

27 678

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID²

Vastgesteld 3 oktober 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

1. Inleiding en voorgeschiedenis

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel met een aantal belangrijke aanpassingen en innovaties. Een wetsvoorstel, dat overigens niet moet worden gezien als een fundamentele herziening van het WAO-stelsel, aldus de bewindslieden.

Opvallend is, dat in het wetsvoorstel wordt voorzien in een evaluatie na drie jaar van zowel de invoering als de aanpassing.

Wanneer echter de invoering van alle artikelen een feit zal zijn, is bepaald nog niet duidelijk, zodat deze evaluatie op z'n vroegst diep in het jaar 2005 aan de orde zal komen. Het kan toch niet de bedoeling zijn, zo vroegen deze leden, vóór die tijd dan weer met nieuwe wijzigingsvoorstellen te komen?

Kortom, in dit kader is het van wezenlijk belang, dat de relatie tot het advies van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (De Commissie-Donner) volstrekt helder wordt. Helderder dan tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. Wat stellen de bewindslieden zich terzake voor? Of met andere woorden: hoe moet de betreffende passage uit de Troonrede worden verstaan?

Is deze passage het kabinet ernst, dan haalt het voorliggende wetsvoorstel wel veel overhoop, maar staat het haaks op het totaal andere uitgangspunt van de Commissie-Donner. En daar ging het deze leden om: dit wetsvoorstel beoogt slechts een aangescherpte procedure in het kader van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid.

De Commissie-Donner gaat uit van het werk maken van arbeidsongeschiktheid.

Dat een slagvaardige aanpak in het eerste ziektejaar altijd essentieel is, zoals in het verweer over de geschetste toch wel wonderlijke gang van zaken wordt aangevoerd, onderschreven de leden van de CDA-fractie, maar deze aanpak kan volstrekt verschillen.

¹ Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 341, vergaderjaar 2000–2001.

² Samenstelling: Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA), Veling (ChristenUnie), Van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), Bierman (OSF), Hessing (D66), Ruers (SP), Wolfson (plv. voorzitter) (PvdA), Lodders-Efferich (CDA), Swenker (VVD), Kneppers-Heijnert (VVD) (voorzitter), De Wolff (GL).

Als voorbeeld kan dienen, dat in het advies van de Commissie-Donner de verplichte inschakeling van een Arbodienst kan vervallen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de positie van de Arbodienst juist versterkt. Overigens heeft de staatssecretaris op desbetreffende vragen in de Tweede Kamer toegezegd, dat er in november a.s. nog een nota komt over de opening van de markt van arbodiensten. Deze nota zal bij de eindafweging van deze leden dienen te worden betrokken, want hier is toch wel sprake van een wonderlijke kronkel. Enerzijds wordt gesteld, dat de voorgenomen regeling van het reïntegratieverslag zal nopen tot uitbreiding van de arbo-dienstverlening, waar deze nog tekortschiet, hetgeen tevens een kwaliteitsimpuls met zich zal brengen en anderzijds het openen van de markt! Te zien als een onderzoek naar bijstand bij verzuim, begeleiding en reïntegratie door reïntegratiebedrijven en verzekeraars. Het genoemde voorbeeld heeft ook weer verstrekkende gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties.

Het niet meer voldoende functioneren is zeker mede het gevolg van de bestaande cultuur, maar evenzeer van de elkaar steeds sneller opvolgende wijzigingen in de regelgeving. Van een verantwoorde implementatie van gewijzigde en nieuwe regels kan dan nauwelijks sprake zijn. Om die reden was en is bij de leden van de CDA-fractie duidelijk behoefte aan een fundamentele bezinning op de WAO-problematiek vóór de verkiezingen van 2002, waarna er uiteindelijk rust en tijd moet zijn om tot een volledige implementatie van de in dit kader voor te stellen/wijzigingen te komen.

Tijdens de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer is de WAO-problematiek eveneens aan de orde geweest. De leden van de CDA-fractie wilden dan ook de bevestiging krijgen, dat het kabinet nu niet lang meer wil wachten met het indienen van een wetsvoorstel. Doelde de minister-president toen op een wetsvoorstel van het kabinet, los van de fundamentele herziening, zoals in het rapport-Donner voorgesteld? Wat betekent dit alles tegen de achtergrond van de visie van de CDA-fractie dat na het voorliggende wetsvoorstel de uitvoeringsinstellingen dan fundamentele wijzigingen niet meer verdragen anders dan ten nadele van alle betrokkenen?

Juist nu door het kabinet is toegegeven, dat de WAO-problematiek tot dusverre niet van een goed antwoord is voorzien, wilde de CDA-fractie uitspreken, dat de waarschuwingen van deze leden dan wel een bijzonder accent krijgen. In de huidige wetgeving vindt bij het niet-slagen van de reïntegratie door werkgever/arbodienst overdracht van dossiers en verantwoordelijkheden van de private naar publieke sector plaats. In dit kader was een complex van regels opgesteld, «het poortwachtersmodel». De drie in de huidige regeling voorkomende elementen (na 13 weken ziekmelding en aanvang wachtjaar WAO, ziekmelding moest vergezeld gaan van een (voorlopig) reïntegratieplan, uiterlijk binnen 8 maanden gevolgd door een volledig reïntegratieplan) blijken onvoldoende te hebben gewerkt. Werden deze plannen voorts niet tijdig of adequaat ingediend, dan volgde boete-oplegging aan de werkgever; ook dat heeft in een te geringe mate plaatsgevonden.

In vrijwel alle rapportages is intussen eveneens bevestigd, dat op grote schaal de voorschriften niet zijn nagekomen. De vraag bleef dan ook zeker gerechtvaardigd of met een beter uitvoerings- en handhavingsbeleid de gesignaleerde knelpunten tot aan de besluitvorming over de rapporten-Donner niet grotendeels hadden kunnen worden opgelost? «Het veld» komt ook in de memorie van toelichting wel erg gemakkelijk weg. De uitvoeringsinstellingen blijven goeddeels buiten schot, zo vervolgden deze leden. Waarom bijv. een verdergaande verbetering van de keuringen niet bij voorrang aangepakt, een versnelde inhaalslag bij de claim-

beoordelingen afgedwongen, alsmede een adequate begeleiding van de vangnet-ziektegevallen?

Hield dit verband met de toch vrij negatieve beoordeling door de staatssecretaris van hun functioneren tot dusverre?

Wat zal dit alles ook betekenen voor de zorgvuldige toetsing van de reïntegratieverslagen in de nabije toekomst? Is hiervoor voldoende menskracht in kwalitatieve en kwantitatieve zin beschikbaar?

En hoe verhoudt zich deze taak tot de minstens zo belangrijke adviserende en controlerende taak, die nu vrijwel is teruggedrongen? De scherpe vraagstelling van deze leden hield nadrukkelijk verband met de door de staatssecretaris ingenomen stellingen.

In het debat over het verzoek de uvi's dieper in het eerste ziektejaar te laten duiken, heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer immers nadrukkelijk bepaald bij de werkachterstanden, maar ook bij de achterstanden in menskracht, bijv. arbeidsdeskundigen. Om te eindigen met de woorden «voordat het allemaal op orde is, zullen we vijf jaar verder zijn. Dan doen onze kiezen geen pijn meer»! Met andere woorden: met een heldere taakverdeling tussen publiek en privaat zijn we er niet als zowel privaat (werkgevers en werknemers) en publiek (de uitvoeringsinstellingen) de eerste jaren nog niet in staat zijn dit nieuwe concept naar geest en letter uit te voeren! Ook tegen deze achtergrond rees opnieuw de vraag: waarom nu op dit moment?

Weliswaar geeft het kabinet toe dat de implementatie van dit wetsvoorstel de nodige organisatorische inspanningen zal vergen en dat de invoering op een zorgvuldig afgestemde wijze moet geschieden, maar dit lijkt niet voldoende.

Hoe en op welke termijn heeft de staatssecretaris deze invoering dan in gedachten, zo vroegen deze leden zich af?

Gelet op de ervaring met voorgaande voorstellen vroegen de leden van de CDA-fractie zich in volle ernst af of dan op z'n minst in de beperking zich niet veel meer de meester had getoond? Een beperking tot het wezenlijk knelpunt: de té late aanvang van de reïntegratie in het eerste ziektejaar. De behandeling in de Tweede Kamer heeft het antwoord op deze vragen niet gebracht, maar eerder de gerezen twijfels versterkt.

