

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2019, no.2019001004, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsmede enkele wetten van andere ministeries (Verzamelwet SZW 2020), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt een aantal wetten op het terrein van de arbeidswetgeving en de socialezekerheidswetgeving. Het wetsvoorstel behelst veelal technische wijzigingen, verduidelijkingen en zogeheten klein beleid.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het toekennen van de publiekrechtelijke bevoegdheid aan eigenrisicodragers voor de Ziektewet. Zij acht aanpassing van het voorstel op dit onderdeel wenselijk, aangezien dit onderdeel niet voldoet aan de voorwaarden voor verzamelwetgeving, nu de omvang en complexiteit van die wijziging opname in een zelfstandig voorstel rechtvaardigen.

Sinds 2003 hebben werkgevers de mogelijkheid om zelf het risico te dragen voor het betalen van ziekengeld aan werknemers voor wie geen verplichting tot doorbetaling van het loon bij ziekte bestaat. Deze zogeheten eigenrisicodragers voor de Ziektewet zorgen voor de betaling van ziekengeld en de begeleiding (waaronder het re-integratieproces) van werknemers die laatstelijk bij hen in dienst waren.

Indien een besluit op grond van de Ziektewet moet worden genomen, is de eigenrisicodrager thans de voorbereider van het besluit.¹ Zo bereidt de eigenrisicodrager besluiten voor inzake het toekennen of weigeren van ziekengeld, het herzien van de uitkering of het toepassen van een maatregel. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) beslist vervolgens.

Volgens het UWV waren er in 2017 15.100 werkgevers eigenrisicodragers voor de Ziektewet, die 46% van de totale loonsom representeerden.²

Het wetsvoorstel wijzigt de Ziektewet, waardoor de eigenrisicodrager in het kader van zijn re-integratietask bevoegd wordt om besluiten inzake het re-integratieproces voortaan zelfstandig te nemen. De toelichting noemt als (enig) voorbeeld van een dergelijk besluit het vaststellen van een plan van aanpak dat voldoende specifiek is om zelfstandig rechtsgevolgen te sorteren.³ Voor besluiten buiten het terrein van de re-integratie, zoals het toekennen of weigeren van ziekengeld, blijft de eigenrisicodrager slechts besluiten voorbereiden. Het UWV blijft in dat kader de besluiten nemen.

¹ Met uitzondering van besluiten inzake bestuurlijke boetes en beslissingen op bezwaar; deze besluiten worden voorbereid (en daadwerkelijk genomen) door het UWV.

² UWV-monitor ontwikkelingen Ziektewet 2010-2016, p. 9.

³ Zo kunnen in het plan van aanpak verplichtingen worden neergelegd, strekkende tot inschrijving als werkzoekende bij UWV of het wekelijks solliciteren naar werk.

De toelichting vermeldt als doel bij de maatregel dat er sprake is van een verduidelijking van de rol van de eigenrisicodragers, en dat het voorstel de eigenrisicodragers in staat stelt om zijn re-integratietaken adequaat uit te voeren.⁴

De Afdeling stelt vast dat deze nieuwe wettelijke taak tot gevolg heeft dat de eigenrisicodragers voor de Ziektewet een publiekrechtelijke bevoegdheid krijgt toebedeeld. Daarmee kan de eigenrisicodragers de rechtspositie van zieke ex-werknemers eenzijdig bepalen. De eigenrisicodragers wordt dan bekleed met openbaar gezag,⁵ en is hij aan te merken als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht.⁶

De Afdeling merkt hierbij het volgende op.

a. Motivering van het voorstel

In de toelichting wordt nauwelijks ingegaan op de gevolgen die deze wijziging met zich brengt. Zo wordt niet ingegaan op de vraag of de eigenrisicodragende werkgevers zich erop voorbereiden dat zij vanaf de inwerkingtreding van het voorstel, voor zover zij een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefenen, als bestuursorgaan gaan functioneren. Het voorstel heeft betekenisvolle gevolgen voor de werkwijze van de eigenrisicodragers.

