



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Analyse naar ILO-verdragen en het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel

Inhoud

Inleiding 3

Samenvatting 5

1	Hoofdstuk 1 6	
1.1	Arbeidsongeschiktheidswetten in Nederland	6
1.2	International Labour Organization (ILO)	7
2	Hoofdstuk 2 9	
2.1	Algemeen	9
2.2	Verplichtingen voortvloeiend uit ILO-verdrag 121	9
2.3	Verhouding van ILO-verdrag 121 met andere verdragen	13
2.3.1	ILO-verdrag 102: Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid	13
2.3.2	ILO-verdrag 128: Verdrag betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen	14
2.3.3	Europese Code inzake Sociale Zekerheid met Protocol	14
2.3.4	Herziene Europese Code inzake Sociale Zekerheid	14
3	Hoofdstuk 3 15	
3.1	Ondergrens voor het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering	15
3.2	Inkomstenverrekening bij IVA-uitkering	16
3.3	Referte-eis en duur van de WGA-loongerelateerde uitkering	17
3.4	Inkomenseis in de vervolgfase van de WGA-uitkering	17
3.5	Hoogte van de WGA-vervolguitkering	18
3.6	Sanctionering bij onvoldoende re-integratie-inspanningen	18
4	Hoofdstuk 4 20	
4.1	Aanpassingen aan het huidige stelsel	20
4.1.1	Eén uitkeringshoogte voor WGA-gerechtigden	20
4.1.2	Ondergrens voor het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering	22
4.1.3	Inkomstenverrekening bij IVA-gerechtigden afschaffen	24
4.1.4	Sanctionering bij onvoldoende re-integratie-inspanningen	24
4.2	Andere opties	25
4.2.1	Onderscheid risque professionnel en risque social	25
4.2.2	OCTAS-varianten	27
4.2.3	Verplichte beroepsverzekering voor werknemers	27
4.2.4	Opzeggen toepasselijke ILO-verdragen	28

Inleiding

Sinds de jaren '60 van de vorige eeuw heeft Nederland zich verbonden aan verschillende socialezekerheidsverdragen van de International Labour Organisation (hierna: ILO). Deze verdragen beogen onder andere bescherming tegen het inkomensverlies dat werknemers kunnen ondervinden door arbeidsongeschiktheid. Deze bescherming wordt bewerkstelligd door ILO-verdrag 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, ILO-verdrag 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen en ILO-verdrag 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Kort na de invoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (hierna: WIA) in 2005 is er kritiek geuit op de verhouding van deze nieuwe arbeidsongeschiktheidswetgeving met ILO-verdrag 121. Vanuit het Comité van deskundigen van de ILO (hierna: het Comité van deskundigen) is geconcludeerd dat de WIA op onderdelen niet voldoet aan de normen van ILO-verdrag 121. Het Comité van deskundigen heeft in de afgelopen jaren meermaals schriftelijke vragen over dit onderwerp gesteld aan de Nederlandse regering en meermaals geconcludeerd dat de Nederlandse arbeidsongeschiktheidswetgeving niet voldoet aan de normen van ILO-verdrag 121. In haar reacties heeft de Nederlandse regering steeds aangegeven dat Nederland ILO-verdrag 121 op bepaalde onderdelen anders interpreteert.

Mede door het verschijnen van het rapport van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (hierna: OCTAS) in februari 2024, is er binnen Nederland veel aandacht voor het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Daaruit volgt dat er door de Tweede Kamer in het najaar van 2024 twee moties zijn aangenomen.

De motie van het lid Saris¹ roept op om:

"een analyse te maken van de Nederlandse wetgeving op de genoemde punten in relatie tot het ILO 121 Verdrag, hier juridisch advies van buiten op te vragen en de analyse (...) naar de Kamer te sturen"

De motie van het lid Patijn² roept op om:

"in kaart te brengen welke stappen er nodig zijn om het arbeidsongeschiktheids-stelsel in overeenstemming te brengen met het ILO-verdrag en de Kamer hier (...) over te informeren"

Naar aanleiding van deze moties is onderstaande ambtelijke analyse opgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het doel van de analyse is om in kaart te brengen wat de normen zijn van ILO-verdrag 121 en de verhouding van dit verdrag met andere internationale verdragen.

Ook is in kaart gebracht over welke onderdelen van het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel discussie met het Comité van deskundigen bestaat. Ten slotte is een aantal richtingen geschetst waarmee deze discussiepunten weggenomen zouden kunnen worden. Bij de oplossingsrichtingen is kort aangegeven wat de mogelijke voor- en nadelen zijn.

In hoofdstuk 1 is een algemene beschrijving van de WIA gegeven. Daarna is beschreven wat de ILO is, welke doelstellingen deze internationale organisatie heeft en welke toezichtsmechanismen het kan toepassen. In hoofdstuk 2 wordt vervolgens nader uiteengezet aan welke normen lidstaten moeten voldoen na ondertekening van ILO-verdrag 121. Daarnaast wordt kort de verhouding van ILO-verdrag 121 ten opzichte van andere normverdragen die op

¹ Kamerstukken II 2024-25, 36 600 XV, nr. 84.

² Kamerstukken II 2023-24, 26 448, nr. 769.

het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel van toepassing zijn uiteengezet. In hoofdstuk 3 zijn de bestaande bezwaren van het Comité van deskundigen op de WIA beschreven en de reacties hierop van de Nederlandse regering. In hoofdstuk 4 zijn mogelijke aanpassingen van de WIA beschreven waarmee de bestaande discussiepunten over onderdelen van het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel weggenomen kunnen worden. Hierbij zijn ook kort de voor- en nadelen en mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid, de betaalbaarheid en de complexiteit van het stelsel aangegeven.

In de motie van het lid Saris is eveneens opgeroepen om de analyse door een externe partij van juridisch advies te laten voorzien. Hieraan is gehoor gegeven door emeritus-hoogleraar mr. F.J.L. Pennings om juridisch advies te vragen. Naar aanleiding hiervan heeft hij een analyse geschreven.

Mr. Frans Pennings is per 1 september 2008 als hoogleraar Sociaal recht aan de Universiteit Utrecht verbonden. Daarnaast is hij Visiting Professor International labour law and Social security law aan de universiteit van Göteborg.

Samenvatting

In deze ambtelijke analyse wordt allereerst weergegeven hoe de WIA tot stand is gekomen en wat de ILO is. Hierna worden de bepalingen van ILO-verdrag 121 stapsgewijs uiteengezet en wordt de relatie met andere internationale verdragen benoemd.

In het volgende hoofdstuk worden de bestaande discussiepunten met het Comité van deskundigen besproken. Deze discussiepunten zien op de ondergrens voor het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, inkomstenverrekening bij de IVA-uitkering, de referte-eis en de duur van de WGA-loongerelateerde uitkering, de inkomenseis in de vervolgfase van de WGA-uitkering, de hoogte van de WGA-vervolguitkering en sanctionering bij onvoldoende re-integratie-inspanningen van de uitkeringsgerechtigde.

Hierna worden oplossingsrichtingen geschetst voor aanpassingen aan de WIA waarmee de bestaande discussiepunten weggenomen zouden kunnen worden.

Mogelijke oplossingsrichtingen binnen het huidige stelsel zijn om één uitkeringshoogte voor de WGA-uitkering te gaan hanteren. Hierbij wordt het onderscheid tussen WGA-loongerelateerde uitkering, WGA-loonaanvullingsuitkering en WGA-vervolguitkering opgeheven. Ook worden de mogelijkheden beschreven van het aanpassen van de ondergrens voor het recht op de arbeidsongeschiktheidsuitkering, bijvoorbeeld naar 25% of 15%, het afschaffen van de inkomstenverrekening bij IVA-gerechtigden en het aanpassen van het sanctioneringsbeleid.

Ten slotte worden enkele andere oplossingsrichtingen besproken die de discussiepunten eveneens kunnen wegnemen, maar die mogelijk verstrekkender van aard zijn. Deze oplossingsrichtingen zijn het invoeren van een stelsel waarin onderscheid wordt gemaakt naar *risque professionnel* en *risque social*, de OCTAS-varianten 2 en 3 nader uitwerken met oog voor de discussiepunten, het invoeren van een verplichte beroepsverzekering voor werknemers of het opzeggen van ILO-verdrag 121.

1 Hoofdstuk 1

1.1 Arbeidsongeschiktheidswetten in Nederland

Nederland heeft in de vorige eeuw een uitgebreid stelsel opgebouwd voor mensen die door ziekte of beperking inkomstenverlies lijden. Hierdoor biedt de overheid vandaag de dag een financieel vangnet voor het inkomensverlies aan werknemers die als gevolg van ziekte of beperking minder of niet meer kunnen werken. Na de Ongevallenwet (1901-1967), Invaliditeitswet (1919-1967), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO, 1967-2004) en Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW, 1976-1998) worden zieke werknemers anno nu financieel beschermd middels de loondoorbetaling bij ziekte vanuit de werkgever (artikel 7:629 Burgerlijk Wetboek) en vanuit de overheid middels de Ziektewet en WIA.

Eind jaren '90 ontstonden er problemen in de uitvoering van en instroom in de toenmalige WAO. De instroom in de regeling was te hoog: te veel mensen in Nederland waren (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt bevonden. Dit leidde tot hoge kosten voor de samenleving. Ook bestond het vermoeden dat er sprake was van oneigenlijk gebruik van de regeling. Naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid³, ook wel de Commissie Donner genoemd, werden voorstellen gedaan voor veranderingen in de wet- en regelgeving rondom langdurige arbeidsongeschiktheid. Dit heeft geresulteerd in de invoering van (meer) prikkels in het arbeidsongeschiktheidsstelsel om te re-integreren op de arbeidsmarkt. Zowel voor uitkeringsgerechtigden om (gedeeltelijk) weer (meer) te gaan werken, als voor werkgevers om zich (meer) in te zetten voor re-integratie van zieke werknemers. In 1998 is de Wet PEMBA⁴ ingevoerd met de financiële prikkels voor werkgevers om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van hun werknemers te voorkomen of beperken. De invoering van de Wet Verbetering Poortwachter⁵ (2002) had als doel om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen. In 2004 is daarnaast de uitbreiding van de loondoorbetalingsverplichting (van 52 naar 104 weken) ingevoerd⁶, evenals instroombeperkende maatregelen.

Ook is in 2005 de WIA ingevoerd⁷ ter vervanging van de WAO. De wetgever heeft met de WIA beoogd om meer aandacht te geven aan wat werknemers met een arbeidsbeperking nog wel kunnen. Daarom staat werkhervatting van uitkeringsgerechtigden in de WIA voorop, gevolgd door inkomensondersteuning wanneer werkhervatting niet direct of niet (volledig) lukt. De activerende werking van het stelsel rondom arbeidsongeschiktheid is met de invoering van de WIA vergroot, door de focus op arbeidsgeschiktheid in plaats van *ongeschiktheid*. Het idee hierachter is dat werken naar vermogen goed is voor het welzijn van mensen. Daarom wordt het accent gelegd op wat mensen nog wél kunnen in plaats van op wat zij niet meer kunnen. Daarnaast is het voor de samenleving en de economie belangrijk dat mensen werken naar vermogen. De samenleving is gebaat bij een optimale inschakeling van arbeidsgeschiktheid in het arbeidsproces.⁸

De werkhervattingsprikkel komt in de WIA onder andere tot uiting door de grotere inkomensbescherming voor uitkeringsgerechtigden die hun resterende verdiencapaciteit voor minimaal de helft benutten. Daarmee wordt een financiële stimulans gecreëerd voor mensen om te re-integreren. Ook is ervoor gekozen onderscheid te maken tussen mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, en mensen die tijdelijk en/of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Voor de eerste groep geldt dat er beperkt perspectief op werkhervatting is en zij krijgen een stabiele en iets hogere mate van inkomensondersteuning.

³ Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, 'Werk maken van arbeidsgeschiktheid', Den Haag, 2001.

⁴ Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Stb. 1997, 175).

⁵ Wet verbetering poortwachter (Stb. 2001, 628).

⁶ Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 (Stb. 2003, 555).

⁷ Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Stb. 2005, 572).

⁸ Kamerstukken II 2004-05, 30 034, nr. 3, p. 4.

Schematisch weergegeven ziet de uitkeringshoogte binnen de WIA er als volgt uit:

WGA		IVA
Loongerelateerde fase	Vervolgfase	
Loongerelateerde uitkering (LGU) - Referte-eis; - Duur gebaseerd op arbeidsverleden; - 70% maandloon		
	Loonaanvullingsuitkering (LAU) - Voor volledig en niet-duurzame arbeidsongeschikten én voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die meer dan 50% RVC ⁹ benutten ¹⁰ ; - Onderscheid tussen degene die meer dan 50% RVC benut en degene die meer dan 100% RVC benut; • meer dan 50% RVC ontvangt 70% x (maandloon – RVC); • meer dan 100% RVC ontvangt 70% x (maandloon – inkomen)	Vervolgutkering (VVU) - Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die minder dan 50% RVC benutten; - Percentage van het WML ¹¹ ; - Afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. 35-45% ao = 28% WML 45-55% ao = 35% WML 55-65% ao = 42% WML 65-80% ao = 50,75% WML

1.2 International Labour Organization (ILO)

De ILO is na de Eerste Wereldoorlog in 1919 opgericht door de Verenigde Naties met als doel om sociale rechtvaardigheid te bevorderen, en universele en duurzame vrede te bereiken.¹² In de ILO zijn werkgevers, werknemers en overheden vertegenwoordigd. De belangrijkste doelstellingen van de ILO zijn het bevorderen van arbeidsrechten, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden, het versterken van sociale zekerheid en het versterken van de sociale dialoog over arbeidsgerelateerde zaken. Eén van de middelen om dat te bereiken is het gezamenlijk vaststellen van arbeidsnormen, die worden vastgelegd in verdragen. Lidstaten die deze verdragen hebben ondertekend en geratificeerd zijn gebonden aan deze normen. De ILO heeft een onafhankelijk toezichtmechanisme waarmee wordt toegezien op de naleving van deze verdragen.

De ILO kan blijkens haar Statuut verdragen, protocollen en aanbevelingen opstellen.¹³ Deze kunnen worden aangenomen door de ILO, waarin alle lidstaten en werkgevers- en werknemersorganisaties zijn vertegenwoordigd. Nadat een verdrag is aangenomen, kunnen

⁹ RVC = resterende verdien capaciteit, dit is hetgeen de betrokkene nog kan verdienen; dit wordt vastgesteld door de arbeidsdeskundige op basis van de geduide functies.

¹⁰ Deze grens van 50% van de resterende verdien capaciteit wordt ook wel de inkomenseis genoemd.

¹¹ WML = Wettelijk minimumloon, conform artikel 8, eerste lid, onder b van de Wet minimumloon.

¹² 'History of the ILO', ilo.org (geraadpleegd op 26 maart 2025) (<https://www.ilo.org/about-ilo/history-ilo>).

¹³ Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie, Versailles 28 juni 1919 (*Trb.* 1975, 102).

lidstaten het ratificeren. Wanneer overgegaan wordt tot ratificatie, mogen in het algemeen geen voorbehouden worden gemaakt. Een geratificeerd verdrag is bindend en kan veelal alleen in zijn volledigheid worden geratificeerd, tenzij het betreffende verdrag de mogelijkheid geeft tot bekrachtiging van bepaalde delen.

Soms wordt bij een verdrag ook een aanbeveling aangenomen door de ILO. In een aanbeveling wordt veelal een nadere uitwerking gegeven van de verdragsbepalingen. Soms wordt daarin voorgesteld om een hogere norm te hanteren dan is vermeld in het bijbehorende verdrag.¹⁴ Daarnaast zijn er ook autonome aanbevelingen die onderwerpen betreffen die zich juridisch slecht laten regelen of wanneer er voor een onderwerp onvoldoende steun van de lidstaten is om dat in een verdrag te regelen.¹⁵ Een belangrijk onderscheid met een verdrag is dat een aanbeveling niet juridisch bindend is. Wel zijn lidstaten op grond van artikel 19, zesde lid van het Statuut verplicht om een aanbeveling voor te leggen aan het parlement. Nederland is sinds de oprichting van de ILO in 1919 lid en heeft 111 verdragen en 2 protocollen geratificeerd.

Na ratificatie van een verdrag moet een lidstaat periodiek rapporteren aan het Comité van deskundigen over de naleving van het verdrag.¹⁶ Het Comité van deskundigen beoordeelt deze rapportages en heeft de mogelijkheid om nadere vragen ter verduidelijking aan een lidstaat te stellen. Deze nadere vraagstelling wordt ook wel een 'direct request' genoemd.

Wanneer de deskundigen constateren dat een lidstaat niet voldoet aan een verdrag, leidt dit tot een 'observation'. Hierbij kan aan een lidstaat geadviseerd worden om diens wetgeving te wijzigen. Wanneer een lidstaat een 'observation' naast zich neerlegt, is de ultieme consequentie dat de betreffende lidstaat bij het Comité van deskundigen ter verantwoording wordt geroepen. Vaak zal hieraan een bezoek van ambtelijke ILO-medewerkers aan vooraf gaan om via een dialoog de lidstaat tot aanpassing van de wetgeving te bewegen.

Onderstaand een overzicht van de reacties van het Comité van deskundigen en de Nederlands regering ten aanzien van de verhouding tussen ILO-Verdrag 121 en het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel:

2006	Periodieke Rapportage
2007	Direct Request ILO Beantwoording door Nederlands kabinet
2009	Periodieke Rapportage en gerichte vraagstelling ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2011	Observation ILO Reactie door Nederlands kabinet
2012	Gerichte vraagstelling ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2016	Periodieke Rapportage
2017	Direct Request ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2021	Periodieke Rapportage
2022	Observation en Direct Request ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2025	Periodieke Rapportage (verzending 2 ^e helft 2025)

¹⁴ Bijvoorbeeld artikel 9 ILO-Aanbeveling 121.

¹⁵ Heerma van Voss, G. J. J. (2008). *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*. Den Haag: Ministerie SZW. Ontleend van <https://hdl.handle.net/1887/13652>, p. 31.

¹⁶ Heerma van Voss, G. J. J. (2008). *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*. Den Haag: Ministerie SZW. Ontleend van <https://hdl.handle.net/1887/13652>, p. 31. Een overzicht van de rapportageverplichtingen van de lidstaten is te vinden op de website van de ILO, <https://www.ilo.org/international-labour-standards/applying-and-promoting-international-labour-standards> en in het handboek met procedures met betrekking tot ILO-verdragen en aanbevelingen, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_7949.pdf.

2 Hoofdstuk 2

2.1 Algemeen

ILO-verdrag 121¹⁷ is tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van 1964 vastgesteld en in 1966 door Nederland geratificeerd. Een jaar later is het in werking getreden.¹⁸ ILO-verdrag 121 ziet op de inkomensbescherming van personen die als gevolg van een arbeidsongeval, beroepsziekte of arbeidsgerelateerd verkeersongeval arbeidsongeschikt zijn geworden. Bij dit verdrag hoort Aanbeveling 121 betreffende uitkeringen in geval van arbeidsongevallen (hierna: ILO-Aanbeveling 121). In deze aanbeveling staat een aantal hogere normen dan in ILO-verdrag 121.¹⁹ Kenmerkend aan dit verdrag en deze aanbeveling is dat deze zich specifiek richten op de bescherming van slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten en dus niet op ziekte en arbeidsongeschiktheid in het algemeen.²⁰ De WIA maakt geen onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongevallen of beroepsziekten en arbeidsongeschiktheid met een andere oorzaak. Hierdoor zijn op de WIA met name de internationale normen van toepassing van ILO-verdrag 121 betreffende de uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten.²¹

In dit hoofdstuk zullen de verschillende verplichtingen van ILO-verdrag 121 worden weergegeven en wordt kort ingegaan op hoe ILO-verdrag 121 zich verhoudt tot andere verdragen.

2.2 Verplichtingen voortvloeiend uit ILO-verdrag 121²²

ILO-Verdrag 121 ziet op de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. Voor slachtoffers van beroepsongevallen en beroepsziekten wordt een hoger beschermingsniveau verlangd dan voor andere arbeidsongeschikt geworden werknemers. De achtergrond hiervan is de gedachte dat werknemers die zich inzetten voor het productieproces, waar in principe de gehele maatschappij van kan profiteren, niet met lege handen komen te staan in geval van een arbeidsongeval of beroepsziekte, onder andere omdat het voor hen vaak lastig is om hun werkgever aan te spreken.²³

ILO-verdrag 121 schrijft voor dat de nationale wetgeving de inkomensbescherming voor in beginsel alle werknemers, werkzaam in de private en publieke sector regelt.²⁴ De nationale wet moet daarbij voorzien in bescherming in geval van arbeidsongevallen of beroepsziekten.

Onder de gedekte gevallen moeten op grond van artikel 6 van ILO-verdrag 121 de volgende situaties worden begrepen (wanneer deze het gevolg zijn van een arbeidsongeval of een beroepsziekte):

- a. Ziektetoestand;
- b. Ongeschiktheid tot werken die voortvloeit uit een ziekte-toestand en die een derving van inkomsten uit arbeid met zich brengt, zoals nader geregeld bij de nationale wetgeving;

¹⁷ Verdrag betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, Genève 8 juli 1964 (*Trb.* 1965, 16).

¹⁸ *Trb.* 1966, 222. Nederland heeft het verdrag op 2 augustus 1966 geratificeerd en het verdrag is voor Nederland op 2 augustus 1967 in werking getreden.

¹⁹ Aanbeveling 121 van de International Labour Organisation (8 juli 1964), *Employment Injury Benefits Recommendation*.

²⁰ S. Klosse N. Gundt, N. Philipsen, W. Eshuis en M. Driessen, *Schadecompensatie bij beroepsrisico's: Hoe krijgen we dat ILO-proof?*, Maastricht: Maastricht University/Stichting Instituut GAK 2015, p. 26.

²¹ Verdrag betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, Genève 8 juli 1964 (*Trb.* 1965, 16).

²² Onderdelen van deze paragraaf zijn ontleend aan onder meer: B. Hofman en F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering van de Nederlandse Sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2013, 4.3.2; S. Klosse N. Gundt, N. Philipsen, W. Eshuis en M. Driessen, *Schadecompensatie bij beroepsrisico's: Hoe krijgen we dat ILO-proof?*, Maastricht: Maastricht University/Stichting Instituut GAK 2015.

²³ F. J. L. Pennings, *De betekenis van internationale normen in de Nederlandse sociale zekerheid*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 18.

²⁴ Artikel 4 ILO-verdrag 121.

- c. Algeheel verlies van geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven of gedeeltelijk verlies van deze geschiktheid, die uitkomt boven een voorgeschreven minimum, wanneer het waarschijnlijk is dat dit gehele of gedeeltelijke verlies blijvend zal zijn, en eenzelfde vermindering van de lichaamsgesteldheid betekent;
- d. Verlies van bestaansmiddelen, als gevolg van het overlijden van de kostwinner, door voorgeschreven categorieën rechthebbenden.

Omdat diverse dekkingen in Nederland niet in de WIA, maar in andere socialezekerheidswetten zijn geregeld, zoals de Ziektewet of Algemene nabestaandenwet, wordt daarop niet nader ingegaan in de verdere uiteenzetting.