Onder hoofdstuk XVI Inwerkingtreding is sprake van dezelfde bewoordingen als bij de SUWI-voorstellen. Ook hier dan ook de vraag om de leden van de CDA-fractie inzicht te geven in de beoogde invoering van de verschillende artikelen van het wetsvoorstel?

Zullen de rapportages van de begeleidingsgroep (zijn hierin ook de werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd?) met ongetwijfeld voorstellen over de inwerkingtreding van bepaalde artikelen aan het parlement worden voorgelegd?

Op pagina 15 van de memorie van toelichting wordt vermeld, dat de overige onderdelen van het poortwachtersmodel (niet de overname van de reïntegratieverantwoordelijkheid in het tweede spoor) reeds worden ingevoerd, voorafgaande aan de inwerkingtreding van SUWI.

Kan op deze passage een nadere toelichting worden gegeven?

De gekozen oplossingen binnen het poortwachtersmodel benadrukken nog sterker de verwevenheid tussen de WAO-problematiek en het zorgstelsel. Is deze samenhang bewust buiten beeld gebleven?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie konden ten principale instemmen met het samenvoegen van de bestaande vijf uitvoeringsinstanties tot één UWV, ter wille van de rechtseenheid in de uitoefening van de publieke poortwachtersfunctie. Zij achtten een transparante vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de toegang tot socialezekerheidsrechten de hoeksteen van dit wetsvoorstel, en zouden daarom van de regering willen vernemen hoe zij die verantwoordelijkheid in de praktijk gestalte wil geven. Welk tijdpad staat het kabinet voor ogen voor de

verwerking van dit fusieproces? Is de regering bereid om de Kamers in inhoudelijke termen te informeren over de gemaakte voortgang, en over de begeleiding van de daarbij zo noodzakelijke cultuuromslag? In dit verband gaven deze leden uiting aan hun ongerustheid over de mededeling van de staatssecretaris in zijn rapportage van 13 oktober 2000 aan de Tweede Kamer dat «het verschil in aanpak slechts langzaam in het veld doordringt». Deze leden hadden met belangstelling kennisgenomen van de brief van 18 september jl., waarin de bewindslieden de Kamers nader informeren over een aantal actuele ontwikkelingen; zij zouden graag inzage hebben in de daarin genoemde veranderingskalender. Meer in het bijzonder vroeger deze leden zich af of de beoogde ZBO-status de regering wel voldoende mogelijkheden geeft om verantwoording af te leggen over de resultaten die deze diepe ingreep in de uitvoeringsorganisatie moeten billijken. Zij maakten zich zorgen dat, als gevolg van de uittocht van deskundigheid bij de uvi's en de belangen die er voor werkgevers en arbodiensten op het spel staan, de poortwachtersfunctie de facto toch weer in de particuliere sector wordt uitgeoefend. In dit verband wilden deze leden het belang benadrukken van consistentie in het stelsel van prikkels en sancties door het hele uitvoeringstraject heen. Wil de staatssecretaris concreet aangeven hoe hij het bekostigingsmodel van het UWV opnieuw denkt in te richten om daarbij een evenwicht te bewerkstelligen tussen (nieuwe) taken en middelen? Wordt een dergelijk model ook gedragen door het veld, opdat het nu reeds een rol kan spelen bij de voorbereiding op nieuwe taken?

Met belangstelling, maar ook met enige scepsis hadden de leden van de fractie van **GroenLinks** kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Belangstelling, omdat zij zich met de regering realiseren dat de inspanningen om te komen tot vroegtijdige reïntegratie in de afgelopen jaren nog onvoldoende effect sorteerden, ondanks een scala aan daarop gerichte maatregelen. Scepsis, omdat zij vooralsnog niet vermogen in te zien dat waar het Lisv thans onvoldoende toekomt aan zijn handhavende taak (zie bijvoorbeeld het feit dat zelden of nooit toepassing wordt gegeven aan artikel 46 WAO en artikel 9 wet Rea), het UWV dat met de nu voorgestelde maatregelen wel zal doen. Wat maakt dat de regering veronderstelt dat wel op voldoende schaal toepassing zal worden gegeven aan bijvoorbeeld het nu voorgestelde artikel 71a negende lid? Welke waren de juridische of andere hobbels die in de praktijk aan toepassing van artikel 46 WAO, artikel 52j WW en artikel 9 wet Rea in de weg stonden, die door dit wetsvoorstel worden geslecht?

Zijn werkgevers daarbij voorbereid op hun nu geformuleerde nieuwe taken, met name de taak ook buiten het bedrijf naar reïntegratiemogelijkheden op zoek te gaan? Naar de indruk van de leden van de fractie van GroenLinks zijn de meeste werkgevers zich er in ieder geval op dit moment nu totaal niet van bewust dat zij een deel van de reïntegratieverantwoordelijkheid die nu bij het Lisv berust over zullen moeten gaan nemen. Hoe wil de regering voorkomen dat door een spoedige invoering van dit wetsvoorstel een leemte zal ontstaan in de reïntegratie van werknemers voor wie in het eigen bedrijf geen hervattingsmogelijkheden meer zijn?

Door dit wetsvoorstel, in samenhang met de invoeringswet Suwi, zal gesproken kunnen worden van een gedeeltelijke privatisering van (de regie van) het arbeidsvoorzieningsbeleid. De leden van de fractie van GroenLinks wilden voor de goede orde opmerken dat zij er geen bezwaar tegen hebben dat private partijen worden ingeschakeld voor de uitvoering van arbeidsvoorzieningstaken, maar zij betwijfelden of het verstandig is de regie over de uitbesteding van die taken in handen te leggen van werkgevers. Zij doelden dan op de taak werknemers naar andere bedrijven te begeleiden zo lang de arbeidsovereenkomst in stand blijft en

zodra blijkt dat er in het bedrijf zelf geen hervattingsmogelijkheden zijn. Werknemers dreigen zo wel erg afhankelijk te worden van de inzet van hun werkgever. Weliswaar kunnen zij voor de civiele rechter procederen en op collectief niveau met werkgevers over eventuele verbeteringen onderhandelen, de vraag rijst of hiermee voldaan is aan de eisen die voortvloeien uit het recht op arbeid, zoals onder meer neergelegd in artikel 1 van het ESH. Kan de regering de bepalingen in dit wetsvoorstel, alsmede de nieuw voorgestelde tekst van artikel 8 wet Rea verdedigen tegen de achtergrond van in het internationale recht onderscheiden elementen van het recht op arbeid?

Deze leden toonden zich verder sceptisch over het voorstel tot doorbreking van de bescherming tegen opzegging van de zieke werknemer. Zij achtten dit onderdeel van het wetsvoorstel overbodig en verzochten de regering in te gaan op hun navolgende vragen van arbeidsrechtelijke aard.

De leden van de fractie van **D66** merkten op zich te kunnen vinden in de hoofdlijnen van de Wet verbetering poortwachter. In tegenstelling tot hetgeen de titel van het voorliggende wetsvoorstel doet vermoeden, betreft het hier niet de verbetering van de poortwachter zelf door met name aan te sturen op betere keuringen, doch het vergroten van de betrokkenheid van werknemers en werkgevers en het scherper stellen van hun verantwoordelijkheden ter zake. De leden van de fractie van D66 vernemen graag de reactie van de regering op achtereenvolgens een artikel van prof. mr. W.J.P.M. Fase in SMA (oktober 2001) en een artikel van mr. F.J.L. Pennings in de oktober «01-editie van «Sociaal recht»; beide recente artikelen uiten kritiek op het voorliggende wetsvoorstel en dan met name op de beperking van de ontslagbescherming van de zieke werknemer.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Bij hen zijn een aantal vragen gerezen.

De Arbodiensten krijgen een meer uitgebreide taak bij de reïntegratie van de werknemer bij dreigende arbeidsongeschiktheid.

Nu reeds blijkt dat het voor Arbodiensten zeer moeilijk is om voldoende bedrijfsartsen te werven om zelfs al de vaak minimale contracten uit te voeren. Hoe denkt de staatssecretaris, gelet op het tekort aan artsen in het algemeen, en de lange doorstroom tijd van student naar basisarts en vervolgens naar bedrijfsarts, (zo'n kleine 10 jaar), dat de Arbo-diensten in 2002 hun extra taken kunnen uitvoeren?

