodragers dient op grond van het hier voorgestelde derde lid van artikel 71b WAO aantekening bij te houden omtrent het verloop van de arbeidsongeschiktheid en de reïntegratie van de zieke werknemer en een plan van aanpak op te stellen. Ook moet hij in samenwerking met de zieke een reïntegratieverslag opstellen. Aangezien er geen sprake is van een loonbetalingsverplichting van de eigenrisicodragers zijn het vierde en het negende lid van artikel 71a WAO niet van overeenkomstige toepassing. Wel is een met het negende lid vergelijkbare regeling getroffen in het hier voorgestelde artikel 71b, derde lid, WAO. Indien de eigenrisicodragers zonder deugdelijke grond zijn reïntegratieverplichtingen niet is nagekomen stelt het UWV

een tijdvak vast waarmee de periode waarover het ziekengeld – ten laste van de eigenrisicodragers – wordt uitgekeerd wordt verlengd. In verband hiermee wordt in onderdeel A ook artikel 43d aangepast en in artikel I, onderdeel C, een lid toegevoegd aan artikel 29 ZW.

Artikel III (Wijziging van de Werkloosheidswet)

Onderdelen A en E

Met de voorgestelde aanpassing van artikel 85 WW wordt geregeld dat de eigenrisicodragers voor de ZW geen premie behoeft te betalen voor de zogeheten lasten van de vangnetvoorziening ZW. Het deel van de wachtgeldpremie dat werkgevers in verband daarmee betalen, komt voor de eigenrisicodragers te vervallen. In onderdeel E wordt een overeenkomstige regeling getroffen met betrekking tot de door overheidswerkgevers verschuldigde premie voor het Uitvoeringsfonds voor de overheid.

Onderdelen B en F

Indien het UWV op grond van artikel 63, negende lid, ZW een boete oplegt of op grond van artikel 63a, derde lid, of 63b, tweede lid, ZW ziekengeld betaalt en dat vervolgens verhaalt op de eigenrisicodragers respectievelijk de kredietinstelling of verzekeraar, dan wel op grond van het vierde of vijfde lid van artikel 63a ZW werkzaamheden verricht en daarvoor kosten in rekening brengt bij de eigenrisicodragers, komen de bedragen die in verband daarmee door het UWV worden ontvangen ten gunste van het wachtgeldfonds waaruit het ziekengeld is betaald respectievelijk de kosten zijn gefinancierd. In onderdeel F wordt dit overeenkomstig geregeld met betrekking tot het Uitvoeringsfonds voor de overheid.

Onderdeel C, D en G

Onderdeel C, subonderdeel 2, en onderdeel D voorzien in een regeling die kan voorkomen dat een versmalling van het draagvlak als gevolg het uittreden van eigenrisicodragers leidt tot een buitensporig hoge premie voor de vangnetvoorziening.

Voorts wordt geregeld dat de kosten die het UWV moet maken om het ziekengeld voor de eigenrisicodragers te betalen en de kosten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 63a, vierde en vijfde lid, ZW alsmede de schadevergoeding, bedoeld in het voorgestelde artikel 63a, zesde lid, ZW ten laste komt van het wachtgeldfonds. Tenslotte wordt, middels de toevoeging van een vijfde lid aan artikel 90 WW, uitdrukkelijk geregeld dat de uitkering op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel a, b of c ZW, die is betaald door een eigenrisicodragers, alsmede de door die werkgever gemaakte uitvoeringskosten en de over die uitkeringen verschuldigde werkgeversdelen van de premies werknemersverzekeringen niet ten laste van een wachtgeldfonds komen. In onderdeel G wordt een en ander overeenkomstig geregeld met betrekking tot het Uitvoeringsfonds voor de overheid.

Artikel IV (Wijziging van de Wet op de ondernemingsraden)

Aan de ondernemingsraad wordt het adviesrecht toegekend inzake de beslissing van een werkgever om het eigenrisicodragerschap voor de ZW aan te vragen, evenals dat thans al het geval is met betrekking tot het eigenrisicodragerschap voor de WAO.

Artikel V (Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen)

In artikel 18 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt verduidelijkt dat de verplichting van het UWV tot het instellen van een onderzoek en het geven van een oordeel over de ongeschiktheid tot werken (de «second opinion») ziet op de vraag of de werknemer op grond van artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of artikel XV, tweede lid, van de Wet terugdringing ziekteverzuim aanspraak kan maken op doorbetaling van loon of bezoldiging.

De werknemer kan tegen besluiten inzake ZW-uitkeringen bezwaar indienen bij het UWV. Zowel de werknemer als de werkgever – indien deze belanghebbende is – kunnen tegen de beslissingen op bezwaar van het UWV bij de rechtbank beroep instellen. De mogelijkheid van een «second opinion» is daarnaast overbodig.

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