

ANNOTATIE

Opleggen van maatregel ten aanzien van WGA-uitkering door eigenrisicodrager

J.P.M. van Zijl

*Annotatie bij Centrale Raad van Beroep, 22-01-2016,
ECLI:NL:CRVB:2016:277 (SZR-2016-0047)*

Bij de invoering van de WIA is de eigenrisicodrager verantwoordelijk gemaakt voor de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemer die recht heeft op een WGA-uitkering (artikel 42 WIA). De wetgever heeft het daarbij passend geacht om ook de bevoegdheid om maatregelen te treffen ten aanzien van de toegekende WGA-uitkering aan de eigenrisicodrager toe te kennen (art. 89 lid 1 WIA). Indien de werknemer uit de WIA voortvloeiende verplichtingen niet nakomt, kan de eigenrisicodrager daardoor tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren om de WGA-uitkering van de werknemer uit te betalen. De bevoegdheid tot blijvende gehele weigering, door de wet verbonden aan het opzettelijk veroorzaken van de eigen arbeidsongeschiktheid (art. 88 lid 2 WIA), is daarbij door de wetgever echter voorbehouden aan het UWV.

Zelfstandig bestuursorgaan

De sanctiebevoegdheid die aldus aan de eigenrisicodrager is toegekend, betekent dat de werkgever bij het opleggen van de maatregel optreedt als zelfstandig bestuursorgaan. Dat heeft als gevolg dat de werknemer bij de werkgever bezwaar kan maken tegen de beslissing tot het opleggen van een maatregel en dat tegen de beslissing op het bezwaarschrift beroep bij de rechtbank kan worden opgesteld, waarbij de werkgever als verweerder aan de beroepsprocedure deelneemt.

Re-integratie-inspanningen

Behalve bij het treffen van maatregelen ten aanzien van de WGA-uitkering treedt de eigenrisicodrager ook als zelfstandig bestuursorgaan op bij het plegen van re-integratie-inspanningen. Een werknemer kan bij de eigenrisicodrager daarom ook bezwaar maken als hij van mening is dat de eigenrisicodrager onvoldoende of inadequate re-integratie-inspanningen verricht (*Kamerstukken I*, 30 034 en 30 118, nr. C, p. 45-46). Daar is vermeld dat: 'net zoals

werknemers van publiek verzekerde werkgevers, ook werknemers van eigenrisicodragende werkgevers de mogelijkheid hebben om, indien zij van mening zijn dat er onvoldoende of inadequate re-integratie-inspanningen worden verricht, dat aan de orde te stellen en daartegen bezwaar aan te tekenen. De eigenrisicodragers WGA geldt op grond van de Wet WIA als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.'

Rechtsbescherming

In de nadere memorie van antwoord van 18 oktober 2005 (*Kamerstukken I*, 30 034 en 30 118, nr. E, p. 12-13) heeft de minister bovendien het volgende te kennen gegeven: 'De regering heeft expliciet gekozen voor eenzelfde rechtsbescherming voor alle WGA-verzekerden. Dit houdt in dat zowel tegen beslissingen van het UWV als tegen beslissingen van de eigenrisicodragers eerst bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank. Voordeel hiervan is dat voor alle gedeeltelijk arbeidsgeschikten dezelfde rechtsgang met dezelfde laagdrempelige toegang en dezelfde waarborgen geldt.

Er wordt dus een onderscheid gemaakt in de periode van verplichte loondoorbetaling en de periode van eigenrisicodragerschap. In de eerste periode heeft de werkgever op grond van het BW de plicht om re-integratie-inspanningen te verrichten en geldt een civielrechtelijke rechtsbescherming. In de periode van het eigenrisicodragen is de werkgever aan te merken als uitvoerende van de WGA - in plaats van het UWV - voor wat betreft de re-integratietaken. De eigenrisicodragers heeft daarbij een ingeperkte publieke sanctiebevoegdheid. Evenals voor het UWV geldt dan de bestuursrechtelijke rechtsingang. De eigenrisicodragers kan dus niet kiezen tussen civielrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctionering. Zijn bevoegdheid wordt bepaald door het feit of hij als werkgever optreedt op grond van het BW of als uitvoerder van de WGA-regeling.' (...) 'Indien een werkgever er voor kiest om eigenrisicodragers te worden, wordt hij verplicht de re-integratie te verzorgen voor de verzekerden voor wie hij de WGA-uitkering betaalt. De re-integratieplicht vloeit uit de wet voort. Dit maakt dat de werkgever door de uitvoering van zijn wettelijke taak als bestuursorgaan wordt aangemerkt. Dit betekent dat de werkgever als uitvoerder van een onderdeel van de WIA bevoegd is tot het nemen van besluiten die daaraan zijn gekoppeld en dat deze besluiten aangemerkt worden als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat.'