Veel Arbodiensten beschikken in onvoldoende mate over arbeidsdeskundige expertise. Verwacht de staatssecretaris dat de Arbodiensten voldoende expertise voor 2002 kunnen realiseren?

Juli 2001 heeft de minister van VWS het besluit genomen om de bedrijfsarts rechtstreeks te laten verwijzen naar de curatieve sector.

Worden aan de bedrijfsartsen nog aanvullende eisen gesteld met betrekking tot hun kennis en expertise van de curatieve sector?

Ondanks de financiële prikkels die werkgevers nu reeds hebben om te voorkomen dat werknemers arbeidsongeschikt raken blijkt dat zeer veel werkgevers minimale contracten sluiten met de Arbo-diensten. Waarom verwacht de staatssecretaris dat werkgevers straks anders zullen reageren, zeker nu de kosten van de Arbo-diensten zullen stijgen door de extra taken die zij krijgen en die doorberekend gaan worden in de contracten? Zullen de bedrijven niet gewoon de financiële risico's blijven afwegen?

Tot nu toe worden de kosten van de Arbodiensten geheel door de werkgever betaald. In toenemende mate blijkt dat preventief en interventieënd handelen door de Arbodienst beter is dan reactief handelen. Ware het niet beter om een deel van de publieke middelen die nu voor reïntegratie worden aangewend te benutten voor preventieve activiteiten

door de Arbodiensten?

Zeer veel werknemers, maar ook zelfstandigen hebben naast de wettelijke verzekering tegen arbeidsongeschiktheid nog een aanvullende particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering gesloten bij een particuliere verzekeraar. Ook pensioenfondsen kennen deze aanvullende verzekeringen als «invaliditeitspensioen». Deze sluiten wat betreft de hoogte van de uitkering vaak aan bij de WAO c.q. WAZ-uitkering. Hoe is de positionering van deze verzekeraars/pensioenfondsen ten opzichte van de «actoren» in dit wetsvoorstel. Immers, resultaat door het reïntegratiebedrijf heeft gunstige financiële gevolgen voor de verzekeraar/pensioenfonds maar omgekeerd betekent een geslaagde reïntegratie door de verzekeraar ook dat er geen of maar ten dele een beroep behoeft te worden gedaan op de WAO/WAZ.

Moeten de verzekeraars als zij reïntegratie ter hand nemen aan dezelfde (kwaliteits-)eisen voldoen als de andere reïntegratiebedrijven?

De leden van de VVD-fractie hadden moeten vaststellen dat in de praktijk uitwisseling van gegevens en afstemming tussen de curatieve gezondheidszorg (huisarts/specialist) en de bedrijfsarts c.q. verzekeringsgeneeskundige helaas nogal eens moeizaam verloopt. Dit kan leiden tot misverstanden, verschil van inzicht tussen medici of vertraging van het reïntegratieproces. Is de staatssecretaris voornemens hiervoor nadere regelingen/protocollen te ontwerpen?

De leden van de **PvdA**-fractie memoreerden met waardering dat de Tweede Kamer al veel aandacht heeft besteed aan de dubbelrol van het UWV als poortwachter en informatieverstrekker, met name terzake van het SV-advies. Het gevaar dat die twee rollen door elkaar gaan lopen is onderkend. Maar zij zouden graag de visie van de regering horen over de samenloop met de derde functie van het UWV, als opdrachtgever voor de reïntegratie van zo'n 1,4 miljoen werkzoekenden zonder werkgever. Gaat het UWV in deze rol leren van de reïntegratieverslagen van het bedrijfsleven, hoe is dat leerproces dan georganiseerd, en in hoeverre zijn de prestaties van het UWV in deze rol maatgevend voor wat, in de poortwachtersrol, bij de toetsing van de prestaties van werkgevers en werknemers in de bestaande arbeidsrelaties wordt geaccepteerd?

Verder vroegen de leden behorende tot de PvdA zich af of het optreden tegenover de zogenoemde hoogrisicobedrijven niet pro-actiever moet. Openbaar maken van gegevens over achterblijvende prestaties is zinvol, ja, en het is inderdaad ook nodig dat de arbeidsinspectie gaat kijken als het de spuigaten uitloopt, maar waarom daarop gewacht? Het is de arbodienst die het bedrijf van binnenuit kent, en een hoofdrol moet krijgen in het preventiebeleid. Deze leden zouden graag vernemen of de regering deze opvatting deelt, hoe de positie van de arbodienst in dit opzicht dan versterkt kan worden en, meer in het algemeen, waarom zij in dit wetsontwerp zo weinig over preventiebeleid mochten vernemen. Anderzijds is een actief mededingingsbeleid onderdeel van de preventieve rechtsbescherming van werkgevers en werknemers, om te bevorderen dat zij ook werkelijk iets de kiezen hebben bij de keuze van een arbodienst en aanverwante reïntegratiediensten. Deze leden zouden graag vernemen hoe dat mededingingsbeleid gestalte zal krijgen.

Deze leden meenden een bureaucratische kramp te onderkennen in de wel erg defensieve opstelling van de staatssecretaris inzake het amendement op stuk nr. 20 van de heer Van Middelkoop waarin een bevoorschotting van REA-subsidies wordt bepleit op basis van een positief arbo-advies (Handelingen 27 juni, pp. 5793–94). Terecht stelde de heer Van Middelkoop dat daarmee tijd kan worden gewonnen, kostbare tijd, wat deze leden betreft, maar afgezien daarvan: arbodienst,

werknemer en werkgever moeten toch grosso modo weten waar ze aan toe zijn, bij het opstellen van een reïntegratieplan? Deze leden brachten in herinnering dat deze materie hunnerzijds al uitvoerig aan de orde is gesteld bij de begrotingsbehandeling op 16 mei 2000, waarbij de lange wachttijden voor de toekenning van REA-subsidies als een verontrustend knelpunt werden aangemerkt (Handelingen, blz. 28–1314).

Deze leden hadden eerst dezer dagen kennis kunnen nemen van het Belastingplan 2002 V – Wijziging van enkele sociale zekerheidswetten, vervat in stuk 28 026, waarin de regering voorstelt de REA-plaatsingsubsidies, het pakket op maat en de voorziening voor behoud van het eigen werk te vervangen door één vrijstelling voor werkgevers van (1) de Awf-werkgeverspremie, (2) de WAO-basispremie en (3) de WAO-gedifferentieerde premie bij indienstneming of in dienst houden van arbeidsgehandicapten, onder handhaving van een aanvullende mogelijkheid om alsnog een aanvullende subsidie te verkrijgen voorzover de kosten meer bedragen dan het bedrag van deze premievrijstelling. Aangezien deze leden niet uitsloten dat hiermee dein de bovenstaande alinea gereleveerde problematiek grotendeels is opgelost, hadden zij graag meer tijd gehad om deze voorstellen nader te onderzoeken. Nu het blijkbaar niet mogelijk was de Kamer eerder hieromtrent te informeren zouden zij, zonder op de behandeling van het belastingplan vooruit te willen lopen, graag van de bewindslieden vernemen of zij van oordeel zijn dat alle doelgroepen van de REA in gelijke of althans vergelijkbare mate met deze beleidsvoornemens geholpen zijn, en behielden zij zich voor om de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te verzoeken om bij de behandeling van het belastingplan aanwezig te zijn.

De overige leden van de commissie sloten zich bij deze opmerkingen en vragen aan.

De grootste zorg van de leden die behoren tot de PvdA-fractie was evenwel of er voldoende mensen zijn om de zorgvuldige gevalsbehandeling uit te voeren die de wet in uitzicht stelt. Zij konden niet goed wijs worden uit de mededelingen van de regering terzake bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Nu eens mochten zij vernemen dat het met de keuring de goede kant op gaat, dan weer dat toch bekend is dat we er nog lang niet zijn, want op zichzelf inderdaad geen nieuws is, voor wie kennis heeft genomen van recente publicaties van het CTSV. Deze leden verzochten de regering om een overzicht van het aantal uren dat thans (1) per keuring en straks per beoordeling van het reïntegratieverslag en eventuele keuring voor medische en arbeidskundige beoordeling bij de uvi's beschikbaar is, (2) het aantal uren dat thans daadwerkelijk aan gevalsbehandeling wordt besteed en (3) naar het oordeel van de regering straks besteed zou *moeten* worden om tot een zorgvuldige gevalsbehandeling te komen aan het «einde» van het proces, alsmede (4) wat er dan nog aan menskracht resteert voor eerder uit te brengen SV-adviezen, tweede opinies en andere taken.