In de eerste plaats dient de eigenrisicodragers het besluitvormingsproces vorm te geven en hierin een zelfstandige rol te vervullen volgens de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht.⁷

Daarnaast moet over de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid verantwoording kunnen worden afgelegd. Zo wordt de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing op de eigenrisicodragers, voor zover hij de publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent. De Afdeling merkt in dit verband op dat de toelichting niet duidelijk maakt hoe de positie van de eigenrisicodragers na de invoering van de voorgestelde publieke bevoegdheidstoekenning zich verhoudt tot de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Als de Afdeling het goed ziet, wordt met het voorstel de bevoegdheidsverdeling voor betrokken partijen minder transparant. Zo bereidt de eigenrisicodragers inzake het recht op ziekengeld besluiten (waaronder het opleggen van een maatregel) voor, waarop het UWV beslist. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete bereidt de eigenrisicodragers geen besluiten voor. Besluiten inzake het re-integratieproces neemt de eigenrisicodragers dan weer geheel zelfstandig. Ook in bezwaar en beroep is er sprake van een tweedeling: het UWV neemt de beslissingen op bezwaar en voert

⁴ Toelichting, paragraaf 2.6.

⁵ ABRvS, 1 november 2006, AB 2007, 176 en ABRvS, 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, r.o. 5.1.

⁶ Ook voor de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten in de Wet werk en inkomen naar vermogen kan een werkgever het eigenrisico dragen, waarbij deze werkgever daadwerkelijk besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht neemt. De Centrale Raad van Beroep heeft – onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis – deze eigenrisicodragers aangemerkt als een bestuursorgaan (ECLI:NL:CRVB:2015:1712, r.o. 4.5).

⁷ Dit betreft onder meer het motiveren van het besluit, het besluit voorzien van een bezwaarclausule, het behandelen van bezwaren tegen besluiten en het voeren van verweer bij de rechter indien tegen het besluit beroep wordt ingesteld.

beroepsprocedures uit inzake de uitkering; de eigenrisicodrager doet dat inzake het re-integratieproces.⁸

De toelichting gaat niet in op het voorgaande. Daardoor is tevens een volledig oordeel over de inhoudelijke wenselijkheid van het voorstel nog niet te vormen. Dat is te meer van belang nu een groot aantal werkgevers een bestuursorgaan wordt met de daaraan verbonden verantwoordelijkheden, en niet duidelijk is in hoeverre dat – het geheel overwegend – passend is binnen het bestuursrechtelijk stelsel.

b. Verzamelwetgeving

Het voorstel is een verzamelwet. Een dergelijke wet dient slechts technische wijzigingen, verduidelijkingen en zogeheten klein beleid te behelzen.⁹

Gezien de (mogelijke) gevolgen voor een groot aantal werkgevers en werknemers, zoals onder a besproken, voldoet de wijziging van het eigenrisicodragerschap in de Ziektewet niet aan de voorwaarden voor verzamelwetgeving, nu de omvang en complexiteit behandeling in een afzonderlijk voorstel rechtvaardigen.

⁸ Dat de eigenrisicodrager voor de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen reeds een publiekrechtelijke bevoegdheid in het re-integratieproces heeft, maakt dit niet eenvoudiger, omdat tussen beide systemen ook (nog) verschillen bestaan.

⁹ Vergelijk Aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, alsook de toelichting, paragraaf 1. In de Notitie verzamelwetgeving (Kamerstukken I 2010/11, 32500 VI, M) is aangegeven wanneer een onderdeel zich leent voor tot opname in verzamelwetgeving. Daartoe wordt slecht overgegaan indien de verschillende onderdelen samenhang hebben, de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit zijn waardoor zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen en niet op voorhand verwacht kan worden dat een van de onderdelen zo politiek gevoelig is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.

c. *Conclusie*

De Afdeling adviseert de bepalingen die betrekking hebben op het eigenrisicodragerschap in de Ziektewet, voor zover deze worden gehandhaafd, op te nemen in een separaat voorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,