

Masterscriptie
Universiteit van Amsterdam
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

*Wie bewaakt de bewakers? Over het toezicht op eigenrisicodragers
voor de Ziektewet*

van den Hoven, S. R.
12402257
sil.hoven@gmail.com
Master Arbeidsrecht
Dhr. N. Jansen
27 juni 2025

Abstract

Deze masterscriptie omvat een onderzoek naar het toezicht van het UWV dat wordt uitgeoefend op eigenrisicodragers voor de Ziektewet. Onderzocht wordt hoe de figuur van het eigenrisicodragen wettelijk is vormgegeven en welke verplichtingen zijn opgelegd aan eigenrisicodragers en aan het UWV als toezichthoudende- en eindverantwoordelijke instantie. Ook wordt bestudeerd op welke wijze het UWV uitvoering geeft aan zijn verplichtingen. De relevantie van het onderzoek is gelegen in de hernieuwde aandacht voor de sociale bescherming van Ziektewetgerechtigden. De belangrijkste bevinding van het scriptieonderzoek is dat op het UWV verdergaande verplichtingen rusten dan tot dusver in de literatuur wordt aangenomen. Het UWV dient te controleren of een voorstel zorgvuldig tot stand is gekomen en gedragen kan worden door de aangedragen feiten en omstandigheden. Uit het onderzoek volgt dat geen aanleiding bestaat tot een terughoudende beoordeling. In de tweede plaats maken de uitkomsten van een Woo-verzoek duidelijk dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming niet gewaarborgd is in het UWV-beleid. Werkinstructies wijken af van de tekst van de regelgeving. Uit gepubliceerde cijfers blijkt niettemin dat het UWV beschikkingsvoorstellen vrij streng beoordeelt. In het onderzoek doe ik verschillende aanbevelingen om de zorgvuldigheid van de besluitvorming verder te verbeteren, zoals het bieden van meer ruimte voor het beginsel van hoor en wederhoor. Tot slot evalueert het onderzoek de betekenis van het stelsel van eigenrisicodragen voor de rechtsbescherming van Ziektewetgerechtigden. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het academische debat over de wenselijkheid van het hybride stelsel vanuit een juridisch oogpunt.

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	3
1.2 Probleemstelling en deelvragen.....	3
1.3 Plaatsbepaling van het onderzoek	4
1.4 Methodologie.....	5
1.5 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2: Het eigenrisicodragen voor de Ziektewet.....	8
2.1 Een korte ontstaansgeschiedenis	8
2.2 Het hybride stelsel.....	9
2.3 De intrede van private uitvoerders en verzekeraars.....	10
2.4 De bevoegdheden van eigenrisicodragers	12
2.5 De Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragen ZW	13
Hoofdstuk 3: De toetsing van het voorstel door het UWV.....	15
3.1 De toetsing van het voorstel	15
3.2 Ad I. De beoordeling van de zorgvuldigheid	17
3.3 De wettelijke hoorplicht	19
3.4 De vraag naar vooringenomenheid.....	21
3.5 Ad II. De beoordeling of het voorstel gedragen kan worden door de feiten en omstandigheden	22
3.6 De vraag naar de ernst en naar de verwijtbaarheid.....	24
3.7 De betekenis van de term ‘marginale toets’	25
3.8 Exceptieve toetsing.....	26
3.9 De periodieke controle	28
3.10 De second opinion en het deskundigenoordeel	28
3.11 De loonsanctie	29
3.12 Tussenconclusie.....	30
Hoofdstuk 4: De invulling van het toezicht door het UWV	31
4.1 Een sprong van de theorie naar de praktijk	31
4.2 De invulling van het begrip marginale toets.....	31
4.3 Informatie-uitwisseling tussen het UWV en eigenrisicodragers	34
4.4 De cijfers uit het Woo-besluit.....	35
Conclusie.....	39
Jurisprudentieregister	41
Literatuurlijst.....	42
Bijlagen	44

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Onderzoekstelevisieprogramma Radar wijdde op 6 maart 2017 een uitzending aan de werkwijze van Acture, een bedrijf dat eigenrisicodragers bijstaat bij de re-integratie van Ziektewetgerechtigden. In de uitzending werd het beeld geschetst dat commerciële partijen hevige druk uitoefenen op Ziektewetgerechtigden om weer aan het werk te gaan.¹ Een van de instrumenten die hiertoe wordt ingezet, is een opgelegde vermindering van de uitkering, een zogenoemde maatregel. Na de uitzending van Radar werden Kamervragen gesteld, wat resulteerde in een onderzoeksrapport.² Het onderwerp lijkt nadien naar de politieke achtergrond te zijn verdwenen, terwijl de figuur van het eigenrisicodragen in de juridische literatuur momenteel op hernieuwde aandacht kan rekenen. De aandacht voor sociale bescherming van werkenden in het algemeen brengt mee dat kritische vragen worden gesteld over de rechtsbescherming van Ziektewetgerechtigden in het bijzonder.

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Werknemers zijn verplicht verzekerd voor de Ziektewet en de premies worden betaald door de werkgever. Werkgevers hebben evenwel de mogelijkheid om ‘het risico van de Ziektewet’ zelf te dragen. Werkgevers die kiezen voor het eigenrisicodragerschap zijn zelf verantwoordelijk voor de Ziektewet-claimbeoordeling (kort gezegd: ziek of niet ziek), dragen zelf de financiële lasten van de betaling van de uitkering en zijn zelf verantwoordelijk voor de re-integratie van de uitkeringsgerechtigde. Dat zijn forse verplichtingen, maar daar staat tegenover dat eigenrisicodragers een lagere premie voor de Ziektewet betalen. Ook biedt het eigenrisicodragerschap werkgevers de mogelijkheid om zelf re-integratiebegeleiding te organiseren voor hun zieke ex-werknemers. Het eigenrisicodragerschap biedt aldus een zekere mate van autonomie op het gebied van verzuimbegeleiding en re-integratie van veelal ex-werknemers. Eigenrisicodragende werkgevers hebben de mogelijkheid om het re-integratieproces van de Ziektewetgerechtigde te ‘bewaken’. Deze lust voor eigenrisicodragers lijkt evenwel geregeld uit te monden in een last voor Ziektewetgerechtigden. De reeds door de Romeinse dichter Juvenalis gestelde vraag: “wie bewaakt de bewakers?” dringt zich hier op.³ Het UWV is belast met het toezicht op eigenrisicodragende werkgevers, maar bestudering van

¹ Radar, Avrotros 6 maart 2017, <https://radar.avrotros.nl/artikel/uitzending-06-03-2017-26210>.

² *Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt* 2020.

³ Quis custodiet ipsos custodes?

de rechtspraak roept vragen op over de uitvoering van deze taak en de rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden.

Het bovenstaande nodigt uit tot onderzoek naar de handelswijze van eigenrisicodragers, het toezicht dat wordt uitgeoefend door het UWV en de juridische knelpunten die zich hierbij voordoen. Naar aanleiding van de bovenstaande problematiek staat in deze masterscriptie de volgende onderzoeksvraag centraal: ‘Hoe is het toezicht op eigenrisicodragers voor de Ziektewet vormgegeven en welke knelpunten levert dit op voor Ziektewetgerechtigden?’. Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn een vijftal deelvragen geformuleerd.

De eerste deelvraag schetst de juridische figuur van het eigenrisicodragen en luidt: ‘Wat betekent het om eigenrisicodragers voor de Ziektewet te zijn?’ De tweede deelvraag richt zich op de regelgeving met betrekking tot het toezicht door het UWV: ‘Hoe werkt de ‘Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragers Ziektewet’?’ De derde deelvraag richt zich op de controle die het UWV uitoefent op voorstellen voor beslissingen: ‘Op welke wijze toetst het UWV een voorstel van een besluit voorbereid door een eigenrisicodragers?’ De vierde deelvraag verlegt het zwaartepunt naar het bestaande juridische debat: ‘Welke knelpunten worden in de rechtspraak, literatuur en in beleidsstukken gesignaleerd?’ De vijfde deelvraag doet een aanzet tot verbeteringen voor de toekomst: ‘Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het toezicht op eigenrisicodragers zo nodig te verbeteren?’

1.3 Plaatsbepaling van het onderzoek

In de literatuur is veel geschreven over de juridische figuur van het eigenrisicodragen, maar gerichte aandacht voor de rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden kwam relatief laat op gang. Roozendaal bracht het debat opnieuw op gang in 2017. Zij stelde dat het UWV te ver op afstand staat om behoorlijk bestuur van de eigenrisicodragers te garanderen.⁴ Van den Berg voegde daar in 2025 aan toe dat uitvoeringstoezicht op de eigenrisicodragende werkgever ontbreekt.⁵ In een wetenschappelijke bijdrage uit 2024 stelden voornoemde auteurs het stelsel van eigenrisicodragen in het geheel ter discussie. De hernieuwde aandacht voor sociale bescherming maakt dat de rol van eigenrisicodragende werkgevers punt van aandacht is geworden.⁶ Het eigenrisicodragerschap is heden ten dage dan ook geen rustig bezit meer. Een

⁴ Roozendaal 2017, 19.

⁵ Van den Berg 2025, p. 9.

⁶ Van den Berg & Roozendaal 2024, p. 65-75.

grote bijdrage aan het academische debat werd in het jaar 2025 geleverd door Mouselli, die een proefschrift schreef over eigenrisicodragen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.⁷ Een van de hoofdstukken van de onlangs verschenen monografie verhaalt over de bestuursrechtelijke bescherming van uitkeringsgerechtigden.

Roozendaal en Van den Berg constateerden dat de onduidelijke wet- en regelgeving uitmondt in een ‘blinde vlek’ als het gaat om toezicht en in vrijheid voor eigenrisicodragers. Beiden zien binnen de huidige regelgeving mogelijkheden voor betere sociale bescherming van uitkeringsgerechtigden, maar de oplossing voor het tekort aan rechtsbescherming wordt door de onderzoekers uiteindelijk vooral bij de politiek en bij verbeterde regelgeving gelegd. Mouselli concludeert ietwat voorzichtiger dat ex-werknemers van eigenrisicodragers in een slechtere positie *kunnen* verkeren, en wijst op vergelijkbare wijze de geldende regelgeving aan als de oorzaak van dit mogelijke probleem.⁸

Deze masterscriptie richt zich op de rechtsbescherming voor Ziektewetgerechtigden en kiest voor een andere invalshoek door te onderzoeken of de bestaande wet- en regelgeving *nu reeds* verdergaande verplichtingen oplegt aan het UWV en aan eigenrisicodragers dan in de literatuur wordt aangenomen. Als onderdeel van deze invalshoek worden ook algemene bestuursrechtelijke waarborgen zoals de deels gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur meegewogen. Al met al wordt onderzocht op welke wijze het UWV en de rechterlijke macht gehouden zijn om meer rechtsbescherming te bieden aan Ziektewetgerechtigden.

1.4 Methodologie

In deze masterscriptie zal ik de juridische figuur van het eigenrisicodragen en het toezicht door het UWV in de eerste plaats onderzoeken door de geldende wet- en regelgeving te bestuderen. Te denken valt hierbij aan de parlementaire geschiedenis rondom de totstandkoming van de Ziektewet, alsook aan de ‘Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragen Ziektewet’ waarin het toezicht op eigenrisicodragers nader is uitgewerkt. Ook zal ik met name de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de Centrale Raad) bestuderen, om een vollediger beeld te krijgen van de uitwerking van de regelgeving en de rechterlijke bescherming die wordt geboden aan Ziektewetgerechtigden. In de tweede plaats is in september 2024 een Woo-verzoek ingediend bij het UWV, dit om te achterhalen op welke wijze het UWV uitvoering geeft aan de

⁷ Mouselli 2025.

⁸ Mouselli 2025, p. 179.

bovengenoemde regelgeving. Op 28 april 2025 heeft het UWV middels een Woo-besluit een aantal gegevens en documenten openbaar gemaakt waaruit blijkt hoe de controle op eigenrisicodragers is vormgegeven. In de derde plaats heeft op 14 mei 2025 een interview plaatsgevonden met de heer Remi Wiggerts, beleidsmedewerker bij het UWV. Tijdens het gesprek zijn vragen beantwoord over het hybride stelsel en het toezicht dat door het UWV wordt uitgeoefend. Ook zijn de resultaten van het Woo-verzoek toegelicht.

Hoewel nergens expliciet benoemd, is dit onderzoek doorweven met ervaringen uit de rechtspraktijk. Het idee voor deze scriptie is ontstaan op het sociaal advocatenkantoor waar ik één dag in de week werk. Ik vervul daar een bescheiden rol, maar heb wel een breder begrip gekregen van de gesubsidieerde rechtsbijstandverlening. Sociaal advocaten zetten hun vaardigheden in op het breukvlak van recht en onrecht, en zijn daarmee een belangrijke bron van kennis als het gaat om maatschappelijke problemen en rechtsbescherming. Als juridisch consulent werkzaam voor vakbond FNV spreek ik daarnaast regelmatig vakbondsleden die worden geconfronteerd met een in het kader van het eigenrisicodragerschap opgelegde maatregel. Vaker nog wordt door een eigenrisicodragers *gedreigd* met oplegging van een sanctie. Een deugdelijke grond ontbreekt naar mijn inzicht regelmatig.

Ook enkele andere werknemersverzekeringen kennen een vorm van eigenrisicodragen, namelijk de WW en de WIA. In het kader van deze masterscriptie is het onderwerp afgebakend tot het eigenrisicodragen voor de Ziektewet, en wel omdat de opmerkelijke rolverdeling tussen het UWV en de eigenrisicodragers veel vragen oproept over het uitgeoefende toezicht en de sociale bescherming van uitkeringsgerechtigden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van het onderzoek zal de totstandkomingsgeschiedenis van het eigenrisicodragen voor de Ziektewet worden geschetst, en zal worden uitgeweid over de juridische figuur van het eigenrisicodragen. Ook zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan de zorgvuldigheidsplichten van eigenrisicodragers met betrekking tot de voorbereiding van besluiten. In hoofdstuk drie zal het zwaartepunt worden verlegd naar het toezicht dat wordt uitgeoefend door het UWV. Centraal in dit hoofdstuk zal worden gesteld de ‘Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragers Ziektewet’, waarin aan het UWV plichten worden opgelegd. In dit hoofdstuk zal eveneens aandacht worden besteed aan bestuursrechtelijke waarborgen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In hoofdstuk vier zal verduidelijkt worden hoe het UWV in de praktijk uitvoering geeft aan de wettelijke verplichtingen, en wordt de aandacht teruggebracht naar het

breder academische debat door een aantal knelpunten om te zetten in aanbevelingen voor de toekomst. Het onderzoek sluit af met een conclusie waarin de bevindingen bondig worden weergegeven.

Hoofdstuk 2: Het eigenrisicodragen voor de Ziektewet

2.1 Een korte ontstaansgeschiedenis

Tot 1 maart 1996 bestond voor werkgevers de mogelijkheid om de in de Ziektewet verzekerde risico's voor eigen rekening te nemen.⁹ Een werkgever die er vóór het jaar 1996 voor koos om zelf het risico voor de Ziektewet te dragen, nam daarmee de uitkeringen op grond van de Ziektewet voor zijn rekening. Met de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) per 1 maart 1996 kwam deze mogelijkheid te vervallen. Met laatstgenoemde wet werd de loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers bij ziekte uitgebreid van 6 tot 52 weken.¹⁰ Na de omvorming van de Ziektewet tot een vangnetvoorziening achtte de regering het eigenrisicodragen geen voor de hand liggende keuze meer. De aard van de arbeidsverhoudingen tussen de werkgever en de op de vangnetvoorziening aangewezen werknemers, de relatief hoge lasten van met name het ziekengeld in verband met bevalling en de complexiteit van de uitvoering van de vangnetvoorziening speelden daarbij een rol. De noodzaak om de vangnetvoorziening voldoende draagvlak te geven was voor de regering eveneens van betekenis.¹¹ Pennings heeft er daarenboven treffend op gewezen dat met de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting feitelijk een radicale vorm van eigenrisicodragen voor alle werkgevers werd ingevoerd.¹²

Na de afschaffing van het eigenrisicodragerschap bleek dat bij sommige werkgevers – en dan met name bij de uitzendbureaus – een behoefte bleef bestaan om zelf het risico van de Ziektewet te dragen. De regering besloot toen de eerdergenoemde bezwaren aan de kant te schuiven en de Wet eigen risico dragen Ziektewet in het leven te roepen.¹³ Op grond van artikelen 63b en 29 lid 2 onder a, b en c, van de Ziektewet ging het eigenrisicodragen zich toespitsen op personen van wie de arbeidsovereenkomst is geëindigd tijdens de wachttijd voor de nieuw te vormen WIA, en om personen die ziek zijn geworden binnen vier weken na het einde van het dienstverband.¹⁴ Het gaat hier om de zogenoemde zieke 'vangnetters', de ex-werknemers die geen beroep kunnen doen op de loondoorbetalingsverplichting of een voorliggende regeling. Ziektewetuitkeringen voor vrouwelijke werknemers met

⁹ *Kamerstukken II* 2000-2001, 27873, nr. 3, p. 1.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2000-2001, 27873, nr. 3, p. 1.

¹¹ *Kamerstukken II* 2000-2001, 27873, nr. 3, p. 1.

¹² Pennings 2014, p. 3 en 10.

¹³ *Kamerstukken II* 2000-2001, 27873, nr. 3, p. 2.

¹⁴ Pennings 2014, p. 2.

zwangerschapsgerelateerde klachten vielen buiten het bereik van het eigenrisicodragerschap, en ook orgaandonoren ontvingen een Ziektewetgeld uit hoofde van de publieke verzekering. Het stond werkgevers aldus niet langer vrij om ten aanzien van alle Ziektewetgerechtigden eigenrisicodrager te worden. Dit alles mede om risicoselectie te voorkomen.¹⁵

2.2 Het hybride stelsel

In het jaar 2003 werd de term ‘hybride stelsel’ gemunt om de ontstane praktijk van een naam te voorzien. Het epitheton ‘hybride’ verwijst naar de publieke- en private verzekeringsmogelijkheid die de Ziektewet kent. Het hybride stelsel moest ertoe gaan leiden dat verschillende partijen, UWV en private verzekeraars, elkaar scherp houden en zo bijdragen aan zo effectief mogelijke re-integratie en activering.¹⁶ Deze gevleugelde woorden komen nadien steeds terug in beleidsstukken, onderzoeksrapporten en ook in de juridische literatuur.¹⁷ Bestudering van de totstandkomingsgeschiedenis van de Ziektewet leert niettemin dat het eigenrisicodragerschap in de eerste instantie vooral moest gaan bijdragen aan het re-integratieproces van werknemers.¹⁸ Daarbij is reeds benoemd dat de regering aanvankelijk geen heil zag in het eigenrisicodragerschap. Meer nog dan als een product van bedrijfsmatig denken over overheidsorganisaties, geldt de herintroductie van het eigenrisicodragerschap mijns inziens dan ook als een handreiking aan het bedrijfsleven, en dan met name aan de uitzendbranche. Dit gebaar strekte de regering eveneens tot voordeel omdat de herintroductie van het eigenrisicodragerschap paste binnen het beleid om het socialezekerheidsstelsel meer activerend te maken. De beleidstheorie om ‘elkaar binnen een hybride stelsel scherp te houden’ lijkt in dit kader eerder een *ex-post* beleidsrechtvaardiging dan een ontstaansverklaring te zijn. De these dat langdurig verzuim en arbeidsongeschiktheid afnemen als verzekeraars elkaar scherp houden, is in Nederland schijnbaar nooit onderzocht.¹⁹

Het eigenrisicodragerschap kende gedurende de eerste jaren van het hybride stelsel een ietwat sluimerend bestaan, onder meer omdat de eigenrisicodrager het resultaat van zijn re-integratie-inspanningen niet terug kon zien in de te betalen Ziektewetpremie.²⁰ De introductie van de premiedifferentiatie in het jaar 2014 maakte dat grote- en middelgrote werkgevers steeds vaker de toevlucht tot het eigenrisicodragerschap begonnen te zoeken. Vanaf

¹⁵ Pennings 2014, p. 2.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2018-2019, 32716, nr. 38, p. 1-2.

¹⁷ *De rol van private verzekeraars in het hybride WGA stelsel* 2018; Van den Berg & Roozendaal 2024, p. 69.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2000-2001, 27873, nr. 3, p. 2.

¹⁹ *De rol van private verzekeraars in het hybride WGA stelsel* 2018, p. 25.

²⁰ Van den Berg & Roozendaal 2024, p. 68-69.

laatstgenoemd jaar betalen grote werkgevers – dat zijn werkgevers met een loonsom van meer dan honderdmaal de gemiddelde loonsom - een gedifferentieerde premie gebaseerd op de individuele schadelast voor de Ziektewet.²¹ Met andere woorden, hoe meer uitstromende werknemers een beroep doen op een Ziektewetuitkering, hoe hoger de gedifferentieerde premie voor een individuele werkgever. Grote werkgevers kregen er met de introductie van de premiedifferentiatie een direct belang bij om de instroom in de Ziektewet te beperken. Voor kleine werkgevers bleef de gedifferentieerde premie overigens gelijk aan de sectorpremie zoals die gold in de periode vóór het jaar 2014, en voor middelgrote werkgevers werd een tussenvariant bedacht. Conform verwachting van de regering maakten werkgevers opnieuw de afweging voor het eigenrisicodragerschap, waarbij een lagere gedifferentieerde premie nog altijd lonkte.²² Het aantal eigenrisicodragers steeg in deze jaren dan ook gestaag van ongeveer 1000 werkgevers in het jaar 2013 (6,5 procent van de totale loonsom) naar 6700 werkgever in het jaar 2015 (31 procent van de totale loonsom). In het jaar 2023 bedroeg het aandeel in de loonsom van eigenrisicodragers 47 procent. Eigenrisicodragers zijn tot op heden met name te vinden in de uitzendsector.²³

2.3 De intrede van private uitvoerders en verzekeraars

Het beoordelen, betalen en begeleiden van zieke vangnetters is een complexe aangelegenheid. Eigenrisicodragers hebben op grond van artikel 63c van de Ziektewet dan ook de verplichting om zich bij te laten staan door een arbodienst. Reeds bij de totstandkoming van de Wet eigen risico dragen Ziektewet werd door de regering voorzien dat een ondernemer een contractpartij zou kiezen die het beste bij hem paste en voor hem het meeste voordeel zou opleveren.²⁴ De verplichting tot bijstand van een arbodienst biedt een zekere kwaliteitswaarborg omdat bedrijfsartsen middels het BIG-register zijn onderworpen aan beroepsregelgeving en het tuchtrecht. Roozendaal heeft er echter op gewezen dat deze regelgeving niet waterdicht is omdat de bedrijfsarts de werkgever slechts bijstand verleent. De bedrijfsarts geeft medische adviezen maar hoeft niet te controleren of zijn adviezen opgevolgd worden.²⁵ Daarnaast zijn er de laatste jaren kritische geluiden te horen over de wijze waarop door eigenrisicodragers gebruik wordt gemaakt van de diensten van bedrijfsartsen. Bevindingen van bedrijfsartsen

²¹ Burger & Fluit 2014, p. 3. Zie ook: Wiarda & Baijens 2018, p. 44.

²² UWV *Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2024*, p. 17.

²³ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34368, nr. 1, p. 4.

²⁴ *Kamerstukken I* 2001-2002, 27873, nr. 282b, p. 6.

²⁵ Roozendaal 2017, p. 17.

zouden worden aangepast of verdraaid, en vangnetters zouden herhaaldelijk worden herkeurd door steeds weer nieuwe bedrijfsartsen in het gehele land, net zolang totdat er een herstelmelding wordt afgegeven.²⁶

De bovenstaande praktijk hangt mijns inziens vermoedelijk samen met de gangbare keuze van werkgevers om de verzuimbegeleiding uit te besteden aan private bedrijven, aan zogenaamde ‘private uitvoerders’. Deze bedrijven begeleiden zieke vangnetters bij het verdere verloop van het Ziektewettraject. In tegenstelling tot een ex-werkgever deelt een private uitvoerder geen arbeidsverleden met de zieke werknemer. We hebben hier te maken met *repeat players* die een zakelijk belang hebben bij een snelle uitstroom uit de Ziektewet. Private uitvoerders werpen zich vaak ook op als verzekeraars, die tegen betaling van een premie de financiële zorgen van het ‘risico van de Ziektewet’ bij de werkgever wegnemen. Het herverzekeren bij een private partij leidt doorgaans tot een lagere premielast in vergelijking tot de publieke ziekteverzekering.²⁷ De deskundigheid en integriteit van de private uitvoerder is op het vlak van de verzuimbegeleiding – behoudens de medische aspecten - overigens niet institutioneel gewaarborgd, met als gevolg dat een private uitvoerder geen speciaal juridisch- of medisch geschoolde medewerkers hoeft in te schakelen.²⁸

Roozendaal gaf in 2017 aan dat er op zichzelf geen reden is om aan te nemen dat de onafhankelijkheid van bedrijfsartsen meer in het geding is als het gaat om vangnetters, dan wanneer het gaat om werknemers die nog in dienst zijn van een werkgever.²⁹ Hoewel deze masterscriptie niet tot doel heeft om deze stelling te ontkrachten, wordt in een uitzending van onderzoeksprogramma Radar van 6 maart 2017 een problematisch beeld geschetst van de werkwijze van private uitvoerders met betrekking tot de onafhankelijkheid van bedrijfsartsen. Zo zou door geïnterviewden zijn waargenomen dat specifieke artsen niet langer worden ingezet door private uitvoerder Acture, omdat deze artsen niet de rapportages opstelden die de private uitvoerder zou willen zien. Ook de toekenning van een bonus zou afhangen van het aantal herstelmeldingen.³⁰ In reactie op de uitzending werden Kamervragen gesteld, waarop Minister Koolmees onder meer te kennen gaf dat de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Ziektewet lag bij het UWV, en dat het eveneens in het jaar 2017 in te voeren instrument van de second opinion ook ging gelden voor eigenrisicodragers. Na aanhoudende onrust in het parlement werd door minister Koolmees eind 2019 opdracht

²⁶ Roozendaal 2017, p. 15.

²⁷ Wiarda & Baijens 2018, p. 45.

²⁸ Roozendaal 2017, p. 17.

²⁹ Roozendaal 2017, p. 17.

³⁰ Radar, Avrotros 6 maart 2017, <https://radar.avrotros.nl/artikel/uitzending-06-03-2017-26210>.

gegeven tot een onderzoek naar de ervaringen van werknemers met Ziektewetbegeleiding door respectievelijk het UWV en eigenrisicodragers.³¹ Uit dit enquêteonderzoek bleek dat Ziektewetgerechtigden die onder een eigenrisicodrager vallen meer re-integratiedienstverlening aangeboden krijgen en vaker aan het werk zijn. Ten tweede oordeelden Ziektewetgerechtigden die onder een eigenrisicodrager vallen negatiever over de re-integratiedienstverlening die zij ontvangen dan publiek verzekerden. Deze uitkomsten kunnen op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden, maar een voor de hand liggende slotsom is dat op werknemers met een eigenrisicodrager meer druk wordt uitgeoefend om weer aan het werk te gaan. In het onderzoek werd geen vergelijking gemaakt tussen de re-integratie van vangnetters en werknemers die nog in dienst zijn. Ook werd de precieze rol en het aandeel van private uitvoerders niet nader bestudeerd.³² Voor het overige concludeerde onderzoeksbureau APE in een rapport uit 2017 dat private uitvoerder Acture geen systematische druk uitoefent op verzekerden om zich hersteld te melden, maar dat er incidenteel wel sprake was van druk die verzekerden als ongerechtvaardigd ervaren.³³ De opdrachtgever van het onderzoek was Acture.

2.4 De bevoegdheden van eigenrisicodragers

Het moge duidelijk zijn dat de keuze voor het eigenrisicodragerschap gepaard gaat met niet te onderschatten re-integratieverplichtingen. Het begeleiden van zieke vangnetters is geen sinecure en vraagt om gereedschappen om vorm te geven aan het re-integratietraject van Ziektewetgerechtigden. De regering heeft eigenrisicodragers om deze reden in staat gesteld om een aantal bevoegdheden uit te oefenen die normaliter door het UWV worden uitgeoefend. Deze bevoegdheden zijn in artikel 63a, tweede lid, van de Ziektewet neergelegd en omvatten onder meer de bevoegdheid om een uitkeringsgerechtigde op te roepen voor een geneeskundig onderzoek en de bevoegdheid om een uitkeringsgerechtigde zich als werkzoekende te laten registreren. Ook mogen eigenrisicodragers Ziektewetgerechtigden oproepen om te controleren of een verzekerde (nog) arbeidsongeschiktheid is.

Om grip te kunnen houden op het gedrag van Ziektewetgerechtigden bestaat daarnaast de mogelijkheid om maatregelen op te laten leggen door het UWV. In de situatie waarin de eigenrisicodrager een maatregel wenst op te leggen, is de eigenrisicodrager gehouden om dit besluit *voor te bereiden*. In artikel 63a, eerste lid, van de Ziektewet valt namelijk te lezen dat

³¹ *Kamerstukken II 2019-2020*, 29544, nr. 964, p. 22-26.

³² *Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt 2020*.

³³ *Verzuimbegeleiding door Acture 2017*.

de eigenrisicodrager de werkzaamheden verricht ter zake van de *voorbereiding* van besluiten inzake uitkeringen, met uitzondering van besluiten tot oplegging van boetes en besluiten op grond van bezwaar en beroep. In de memorie van toelichting bij de Ziektewet valt te lezen dat het voorgaande impliceert dat de eigenrisicodrager de gegevens vergaart die relevant zijn voor het te nemen besluit.³⁴ De bevoegdheid tot het nemen van het besluit omtrent de uitkering van het ziekengeld berust uiteindelijk bij het UWV. Het UWV blijft verantwoordelijk voor de besluitvoering en de rechten en de plichten van Ziektewetgerechtigden blijven gebaseerd op de bepalingen van de Ziektewet.

2.5 De Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragen ZW

In het zevende lid van artikel 63a van de Ziektewet is geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot ditzelfde artikel. Een meer gedetailleerde uitwerking van de werkzaamheden van de eigenrisicodrager is dan ook opgenomen in de Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragen ZW (hierna: de Regeling).³⁵ De Regeling uit 2009 is de opvolger van een ouder Besluit uit 2003 met vrijwel identieke inhoud. In de regeling is een uitwerking van de voorbereiding van besluiten door eigenrisicodrager opgenomen. Geregeld is onder meer dat de eigenrisicodrager voor het voorstel van een beslissing gebruikmaakt van een door het UWV beschikbaar gesteld formulier. Het voorstel van een eigenrisicodrager dient onderbouwd en vergezeld te zijn door de op de zaak betrekking hebbende stukken.³⁶

Uit artikel 2, tweede lid, van de Regeling vloeit daarbovenop een verplichting voor de eigenrisicodrager voort om de beslissing *op zorgvuldige wijze* voor te bereiden. In de regeling wordt niet nader gespecificeerd hoe ver deze zorgvuldigheidsnorm strekt, maar ik zie geen reden om aan te nemen dat de eigenrisicodrager minder zorgvuldig hoeft te handelen dan een bestuursorgaan dat zou moeten doen. De rechten en plichten van de Ziektewetgerechtigde berusten immers op de publieke Ziektewet, en niet op een privaatrechtelijke verhouding. De Ziektewetgerechtigde heeft op grond van artikel 49 van de Ziektewet overigens zelf de plicht om alle relevante feiten aan te dragen die van invloed kunnen zijn op het recht of de hoogte van de uitkering.

De verplichting voor de eigenrisicodrager om de beslissing op zorgvuldige wijze voor

³⁴ *Kamerstukken II* 2000-2001, 27873, nr. 3, p. 3.

³⁵ Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragen ZW (*Stcrt.* 2009, 20617).

³⁶ Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragen ZW (*Stcrt.* 2009, 20617), p. 4.

te bereiden, leidt er mijns inziens toe dat de eigenrisicodrager niet alleen de benodigde gegevens en relevante feiten moet verzamelen, maar ook kennis over de af te wegen belangen moet vergaren. Naar mijn inzicht vloeit uit de zorgvuldigheidsplicht namelijk voort dat de eigenrisicodrager toepassing moet geven aan het beginsel van hoor en wederhoor bij het vergaren van de benodigde feiten en de af te wegen belangen. Hoewel in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen regels zijn gegeven die betrekking hebben op de wijze van horen in de voorprocedure, is in de literatuur aanvaard dat op dat punt de beginselen van behoorlijk bestuur een richtsnoer bieden. Voorop staat dat de burger op grond van de eisen van correcte bejegening en zorgvuldige voorbereiding een reële en faire gelegenheid moet krijgen zijn zaak te bepleiten.³⁷ Dit betekent in mijn optiek in ieder geval dat de eigenrisicodrager de uitkeringsgerechtigde in staat moet stellen om zijn eigen zienswijze naar voren te brengen. De Centrale Raad overwoog in een zaak over een betrokkene die een medisch advies om niet te reizen schijnbaar genegeerd had, dat de eigenrisicodrager navraag had moeten doen bij betrokkene om een zorgvuldige voorbereiding van het besluit te realiseren.³⁸

Kortom, de herintroductie van het eigenrisicodrager voor de Ziektewet aan het begin van onze eeuw bood werkgevers de mogelijkheid om de regie te voeren over de verzuimbegeleiding tegen een lagere premielast. De keuze voor het eigenrisicodragerschap gaat gepaard met forse re-integratieverplichtingen, die doorgaans uitbesteed worden aan private uitvoerders. Eigenrisicodragers kunnen grip houden op het gedrag van Ziektewetgerechtigden door diverse bevoegdheden uit te oefenen of een maatregel op te laten leggen. Het is de wettelijke taak van een eigenrisicodrager om een voorstel tot oplegging van een maatregel zorgvuldig voor te bereiden.

Na het verrichten van de voorbereidende werkzaamheden moet de eigenrisicodrager krachtens de regeling een *voorstel* voor een beslissing aan het UWV doen.³⁹ De toetsing van dit voorstel door het UWV is het onderwerp van hoofdstuk drie.

³⁷ Albers e.a. 2022, p. 343.

³⁸ CRvB 4 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2485, r.o. 1.6 en 4.4.2.

³⁹ Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodrager ZW (*Stcrt.* 2009, 20617), p. 4.

Hoofdstuk 3: De toetsing van het voorstel door het UWV

3.1 De toetsing van het voorstel

In dit hoofdstuk verleg ik het zwaartepunt naar het toezicht dat wordt uitgeoefend door het UWV op de eigenrisicodragers. Centraal in dit hoofdstuk staat de ‘Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragers Ziektewet’, waarin verplichtingen voor het UWV zijn opgenomen. Bestuursrechtelijke waarborgen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden in dit hoofdstuk steeds meegewogen bij het analyseren van de regelgeving. Dit alles om te achterhalen op welke wijze de rechtsbescherming van Ziektewetgerechtigden in de wet- en regelgeving gewaarborgd is.

Na het verrichten van de voorbereidende werkzaamheden doet de eigenrisicodrager een voorstel voor een beslissing aan het UWV.⁴⁰ Het UWV neemt de beslissing en maakt deze bekend door middel van een beschikking. De bekendmaking vindt echter pas plaats na toetsing van het beschikkingsvoorstel. Het UWV moet zich er op grond van artikel 2, vijfde lid, van de Regeling namelijk van *verzekeren* dat de voorbereiding van de beslissing op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Het is in het kader van dit onderzoek van belang om te achterhalen hoe deze toets in elkaar steekt. Over de toets wordt het volgende opgemerkt in de toelichting bij de Regeling:

Het UWV voert slechts een marginale toets uit op het voorstel van de eigenrisicodrager. Marginale toetsing wil zeggen dat beoordeeld wordt of het voorstel op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en of het voorstel gedragen kan worden door de feiten en omstandigheden die de eigenrisicodrager heeft aangedragen. Het UWV toetst alleen dát aspect op grond waarvan een beslissing via een beschikking bekend gemaakt moet worden. Bijvoorbeeld: de eigenrisicodrager doet een voorstel voor het opleggen van een maatregel. Het UWV betreft in haar toetsing uitsluitend de voor die maatregel van belang zijnde aspecten. Alle overige aspecten die te maken hebben met recht/hoogte/duur van de uitkering, worden hierbij niet betrokken. Dergelijke aspecten komen in een periodieke toetsing van het functioneren van de eigenrisicodrager aan de orde (artikel 3).⁴¹

Uit de toelichting volgt dat het UWV ‘slechts een marginale toets’ uitoefent op het voorstel van de eigenrisicodrager. Mouselli overweegt in haar proefschrift dat het voorbereide besluit ‘slechts marginaal wordt getoetst’ en ‘pas in de bezwaarfase volledig wordt getoetst’.⁴²

Mouselli duidt de term marginaal als een antoniem van ‘volledig’ en noemt als mogelijke

⁴⁰ Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragers ZW (*Stcrt.* 2009, 20617), p. 4.

⁴¹ Regeling werkzaamheden, administratieve voorschriften en kosten eigenrisicodragers ZW (*Stcrt.* 2009, 20617), p. 5.

⁴² Mouselli 2025, p. 179.

verklaring dat een marginale toets in lijn zou zijn met de gedachte die ten grondslag ligt aan de algemene toekenning van het recht aan eigenrisicodragers om besluiten voor te bereiden, namelijk dat de werkzaamheden die eigenrisicodragers verrichten in het verlengde liggen van de werkzaamheden die werkgevers – daartoe ondersteund door een arbodienst – verrichten ten aanzien van de werknemers voor wie tijdens ziekte een loondoorbetalingsverplichting op basis van artikel 7:629 BW bestaat.⁴³

Voor mij is de interpretatie van Mouselli moeilijk te verenigen met de tekst van de Regeling en met de aangehaalde tekst uit de toelichting. Ik wijs hiertoe allereerst op het volgende. De aanspraken van een uitkeringsgerechtigde berusten op de Ziektewet, en niet op private wetgeving. Er bestaat dan ook een belangrijk verschil in positie tussen een private werkgever en een eigenrisicodrager. Artikel 63a, eerste lid, van de ZW bepaalt dat de eigenrisicodrager de zieke gewezen werknemers begeleidt *alsof* zij nog in een privaatrechtelijke dienstbetrekking tot de eigenrisicodrager staan. Hierin ligt besloten dat van een privaatrechtelijke verhouding geen sprake meer is.⁴⁴ Daar komt nog bij dat een eigenrisicodrager die ziekengeld betaalt aan een ex-werknemer dat doet namens het UWV. Een argument dat berust op een taak of verplichting neergelegd in het Burgerlijk Wetboek kan dan ook geen rechtvaardiging vormen om af te doen aan de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van een Ziektewetgerechtigde.

Ten tweede staat zoals gesteld in artikel 2, vijfde lid, van de Regeling dat het UWV *zich ervan verzekert* dat de voorbereiding van de beslissing door de eigenrisicodrager op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en dat het voorstel wordt gedragen door de onderliggende feiten. De woorden ‘zich ervan verzekert’ laten zich niet goed verenigen met de uitleg van Mouselli en haar uitgangspunt dat het UWV op afstand blijft van de eigenrisicodrager door het gehele voorstel terughoudend te toetsen.

Ten derde verhoudt een terughoudende toets zich moeilijk tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die fungeren als richtsnoer voor het bestuurlijk handelen. Met name het zorgvuldigheidsbeginsel kan te zeer in het geding komen als het UWV steeds terughoudendheid in acht neemt. De rechtspraak van de Centrale Raad bevestigt dat er inderdaad een zorgvuldigheidsplicht op het UWV rust, en dat deze plicht op verschillende vlakken van kracht is. In een uitspraak van 14 juni 2017, waarin discussie bestond over de medewerking van een Ziektewetgerechtigde aan het opstellen van een plan van aanpak, overwoog de Centrale Raad bijvoorbeeld dat op het UWV in het kader van een voorstel tot

⁴³ Mouselli 2025, p. 171 en 179.

⁴⁴ Vgl. CRvB 14 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2260, r.o. 4.4.4.

het opleggen van een maatregel de plicht rust om te controleren of een belanghebbende de mogelijkheid heeft gehad om bezwaar te maken tegen een voorgesteld plan van aanpak. Met andere woorden, het UWV had moeten controleren of de voorgenomen beslissing een bezwaarclausule bevatte.⁴⁵ In een andere zaak kon het UWV worden toegerekend dat een eigenrisicodragers een adreswijziging van een betrokkene niet op een juiste wijze had verwerkt. Deze nalatigheid bij de voorbereiding van het besluit door de eigenrisicodragers kwam voor rekening van het UWV omdat het bestuursorgaan de eigenrisicodragers had moeten controleren.⁴⁶ Kortom, een terughoudende toets door het UWV is moeilijk te verenigen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ten vierde is het weliswaar voor de hand liggend om de term ‘marginaal’ in lijn met de algemene betekenis van het woord uit te leggen als ‘terughoudend’, maar daarmee wordt wel voorbijgegaan aan het feit dat de betekenis en omvang van de term ‘marginale toets’ in de Regeling vrij minutieus wordt uitgelegd. Een analyse van de precieze tekst is dan ook aangewezen en draagt bij aan een volledig begrip van de betekenis van de term ‘marginaal’ in de specifieke context van de Regeling. De term ‘marginale toets’ houdt volgens de Regeling in dat slechts wordt getoetst of het voorstel op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, en dat moet worden beoordeeld of het voorstel gedragen kan worden door de aangedragen feiten en omstandigheden. Deze twee beoordelingspunten worden stapsgewijs onder de loep genomen.

3.2 Ad I. De beoordeling van de zorgvuldigheid

Ten eerste moet door het UWV worden getoetst of het voorstel van de eigenrisicodragers op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Een besluit dat in overeenstemming met de zorgvuldigheid tot stand is gekomen, bevat naar mijn inzicht in ieder geval alle relevante feiten en de af te wegen belangen. Gecontroleerd moet aldus worden of informatie over de relevante feiten en de af te wegen belangen voorhanden is. Het gaat hierbij naar mijn inzicht om een *inhoudelijke* zorgvuldigheidsbeoordeling van de te nemen beslissing. Uit de in de Regeling neergelegde zorgvuldigheidsplicht vloeit naar mijn inzicht voort dat beoordeeld moet worden of de uitkeringsgerechtigde in staat is geweest om in de voorprocedure zijn eigen zienswijze naar voren te brengen. Het toepassen van hoor en wederhoor is immers onderdeel van een zorgvuldige besluitvorming, en leidt ertoe dat alle relevante feiten en belangen worden meegewogen. Verdedigd kan worden dat het te ver gaat om aan te nemen dat het UWV in alle gevallen zelf toepassing moet geven aan de hoor en wederhoor. Uit

⁴⁵ CRvB 14 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2260, r.o. 4.4.2, 4.4.3 en 4.4.6.

⁴⁶ CRvB 4 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2485, r.o. 4.4.2 en 4.4.3.

artikel 63a van de Ziektewet volgt immers dat de eigenrisicodrager *de werkzaamheden* verricht ter zake van de voorbereiding van besluiten. En aangezien afdeling 4.1.2. van de Awb toeziet op de voorbereiding van besluiten, kan verdedigd worden dat het UWV niet steeds een betrokkene in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze naar voren te brengen bij het UWV. Die taak ligt dan immers bij de eigenrisicodrager. De heer Wiggerts van het UWV heeft tijdens het interview kenbaar gemaakt dat het UWV op dit moment geen hoor en wederhoor toepast bij de aanvragen van een beslissing door een eigenrisicodrager.⁴⁷ Tijdens het interview werd met nadruk gewezen op de rolverdeling zoals vastgelegd in de Ziektewet, waarbij als uitgangspunt geldt dat het UWV zich niet bemoeit met het proces.

Niettegenstaande het bovenstaande rust op het UWV aldus de plicht om te beoordelen of de eigenrisicodrager op een juiste wijze toepassing heeft gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor. Op het moment dat aan overheidszijde twijfel ontstaat over de in acht genomen zorgvuldigheid, zal het UWV zelf onderzoek moeten verrichten. Binnen het bestuursrecht geldt in zijn algemeenheid een actieve onderzoeksplicht voor een bestuursorgaan.⁴⁸ Hier kan nog aan worden toegevoegd dat binnen het algemene bestuursrecht geldt dat een bestuursorgaan niet klakkeloos mag varen op gegevens die zijn verstrekt door bijvoorbeeld een aanvrager, maar evenmin op gegevens die zijn verkregen van een andere overheidsinstantie. Zo nodig moet het bestuursorgaan de aanvrager actief nasporen om (nadere) gegevens te verstrekken. Als een bestuursorgaan twijfelt aan de juistheid van verstrekte gegevens kan nader onderzoek nodig zijn.⁴⁹ De bovengenoemde handelswijze doet werkelijk recht aan artikel 63a van de Ziektewet en de systematiek van het eigenrisicodragen, omdat de eigenrisicodrager de voorbereidende werkzaamheden verricht en het UWV een controlerende rol heeft en de eindverantwoordelijkheid draagt voor de besluitvorming.

Hoewel ik in deze masterscriptie niet zo ver ga om te stellen dat het UWV in alle gevallen *zelf* moet horen, is er een argument dat pleit vóór deze stelling dat niet onbenoemd mag blijven. Minister Asscher heeft in 2016 specifiek met betrekking tot artikel 45, onderdeel r, van de Ziektewet benadrukt dat ‘de eigenrisicodrager, als er sprake is van zeer ernstige gedragingen, dit direct na het incident aan het UWV dient te melden, zodat het UWV in staat wordt gesteld om zo snel mogelijk na het incident hoor en wederhoor toe te passen, alvorens een maatregel

⁴⁷ Op andere punten in het Ziektewettraject gebeurt dat overigens soms wel, bijvoorbeeld bij de Eerstejaars Ziektewet-beoordeling; Afkomstig uit het interview met de heer Wiggerts van het UWV.

⁴⁸ Schlössels e.a. 2024, p. 333.

⁴⁹ Schlössels e.a. 2024, p. 333-334; vgl. bijv. ABRvS 19 april 2006; AB 2006/311 m.nt. B.W.N. De Waard alsook HR 11 april 2001, JB 2001/108 m.nt. R.M.P.G. Niessen-Cobben.

te nemen.⁵⁰ Volgens Minister Asscher moet het UWV in ieder geval in situaties waarin onderdeel r van artikel 45 ZW een rol speelt steeds, aldus zelf het beginsel van hoor en wederhoor toepassen. Welbeschouwd valt niet in te zien waarom deze verplichting beperkt zou moeten blijven tot onderdeel r van artikel 45 ZW. Onderdeel r van artikel 45 verschilt niet fundamenteel van de andere genoemde gronden in de Ziektewet. Maar als we de door de minister gegeven aanwijzing consequent doorvoeren, en aanvaarden dat het UWV steeds zélf hoor en wederhoor moet toepassen, dan rijst wel de vraag wat overblijft van de taak van de eigenrisicodrager om de ‘voorbereidende werkzaamheden’ te verrichten. Het voorgaande zou namelijk betekenen dat de eigenrisicodrager steeds gehouden is om de relevante feiten en belangen te verzamelen met inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor, waarop het UWV eveneens zelfstandig toepassing geeft aan het beginsel van hoor en wederhoor, bijvoorbeeld door een eigen zienswijze te verlangen. Het voorgaande lijkt inbreuk te maken op de bevoegdheidsverdeling tussen de eigenrisicodrager en het UWV en is moeilijk te verenigen met artikel 63a van de Ziektewet. Wel blijft na deze slotsom bij mij de vraag hangen of de vastgelegde rolverdeling op zichzelf een rechtvaardiging vormt om af te wijken van een niveau van rechtsbescherming dat door de minister schijnbaar als vanzelfsprekend werd beschouwd.

3.3 De wettelijke hoorplicht

Op het moment dat het UWV constateert dat gehandeld is in strijd met de zorgvuldigheidsnorm, moet de eigenrisicodrager volgens artikel 2, zesde lid, van de Regeling in de gelegenheid worden gesteld om het verzuim te herstellen. Indien de eigenrisicodrager het verzuim niet of onvoldoende herstelt, dan verricht het UWV op grond van het zevende lid *zelf* de voorbereidende werkzaamheden van een besluit zoals bedoeld in artikel 63a van de Ziektewet. In een dergelijke situatie zal het UWV dus zelf de relevante informatie en belangen vergaren, om vervolgens eventueel een maatregel op te leggen. Deze handelwijze roept vragen op over de toepasselijkheid van de wettelijke hoorplicht neergelegd in artikel 4:8 van de Awb. Uit artikel 4:8 van de Awb volgt dat een bestuursorgaan een belanghebbende in de gelegenheid moet stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen, indien het bestuursorgaan een beschikking afgeeft waartegen een belanghebbende naar verwachting bedenkingen zal hebben, en de beschikking zou steunen op feiten en gegevens die de belanghebbende betreffen en die niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt. In de situatie

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34528, nr. 3, p. 39; zie ook Kronenburg-Willems 2023, artikel 45 aantekening 1.5.

waarin het UWV de voorbereidende werkzaamheden van een eigenrisicodragers overneemt, zal de te nemen beslissing steunen op feiten die niet door de uitkeringsgerechtigde zelf zijn verstrekt. Daarnaast kan een Ziektewetgerechtigde bezwaren hebben tegen het opleggen van een maatregel. Hieruit volgt mijns inziens dat artikel 4:8 van de Awb van toepassing wordt, met als gevolg dat het UWV een zelfstandige hoorplicht heeft bij het overnemen van de werkzaamheden. Voor zover ik kan inschatten wordt aan deze hoorplicht tot op heden niet voldaan. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in een uitspraak van 25 september 2024 overigens nog overwogen dat artikel 4:8 Awb de strekking heeft een zorgvuldige voorbereiding van een beschikking te bevorderen.⁵¹ Artikel 4:8 Awb is dan ook nauw verbonden met de door het UWV in acht te nemen zorgvuldigheidsnorm, en ik zie in het kader van de Regeling geen grond voor afwijking van de Awb.

Voor het overige is in artikel 4:12 van de Awb een uitzondering op de wettelijke hoorplicht opgenomen: horen *kán* op grond van artikel 4:12 van de Awb achterwege worden gelaten bij beschikkingen tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak wanneer tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld en in dat kader de nadelige gevolgen achteraf geheel ongedaan kunnen worden gemaakt.⁵² Ik meen dat deze uitzondering niet van toepassing is bij op te leggen maatregelen, omdat beschikkingen die financiële consequenties hebben of kunnen hebben, maar in eerste instantie iets anders beogen, niet onder het begrip ‘financiële verplichting of aanspraak’ vallen.⁵³

Het UWV geeft in reactie op het bovenstaande te kennen dat het overnameproces goed verloopt en in de praktijk anders werkt; er wordt namelijk een oordeel geveld op basis van vast contact met de partij in kwestie. Dit gebeurt niet op het niveau van de beslissing, maar op het niveau van de overname van de verplichtingen van de eigenrisicodragers. Daarin schuilt volgens het UWV de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor. Verder heeft het UWV nog laten weten dat recent een procesverbetering is ingezet om de procedure verder te verbeteren.⁵⁴

Hoewel de reactie van het UWV een waardevol inzicht biedt vanuit de praktijk, blijft waakzaamheid mijns inziens geboden. Situaties zoals bedoeld in artikel 4:8 Awb zullen zich naar mijn inzicht wel degelijk voordoen, en worden tot op heden misschien wel onvoldoende

⁵¹ ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3831, r.o. 13.2.

⁵² Schlössels e.a. 2024, p. 338.

⁵³ De Poorter 2024, T&C Awb, commentaar op art. 4:12 Awb.

⁵⁴ Afkomstig uit het interview met de heer Wiggerts van het UWV.

herkend. Ik zie zelf geen grond om af te wijken van de wettelijke hoorplicht in situaties waarin het UWV de werkzaamheden overneemt van de eigenrisicodragers.

Kortom, uit de plicht om te controleren of het voorstel op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, vloeit naar mijn inzicht in ieder geval voort dat het UWV moet controleren of toepassing is gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor. Verdedigd kan zelfs worden dat de verplichtingen van het UWV verder gaan, en dat het UWV zelf toepassing moet geven aan het beginsel van hoor en wederhoor. Hoe het ook zij, aanvaard moet naar mijn inzicht worden dat het UWV steeds zelfstandig onderzoek zal moeten verrichten naar de feiten en belangen op het moment dat er aan overheidszijde enige twijfel ontstaat over de in acht genomen zorgvuldigheid. Twijfel is aldus een gewichtige graadmeter.

3.4 De vraag naar vooringenomenheid

Een kwestie die in de literatuur niet wordt behandeld, maar mij eveneens belangrijk lijkt, is de beoordelingsvraag of in een concreet geval sprake is van vooringenomenheid aan de kant van de eigenrisicodragers. Zoals gesteld, rust op het UWV de plicht om te beoordelen of het voorstel op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. In het kader van deze zorgvuldigheidsplicht zie ik aanleiding om waarde te hechten aan de algemene regel dat op een bestuursorgaan de plicht rust om te onderzoeken of de bij de besluitvorming betrokken personen voldoende objectief en onpartijdig hebben kunnen oordelen. Iedere schijn van zakelijke- en privébelangenverstrengeling behoort te worden vermeden.⁵⁵ In de literatuur is eveneens aanvaard dat de burger fair en met een open vizier tegemoet dient te worden getreden.⁵⁶ Met andere woorden, op het moment dat het vermoeden rijst dat het voorstel tot stand is gekomen in strijd met het gebod tot onpartijdigheid – een aspect van de zorgvuldigheidsnorm -, mag het UWV niet zonder meer overgaan tot oplegging van de maatregel. Het verbod op vooringenomenheid vindt niet alleen zijn weerslag in artikel 2:4 Awb en in het zorgvuldigheidsbeginsel, maar ook in het vereiste van fair play.⁵⁷

In gevallen waarin het UWV niet ingrijpt en een genomen beslissing op bezwaar door de burger wordt aangevochten in de beroepsfase, dient de bestuursrechter mijns inziens na te gaan of sprake is geweest van vooringenomenheid bij het voorbereiden en het nemen van de beslissing. De bestuursrechter betreft de vraag naar de vooringenomenheid in de eerste plaats op het moment dat een procederende burger in de beroepsprocedure aanvoert dat de

⁵⁵ Albers e.a. 2022, p. 250.

⁵⁶ Albers e.a. 2022, p. 246.

⁵⁷ Schlössels e.a., 2024, p. 352.

zorgvuldigheid niet in acht is genomen of het beginsel van fair play geschonden is. Zoals overwogen is het verbod op vooringenomenheid immers een exponent van het zorgvuldigheidsbeginsel. Ten tweede kan uit de in het geding overlegde stukken en uit hetgeen tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting naar voren is gekomen blijken dat de vraag naar de zorgvuldigheid onderdeel is van het geschil. De bestuursrechter vult de gronden van het beroep dan ambtshalve aan op grond van artikel 8:69, tweede lid, Awb.

De vraag rijst of onpartijdige besluitvorming en het voorkomen van belangenverstrengeling überhaupt mogelijk zijn bij het voorbereiden van beslissingen door eigenrisicodragers. Eigenrisicodragende werkgevers, en met name private uitvoerders, hebben immers een direct zakelijk belang bij een snelle uitstroom uit de Ziektewet. Gesteld kan worden dat de zorgvuldigheid van de beslissing daarmee eigenlijk altijd onder druk komt te staan. Het toetsingsverbod staat echter niet toe dat de bestuursrechter toetst of de zakelijke- en privébelangen van eigenrisicodragers bij een voorstel tot het opleggen van een maatregel voldoende gescheiden zijn in de Ziektewet zelf. Het is de bestuursrechter namelijk niet toegestaan om wetten in formele zin te toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁵⁸ De bestuursrechter kan dus geen oordeel vellen over de vraag of de bevoegdheidsverdeling neergelegd in de Ziektewet *op zichzelf* leidt tot een zorgvuldigheidsgebrek. Niettegenstaande het bovenstaande is denkbaar dat *in een concreet geval* vooringenomen is gehandeld door een eigenrisicodragster. Te denken valt aan de situatie waarin uit de relevante stukken blijkt dat de Ziektewetgerechtigde op partijdige, onwelwillende wijze is bejegend, alsook aan de situatie waarin achtereenvolgens steeds opnieuw maatregelen zijn voorgesteld voor verschillende gedragingen of nalatigheden, zonder dat daarvoor op enig moment een deugdelijke grond aanwezig is geweest. Het is de bestuursrechter in voornoemde gevallen toegestaan om een bestreden besluit te vernietigen wegens strijd met het verbod op vooringenomenheid als onderdeel van de zorgvuldigheidsnorm of het vereiste van fair play. Het is dan immers niet de wetgeving zelf die wordt aangetast, maar het is de eigenrisicodragende ex-werkgever die op het niveau van de beschikking wordt teruggefloten door de bestuursrechter.

3.5 Ad II. De beoordeling of het voorstel gedragen kan worden door de feiten en omstandigheden

In de tweede plaats rust op het UWV op grond van de toelichting bij de Regeling de plicht om te beoordelen of het beschikkingsvoorstel gedragen kan worden door de feiten en

⁵⁸ Zie voor de uitzonderingen ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

omstandigheden die de eigenrisicodrager heeft aangedragen. Mijns inziens gaat het hier om een *juridisch-procedurele* controle. Het UWV dient zelfstandig na te gaan of de verweten gedraging een deugdelijke grond vormt om een bepaalde maatregel op te leggen. Het maatregelenbesluit is hierbij onverkort van toepassing. Deze verplichting is beslist niet minder gewichtig dan de inhoudelijke zorgvuldigheidstoets omdat de rechtspraak leert dat eigenrisicodragers geregeld maatregelen proberen op te laten leggen zonder dat daartoe een deugdelijke grond aanwezig is.

Een voorbeeld uit de rechtspraak betreft een voorstel voor een maatregel met als juridische grondslag dat de medewerker het opgelegde plan van aanpak niet op tijd had ondertekend. De Centrale Raad oordeelde dat de verplichting om mee te werken aan een plan van aanpak, niet mede omvat een verplichting om het plan van aanpak te ondertekenen. Het niet tijdig plaatsen van een handtekening is geen juridische grondslag om een maatregel op te leggen. Het UWV had hier geen zorgvuldig onderzoek naar gedaan, met als gevolg dat het besluit vernietigd werd.⁵⁹ Een tweede voorbeeld betreft een voorstel voor een maatregel met als juridische grondslag dat sprake was van een zogenoemde ‘no-show’ bij een casemanager. De rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat het niet verschijnen op een gesprek met een casemanager geen schending vormt van een verplichting uit de Ziektewet.⁶⁰ In laatstgenoemde uitspraak werd overigens niet uitgeweid over het gebrek aan zorgvuldigheid aan de zijde van het UWV.

In de toelichting bij de Regeling wordt verder nog geëxpliciteerd dat het UWV alleen dát aspect toetst op grond waarvan een beslissing via een beschikking bekend gemaakt moet worden. De formulering oogt ietwat archaïsch maar wordt verduidelijkt door middel van een voorbeeld: ‘in de situatie waarin een eigenrisicodrager een voorstel doet voor het opleggen van een maatregel, betreft het UWV in haar toetsing uitsluitend de voor die maatregel van belang zijnde aspecten. Alle overige aspecten die te maken hebben met het recht, de hoogte en de duur van de uitkering, worden hierbij niet betrokken.’ Naar mijn inzicht dient de explicitering als volgt te worden gelezen: op het moment dat een eigenrisicodrager een voorstel doet om een maatregel op te leggen, dan toetst het UWV op procedureel vlak enkel of de verweten gedraging een grond voor een maatregel oplevert, of de juiste vermindering in geld wordt toegepast en of de maatregel voor de juiste duur wordt opgelegd. Het Maatregelenbesluit Socialezekerheidswetten zal bij dit alles steeds als leidraad dienen. De

⁵⁹ CRvB 14 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2260, r.o. 4.3.2.

⁶⁰ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4485.

explicitering dient dan ook niet gelezen te worden als een vrijbrief om de maatregel terughoudend te toetsen, maar als een afbakening ten aanzien van de te beoordelen aspecten van de beslissing.

3.6 De vraag naar de ernst en naar de verwijtbaarheid

De vraag rijst of op het UWV ook de verplichting rust om te toetsen in welke mate sprake is van *verwijtbaarheid* bij het nemen van het besluit tot oplegging van een maatregel. Uit artikel 45, tweede lid, van de Ziektewet volgt immers dat een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging en de mate waarin de verzekerde de gedraging verweten kan worden. Aangevoerd kan worden dat op het UWV in de voorprocedure in beginsel niet de verplichting rust om zelfstandig onderzoek te verrichten naar de ernst en de verwijtbaarheid van de gedraging of het nalaten. De vraag naar de verwijtbaarheid maakt immers deel uit van de voorbereidende werkzaamheden. Daarmee zou het een taak zijn voor de eigenrisicodrager om een oordeel te vellen over de ernst en de mate van verwijtbaarheid.

Ten tweede volgt uit de tekst van de toelichting dat beoordeeld moet worden of het beschikkingsvoorstel gedragen kan worden door de feiten en omstandigheden die de eigenrisicodrager heeft *aangedragen*. Het UWV zou dan ook moeten nagaan of het beschikkingsvoorstel gedragen kan worden door de verwijtbaarheid die is *aangedragen*. Het UWV is daarbij niet de aangewezen partij om een oordeel te vellen over de mate van verwijtbaarheid zelf, zo kan betoogd worden.

In het afgenomen interview geeft het UWV echter te kennen dat bij de beoordeling van een beschikkingsvoorstel wel degelijk wordt gekeken naar de ernst en de verwijtbaarheid van het handelen of nalaten. Kennelijk wordt de verwijtbaarheidsvraag betrokken bij de zorgvuldigheidsbeoordeling of bij de beoordelvingsvraag of het voorstel gedragen kan worden door de aangedragen feiten en omstandigheden. Een zelfstandige beoordeling van de verwijtbaarheid door het UWV leidt in ieder geval tot zorgvuldiger besluitvorming en valt vanuit het oogpunt van bestuursrechtelijke rechtsbescherming te verkiezen.

Hoe het ook zij, aanvaard moet worden dat enige twijfel aan de deugdelijkheid van de voorbereide werkzaamheden met zich meebrengt dat het UWV zich actiever zal moeten opstellen. Het UWV zal bij twijfel steeds zelfstandig onderzoek moeten verrichten en een eigen oordeel moeten vellen over de mate van verwijtbaarheid. Hierbij wordt gewezen op de eindverantwoordelijkheid van het UWV en op het feit dat het UWV zich ervan moet verzekeren dat de voorbereiding van de beslissing door de eigenrisicodrager op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

De Centrale Raad heeft in een uitspraak van 15 september 2022 over een benadelingshandeling geponeerd dat het UWV in de (latere) bezwaarfase overgaat tot een *volledige heroverweging* van het besluit. Dus wanneer een uitkeringsgerechtigde bezwaar maakt tegen een opgelegde maatregel, dient het UWV in die fase van de procedure in ieder geval zelfstandig onderzoek te verrichten naar de ernst en de mate van verwijtbaarheid. De bovengenoemde uitspraak van de Centrale Raad is onderwerp van kritiek in de literatuur, met name omdat uit de uitspraak blijkt dat een onderneming in zijn hoedanigheid als private werkgever kan aansturen op beëindiging van een arbeidsovereenkomst, en vervolgens als eigenrisicodrager kan aansturen op een benadelingshandeling door de verzekerde. Juist vanwege die dubbelrol zal door het UWV en de rechter scherp moeten worden gelet of er aanleiding is tot het aannemen van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid, zo klinkt in de literatuur.⁶¹ Ik voeg hieraan toe dat uit deze uitspraak ook zou kunnen worden afgeleid dat een heel summiere voorbereiding van het gevraagde besluit door de eigenrisicodrager gecompenseerd kan worden met een volledige heroverweging in bezwaar door het UWV. Schijnbaar had de werkgever in deze zaak enkel de vaststellingsovereenkomst meegezonden, waarop het UWV de beslissing had genomen. Het feit dat het UWV vervolgens in de bezwaarfase overging tot onderzoek maakte volgens de Centrale Raad dat het UWV voldoende onderzoek had verricht.⁶² Deze uitspraak is mijns inziens problematisch omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan de in artikel 2, vijfde lid, van de Regeling verankerde zorgvuldigheidsplicht in de fase van de voorprocedure. Zoals gezegd moet het UWV reeds het *voorstel* voor de beslissing toetsen, en zich ervan verzekeren dat de voorbereiding van de beslissing door de eigenrisicodrager op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. De uitspraak van de Centrale Raad, waarin compensatie in de latere bezwaarfase wordt aanvaard, doet in grote mate afbreuk aan deze wettelijke verplichting.

3.7 De betekenis van de term ‘marginale toets’

In het kort, de door het UWV uit te oefenen ‘marginale toets’, die is neergelegd in de toelichting bij de Regeling, valt uiteen in een tweetal aspecten, zijnde een beoordeling van de zorgvuldigheid van het voorstel alsook een beoordeling van de juridische grondslag van het voorstel. De taken die op het UWV rusten zijn daarmee naar mijn inzicht *de facto* veelomvattend, en van een gebod tot terughoudendheid lijkt geen sprake. Maar als de term ‘marginale toets’ niet aanzet tot terughoudendheid, dan rijst de vraag waarom dan is gekozen

⁶¹ CRvB 12 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1969, m.nt. mr. P.S. Fluit.

⁶² CRvB 12 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1969, m.nt. mr. P.S. Fluit.

voor de term ‘marginaal’ in de toelichting. Op basis van het gehele bovenstaande concludeer ik dat het begrip ‘marginale toets’ geldt als een afbakening van het *aantal* te toetsen aspecten van een voorstel. Het UWV moet zich ervan vergewissen dat het voorstel zorgvuldig tot stand is gekomen en dat het voorstel gedragen kan worden door de aangedragen feiten en omstandigheden. Het UWV hoeft daarentegen geen onderzoek te verrichten naar het algemene recht op de Ziektewetuitkering, noch naar de hoogte, noch naar de duur. Daar komt bij dat op het UWV *in beginsel* geen verplichting rust om zelf de relevante feiten te verzamelen die ten grondslag liggen aan de beslissing. Dat is immers de voorbereidende taak van de eigenrisicodragers. Echter, op het moment dat aan overheidszijde enige twijfel ontstaat aan de zorgvuldigheid of aan de juridische grondslag van het voorstel, dan zal het UWV zelfstandig onderzoek moeten verrichten. Twijfel is aldus een gewichtige graadmeter.⁶³

De bovenstaande zienswijze is naar mijn inzicht goed verenigbaar met de in de rechtspraak ontwikkelde algemene regel dat hogere eisen aan de zorgvuldigheid en diepgang van het onderzoek worden gesteld indien het besluit ingrijpender is voor belanghebbenden.⁶⁴ Het bijzondere gewicht van de belangen van uitkeringsgerechtigden zal in veel gevallen aanleiding geven tot extra onderzoek. Gezien het feit dat een maatregel kwalificeert als een sanctie, waarbij een door het EVRM beschermd fundamenteel recht – zijnde het eigendomsrecht – in het geding is, zal een zorgvuldig onderzoek door het bestuursorgaan naar het voorstel steeds zijn aangewezen. Dat een onderzoek zich niet hoeft te richten op *alle* aspecten van de Ziektewetuitkering, is daarbij gerechtvaardigd.

3.8 Exceptieve toetsing

Het is, in lijn met Mouselli, evenwel mogelijk om de term ‘marginale toets’ strikt te interpreteren, wat zou betekenen dat het UWV meer afstand dient te bewaren ten opzichte van de eigenrisicodragers. Deze interpretatie heeft tot gevolg dat de zorgvuldigheidsplicht neergelegd in artikel 2, tweede en vijfde lid, van de Regeling aanzienlijk verliest aan kracht en zwakker wordt dan het algemene zorgvuldigheidsbeginsel. De interpretatie van Mouselli roept vragen op over de rechtmatigheid van de Regeling in concrete gevallen. Naar mijn inzicht zal de rechtmatigheid van artikel 2, tweede en vijfde lid, van de Regeling door een procederende burger in bepaalde gevallen ter discussie kunnen worden gesteld door middel van een verzoek tot *exceptieve toetsing*. Algemeen verbindende voorschriften die geen wet in formele zin zijn kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere

⁶³ Vgl. ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1050, r.o. 6 en 6.4.

⁶⁴ Albers e.a. 2022, p. 334-335.

regelgeving. Bij die niet rechtstreekse toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.⁶⁵ Strijd met formele beginselen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, kan op zichzelf niet leiden tot het onverbindend verklaren van de Regeling. De Centrale Raad heeft echter overwogen dat regelgeving in een concreet geval buiten toepassing kan worden gelaten, indien sprake is van een onzorgvuldige voorbereiding, met als gevolg dat de rechter niet kan oordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De bestuursrechter laat de regelgeving dan buiten toepassing, en het daarop berustend besluit wordt vernietigd.⁶⁶ Denkbaar is dat een procederende burger zich op het standpunt stelt dat het gebrek aan zorgvuldigheid ertoe leidt dat niet door de bestuursrechter getoetst kan worden aan het evenredigheidsbeginsel of aan het eigendomsrecht (artikel 1 EP).⁶⁷

Voor het overige zal een beroep op artikel 3:2 Awb naar mijn inzicht bij dit alles geen doel treffen: uit dit artikel volgt immers dat het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart *bij de voorbereiding van een besluit*. De ‘voorbereiding van het besluit’ is nu juist overgedragen aan de eigenrisicodrager krachtens artikel 63a van de Ziektewet. Het zorgvuldigheidsbeginsel heeft echter niet alleen betrekking op de voorbereiding van besluiten, maar ook op de besluitvorming zelf.⁶⁸ Een procederende burger zal de Regeling dan ook exceptief kunnen laten toetsen aan het niet-gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel. Lagere wetgeving moet ook voldoen aan de niet in de Awb gecodificeerde, ongeschreven algemene rechtsbeginselen.⁶⁹

Kortom, de beoordeling of het voorstel zorgvuldig tot stand is gekomen is naar mijn inzicht ‘marginaal’ in de zin dat het aantal te beoordelen aspecten van het voorstel is beperkt. Uit de Regeling en uit de onderliggende toelichting blijkt dat het UWV moet controleren of het voorstel zorgvuldig tot stand is gekomen en moet controleren of de aangedragen feiten en omstandigheden een deugdelijke grond vormen om een maatregel op te leggen. Deze verplichtingen zijn *de facto* veelomvattend. Een minder verstrekkende lezing van de toelichting doet in te sterke mate afbreuk aan de rechtsbescherming van de

⁶⁵ CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.1.

⁶⁶ CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.2.

⁶⁷ Zie hiertoe bijvoorbeeld CRvB 11 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3478.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 62-63.

⁶⁹ Schlössels e.a. 2024, p. 542.

Ziektewetgerechtigde en zal in concrete gevallen zelfs met recht onderworpen kunnen worden aan een exceptieve toets.

3.9 De periodieke controle

Naast een controle van de deugdelijkheid van een individueel voorstel, oefent het UWV een periodieke controle uit op het algemene functioneren van de eigenrisicodragers. Van den Berg heeft in een recent artikel uitgebreid over de inhoud van de periodieke controle die door het UWV wordt uitgeoefend op het functioneren van eigenrisicodragers. De inhoud van de periodieke controle omvat onder meer een lijst met (eenvoudige) kennisvragen, en er worden vragen gesteld over de verzuimadministratie. Voorts wordt het verzuimprotocol gecontroleerd door het UWV. De medische beoordeling of de sociaal-medische begeleiding door de eigenrisicodrager is geen onderwerp van controle. Van den Berg concludeerde dat het UWV zeer beperkt controleert op kennis, en stelt dat diverse vormen van onbehoorlijke uitvoering niet of nauwelijks naar boven kunnen komen bij een periodieke controle.⁷⁰

Een belangrijke vraag in het kader van dit onderzoek is of de periodieke controle op eigenrisicodragers een rechtvaardiging vormt voor een terughoudende controle van de voorstellen tot het nemen van beslissingen. Die vraag moet naar mijn inzicht ontkennend beantwoord worden, en wel omdat verschillende aspecten van het eigenrisicodragerschap onderwerp vormen van de verschillende controles. Het *algemene* functioneren van de eigenrisicodrager komt aan de orde bij een periodieke controle, en de zorgvuldigheid van een concreet voorstel komt aan de orde bij de beoordeling van een concreet voorstel. De bovenstaande zienswijze is in lijn met de tekst van de aangehaalde toelichting, daarin staat namelijk vermeld dat de ‘aspecten over het recht, de hoogte en de duur van de Ziektewetuitkering aan de orde komen in de periodieke toetsing van het functioneren van de eigenrisicodrager.’ Het bestaan van de periodieke controle vormt aldus geen rechtvaardiging voor een terughoudende toetsing van een voorstel door het UWV.

3.10 De second opinion en het deskundigenoordeel

Het is in het kader van deze masterscriptie van belang om kortstondig stil te staan bij andere middelen die de vangnetter aanvullende rechtsbescherming kunnen bieden in de fase voorafgaand aan een eventuele maatregel. Allereerst is er het instrument van de ‘second opinion’. Als een werknemer twijfelt aan de juistheid van het medisch advies van de bedrijfsarts, dan kan de werknemer vragen om een second opinion van een andere bedrijfsarts.

⁷⁰ Van den Berg 2025, p. 8.

Bedrijfsartsen moeten meewerken aan een verzoek om een second opinion, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om het niet te doen. Het recht op een second opinion geldt ook voor ex-werknemers die vallen onder een eigenrisicodragers.

In de tweede plaats kunnen vangnetters op grond van artikel 32, tweede lid, van de Wet SUWI een deskundigenoordeel aanvragen. Een deskundigenoordeel ziet meer toe op het juridische aspect dan op het medische aspect van de re-integratie. Een deskundigenoordeel kan uitkomst bieden in de situatie waarin een verschil van inzicht bestaat over de re-integratie, bijvoorbeeld over het plan van aanpak.⁷¹ De beschikking over een deskundigenoordeel maakt naar mijn inzicht dat een vangnetter sterker staat in een conflict met een eigenrisicodragers over de re-integratie. Niet alleen de werknemer, maar ook de eigenrisicodragende werkgever heeft de mogelijkheid om een deskundigenoordeel aan te vragen.

3.11 De loonsanctie

Het feit dat eigenrisicodragende werkgevers de re-integratie vaak uitbesteden aan private uitvoerders, maakt niet dat de eigenrisicodragers wordt ontheven van de op hem rustende verplichtingen. Wiarda en Baijens hebben erop gewezen dat het UWV tegen een eigenrisicodragers een vorm van een loonsanctie kan opleggen door de duur van de Ziektewetuitkering met nog eens 52 weken te verlengen, en wel op grond van artikel 26, tweede lid in samenhang met artikelen 29, eerste lid, 64 en 65 van de WIA⁷². Wiarda en Baijens spreken over een loonsanctie wanneer een eigenrisicodragers ‘te weinig’ doet.

Het ligt voor de hand dat dat een eigenrisicodragers wordt gesanctioneerd wanneer hij te weinig doet, maar de vraag rijst of een loonsanctie door het UWV thans ook wordt ingezet op het moment dat een eigenrisicodragers ongeoorloofde druk heeft uitgeoefend op een vangnetter. In artikel 65 van de WIA wordt gesproken over een beoordeling of de verzekerde en de eigenrisicodragers *in redelijkheid* hebben kunnen komen tot de re-integratie-inspanningen. In de Regeling beleidsregels beoordelingskader poortwachter heeft het UWV voor deze een inhoudelijk kader neergelegd.⁷³ Bij de beoordeling staat het bereikte resultaat voorop. Als een bevredigend resultaat is bereikt, is volgens het beoordelingskader voldaan aan de wettelijke eis dat de werkgever en werknemer in redelijkheid konden komen tot de re-integratie-inspanningen die zijn verricht. Het UWV zal bij de beoordeling onder meer aandacht besteden aan de vraag of de mogelijkheden tot herplaatsing in de eigen functie zijn

⁷¹ CRvB 14 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2260.

⁷² Wiarda & Baijens 2018, p. 45.

⁷³ Beleidsregels beoordelingskader poortwachter, (*Stcrt.* 2002, 236).

onderzocht en of activiteiten zijn ondernomen voor het vinden van passend werk bij een andere werkgever, zo nodig door middel van scholing.⁷⁴ In mijn optiek staat de regelgeving toe dat ook een loonsanctie wordt opgelegd in de situatie waarin hevige druk is uitgeoefend door een werkgever, en het re-integratietraject hierdoor niet redelijk is geweest en heeft geleid tot een onbevredigend resultaat. Naar mijn inzicht kan het instrument van de loonsanctie daarmee een prikkel vormen voor eigenrisicodragers om het re-integratietraject op een meer bedachtzame wijze vorm te geven. Reeds bij de parlementaire behandeling van de Wet eigen risico dragen Ziektewet werd door de staatssecretaris genoemd dat de eigenrisicodrager gesanctioneerd kan worden op het moment dat de re-integratie-inspanningen niet redelijk zijn geweest.⁷⁵ Met name in de situatie waarin een vangnetter met behulp van een deskundigenoordeel kan aantonen dat de re-integratie niet deugdelijk is verlopen, of medisch kan aantonen dat gezondheidsklachten verergerd zijn als gevolg van onredelijke re-integratieplichten, gaat deze vraag naar mijn inzicht een gewichtige rol spelen. De kans op een loonsanctie voor een eigenrisicodrager wegens inhoudelijke tekortkomingen bij de re-integratie werd door Mouselli overigens geschat op 1,62 procent.⁷⁶

3.12 Tussenconclusie

Ter afsluiting van het hoofdstuk wordt geconcludeerd dat het UWV bij de besluitvoering een belangrijke rol speelt door in sommige gevallen zelf de voorbereidende werkzaamheden uit te oefenen en waar nodig rechtsbescherming te bieden aan Ziektewetgerechtigden. Dit laatste doet het UWV door de zorgvuldigheid van een voorstel te toetsen. Anders dan de term ‘marginale toets’ doet vermoeden concludeer ik dat de taken van het UWV *de facto* vrij veelomvattend zijn. Ik concludeer dan ook dat de huidige wet- en regelgeving verdergaande verplichtingen oplegt dan in de literatuur wordt aangenomen. Het UWV toetst niet alleen of het voorstel zorgvuldig tot stand is gekomen, maar toetst ook of het voorstel gedragen kan worden door de aangedragen feiten en omstandigheden. Daar waar twijfel ontstaat zal het UWV steeds zelf onderzoek moeten verrichten. Het is de vraag hoe het UWV in de praktijk invulling geeft aan zijn rol als toezichthouder. Deze vraag vormt het onderwerp van hoofdstuk vier.

⁷⁴ Rb. Den Haag 22 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11402, r.o. 3.4.

⁷⁵ *Kamerstukken I* 2001-2002, 27873, nr. 282b, p. 7.

⁷⁶ Mouselli 2025, p. 79-80.

Hoofdstuk 4: De invulling van het toezicht door het UWV

4.1 Een sprong van de theorie naar de praktijk

In het vorige hoofdstuk is geschreven over de regelgeving en de verplichtingen die gelden voor het UWV. In dit hoofdstuk wordt het zwaartepunt verlegd naar de praktijk door te onderzoeken hoe het UWV uitvoering geeft aan de Regeling. Allereerst wordt onderzocht hoe het UWV omgaat met de zorgvuldigheidsplicht en met de term ‘marginale toets’. Vervolgens wordt met behulp van aangeleverde cijfers inzicht verkregen in de strengheid van het beoordelingsproces. Het UWV publiceerde in het verleden geen data op grond waarvan kon worden vastgesteld in hoeveel gevallen voorstellen voor besluiten die door eigenrisicodragers zijn voorbereid, worden overgenomen. Mouselli signaleerde dit probleem in haar proefschrift en schreef dat de kwaliteit van de voorbereiding van primaire besluiten door eigenrisicodragers dan ook niet kon worden vastgesteld.⁷⁷ Naar aanleiding van een ingediend Woo-verzoek heeft het UWV op 28 april 2025 een aantal documenten vrijgegeven. Het verkrijgen en duiden van deze documenten vormt een bijdrage aan het academische debat over eigenrisicodragers. Het UWV heeft onder meer gezocht naar cijfers van de laatste drie jaren die toezien op het totale aantal beschikkingsvoorstellen en -afwijzingen. Op mijn verzoek heeft het UWV zich beperkt tot beschikkingsvoorstellen die afkomstig waren van werkgevers die worden bijgestaan door een private uitvoerder, dit omdat deze scriptie zich voor een belangrijk deel richt op de werkwijze van private uitvoerders. De cijfers en documenten die openbaar zijn gemaakt, liggen ten grondslag aan het hoofdstuk. Op 14 mei 2025 zijn de gegevens uit het Woo-besluit tijdens een interview verduidelijkt door het UWV.

4.2 De invulling van het begrip marginale toets

Een voornaam deel van het Woo-verzoek omvatte de vraag naar documenten waaruit blijkt wat het beleid van het UWV is met betrekking tot de zorgvuldigheidsbeoordeling van voorstellen van eigenrisicodragers. In vergelijkbare bewoordingen heb ik het UWV verzocht om informatie openbaar te maken waaruit blijkt wat wordt verstaan onder de term ‘marginale toets’. Dit alles om te achterhalen hoe in de praktijk wordt omgegaan met de Regeling.

Allereerst blijkt uit de vrijgegeven stukken niet dat er een beleidsdocument bestaat dat handen en voeten geeft aan de term ‘zorgvuldig’. Het UWV geeft in het Woo-besluit aan dat een passage uit het Handboek Wetsuitleg WIA, WAO/WAZ/oWajong en ZW onder Eigenrisicodrager ZW (hierna: het Handboek) op dit moment fungeert als werkwijze. In het

⁷⁷ Mouselli 2025, p. 176.

Handboek staat vermeld dat ‘een onvoldoende onderbouwd advies ertoe kan leiden dat UWV de werkzaamheden voor dat ziektegeval overneemt van de ERD’ (*afbeelding 1*). In het Handboek wordt niet nader gespecificeerd wat bedoeld wordt met de term ‘onvoldoende onderbouwd advies’. Er wordt geen aansluiting gezocht met de tekst uit de Regeling, behalve dat vermeld staat dat het UWV de werkzaamheden kan overnemen van de eigenrisicodrager.

UWV eindverantwoordelijk voor uitvoering ZW

UWV blijft formeel de eindverantwoordelijke voor de ziektegevallen die onder het ERD-schap vallen. Het is daarom noodzakelijk om periodiek controle uit te voeren op de uitvoering door de ERD.

Controle op functioneren ER-ZW

UWV controleert de uitvoering van de ZW door de ERD deels op gevalsniveau. Namelijk voor ziektegevallen waarvoor een beschikking afgegeven moet worden. Verder voert UWV ook een periodieke controle uit. Om dit laatste mogelijk te maken moet de ERD bij de inrichting van zijn verzuimadministratie rekening houden met bepaalde voorschriften. Denk hierbij bijvoorbeeld aan voorschriften met betrekking tot de te registreren gegevens. Ook is vastgelegd welke bewaartermijnen gelden.

Beide vormen van controle kunnen tot gevolg hebben dat UWV moet ingrijpen:

- Een onvoldoende onderbouwd advies kan ertoe leiden dat UWV de werkzaamheden voor dat ziektegeval overneemt van de ERD. De ERD krijgt hiervoor kosten in rekening gebracht.
- De periodieke controle kan tot gevolg hebben dat UWV de ERD nadere instructies geeft, bepaalde ziektegevallen voorgelegd wil krijgen of werkzaamheden overneemt.

afbeelding 1

In het Woo-besluit is verder nog een werkinstructie openbaar gemaakt die zich richt op ingediende verzoeken om afgifte van beschikkingen. Uit de werkinstructie blijkt hoe wordt omgesprongen met gedane voorstellen. In de werkinstructie staat vermeld dat de UWV-beoordelaar aan de hand van het aanvraagformulier en (mogelijke) bijlagen bepaalt of het beschikkingsvoorstel van de eigenrisicodrager akkoord is. Het beschikkingsvoorstel is volgens de werkinstructie akkoord als de beslissing van de ERD ‘volledig’ is en ‘binnen de wettelijke kaders’ valt (*afbeelding 2*).

3.	Het formulier of de digitale aanvraag is juist ingevuld en de aanvrager is gemachtigd Bepaal aan de hand van het aanvraagformulier en mogelijke bijlage(n) of het beschikkingsvoorstel van de ERD akkoord is. Het beschikkingsvoorstel is akkoord als de beslissing van de ERD volledig is en binnen de wettelijke kaders valt. Ter info: de ERD-werkgever draagt ook het risico voor overlijdensuitkeringen (OVU) volgens artikel 35 en 36 ZW. Voor een OVU controleer je alleen of het bedrag in de toekenningsbeschikking juist is. De ERD-werkgever bepaalt het recht op OVU en wie de nabestaande(n) van de cliënt is/zijn. Je verstuurt een beschikking OVU aan de nabestaande(n) naar het adres van de overledene.
----	--

afbeelding 2

Met name opvallend is dat ook de tekst van de werkinstructie aanzienlijk afwijkt van de tekst van de Regeling. Het blijft dan ook enigszins gissen naar de betekenis van de voorwaarden dat het voorstel ‘volledig’ moet zijn en ‘binnen de wettelijke kaders’ moet vallen. Het is goed mogelijk dat met de term ‘volledig’ wordt bedoeld dat beoordeeld moet worden of het

aanvraagformulier volledig is ingevuld, en dat gecontroleerd moet worden of de nodige bijlagen aanwezig zijn. Het is daarnaast aannemelijk dat met de woorden ‘binnen de wettelijke kaders’ bedoeld wordt dat onderzocht moet worden of de voorgestelde beschikking gedragen kan worden door de aangedragen feiten en omstandigheden. Dat zou qua strekking overeenkomen met de tekst van de Regeling. Desalniettemin stel ik vast dat de tekst onvoldoende aansluit bij de tekst van de Regeling. De woorden ‘zorgvuldig’ of ‘zich ervan verzekeren’ komen in de beleidsdocumenten en werkinstructies in het geheel niet voor, noch het woord ‘marginale toets’. Niet inzichtelijk is hoe het UWV de term ‘marginale toets’ interpreteert en betreft in de beoordelingstoets. Nergens wordt geëxpliciteerd welke bijlagen in welke gevallen nodig zijn. Als we ons enkel baseren op de gepubliceerde beleidsdocumenten en de werkinstructie, dan lijken alleen de termen ‘voldoende onderbouwd’, ‘volledig’ en ‘binnen de wettelijke kaders’ richtinggevend te zijn.

Het ligt voor de hand dat de discrepantie tussen de tekst van de Regeling en de werkwijze bij het UWV tot praktische problemen kan leiden. Het feit dat een formulier volledig ingevuld en met bijlagen naar het UWV is toegestuurd, betekent bijvoorbeeld niet altijd dat het voorstel ook zorgvuldig tot stand is gekomen. En de term ‘(on)voldoende onderbouwd advies’ geeft weinig richting aan de beoordelaar. Wat dan ook mist in de beleidsstukken, zijn *checks* om de zorgvuldigheid van het voorstel te waarborgen. Het beginsel van hoor en wederhoor heeft geen zelfstandige plaats gekregen, noch wordt gewezen op risico’s met betrekking tot eventuele vooringenomenheid. Ook is de term ‘mogelijke bijlage(n)’ uit de werkinstructie zeer vrijblijvend, waardoor niet gewaarborgd is dat een beoordelaar de juiste eisen stelt aan de onderbouwing van een beschikkingsvoorstel. Het ontbreken van waarborgen in de beleidsdocumenten en in de werkinstructie om de zorgvuldigheid van een beschikkingsvoorstel te verzekeren, is dan ook met recht een knelpunt te noemen. Een werkinstructie die meer handen en voeten geeft aan de zorgvuldigheidseis zou de rechtsbescherming van Ziektewetgerechtigden naar mijn inzicht beter waarborgen.

Noemenswaardig is nog dat in de werkinstructie geen nader onderscheid wordt gemaakt tussen het opleggen van een maatregel en andere besluiten. Het is enerzijds goed verdedigbaar om ten aanzien van alle beschikkingen dezelfde maatstaf te hanteren, en wel omdat de zorgvuldigheidsplicht uit de Regeling toeziet op *alle* beschikkingen en niet alleen op maatregelen. Ook wordt onnodige regeldruk hiermee voorkomen. Aan de andere kant moet voor ogen worden gehouden dat beschikkingen tot oplegging van een maatregel nu eenmaal sterk verschillen van andere Ziektewetbeschikkingen zoals toekenningsbesluiten of kennisgevingen. Ook spelen dan tegenovergestelde belangen mee. Betwijfeld kan worden of

één algemene werkinstructie voor alle Ziektewetbeschikkingen de nodige maatwerk en rechtsbescherming kan bieden.

In het Woo-verzoek zijn verder nog gegevens opgevraagd over het aantal keren dat het UWV een termijn heeft gesteld om geconstateerd verzuim, zoals bedoeld in artikel 2, leden 5 en 6, van de Regeling te herstellen. Het UWV liet in het Woo-besluit weten dat een aanvraag die niet voldoet, wordt afgewezen, maar dat niet ingeregeld is dat bij geen reactie van de eigenrisicodragers de werkzaamheden worden overgenomen. Hiermee lijkt het UWV af te wijken van de Regeling, aangezien in artikel 2, zevende lid, van de Regeling staat vermeld dat het UWV de werkzaamheden, of onderdelen daarvan, verricht indien de eigenrisicodragers het verzuim binnen de gestelde termijn niet of onvoldoende heeft hersteld. Het feit dat artikel 2, zevende lid, van de Regeling intern niet is ingeregeld, betekent natuurlijk niet dat het UWV de werkzaamheden nooit verricht, maar onduidelijk blijft in welke gevallen het UWV dit wél of juist niet doet. Gezien het feit dat uit de Regeling een verplichting lijkt voort te vloeien om in ieder geval onderdelen van de werkzaamheden te verrichten, is het op zijn minst vreemd te noemen dat deze verplichting niet is ingeregeld en dat op dit punt ook geen beleid voorhanden is.

4.3 Informatie-uitwisseling tussen het UWV en eigenrisicodragers

In artikel 2 van de Regeling staat vermeld dat het voorstel voor een beschikking wordt gedaan op een door het UWV beschikbaar gesteld formulier en met alle op de zaak betrekking hebbende stukken wordt meegezonden naar het UWV. Dit alles zodat het UWV de zorgvuldigheid en de deugdelijkheid van het voorstel kan beoordelen. Bestudering van het aanvraagformulier, dat gedownload kan worden van de website van het UWV, leert dat de eigenrisicodragers feitelijk enkel hoeft aan te kruisen dat om een maatregel wordt gevraagd, en dat uitgelegd moet worden hoe de eigenrisicodragers tot zijn ‘advies’ is gekomen.⁷⁸ Het UWV heeft hiervoor een enkel invulveld in het leven geroepen. Niet verduidelijkt is welke bijlagen moeten worden meegestuurd, en op het formulier valt verder te lezen dat het UWV bij de beslissing alleen de gegevens gebruikt die de eigenrisicodragers aan het UWV heeft geleverd. Het is echter zeer de vraag of het UWV een weloverwogen oordeel kan vellen over de zorgvuldigheid als niet gespecificeerd wordt welke stukken op zijn minst nodig zijn, als een

⁷⁸ ‘Beslissing UWV aanvragen’, UWV.nl, <https://www.UWV.nl/nl/eigenrisicodragers/eigenrisicodragers-ziektewet/erd-zw-beslissing-aanvragen>.

enkel invoerveld volstaat en als ook nog eens wordt uitgegaan van de gegevens die de eigenrisicodrager zelf heeft aangedragen.

Mogelijk nog problematischer is de wijze waarop het UWV uitvoering geeft aan de mogelijkheid van eigenrisicodragers om diensten van het UWV in te kopen. Als uitwerking van artikel 63a van de ZW kan een eigenrisicodrager het UWV verzoeken om een aantal taken over te nemen. Gedacht moet hierbij worden aan een beoordeling van de algemene hoogte of de duur van de Ziektewetuitkering, maar ook de vraag of een maatregel moet worden opgelegd. Het UWV heeft een specifiek aanvraagformulier in het leven geroepen om een voorstel voor een maatregel te laten beoordelen. Ook dit formulier is zeer algemeen van aard. De meest inhoudelijke vraag luidt of de eigenrisicodrager informatie heeft die het UWV bij de beoordeling kan helpen, waarbij gedacht kan worden aan belangrijke data en de persoonsgegevens van de betrokken artsen. Uit niets blijkt dat de zorgvuldigheid van de beoordelingsprocedure gewaarborgd is, en we kunnen alleen maar hopen dat de UWV-beoordelaar de relevante stukken als bijlage verlangt en (telefonisch) contact opneemt met de eigenrisicodrager om de feiten en belangen nog maar eens uit te vragen.

Het UWV heeft tijdens het interview aangegeven dat gewerkt wordt aan verdere verbetering van de informatie-uitwisseling tussen het UWV en eigenrisicodragers. Gedacht moet hierbij onder meer worden aan verbetering van het aanvraagformulier dat gebruikt wordt om een beslissing op te laten leggen, zodat duidelijk wordt welke bijlagen verlangd worden van ex-werkgevers. Ook laat het UWV weten dat gekeken wordt naar de werkinstructie zodat duidelijk wordt wat nodig is om een aanvraag te onderbouwen. Het UWV voegt daar nog aan toe dat problemen met de rechtsbescherming van Ziektewetgerechtigden momenteel geen groot issue vormen. Volgens het UWV verloopt het proces heden ten dage redelijk goed en zijn er niet heel veel signalen dat het misgaat.⁷⁹

4.4 De cijfers uit het Woo-besluit

Nu duidelijker is geworden wat de werkwijze van het UWV is op het gebied van de beoordeling van beschikkingsvoorstellen, is het tijd om de cijfers onder de loep te nemen. Het UWV heeft op mijn verzoek onderzocht hoeveel voorstellen tot oplegging van een maatregel er zijn gedaan door private uitvoerders. Het UWV noemt private uitvoerders overigens ‘bedrijven die het verzuimbeheer op zich hebben genomen’. Ten tweede verlangde ik te weten te komen in hoeveel gevallen het UWV de voorstellen vervolgens goedkeurde. Het UWV

⁷⁹ Afkomstig uit het interview met de heer Wiggerts van het UWV.

heeft de gegevens van de afgelopen drie jaren weergegeven in onderstaande tabel (*afbeelding drie*).

Jaar ontvangen	Aantal voorstellen	Aantal geleverd
2022	824	323
2023	881	358
2024	1053	328

Tabel 3

afbeelding drie

Uit deze cijfers kan worden opgemaakt dat het UWV in de afgelopen drie jaren gemiddeld genomen 37 procent van de voorstellen tot oplegging van een maatregel goedkeurde. Dit zou betekenen dat het UWV een opvallend strenge beoordeling toepast. Niet nader gespecificeerd is op welke grond de voorstellen zijn afgewezen, maar aangenomen mag worden dat deze voorstellen ‘onvoldoende onderbouwd’ waren, ‘onvolledig’ waren of ‘niet binnen de wettelijke kaders’ pasten. De bovengenoemde termen zijn vrij abstract en zetten naar mijn mening niet bepaald aan tot een hardvochtig beoordelingsbeleid, maar het is natuurlijk mogelijk dat UWV-beoordelaars veel ruimte nemen om kritisch te kijken naar de zorgvuldigheid van de voorstellen. De verlangde zorgvuldigheid zou daarmee niet procedureel gewaarborgd zijn, maar de waakzaamheid van de beoordelaars zou dat tekort dan aanvullen. Uit het Woo-besluit blijkt nog dat de taken die met het eigenrisicodragerschap samenhangen, centraal worden uitgevoerd op de UWV-kantoren Hengelo en Zwolle. Ik beschouw dit als een positief punt omdat kennis van de complexe regelgeving daarmee zoveel mogelijk geconcentreerd is.

Niettegenstaande het bovenstaande wil ik enige bedenkingen bij de deugdelijkheid van de cijfers naar voren brengen. Een afwijzingspercentage van 37 procent is weliswaar goed voorstelbaar, maar laat zich moeilijk verenigen met de overige door het UWV gepubliceerde cijfers. Het UWV heeft namelijk te kennen gegeven dat in het kader van het Woo-verzoek eveneens onderzoek is gedaan naar afwijzingen van beschikkingsvoorstellen in andere situaties dan maatregelen. Gezocht werd naar de titel van de brief ‘Niet mogelijk om ZW-beschikking te verstrekken’. Dit is een algemene titel die voor meerdere situaties in deze categorie wordt gehanteerd, dat wil zeggen niet alleen voor maatregelen maar ook voor de overige Ziektewetbeschikkingen. Deze brief wordt niet alleen verstuurd als het aanvraagformulier onjuist is ingevuld, maar ook als het beschikkingsvoorstel niet mogelijk is binnen de kaders van de Ziektewet. Het UWV heeft zich ook hier gericht op voorstellen gedaan door private uitvoerders.

Aantallen:

Wij hebben in de laatste 3 jaar gezocht naar de combinatie van het afwijzen van een gevraagde beslissing door een gemachtigd administratiekantoor. Daaruit kwamen de volgende gegevens. De titel van de brief is 'Niet mogelijk ZW-beschikking te verstrekken'. Dit is een algemene titel die voor meerdere situaties in deze categorie wordt gehanteerd.

Jaar	Aantal beschikkingen
2022	522
2023	1074
2024	1369

Tabel 1

afbeelding vier

De cijfers uit de bovenstaande tabel (*afbeelding vier*) laten zich gewoonweg moeilijk verenigen met de cijfers uit afbeelding drie die toezien op maatregelen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de cijfers uit afbeelding drie voor het jaar 2022, dan zien we dat 323 van de 824 voorstellen voor maatregelen werden goedgekeurd – en dat er dus 501 voorstellen zijn afgewezen. Maar als we kijken naar de tabel uit afbeelding vier die toeziet op het aantal afwijzingen van gevraagde Ziektewetbeschikking *in meerdere situaties*, dan zien we dat er in totaal slechts 522 beschikkingen zijn afgewezen. Dat zou betekenen dat 501 van de 522 afwijzingen gericht zijn geweest op maatregelen. Dan blijven er 21 afwijzingen over voor andere beschikkingsvoorstellen zoals toewijzingen, beëindigingen en kennisgevingen. Dat valt niet te verklaren. In 2023 en 2024 ging het overigens om respectievelijk 551 en 644 afwijzingen die niet op maatregelen gericht waren. Dat klinkt al aannemelijker, maar enige twijfel bij de deugdelijkheid van de cijfers als geheel blijft naar mijn inzicht op zijn plaats.

Ten tweede is het opvallend dat het aantal afwijzingen van Ziektewetbeschikkingen in meerdere situaties tussen 2022 en 2024 met maar liefst ongeveer 162 procent toenam, terwijl het aantal afwijzingen gericht op maatregelen met slechts circa 44 procent toenam. Naar mijn inzicht is dit rekenkundig gezien niet onmogelijk, maar een dergelijke uitschieter verdient wel nadere verantwoording of controle alvorens als vaststaand te worden aangenomen.

Kortom, uit de gepubliceerde beleidsdocumenten blijkt niet dat er binnen het UWV een nadere uitwerking voorhanden is van het begrip ‘marginale toets’, zoals bedoeld in de Regeling. Uit het gepubliceerde Handboek lijkt voort te vloeien dat de zorgvuldigheid beoordeeld wordt door te kijken of een voorstel ‘voldoende onderbouwd’ is, en uit een gepubliceerde werkwijze blijkt dat eveneens beoordeeld wordt of een voorstel ‘volledig’ is en ‘binnen de wettelijke kaders’ valt. De tekst van de vrijgegeven documenten wijkt aanzienlijk af van de Regeling, en het moge duidelijk zijn dat er weinig *checks* bestaan om de zorgvuldigheid van een voorstel te waarborgen. Dit levert een knelpunt op, en het verdient aanbeveling om te onderzoeken of de gebruikte beleidsdocumenten gewijzigd kunnen worden teneinde de zorgvuldigheid van de besluitvorming beter te waarborgen. Gedacht kan worden

aan de vraag of het beginsel van hoor en wederhoor correct is toegepast.

Bestudering van de gepubliceerde cijfers noopt evenwel tot de voorzichtige conclusie dat het UWV voorstellen tot oplegging van een maatregel vrij streng beoordeelt. Een mogelijke verklaring is dat UWV-beoordelaars veel ruimte nemen om kritisch te kijken naar de zorgvuldigheid van de voorstellen, en zo aanvullende rechtsbescherming bieden. Maar de rechtsbescherming van Ziektewetgerechtigden is dus niet gewaarborgd in de beleidsstukken en in de werkinstructie. Een voorzichtige omgang met de gepubliceerde cijfers is daarnaast geboden: de cijfers bevatten enkele uitschieters en zijn onderling moeilijk met elkaar te verenigen. De cijfers moeten naar mijn inzicht dan ook beschouwd worden als een vruchtbare aanzet tot verder onderzoek.

Conclusie

In deze masterscriptie is onderzoek verricht naar het toezicht dat wordt uitgeoefend door het UWV op eigenrisicodragers voor de Ziektewet. Nu de juridische figuur van het eigenrisicodragen is onderzocht, de wettelijke verplichting tot het uitoefenen van toezicht onder de loep is genomen en de praktische omgang van het UWV is bestudeerd, is het mogelijk geworden om conclusies te trekken.

De belangrijkste bevinding van het onderzoek is dat op het UWV verdergaande verplichtingen rusten dan tot dusver in de literatuur wordt aangenomen. De door het UWV uit te oefenen ‘marginale toets’, die minutieus is neergelegd in de toelichting bij de Regeling, valt uiteen in een tweetal aspecten, zijnde een beoordeling van de zorgvuldigheid van het voorstel alsook een beoordeling van de juridische grondslag van het voorstel. De taken die op het UWV rusten zijn feitelijk veelomvattend, en van een gebod tot terughoudendheid is naar mijn inzicht geen sprake. Het ‘marginale’ element fungeert daarentegen als een beperking van het *aantal* te toetsen aspecten. De bovenstaande slotsom is goed verenigbaar met de publiekrechtelijke aard van de Ziektewet en de algemene bestuursrechtelijke waarborgen voor rechtsbescherming. Uit het vorenstaande volgt dat uitkeringsgerechtigden en rechtsbijstandsverleners hoge eisen mogen stellen aan de zorgvuldigheid van het beschikkingsvoorstel en aan de beoordelingsprocedure door het UWV.

Onderzoekers en beleidsmakers die pleiten voor betere sociale bescherming hoeven zich niet noodzakelijkerwijs te wenden tot wetswijzigingen. De huidige regelgeving staat het bieden van sociale bescherming reeds toe en leemtes in de rechtsbescherming lijken vooral het gevolg te zijn van gebreken in de handhaving door het UWV. Van gewichtig belang hierbij is dat de tekst uit de UWV-beleidsdocumenten en -werkinstructie aanzienlijk afwijkt van de tekst van de Regeling. *Checks* om de zorgvuldigheid van een beschikkingsvoorstel te waarborgen zijn niet ingebouwd, met als gevolg dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming zal afhangen van de waakzaamheid van de beoordelaar. Dit is een knelpunt, en het verdient aanbeveling om de zorgvuldigheid beter in te regelen. Met name het beginsel van hoor en wederhoor wordt naar mijn inzicht onvoldoende gecontroleerd en zelfstandig toegepast. Op het moment dat aan de zijde van het UWV twijfel ontstaat aan de zorgvuldigheid van het voorstel, is het UWV naar mijn inzicht gehouden om zelf te horen. Verder zie ik geen reden om af te wijken van artikel 4:8 Awb in de situatie waarin het UWV de voorbereidende werkzaamheden zelf verricht, met als gevolg dat het UWV een zelfstandige hoorplicht heeft. Naar mijn weten wordt aan deze verplichting tot op heden niet voldaan.

Een belangrijke bijdrage aan het academische debat vormt de publicatie van

beleidsdocumenten en beoordelingscijfers door het UWV en de duiding van deze gegevens. Uit de cijfers blijkt dat ingediende beschikkingsvoorstellen vrij streng beoordeeld worden. Een voorzichtige omgang met de cijfers is niettemin geboden gezien het feit dat de cijfers moeilijk onderling te verenigen zijn en enkele uitschieters bevatten. Nader onderzoek op dit vlak wordt aanbevolen.

Roozendaal en Van den Berg lieten zich kritisch uit over het hybride stelsel vanuit het oogpunt van ondoorzichtigheid en vanwege de risico's op een gebrek aan sociale bescherming.⁸⁰ De figuur van het eigenrisicodragen is heden ten dage dan ook geen rustig bezit meer. Mouselli is minder negatief over het stelsel en geeft het eigenrisicodragen in haar proefschrift vooralsnog het voordeel van de twijfel met de opmerking dat een aantal wijzigingen nodig is.⁸¹ Ik ben zelf van oordeel dat het onverantwoord is om zoveel ruimte te laten aan twijfel in een systeem waarin het welzijn van Ziektewetgerechtigden in het geding is. Het huidige hybride stelsel, waarin commerciële bedrijven instrumenten binnen handbereik hebben om de rechtspositie van Ziektewetgerechtigden eenzijdig vast te laten stellen, kan afbreuk doen aan het draagvlak voor het uitkeringsstelsel en het vertrouwen in de onpartijdige overheid.

Ter afsluiting wordt benadrukt dat *alle* Ziektewetgerechtigden zich bevinden in het domein van het publiekrecht, met als gevolg dat ook vangnetters die vallen onder een eigenrisicodrager aanspraak kunnen maken op bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Er is geen enkele grond om aan te nemen dat Ziektewetgerechtigden die onder een eigenrisicodrager vallen in de fase voorafgaand aan een beschikking minder rechtsbescherming verdienen dan reguliere Ziektewetgerechtigden. Met name op het gebied van de zorgvuldige besluitvorming is er voor het UWV nog het nodige werk te verzetten. Blijft verbetering uit, dan komt het aan op de bestuursrechter om aanvullende rechtsbescherming te bieden.

⁸⁰ Van den Berg & Roozendaal 2024, p. 70-72.

⁸¹ Mouselli 2025, p. V.

Jurisprudentieregister

Centrale Raad van Beroep

CRvB 4 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2485.

CRvB 14 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2260.

CRvB 11 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3478.

CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016.

CRvB 12 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1969, m.nt. mr. P.S. Fluit.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 19 april 2006; *AB* 2006/311 m.nt. B.W.N. De Waard.

ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1050.

ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3831.

Hoge Raad

HR 11 april 2001, *JB* 2001/108 m.nt. R.M.P.G. Niessen-Cobben.

Rechtbank Den Haag

Rb. Den Haag 22 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11402.

Rechtbank Midden-Nederland

Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4485.

Literatuurlijst

Albers e.a. 2022

C. Albers e.a., *Bestuursrecht I, systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Burger & Fluit 2014

P.H. Burger & P.S. Fluit, 'Over het leed dat BEZAVA heet: de complicaties van de nieuwe Ziektewet voor de 'vangnetter' en de ex-werkgever', *TRA* 2014/12.

De Poorter 2024

J.C.A. de Poorter, 'Algemene wet bestuursrecht', in: T.C. Borman & J.C.A. de Poorter (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

De rol van private verzekeraars in het hybride WGA stelsel 2018

De rol van private verzekeraars in het hybride WGA stelsel (Rapport APE in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), bijlage bij *Kamerstukken II* 2018-2019, 32716, nr. 38.

Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt 2020

Ervaringen werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt (Rapport SEO in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), bijlage bij *Kamerstukken II* 2020-2021, 32716, nr. 41.

Kronenbrug-Willems 2023

E.J. Kronenburg-Willems, *Module Arbeidsongeschiktheid* (online).

Mouselli 2025

H. Mouselli, *Eigenrisicodragen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Gevolgen voor de eigenrisicodragers en hun (ex-)werknemers (Monografieën Sociaal Recht nr. 89)*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Pennings 2014

F.J.L. Pennings, 'Kunnen eigenrisicodragers wel hun eigen risico beïnvloeden?', *TRA* 2014/52.

Roozendaal 2017

W.L. Roozendaal, 'De zieke vangnetter met een eigenrisicodrager als ex-werkgever', *TRA* 2017/49.

Schlössels e.a. 2024

R.J.N. Schlössels e.a., *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

UWV Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2024

UWV Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2024 (online).

Van den Berg 2025

L. van den Berg, 'Waarborgen voor behoorlijke private uitvoering van sociale zekerheid in de sociale rechtsstaat', *TRA* 2025/2.

Van den Berg & Roozendaal 2024

L. van den Berg & W. L. Roozendaal, 'De eigenrisicodragers: tijd voor Herbezinning', in: N. Hummel e.a. (red.), *Heroriëntatie op arbeid en sociale bescherming*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Verzuimbegeleiding door Acture 2017

Verzuimbegeleiding door Acture (Rapport APE in opdracht van Acture).

Wiarda & Baijens 2018

H. Wiarda & I. Baijens, 'De complicaties voor de werkgever bij het uit dienst treden van een zieke werknemer: een (praktisch) overzicht', *TvO* 2018/2.