Deze leden tekenen daarbij aan dat de WAO een loonschadeverzekering is, met als primair proces het onderzoek naar wat iemand nog kan, en hoe hij of zij bijgestaan kan worden om te leven en te werken met een medische beperking. Tegen deze achtergrond zouden deze leden graag vernemen hoe de regering tekorten in menskracht aan medische en arbeidskundige expertise percipieert en hoe zij deze bij tijds te boven denkt te komen, mede in het licht van de behoefte aan medische en arbeidsdeskundige expertise bij de arbodiensten en de reïntegratiebedrijven. In dat verband zouden zij ook graag het oordeel van de regering vernemen over de reproduceerbaarheid van het succes van het reïntegratiebeleid van de bedrijven waar Nyfer over heeft gerapporteerd in zijn rapport «Enkeltje WAO», in het licht van de beschikbare menskracht in de bij die bedrijven

betrokken arbodiensten en de capaciteit van de arbodiensten als geheel om aan de overige vraag te voldoen. Tenslotte vroegen deze leden zich af wie het loon moet doorbetalen in gevallen waarin reïntegratie is vertraagd door wachtlijsten in de gezondheidszorg.

3. Reïntegratiedossier en -verslag

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat er voor is gekozen om een nieuw cruciaal instrument te introduceren: een door het veld gedragen normenkader dat mede beoogt de reïntegratie-inspanningen eerder te doen aanvangen. Een normenkader, dat in eerste instantie echter tot stand is gekomen in overleg met uitsluitend de huidige uitvoerders. De inbreng van werkgevers en werknemers zou eerst worden gevraagd aan de hand van een concreet voorstel. Hun reactie hierop had deze leden echter nog niet bereikt. Kan de staatssecretaris hiervoor alsnog zorgen?

Op welke termijn zullen dan individuele werkgevers en werknemers aan dit normenkader – gedoogsituaties moeten toch worden uitgesloten – kunnen worden gehouden; want de uitvoering hiervan vergt aanzienlijk veel méér inbreng van hun kant. Verantwoording achteraf is veel moeilijker dan oncontroleerbare toekomstplannetjes!

De leden van de CDA-fractie konden zich vooralsnog moeilijk voorstellen, dat de vervanging van een voorlopig en definitief reïntegratieplan (dat zijn en blijven voornemens) door invoering van een reïntegratieverslag, waarin verantwoording moet worden afgelegd over het verloop van de verrichte reïntegratie-inspanningen tijdens het eerste ziektejaar zoveel verlichting – de wijzigingen beogen ook een terugdringing van de bureaucratische rompslomp – kan betekenen voor de individuele werkgevers. Integendeel, aangezien het reïntegratieverslag ook medische en arbeidsdeskundige basisinformatie moet verschaffen voor de claimbeoordeling, is er zeker een verzwaring. Ook het commentaar van Actal wijst in die richting. Door de nieuwe aanpak zal derhalve wel de taak van de uvi's worden verlicht, zoals ook wordt gesteld (een beloning op slecht gedrag?), maar naar de mening van deze leden niet die van de individuele werkgevers (vaak kleine) én van de individuele werknemers. En op hen rust toch in het eerste ziektejaar de volle verantwoordelijkheid.

Twijfels waren bij deze leden gerezen en versterkt over de onduidelijkheid met betrekking tot de medische informatie (over relevante medische gegevens beschikt de werkgever niet). Hoe kunnen in complexe gevallen de juiste, d.w.z. op de cliënt toegesneden reïntegratie-inspanningen dan worden geleverd? Hoe zit het dan met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en arbodienst? Inderdaad garandeert de nieuwe procedure dat de medische gegevens buiten zicht blijven van de werkgever, maar wie garandeert de werkgever dat hij de juiste informatie heeft gekregen?

Immers, er blijft hier toch een spanningsveld bestaan tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de zieke werknemer en de medische gegevens die nodig zijn om op een verantwoorde wijze reïntegratie-inspanningen door de werkgever te leveren.

Ook de relevante uitkomsten van de medische beoordeling – zonder overlegging van de onderliggende medische gegevens – kunnen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer betekenen. Weliswaar is het de taak van de arbodienst zo goed mogelijke informatie te verschaffen, maar er kan toch een vertekend beeld ontstaan.

Kortom, de CDA-fractie verwachtte in dit opzicht nog de nodige spanningen tussen werkgever én werknemer bij complexe ziektegevallen. Of met de voorgestelde procedures dit voldoende is afgedekt kan nog niet worden overzien. De bij a.m.v.b. nader te stellen regels op grond van artikel 21 van de Wet bescherming persoonsgegevens luisteren dan ook

erg nauw. Immers in deze a.m.v.b. kunnen de bevoegdheden van de werkgevers met betrekking tot de verwerking van de medische gegevens nader worden begrensd. Kan deze a.m.v.b. op korte termijn tegemoet worden gezien?

Het normenkader zal in eerste instantie een algemeen karakter hebben en voornamelijk van procedurele aard zijn, zo merkten deze leden op. In latere instantie – zo staat het er – kan binnen dit algemene kader dan een meer inhoudelijke normering plaatsvinden. Dat betekent dus opnieuw een forse wijziging en vermoedelijk ook méér bureaucratie.

Op welke wijze komt het parlement hieraan te pas? Ook de brief van het LISV van 10 april jl. (het wetsontwerp was toen reeds ingediend) duidt er in de tweede passage op, dat toekomstige ontwikkelingen (bijv. de besluitvorming over de rapporten-Donner) wezenlijke gevolgen hebben voor de inhoud van het protocol en de procesgang in het eerste ziektejaar.

De leden van de VVD-fractie merkten op, dat het UWV het eerste jaar «op afstand wordt geplaatst» en op basis van het verslag moet beoordelen of er voldoende reïntegratie inspanningen door werkgever en werknemer zijn gepleegd teneinde een WAO-uitkering te verstrekken dan wel een sanctie op te leggen. Indien werkgever of werknemer evident in gebreke blijken te zijn zal de beslissing eenvoudig zijn. Maar veelal vertoont de werkelijkheid vele grijstinten waarbij partijen niet optimaal met elkaar samenwerken of elkaar soms zelfs tegenspreken. Vraag is dan of de uitvoeringsinstelling niet alsnog meer informatie zal moeten proberen te verkrijgen voor een beslissing en zal moeten terugkoppelen naar partijen. Levert dit geen dubbel werk op en ontstaat dan niet een situatie zoals nu, die beschreven wordt in het rapport «Uitkeren of reïntegreren» van het CTSV van april 2001, waarbij uitvoeringsinstellingen aarzelen om sancties op te leggen, omdat zij soms menen dat het opleggen van sancties averechts werkt ofwel toch WAO-uitkeringen toekennen omdat zij vrezen onvoldoende bewijslast te kunnen verzamelen voor een bezwaar of beroepsprocedure? Zouden bovendien de criteria met betrekking tot de reïntegratie niet meer in de vorm van kwalitatieve, inhoudelijke eisen moeten worden omschreven om werkgever en werknemer meer houvast te geven en om te voorkomen dat zij zich beperken tot het volgen van de procesgang als voorgeschreven.

Indien de werknemer tot de slotsom komt dat hij gereïntegreerd kan worden in een andere (b.v. deeltijd) functie binnen 9 maanden van het eerste ziektejaar, ziet hij zich voor het probleem gesteld dat door indienst-treden elders zijn dienstverband bij de oude werkgever eindigt. Hij gaat b.v. aanzienlijk minder verdienen. Is zijn reïntegratietraject dan beëindigd en komt hij niet meer in aanmerking voor een WAO-uitkering voor het gedeelte dat hij arbeidsongeschikt blijft?

