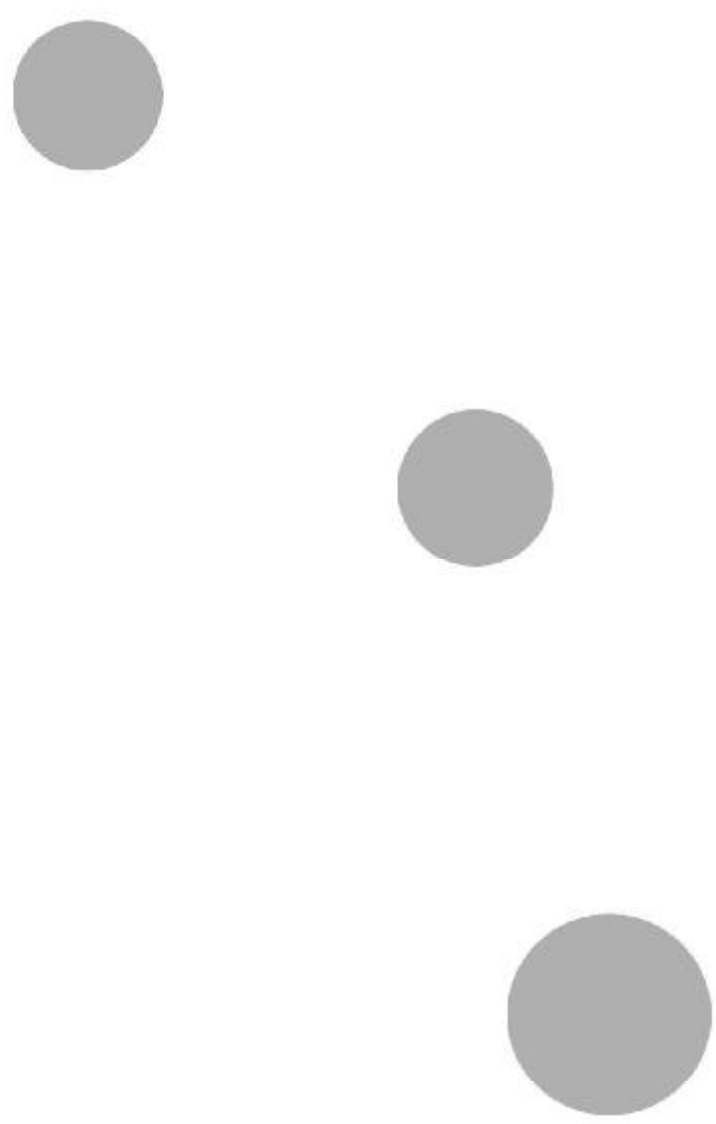
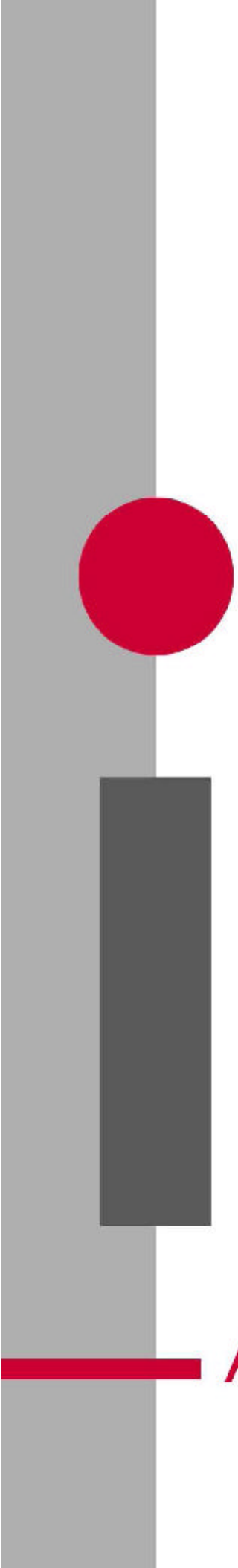


**SANCTIEOPLEGGING EN BEZWAARPROCEDURES
BIJ EIGEN RISICODRAGERS WGA**



AStri 

**SANCTIEOPLEGGING EN BEZWAARPROCEDURES
BIJ EIGEN RISICODRAGERS WGA**

20 januari 2011

Projectnummer: P10.538

drs. T.J. Veerman

ASTri Beleidsonderzoek en -advies
Stationsweg 26
2312 AV Leiden

Tel.: 071 – 512 49 03

Fax: 071 – 512 52 47

E-mail: astri@astri.nl

Website: www.astri.nl

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BASISGEGEVENS: OMVANG EIGEN RISICODRACHT EN POTENTIËLE DOELGROEP VOOR SANC TIEOPLEGGING	7
3	SCHATTING AANTAL BETROKKEN WERKGEVERS	9
4	DE ZBO-ROL EN ONDERS TEUNING DOOR PRIVA TE VERZEKERINGEN	13
5	CONCLUSIES	17
	BIJLAGE 1	19
	BIJLAGE 2	21

1 INLEIDING

De financiering en uitvoering van de WGA kent een "hybride stelsel": werkgevers hebben de keuze om hetzij in het publieke bestel te blijven – waarbij sprake is van publieke financiering en uitvoering door UWV – , hetzij eigen risicodragers te worden (met vrijwel altijd een private verzekering achter de hand). Werkgevers die kiezen voor eigen risicodracht betalen geen (gedifferentieerde) WGA-premie aan UWV. Zij betalen een private verzekeringspremie of betalen zelf de WGA-uitkeringen aan hun arbeidsongeschikte werknemers gedurende de eerste tien jaren van arbeidsongeschiktheid. Tevens zijn eigen risicodragers over die tienjaars periode zelf verantwoordelijk voor de re-integratie van deze werknemers.