CRvB 22 mei 2015, ECLI:CRVB:2015:1712

Het eerste geval waarin de WGA-eigenrisicodragers als bestuursorgaan optreedt is in 2015 in een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep aan de orde geweest. In die uitspraak ging het om de re-integratieverplichting van de werkgever. Een ex-werknemer wilde de eigenrisicodragers verplichten om bepaalde cursuskosten te vergoeden. Op grond van bovengenoemde passages uit de (nadere) memorie van antwoord heeft de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak van 22 mei 2015, ECLI:CRVB:2015:1712 geoordeeld dat: 'de in artikel 42 WIA opgenomen re-integratieplicht voor de eigenrisicodragers tot gevolg heeft dat de eigenrisicodragers als bestuursorgaan optreedt en de in die hoedanigheid jegens zijn

gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer genomen beslissingen als besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden aangemerkt, voor zover deze beslissingen verband houden met de wettelijke plicht van de eigenrisicodrager tot het nemen van maatregelen tot het behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid van zijn werknemer tot het verrichten van arbeid.'

CRvB 22 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:277

Het tweede geval waarin een WGA-eigenrisicodrager als bestuursorgaan optreedt, is het in artikel 89 WIA geregelde geval waarin de eigenrisicodrager een maatregel betreffende het gedeeltelijk en blijvend, geheel en tijdelijk of gedeeltelijk en tijdelijk weigeren van de WGA-uitkering wegens het niet nakomen van wettelijke verplichtingen in het kader van de re-integratie. In zijn uitspraak van 22 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:277 heeft de Centrale Raad van Beroep zich voor het eerst uitgesproken over de bevoegdheid van de eigenrisicodrager om een maatregel ten aanzien van de WGA-uitkering van een werknemer te treffen, indien deze zijn verplichtingen ten aanzien van de re-integratie niet nakomt.

De werkgever had het UWV opdracht gegeven om de WGA-uitkering van de werkneemster vanaf 24 februari 2012 niet meer te betalen omdat de werkneemster zonder het UWV of de werkgever daarover in te lichten voor een langere en onbekende periode naar het buitenland (Suriname) was vertrokken. Het UWV had de werkneemster daarop bericht dat de uitkering vanaf die datum werd stopgezet. De werkneemster had tegen die beslissing bezwaar gemaakt bij de werkgever. Nadat de werkgever het bezwaar ongegrond had verklaard, stelde de werkneemster beroep in bij de rechtbank, maar de rechtbank oordeelde dat het niet melden van het vertrek naar het buitenland en het niet melden van de woon- en/of verblijfplaats een schending van de informatieverplichting van de werkneemster was die het tijdelijk geheel weigeren van de WGA-uitkering rechtvaardigde. De werkneemster stelde vervolgens hoger beroep in bij de Centrale Raad van Beroep, die zich aldus voor het eerst kon uitspreken over de wettelijke bevoegdheid van de eigenrisicodrager om maatregelen ten aanzien van de WGA-uitkering te treffen.

De Centrale Raad van Beroep is allereerst van mening dat de werkneemster haar wettelijke inlichtingenplicht heeft geschonden doordat zij voor langere duur (vanaf december 2011 tot aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep) niet heeft verbleven op het door haarzelf aan de werkgever opgegeven verblijfadres en ondanks schriftelijke verzoeken niet bereid is geweest haar feitelijke verblijfplaats in Suriname kenbaar te maken. De werkgever was dus bevoegd een maatregel te treffen.

Afstemming van maatregel op ernst van gedraging en verwijtbaarheid

Vervolgens stelt de Centrale Raad van Beroep de vraag aan de orde of een tijdelijk gehele weigering van de uitkering gedurende een periode van twee maanden in overeenstemming is met de wet, aangezien artikel 90 lid 3 WIA eist dat de opgelegde maatregel in overeenstemming is met de ernst van de gedraging en de mate waarin de gedraging aan de werkneemster kan worden verweten. Aangezien een motivering van deze dwingendrechtelijk

voorgeschreven afweging ontbreekt, stelt de Centrale Raad van Beroep de werkgever bij tussenuitspraak in de gelegenheid om dit gebrek in de beslissing op het bezwaarschrift te herstellen en zo nodig een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift te nemen.

Wijze van afstemming

De Centrale Raad van Beroep neemt de gelegenheid te baat om aan te geven hoe een besluit van een eigenrisicodrager tot het opleggen van een maatregel ten aanzien van de WGA-uitkering dient te worden beoordeeld.