Hoe is zijn positie als hij later toch blijkt het werk niet aan te kunnen en werkeloos of opnieuw arbeidsongeschikt wordt. Is hij dan niet (financieel) van de regen in de drup gekomen?

De door de leden van de **PvdA**-fractie in het vorige hoofdstuk gestelde vragen namen niet weg dat deze leden de beleidsvoornemens voor een betere communicatie tussen het UWV en de overige participanten in het reïntegratieproces, zoals neergelegd in het Rapport van werkgroep protocollering reïntegratieverslag en de daarop gebaseerde concept-regeling, in beginsel als een grote stap vooruit zagen. Het logboek en de onafhankelijke tweede opinie vergroten de transparantie van het proces en daarmee de rechtszekerheid van werknemers en werkgevers. Deze leden bespeurden in de voorstellen evenwel nog te weinig oog voor de preventieve vormen van rechtsbescherming van werkzoekenden en te veel bureaucratische kramp. De rechtsbescherming kan met eenvoudige

middelen worden vergroot door naast de formele ook de materiële aspecten daarvan meer tot hun recht te laten komen. Terecht is er door mevrouw Smits bij de behandeling aan de overzijde op gewezen dat de inzet moet zijn om conflicten en sancties vóór te zijn. Naar de menselijke maat mag worden aangenomen dat het niet altijd zal klikken tussen tussen de individuele werknemer en de gevalsbehandelaar bij de arbodienst, alleen al omdat het vaak over heel persoonlijke dingen gaat. Dan hebben beide recht op een herkansing. Wil de regering overwegen in de concept-regeling op te nemen dat de arbodienst, subsidiair het reïntegratiebedrijf, tenminste twee gevalsbehandelaars per arbocontract beschikbaar zal hebben, om zo'n herkansing te vergemakkelijken?

4. Versterking verantwoordelijkheid van de werknemer

Met betrekking tot de verhouding werkgever/arbodienst enerzijds en werknemer anderzijds had de leden van de **CDA**-fractie de deskundige ondersteuning van de werknemer gemist. Bij veel werkgevers waren en zijn werknemers die een ernstige ziekte hebben gehad, die hen beperkt inzetbaar maakt (o.m. door plotselinge terugval of uitval) niet altijd welkom. Inspanningen om werknemers met gezondheidsklachten of met beperkingen aan voor hen geëigend werk, ook in werktijden, te helpen vinden dan maar zeer beperkt of in het geheel niet plaats. (zie ook de Rapportage 2000 van het Breed Platform Verzekerden en Werk, enz. Welke instrumenten zouden de werknemers ter beschikking kunnen worden gesteld om verweer te kunnen leveren? Zou het geen goede gedachte zijn om in elke UWV-regio een commissie van onafhankelijke deskundigen als klankbord en pleitbezorger te laten optreden als de eigen vertrouwenspersoon?

De leden van de CDA-fractie wilden hier en in hoofdstuk 6 voorts een aantal meer specifieke vragen stellen over artikel III van het wetsvoorstel, betreffende de wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Deze leden waren in de eerste plaats geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of er enig inzicht bestaat in het aantal keren dat een werkgever de verplichting tot (door)betaling van het loon opschort op grond van artikel 629 lid 3 (meer in het bijzonder sub c) en lid 5 BW. In de tweede plaats rees bij hen de vraag of enig inzicht bestaat in de tijd die gemoeid is met verkrijging van een second opinion ex artikel 629a BW.

5. Financiële gevolgen

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** vroegen of de regering zou kunnen meedelen wat de volume-effecten zijn die zij thans, zoals het wetsvoorstel er nu uitziet, van invoering van het nieuwe poortwachtersmodel verwacht. Valt er niet veel meer resultaat te boeken door een beter management van wat er achter de poort gebeurt, bijvoorbeeld in het tweede ziektejaar, of door sommige WAO-ers eerder of vaker voor een herbeoordeling op te roepen

6. Passende arbeid en ontslagbescherming

Uiteraard moesten de leden van de **CDA**-fractie ook aandacht geven aan de drie samenhangende amendementen van het trio Van der Knaap, Schimmel en Wilders. Evenals de staatssecretaris hadden zij vraagtekens gezet bij de timing, maar bovendien waren deze leden niet gelukkig met de inhoud. Vooruitlopen midden in een proces van ontvangen en gevraagde adviezen is op zich al lastig, maar het heeft ook overigens aan de nodige zorgvuldigheid ontbroken. Op zich is uiteraard de opname van de directe verplichting aan de werkgever om de werknemer eigen of passende arbeid te laten verrichten

een goede zaak. In combinatie met het tweede amendement, dat uitgaat van de verplichting van de werknemer om passende arbeid te aanvaarden op straffe van verlies van het recht op doorbetaling, beiden op te nemen in het B.W., zou, mits goed uitgewerkt, hierover zeker te denken zijn. Deze zorgvuldige uitwerking ontbreekt nu, integendeel, de koppeling aan het begrip passende arbeid in de WW kan niet zo maar worden toegepast. Wil de staatssecretaris nog eens toelichten op grond van welke overwegingen hiertegen geen bezwaar is gemaakt?

Het derde amendement – de beperking van de ontslagbescherming van de zieke werknemers – is wel zeer ingrijpend. De juridische complicaties van dit derde amendement zijn eveneens niet in alle opzichten duidelijk. Eén daarvan was naar de mening van deze leden het volledig over één kam scheren van een werkloze werknemer (heeft derhalve geen werkgever meer) en een zieke werknemer, die toch op de inspanningen van zijn werkgever moet kunnen blijven rekenen. Een verruiming, die uitkomt op dubbel straffen zonder gelegenheid hierop terug te komen. Het evenwicht is reeds bereikt door tegenover de verplichte loonbetalingsplicht van de werkgever het recht op loon voor de werknemer te doen vervallen.

Weliswaar heeft het kabinet enige waarborgen ingebouwd, maar de praktijk van de afgelopen jaren doet ook dan nog vrezen, dat de zieke werknemer hiermede onvoldoende is gebaat. Daarvoor zijn de negatieve signalen over de R.D.A.-procedure en de handelwijze van de uvi's te talrijk.

Moesten de leden van de CDA-fractie bovendien vertrouwen hebben in de toets door het UWV, gelet op alle uitlatingen van de staatssecretaris zelf? Tijdens de afronding van deze inbreng bereikten de CDA-fractie een tweetal artikelen, die over deze ingewikkelde materie gaan. Kortheids halve zag de CDA-fractie gaarne een beoordeling van de aangevoerde argumenten in de artikelen van resp. Prof. W.J.P.M. Fase in SMA en van Prof. Pennings in Sociaal Recht tegemoet. In grote lijnen sluiten deze artikelen aan bij de ook in de CDA-fractie levende gedachten. Een positieve bereidheid van de staatssecretaris tot de nodige aanpassingen zou hier niet misstaan.

Bovendien vonden deze leden onvoldoende aangegeven welke consequenties er uit kunnen voortvloeien wanneer de werknemer passende arbeid aanvaardt en hierin vastloopt.

De leden van de CDA-fractie formuleerden daarbij de volgende specifieke vragen.

Is – zo vroegen zij – de regering bekend met jurisprudentie omtrent het begrip «zonder deugdelijke grond» in artikel 629 lid 3 sub c BW? En zo ja, geeft die jurisprudentie aanleiding om enige verwachting te koesteren met betrekking tot uitleg en toepassing van hetzelfde begrip in artikel 670b lid 3 van het wetsvoorstel? Hoe ziet de regering de stelplicht en bewijslastverdeling met betrekking tot die deugdelijke reden in het kader van een procedure bij hetzij het RDA, hetzij de kantonrechter in het kader van een ontbindingsprocedure of een procedure terzake kennelijk onredelijk ontslag? De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af hoe – in een tijdsbalk gezien – zij zich de toepassing van artikel 658a en vervolgens artikel 660a, resp. 670b lid 3 moeten voorstellen, mede in het licht van de toetsing zoals door de regering voorzien in het Ontslagbesluit (brief van 25 juni 2001, stuknr. 21). Kan de regering een schets geven van de gang van zaken, zoals deze op grond van de nieuwe wetsbepalingen zal gaan of kunnen gaan ontwikkelen. Zou de regering daarbij ook de vraag willen beantwoorden of zij van kantonrechters verwachten dat deze in een ontbindingsprocedure eveneens de eis van een advies van het UWV zullen stellen aan een ontbinding verzoekende werkgever?