Lidstaten mogen zelf een definitie van de begrippen 'arbeidsongeval' en 'beroepsziekten' in de nationale wetgeving opnemen. Daarbij kunnen lijsten met ziektes worden opgesteld of er kan een ruime definitie van beroepsziekte worden aangenomen waarin de ziektes worden genoemd die worden gedekt door ILO-verdrag 121.²⁵

In artikel 9, eerste lid, ILO-verdrag 121 is geregeld dat geneeskundige zorg en uitkeringen aan de beschermde personen worden gewaarborgd.

Ook mag op grond van artikel 9, tweede lid, ILO-verdrag 121 het verkrijgen van de prestaties (uitkering) niet afhankelijk worden gesteld van de duur van de arbeid, de duur van de verzekering of de betaling van premies. Voor het verzekerd risico mag er wel een risicoperiode (wachttijd) worden voorgeschreven.

De prestaties moeten worden verleend tijdens de gehele duur van de ziekte of arbeidsongeschiktheid op grond van artikel 9, derde lid, ILO-verdrag 121. Op grond van het verdrag hoeft de uitkering de eerste drie dagen niet te worden uitbetaald. Artikel 8 van ILO-Aanbeveling 121 beveelt aan dat de uitkeringen uitbetaald worden vanaf de eerste dag, in elk geval vanaf de schorsing van het loon.

Het verzekerde risico is in artikel 14 ILO-verdrag 121 vastgelegd. In het eerste lid wordt gesproken over een naar verwachting blijvende arbeidsongeschiktheid (waarbij sprake is van een verlies van de geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven, of eenzelfde vermindering van de lichaamsgesteldheid). De uitkeringen worden verleend wanneer een verlies of een vermindering de voorgeschreven graad overschrijdt en de voorgeschreven wachtpriode is verlopen. Deze voorgeschreven graad wordt vastgesteld door de nationale wetgever (artikel 14, vijfde lid, ILO-verdrag 121).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid:

- In het tweede lid van artikel 14 ILO-verdrag 121 is het algeheel en naar verwachting blijvend verlies van verdien capaciteit geregeld. In dit geval dient een uitkering volgens artikel 19 of 20 ILO-verdrag 121 te worden uitgekeerd.
- Bij een aanmerkelijk gedeeltelijk verlies van verdien capaciteit boven een voorgeschreven graad regelt artikel 14, derde lid, ILO-verdrag 121 dat de uitkering in de vorm van een periodieke betaling wordt toegekend. Deze moet in een billijke verhouding staan tot de hoogte van de uitkering bedoeld in artikel 14, tweede lid.
- In geval van een niet-aanmerkelijk gedeeltelijk verlies van verdien capaciteit boven een voorgeschreven graad zoals bedoeld in het eerste lid, is in het vierde lid van artikel 14 ILO-verdrag 121 geregeld dat de uitkering *kan* worden vervangen door een betaling ineens, ofwel een lumpsum, in plaats van een periodieke uitkering.

Het Comité van Deskundigen heeft aangegeven dat een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 25% onder omstandigheden als een niet-aanmerkelijk gedeeltelijk verlies van arbeidsgeschiktheid kan worden gekwalificeerd waarbij gekozen kan worden voor een lump

sum.²⁶ Zo'n lumpsumbedrag moet in een redelijke verhouding staan tot het bedrag dat zou zijn ontvangen als een uitkering was toegekend. Artikel 10, tweede lid, ILO-Aanbeveling 121 beveelt aan dat het bedrag van een eventuele eenmalige lumpsumbetaling in een billijke verhouding staat tot de periodieke uitkeringen en minimaal gelijk is aan het bedrag aan periodieke betalingen voor drie jaar. Artikel 15 ILO-verdrag 121 specificeert dat in bijzondere omstandigheden de voorgeschreven periodieke betaling geheel of gedeeltelijk kan worden omgezet in een uitkering ineens die overeenkomt met de contante waarde van die periodieke betaling. Dat is slechts mogelijk wanneer de bevoegde autoriteit redenen heeft om aan te nemen dat een zodanige uitkering ineens op een voor de getroffen persoon bijzonder gunstige wijze zal worden aangewend en wanneer de betrokkene akkoord gaat met de uitbetaling van de uitkering ineens.²⁷

In het vijfde lid van artikel 14 ILO-verdrag 121 wordt voorgeschreven dat de graden van arbeidsongeschiktheid door de nationale wetgeving zodanig worden vastgesteld dat de betrokkene niet in behoeftige omstandigheden komt. In artikel 10, eerste lid, ILO-Aanbeveling 121 wordt aanbevolen dat bij een naar verwachting blijvende arbeidsongeschiktheid van ten minste 25% altijd een periodieke uitkering wordt verstrekt voor de duur van de arbeidsongeschiktheid.

Getroffenen die in een toestand verkeren waarbij er geregeld oppassing en verzorging door een derde is vereist, moeten op grond van artikel 16 van ILO-verdrag 121 een hogere periodieke betaling krijgen dan wel andere bijzondere of aanvullende ondersteuning. Artikel 17 ILO-verdrag 121 ziet op de herziening, schorsing of intrekking van de periodieke uitkeringen voor zover die verband houden met eventuele wijzigingen in de mate van arbeidsongeschiktheid.

Ten aanzien van de hoogte van de uitkering stelt ILO-verdrag 121 dat lidstaten beleidsvrijheid hebben bij de keuze voor het verstrekken van een uitkering naar een hoge norm of een relatief lage norm.²⁸

De hoge, loongerelateerde norm is vastgelegd in artikel 19 ILO-verdrag 121. Daarbij is het minimum voor de standaardgerechtigde vastgesteld op 60% van het laatstverdiende loon (vermeerderd met kinderbijslag) van de modelgerechtigde.²⁹ Een modelgerechtigde is een gehuwde man met een financieel afhankelijke vrouw en twee kinderen.³⁰ Voor niet-modelgerechtigden (bijvoorbeeld alleenstaanden) dient de uitkeringshoogte in een redelijke verhouding te staan tot die van de modelgerechtigde.³¹ Het loon dat de basis is voor de berekening van dit artikel kan worden gemaximeerd, op de voorwaarde dat het maximum niet minder is dan het loon van een geschoolde mannelijke arbeider.³² Elke periodieke uitkering moet daarbij boven de ondergrens van 60% van het eventueel gemaximeerde laatste loon uitkomen. Uit artikel 14, derde lid, ILO-verdrag 121 vloeit voort dat de norm van deze 60% naar rato kan worden verlaagd bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

Artikel 20 ILO-verdrag 121 geeft de lage norm. Daarbij is de minimumuitkering voor de standaardgerechtigde 60% van het loon van een volwassen ongeschoolde mannelijke arbeider

²⁶ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Genève 2011, p. 747.

²⁷ F.J.L. Pennings, *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Security Standards on National Social Security Law*, Den Haag: Kluwer Law International 2006, p. 36.

²⁸ Heerma van Voss, G. J. J. (2008). *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*. Den Haag: Ministerie SZW. Ontleend van <https://hdl.handle.net/1887/13652>, p. 125, 128 en 137. De uitleg die wordt gegeven voor de berekening van de uitkering voor ILO-verdrag 102 is eveneens van toepassing op ILO-verdrag 121.

²⁹ B. Hofman en F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering van de Nederlandse Sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2013, 4.3.2.

³⁰ B. Hofman en F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering van de Nederlandse Sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2013, 4.3.2.

³¹ *Kamerstukken II* 2004-05, 30 034, nr. 3, p. 9.

³² In artikel 19, zesde en zevende lid, ILO-verdrag 121 worden vier manieren opgeschreven hoe de geschoolde mannelijke arbeid kan worden aangewezen.

(vermeerderd met kinderbijslag). Met deze 'ongeschoolde mannelijke arbeider' wordt in het Nederlandse stelsel het *wettelijk brutominimumloon* bedoeld.³³ Daarbij mag de periodieke betaling niet minder bedragen dan het voorgeschreven minimumbedrag, waarbij rekening kan worden gehouden met de uren van een parttime-werker.³⁴ Bovendien dient ook hier te worden uitgegaan van de standaardgerechtigde.³⁵ In artikel 9 ILO-Aanbeveling 121 wordt aanbevolen het percentage van 60 te verhogen naar 66,67% (ofwel twee derde van het loon wordt als uitgangspunt genomen).

Op grond van artikel 21 ILO-verdrag 121 moeten de bedragen van de periodieke uitkeringen worden herzien bij aanmerkelijke veranderingen in het algemeen loonpeil die het gevolg zijn van aanmerkelijke veranderingen in het algemene inkomensniveau of de kosten van levensonderhoud. Artikel 15 ILO-Aanbeveling 121 adviseert de uitkeringen periodiek aan te passen.

Artikel 22 ILO-verdrag 121 geeft specifieke situaties waarin de uitkering mag worden geschorst. Genoemd wordt onder andere de situatie dat de betrokkene de uitkering door fraude trachtte te verkrijgen of de situatie dat het aan de arbeidsongeschiktheid ten grondslag liggende arbeidsongeval of de beroepsziekte het gevolg is van een door de belanghebbende gepleegd misdrijf of gepleegde overtreding.

De implementatie in de Nederlandse wetgeving van de meest relevante normen is opgenomen in onderstaand schema:

Kader ILO-verdrag 121	Implementatie
Artikel 4 ILO-verdrag 121: inkomensbescherming voor alle werknemers.	In hoofdstuk 1, paragraaf 3 van de WIA is het begrip verzekerde uitgewerkt. Een verzekerde is een werknemer of een daarmee gelijkgestelde.
Artikel 6, sub a en b, ILO-verdrag 121: ziet op arbeidsongeschiktheid door een arbeidsongeval of beroepsziekte.	Artikel 1 Arbeidsomstandighedenwet: definitie arbeidsongeval; Artikel 1.11 Arbeidsomstandighedenregeling: definitie beroepsziekte.
Artikel 6, sub c en d, ILO-verdrag 121: inkomensverlies door waarschijnlijk blijvende arbeidsongeschiktheid als gevolg van ziekte of een geheel of gedeeltelijk verlies van de verdien capaciteit.	Artikel 4 en 5 WIA.
Artikel 9, eerste lid, onder b, ILO-verdrag 121: uitkering.	De WIA wordt gekwalificeerd als een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
Artikel 9, tweede lid, ILO-verdrag 121: verkrijgen aanspraak op een uitkering mag niet afhankelijk worden gesteld van de duur van de arbeid, de duur van de verzekering of de betaling van premies.	Artikel 58 WIA: de referte-eis voor loongerelateerde WGA-uitkering. Artikel 59 WIA: de duur van de loongerelateerde uitkering
Artikel 9, derde lid, ILO-verdrag 121: uitkeringen moeten worden verstrekt gedurende de gehele periode waarin sprake is van geheel of gedeeltelijk verlies van verdien capaciteit.	Artikel 43, onderdeel h, WIA: de WIA-uitkering wordt verstrekt tot maximaal het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

³³ Op grond van artikel 20, vierde en vijfde lid, ILO-verdrag 121 moet hierbij uit worden gegaan van de ongeschoolde arbeider in de mechanische industrie ofwel in de bedrijfstak waarbinnen de meeste verzekerden werken. Zie ook *Kamerstukken II* 2004-05, 30 034, nr. 3, p. 90.

³⁴ Artikel 20, achtste lid, ILO-verdrag 121.

³⁵ *Kamerstukken II* 2004-05, 30 034, nr. 3, p. 90.