Uit de wetsgeschiedenis (memorie van toelichting bij de WIA, *Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr. 3, p. 208* en de nota naar aanleiding van het verslag bij de WIA, *Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr. 12, p. 53-54*) leidt de Centrale Raad van Beroep af dat het nodig kan zijn om voor de wijze waarop de eigenrisicodrager de maatregelen oplegt, nadere regels te stellen die voorzien in de afweging ten aanzien van de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid dient te maken. Het Maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten dat het UWV daartoe hanteert, geldt blijkens de wetsgeschiedenis niet voor de eigenrisicodrager. De Centrale Raad van Beroep wijst er daarbij op dat, anders dan voor het UWV, het opleggen van een maatregel voor een eigenrisicodrager een bevoegdheid en geen verplichting is. Het stellen van deze nadere regels is door de wetgever aan de eigenrisicodrager overgelaten. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat onwenselijke verschillen tussen het sanctiebeleid van het UWV en het sanctiebeleid van de eigenrisicodragers door de rechter zullen worden weggenomen en dat aldus misbruik van de sanctiebevoegdheid door de eigenrisicodrager wordt tegengegaan. De Centrale Raad van Beroep geeft daarom aan dat eigenrisicodragers bij het motiveren van het besluit tot het opleggen van een maatregel het Maatregelenbesluit van het UWV als handreiking kunnen gebruiken.

Gevolgen voor de praktijk

Het opleggen van maatregelen door een eigenrisicodrager kwam in de praktijk tot nu toe weinig voor, mede omdat de verzekeraars die de WGA-uitkering feitelijk betaalden, zich lange tijd hebben beperkt tot het doen van een uitkering en zich niet om de re-integratie hebben bekommerd. Daardoor heeft het tien jaar geduurd voordat de Centrale Raad van Beroep zich de eerste keer over de sanctiebevoegdheid van de WGA-eigenrisicodrager heeft uitgesproken. Nu verzekeraars inmiddels, gedwongen door grote verliezen op hun portefeuilles, meer werk maken van de re-integratie, is te verwachten dat ook vaker maatregelen ten aanzien van de WGA-uitkering zullen worden getroffen en dat dus ook vaker door werknemers bezwaar zal worden gemaakt tegen een aldus getroffen maatregel. WGA-eigenrisicodragers doen er daarom goed aan om zorg te dragen dat is voorzien in vooraf schriftelijk bekend gemaakt beleid, waaruit blijkt welke overtreding aanleiding geeft tot het treffen van welke maatregel. Het Maatregelenbesluit dat voor het UWV geldt, kan daarbij als voorbeeld worden gebruikt. Afwijkingen daarvan zijn op grond van de wetsgeschiedenis tot op zekere hoogte mogelijk, maar de vraag is of de eigenrisicodrager er verstandig aan doet om van het Maatregelenbesluit af te wijken, in elk geval als dat een afwijking ten nadele van de werknemer betreft, aangezien

de eigenrisicodrager dan aan de rechter zou hebben uit te leggen waarom een werknemer zich geconfronteerd zou moeten zien door een zwaardere sanctie van de eigenrisicodrager dan die welke zou hebben gegolden als de sanctie was opgelegd door het UWV.

WGA-eigenrisicodragers doen er ook verstandig aan om te zorgen dat er kenbaar schriftelijk beleid is waaruit blijkt hoe de bezwaarprocedure bij de eigenrisicodrager verloopt. Deze bezwaarprocedure dient immers te voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht.

Ten slotte

Inmiddels is ook bekend hoe het is afgelopen met de sanctie die was opgelegd aan de werkneemster die zonder haar werkgever in te lichten naar Suriname was vertrokken. Uit de einduitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 1 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2482, blijkt dat de werkgever inmiddels gefailleerd was en dat de curator geen belang voor de boedel zag om te voldoen aan de opdracht van de Centrale Raad van Beroep om alsnog te motiveren waarom de opgelegde maatregel in overeenstemming was met de ernst van de gedraging en de mate waarin de gedraging aan de werkneemster kon worden verweten. De Centrale Raad van Beroep besloot daarop de opgelegde maatregel te herroepen.

De werkneemster zal dat als rechtvaardig hebben ervaren. Zij had (vergeefs) als verweer gevoerd dat de werkgever uitstekend op de hoogte was van haar vertrek naar Suriname omdat zij de directeur-grootaandeelhouder van de werkgever bij de rechtbank zou treffen in verband met de afronding van hun echtscheidingsprocedure.

mr. J.P.M. (Joop) van Zijl,

advocaat te Tilburg