Indien dat niet het geval is en een UWV-advies lang op zich laat wachten (de tijd benodigd voor verkrijging van een second opinion ex 629 lid 3 BW

kan daarvoor een aanwijzing opleveren), ligt het immers voor de hand dat een werkgever de route van de ontbindingsprocedure zal kiezen. Die route zou bovendien aantrekkelijker kunnen zijn vanwege het risico bij een verkregen ontslagvergunning van een door de werknemer te starten procedure uit kennelijk onredelijk ontslag. In dit laatste bovendien niet een zelfstandige reden om te verwachten dat bij mitigatie van het opzegverbod in de praktijk niettemin de kantonrechter zal worden geaddieerd?

De introductie in het Ontslagbesluit van deze second opinion (overigens te onderscheiden van de second opinion van artikel 629 lid 3 BW) roept de vraag op welke redenen de regering heeft om aan te nemen dat dit UWV-advies wel een rol van betekenis zal spelen, terwijl de figuur van het door de UVI getoetste reïntegratieplan bleek nauwelijks of geen belemmering te zijn voor verlening van ontslagvergunningen, c.q. voor ontbinding van arbeidsovereenkomsten. Dit laatste motiveerde de regering immers om de laatste volzin van artikel 685 lid 1 BW te doen schrappen. Kan de regering bij de beantwoording van deze vraag tevens betrekken het arrest van de Hoge Raad van 22 juni 2001 inzake de ontvankelijkheidseis van artikel 685 lid 1 laatste volzin.

In de schriftelijke voorbereiding, alsmede in het plenaire debat is de mitigatie van het opzegverbod door de amendement-Van der Knaap c.s. door de indieners en ook wel door de tegenstanders gerelativeerd met verwijzing naar het aantal second opinions (ex 629 lid 3 BW) van ca. 4000 in 1999 (nota n.a.v. het verslag, pagina 35). Deelt de regering die relatievering en zo nee, waarom niet; zo ja, welke (causale) relatie bestaat er tussen de aanvraag van een second opinion ex 629 lid 3 BW en onwilgheid van een werknemer in de zin van artikel 658a, 660a, en 670a lid 3 BW?

De achtergrond van de bovenstaande vragen van de leden van de CDA-fractie is, dat deze – mede in aanmerking nemend de middellange termijn effecten op het gedrag van werkgevers, werknemers, raadslieden en rechters – voorzien, dat niet zozeer de uitvoeringsinstelling als poortwachter gaat fungeren, maar het RDA, resp. de kantonrechter. Immers: in veel gevallen van arbeidsongeschiktheid is – zie ook het rapport van de commissie-Donner – sprake van in ieder geval een gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid, vaak al aanwezig op het moment van de ziekmelding of in ieder geval na een korte tijd van (gedeeltelijk) herstel. Allerwegen wordt het uitgangspunt onderschreven, dat snelle eerste stappen tot reïntegratie het belangrijkste zijn om te voorkomen dat zieke werknemers afglijden naar langduriger afwezigheid uit het arbeidsproces en uiteindelijk WAO. De financiële consequenties voor werkgevers – vooral op de langere termijn – van onvoldoende actie kunnen zeer aanzienlijk zijn; die consequenties zijn in beginsel al bij de eerste ziekmelding te berekenen. Indien arbeidsongeschiktheid op zich geen belemmering meer is om tot beëindiging van het dienstverband te komen, leidt het voorgestelde stelsel ertoe, dat er aanzienlijke prikkels uitgaan naar werkgevers om in samenwerking met de Arbo-dienst zo snel mogelijk de betrokken werknemer een aangepaste taak of ander passend werk aan te bieden. Met name in tijden van een ruimer aanbod van arbeid of in perioden van krimpende activiteiten in een onderneming wordt het aantrekkelijk om een maximale druk op werknemers uit te oefenen om weer (gedeeltelijk) aan de slag te gaan. In die gevallen waarin arbeidsongeschiktheid mede een gevolg is van bijv. een verstoorde arbeidsverhouding, kan dat gegeven voor de werkgever een extra impuls zijn om snelle reïntegratie na te streven, terwijl het voor de werknemer een buiten de directe ziekteproblematiek liggende reden kan zijn om terughoudend te reageren op die reïntegratiepogingen. Hoe beoordeelt de regering dit mogelijke scenario? Zou de regering bij deze beoordeling ook het

verschijnsel willen betrekken, dat kantonrechters in het kader van ontbindingsprocedures in toenemende mate de ontbindingsvergoeding mede baseren op en in hoogte afhankelijk maken van een in die procedure door de werknemers gestelde en door de rechter aannemelijk geachte relatie tussen arbeidsongeschiktheid en arbeidsomstandigheden? De mogelijkheid voor een werknemer om een aanzienlijke ontbindingsvergoeding mee te krijgen kan immers – zeker in een gespannen arbeidsmarkt – een zelfstandige impuls zijn om niet aan reïntegratie mee te werken en het op een ontbindingsprocedure aan te laten komen, teneinde daarin te kunnen stellen dat zijn ziekte te maken had met de arbeidsomstandigheden (waarin dan overigens de verstoorde verhouding mee kan worden aangevoerd).

7. Artikelsgewijs

Artikel II A

De leden van de fractie van **GroenLinks** betwijfelden dat werkgevers en werknemers nu werkelijk behoefte hebben aan de mogelijkheid de wachttijd voor de WAO te verlengen. In hoeverre is de regering van een dergelijke behoefte gebleken? Komt een dergelijke verlenging in de praktijk nu eigenlijk al niet voor? Kan de regering duidelijk maken hoe de mogelijkheid tot verlenging van de wachttijd zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 43a WAO, met andere woorden: zal toepassing van artikel 43a wel of niet kunnen plaatsvinden indien de werknemer na een wachttijd van 52 weken wel, maar na afloop van de verlengde wachttijd niet ongeschikt was tot het verrichten van zijn arbeid? Als het antwoord ontkennend is, zou het dan voor werkgevers niet onverstandig zijn om de wachttijd te laten verlengen?

Het nieuw voorgestelde zevende lid bij artikel 19 WAO verdient naar de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks een nieuwe redactie omdat er kennelijk een of meer woorden («de verzekerde?») uit zijn weggevallen. Bovendien is de eerste volzin met alle «tenzij's» die daarin voorkomen moeilijk te begrijpen. Is de regering het met deze leden eens dat deze volzin aanpassing behoeft en ziet zij kans te komen tot een meer toegankelijke redactie?

Zagen de leden van de fractie van GroenLinks het juist dat de verlengingsmogelijkheid ook aan de orde kan zijn in de situatie waarin het Lisv of het UWV krachtens artikel 29b ZW de loonbetalingsverplichting overneemt? Met andere woorden: kunnen een werkgever en een arbeidsgehandicapte werknemer afspreken dat na 52 weken ziekte een verlenging van de wachttijd met nog eens 52 weken wordt gevraagd, waarin dan de loonkosten tot maximaal 100% op het Lisv/UWV worden afgewenteld?

Artikel II H

Het tweede lid van het nieuwe artikel 34a kan in samenhang met het bepaalde in het vierde lid, aanhef en sub b., tot onnodige bureaucratie leiden.

De imperatieve bepaling dat het Lisv/UWV de aanvraag afwijst is wat onpraktisch, als (vrijwel) tegelijkertijd ingevolge de b-grond van het vierde lid een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. De leden van de fractie van GroenLinks zagen dat in de praktijk niet werken en verzochten de regering op dit punt te reageren.

Artikel II L

De leden van de fractie van GroenLinks betreurden het dat volgens dit wetsvoorstel zowel artikel 46 WAO als artikel 52j WW vervallen. Het is

waar dat die artikelen in de praktijk weinig toepassing vonden, maar volgens deze leden kwam dat eerder door onbekendheid van de uvi's met die bepalingen en door gebrek aan menskracht om daar goed invulling aan te geven dan door juridische problemen bij de uitvoering van deze regresbepalingen. In die zin is het ook nog maar de vraag of geen verschuiving plaatsvindt van de problemen naar nieuwe, vergelijkbare bepalingen, zoals het nieuwe negende lid van artikel 71a WAO.

