

Vergaderjaar 2001–2002

28 159

Regels betreffende openbaarmaking van gegevens per werkgever met betrekking tot verkrijging van rechten op WAO-uitkeringen door werknemers (Wet instroomcijfers WAO)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 oktober 2001 en het nader rapport d.d. 30 november 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2001, no. 01.003542, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende regels betreffende openbaarmaking van gegevens per werkgever met betrekking tot verkrijging van rechten op WAO-uitkeringen door werknemers (Wet instroomcijfers WAO).

Ingevolge het wetsvoorstel zal per «grote» werkgever de uitstroom van het aantal werknemers naar het uitkeringsregime van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO) door het Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV) jaarlijks openbaar worden gemaakt. Het kabinet verwacht van die openbaarmaking een preventieve motiverende werking om uitstroom naar de WAO te beperken.² De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de proportionaliteit en de effectiviteit van de voorgestelde maatregel. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee dient te worden heroverwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2001, no. 01.003542, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 oktober 2001, no. W12.01.0346/IV, bied ik U hierbij aan. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Daarop wordt onderstaand ingegaan.

1. De aard van de maatregel

In de toelichting wordt de openbaarmaking van de WAO-instroom per bedrijf gepresenteerd als een maatregel die werkgevers en werknemers stimuleert tot prestatieverbetering aangaande het voorkómen en beperken van instroom in de WAO van werknemers. In het bijzonder wordt ingegaan op de volgende voordelen.

- De werkgever krijgt inzicht in zijn WAO-prestaties ten opzichte van andere werkgevers binnen of buiten zijn eigen sector;*
- Werknemers krijgen zicht op de WAO-prestaties van de eigen werkgever in verhouding tot andere werkgevers;*
- De werkgever en diens werknemers en hun organisaties kunnen die*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf I.1, onderdeel b.

gegevens als basis hanteren ter bevordering van hun activiteiten voor het beperken van de WAO-instroom.

Tevens worden enkele neveneffecten van de maatregel besproken. Er wordt op gewezen dat WAO-gegevens op werkgeversniveau concurrentiegevoelig zijn en dat een vertekend beeld kan ontstaan voor werkgevers die werknemers met een verhoogd WAO-risico in dienst hebben, of incidenteel een hoge WAO-instroom kennen.¹

a. De maatregel van openbaarmaking van de WAO-instroom wekt de indruk dat deze door de werkgever kan worden voorkomen en dat hij aan de WAO-instroom debet is. Een hoge WAO-instroom kan na openbaarmaking door het publiek gemakkelijk verkeerd worden opgevat. In tal van gevallen kan de werkgever namelijk onvoldoende invloed op die instroom uitoefenen, ook al zou hij dat willen.

In het algemeen geldt dat het gebruikmaken van de WAO een gedeelde verantwoordelijkheid is van de overheid en van beide sociale partners. Gelet op deze gedeelde verantwoordelijkheid voert het te ver om de verantwoordelijkheid door de voorgestelde openbaarmaking per saldo eenzijdig op de werkgevers af te wentelen. Dit werkt een disproportionele werking van de maatregel, onbegrip en gebrek aan samenwerking in de hand.

b. Ingevolge het wetsvoorstel dienen de instroomcijfers WAO van grote werkgevers openbaar te worden gemaakt.

De Raad gaat ervan uit dat die openbaarmaking op werkgeversniveau bedoeld is als aansporing tot beperking en voorkómen van de WAO-instroom bij degenen die min of meer direct bij de desbetreffende onderneming of instelling zijn of kunnen worden betrokken.

De effectiviteit van de maatregel wordt bepaald door de inhoud van de openbaar te maken gegevens. Die gegevens bevatten van de afzonderlijke werkgevers de WAO-instroomgegevens. Volgens de Raad wordt bij een dergelijke informatie-omvang de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van die informatie problematisch. Zulke problemen kunnen worden voorkómen door naast de instroomgegevens van de werkgever die het overzicht opvraagt of ontvangt alleen of voornamelijk samenvattende gegevens te vermelden van de (sub)groep waar de werkgever deel van uitmaakt. Een dergelijke aanpak bevordert tevens dat de WAO-prestaties van de werkgever ten opzichte van andere, vergelijkbare werkgevers eenvoudig kunnen worden vastgesteld.

c. Volgens de Raad dient te worden bezien in hoeverre de voorgestelde maatregel ten opzichte van de betrokken werkgevers het effect heeft van een strafmaatregel. Het openbaar maken van een hoge WAO-instroom kan aanmerkelijke schade toebrengen aan de betrokken onderneming c.q. instelling als werkgever, wat belangrijk verder kan gaan dan concurrentiebenadeling. Indien via de massamedia daaraan onder een groot publiek bekendheid wordt gegeven, kan zelfs de continuïteit van de onderneming c.q. instelling op het spel komen te staan. De voorgestelde maatregel heeft dan ingrijpende gevolgen en kan zelfs averechts werken doordat zij werkloosheid zou veroorzaken. Zulke gevolgen zijn temeer voelbaar daar de WAO-instroom reeds extra geld vergt van de werkgever als gevolg van verhoging van de gedifferentieerde WAO-premie. De bedoelde openbaarmaking krijgt dan het effect van een tweede «straf» voor hetzelfde feit.