Artikel 14, tweede lid, ILO-verdrag 121: tijdelijke arbeidsongeschiktheid en bij een waarschijnlijk blijvend, algeheel verlies van de verdien capaciteit.	Hoofdstuk 6 WIA: de IVA-uitkeringen.
Artikel 14, derde lid, ILO-verdrag 121: de uitkering moet in een redelijke verhouding staan tot de uitkering bij algeheel verlies van de verdien capaciteit.	Hoofdstuk 7 WIA: de WGA-uitkeringen.
Artikel 14, vierde lid, ILO-verdrag 121: de uitkering kan worden vervangen door een periodieke lumpsum-betaling.	Niet van toepassing.
Artikel 17 ILO-verdrag 121: voorwaarden tot herziening, schorsing of intrekking uitkering bij wijziging van de verdien capaciteit.	Onder meer artikel 76 WIA: intrekking en herzieningen beschikkingen.
Artikel 19 ILO-verdrag 121: de hoge norm die een loondervingssysteem impliceert.	Artikel 51 jo 52 WIA: de hoogte van de IVA-uitkering; artikel 61 WIA: de hoogte van de loongerelateerde en loonaanvullingsuitkering. Nederland hanteert voor het loon van een geschoolde makkelijke arbeider op grond van artikel 19, lid 6, onder d, ILO-verdrag 121 125% van het gemiddelde brutoloon van alle werknemers in de nijverheid en dienstverlenende bedrijven. ³⁶
Artikel 20 ILO-verdrag 121: de lage norm gebaseerd op het minimumloon.	Artikel 62 WIA: de hoogte van de vervolguitering.
Artikel 21 ILO-verdrag 121: herzien bedragen periodieke uitkeringen	Artikel 14 WIA: daglonen worden herzien met ingang van de dag waarop en mate waarin het minimumloon wordt herzien.
Artikel 22 ILO-verdrag 121: mogelijkheden voor schorsing.	Onder meer artikel 43, 69 en 69a WIA. Zie ook artikel 88 WIA: maatregelen van UWV.

2.3 Verhouding van ILO-verdrag 121 met andere verdragen

2.3.1 ILO-verdrag 102: Verdrag betreffende minimumnormen van sociale zekerheid
ILO-verdrag 102³⁷ dateert uit 1952 en is de basis voor de minimumnormen van de sociale zekerheid in latere normverdragen. Nederland heeft op 11 oktober 1962 alle delen van dit verdrag geratificeerd en het verdrag is voor Nederland een jaar later in werking getreden.³⁸ Deel VI ziet op verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. Deel IX betreft uitkeringen bij invaliditeit. Voor dit verdrag is ook ILO-Aanbeveling 202 betreffende minimumnormen sociale zekerheid uit 2012 relevant dat naar onder andere ILO-verdrag 102 verwijst.³⁹ ILO-verdrag 121 bouwt voort op de normen uit ILO-verdrag 102 en stelt hogere normen in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten. Daarmee zijn de normen uit ILO-Verdrag 102 dus minder strikt dan bij ILO-verdrag 121. Doordat Nederland later zowel ILO-verdrag 121 als ILO-verdrag 128 heeft geratificeerd, zijn de lagere normen uit de delen VI en

³⁶ Heerma van Voss, G. J. J. (2008). *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*. Den Haag: Ministerie SZW. Ontleend van <https://hdl.handle.net/1887/13652>, p. 126.

³⁷ Verdrag betreffende de minimumnormen van sociale zekerheid, Genève 28 juni 1952 (*Trb.* 1953, 69).

³⁸ *Trb.* 1964, 36. Nederland heeft het verdrag op 11 oktober 1962 geratificeerd en het verdrag is voor Nederland op 11 oktober 1963 in werking getreden.

³⁹ Aanbeveling 202 van de International Labour Organisation (14 juni 2012), *Social Protection Floors Recommendation*.

IX van ILO-verdrag 102 momenteel niet relevant voor Nederland. ILO-verdrag 102 kan nog wel van belang zijn voor de uitleg van de latere specifieke verdragen.⁴⁰

2.3.2 *ILO-verdrag 128: Verdrag betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen*

Dit verdrag uit 1967 is door Nederland op 27 oktober 1969 geratificeerd en geldt vanaf 27 oktober 1970.⁴¹ Bij dit verdrag hoort ILO-Aanbeveling 131 betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen, eveneens uit 1967.⁴²

Deel II van dit verdrag bevat normen voor uitkeringen bij invaliditeit die niet specifiek zien op arbeidsongevallen en beroepsziekten. Die normen zijn hoger dan de normen van deel IX van ILO-verdrag 102, maar lager dan de normen opgenomen in ILO-verdrag 121. Aangezien de WIA geen aparte regels kent in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten, is, zoals eerder aangegeven, ILO-verdrag 121 van toepassing op de WIA. Hierdoor zijn ILO-verdrag 128 en ILO-Aanbeveling 131 momenteel niet relevant voor de WIA.

2.3.3 *Europese Code inzake Sociale Zekerheid met Protocol*

Op 16 april 1964 is Europese Code inzake Sociale Zekerheid (hierna: de Europese Code) met het Protocol van de Raad van Europa goedgekeurd.⁴³ Nederland heeft op 16 maart 1967 zowel de Europese Code als het Protocol geratificeerd. Beide zijn voor Nederland op 17 maart 1968 in werking getreden.⁴⁴ De Europese Code bevat net als ILO-verdrag 102 een groot aantal minimumnormen, die van toepassing zijn op de nationale socialezekerheidsstelsels en geeft normen voor alle takken van sociale zekerheid. Deel VI ziet op uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten en deel IX op uitkeringen bij invaliditeit. Het niveau van deze normen is gelijk aan die van ILO-verdrag 102. Het Protocol bij de Europese Code verhoogt de in de Europese Code opgenomen normen. Nederland heeft deel VI opgezegd, waardoor deze voor Nederland buiten werking is sinds 17 maart 2008.⁴⁵ Als gevolg hiervan en omdat ILO-verdrag 121 hogere normen stelt dan deel IX van de Europese Code inzake invaliditeit, is deel IX van de Europese Code met Protocol voor wat betreft de daarin gestelde normen momenteel niet relevant voor de WIA.

2.3.4 *Herziene Europese Code inzake Sociale Zekerheid*

In 1990 is de herziene Europese Code inzake Sociale Zekerheid (hierna: de Herziene Europese Code) goedgekeurd en op 22 december 2009 heeft de Nederlandse regering de Herziene Europese Code geratificeerd. Deze Herziene Europese Code kent hogere normen dan de eerdere Europese Code en beoogt meer flexibiliteit.⁴⁶

Nederland is tot op heden het enige land dat de Herziene Europese Code heeft geratificeerd. Er zijn op grond van artikel 84, tweede lid van de Herziene Europese Code ten minste twee landen nodig voordat de Herziene Europese Code in werking zal treden. Aangezien Nederland zich hier wel aan heeft verbonden, zijn deze normen in deze context wel relevant.

⁴⁰ Heerma van Voss, G. J. J. (2008). *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*. Den Haag: Ministerie SZW. Ontleend van <https://hdl.handle.net/1887/13652>, p. 128.

⁴¹ Trb. 1969, 229, p. 2.

⁴² Aanbeveling 131 van de International Labour Organisation (29 juni 1967), *Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation*.

⁴³ Europese Code inzake sociale zekerheid, Straatsburg 16 april 1964 (Trb. 1965, 47).

⁴⁴ Trb. 1967, 53, geratificeerd in Trb. 1975, 71.

⁴⁵ Trb. 2020, 54.

⁴⁶ B. Hofman en F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering van de Nederlandse Sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2013, 2.3.2.

3 Hoofdstuk 3

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, zijn de ILO-verdragen 102, 121 en 128 van toepassing op het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel. In Nederland is ervoor gekozen om geen onderscheid te maken naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Het maakt niet uit of deze voortkomt uit een bedrijfsongeval of een andere oorzaak heeft. Uit deze keuze vloeit voort dat ILO-verdrag 121 van toepassing is op het hele Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel en daarmee de WIA. Dit verdrag geeft immers de hoogste normen voor arbeidsongeschikt geworden werknemers.

Het Nederlandse stelsel kent op een aantal onderdelen een beschermingsniveau voor werknemers die verder gaat dan hetgeen de toepasselijke verdragen minimaal voorschrijven. Zo is de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering tijdens bepaalde perioden van de uitkering hoger dan vereist. De maximale uitkering bedraagt voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte werknemers momenteel 75% en voor de overige volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten 70% van het laatstverdiende loon (tot het maximum dagloon). Dit is hoger dan de voorgeschreven ondergrens van 60% (vermeerderd met kinderbijslag) van het loon van een modelgerechtigde die voortvloeit uit ILO-verdrag 121.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het Comité van deskundigen de afgelopen jaren meermaals vragen heeft gesteld over en kritiek heeft geuit op het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel op grond van ILO-verdrag 121.⁴⁷ De bezwaren die het Comité van deskundigen heeft geuit zijn terug te brengen tot zeven punten (waarvan twee punten samengevoegd onder 3.3). Hieronder worden deze bezwaren besproken.

3.1 Ondergrens voor het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering

Om toegang te krijgen tot een WIA-uitkering dient een verzekerde voor ten minste 35% arbeidsongeschikt te worden geacht. Bij een mate van arbeidsongeschiktheid onder deze grens heeft een verzekerde geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een eenmalige uitkering, omdat er wordt verondersteld dat deze verzekerde nog in staat is werk te vinden (bij de eigen of een andere werkgever). Ook kunnen deze verzekerden in sommige gevallen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering of algemene bijstand op grond van de Participatiewet.

In ILO-verdrag 121 zelf staat geen specifieke ondergrens voorgeschreven waaraan voldaan moet worden om recht te hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Er wordt slechts voorgeschreven dat een lidstaat een wettelijk minimum percentage arbeidsongeschiktheid bepaalt.⁴⁸ Een lidstaat heeft zelf de bevoegdheid om aan deze grens nadere invulling te geven. Daarbij is wel aangegeven dat deze ondergrens niet mag leiden tot behoeftige omstandigheden voor de betrokkene. Wat hieronder moet worden verstaan, is niet nader toegelicht in ILO-verdrag 121 of in ILO-Aanbeveling 121.

In ILO-Aanbeveling 121 en eerdere uitspraken van het Comité van deskundigen is aangegeven dat een arbeidsongeschiktheidspercentage van ten minste 25% als wenselijke grens kan worden gezien. Vanaf dit percentage is er sprake van een aanmerkelijk verlies van verdien capaciteit. Hierbij dient er een periodieke uitkering te worden uitbetaald. Door het Comité van deskundigen is een voorbeeld genoemd waar bij een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 10% en 25% sprake is van een niet-aanmerkelijk

⁴⁷

⁴⁸

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Report III (Part 1A)*, Genève 2011. Zie onder meer artikel 6, eerste zin en onder c, ILO-verdrag 121.

gedeeltelijk verlies van verdien capaciteit.⁴⁹ Wanneer hiervan sprake is, kan een lidstaat in plaats van een periodieke uitkering ervoor kiezen een lumpsum uit te keren.⁵⁰ De totale hoogte van deze lumpsum moet zoals in hoofdstuk 2.2 is aangegeven in redelijke verhouding staan tot het bedrag dat zou zijn ontvangen als een periodieke uitkering was toegekend. Volgens ILO-Aanbeveling 121 dient dit bedrag vergelijkbaar te zijn met het bedrag van een periodieke arbeidsongeschiktheidsuitkering over een periode van minimaal drie jaar en moet het in één keer worden betaald.

Het Comité van deskundigen geeft aan dat de door Nederland gehanteerde ondergrens van 35% te hoog is. Een te groot deel van de WIA-aanvragen zou namelijk afgewezen worden door deze ondergrens. Hierdoor krijgt een groep werknemers die wel een arbeidsbeperking heeft, geen arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het Comité van deskundigen heeft ook aangegeven dat er geen voorziening is getroffen voor een eenmalige uitkering aan de zogenoemde 35-minners, omdat er geen uitkering zoals in artikel 14, vierde lid van ILO-verdrag 121 voor deze groep bestaat (de lumpsum). De uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet (WW) of Participatiewet kunnen ook niet als voldoende vangnet gezien worden omdat deze een andere aard hebben dan waar ILO-verdrag 121 op doelt dan wel een vermogenstoets kennen. Daardoor zou deze groep in behoeftige omstandigheden terecht kunnen komen.

In reactie op de geuite bezwaren heeft de Nederlandse regering gewezen op de vrijheid die aan lidstaten is geboden om zelf een ondergrens vast te stellen. De aanbevolen grens in ILO-Aanbeveling 121 is niet juridisch bindend. Daarnaast is de Nederlandse ondergrens toentertijd tot stand gekomen in goed overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties (ook onderdeel van de ILO) en bevestigd in een SER-advies.⁵¹ Voor verzekerden die geen recht op een WIA-uitkering hebben, zijn er in Nederland andere socialezekerheidsregelingen beschikbaar om te voorkomen dat zij in behoeftige omstandigheden terecht komen, namelijk de WW-uitkering wanneer de verzekerde werkloos is of een bijstandsuitkering.

3.2 Inkomstenverrekening bij IVA-uitkering

De Nederlandse arbeidsongeschiktheidsuitkering houdt bij de vaststelling van de hoogte van de WIA-uitkering rekening met inkomsten uit arbeid. Deze worden in mindering gebracht op de WIA-uitkering.

Bij de verrekeningssystematiek is het totale inkomen dat een uitkeringsgerechtigde geniet (inkomen uit arbeid + WIA-uitkering) hoger dan enkel de WIA-uitkering, zodat werken vanuit een uitkeringssituatie loont. Bij een IVA-gerechtigde die inkomsten uit arbeid geniet, wordt 70% van het inkomen verrekend met de IVA-uitkering. Voor elke euro die iemand verdient, mag de uitkeringsgerechtigde 30 cent houden.

Het Comité van deskundigen geeft aan dat ILO-verdrag 121 een verlaging van de uitkering bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid niet toestaat. De situaties waarin een uitkering mag worden geschorst in artikel 22 ILO-verdrag 121 zijn namelijk limitatief. Dat betekent dat de uitkeringsgerechtigde inkomsten uit arbeid kan hebben naast de arbeidsongeschiktheidsuitkering zonder dat daar (financiële) consequenties aan verbonden zijn. Het Comité van deskundigen adviseert de Nederlandse regering daarom om artikel 52, eerste lid, WIA te laten vervallen. Artikel 52 WIA richt zich specifiek op de vaststelling van de uitkeringshoogte en inkomstenverrekening van WIA-gerechtigden die volledig én duurzaam arbeidsongeschikt zijn (IVA-gerechtigden).

⁴⁹ Artikel 10 ILO-Aanbeveling 121; Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Report III (Part 1A)*, Genève 2011, p. 747.

⁵⁰ Artikel 14, vierde lid, ILO-verdrag 121.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2010-11, 29 427, nr. 70.

De Nederlandse regering heeft in reactie hierop aangegeven dat in ILO-Verdrag 121 geen expliciete bepaling staat die de inkomstenverrekening aan IVA-gerechtigden verbiedt. Daarnaast wordt betoogd dat uit het gegeven dat iemand inkomsten uit arbeid geniet en volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, blijkt dat er niet langer sprake is van een algeheel verlies aan verdien capaciteit. De uitkeringsgerechtigde wordt op dat moment echter niet direct herbeoordeeld. Dat gebeurt pas als de inkomsten een bepaalde hoogte bedragen en gedurende een bepaalde periode worden verdiend. Op grond van artikel 14 ILO-verdrag 121 dient de arbeidsongeschiktheidsuitkering van iemand die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is in redelijke verhouding te staan tot die van iemand die volledig arbeidsongeschikt is. Door de inkomstenverrekening toe te passen op 75% van de grondslag (het laatstverdiende loon), meent de Nederlandse regering dat daarvan sprake is.

3.3 Referte-eis en duur van de WGA-loongerelateerde uitkering

Om recht te krijgen op een WIA-uitkering dient een verzekerde die niet blijvend en volledig arbeidsongeschikt is, ten minste 35% arbeidsongeschikt te worden geacht en een wachttijd van 104 weken te hebben doorlopen. Wanneer aan deze criteria is voldaan, wordt vastgesteld wat de hoogte van de uitkering is. Om recht te krijgen op de loongerelateerde uitkering, dient een verzekerde in ten minste 26 van de 36 kalenderweken voorafgaand aan het intreden van het verzekerd risico gewerkt te hebben. Is daaraan voldaan, dan is de duur van de WGA-loongerelateerde uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden van de verzekerde en de daarmee verworven WW-rechten.⁵² De loongerelateerde uitkering duurt minimaal drie maanden en maximaal 24 maanden.⁵³ Na afloop van de periode, of als de verzekerde geen WW-rechten heeft opgebouwd dan wel niet aan de referte-eis voldeed, komt deze in de vervolgfase terecht. In deze fase zijn de mate van arbeidsongeschiktheid en het benutten van de restverdien capaciteit door de uitkeringsgerechtigde bepalend voor de hoogte van de WGA-uitkering.

Het Comité van deskundigen geeft aan dat het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel in strijd is met artikel 9, tweede lid van ILO-Verdrag 121, omdat het recht op en de duur van een WGA-loongerelateerde uitkering afhankelijk worden gesteld van het arbeidsverleden van de verzekerde.

De Nederlandse regering heeft hierop aangegeven dat de toets aan het arbeidsverleden is bedoeld als vereenvoudiging. Hiermee wordt namelijk het recht op een werkloosheidsuitkering verdisconteerd in de WGA-uitkering. Dat is eenvoudiger voor zowel de verzekerde als de uitvoerder van de uitkeringen. De verzekerde hoeft maar één uitkering aan te vragen en de uitvoerder hoeft maar één uitkering te beoordelen in plaats van twee. Daarnaast geeft de Nederlandse regering aan dat de referte-eis niet ziet op het *ontstaan* van het recht op een WIA-uitkering, maar alleen op de hoogte van de uitkering. Een verzekerde die geen arbeidsverleden heeft, bijvoorbeeld omdat op de eerste werkdag een arbeidsongeval plaatsvindt, kan ook recht hebben op een WIA-uitkering, mits aan de overige vereisten is voldaan.

3.4 Inkomenseis in de vervolgfase van de WGA-uitkering

Na afloop van de eventuele loongerelateerde uitkering heeft een WIA-uitkeringsgerechtigde recht op een WGA-uitkering die qua hoogte afhankelijk is van de mate van arbeidsongeschiktheid en het benutten van de restverdien capaciteit. Wanneer de verzekerde

⁵² Een werknemer heeft recht op een WW-uitkering als de werkloze werknemer in ten minste 26 kalenderweken van de 36 kalenderweken voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid arbeidsuren heeft gehad (ten minste 1 uur heeft gewerkt en recht heeft op loon).

⁵³ In het Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' en de voorjaarsnota 2025 is besloten om de maximale duur van de WW-uitkering te verkorten tot 18 maanden. Deze maatregel werkt ook door in de duur van de WGA-loongerelateerde uitkering.

volledig en niet-duurzaam arbeidsongeschikt is (80 tot 100% inkomensverlies) ontvangt hij een WGA-loonaanvullingsuitkering. Wanneer de verzekerde tussen de 35 en 80% arbeidsongeschikt is, is de hoogte van de uitkering afhankelijk van of iemand ten minste 50% van diens resterende verdien capaciteit verdient met inkomsten uit arbeid. Zoals eerder aangegeven, wordt dit de inkomenseis genoemd. Voldoet de verzekerde aan de inkomenseis, dan ontvangt hij een WGA-loonaanvullingsuitkering. Voldoet de verzekerde hier niet aan, dan ontvangt de uitkeringsgerechtigde een WGA-vervolguitkering, waarbij de uitkeringshoogte wordt afgeleid van het minimumloon in combinatie met het arbeidsongeschiktheidspercentage.

Het Comité van deskundigen geeft aan dat de inkomenseis gezien wordt als nadere voorwaarde om een uitkering op het vereiste niveau te verkrijgen. Dergelijke voorwaarden zijn volgens het Comité van deskundigen strijdig met de basisfilosofie van ILO-verdrag 121. Het verdrag beoogt een niveau van uitkering te verzekeren, ongeacht het benutten van iemands verdien capaciteit en ongeacht eventuele extra verdiensten.

De Nederlandse regering heeft in reactie hierop aangegeven dat het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel, ook met toepassing van de inkomenseis, voldoet aan het vereiste inkomensniveau waar het Verdrag om vraagt. Ook wanneer iemand niet aan de inkomenseis voldoet, wordt aan de eerdergenoemde 'lage norm' van het Verdrag voldaan, welke niet is gebaseerd op het laatstverdiende loon, maar het minimumloon.

3.5 Hoogte van de WGA-vervolguitkering

Wanneer een gedeeltelijk arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigde in aanmerking komt voor een WGA-vervolguitkering, is de hoogte van deze uitkering afhankelijk van iemands mate van arbeidsongeschiktheid en wordt deze gebaseerd op het minimumloon. Hiervoor wordt gewerkt met zogenaamde 'staffels' van arbeidsongeschiktheidsklassen die corresponderen met een percentage van het wettelijk minimumloon. Hoe lager de mate van arbeidsongeschiktheid, hoe lager de uitkering.

In ILO-verdrag 121 is voorgeschreven dat de hoogte van de uitkering in geval van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid in een billijke verhouding moet staan tot de uitkering die wordt uitgekeerd aan verzekerden die volledig arbeidsongeschikt worden geacht. Het Comité van deskundigen geeft aan dat er in Nederland situaties mogelijk lijken te zijn waarin deze billijke verhouding niet aanwezig is.

De Nederlandse regering heeft hiertegen ingebracht dat de WGA-vervolguitkering voldoet aan de minimumnormen die in ILO-verdrag 121 zijn aangegeven, waarbij een lidstaat zelf kan kiezen of zij de norm van artikel 19 of 20 van het ILO-verdrag 121 toepast. Daarnaast hecht zij veel belang aan de activerende werking die in het WIA-stelsel is beoogd en waar de hoogte van de verschillende WIA-uitkeringsregimes een uiting van is.

3.6 Sanctionering bij onvoldoende re-integratie-inspanningen

In de WIA zijn onder andere verplichtingen opgenomen voor uitkeringsgerechtigden om zich in te zetten voor re-integratie en om (toename van) arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde zich niet aan deze verplichtingen houdt, kan de WIA-uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend worden geweigerd.

Artikel 22 van ILO-verdrag 121 geeft aan wanneer een arbeidsongeschiktheidsuitkering mag worden geschorst. Het Comité van deskundigen geeft aan dat dit een limitatieve opsomming betreft. De verplichtingen en sanctionering bij niet-nakoming daarvan in de WIA vallen niet onder deze limitatieve opsomming. Daarom zijn deze sanctioneringen niet toegestaan op grond van het ILO-verdrag 121.

De Nederlandse regering heeft aangegeven van mening te zijn dat de verdragsbepalingen op dit punt ruimer uitgelegd zouden moeten worden dan het Comité van deskundigen dat doet. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de gewijzigde maatschappelijke opvattingen ten opzichte van de tijd waarin het verdrag werd opgesteld.⁵⁴

4 Hoofdstuk 4

Om de discussiepunten van het Comité van deskundigen weg te nemen, zijn een aantal denkrichtingen mogelijk. Allereerst kan het huidige stelsel worden aangepast. Welke aanpassingen aan de huidige WIA daarvoor mogelijk zijn en wat de mogelijke gevolgen daarvan zouden zijn voor onder andere de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en complexiteit van het stelsel is onder 4.1 beschreven.

Onder 4.2 zijn andere opties voor het wegnemen van de discussiepunten beschreven. Ook hiervan worden de gevolgen kort in kaart gebracht.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de discussiepunten van het Comité van deskundigen grotendeels voortvloeien uit verschillende uitgangspunten voor een sociaalezekerheidsstelsel. ILO-verdrag 121 stamt uit de jaren '60 van de vorige eeuw. Inmiddels zijn er – in ieder geval in Nederland – andere denkbare ontwerpen ontstaan over de voorwaarden voor bescherming van arbeidsongeschikte werknemers. Zo is er in Nederland bewust gekozen voor een activerend stelsel voor zowel werknemers als werkgevers om uitkeringsgerechtigden weer in passend werk te laten hervatten. Dit vloeit voort uit de overtuiging dat dit belangrijk is voor de samenleving, maar ook goed voor het welzijn van de WIA-gerechtigde. Dit uit zich in de verschillende uitkeringshoogtes binnen de WIA, toerekening van uitkeringslasten aan werkgevers en voorzieningen om mensen in dienst te nemen.

Ook is er bewust voor gekozen om in het Nederlandse stelsel geen onderscheid te maken naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid (werkgerelateerd of niet).⁵⁵

4.1 Aanpassingen aan het huidige stelsel

Zoals in de vorige hoofdstukken is beschreven, heeft het Comité van deskundigen de afgelopen jaren op een aantal onderdelen kritiek geuit op de WIA en de bescherming die de Nederlandse regering daarmee biedt aan werknemers die een beroepsziekte of arbeidsongeval hebben gehad en arbeidsongeschikt zijn geworden. Hieronder wordt geschetst hoe de WIA aangepast zou kunnen worden om de bestaande discussiepunten over onderdelen van het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel weg te nemen.

4.1.1 *Eén uitkeringshoogte voor WGA-gerechtigden*

Een aantal bezwaren richt zich op de criteria die in de WIA gelden om de hoogte van de WGA-uitkering vast te stellen. Daarbij worden de inkomenseis, de referte-eis, de duur van de WGA-loongerelateerde uitkering en de hoogte van de WGA-vervolguitkering problematisch bevonden. Een manier om deze discussiepunten weg te nemen is om het onderscheid tussen de WGA-uitkeringen (WGA-loongerelateerde uitkering, WGA-loonaanvullingsuitkering en WGA-vervolguitkering) op te heffen. In een dergelijk scenario zou een WIA-uitkeringsgerechtigde die niet-duurzaam arbeidsongeschikt is, vanaf de eerste uitkeringsdag één uitkeringshoogte ontvangen. Ten aanzien van het huidige WIA-stelsel zou dat betekenen dat de WGA-loongerelateerde uitkering, WGA-loonaanvullingsuitkering en WGA-vervolguitkering komen te vervallen.

Deze hoogte kan – met inachtneming van ILO-verdrag 121 – afhankelijk worden gemaakt van of het laatstverdiende loon⁵⁶ of een percentage van het minimumloon⁵⁷. Hierbij mag rekening worden gehouden met het verlies aan verdien capaciteit, mits dit in billijke verhouding staat tot de uitkering van de volledig en duurzaam arbeidsongeschikte. Maar er mogen geen voorwaarden worden gesteld aan de hoogte van de uitkering die te maken hebben met de

⁵⁵ Kamerstukken II 2004–05, 30 034, nr. 3.

⁵⁶ Conform de 'lage norm' van artikel 19 ILO-verdrag 121.

⁵⁷ Conform de 'hoge norm' van artikel 20 ILO-verdrag 121.

voorafgaande arbeidsduur of het benutten van iemands resterende verdien capaciteit. De hoogte van de WGA-uitkering zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgesteld conform de huidige WGA-loonaanvullingsuitkering, namelijk 70% van het WIA-maandloon minus de resterende verdien capaciteit.⁵⁸

Ten aanzien van de betaalbaarheid van het arbeidsongeschiktheidsstelsel zal één uitkeringshoogte gebaseerd op het laatstverdiende loon van de betrokkene en durend tot aan maximaal de AOW-leeftijd leiden tot een stijging van de uitkeringslasten van ongeveer €240 miljoen structureel.⁵⁹

Er kan ook voor worden gekozen om de uitkeringshoogte afhankelijk te maken van een percentage van het wettelijk minimumloon, conform artikel 20 van ILO-verdrag 121. In dat geval nemen de structurele uitkeringslasten naar verwachting af. Maar de inkomensbescherming voor (gedeeltelijk en volledig) arbeidsongeschikte werknemers zou daardoor afnemen. Dit zou dus een mogelijkheid zijn om een discussiepunt weg te nemen, maar zou tegelijkertijd het inkomensverlies van een grote groep arbeidsongeschikten vergroten. Doelstelling van de ILO-verdragen is juist het beperken van inkomensverlies.

Bovendien zal bij een dergelijk scenario, zolang de IVA-uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte werknemers gebaseerd op het laatstverdiende loon blijft bestaan, het argument van het ontbreken van een billijke verhouding met de andere WIA-uitkeringen tot de uitkering bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid blijven bestaan. Dat komt omdat uitkeringsgerechtigden met een inkomen van (ver) boven het minimumloon voor het intreden van de ziekte of arbeidsongeschiktheid terugvallen naar een inkomen van minimaal 60% van het wettelijk minimumloon, vermeerderd met kinderbijslag. Een dergelijk inkomensverlies kan eventueel via de private verzekeringsmarkt worden opgevangen, bijvoorbeeld via aanvullende verzekeringen of aanvullingen vanuit de cao. Een aanvulling op deze wijze wordt mogelijk niet als voldoende beschouwd gelet op de ILO-verplichtingen.

Een andere consequentie van dit scenario is dat het incorporeren van de WW-uitkering in de WGA-loongerelateerde uitkering komt te vervallen. Dit betekent dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigde voor het 'werkloosheidsdeel' naast een WIA-uitkering aanspraak kan maken op een gedeeltelijke WW-uitkering. Dit leidt tot een stapeling van regelingen en stapeling van de daaruit voortvloeiende verschillende rechten en verplichtingen. Ook zal waarschijnlijk het aantal (administratieve) handelingen voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de uitvoerder toenemen. Eveneens zal de complexiteit van wet- en regelgeving kunnen toenemen, bijvoorbeeld in situaties van gedeeltelijke werkhervatting en de daaruit volgende inkomstenverrekening.

Hoewel dit scenario zou leiden tot een vereenvoudiging van de WIA, zou de uitvoerder van de uitkeringen (UWV) meer beoordelingen en berekeningen moeten uitvoeren. Ook zal de complexiteit van het sociaalezekerheidsstelsel in zijn geheel toenemen en wordt de onzekerheid bij uitkeringsgerechtigden over hun financiële situatie mogelijk groter.

Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met de effecten van de werkhervattingsprikkels die in het huidige stelsel aanwezig zijn. Zowel de hoogte van de WGA-vervolguitkering als de inkomenseis zijn in de WIA ingevoerd om de gedeeltelijk arbeidsongeschikte te stimuleren om diens resterende verdien capaciteit te benutten. Wanneer dit voldoende (voor ten minste 50%) wordt gedaan, komt de uitkeringsgerechtigde in een gunstiger uitkeringsregime terecht. Dan wordt de WIA-uitkering hoger en neemt het totale inkomen toe. Werken vanuit een uitkeringssituatie is dus lonend. Wanneer over wordt gegaan

58

Artikel 61, vierde lid, WIA.

59

Bij deze raming is uitgegaan van instandhouding van de huidige andere elementen van de WIA-uitkering, zoals een WIA-drempel van 35%, geen wijzigingen aan inkomstenverrekeningen of sancties bij re-integratieverplichtingen.

naar één uitkeringshoogte, wordt de werkhervattingsprikkel, afhankelijk van het regime waarvoor gekozen wordt, verkleind. Er is nog altijd een inkomensverlies dat de uitkeringsgerechtigde kan prikkelen om te re-integreren, maar dit is kleiner dan in het huidige stelsel. Wanneer uitkeringsgerechtigden één uitkeringshoogte tijdens de gehele WIA-uitkering ontvangen, kan dit hen wel meer financiële zekerheid bieden. Deze zekerheid biedt mensen de ruimte om hun leven in te vullen zoals zij dat willen⁶⁰, onder andere op het gebied van werk en inkomen dat bij hun persoonlijke situatie past.

Een mogelijk minder verstrekkend scenario om tegemoet te komen aan het bezwaar tegen de referte-eis, zou kunnen zijn om alleen artikel 58 WIA te laten vervallen. In dat geval wordt niet meer getoetst of een WIA-uitkeringsgerechtigde ten minste 26 uit de 36 weken voorafgaand aan de eerste ziekte dag heeft gewerkt. De consequentie hiervan is dat iedere WIA-uitkeringsgerechtigde recht heeft op een WGA-loongerelateerde uitkering. Net als in de huidige situatie bedraagt de duur daarvan minimaal drie en maximaal 24 maanden.⁶¹ De specifieke duur van de WGA-loongerelateerde uitkering blijft dan nog wel afhankelijk van het arbeidsverleden van de verzekerde. Daarmee blijft het discussiepunt tussen Nederland en het Comité van deskundigen rondom de koppeling met het arbeidsverleden aan de duur van de uitkering bestaan.

In dit scenario zou de WGA-loongerelateerde uitkering kunnen blijven bestaan. De bezwaren betreffende de hoogte van de WGA-vervolguitkering en de inkomenseis worden hiermee echter ook niet weggenomen. Het vaststellen van één uitkeringshoogte na de WGA-loongerelateerde uitkering ligt dan meer voor de hand. De hiervoor beschreven mogelijke gevolgen gelden dan ook in dit scenario.

Een vraag die ontstaat bij het laten vervallen van de referte-eis in de WGA-loongerelateerde uitkering is of het onderscheid dat daardoor ontstaat met WW-gerechtigden (voor wie de referte-eis wel blijft gelden) te rechtvaardigen is.

4.1.2 *Ondergrens voor het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering*

Het Comité van deskundigen heeft aangegeven dat de ondergrens voor het toekennen van een recht op de WIA-uitkering te hoog is. En dat er daarnaast geen voorziening is getroffen voor arbeidsongeschikte werknemers die een niet-aanmerkelijk verlies aan verdien capaciteit hebben.

In ILO-Aanbeveling 121 staat aangegeven dat het wenselijk is om de ondergrens niet hoger dan 25% vast te stellen. De ILO heeft als voorbeeld genoemd dat een mate van arbeidsongeschiktheid onder de 25% als 'niet aanmerkelijk' kan worden gezien.⁶² Voor het 'niet-aanmerkelijke' inkomensverlies volgt uit ILO-Aanbeveling 121 dat een lumpsum-betaling als compensatie geboden mag worden. Deze dient volgens ILO-Verdrag 121 een bedrag te zijn vergelijkbaar met ten minste drie jaar uitkering wanneer wel aan de ondergrens was voldaan. Concreet zou dit betekenen dat iemand een bedrag ineens ter hoogte van ongeveer 70% van het laatstverdiende loon (verminderd met het verlies aan verdien capaciteit of inkomen) over drie jaar zou ontvangen.⁶³

Een mogelijkheid om tegemoet te komen aan dit bezwaar van het Comité van deskundigen is om de ondergrens van de WIA vast te stellen op een maximum van 25% verlies aan verdien capaciteit. Wanneer de toegang tot de WIA-uitkering op deze ondergrens wordt gezet,

⁶⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. WRR-rapport 108. Den Haag: WRR, pag. 154.

⁶¹ In het Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' en de voorjaarsnota 2025 is besloten om de maximale duur van de WW-uitkering te verkorten tot 18 maanden. Deze maatregel werkt ook door in de duur van de WGA-loongerelateerde uitkering.

⁶² S. Klosse N. Gundt, N. Philipsen, W. Eshuis en M. Driessen, *Schadecompensatie bij beroepsrisico's: Hoe krijgen we dat ILO-proof?*, Maastricht: Maastricht University/Stichting Instituut GAK 2015, p. 59.

⁶³ Stel iemand verdiende €2000 bruto per maand en wordt 20% arbeidsongeschikt geacht. De lumpsum-uitkering bedraagt dan eenmalig ongeveer $(70\% \times €2000 \times 20\% = €280 \times 36 \text{ maanden} =) €10.080$.

kan er daarnaast nog een eenmalige uitkering verstrekt worden aan de groep die minder dan 25% arbeidsgeschikt is.⁶⁴ Naar verwachting bedragen de structurele kosten van de lumpsum-uitkering ongeveer €200 miljoen.

De vraag is wat dit zou betekenen voor de (andere) uitkeringen die iemand dan ontvangt. Deze compensatie zou dan kunnen gelden naast de WW-rechten van (ex-)werknemer als hij (na 104 weken wachttijd) wordt ontslagen bij zijn werkgever. De hoogte van de WW-uitkering is niet afhankelijk van de gedeeltelijke mate van arbeidsongeschiktheid, en dekt daarmee dus het gehele inkomensverlies; óók het gedeelte dat door de arbeidsongeschiktheid is ontstaan en niet door werkloosheid. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat iemand dus dubbel gecompenseerd wordt wanneer er een WW-uitkering wordt toegekend én een lumpsum uitkering vanwege (een beperkt percentage) arbeidsongeschiktheid. Het is de vraag of dit wenselijk is en zo nee, of het gemitigeerd kan worden. (Gedeeltelijke) verrekening van de eenmalige lumpsum arbeidsongeschiktheidsuitkering met de periodieke WW-uitkering zou een oplossing kunnen zijn, maar dit zou wel complexiteit toevoegen. Ook bij (gedeeltelijke) werkhervatting en verrekening van inkomsten daaruit kunnen complexe berekeningen en situaties ontstaan. Hierdoor zou de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid van het socialezekerheidsstelsel verslechteren en de complexiteit worden vergroot en wordt de financiële onzekerheid van uitkeringsgerechtigden groter.

Ten slotte zal ook nagedacht moeten worden over de vorm van uitbetaling van de compensatie. Als de uitbetaling moet worden gezien als een uitkering, zal dat ertoe leiden dat het uitbetaalde bedrag ineens door de Belastingdienst gezien wordt als belastbaar inkomen. Ook zou dit bedrag meetellen voor het verzamelinkomen voor de toeslagen. Hierdoor zou het bijvoorbeeld mogelijk kunnen zijn dat de uitkeringsgerechtigde in het boekjaar van de uitbetaling geen recht meer heeft op bijvoorbeeld zorg- en/of huurtoeslag. De verlaging van de WIA-drempel naar 25% leidt tot een structurele toename van de uitkeringslasten van ongeveer €300 miljoen. Daarnaast zullen er, net zoals bij een verlaging naar 15%, gevolgen zijn voor de uitvoering van de WIA, zoals hierna beschreven.

Een andere manier om tegemoet te komen aan de bezwaren over de te hoge WIA-ondergrens is om de toegangsdrempel te verlagen naar 15% arbeidsongeschiktheid. In dat geval is waarschijnlijk voor geen enkele groep een lumpsum-betaling nodig. In de WAO bedroeg de ondergrens ook 15% en daartegen zijn destijds door het Comité van deskundigen geen bezwaren geuit tegen het ontbreken van een aanvullende uitkering voor de groep die valt tussen de 10 en 15% arbeidsongeschiktheid.

Het verlagen van de WIA-toegangsdrempel naar 15% zou leiden tot een hogere instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling en daarmee tot hogere uitkeringslasten. De lasten worden momenteel geraamd op een toename van structureel €530 miljoen. Daarnaast zal er een hogere druk op de uitvoering ontstaan. Omdat meer werknemers recht zouden krijgen op een WIA-uitkering, moet de uitvoerder voor meer mensen het recht en de hoogte van de uitkering vaststellen en controles op de naleving uitvoeren.

De verlaging van de toegangsdrempel tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering kan voor verzekerden een gevoel geven van erkenning van hun arbeidsbeperkingen en de daarmee samenhangende financiële effecten. Wanneer deze groep in aanmerking zou komen voor een uitkering, zouden zij ook (langer) aanspraak kunnen maken op begeleiding voor re-integratie door UWV of een eigenrisicodrager. Dit zou als een voordeel gezien kunnen worden ten opzichte van de huidige situatie. Ook komen er dan meer voorzieningen beschikbaar, zoals het loonkostenvoordeel. Tegelijkertijd kan de status als gedeeltelijk arbeidsongeschikte worden ervaren als een belemmering om weer aan het werk te komen. Sommige werkgevers zijn

terughoudend om deze doelgroep in dienst te nemen, uit angst voor een vergroot risico op uitval en mogelijke kosten die daaruit voortvloeien voor de werkgever.

4.1.3 *Inkomstenverrekening bij IVA-gerechtigden afschaffen*

Het Comité van Deskundigen heeft aangegeven dat inkomstenverrekening bij IVA-uitkeringsgerechtigden in strijd is met ILO-verdrag 121.

Om dit discussiepunt weg te nemen zou deze doelgroep kunnen worden vrijgesteld van inkomstenverrekening. Concreet zou dit betekenen dat een IVA-uitkeringsgerechtigde die (tijdelijk) weer gaat werken, de inkomsten volledig mag behouden, naast de arbeidsongeschiktheidsuitkering van 75% van het laatstverdiende loon.

Verzekerden die een IVA-uitkering krijgen, hebben een mate van arbeidsongeschiktheid van ten minste 80%. Daarnaast is hun arbeidsbeperking duurzaam, dat wil zeggen dat er geen of een geringe kans op herstel bestaat. Een deel van de doelgroep heeft in de praktijk nog mogelijkheden om het werk te hervatten. Een ander deel van de doelgroep heeft geen theoretische arbeidsmogelijkheden, maar is intrinsiek gemotiveerd om te werken voor zover zij daartoe in staat zijn. In 2024 werkte 3% van de IVA-gerechtigden.⁶⁵

Bij de invoering van de WIA heeft de Nederlandse regering er expliciet voor gekozen om het stelsel te richten op de mogelijkheden om te werken. Re-integratie staat voorop, lukt dat niet dan wordt inkomensbescherming geboden. Daarnaast worden werknemer en werkgever aangemoedigd om het beroep op het stelsel zoveel als mogelijk te beperken.

In de Memorie van Toelichting op de WIA is beschreven dat de volledige en duurzaam arbeidsongeschikte die inkomsten uit arbeid verdient de facto op dat moment niet meer volledig arbeidsongeschikt is, maar gedeeltelijk arbeidsongeschikt.⁶⁶ Er vindt dan dus een inkomstenverrekening plaats, net zoals bij uitkeringsgerechtigden die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn.

Wanneer voor IVA-uitkeringsgerechtigden inkomsten uit arbeid niet meer zouden worden verrekend met de uitkering, zou dat kunnen leiden tot vermindering van de solidariteit in het socialezekerheidsstelsel. Verzekerden die theoretisch geen mogelijkheid meer hebben om te participeren, worden financieel ondersteund in hun verlies in inkomen. Zouden deze verzekerden toch werk vinden en een totaal inkomen genereren (loon plus IVA-uitkering) dat meer bedraagt dan het inkomen dat zij genoten voordat zij de arbeidsongeschiktheidsuitkering hadden, dan zou dat mogelijk niet als rechtvaardig kunnen worden gezien.

Geraamd wordt dat de kosten voor afschaffing van de inkomstenverrekening voor IVA-gerechtigden leidt tot een structurele toename van de uitkeringslasten van ongeveer 100 miljoen euro.

4.1.4 *Sanctionering bij onvoldoende re-integratie-inspanningen*

Volgens ILO-verdrag 121 is er maar een beperkt aantal redenen, waarbij ervoor gekozen mag worden om, bij wijze van sanctie, een arbeidsongeschiktheidsuitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk niet tot uitbetaling te laten komen. Het Verdrag beschrijft dat schorsing (in relatie tot het bestaan van arbeidsongeschiktheid) alleen mogelijk is wanneer:

- a) de werkgerelateerde ziekte is veroorzaakt doordat de uitkeringsgerechtigde een misdrijf of overtreding heeft gepleegd, of
- b) wanneer het is veroorzaakt door vrijwillig een giftige stof in te nemen, of
- c) door ernstig of opzettelijk wangedrag van de uitkeringsgerechtigde, of

⁶⁵

Jaarverslag UWV 2024, Kwantitatieve informatie 2024.

⁶⁶

Kamerstukken II 2004–05, 30 034, nr. 3.

- d) als een uitkeringsgerechtigde zonder geldige reden nalaat gebruik te maken van geneeskundige zorg of revalidatie.⁶⁷

In de WIA zijn naast deze verplichtingen die gesanctioneerd kunnen worden ook verplichtingen opgenomen om een aanbod van passend werk te aanvaarden en om mee te werken aan mogelijkheden (zoals opleiding, cursussen of werkplekaanpassingen) voor passend werk.⁶⁸ Het Comité van deskundigen heeft bezwaar tegen deze aanvullende verplichtingen omdat deze niet in het ILO-verdrag 121 zijn genoemd.

Om dit discussiepunt van het Comité van deskundigen weg te nemen, zou het aantal verplichtingen dat in de WIA is opgenomen, kunnen worden verminderd. Een gevolg daarvan is dat een – financiële – prikkel tot werkhervatting uit de arbeidsongeschiktheidswet wordt gehaald. Bij de inwerkingtreding van de WIA is de werkhervattingprikkel juist door Nederland als belangrijk element opgenomen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden. Om mensen die niet vanuit een intrinsieke motivatie re-integratieactiviteiten ondernemen, te stimuleren dit wel te doen, is gekeken naar andere middelen.⁶⁹ Daarom zijn de sanctiemogelijkheden ingevoerd. Met minder sanctioneringsmiddelen kan UWV of een eigenrisicodrager (verantwoordelijk voor de re-integratie) mensen die geen re-integratieactiviteiten ondernemen hierop aanspreken (zonder verdere gevolgen) en ondersteuning aanbieden. Wanneer mensen vervolgens geen re-integratieactiviteiten ondernemen, staan er slechts in beperkte gevallen verdere middelen ter beschikking. Mogelijk leidt het verminderen van het aantal re-integratieverplichtingen tot een vermindering van de arbeidsparticipatie van WIA-uitkeringsgerechtigden en de uitstroom uit de WIA-uitkering. Ook kan het de solidariteit in het arbeidsongeschiktheidsstelsel mogelijk aantasten.

Om uitkeringsgerechtigden toch te stimuleren in passend werk te hervatten, zou gedacht kunnen worden aan beleidsopties die hen positief stimuleren in plaats van het nalaten van gewenst gedrag te sanctioneren.

4.2 Andere opties

Om de discussiepunten van het Comité van deskundigen weg te nemen zou ook gedacht kunnen worden aan andere maatregelen, die mogelijk verstrekkender van aard zijn. Hieronder worden enkele opties verkend.

4.2.1 Onderscheid risque professionnel en risque social

In de ILO-verdragen is onderscheid gemaakt naar de mate van bescherming die arbeidsongeschikten dienen te krijgen, afhankelijk van de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Voor invaliditeit in algemene zin zijn de hoogste normen vastgelegd in ILO-verdrag 128. Voor arbeidsongevallen en beroepsziekten geldt de zwaardere bescherming vastgelegd in ILO-verdrag 121.

Nu maakt de WIA geen onderscheid naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Specifiek voor verzekerden die met een arbeidsongeval of beroepsziekte te maken hebben, bestaan er vanuit het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht mogelijkheden om de opgelopen (inkomens)schade te verhalen op de (ex-)werkgever. Ook zijn er voor enkele specifieke beroepsziekten bijzondere regelingen getroffen.⁷⁰

⁶⁷ Artikel 22 ILO-Verdrag 121.

⁶⁸ Artikel 29 en 30 WIA.

⁶⁹ Kamerstukken II 2004–05, 30 034, nr. 3, p. 54.

⁷⁰ Zoals Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers 2014, Regeling tegemoetkoming niet-loondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose en Regeling tegemoetkoming stoffengerelateerde beroepsziekten.

Een optie is om dit onderscheid naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid, net zoals in de ILO-verdragen, weer in te voeren in het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel.⁷¹ Voor werknemers die door een arbeidsongeval of een beroepsziekte arbeidsongeschikt worden (*risque professionnel*) gelden dan andere – hogere – normen dan voor werknemers die wegens een andere reden arbeidsongeschikt wordt (*risque social*).

Een belangrijk verschil in een dergelijk systeem is de hoogte van de uitkering. Op grond van ILO-verdrag 128 en de Europese Code dient de uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid zonder arbeidsrechtelijke oorzaak minimaal 50% van het minimumloon te bedragen, vermeerderd met kinderbijslag (voor twee kinderen).⁷² De minimumnorm in ILO-verdrag 121 bedraagt minimaal 60% van het minimumloon, vermeerderd met kinderbijslag.⁷³ Met andere woorden: in de ILO-verdragen wordt ervan uitgegaan dat lidstaten aan mensen die door arbeidsongevallen of beroepsziekten arbeidsongeschikt worden, een hogere mate van bescherming bieden, dan voor mensen die om andere redenen arbeidsongeschikt worden.

Een onderscheid naar de oorzaak van de arbeidsbeperkingen zou grote aanpassingen van het arbeidsongeschiktheidsstelsel vergen. De uitvoerder moet in dat geval niet alleen vaststellen of er sprake is van verlies aan verdien capaciteit en hoe groot dat is. Zij moet daarnaast ook gaan vaststellen wat de oorzaak van de arbeidsbeperkingen is geweest. In bepaalde gevallen zal daar geen discussie over bestaan, bijvoorbeeld in het geval van een ongeluk tijdens vakantie (*risque social*) of een val op de werkplek (*risque professionnel*). Maar er zullen ook situaties zijn waarin dit onderscheid niet duidelijk is.⁷⁴ Zoals bij psychische klachten of bepaalde fysieke klachten waaraan meerdere oorzaken ten grondslag kunnen liggen. In de ILO-verdragen is de mogelijkheid geboden om met lijsten van beroepsziekten te werken. Hiermee kan de mogelijke complexiteit rondom de beoordeling of iets een beroepsziekte is, worden beperkt.

Een verschil naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid strookt mogelijk niet goed met de gelijke behandeling, waarbij niet de behoefte van een arbeidsongeschikte, maar de oorzaak van zijn arbeidsongeschiktheid leidt tot een verschil in bijvoorbeeld de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.⁷⁵

Wanneer er verschillende normen gelden afhankelijk van de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid, zal er een sterker belang gaan spelen (voor zowel de uitkeringsgerechtigde als diens (ex-)werkgever) om de oorzaak naar diens belang te laten vaststellen (een hogere uitkering of geen/lagere toerekening van uitkeringslasten). Dit verhoogt de druk op de verzekeringsarts om dit vast te stellen en te beargumenteren. Ook kan het leiden tot een toename van juridische procedures, gelet op het daaruit voortvloeiende belang (voor werknemer hogere uitkering, voor werkgever lagere toerekening) om als *risque professionnel* of *risque social* aangemerkt te worden.

Het is onduidelijk wat de structurele financiële gevolgen van een dergelijke stelselhervorming zijn. Deze zijn immers mede afhankelijk van de inrichting en verdere voorwaarden, rechten en plichten die aan de uitkeringen worden verbonden. In de Ombuigingslijst 2024 van ambtelijk Financien is een variant benoemd die structureel (in 2060) een besparing tot € 1,8 miljard zou bedragen.⁷⁶

⁷¹ In de toenmalige Ongevallenwet en Invaliditeitswet bestond een dergelijk onderscheid wel. Met de invoering van de WAO heeft Nederland dit onderscheid naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid verlaten.

⁷² Artikel 26 ILO-verdrag 128. Artikel 22 ILO-Aanbeveling 131 adviseert de uitkering nog 10% hoger vast te stellen, dus op 60%.

⁷³ Artikel 20 ILO-verdrag 121. Artikel 9 ILO-Aanbeveling 121 adviseert de uitkering te verhogen naar twee derde van het laatstverdiende loon, dus naar 66,66%.

⁷⁴ F. J. L. Pennings, *De betekenis van internationale normen in de Nederlandse sociale zekerheid*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 5.

⁷⁵ F. J. L. Pennings, *De betekenis van internationale normen in de Nederlandse sociale zekerheid*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 18.

⁷⁶ [Ombuigingslijst 2024](#). Bij deze variant is uitgegaan van een uitkering bij *risque professionnel* van 80% van het dagloon en bij *risque social* van een uitkering van 70% van het WML, naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid.

4.2.2 OCTAS-varianten

OCTAS heeft in februari 2024 haar rapport opgeleverd waarin zij aanbevelingen doet rondom de herziening en toekomstbestendigheid van het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel. Variant 1 ziet op aanpassingen in het huidige stelsel. In de varianten 2 en 3 schetst zij de mogelijkheid van een andere benadering van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

In variant 2 'Werken staat voorop' wordt meer nadruk gelegd op re-integratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten door ondersteuning naar passend werk en daarvoor meer tijd, rust en ruimte te bieden, bijvoorbeeld door (tijdelijk) hogere uitkeringen. In variant 3 'Basis voor werkenden' wordt een basisuitkering voor alle werkenden (werknemers en zelfstandigen) voorgesteld met een uitkering op het sociaal minimum wanneer aan de toegangsdrempel wordt voldaan.

In beide genoemde varianten zitten elementen die de discussiepunten van het Comité van deskundigen gedeeltelijk wegnemen. Zo kennen zij minder of maar één uitkeringsregime en is er geen IVA-uitkering. De geuite bezwaren ten aanzien van de hoogte van de WGA-vervolguitkering, de duur van de WGA-loongerelateerde uitkering, de inkomenseis en de inkomstenverrekening bij IVA-gerechtigden komen daarmee te vervallen. Wanneer ook elementen zoals de ondergrens voor recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering en sanctioneringsmogelijkheden herzien worden, kan in dergelijke varianten een oplossing worden gezien om aan de ILO-bezwaren tegemoet te komen.

In de Kamerbrief Opvolging rapport OCTAS van 28 januari 2025⁷⁷ en de bijlagen is nadere toelichting gegeven op deze varianten en vervolgstappen die op dit vlak genomen worden.

4.2.3 Verplichte beroepsverzekering voor werknemers

In 2004 heeft het toenmalige Nederlandse kabinet een mogelijkheid geschetst om een wettelijk verplichte beroepsrisicoverzekering in te voeren.⁷⁸ Hiermee zou een situatie ontstaan waarin werkgevers verplicht een verzekering moeten afsluiten ten behoeve van hun werknemers om alle schade, voortvloeiend uit een arbeidsongeval of beroepsziekte, af te dekken. Hieronder zouden dan zowel de inkomensderving (die nu door de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt gedekt), de persoonlijke en materiële schade en de vergoeding van medische kosten vallen. Een dergelijke verzekering zou zowel de WIA als het aansprakelijkheidsrecht voor dergelijke gevallen overbodig maken. Hierdoor zou het merendeel van de discussiepunten van het Comité van deskundigen worden weggenomen ten aanzien van de mate van compensatie voor alle werknemers die te maken krijgen met een arbeidsongeval of beroepsziekte. Ook zou het de bestaande problemen rondom het aansprakelijkheidsrecht (langdurige procedures, onduidelijkheid over aansprakelijkheid, hoge kosten) wegnemen voor deze doelgroep.

In 2004 heeft de SER een advies uitgebracht naar aanleiding van dit kabinetsplan.⁷⁹ De SER heeft bezwaren tegen dit plan geuit. Het kabinet heeft destijds besloten tot andere wijzigingen in het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

In 2015 is er een onderzoek⁸⁰ gepubliceerd waarin deze optie nader is verkend. Hierin zijn de voor- en nadelen van deze optie beschreven. Ook zijn eventuele varianten hierop beschreven, zoals een verplichte verzekering met een aanvullend karakter. Deze varianten zouden een minder ingrijpende impact op het bestaande arbeidsongeschiktheidsstelsel kunnen hebben.

⁷⁷ Kamerstukken II 2024–25, 26 448, nr. 799.

⁷⁸ Verdere uitwerking van WAO-beleid: een reactie op enkele kabinetsvoornemens, (SER-advies 04/02) Den Haag: Sociaal Economische Raad 2004.

⁷⁹ Verdere uitwerking van WAO-beleid: een reactie op enkele kabinetsvoornemens, (SER-advies 04/02) Den Haag: Sociaal Economische Raad 2004.

⁸⁰ S. Klosse N. Gundt, N. Philipsen, W. Eshuis en M. Driessen, *Schadecompensatie bij beroepsrisico's: Hoe krijgen we dat ILO-proof?*, Maastricht: Maastricht University/Stichting Instituut GAK 2015.

4.2.4 Opzeggen toepasselijke ILO-verdragen

Wanneer geconcludeerd zou worden dat het Nederlandse kabinet met het nationale arbeidsongeschiktheidsstelsel niet kan of wil voldoen aan de aanbevelingen van het Comité van deskundigen, kan ervoor gekozen worden om ILO-verdrag 121 op te zeggen. ILO-verdragen kunnen één keer per tien jaar worden opgezegd. Voor Nederland is de eerste mogelijkheid met betrekking tot ILO-verdrag 121 in 2028.⁸¹ Hiervoor is instemming van het parlement vereist.

Het beleid in Nederland is tot dusverre dat internationale verdragen alleen worden opgezegd als er echt geen andere oplossing is.⁸² De Raad van State heeft geadviseerd dat dergelijke verdragen alleen in uitzonderlijke situaties opgezegd mogen worden, bijvoorbeeld als een verdrag relevant is voor slechts een beperkte groep en een obstakel vormt voor een aanzienlijke verbetering van de sociale bescherming van een veel grotere groep.⁸³ In het verleden is wel geprobeerd om ILO-verdrag 121 op te zeggen, maar hiervoor was toentertijd geen meerderheid in het Parlement.⁸⁴

Daartegenover staat dat Nederland deel VI van de Europese Code met Protocol dat betrekking heeft op uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten al wel heeft opgezegd ondanks bovengenoemd advies van de Raad van State.⁸⁵

Het is onzeker wat de consequentie is van opzegging van ILO-verdrag 121. In dat geval moet het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel nog wel voldoen aan de andere geldende normverdragen die in hoofdstuk 2.2 zijn genoemd.

Het Comité van deskundigen heeft tot op heden nog niet aangegeven of het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel wel voldoet aan de vereisten van de ILO-verdragen 102 en 128. De mogelijkheid bestaat dat enkele discussiepunten, gericht op bijvoorbeeld de hoogte van de WGA-vervolguitkering, de referte-eis, de duur bij de WGA-loongerelateerde uitkering of inkomenseis in de WGA-vervolgfase, in stand blijven.

⁸¹ Artikel 34 ILO-verdrag 121.

⁸² *Kamerstukken II* 1994-95, 239020 XV, nr. 44.

⁸³ *Kamerstukken II* 1996-97, 25524 A.

⁸⁴ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1987-88, 20 555, nr. 3.

⁸⁵ Zie paragraaf 2.3.