Artikel II M

Heeft het kabinet overwogen om het Lisv/UWV de bevoegdheid te geven om vast te stellen dat de werkgever gedurende het tijdvak van de verlenging van de wachttijd aan de werknemer het loon verschuldigd is dat deze zou kunnen verdienen met passend werk, waartoe de werkgever hem niet de gelegenheid geeft, indien dat loon hoger ligt dan de aanspraak op grond van artikel 7:629 BW? Zo ja, waarom is daar niet voor gekozen? Bestaat niet het gevaar dat de nu gekozen constructie de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer uiteindelijk dupeert? Stel de volgende casus: een werknemer is niet langer in staat om hele dagen te werken maar zou wel willen proberen om 50% te werken. Zijn werkgever stelt hem daartoe niet in de gelegenheid. Onder de huidige wetgeving zou de werknemer op grond van artikel 7:628 50% van zijn salaris kunnen vorderen, het Lisv zou hetzelfde kunnen doen op grond van artikel 46 WAO of 52j WW, de werknemer ontvangt 35% van zijn dagloon als WAO-uitkering, waarvoor de werkgever een hogere premielast krijgt. De werkgever is op die manier veel duurder uit dan wanneer hij ten hoogste 52 weken 70% doorbetaalt (en zal nu dus bij toepassing van genoemde bepalingen eerder aan reïntegratie meewerken), terwijl de werknemer in het nieuwe stelsel slechter af is. Een ander voorbeeld kan dit nog verder verduidelijken. Er is sprake van een geringe mate van arbeidsongeschiktheid. De werknemer wil zijn oude werk hervatten, bijvoorbeeld met een werkaanpassing, maar de werkgever stelt hem daartoe niet in de gelegenheid. Volgens artikel 71a, negende lid, wordt bepaald dat hij recht heeft op 70% van zijn dagloon, maar hij meent dat hij tegen een hogere loonwaarde kan werken. Is de kans niet groot dat de werknemer maar afziet van een loonvordering op grond van artikel 7:628 BW, omdat hij toch al 70% ontvangt en de kosten en onzekerheden van zo'n procedure niet opwegen tegen de baten?

De laatste volzin van het voorgestelde artikel 71a, lid 9 WAO riep de vraag op of overtreding van de voorschriften in de voorafgaande artikelleden ook leidt tot een verlenging van de wachttijd, indien duidelijk is dat welke reïntegratie-inspanningen dan ook in de eerste 52 weken van ziekte vruchteloos zouden zijn geweest, bijvoorbeeld omdat de werknemer volledig arbeidsongeschikt is.

Kan de regering ten slotte aangeven wat het verschil is tussen «in overeenstemming met» (tweede lid) en «in overleg met» (derde en vierde lid) en wat, gezien deze zinsnedes het belang is van het zesde lid.

Artikel III A C en D

In artikel 7:629 BW wordt in dit voorstel verwezen naar een definitie van het begrip passende arbeid, die voorgesteld wordt in een nieuw artikel 658a. Op zichzelf meenden de leden van de fractie van GroenLinks dat het verstandig is in het BW een definitie te geven. Het ontbreken daarvan leidde immers tot onduidelijkheid voor de praktijk. Klopt het evenwel dat de nu voorgestelde definitie ruimer is dan uit de toelichting op het thans vigerende artikel 7:629 blijkt, namelijk dat voor het begrip passende arbeid aangesloten moet worden bij artikel 30 ZW en bij de rechtspraak die

daarover in de loop der tijd is ontwikkeld? Zo ja, is het verstandig nu voor deze verruiming te kiezen en vindt de regering deze keuze voldoende doordacht? Kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de werknemer na een jaar geacht kan worden in te stemmen met aanvaarding van arbeid die twee opleidingsniveaus lager ligt dan de bedongen arbeid? Als deze interpretatie, ontleend aan de wijze waarop het begrip passende arbeid in de WW is uitgewerkt, inderdaad ook in het eerste ziektejaar van toepassing is, meent de regering dan bij nader inzien niet dat werknemers hierdoor te snel te ver in arbeidsvoorwaardelijke zin terugvallen, terwijl hun blijvende ongeschiktheid voor hun oorspronkelijke werk nog lang niet vast staat? Is bovendien de gevolgtrekking juist dat de werknemer die ziek is geworden voor zijn eigen werk wegens weigering van arbeid van een veel lager functieniveau kan worden ontslagen, maar vervolgens wel een ZW-uitkering kan ontvangen, omdat hij geen passend werk in de zin van de (rechtspraak op artikel 30 van de) ZW heeft geweigerd. Of zou hem in zo'n geval toch een benadelingshandeling kunnen worden verweten en hoe is dat dan te rijmen met de systematiek van de ZW?

In het derde lid van artikel 7:629 vervalt de toets door het Lisv in die gevallen waarin de werkgever passende arbeid bij een andere werkgever aanbiedt. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom die toets vervalt. Was deze overbodig of onnodig belastend? Is het niet verstandig om het Lisv/UWV in het kader van diens poortwachtersrol toch te laten beoordelen of de aangeboden passende arbeid niet te belastend is, nu de werkgever en zijn arbodienst daarvan geen inschatting kunnen maken? Zou het bovendien niet de voorkeur verdienen om de toets door het Lisv op analoge wijze in te voeren in die gevallen waarin de werknemer in het kader van artikel 660a passende arbeid elders opgedragen krijgt?

In de praktijk komt het voor dat het Lisv weigert om de zogenoemde amber-maatregelen toe te passen, indien het Lisv bij hervatting geen toestemming had gegeven of haar instemming met de hervatting uitdrukkelijk had onthouden. Nu de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer ten aanzien van werkhervatting wordt aangescherpt en de uitvoering op afstand wordt geplaatst zolang er nog een arbeidsovereenkomst bestaat, rijst de vraag of het Lisv/UWV zich nog wel van deze praktijk mag bedienen. Wat vindt de regering daarvan?

In arbeidsrechtelijke zin bleven er na de behandeling van deze artikelen in de Tweede Kamer nog vele vragen leven bij de leden van de fractie van GroenLinks. Deze hebben onder meer betrekking op de verwachting dat door dit wetsvoorstel, in samenhang met de Invoeringswet Suwi, vaker overgegaan zal worden tot plaatsing bij een andere werkgever. Het wetsvoorstel laat gehele in het midden of bij plaatsing bij een andere werkgever een arbeidsovereenkomst met die nieuwe werkgever tot stand komt, waarbij de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst wordt beëindigd, dat de werknemer op detachingsbasis elders werkt of dat twee arbeidsovereenkomsten naast elkaar gaan bestaan. Uiteraard zal de regering antwoorden dat het tot de contractsvrijheid van partijen behoort om daarover afspraken te maken, maar gezien de mogelijke impact van de doorbreking van het opzegverbod van artikel 7:670 lid 1 en onder a BW wilden de leden van de fractie van GroenLinks met zo'n antwoord geen genoegen nemen. Zij kunnen zich namelijk heel wel voorstellen dat een werknemer terughoudend zal zijn met het beëindigen van zijn oorspronkelijke contract, indien hij bij de nieuwe werkgever een onzekerder rechtspositie tegemoet gaat (proeftijd, einde van rechtswege van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, financiële problemen bij nieuwe werkgever, pensioenbreuk). Is de regering het met deze leden eens dat een werknemer aan de aanvaarding van passende arbeid steeds de

voorwaarde mag verbinden dat de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst in stand blijft, althans gedurende de eerste twee jaar van ziekte? Hoe verhoudt zich voorts de verplichting van de werkgever als voorgesteld in artikel III C (nieuw artikel 7:658a BW) met een eventueel concurrentiebeding? Gaat deze wettelijke plicht tot aanbidding van werk bij een andere werkgever boven de bepalingen in zo'n beding, waarbij de ongeschiktheid voor de bedongen arbeid een onvoorziene omstandigheid vormt die opzijzetten van zo'n beding rechtvaardigt? In hoeverre zal de werknemer na aanvaarding van andere werkzaamheden, bij dezelfde of een ander werkgever, nog aanspraak hebben op toelating tot zijn oorspronkelijke werkzaamheden, mocht de werknemer daar weer geschikt voor worden? Kan de werkgever op grond van het beginsel van het goed werkgeverschap verplicht geacht worden de oorspronkelijke functie beschikbaar te houden in die gevallen waarin de zieke werknemer geen medische eindtoestand heeft bereikt?