Een bijzonder aspect van de eigen risicodracht is dat de eigen risicodragende (ERD) werkgever tevens de bevoegdheid heeft tot het opleggen van sancties ("maatregelen"¹) aan de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer die niet of onvoldoende meewerkt aan zijn of haar re-integratie. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid wordt de ERD aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dit houdt in dat deze gehouden is aan eisen die voortvloeien uit de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), zoals de plicht om de sanctie te motiveren, om bepaalde beslistermijnen in acht te nemen en om betrokkene de mogelijkheid te bieden bezwaar te maken (en daartoe een bezwaarprocedure in te richten wanneer een bezwaar wordt ingediend). Tegen de beslissing op bezwaar kan betrokkene desgewenst beroep instellen bij de rechtbank.

Op dit moment is niet geheel duidelijk hoe de invulling van deze ZBO-rol (sanctieoplegging en bezwaarprocedure) door ERD in de praktijk gestalte krijgt. Mede vanwege een toezegging hierover aan de Eerste Kamer heeft het ministerie van SZW behoefte om hierop meer zicht te krijgen. Daarom heeft SZW aan AS^{tri} Beleidsonderzoek en -advies opdracht gegeven om daarnaar een aanvullend onderzoek, annex aan de WIA-evaluatie, te verrichten. Dit onderzoek sluit aan bij de tussenevaluatie WGA die AS^{tri} mede uitvoerde (juli 2009) en de evaluatie WIA die AS^{tri} momenteel afrondt.

¹ Met "sancties" duiden we in dit rapport alleen op "*maatregelen*", dat wil zeggen het tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) weigeren van de WIA-uitkering; alleen de mogelijkheid tot oplegging van deze *maatregelen* ligt bij de ERD-werkgever. Het andere type sancties, de *bestuursrechtelijke boetes*, blijven voorbehouden aan UWV.

Gehanteerde bronnen

Dit onderzoek is gebaseerd op de volgende bronnen:

- gegevens uit de tussenevaluatie WGA, met name interviewverslagen met werkgevers, verzekeraars en andere stakeholders;
- gegevens uit de werkgeversenquête die voor deze tussenevaluatie was uitgevoerd, en aanvullende telefonische interviews met zes werkgevers daaruit;
- vraaggesprekken met o.q. documentatie ontvangen van alle grotere WGA-verzekeraars, en (waar mogelijk) opvragen van hun eventuele bezwaarprocedures bij sanctieoplegging door eigen risicodragende, privaat verzekerde werkgevers.

Opbouw van deze notitie

In paragraaf 2 beschouwen we de omvang van de potentiële doelgroep van WGA-ers bij ERD, op wie sancties eventueel gericht kunnen zijn. In paragraaf 3 gaan we na, hoeveel ERD-werkgevers feitelijk te maken hebben (gehad) met sanctieoplegging; alleen zij immers zijn feitelijk in aanraking geweest met de ZBO-rol, en zouden daarvoor eventueel een bezwaarprocedure moeten inregelen. In paragraaf 4 schetsen wij de rol van de private verzekeringen in dezen; het overgrote deel van de ERD is immers privaat verzekerd, en op de WGA-polissen is bijna altijd ook juridische steun bij de invulling van de ZBO-rol meeverzekerd. We gaan daarbij ook in op de (eventuele) bezwaarprocedure en de vraag of deze is ingericht conform de AWB.

In paragraaf 5 worden de conclusies samengevat.

2 BASISGEGEVENS: OMVANG EIGEN RISICODRACHT EN POTENTIËLE DOELGROEP VOOR SANCTIEOPLEGGING

In deze paragraaf beschrijven we de omvang van de eigen risicodracht en van de potentiële doelgroep (WGA-ers) voor sanctieoplegging.

Omvang eigen risicodracht; toename

De (potentiële) ZBO-rol is uitsluitend aan de orde voor werkgevers die eigen risicodragers zijn voor de WGA. Hoe groot is deze groep?

Ten tijde van de tussenevaluatie WGA, medio 2009, waren 74.000 werkgevers (19% van alle werkgevers) ERD; zij omvatten 21% van de verzekerde werknemers. Wat betreft bedrijfsomvang kan onderscheid gemaakt worden tussen kleine werkgevers (met minder dan 25 werknemers) en grote (25 en meer werknemers); ERD kwam in 2009 ongeveer even vaak voor bij kleine als bij grote werkgevers.

Medio 2010 blijkt het aantal ERD te zijn gestegen tot 27% van de werkgevers, die samen 42% van de werknemers (dienstverbanden) omvatten. In absolute cijfers betreft het 90.000 werkgevers met samen 3.000.000 werknemers. Het percentage ERD blijkt inmiddels bij de kleine werkgevers iets minder te zijn gestegen dan bij de grote². Van de 90.000 ERD-werkgevers anno 2010 zijn er 81.500 klein en 8.500 groot.

In Bijlage 1 zijn de betreffende cijfers weergegeven.

Raming potentiële doelgroep van sancties

Hoe vaak komt, binnen de ERD-werknemerspopulatie, sanctieoplegging en eventueel bezwaar daartegen voor? Er bestaat geen landelijke registratie van sanctieopleggingen, zodat we slechts een benadering kunnen geven op basis van indirect materiaal zoals enquêtegegevens.

Allereerst wijzen we erop dat de potentiële doelgroep (van werknemers) die eventueel met sanctionering door een ERD te maken krijgt, slechts een beperkt deel van de WIA-cliënten omvat. Immers, de volgende groepen WIA-gerechtigden vallen daar niet onder:

- a. IVA-uitkeringsgerechtigden (die buiten de sfeer van de eigen risicodracht vallen en tevens, als niet-re-integreerbare groep, ook redelijkerwijs niet gesanctioneerd kunnen worden wegens onvoldoende medewerking aan re-integratie).

² Een nadere uitsplitsing naar bedrijfs grootte is alleen mogelijk door een afzonderlijke bestandsanalyse op data van UWV en belastingdienst, die buiten het kader van deze studie valt.

- b. WGA-cliënten die *op medische gronden volledig arbeidsongeschikt* zijn verklaard; de medisch volledig WGA-ers worden immers (op dat moment) niet geacht te kunnen re-integreren, zodat ook bij hen sanctiëring wegens geringe medewerking daaraan niet of nauwelijks aan de orde zal zijn³.
- c. Buiten beschouwing blijven ook de vangnetters, die immers niet ressorteren onder een (ERD-)werkgever.
- d. Ook de gedeeltelijk WGA-ers die hun restcapaciteit reeds benutten, kunnen niet tot de doelgroep van sanctiëring worden gerekend; zij zijn immers reeds naar vermogen gere-integreerd.

Kort samengevat: de potentiële doelgroep van WGA-gerechtigden aan wie eventueel een sanctie kan worden opgelegd wordt gevormd door de WGA-ers die ressorteren onder ERD-werkgevers, die arbeidskundig volledig arbeidsongeschikt zijn dan wel gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en hun restcapaciteit (nog) niet voldoende benutten.

Hoe groot is deze doelgroep? Een globale begijfering op basis van de UWV-gegevens ultimo 2009 ("Kwantitatieve informatie 2009") in combinatie met de bovengenoemde omvang van de eigen risicodracht medio 2010 luidt als volgt:

WGA-ers die arbeidskundig volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard
(geschat op 64% van alle lopende uitkeringen volledig WGA⁴): 30.107
PLUS

gedeeltelijk WGA-ers met resterende verdien capaciteit, die deze niet benutten: 8.623

MIJN: Geschat percentage vangnetters (42%), resteert 22.463

Waarvan geschat percentage werkzaam bij ERD (42%): **9.435**.

³ Bij WGA-ers die op *arbeidskundige* gronden volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard is re-integratie niet op voorhand uit te sluiten, zodat zij wel tot de potentiële doelgroep van sanctiëring gerekend moeten worden.

⁴ Het percentage arbeidskundig volledig arbeidsongeschikten in het lopend bestand is geschat op basis van het percentage bij nieuwe toekenningen in 2009 (zie rapport onderzoek evaluatie WIA, tabel 3.3).

3 SCHATTING AANTAL BETROKKEN WERKGEVERS

Hoe vaak wordt sanctionering en bezwaar feitelijk toegepast door ERD-werkgevers, zodat zij de rol van ZBO moeten aannemen? En hoeveel werkgevers betreft dit?

Sanctionering en bezwaar: zeldzaam

Er bestaat geen formele registratie van sanctionering en bezwaren door ERD-werkgevers. Algemeen kan gesteld worden dat sancties en bezwaren vrij zelden voorkomen. Dit blijkt, voor wat betreft ERD-werkgevers, uit interviews met verzekeraars; aangezien (vrijwel) alle verzekeraars juridische ondersteuning bij de ZBO-rol hebben opgenomen in de WGA-polissen, zouden zij enig zicht kunnen hebben op de aantallen sancties en bezwaren. Vrijwel allen geven zij aan dat sanctionering en bezwaar uiterst zelden voorkomen, al zijn exacte cijfers niet altijd bekend; men spreekt doorgaans van "geheel niet", "vrijwel niet", of "op de vingers van een hand te tellen". Dit heeft onder meer te maken met het feit dat sanctionering door werkgevers onderdeel uitmaakt van een breder proces; we komen daarop nog terug verderop in deze paragraaf.

Bekend is wel dat in het *publieke* bestel sancties wegens onvoldoende medewerking aan re-integratie niet vaak voorkomen. Volgens de cijfers met betrekking tot het publieke bestel, die ons door UWV ter beschikking zijn gesteld, is er sinds invoering van de WIA in 2006, tot medio oktober 2010, door UWV in totaal 68 maal een maatregel op basis van de WIA opgelegd (inclusief enkele gevallen waarin de sanctie 0% bedroeg, bijvoorbeeld wegens geringe of geen verwijtbaarheid). Het aantal malen dat daartegen bezwaar is gemaakt is niet afzonderlijk geregistreerd maar volgens UWV uiterst gering. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijk klein aantal sancties en bezwaarzaken zich niet zinvol laat percenteren op welke onderliggende populatie ook, zeker niet wanneer men dit terugrekent naar jaarbasis. Ook is een monitoring op steekproefbasis voor deze fenomenen niet betrouwbaar uit te voeren juist vanwege de zeldzaamheid ervan.

Geschat aantal werkgevers met ZBO-rol

Niet alle eigenrisicodragers moeten op voorhand een bezwaarprocedure inrichten. Pas wanneer een eigenrisicodrager een sanctie wenst op te leggen aan een WGA-er (vanwege onvoldoende medewerking aan re-integratie) moet hij, in zijn rol als ZBO, aan deze verplichting gaan voldoen (en moet ook het besluit tot sanctionering voldoen aan de vereisten die de AWB daaraan stelt). Hoeveel werkgevers hebben (ongeveer) te maken met sanctionering en dus met de ZBO-rol?

Het moge duidelijk zijn dat dit lang niet alle (ERD-)werkgevers zijn. De meesten van hen krijgen nooit te maken met WGA-instroom binnen hun bedrijf, en dus ook niet met sanctionering en bezwaar. Als de potentiële doelgroep van WGA-ers voor sanctionering door ERD ruim 9.400 bedraagt, zoals hierboven werd betoogd, kan ook het aantal werkgevers niet hoger zijn dan dat (al cumuleert in de loop van de jaren het aantal werkgevers dat er *ooit* mee te maken heeft gehad tot een groter aantal).

De enige mogelijkheid om een benadering van het aantal betrokken werkgevers te schatten is de werkgeversenquête die in het kader van de tussenevaluatie WIA is uitgevoerd⁵. Aan deze enquête werkten 1.610 werkgevers mee die ERD waren. Hen is onder meer gevraagd of zij ooit een sanctie hadden opgelegd aan een WGA-instromer. Daarop antwoordden 22 bevestigend, oftewel 1,37%⁶. Zouden we dit percentage projecteren op het totaal van 90.000 ERD-werkgevers, dan zou het gaan om ruim 1.200 werkgevers. Echter, dit cijfer is een (te) hoge schatting omdat een aantal werkgevers niet een sanctie in de zin van de WIA bedelde, maar in de zin van WVP/MLZ (inhouding van loon tijdens de eerste twee ziektejaren). Wij hebben een zestal werkgevers uit deze enquête, die aangaven als ERD een sanctie te hebben opgelegd, kunnen achterhalen; in ten minste twee gevallen bleek het niet om een WIA-sanctie te gaan. Wij schatten daarom dat het aantal sanctionerende werkgevers, vanaf 2006 tot nu, zeer ruim onder de 1.000 (oftewel onder de 200 per jaar) ligt. Overigens is ook dat nog een bovengrensschatting wanneer we deze leggen naast de schattingen van verzekeraars.

Onbekend is hoe vaak tegen een sanctieoplegging bezwaar wordt aangetekend door de betrokken werknemer, en wat de uitkomst is van de bezwaarzaak. Aangezien geen sprake is van een centrale registratie en het aantal opgelegde sancties in absolute zin zeer gering is, is hier via steekproeftrekking niet goed zicht op te krijgen. Ook andere praktisch uitvoerbare methoden van monitoring van sancties en bezwaren zijn, wegens de zeldzaamheid ervan, niet goed denkbaar.

Sancties als onderdeel van een beder proces

Het aantal werkgevers dat sanctioneert en aldus de ZBO-rol opneemt is, zoals we hierboven zagen, beperkt. Het is zeker niet zo dat alle ERD een procedure voor sanctieoplegging en bezwaar moeten hebben op het moment dat zij ERD worden: pas wanneer sprake is van feitelijke sanctieoplegging heeft men te ma-

⁵ Ook in het kader van de evaluatie WIA is een werkgeversenquête gehouden waarin is gevraagd naar eigen risicodracht en sanctietoepassing; aan de betrouwbaarheid van de antwoorden twijfelen wij echter.

⁶ Men bedenke dat op het moment van enquëtering de WIA/WGA 3,3 jaar bestond; het percentage sanctionerende ERD-werkgevers op jaarbasis zou dan $1,37/3,3 = 0,42\%$ bedragen.

ken met de eisen die de AWB daaraan stelt, en moet men ook de bezwaarprocedure hebben ingeregeld.

Aan de andere kant: de sanctiebevoegdheid kan ook een rol spelen nog voordat er sprake is van formele sanctieoplegging. Deze bevoegdheid kan immers ook door de werkgever worden ingezet als drukmiddel om WGA-ers die niet voldoende medewerken aan re-integratie tot andere gedachten te brengen. In veel gevallen kan dit reeds voldoende zijn en kan een formele sanctie achterwege blijven. In dat geval is een bezwaarprocedure ook niet (meer) nodig.

Illustratief is het relaas van een particulier bureau dat o.a. aan werkgevers en hun verzekeraars juridische steun verleent bij de ZZO-rol (COBBE). Deze meldt dat in 2010 (tot november) 22 zaken in behandeling zijn genomen. Maar slechts bij 5 daarvan is de sanctie (aanvankelijk) ook opgelegd; de overige 17 zijn in overleg tussen werkgever, werknemer en de juridisch adviseur niet doorgezet en dus in der minne geschikt. Vervolgens zijn ook van de 5 opgelegde sancties 4 niet ten uitvoer gelegd omdat werkgever en werknemer er toch samen uit kwamen. Resteerde uiteindelijk één sanctie die wel is doorgezet (en vervolgens tot klacht en bezwaar heeft geleid⁷).

Uit dit verhaal moge blijken dat sanctionering en bezwaar geen geïsoleerde kwesties zijn, maar gezien moeten worden in de context van de werkgever-werknemer-verhouding. Voordat eventuele WIA-sanctionering aan de orde is, hebben zij beiden (normaliter) twee jaren met elkaar te maken gehad – waarin eventuele re-integratieproblemen, en een loonsanctie, al aan de orde kunnen zijn geweest. Anderzijds moet men, na oplegging van de sanctie (en na een eventuele bezwaarprocedure), zo mogelijk nog "samen door één deur kunnen" – zo niet, dan wordt re-integratie uiterst lastig.

In dit opzicht verschilt de ERD-werkgever van UWV, dat doorgaans geen eerdere relatie met de te sanctioneren cliënt heeft en ook daarna minder met hem of haar te maken zal hebben dan een werkgever. Tegelijk kan dit een verklaring vormen voor het (vermoedelijk) geringe aantal feitelijke sancties opgelegd door ERD: er was al eerder gelegenheid om problemen bij de horens te vatten, en men moet na de sanctie toch gewoon door.

⁷ Het bezwaar is ongegrond verklaard, d.w.z. de werkgever is in het gelijk gesteld. Vervolgens is, gezien het hieruit voortkomende conflict, de arbeidsrelatie beëindigd met wederzijds goedvinden.

4 DE ZBO-ROL EN ONDERSTEUNING DOOR PRIVATE VERZEKERINGEN

In deze paragraaf gaan we nader in op de betekenis van de ZBO-status voor de beslissing rond eigen risicodracht, en op de rol van private WGA-verzekeraars. Daarbij komt ook de inrichting van de bezwaarprocedure aan de orde.

Rol van sanctionering bij beslissing tot ERD; het "ZBO-spook"

De mogelijkheid om als werkgever een sanctie op te leggen aan onwillige WGA-ers speelt geen erg grote rol in de beslissing van werkgevers om al dan niet uit het publieke WGA-bestel te treden en eigen risicodragers te worden. In de Tussen-evaluatie WGA werden aan een steekproef van werkgevers acht mogelijke overwegingen voorgelegd die bij deze beslissing mee zouden kunnen wegen; daaruit kwam "de mogelijkheid om zelf een sanctie op te leggen aan werknemers die onvoldoende meewerken aan re-integratie" (de ZBO-rol dus) als minst belangrijke naar voren (bij 13% van de werkgevers speelde deze overweging een rol). Daarbij is het de vraag of deze sanctiebevoegdheid door werkgevers wordt gezien als een kans, dan wel als een last. De wetgever hoopte hiermee een kans te creëren waarmee de werkgever, als direct betrokkene en belanghebbende, zonder tussenkomst van anderen (zoals UWV) "lik op stuk" kon geven aan weigerachtige werknemers. Inderdaad zien sommige werkgevers hier vooral een kans liggen, maar anderen zien dit juist als een last – soms aangeduid als "het ZBO-spook". Alle formaliteiten en verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan die ZBO-status zouden juist een drempel vormen die eigen risicodracht belemmert. In ieder geval merken vrijwel alle verzekeraars op dat accountants en assurantie-tussenpersonen werkgevers ontraden om ERD te worden, juist vanwege de eventuele poespas van de ZBO-status en de verantwoordelijkheden in de AWB.

Ondersteuning door verzekeraars

Vrijwel alle werkgevers die ervoor gekozen hebben om ERD te worden, hebben als garantstelling een private WGA-verzekering afgesloten (en een garantstelling is vereist als men ERD wil worden). Blijkens de Tussenevaluatie WGA heeft slechts 5% van de ERD *geen* private WGA-verzekering – vermoedelijk betreft dit overheidsinstellingen voor wie de eis van garantstelling niet geldt (de overheid kan immers niet failliet gaan). Verzekeraars zijn dan ook een belangrijke partij in de private uitvoering van de WGA.

De private WGA-polissen geven niet alleen dekking voor het risico van uitkeringsverstrekking, maar vaak ook voor aanvullende diensten (bijvoorbeeld op het terrein van re-integratie). Mede om het "ZBO-spook" te verdrijven bieden de meeste verzekeraars als een van die diensten juridische ondersteuning bij het in-

vullen van de ZBO-rol. Het gaat expliciet om *ondersteuning* en niet het overnemen van de sanctionering, aangezien wettelijk de ERD-werkgever de sanctionerende instantie is. Alle verzekeraars die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken (en dat zijn alle grotere WGA-verzekeraars) bieden deze ondersteuning. Enkele voorbeelden van polisvoorwaarden op dit punt:

verzekeraar A, artikel x: "De verzekeringnemer heeft recht op ondersteuning van A bij de uitvoering van taken die voortvloeien uit het zijn van een zelfstandig bestuursorgaan volgens de Algemene Wet Bestuursrecht. Deze ondersteuning omvat:

- " hulp bij het opstellen van een beschikking indien de WGA-ERD een beschikking opstelt in de zin van de AWB ;
- " hulp wanneer de WGA-gerechtigde een klacht indient over de verzekeringnemer met betrekking tot het naleven van de re-integratieverplichting van de WGA-ERD;
- " hulp bij het inrichten van een bezwaar- en klachtenprocedure."

Verzekeraar B meldt in voorlichting aan werkgevers: "Op grond van de WIA heeft de werkgever die WGA-Eigenrisicodragers de bevoegdheid om sancties op te leggen indien een werknemer niet of niet voldoende meewerkt aan zijn re-integratie. Voor deze bevoegdheid wordt de werkgever aangemerkt als Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De ZBO-taken van de werkgever spelen een rol wanneer hij overweegt een sanctie op te leggen. Op dat moment kan door B juridische ondersteuning worden verleend. B kan de werkgever voorzien van informatie over de wettelijke kaders van de te nemen stappen. B beoordeelt niet inhoudelijk de individuele casus en geeft geen situatie gericht advies. De werkgever blijft de inhoudelijk en uiteindelijk verantwoordelijk in dit traject. Tevens is het mogelijk dat een werknemer een klacht heeft over de re-integratietaken van de werkgever. De werkgever kan zijn werknemer erop wijzen dat B hem/haar van informatie kan voorzien over de wettelijke mogelijkheden die de werknemer mogelijk een oplossing bieden."

Verzekeraar C heeft een naar verhouding beperkte dekking wat betreft de ZBO-rol; C meldt ons: "In onze WGA-verzekeringen wordt juridische ondersteuning geboden bij eventuele oplegging van sancties (maatregelen) en bezwaar. (...) Per WIA-geval is er recht op een eenmalig juridisch advies voor conflicten met werknemers over onder andere re-integratie. Het eenmalig juridisch advies betreft het beoordelen van de juridische positie van de verzekeringnemer en de mogelijke oplossing van het probleem op basis van de door de werkgever schriftelijk verstrekte gegevens."

Verzekeraar D dekt binnen zijn WGA-polis onder meer: "(...) het verlenen van rechtsbijstand aan de verzekeringnemer in zijn hoedanigheid van eigen risicodragers in geval van bezwaar en beroep van de werknemer tegen een besluit van de eigen risicodragers om, in verband met de uitvoering van de WIA, de WGA-uitkering geheel en tijdelijk of gedeeltelijk en tijdelijk te weigeren".

Uitvoering van de ondersteuning; onderaanneming

De juridische ondersteuning waarvoor de WGA-polis dekking biedt, wordt bij de meeste verzekeraars niet door de WGA-verzekeraar zelf uitgevoerd (hoewel dit bij enkele verzekeraars wel het geval is) maar doorgaans uitbesteed aan een rechtsbijstandverzekeraar. Daarnaast wordt door sommige WGA-verzekeraars gebruik gemaakt van het eerder genoemde private bureau COBBE (waarbij onder andere drie WGA-verzekeraars zijn aangesloten); ook sommige rechtsbijstandverzekeraars, werkgevers en arbodiensten maken wel eens, zonder tussenkomst van de WGA-verzekeraar, gebruik van deze diensten. Zoals eerder werd aangegeven is het aantal gevallen waarbij deze hulp wordt gevraagd beperkt.

Niet alle verzekeraars hebben een uitgewerkte procedure voor sanctionering en bezwaar "op de plank liggen"; sommige geven aan dat het inregelen van zo'n procedure pas aan de orde komt wanneer zich een concreet geval voordoet (en zoals eerder opgemerkt, doen zulke gevallen zich maar sporadisch voor).

Jitteraard staat het werkgevers vrij om op eigen kracht de sanctionering en bezwaarprocedure vorm te geven; grote bedrijven met een professionele P&O-afdeling beschikken daarvoor wellicht over voldoende eigen expertise.

De bezwaarprocedure en conformiteit met de AWB

In hoeverre voldoen de procedures rond sanctionering en bezwaar aan de eisen die de AWB stelt aan de ZBO-rol? Deze eisen zijn beschreven in Bijlage 2.

Enkele WGA-verzekeraars die de steun aan ERD-werkgevers met betrekking tot de ZBO-rol zelf uitvoeren, alsmede COBBE, hebben daarvoor meer of minder uitvoerige procedures ontwikkeld en aan ons ter inzage gegeven. Voor zover wij kunnen beoordelen sporen deze goed met de eisen van de AWB. In die gevallen waar sprake is van onderaanneming bijvoorbeeld door rechtsbijstandverzekeraars hebben wij geen inzage gevraagd in de ontwikkelde procedure (als die al ontwikkeld is), maar wij nemen aan dat bij deze verzekeraars voldoende juridische expertise in huis is om een en ander vorm te geven op een wijze die "AWB-proof" is. We wijzen er verder op dat verschillende verzekeraars aangeven dat de ZBO-rol pas concreet wordt ingevuld en ingeregeld wanneer een geval zich voordoet. Onbekend is in hoeverre daarvoor een standaardprocedure klaar ligt, dan wel ieder geval op zijn eigen merites wordt bekeken.

5 CONCLUSIES

Het aantal werkgevers dat eigen risicodragers voor de WGA is, bedraagt medio 2010 ca. 90.000 (= 27 % van alle werkgevers); zij hebben samen 3 miljoen werknemers (= 42% van alle werknemers) in dienst.

Bezien naar bedrijfsomvang betreft dit ca. 81.500 kleine werkgevers⁶ (met samen ca. 760.000 werknemers) en 8.500 grote werkgevers (met samen ca. 2.2 miljoen werknemers).

Het is niet zo dat alle eigenrisicodragers op voorhand een bezwaarprocedure moeten hebben ingericht. Dit is pas aan de orde wanneer:

1. sprake is van een werknemer die WGA-uitkeringsgerechtigd is, en
2. deze WGA-gerechtigde niet of onvoldoende meewerkt aan re-integratie en de werkgever / eigenrisicodragers daarom een sanctie (maatregel) wil opleggen, dat wil zeggen de uitkering tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) weigeren.

De feitelijke doelgroep werknemers waarop sanctionering (door de werkgever) in principe toegepast kan worden, bestaat uit de werknemers die ressorteren onder een eigen risicodragende werkgever, die volledig WGA-gerechtigd zijn op arbeidskundige gronden, dan wel die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en hun restcapaciteit niet voldoende benutten. In het lopend bestand WGA (stand medio 2010) betreft dit, naar globale schatting, 9.400 WGA-gerechtigden..

Eigen risicodragers hebben vrijwel altijd een private verzekering voor het WGA-risico, en die verzekering dekt altijd ook ondersteuning van ERD-werkgevers in hun ZBO-rol bij sanctionering van WGA-ers die onvoldoende meewerken aan hun re-integratie. Volgens de verzekeraars komt sanctionering slechts sporadisch voor; opgeteld zou het landelijk eerder om tientallen dan om honderdtallen per jaar gaan. Ter vergelijking, in het publieke bestel (UWV) is in het bijna vijfjarig bestaan van de WIA (2006-2010) 68 maal een sanctie (maatregel) op basis van de WIA opgelegd (ca. 15 per jaar).

⁶ De grens tussen kleine en grote werkgevers ligt bij een omvang van 25 maal de gemiddelde loonsom (dus rond de 25 werknemers).

Wel moet bedacht worden dat de feitelijk opgelegde sancties wellicht een top van de ijsberg zijn: het dreigen met een mogelijke sanctie (zonder dat deze uiteindelijk ook wordt opgelegd) komt vermoedelijk vaker voor dan het werkelijk opleggen van sancties.

Volgens enquêtegegevens van werkgevers zou het aantal sancties aan WGA-ers, opgelegd door eigen risicodragers, sinds invoering van de WIA hooguit 200 per jaar bedragen; dit moet beschouwd worden als een bovengrensschatting.

Het aantal bezwaarzaken tegen opgelegde sancties (zowel bij ERD als in het publieke bestel) is onbekend, maar wordt door betrokkenen als zeer laag ingeschat.

Sanctionering door een ERD-werkgever vindt plaats in een andere context dan door UWV, omdat de ERD-werkgever al in principe te maken heeft gehad met een loondoorbetalingperiode van twee jaar waarin reeds ruime gelegenheid tot sanctionering is geweest. De behoefte om na twee jaar ziekte alsnog maatregelen op te leggen kan daardoor voor ERD-werkgevers gering zijn.

De mogelijkheid voor werkgevers om als ERD sancties aan werknemers op te leggen, en daarmee de ZBO-rol te vervullen, speelt slechts een geringe rol bij de keuze van werkgevers om al dan niet ERD te worden, en kan naar twee kanten werken: de ene werkgever kan dit als een nieuwe mogelijkheid zien om werknemers te prikkelen tot re-integratie (een kans dus), de andere kan de formaliteiten van de ZBO-status zien als hinderlijk (een last, het "ZBO-spook").

Vede om die reden bieden WGA-verzekeraars juridische ondersteuning aan werkgevers bij het invullen van de ZBO-rol. Enkele verzekeraars leveren zelf die ondersteuning, de meeste echter besteden dit uit aan andere (rechtsbijstand-)verzekeraars of gespecialiseerde bureaus.

De procedurele stukken rond sanctionering en bezwaar van enkele verzekeraars en COBBE waarin wij inzage kregen, geven geen reden tot twijfel aan de AWB-conformiteit ervan.

BIJLAGE 1

Publiek verzekerde werkgevers en ERD, medio 2010

(bron: gecombineerde analyse door SZW op basis van data Belastingdienst en JWW)

Werkgevers

	aantallen			%		
	klein	groot	totaal	klein	groot	totaal
Publiek verzekerd	220.395	19.734	240.129	73,0	69,7	72,7
Eigenrisicodragers	81.596	8.559	90.155	27,0	30,3	27,3
Totaal	301.991	28.293	330.284	100,0	100,0	100,0

Dienstverbanden

	aantallen			%		
	klein	groot	totaal	klein	groot	totaal
Publiek verzekerd	1.257.088	2.787.296	4.044.384	62,2	55,6	57,5
Eigenrisicodragers	762.985	2.224.210	2.987.195	37,8	44,4	42,5
Totaal	2.020.073	5.011.506	7.031.579	100,0	100,0	100,0

"Klein" = < 25 * gemiddelde loonsom (2010: € 29.200)

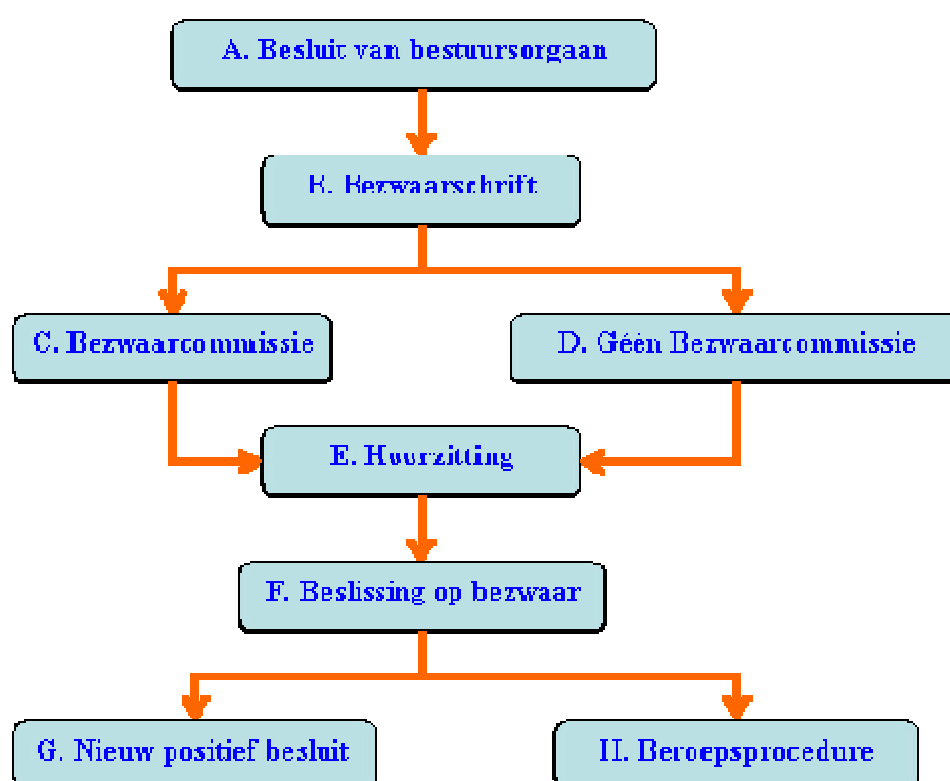
"Groot" = >= 25 * gemiddelde loonsom

BIJLAGE 2

Eisen ingevolge de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) aan besluiten en bezwaarschriften

Bron: www.bezwaarschriften.info

De bezwaarprocedure volgens het Awb verloopt via onderstaand schema:



Opmerkingen vooraf:

Een bestuursorgaan *kan* een bezwarencommissie instellen, maar dit hoeft niet. Als er een bezwarencommissie is ingesteld, heeft een bestuursorgaan 4 weken extra de tijd om een beslissing op bezwaar te nemen.

De maximale termijn waaruit een bezwaarprocedure kan bestaan, bedraagt 10 weken wanneer er geen sprake is van een bezwaarcommissie en 14 weken wanneer er wel sprake is van een bezwaarcommissie. Als er dan nog geen beslissing is genomen, dan kan betrokkene bij de bestuursrechter in beroep gaan tegen het 'niet nemen van een besluit'. De beslissing "gegrond" betekent dat er helemaal aan de bezwaren wordt tegemoet gekomen. Bij ongegrond is dit (deels) niet het geval.

Uitwerking schema

Elk onderdeel van het schema moet voldoen aan bepaalde juridische eisen en/of termijnen. Een overzicht vindt u in onderstaand tabel.

Onderdeel	Juridische eisen	Termijn
a. Besluit van bestuursorgaan	- Er moet sprake zijn van een beslissing. - Het besluit moet schriftelijk genomen zijn. - Het besluit is van een bestuursorgaan. - Het besluit moet gericht zijn op een rechtsgevolg. Adviezen zijn géén besluiten, het niet afgeven van een (bouw)vergunning is wel een besluit. - Publiekrechtelijk van aard. Het gaat te ver om hier dieper op in te gaan. - Het besluit treedt pas in werking als zij bekend is gemaakt aan de betrokkene. Verder moet een besluit aan de volgende vormeisen voldoen: - Het besluit moet worden gemotiveerd. - De bezwaarmogelijkheden moeten in het besluit zijn genoemd.	
b. Bezwaarschrift	Het bezwaarschrift moet het volgende bevatten: - handtekening van de indiener; - de naam en het adres van de indiener; - de dagtekening; - omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht; - gronden van bezwaar. Het bezwaarschrift wordt ongegrond verklaard als: - na een aanmaning, het bezwaarschrift niet aan de hierboven geschetste eisen voldoet; - de termijn van 6 weken is verstreken.	3 innen 6 weken nadat het besluit is verzonden, moet het bezwaarschrift zijn ingediend. Er geldt geen termijn als het bezwaarschrift is gericht tegen het niet nemen van een besluit.
c. Bezwaarcommissie	Een bezwaarcommissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden, waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het betreffende bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan de beslissing voorten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan. Verder uitstel is mogelijk voor zover u daarmee instemt.	Het bestuursorgaan dient binnen 10 weken (14 weken na schriftelijke mededeling van vertraging) na ontvangst van het bezwaarschrift te beslissen. Hierna kunt u bij de bestuursrechter in beroep tegen het "niet nemen van een beslissing op bezwaar".

Onderdeel	Juridische eisen	Termijn
d. Géén bezwaar- commissie	-Het horen wordt door het bestuursorgaan zelf gedaan. De hoorzitting mag niet worden gedaan door een persoon die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest. Als er meer medewerkers bij de hoorzitting aanwezig zijn, dient de meerderheid niet bij het bestreden besluit betrokken zijn geweest.	-Het bestuursorgaan dient binnen 6 weken (10 weken na schriftelijke mededeling van vertraging) na ontvangst van het bezwaarschrift te beslissen. Hierna kunt u bij de bestuursrechter in beroep tegen het "niet nemen van een beslissing op bezwaar".
e. Hoorzitting	U wordt door het bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld om door een commissie gehoord te worden. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven. Tot tien dagen voor het horen kunt u nadere stukken indienen.	
f. Beslissing op bezwaar	De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. De beslissing wordt schriftelijk aan u bekend gemaakt.	
g. Nieuw besluit	Voor zover het bestuursorgaan het bezwaar ontvankelijk en gegrond acht, vernietigt het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het - voor zover nodig - een nieuw besluit.	
h. Beroepsprocedure	Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank. Voor het instellen van een beroepsprocedure is griffierecht verschuldigd. Het griffierecht bedraagt € 38,00 (2006).	-Het beroepsschrift dient binnen 6 weken ingediend te worden bij de betreffende arrondissementsrechtbank, sector bestuursrecht.



Stationsweg 26
2312 AV Leiden

astri@astri.nl
www.astri.nl

T 071 512 49 03
F 071 512 52 47

Arbeid en Sociale zekerheid

toegepaste research en informatie