In het licht van de hiervoor onder a tot en met c vermelde opmerkingen adviseert de Raad het wetsvoorstel te heroverwegen.

1. De aard van de maatregel

a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat de werkgever in tal van gevallen onvoldoende invloed uit kan oefenen op de WAO-instroom kan worden opgemerkt dat in sommige gevallen beïnvloeding van de (mate of duur van) arbeids-ongeschiktheid inderdaad niet mogelijk is. In tal van gevallen is beïnvloeding van de mate van arbeidsongeschiktheid of voorkóming van arbeidsongeschiktheid echter wel degelijk mogelijk. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is hierover een passage opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.

¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2, onderdeel b.

Overigens zal voor vergelijkbare werkgevers het aantal gevallen waarin voorkoming van arbeidsongeschiktheid niet mogelijk is, relatief gezien ongeveer gelijk zijn. De WAO-instroomcijfers bieden daarmee indirect zicht op de mate waarin de werkgever en zijn werknemers in die andere gevallen succesvol zijn in het voorkomen van WAO-instroom.

Algemeen uitgangspunt van het WAO-beleid is dat een goed preventie- en verzuimbeleid het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen kan terugdringen. Nu stromen mensen vaak onnodig de WAO in, terwijl zij door een actieve verzuimbegeleiding en reïntegratie-inspanningen in het eerste ziektejaar hadden kunnen herstellen.

De zienswijze van de Raad dat sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en overheid voor de aanpak van de WAO, is een juiste. Deze gedeelde verantwoordelijkheid is voor zowel werkgever als werknemer versterkt in het wetsvoorstel Verbetering Poortwachter (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 678, nrs. 1–2). Tevens komt deze gedeelde verantwoordelijkheid terug in het in het wetsvoorstel Invoeringswet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 665, nrs. 1–2) voorgestelde bipartiete opdrachtgeverschap voor reïntegratie. Aan deze gedeelde verantwoordelijkheid wordt middels dit wetsvoorstel geen afbreuk gedaan.

Het arbeidsongeschiktheidspercentage van een bedrijf weerspiegelt zich onder andere in de gedifferentieerde WAO-premie (de pemba-premie). Via deze financiële prikkel wordt getracht beleid dat gericht is op preventie van ziekteverzuim, beperking van de instroom in de WAO en bevordering van de uitstroom uit de WAO te bevorderen. De openbaarmaking van instroomcijfers per werkgever kan worden gezien in het verlengde hiervan. Hiermee wil uiteraard niet gezegd zijn dat de werkgever in alle gevallen de WAO-instroom had kunnen voorkomen, of dat de werkgever als enige hierop aangesproken kan worden.

Met het openbaar maken van WAO-gegevens wordt aan werkgevers en werknemers een instrument geboden om de WAO-instroom van hun organisatie beter in perspectief te kunnen plaatsen. De WAO-instroomcijfers bieden op zich echter geen inzicht in de oorzaken van de arbeidsongeschiktheid of het gevoerde beleid van een werkgever. Teneinde een mogelijk verkeerde interpretatie door het publiek te voorkomen zal hierop bij de presentatie van de gegevens nadruk-keljk worden gewezen.

b. In aansluiting op de zienswijze van de Raad zal getracht worden die actoren te prikkelen die daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de beperking en voorkoming van de WAO-instroom. Deze prikkel wordt sterker geacht bij de voorgestelde brede publicatie van de betreffende gegevens. In het kader van de uitwerking van de in het wetsvoorstel genoemde ministeriële regeling is aan het Lisv gevraagd advies uit te brengen over de vormgeving van de publicatieplicht. Vooralsnog gaat de gedachte van het kabinet uit naar een vorm waarbij het UWV jaarlijks een rapportage openbaar maakt. Deze rapportage bevat een sectoraal beeld van de WAO-performance van de betreffende werkgevers.

Deze rapportage is voor eenieder opvraagbaar bij het UWV, of zal anderszins (bijvoorbeeld via internet) door het UWV verspreid worden.

Bij de openbaarmaking zal door het UWV aandacht besteed dienen te worden aan de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de informatie. Het kabinet volgt het advies van de Raad van State in dezen door het UWV slechts gegevens van werkgevers geclusterd naar sector te laten publiceren. Hiermee wordt bereikt dat bedrijven primair vergeleken worden met organisaties die soortgelijke arbeidsomstandigheden en -risico's ondervinden. Het kabinet verwacht dat dit de inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid van de gegevens ten goede komt. De Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in lijn met het bovenstaande aangepast. Indien nadere bepalingen hieromtrent noodzakelijk blijken te zijn, kunnen deze opgenomen worden in de nog op te stellen ministeriële regeling. Het aspect van overzichtelijkheid van de te publiceren informatie zal tevens betrokken worden bij de afweging omtrent de afbakening van «grote» werkgevers.

c. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat openbaarmaking het effect van een tweede «straf» voor hetzelfde feit kan hebben merkt het kabinet

op dat de Pemba-premie niet is aan te merken als een strafmaatregel. Pemba is «slechts» een wijze waarop de WAO-lasten gefinancierd worden. Met Pemba worden de WAO-lasten deels daar gelegd waar ze veroorzaakt worden. Pemba vormt voor werkgevers een prikkel om maatregelen gericht op verzuim-begeleiding en instroombeperking te nemen.

Ook het openbaar maken van WAO-gegevens is niet aan te merken als een strafmaatregel. Er is sprake van een maatregel waarmee het kabinet gerichte preventieve activiteiten van werkgevers en werknemers tracht te bevorderen. Van een eerste of zelfs een tweede «straf» voor hetzelfde feit kan volgens het kabinet dan ook geen sprake zijn. Om de eventuele indruk van een strafmaatregel tegen te gaan heeft het kabinet er bewust van afgezien om overzichten met een «top 10» en «slechtste 10» openbaar te maken. De gegevens van alle binnen de kaders vallende werkgevers worden openbaar gemaakt. Wel ziet het kabinet, met de Raad van State, de mogelijke effecten indien via de massamedia de gegevens onder een breed publiek bekend worden gemaakt. Het kabinet acht het echter moeilijk voorstelbaar dat bedrijven door deze publicatie in continuïteitsproblemen kunnen geraken. Wel zal het kabinet er voor zorgdragen dat de gegevens zo genuanceerd mogelijk worden gepubliceerd. Het wetsvoorstel is hiertoe zodanig gewijzigd dat slechts de WAO-instroompercentages en niet het absolute aantal WAO-instromers per werkgever openbaar gemaakt worden. Hierdoor (en door het voorstel de werkgevers naar sector te groeperen) wordt voorkomen dat bedrijven die louter vanwege hun omvang een absoluut hoog aantal WAO-instromers kennen, maar in feite een bescheiden instroompercentage kennen, met ongenueanceerde publiciteit worden geconfronteerd.

2. De inhoud van de openbaar te maken informatie

Het kabinet beoogt met het wetsvoorstel de openbaarmaking per grote werkgever van het aantal werknemers dat het jaar vóór openbaarmaking naar de WAO is uitgestroomd. Daarnaast wordt per grote werkgever een percentage openbaar gemaakt dat de uitstroom naar de WAO weergeeft in vergelijking tot het aantal werknemers dat in het jaar vóór het betrokken uitstroomjaar bij die werkgever in dienstbetrekking was. Het kabinet heeft voor deze opzet gekozen op grond van de volgende uitgangspunten:

- De WAO-performance van kleine werkgevers kan buiten beschouwing blijven, voornamelijk omdat variaties in een klein aantal werknemers grote, discutabele schommelingen zullen laten zien;*
- Volstaan moet worden met een heldere eenduidige maatstaf waarvoor geen aanvullende gegevensuitvraag bij werkgevers nodig is;*
- Bij de presentatie van de gegevens zal in algemene zin gewezen worden op omgevingsfactoren, zoals de samenstelling van het werknemersbestand, die van invloed kunnen zijn op de WAO-instroom.¹*

De gekozen opzet heeft als voordeel dat de openbaar te presenteren resultaten overzichtelijk zijn en gemakkelijk herleidbaar zijn tot de basisgegevens.

Naast deze facetten van het plan tot openbaarmaking van WAO-informatie kunnen de volgende schaduwkanten worden onderkend.

- De actuele reïntegratie-inspanningen van de werkgever blijven buiten beeld, zelfs indien hij werkrachten aanneemt die tot de WAO-instroom van een andere werkgever behoorden.*
- In de uitleenbranche komt de WAO-instroom die is ontstaan binnen de bedrijven aan wie medewerkers zijn uitgeleend, op naam van de uitlener en niet van die bedrijven te staan.*
- Het WAO-instroompercentage wordt bepaald door onder de teller met de vorig jaar in de WAO gestroomde personen in de noemer het aantal werknemers van twee jaar geleden te vermelden. De uitleenbranche heeft over een heel jaar genomen 800 000 medewerkers, terwijl per dag 250 000 medewerkers worden uitgeleend. Moeilijk is te bepalen, welke van de twee bedoelde werknemersaantallen in de noemer tot uitdrukking dient te komen ter bepaling van het WAO-instroompercentage.*

Het laat zich aanzien dat de hiervoor vermelde factoren van belang zijn voor de kwaliteit en bruikbaarheid van de openbaar te maken informatie over de instroom in de WAO. Indien met die factoren onvoldoende rekening wordt gehouden, kan dat volgens de Raad niet worden rechtgezet met de in de

¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.

toelichting bedoelde algemene corrigerende toelichting bij de voorgestelde bedrijfsgetallen.¹

De Raad adviseert met de hiervoor vermelde factoren rekening te houden. In ieder geval dient op het belang van de vermelde factoren te worden ingegaan in de toelichting.

2. De inhoud van de openbaar te maken informatie

De Raad van State merkt op dat de actuele reïntegratie-inspanningen van een werkgever buiten beeld blijven bij publicatie van de instroomcijfers, met name daar waar een werkgever arbeidsgehandicapten in dienst neemt. Deze constatering van de Raad is correct, doch heeft het kabinet geen aanleiding gegeven deze «schaduwkant» weg te nemen. Het kabinet verwijst hierbij naar de doelstelling van het wetsvoorstel. Niet wordt beoogd om slecht scorende werkgevers te straffen en goed scorende werkgevers te belonen, middels openbaarmaking van de WAO-instroomcijfers. Doelstelling is om werkgevers en werknemers vergelijkend inzicht te bieden in de WAO-instroom, opdat gericht activiteiten ondernomen kunnen worden. Met deze doelstelling in het achterhoofd is het van ondergeschikt belang of de WAO-instroom al dan niet veroorzaakt wordt door een (voormalig) arbeidsgehandicapte. Zoals eerder is aangegeven bieden de WAO-instroomcijfers geen inzicht in de oorzaken van de arbeidsongeschiktheid of het gevoerde beleid van een werkgever. Teneinde een mogelijk verkeerde interpretatie door het publiek te voorkomen zal hierop bij de presentatie van de gegevens nadrukkelijk worden gewezen.

In de uitleenbranche komt de WAO-instroom die is ontstaan binnen de bedrijven aan wie medewerkers zijn uitgeleend, op naam van de uitlener en niet van die bedrijven te staan, zo merkt de Raad op.

Ook voor werkgevers in de uitzendbranche is het van belang om informatie over de WAO-instroom te verkrijgen zodat gericht activiteiten in gang gezet kunnen worden. Daarbij speelt wel de situatie die door de Raad wordt geschetst. Dit kan een probleem zijn, omdat de uitlener niet rechtstreeks invloed kan uitoefenen op de arbeidsomstandigheden bij het bedrijf waar de uitzendkracht werkt. Wel kan de uitlener actiever betrokken zijn bij de verzuim-begeleiding of kan hij voorwaarden stellen aan de arbeidsomstandigheden bij de opdrachtgever. Mede gezien de geschetste problematiek is op 23 juli 2001 het wetsvoorstel «Wet eigenrisico-dragen Ziektewet» bij het parlement ingediend (Kamerstukken II 2000 / 2001, 27 873).

De Raad plaatst een opmerking bij de te hanteren gegevens voor de uitleenbranche. Ten aanzien van de uitleenbranche zal op eenzelfde wijze als voor andere sectoren het gemiddeld aantal werknemers bepaald worden. Dit betekent dat het door de Raad genoemde aantal van 250 000 werknemers dat per dag gemiddeld genomen uitgeleend wordt, gehanteerd zal worden. Zoals de Raad opmerkt is het verschil tussen dit getal en het totaal aantal werknemers op jaarbasis in de uitleenbranche groot. Het is echter niet juist om dit totaal aantal van 800 000 werknemers te hanteren, aangezien daar waar iemand bijvoorbeeld maar 1 maand in dienst is van een uitzendbureau, de kans om in de WAO in te stromen gemiddeld genomen ook slechts 1/12 zal bedragen van iemand die een heel jaar werkzaam is.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een aantal tekstuele verbeteringen door te voeren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2, slotalinea.