Kan de regering verder eens nader ingaan op de relatie tussen het voorgestelde artikel 7:658a en het bestuursrechtelijke reïntegratie-instrumentarium. Valt het onder de werkgeversverplichting van artikel 658a om de mogelijkheden te verkennen om met behulp van REA-middelen aanpassingen aan de werkplek te plegen en weegt de werkgeversverplichting tot aanpassing zwaarder, naarmate er mogelijkheden tot subsidieverlening bestaan. Is de werknemer bovendien in bestuursrechtelijke zin belanghebbende bij de vraag of de werkgever een voorziening eigen werk, een herplaatsingsbudget of een pakket-op-maat krijgt? Is de regering het met deze leden eens dat de werknemer zelfs ontvankelijk zou moeten zijn bij een aanvraag voor een dergelijk instrument waar de werkgever nalaat een aanvraag te doen?

Bestaat er een hiërarchie tussen de soorten arbeid die artikel 7:658a noemt, in die zin dat eerst bekeken moet worden in hoeverre de werknemer als dan niet met redelijke aanpassingen de eigen arbeid kan verrichten, voordat naar andere arbeid in het bedrijf kan worden gekeken? Geldt bij dit artikel dat de verplichting van de werkgever zoveel mogelijk dient te volgen uit het in overleg met de werknemer opgestelde plan van aanpak. Hoe is de zeggenschap van de werknemer in de uitvoering van dit artikel gewaarborgd?

In de rechtspraak van de Hoge Raad is enkele keren de situatie aan de orde geweest dat de werknemer wilde hervatten en loon vorderde, terwijl de werkgever, afgaand op een bericht van het Lisv dat de werknemer (nog) ongeschikt was voor de betreffende werkzaamheden, weigerde de werknemer tot de werkzaamheden toe te laten (de arresten Thuiszorg/Van Ierland en Rabobank/Van Kesteren). Na verloop van tijd bleek dan dat de visie van het Lisv werd herzien en stelde de rechter in de loonvorderingsprocedure dat de werkgever geacht werd het financiële risico te dragen van de foutieve zienswijze. Ook in de nu voorgestelde constellatie kan het voorkomen dat het Lisv/UWV in eerste instantie een onjuiste inschatting maakt van de arbeidsmogelijkheden van de werknemer, terwijl deze niets liever wil dan hervatten. Vindt de regering het in dergelijke gevallen redelijk dat de werkgever zijn eventuele schade kan verhalen op het Lisv/UWV? Zo niet, hoe kan een werkgever een uitweg vinden uit het lastige dilemma dat hij enerzijds niet een werknemer tewerk wil stellen van wie bepaald is dat deze zijn werkzaamheden niet kan verrichten (en zelfs de kans loop dat daardoor schade ontstaat aan derden of vanwege een toename van de arbeidsongeschiktheid van de werknemer), maar anderzijds het risico loopt van een toegewezen loonvordering?

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel hadden de leden van de fractie van GroenLinks zeer grote moeite. Zij achtten dit onderdeel overbodig, ondoordacht en onvoldoende consistent met de rest van het wetsvoorstel. Zo is het toch op zijn minst merkwaardig dat uit artikel III A (7:629 BW) volgt dat de werknemer de sanctie van de stopzetting van de loondoorbetaling kan afwenden door alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen, maar dat dat niet het geval is bij de sanctie van de opzegging. Op zijn minst had voor opzegging als eis dienen te gelden dat de werknemer «stelselmatig» of ondanks de waarschuwing dat opzegging zal plaatsvinden bij voortdurende weigerachtigheid weigert om mee te werken aan reïntegratie(bevordering).

Maar juist hier misten de leden van de fractie van GroenLinks node de bepaling dat eerst het Lisv/UWV zijn licht laat schijnen over de vraag of arbeid bij een andere werkgever passend is, voordat het tot een procedure bij de RDA kan komen. Hoe meent de regering trouwens dat de inbreng van Lisv/UWV verzekerd is in die situaties waarin het BBA en het Ontslagbesluit niet van toepassing zijn?

Alle voorstellen tot aanpassing van titel 7:10 van het BW samengenomen kunnen naar de verwachting van de leden van de GroenLinks-fractie tot de volgende situatie leiden. Een hoofd verkoop met een salaris van fl. 60 000,- wordt als gevolg van zware hartklachten arbeidsongeschikt. Na twaalf maanden is een functie die twee opleidingsniveaus lager ligt, oftewel een baan die niet veel meer oplevert dan het minimumloon, als gevolg van een ondoordacht amendement-Wilders c.s. «passend». In de omgeving van het bedrijf van de werkgever biedt een tweede werkgever een laagbetaalde functie, laten we zeggen kantinebeheerder, aan tegen een jaarsalaris van f 36 000,-. Die tweede werkgever kan gebruik maken van tal van subsidies en incentives, zoals een plaatsingsbudget van f 24 000,- (over drie jaar), afdrachtskortingen, no-claimpolis ZW en WAO, kwijtschelding van en korting op de basispremie WAO. Om al die redenen wil de tweede werkgever graag rechtstreeks een arbeidsovereenkomst aangaan met de werknemer, om te beginnen een contract voor een half jaar. De werknemer heeft een jaar niets van zijn oorspronkelijke werkgever gehoord en krijgt opeens dit aanbod. In eerste instantie denkt hij: dat kan toch niet waar zijn, we hebben toch artikel 1, aanhef en sub 2 van het ESH, en hij wijst het aanbod af. Hij zou langzamerhand misschien wel voor een dag of twee dagen per week in zijn oude werk willen hervatten. De werkgever vraagt echter een ontslagvergunning en het Lisv/UWV rapporteert aan de RDA dat het werk berekend is voor de krachten en bekwaamheden van de man. De RDA kan niet anders dan de ontslagvergunning verlenen. Kan de regering zich voorstellen dat de zaken zo kunnen gaan lopen – graag een zo concreet mogelijk antwoord – en dat kansen op hervatting in functies op een behoorlijk niveau op die manier gefrustreerd worden en de werknemer uiteindelijk onnodig in de WW belandt? Of mag de betrokken werknemer in zo'n situatie verwachten dat ook de WW-uitkering wordt geweigerd en kan zo'n cumulatie van sancties dan eigenlijk nog wel gezien worden als een redelijke uitkomst van dit wetsvoorstel?

Evenmin was het de leden van de fractie van GroenLinks duidelijk hoe artikel III E zich verhoudt tot artikel 7:677/8 BW. Kan een werkgever, met ander woorden, een zieke werknemer rechtsgeldig onverwijld opzeggen, indien deze bij herhaling weigert in te gaan op een opdracht elders in het bedrijf of bij een andere werkgever andere, lager gewaardeerde werkzaamheden te verrichten, al dan niet op basis van een nieuwe arbeidsovereenkomst?

Op grond van de vorenstaande argumentatie verzochten de leden van de fractie van GroenLinks de regering dringend om in ieder geval de definitie van het begrip passende arbeid aan te laten sluiten bij de ZW-definitie en bovendien in het Ontslagbesluit op te nemen dat de werknemer wiens werkgever toestemming vraagt voor opzegging de kans krijgt om op grond van het advies van het Lisv/UWV alsnog in te stemmen met de door de werkgever voorgestelde en eerder afgewezen reïntegratiemaatregelen. Is de regering bereid dit te overwegen?

Artikel IV A

Ook in dit artikel doet zich de spanning voelen tussen het begrip passende arbeid als bedoeld in artikel 30 ZW en de nieuwe definitie. Welk begrip wordt hier bedoeld?

Artikel IV C

Kan de regering toelichten wat de noodzaak is van de bepaling dat het Lisv/UWV arbodiensten eigener beweging alle inlichtingen en gegevens verstrekt die voor de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet noodzakelijk zijn? Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin zulks nodig is?

Artikel IX

De eerste volzin van het tweede onderdeel van dit artikel is grammaticaal onjuist. Bovendien zou de eerste komma een plaats op moeten schuiven, zo stelden deze leden tenslotte.

De voorzitter van de commissie,
Kneppers-Heijnert

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen