

---

Vergaderjaar 2001–2002

---

**28 333**

**WAO-stelsel**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2002

Hierbij bied ik u het standpunt van het kabinet naar aanleiding van het SER-advies WAO aan.

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

# Standpunt van het kabinet naar aanleiding van het SER-advies WAO

## 1. Inleiding

### 1.1. Algemeen

Het kabinet heeft veel waardering voor de voorstellen van de SER. Met de SER is het kabinet van mening dat behoud van mensen voor het arbeidsproces voorop staat. Preventie en reïntegratie zijn de sleutels. Van groot belang is het signaal dat de sociale partners in het SER-advies geven om mensen die (deels) arbeidsgeschikt zijn zo veel als mogelijk volwaardig aan de slag te houden. Daarmee nemen werknemers en werkgevers op het niveau van de individuele arbeidsorganisaties een forse – en terechte – inspanning op zich. Degenen die ondanks alle preventie- en reïntegratie-inspanningen onvrijwillig volledig en duurzaam arbeidsongeschikt blijken, kunnen alsdan rekenen op een degelijke sociale regeling die inkomens- en rechtszekerheid geeft.

De SER heeft op 22 maart zijn advies vastgesteld ter zake van de WAO. Het kabinet hecht er aan het einde van zijn periode aan nog een oordeel te geven over dit advies. Tegelijkertijd realiseert het zich dat de resterende zittingsduur van dit kabinet kort is. Dit kabinet zal dus niet zelf de uitvoering van een nieuwe WAO ter hand kunnen nemen. Het kabinet heeft zich, met inachtneming van deze beperkingen, ingespannen om – door middel van deze notitie – al het voorbereidende te doen dat realistisch en mogelijk is voor (de formatie van) het volgende kabinet, daarmee recht doende aan de door de SER geleverde inspanningen. Het SER-advies vormt naar de mening van het kabinet een goede basis voor een verbetering van de WAO. Tegen deze achtergrond, bepaalt het kabinet in deze notitie zijn standpunt ten aanzien van het SER-advies.

Waar in het afgelopen decennium grote vooruitgang is geboekt bij het bestrijden van de werkloosheid, is de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid in Nederland een urgent probleem gebleven. Ondanks tal van – soms diep ingrijpende – wettelijke maatregelen is het niet goed gelukt het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen duurzaam te beheersen. In de kern komt de WAO-problematiek erop neer dat meer mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen, dan gezien de stand van de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt in Nederland verwacht mag worden. Dit betekent dat een onnodig hoog aandeel van de bevolking niet deelneemt aan het arbeidsproces. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid noemt ziekte en arbeidsongeschiktheid zelfs de grootste bedreiging voor de verdere stijging van de arbeidsparticipatie in ons land. Dit heeft ernstige sociale en economische consequenties.

In het afgelopen decennium is al veel ondernomen om de WAO beter beheersbaar te maken. Zowel in het wettelijk stelsel, in het uitvoeringsapparaat als in het toezicht zijn verbeteringen aangebracht. Door de aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium in 1993 is de keuringssystematiek stringenter geworden en is het volume zelfs korte tijd gedaald. De privatisering van de Ziektewet en de invoering van de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) hebben de prikkels voor de werkgevers om mensen zoveel mogelijk te behouden voor het arbeidsproces beduidend aangescherpt. Ook in de huidige kabinetsperiode zijn ingrijpende maatregelen getroffen; deze komen verderop in deze inleiding uitgebreider aan bod.

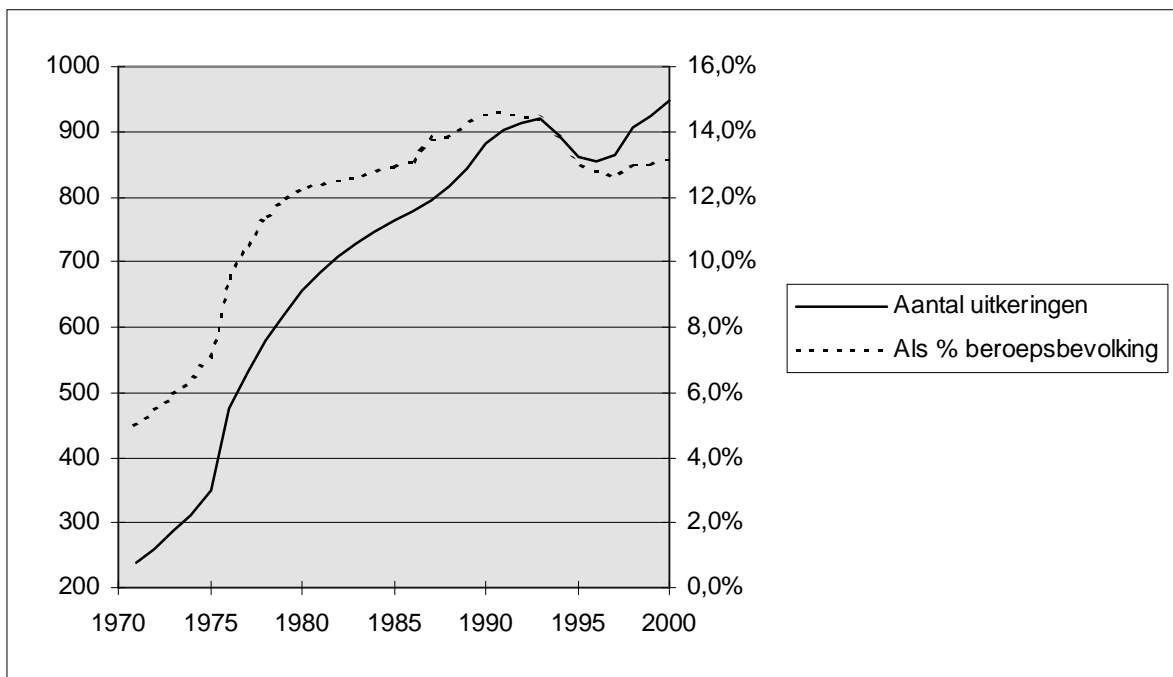
Ondanks deze inspanningen – waarvan sommige hun volle vruchten nog moeten afwerpen – blijft ons WAO-stelsel nog duidelijke tekenen vertonen

van onevenwichtigheid. Sinds 1998 is het aantal aanmeldingen voor de WAO met 60 procent gestegen tot 180 000 per jaar. De uitvoeringsinstellingen zijn niet ten volle tegen deze enorme toeloop opgewassen en moeten hun aandacht vrijwel uitsluitend richten op de tijdigheid van de keuringen. De grote instroom staat een adequate bevordering van de uitstroom in de weg. De strengere keuringspraktijk die in de afgelopen jaren is gerealiseerd, heeft niet kunnen voorkomen dat het aantal WAO'ers in de afgelopen drie jaar met 70 000 is toegenomen.

### 1.2. Ontwikkelingen in de arbeidsongeschiktheid

Het aantal arbeidsongeschikten groeit gestaag, de laatste jaren met ongeveer 25 000 per jaar. Alleen in de periode 1994–1997 is de stijging van het volume onderbroken als gevolg van een aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium en een grootschalige, eenmalige herkeuringsoperatie (de Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA)). Na de voltooiing van die herkeuringsoperatie heeft de volumestijging zich – vanaf een lager niveau – weer voortgezet. Figuur 1 laat de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten zien van 1970 tot 2000. Momenteel telt Nederland 966 000 arbeidsongeschikten. Van de beroepsbevolking is één op de acht mensen arbeidsongeschikt. De stijging van het aantal arbeidsongeschikten zal, bij ongewijzigd beleid, naar verwachting de komende decennia doorzetten.

**Figuur 1. Ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten, 1970–2000**



Het aantal arbeidsongeschikten uitgedrukt als percentage van de beroepsbevolking (de stippellijn in de grafiek) bevindt zich momenteel op een lager niveau dan begin jaren '90. Dit percentage is gedaald van 14,5 begin jaren '90 tot 13 nu. De laatste jaren vertoont het arbeidsongeschiktheidspercentage echter weer een opwaartse tendens en de verwachting is dat deze trend in de komende decennia zal doorzetten, vooral als gevolg van de vergrijzing van de arbeidsmarkt.

Het bestand aan arbeidsongeschikten is overigens allerminst een homogene groep. Waar voor werknemers in loondienst sprake is van stijgende aantallen arbeidsongeschikten, is het aantal arbeidsongeschikte zelfstandigen al jaren stabiel. Het aantal jonggehandicapten groeit; omdat de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) een relatief nieuwe regeling is, is het structurele niveau pas over geruime tijd bereikt.

Ook wat de mate van arbeidsongeschiktheid betreft, verschillen de groepen arbeidsongeschikten van aard. In de WAO en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) daalt de mate van arbeidsongeschiktheid sinds 1998 aanzienlijk onder invloed van een striktere keuringspraktijk. Van de nieuwe gerechtigden in beide regelingen is tegenwoordig nog slechts iets meer dan de helft volledig arbeidsongeschikt. Daarnaast blijkt inmiddels meer dan een kwart van de arbeidsongeschikten ook inkomen uit arbeid te hebben. Onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten werkt meer dan de helft, onder volledig arbeidsongeschikten werkt 14 procent. Het aandeel werkenden stijgt de laatste jaren, onder invloed van toenemende reïntegratie-inspanningen. Toch bevindt zich ook onder de niet-werkende arbeidsongeschikten nog een aanzienlijk potentieel aan mensen die zouden kunnen werken. Internationaal gezien is het aandeel gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat feitelijk arbeid verricht, relatief laag.

De hoogte van de WAO-uitkering kent sinds de invoering van de Wet TBA in 1993 twee stadia. In eerste instantie bestaat de WAO-uitkering uit een loongerelateerde uitkering ter hoogte van 70 procent van het laatstverdiende loon. De duur van deze uitkering is afhankelijk van de leeftijd van de betrokkene en varieert van een half jaar tot zes jaar. Mensen, jonger dan 33 jaar, hebben geen recht op een loongerelateerde uitkering. Vervolgens heeft de betrokkene recht op een vervolguitkering, waarvan de hoogte ook afhankelijk is van de leeftijd.

Ultimo 2001 hadden ongeveer 300 000 WAO'ers een lagere vervolguitkering. De terugval van loongerelateerde uitkering naar lagere vervolguitkering heeft tot gevolg dat de wettelijke uitkeringshoogte, gemiddeld genomen over de volledige duur van hun uitkering, niet gelijk is aan 70 procent van het laatstverdiende loon, maar neerkomt op ca. 57 procent van het oude loon.

In de meeste gevallen wordt de wettelijke uitkering aangevuld door bovenwettelijke regelingen. De loondoorbetaling wordt voor bijna alle zieken in het eerste ziektejaar opgetrokken van 70 tot 100 procent. De kosten hiervoor bedragen volgens een indicatieve raming tussen de 2 en 2,5 miljard euro per jaar. Volledig arbeidsongeschikten krijgen in hun eerste twee WAO-jaren een aanvulling op het wettelijke uitkeringsniveau van 70 procent van het laatstverdiende loon van gemiddeld 20 procent in het eerste WAO-jaar en gemiddeld 4 procent in het tweede WAO-jaar. Hierin gaan enkele honderden miljoenen euro's per jaar om. Tenslotte wordt voor ongeveer 80 procent van de werknemers de lagere vervolguitkering aangevuld tot het niveau van de loongerelateerde uitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon. Hiermee is de komende tijd

tussen de 1,5 en 2 miljard euro per jaar gemoeid. Samen met de premievrije pensioenopbouw wordt jaarlijks tussen de 4 en 5 miljard euro aan bovenwettelijke aanvullingen uitgegeven.

### *1.3. Internationale vergelijking*

Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste verschillen tussen de stelsels in Nederland en andere Europese landen.

#### *Positie van Nederland in breder perspectief*

Indien wordt gekeken naar het aandeel uitkeringsgerechtigden ten opzichte van de beroepsbevolking, dan wijkt Nederland niet zoveel af van de ons omringende landen. Dit wordt met name veroorzaakt door het lage aantal werklozen in Nederland.

Indien binnen het totale bestand uitkeringsgerechtigden alleen wordt gekeken naar ziekte en arbeidsongeschiktheid, dan blijkt Nederland in vergelijking met andere landen koploper te zijn.

#### *Werkgeversverplichtingen*

Nederland kent gemiddeld zwaardere werkgeversverplichtingen bij ziekte dan elders in Europa. De wettelijke loondoorbetalingstermijn – in Nederland 52 weken – is in het buitenland doorgaans begrensd tot een termijn van 2 tot 8 weken. De in Nederland zware werkgeversprikkel op grond van de PEMBA komt in andere landen niet voor.

De maximale termijn van ontslagbescherming bij ziekte (2 jaar) is uniek in Europa. Slechts een tweetal andere landen kennen een – veel lagere – wettelijke termijn van ontslagbescherming. In de overige landen bestaan geen specifieke wettelijke bepalingen voor ontslagbescherming bij ziekte, of is langdurige ziekte zelfs een geoorloofde grond voor ontslag.

Elders in Europa gelden quotaverplichtingen – 2 tot 7 procent – voor het in dienst hebben van gehandicapten. Niet elk land stelt echter effectieve sancties op niet-naleving. De gerealiseerde quota liggen in het algemeen dan ook ver beneden de wettelijke normen.

#### *Loondoorbetaling*

Met inbegrip van bovenwettelijke aanvullingen geldt een volledige loondoorbetaling over het gehele eerste ziektejaar voor nagenoeg alle zieke werknemers in Nederland. Ditzelfde geldt verder alleen in Noorwegen en Denemarken, zij het voor een geringer deel van de werknemers. Elders gelden in het tweede halfjaar ziekte veel lagere ziekengelduitkeringen of lagere basisuitkeringen. In het algemeen laten landen met een ruime doorbetaling ook een hoger ziekteverzuim zien.

#### *Kenmerken arbeidsongeschiktheidsregelingen*

Nederland is het enige land dat géén referte-eis stelt als toetredingsvoorwaarde tot de WAO. In alle Europese landen dienen werknemers aan een «minimum arbeidsverleden»- of «verzekerde periode»-eis te voldoen, alvorens zij in aanmerking komen voor een uitkering. In Nederland kan een werknemer daarnaast al bij 15 procent arbeidsongeschiktheid in aanmerking komen voor een WAO-uitkering. In alle andere Europese landen ligt het minimum (vaak veel) hoger, behalve bij «risque professionnel»-regelingen. De uitkeringshoogte bij volledige arbeidsongeschiktheid tenslotte ligt in Nederland wettelijk op 70 procent van het dagloon aan het begin van de arbeidsongeschiktheid, gevolgd door een lagere vervolguitkering. Gemiddeld komt de hoogte van de uitkering over de gehele uitkeringsperiode uit op 57 of 58 procent van het laatstverdiende loon; als gevolg van bovenwettelijke aanvulling ligt het

uitkeringsniveau in totaal op bijna 70 procent van het laatstverdiende loon. Met deze uitkeringshoogte inclusief bovenwettelijke aanvulling bevindt Nederland zich in de top binnen Europa.

#### *Conclusie*

De afwijkende positie van Nederland op het vlak van arbeidsongeschiktheid en ziekte kan niet aan een enkele factor worden toegeschreven. Wel is duidelijk dat op het gebied van de uitkeringshoogte (wettelijk en bovenwettelijk) en toetredingsdrempels (laag minimumarbeidsongeschiktheidspercentage en afwezigheid van referentie-eis), het Nederlandse stelsel afwijkt van het Europees gemiddelde.

#### *1.4. Het gevoerde beleid in de huidige kabinetsperiode*

In het laatste decennium is reeds veel ondernomen om de WAO beter beheersbaar te maken. Het wettelijk stelsel en het uitvoeringsapparaat zijn aangepast, evenals de controle daarop. Door de aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium in 1993 is de keuringssystematiek stringenter geworden en is het volume zelfs korte tijd gedaald. De privatisering van de ziektewet en de PEMBA hebben de prikkels voor de werkgevers om mensen zoveel mogelijk te behouden voor het arbeidsproces beduidend aangescherpt.

In de huidige kabinetsperiode is daarenboven langs de volgende lijnen een bijdrage geleverd aan het beheersbaarder maken van de WAO:

1. De Wet verbetering poortwachter (Wvp) stelt duidelijker eisen aan werkgevers en werknemers, inclusief (zo nodig) sancties. Tevens zal deze wet een nieuwe dynamiek geven aan de arbodienstverlening;
2. Er is geïnvesteerd in maatregelen die aangrijpen op preventie, onder andere via arboconvenanten en versterkingen in de arbocuratieve sfeer;
3. Door de SUWI-wetten is de uitvoeringsstructuur ingrijpend vereenvoudigd en beter aanstuurbaar geworden en is de reïntegratiemarkt gepri-vatiseerd;
4. De WAO-keuring (claimbeoordeling) is aanzienlijk selectiever geworden: het aandeel personen met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering is in twee jaar tijd met bijna twintig procentpunt gedaald.

##### *1.4.1. Poortwachter*

Met de Wet verbetering poortwachter is een helder kader geschapen voor de reïntegratie van langdurig zieke werknemers, zowel in formele als materiële zin: de regels voor verslaglegging geven veel meer houvast voor partijen bij hun inspanningen en nemen elke mate van vrijblijvendheid weg; zij weten nu wanneer zij actie moeten ondernemen. Concreet betekent dit het volgende:

- De werkgever dient bij dreigend langdurig ziekteverzuim een reïntegratiedossier bij te houden. Hierin wordt aantekening gehouden van het verloop van de arbeidsongeschiktheid en de ondernomen reïntegratie-activiteiten. Op basis van dit dossier dient de werkgever, als het uiteindelijk (onverhoopt) komt tot een WAO-aanvraag, in overleg met de werknemer, een reïntegratieverslag op te stellen, waarin verantwoording wordt afgelegd over wat zij hebben gedaan om terugkeer naar werk te bespoedigen.
- Werkgever en werknemer zijn primair verantwoordelijk voor de reïntegratie. De werkgever is verplicht maatregelen te treffen en voorschriften te geven, opdat de werknemer in staat wordt gesteld de eigen of passende arbeid (in het bedrijf van de werkgever dan wel elders) te verrichten. De werknemer is verplicht mee te werken aan door de

werkgever gegeven redelijke voorschriften of getroffen maatregelen die erop gericht zijn om de werknemer in staat te stellen passende arbeid te verrichten.

- De werknemer dient het reïntegratieverslag bij de WAO-aanvraag aan het UWV te overleggen. Op basis daarvan beoordeelt het UWV of er voldoende reïntegratie-inspanningen zijn ondernomen door werkgever en werknemer.
- Als uit het verslag blijkt dat de werkgever niet voldoende heeft gedaan om de werknemer aan het werk te helpen, kan hij worden verplicht het loon maximaal één jaar langer door te betalen; in dat geval wordt de WAO-aanvraag van de werknemer afgewezen. Als uit het verslag blijkt dat de werknemer zich onvoldoende heeft ingespannen, wordt de WAO-uitkering gedeeltelijk (of zelfs geheel) geweigerd.

Overigens zijn ook recentelijk de mogelijkheden tot effectief ingrijpen in de ziekteperiode groter geworden. In dit verband wil het kabinet nog eens uitdrukkelijk de aandacht vestigen op de activiteiten van de Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid. Met name haar Leidraad, Aanpak verzuim om psychische redenen (november 2001), geeft vele concrete handvatten voor het aanpakken van deze meest voorkomende vorm van langdurig verzuim. Op een heldere en systematische wijze is uiteengezet wat aan uitval om psychische redenen gedaan kan worden. Hiermee heeft de werkgever een effectief instrument gekregen om invloed uit te oefenen op het arbeidsongeschiktheidsrisico van zijn onderneming. Indien de in deze Leidraad beschreven stappen en acties structureel ingang vinden in het bedrijfsleven, kan de psychische arbeidsongeschiktheid aanmerkelijk teruggedrongen worden.

Deze leidraad is derhalve in de ogen van het kabinet een belangrijk instrument in het geheel van de in de Wet verbetering poortwachter neergelegde en uitgewerkte reïntegratieverplichtingen en kan een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de reïntegratie-inspanningen. Het kabinet acht het tevens wenselijk dat de leidraad spoedig wordt ingebracht in arboconvenanten, om snel tot best practices voor de aanpak van psychische arbeidsongeschiktheid te komen.

#### 1.4.2. Preventie

Een andere krachtige impuls voor de verbetering van preventieve maatregelen is voorts gegeven door de arboconvenanten. Arboconvenanten brengen op brancheniveau maatwerk tot stand in de bestrijding van arbeidsrisico's die leiden tot ziekteverzuim en WAO-instroom en geven inmiddels vaak ook invulling aan een gericht ziekteverzuim- en reïntegratiebeleid, in lijn met het nieuwe poortwachtersmodel. Sociale partners hebben de arboconvenanten daadkrachtig opgepakt. De kabinetsdoelstelling om ultimo 2002 samen met werkgevers en werknemers minimaal 20 arboconvenanten te realiseren, is verleden jaar al overtroffen. Naar verwachting zal ultimo 2002 circa de helft van de werkzame beroepsbevolking via de arboconvenanten kunnen worden bereikt. Uit een tussenevaluatie blijkt dat de investeringen van overheid en sociale partners in de arboconvenanten, tot forse kostenbesparingen kunnen leiden.

De gecombineerde impulsen tot verbetering van preventie en verzuimbegeleiding lijken steeds meer effect te sorteren. Uit recent onderzoek blijkt dat de markt van arbodienstverlening een krachtige groei lijkt door te maken. Dit zal in de komende jaren tot volumeresultaten leiden. Een aantal grote bedrijven heeft al laten zien dat investeringen in arbobeleid tot zeer aanzienlijke resultaten kunnen leiden. Verlenging van de loon- doorbetalingsperiode zal dit effect nog versterken.



### 1.4.3. SUWI

Op 1 januari 2002 is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) in werking getreden. Een belangrijk aspect van de Wet SUWI is dat de uitvoering directer en efficiënter kan worden aangestuurd. De fusie van de vijf uitvoeringsinstellingen en het Lisv tot één Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) bevordert één uniforme uitvoering van de werknemersverzekeringen; daarnaast legt het UWV direct verantwoording af aan en kan direct worden aangestuurd door de minister van SZW.

Voorts is in het kader van SUWI de reïntegratiemarkt geprivatiseerd. Op het terrein van de arbeidsvoorziening is niet langer sprake van een monopoliepositie. De werkgever kan voor de reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemers contracten afsluiten met private reïntegratiebedrijven. De werkgever kan daarvoor subsidies bij het UWV aanvragen. Als gevolg van deze privatisering zal de reïntegratiemarkt meer concurrerend gaan werken, hetgeen – in samenhang met een meer resultaatgerichte financiering – zal leiden tot een effectievere en snellere reïntegratie.

### 1.4.4. Aanscherping WAO-keuring

Met betrekking tot de claimbeoordelingspraktijk is het nodige bereikt. Zoals aangegeven is de instroom in de WAO sinds 1997 weer toegenomen. Dit betekent evenwel niet dat de keuringen minder streng zijn geweest. De afgelopen jaren laten juist een heel ander beeld zien. Het aantal aanvragen voor een WAO-keuring is de afgelopen jaren zeer fors gestegen. Ook in 2001 ligt het aantal weer hoger dan in 2000. Het percentage toekenningen bij keuring daarentegen is aanzienlijk gedaald. Dit geeft aan dat er strenger is gekeurd. Daarnaast is het percentage mensen dat volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard gedaald van 72 procent in 1998 tot 57 procent in 2001. Beide dalende trends zijn sinds 1998 merkbaar. Als de kansen op afwijzing en op volledige arbeidsongeschiktheid gelijk waren gebleven aan het niveau van 1998, zouden de WAO-lasten in 2002 bijna € 500 mln. hoger uitkomen dan nu het geval zal zijn. In onderstaande tabel worden deze ontwikkelingen gepresenteerd.

**Tabel 1. Effectiviteit van de keuringspraktijk**

	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>
Percentage toekenningen bij keuring	79%	76%	73%	71%	70%
Percentage afwijzingen bij keuring	21%	24%	27%	29%	30%
Percentage volledig ao bij toekenning	72%	67%	63%	57%	55%
Percentage gedeeltelijk ao bij toekenning	28%	33%	37%	43%	45%
Besparing door strenger keuren (€ mln.)		50	150	320	480

<sup>1</sup> Raming

Met ingang van dit jaar is bovendien het nieuwe Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS) ingevoerd. Dit systeem stelt de artsen in staat de kwaliteit van de keuring verder te verhogen en te objectiveren, met name ten aanzien van psychische arbeidsongeschiktheid.

### 1.5. De Adviescommissie arbeidsongeschiktheid

Alles overziend kan worden geconstateerd dat in de afgelopen kabinetsperiode de nodige maatregelen zijn getroffen. Dit neemt echter niet weg dat het kabinet een fundamentele bezinning op het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen wenselijk achtte. Eerdergenoemde ontwikke-



lingen en risico's hebben het kabinet er daarom toe gebracht een onafhankelijke commissie in te stellen, die een advies zou kunnen uitbrengen over de oorzaken van het hoge WAO-volume, en vooral natuurlijk, wat daaraan gedaan zou kunnen worden. De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, onder voorzitterschap van de heer Donner, heeft aan deze verwachtingen voldaan. In haar op 30 mei 2001 verschenen rapport «Werk maken van arbeidsgeschiktheid» geeft de commissie een indringende analyse van de factoren die de hoge instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland veroorzaken. Ziekte, aldus de commissie, werd aanvankelijk beschouwd als een fysiek disfunctioneren: het niet in staat zijn tot het verrichten van arbeid. Ziekte was niet een kwestie van niet-willen, maar van niet-kunnen. Arbeidsongeschiktheid betrof ziekte van een permanent karakter. Dit beeld is echter veranderd, aldus de commissie: «Toen de WAO tot stand kwam, strookte dit beeld van ziekte en arbeidsongeschiktheid nog in hoge mate met de praktische ervaring en met de heersende vorm van arbeid. Tegenwoordig is ziekte een breder en subjectiever begrip, terwijl tegelijkertijd medisch gezien steeds minder ziekten onvermijdelijk tot arbeidsongeschiktheid leiden.»<sup>1</sup>

Een deel van de oorzaak van de hoge instroom in de WAO ligt, aldus de commissie, in de wetgeving, «ook al omdat de Nederlandse wetgeving op een aantal cruciale punten afwijkt van wat in het buitenland gangbaar is.»<sup>2</sup> Deze discrepantie heeft tot gevolg dat het gedrag ten aanzien van ziekte en arbeidsongeschiktheid in Nederland drastisch afwijkt van andere landen.

De commissie stelt, dat hoewel er vanuit mag worden gegaan dat de arbeidsongeschiktheid in de meeste gevallen een reële basis heeft<sup>3</sup>, wel opvalt dat het overgrote deel van de arbeidsongeschiktheid berust op een niet objectief te diagnostiseren ziektebeeld, op min of meer onbepaalde klachten. Daarnaast blijkt dat de arbeidssituatie zowel voor als na het ontstaan van verzuim in hoge mate bepalend is voor de vraag of ziekteverzuim zich ontwikkelt tot langdurig verzuim en uiteindelijk tot arbeidsongeschiktheid.<sup>4</sup>

Concluderend is volgens de commissie cruciaal voor de huidige situatie: «dat het ontstaan van arbeidsongeschiktheid, behalve door de directe fysieke of psychische aanleiding, vooral wordt bepaald door arbeidsomgeving en de betrokken personen, in combinatie met de regelgeving.» Daarbij speelt een zeer belangrijke rol «dat ziekte nog vrijwel de enige geldige, niet effectief controleerbare grond is om arbeid te onderbreken.»<sup>5</sup>

Het bestaande systeem van ziekte en arbeidsongeschiktheidsregelingen is, aldus de commissie, te zeer uitkeringsgericht; ondanks zware financiële incentives tot het voorkomen van arbeidsongeschiktheid werkt het systeem zodanig uit dat de gang naar de WAO een bijna autonoom proces is. Mensen met moeilijkheden worden in een fuik gezogen en buiten het arbeidsproces geparkeerd met een uitkering die stigmatiseert en die herintreding bemoeilijkt. De belangrijkste aanbeveling van de commissie is om, zoals ook de titel van het rapport al aangeeft, radicaal te breken met het denken in termen van «ongeschiktheid» en uitkeringen, en de oplossing te zoeken in het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid. De plicht tot werken van allen staat voorop, en ziekte of gebrek kunnen alleen dan een reden tot niet-werken zijn als «alles, alles» is ondernomen om te voorkomen dat iemand arbeidsongeschikt wordt. Vanuit die optiek dient de loondoorbetalingsperiode verlengd te worden tot twee jaar, en komt het aanvragen van een WAO-uitkering eerst aan de orde als alle mogelijkheden tot het hervatten van de arbeid blijvend zijn uitgeput. De commissie wil werkgevers en werknemers «tot elkaar veroordelen» om een oplossing te vinden voor gezondheidsproblemen: de werkgever die zich onvoldoende inzet voor reïntegratie kan noch via ontslag, noch via arbeidsongeschiktheid van zijn verplichtingen afkomen; de werknemer die zich onvoldoende inspannt kan ontslagen worden en heeft geen recht op WAO.

<sup>1</sup> Werk maken van arbeidsgeschiktheid, pag. 52.

<sup>2</sup> Idem, pag. 55.

<sup>3</sup> Idem, pag. 58.

<sup>4</sup> Idem, pag. 59.

<sup>5</sup> Idem, pag. 60.

Zolang niet onomstotelijk is vastgesteld dat een werknemer volledig en duurzaam omgeschikt is tot het verrichten van alle arbeid bestaan er nog mogelijkheden op het verrichten van enige arbeid, en kan betrokkene in de optiek van de Commissie Donner dus niet als arbeidsongeschikt worden beschouwd. Er is dan ook geen aanspraak meer op WAO. Private regelingen bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zijn in de optiek van de commissie wel mogelijk.

Vanwege het ernstige en structurele karakter van de arbeidsongeschiktheid beveelt de commissie aan – indien daarmee de kosten van het totale systeem niet toenemen – om de uitkering van nieuwe arbeidsongeschikten te verhogen tot 70 procent van het laatstverdiende loon. De commissie stelt hierbij echter uitdrukkelijk dat een beslissing hiertoe pas kan worden genomen als gebleken is dat het WAO-volume daadwerkelijk is gedaald. Ook de PEMBA-regeling kan worden afgeschaft. Indien reïntegratie is uitgesloten – en dat is de voorwaarde voor een WAO-uitkering – dan heeft de PEMBA naar de mening van de commissie geen zin meer.

### *1.6. Het SER-advies*

Het kabinet heeft op 12 juni 2001 het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ter beoordeling aan de SER voorgelegd, met het verzoek er in algemene zin een oordeel over uit te spreken, en in het bijzonder in te gaan op een aantal concrete punten, waaronder de verlengde loondoorbetalingsperiode, een nieuw arbeidsongeschiktheids-criterium en de financiële prikkels in het systeem.

Op 22 maart 2002 heeft de SER zijn advies over de voorstellen van de Commissie Donner vastgesteld. Het advies van de SER bevat een probleemanalyse, waarin de bevindingen van de Commissie Donner nader worden beoordeeld, en een aantal concrete voorstellen over hoe een toekomstige arbeidsongeschiktheidsregeling er uit zou moeten zien. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de analyses van de SER en komen de hoofdpunten van het advies van de SER aan bod.

## **2. Het SER-advies op hoofdlijnen**

### *2.1. Probleemanalyse*

In zijn advies geeft de SER een uitgebreide analyse van de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen rond arbeidsongeschiktheid in het afgelopen decennium. Deze cijfermatige exercitie geeft in de ogen van het kabinet een goed inzicht in de factoren achter de volume-ontwikkelingen en daarmee ook uitstekende aanknopingspunten voor verder beleid.

De kwantitatieve ontwikkelingen die de SER presenteert, zijn de neerslag van gegevens van het Lisv en zijn gedeeltelijk ook opgenomen in recente Sociale Nota's. Het kabinet wil volstaan met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de SER, ook al omdat hieruit de knelpunten het meest duidelijk naar voren komen.

Zo blijkt dat de WAO-problematiek in de laatste tien jaar aanmerkelijk van karakter is veranderd. In financiële termen constateert de SER dat in de jaren na 1990 sprake is van een teruglopend beslag van de uitgaven voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen als percentage van het nationaal inkomen. Dit is de resultante van de volumeontwikkeling, de neerwaartse ontwikkeling van het gemiddelde uitkeringsniveau (als gevolg van de invoering van de Wet TBA en de relatieve toename van het aantal gedeeltelijke uitkeringen) en de toename van het nationaal inkomen. De

WAO-instroomkans is tot het midden van de jaren negentig gedaald. Daarna heeft weer een stijging plaatsgevonden tot bijna het niveau van 1990.

Het aandeel van volledig arbeidsongeschikte WAO-gerechtigden is met ongeveer 10 procentpunten afgenomen en is thans iets lager dan 70 procent van het totale zittende bestand. Dit heeft te maken met de daling van de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid. Onder meer de aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium en de strengere keuringen (TBA-wetgeving 1993) hebben geleid tot een grotere kans op toekenning van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Het volume, het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO, WAZ en Wajong tezamen), is na 1992 gedurende enkele jaren gedaald en vervolgens na 1996 weer toegenomen. De SER wijst er op dat de netto toename van het aantal WAO-gerechtigden na 1992 volledig voor rekening komt van vrouwelijke uitkeringsgerechtigden. Het aantal WAO-gerechtigde mannen is na 1992 gedaald, zij het dat deze daling tussen 1998 en 2000 bijna tot stilstand is gekomen.

De hogere netto instroom van vrouwen (instromende werknemers minus uitstromende WAO'ers) hangt deels samen met de demografische opbouw van het vrouwelijke WAO-bestand. Doordat vrouwelijke WAO'ers gemiddeld jonger zijn dan mannen in de WAO, stromen zij minder snel uit het WAO-bestand als gevolg van pensionering of overlijden. Daarnaast is van belang dat vrouwen een hogere instroomkans hebben dan mannen. Dit geldt in nagenoeg alle sectoren.

Bij de netto instroom van jonge vrouwen en mannen zijn de belangrijkste diagnosecategorieën psychische stoornissen en ziekten van het bewegingsapparaat. Bij de netto instroom van jonge vrouwen gaat het relatief vaak om volledige arbeidsongeschiktheid en (ten opzichte van jonge mannen) in relatief weinig gevallen om voltijdwerk.

De SER wijst erop dat een en ander strookt met de bevinding van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid dat nieuwe groepen op de arbeidsmarkt (gehuwde vrouwen, alleenstaanden) een aanzienlijk hoger WAO-risico lopen dan de groep van traditionele werknemers (gehuwde mannen). Mede daardoor is het profiel van de «typische WAO-toetreders» veranderd: van een oudere man met klachten aan de bewegingsorganen uit een krimpende industriële sector of uit de bouwnijverheid, in een vrouw of jongere man met psychische klachten die een betrekkelijk kort arbeidsverleden in een van de dienstverlenende sectoren heeft doorgemaakt.

Cruciaal voor de (toekomstige) ontwikkeling van het WAO-volume is de verandering van de samenstelling van de beroepsbevolking als gevolg van de vergrijzing en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Daardoor groeit het aandeel in de beroepsbevolking van de categorieën die een hogere WAO-instroomkans hebben. Dit leidt ertoe dat de gemiddelde instroomkansen trendmatig stijgen, hetgeen niet of hooguit ten dele wordt gecompenseerd door een verkorting van de gemiddelde uitkeringsduur.

## *2.2. De noodzaak van nadere maatregelen*

Op basis van bovenstaande analyse is de SER van mening dat met het thans gevoerde en voorgenomen beleid niet afdoende kan worden ingespeeld op de huidige en toekomstige problemen met ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De bovenomschreven structurele maatschappelijke ontwikkelingen zullen leiden tot een forse druk op het ziekteverzuim

en op het volume van de arbeidsongeschiktheidsregelingen (in het bijzonder de WAO). Daarbij gaat het zowel om het groeiende aantal werkenden (waardoor het aantal verzekerden toeneemt), als ook om de afhankelijkheid van werkgevers – in een krappe arbeidsmarkt – van personeel met een hoger uitvalrisico. Door de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking stijgen de gemiddelde instroomkansen trendmatig; er is immers sprake van een groeiend aandeel van de categorieën die statistisch gezien een relatief grote kans hebben om arbeidsongeschikt te raken of – bij een ongewijzigde wet- en regelgeving – een relatief hogere WAO-instroomkans hebben.

Met andere woorden: de te verwachten toekomstige ontwikkelingen maken het volgens de SER nagenoeg onmogelijk om op basis van alleen het gevoerde en voorgenomen beleid de problematiek van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid daadwerkelijk te beheersen. Naar zijn oordeel gaat het hier om een *urgent en majeur maatschappelijk probleem* met uiteenlopende dimensies, als:

- de arbeidsuitval als gevolg van gezondheidsbelemmeringen, mogelijk leidend tot sociale uitsluiting en aantasting van het gevoel van eigenwaarde;
- de beperkte arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en arbeidsgehandicapten leidend tot het niet benutten van arbeidspotentieel in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt;
- het beslag op collectieve (publieke of private) middelen leidend tot verhoging van arbeidskosten.

Volgens de SER is een urgente aanpak van de WAO-problematiek dan ook zeer noodzakelijk. Ook de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid komt tot deze diagnose<sup>1</sup>. Zij concludeert dat het huidige systeem van arbeidsongeschiktheidsregelingen op den duur onhoudbare gevolgen zal hebben en dat het «WAO-vraagstuk» dringend moet worden aangepakt. De SER stelt met instemming vast dat het kabinet de analyse van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid deelt, evenals de daaruit voortvloeiende hoge urgentie van een adequate beleidsaanpak.

Voor de oplossing van het WAO-vraagstuk is in de zienswijze van de raad een fundamentele wijziging noodzakelijk van de inrichting van de verantwoordelijkheden en regelingen ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Daarbij acht de raad het wenselijk uit te gaan van «de handhaving en aanscherping van de rechten en plichten van werkgever en werknemer ter zake van werkhervatting en reïntegratie (conform de Wet verbetering poortwachter). Ook heeft dit betrekking op het aanbrengen van elementen van kostenconfrontatie: dit wil zeggen het leggen van de financiële verantwoordelijkheid ter zake van arbeidsongeschiktheid daar waar de kosten tot stand komen en risico's kunnen worden beïnvloed.» Verderop geeft de raad hieraan nadere invulling: «Dit vereist een participatiebevorderende incentivestructuur, dit wil zeggen een zodanige vormgeving van de voorgestelde regelingen dat deze enerzijds werknemers stimuleert om naar hun vermogen en rekening houdend met hun arbeidsbeperkingen te (blijven) werken. Anderzijds moet zij werkgevers stimuleren om werknemers met arbeidsbeperkingen in dienst te houden of te nemen.» Als uitwerking van een onderdeel van een dergelijke structuur stelt de raad: «Dit betekent dat terughoudendheid moet worden betracht bij het treffen van regelingen die vooral zijn gericht op de aanvulling van het inkomen en dat – tegen de achtergrond van de huidige en de te verwachten arbeidsmarktsituatie – de daarmee gepaard gaande middelen in de eerste plaats worden benut voor het aan de betrokken werknemers aanbieden van mogelijkheden tot herplaatsing in passende arbeid.»

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 1.5.

In zijn advies formuleert de SER een pakket voorstellen om deze ontwikkelingen beheersbaar te maken. In de kern komen deze maatregelen hierop neer:

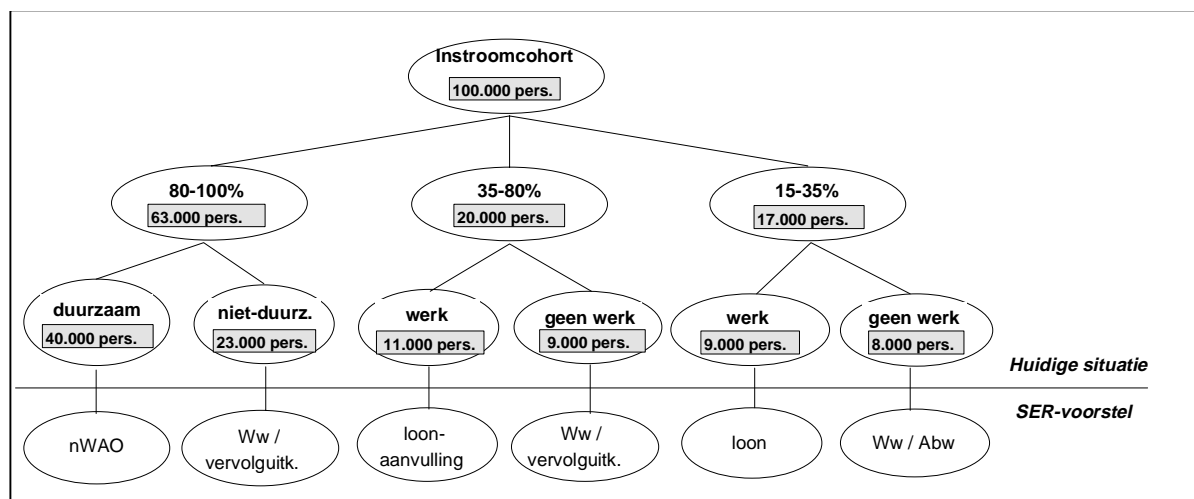
- een effectief, adequaat geïnstrumenteerd en op het niveau van de arbeidsorganisatie toegespitst beleid gericht op preventie en begeleiding van ziekteverzuim. Dit beleid is van belang voor alle categorieën van werknemers. Hiervoor zouden werkgever en werknemer de primaire verantwoordelijkheid dienen te dragen;
- een verlenging (en flexibilisering) van de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte tot in beginsel twee jaar. Dit vergroot de stimulans om zo vroeg mogelijk tijdens het eerste ziektejaar effectief te werken aan herstel en is behulpzaam bij het voorkomen van het nagenoeg automatisch beroep doen van werknemers op de WAO na het eerste ziektejaar. Deze (mogelijk uiteenlopende) periode is van belang voor zowel werknemers die potentieel volledig arbeidsongeschikt zijn als voor werknemers met arbeidsbeperkingen;
- afschaffing van de PEMBA;
- beperking van de toegang tot de voorgestelde nieuwe WAO (nWAO) tot werknemers die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn. Daarmee verwacht de SER een aanzienlijke reductie van de instroom in de WAO te kunnen bereiken. Op dit moment bedraagt de instroom van volledig en duurzaam arbeidsongeschikten 40 procent van de totale instroom; de SER verwacht dat de instroom van deze categorie kan worden beperkt tot 25 procent. De nieuwe WAO dient in de optiek van de SER te voorzien in een adequate en sociaal verantwoorde inkomensbescherming, waarbij rekening wordt gehouden met het verlies van loopbaanperspectief van de uitkeringsgerechtigden;
- werknemers die toegelaten worden tot de nWAO krijgen een uitkering van 75 procent van het gemiddelde van het in de laatste drie jaar verdiende loon;
- werknemers die wel volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn, krijgen recht op een WW-uitkering, gevolgd door een uitkering op minimumniveau zonder partner- en vermogenstoets; deze uitkering geeft een inkomensniveau dat ongeveer 10 procent lager is dan de huidige, gemiddelde WAO-uitkering;
- de invoering van een (privaat uitgevoerde) wettelijke loonaanvullingsregeling voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen. De regeling zou de werknemer moeten ondersteunen om (gedeeltelijk) aan het werk te blijven en de werkgever om deze werknemer in dienst te houden of te nemen, aangezien de loonaanvulling voorziet in een compensatie van de productiviteitsschade als gevolg van de arbeidsbeperkingen. De loonaanvulling is vrijwel identiek aan de huidige, gedeeltelijke WAO-uitkering;
- werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die onvrijwillig werkloos worden krijgen eveneens recht op een WW-uitkering, gevolgd door een uitkering op minimumniveau zonder partner- en vermogenstoets;
- voor werknemers met lichte arbeidsbeperkingen stelt de SER geen specifieke regeling voor. De verantwoordelijkheid voor deze categorie dient op het niveau van de arbeidsorganisatie te liggen; daarbij hoort een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgevers en werknemers. Uitgangspunt van de SER is dat deze werknemers zoveel als mogelijk dienen behouden te worden voor het arbeidsproces, hetzij in het eigen bedrijf, hetzij bij een andere werkgever;
- een adequaat, voorwaardenscheppend en faciliterend reïntegratiebeleid.

Dit pakket voorstellen sluit volgens de SER nauw aan op de hoofdlijnen van het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid.

Enkele leden van de raad stemmen niet volledig in met het bovengenoemde pakket. Deze leden onderschrijven de doelstelling van een instroomreductie. Deze leden zien echter ook «maatregelen die de activerende werking juist ondermijnen. De financiële prikkels worden op onderdelen de verkeerde richting uitgezet.» Zij doelen daarmee vooral op de afschaffing van de PEMBA, de uitkeringsverhoging in de nWAO en de vormgeving van de loonaanvullingsregeling. Verderop wordt gesteld: «Deze leden kunnen daarom niet instemmen met het volledige pakket van voorstellen en bepleiten een aangepaste en gefaseerde invoering, in een dusdanige vorm dat de financiële prikkels gegeven hun activerende werking zo lang als nodig behouden blijven met het oog op deelname aan het arbeidsproces.» In het vervolg wordt met «de SER» gerefereerd aan het meerderheidsstandpunt. Waar van belang zal ook het minderheidsstandpunt worden besproken.

In onderstaande figuur tenslotte wordt geïllustreerd hoe de WAO-instroom thans is verdeeld, en wat de situatie van de verschillende categorieën mensen zal zijn in de SER-voorstellen. Daarbij zijn met betrekking tot de verdeling van de groepen mensen in het SER-voorstel geen aantallen weergegeven. Die zijn immers sterk afhankelijk van de toepassing van het arbeidsongeschiktheids criterium en de gevolgen op de arbeidsparticipatie van de SER-voorstellen.

**Figuur 2. Verdeling van de WAO-instroom in de huidige situatie, alsmede in het SER-voorstel**



### 3. Standpunt van het kabinet

#### 3.1. Samenvatting

Samengevat adviseert de SER de volgende (in hoofdstuk 2 uitvoeriger beschreven) benadering.

<p><b>Effectieve, adequaat geïnstrumenteerde en op het niveau van de arbeidsorganisatie toegespitste preventie en begeleiding van ziekteverzuim.</b></p> <p><b>Verlenging (en flexibilisering) van de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte tot in beginsel twee jaar. Tweede jaar geen loonaanvulling boven 70 procent.</b></p> <p><b>Flexibilisering van het moment van claimbeoordeling. De eerste keuring is pas na twee jaar verplicht.</b></p>			
<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>
<p><b>Claimbeoordelingssystematiek op duurzaam/volledig</b></p>			
<p><b>Duurzaam/volledig (&gt; 80 procent) arbeidsongeschikten: in WAO</b></p>	<p><b>Niet duurzaam, wel volledig (&gt; 80 procent) arbeidsongeschikten: WW en vervolgitkering zonder partner- en vermogenstoets (indien werkloos)</b></p>	<p><b>Substantieel (35-80 procent) arbeidsongeschikten:</b>  <b>a. bij werken: loonaanvullingsregeling, privaats uitgeoefend</b>  <b>b. werkloos: WW en vervolgitkering zonder partner- en vermogenstoets</b></p>	<p><b>Licht (&lt;35 procent) arbeidsongeschikten:</b>  <b>geen specifieke regeling; zij blijven in arbeidsproces, of WW/Abw</b></p>
<p><b>Een adequaat, voorwaardenscheppend en faciliterend reïntegratiebeleid voor alle categorieën.</b></p> <p><b>Afschaffen PEMBA</b></p> <p><b>Uitkeringen WAO naar 75 procent van het gemiddelde, geïndexeerde loon over de laatste 3 jaar</b></p>			

Het kabinet heeft – zoals gezegd – veel waardering voor het SER-advies. De inzet en filosofie van de SER, een volledige inzet op arbeidsgeschiktheid, wordt volledig onderschreven. Het kabinet is het zeer eens met de SER dat een goede preventie van ziekteverzuim en arbeidsonge-



schiktheid, en tevens een intensieve reïntegratie van degenen die daar wel door getroffen zijn, de kern van het beleid moet zijn.

In zijn standpunt kan het kabinet onverkort onderschrijven:

- De inzet voor een effectieve, adequaat geïnstrumenteerde preventie en begeleiding van ziekteverzuim;
- Verlenging van de loondoorbetalingsperiode tot in beginsel twee jaar, zonder bovenwettelijke aanvulling in het tweede jaar;
- De administratieve ontvankelijkheidstoets, het medisch onderzoek naar duurzame beperkingen van gezondheidsbelemmeringen en de kwalitatieve versterking van het totale beoordelingsproces (o.a. onafhankelijke commissie voor besluitvorming) met betrekking tot de claimbeoordelingssystematiek nWAO;
- De voorstellen voor licht arbeidsongeschikten (IV).

Het kabinet onderschrijft eveneens de volgende onderdelen. Daarbij staat – mede met het oog op een praktische, concrete en ook op afzienbare termijn reeds werkbare uitvoering – de volgende uitwerking voor ogen.

- Flexibilisering van het moment van claimbeoordeling, maar voorts nog een eerste keuring in principe na één jaar.
- Van de voorstellen voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten en niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten (I en II), behoeft de claimbeoordelingssystematiek c.q. de toetsing van de duurzaamheid nadere uitwerking. De SER wijst daar ook op. Op korte termijn kan – in navolging en precisering van de SER – het werken met protocollen en lijsten al een belangrijk hulpmiddel zijn; tevens kan vooral in het begin van de arbeidsongeschiktheid frequenter worden gekeurd; tenslotte kan op meer dwingendheid richting reïntegratie worden aangekoerst.
- Het begrip verdien capaciteit met betrekking tot de claimbeoordelingssystematiek nWAO kan – naast de door de SER voorgestelde maatregelen – worden aangevuld met gesubsidieerde banen die een lagere productiviteit vereisen (dat geeft meer ruimte aan laaggeschoolden) en maximering van het z.g. maatmaninkomen (waardoor hoge inkomens minder snel volledig arbeidsongeschikt worden verklaard).

Het kabinet staat positief tegenover onderstaande onderdelen. De door de SER beoogde werking kan naar de mening van het kabinet in de volgende richting worden uitgewerkt.

- Een publieke, in plaats van een private uitvoering van de wettelijke loonaanvullingsregeling bij de voorstellen voor de substantieel arbeidsongeschikten die blijven werken (IIIa).
- Een gedeeltelijke WAO/WW-uitkering, gevolgd door een IOAW met partnertoets, zonder vermogenstoets bij de voorstellen voor de substantieel arbeidsongeschikten die onvrijwillig werkloos (IIIb).

De voorstellen van de SER zullen hoge eisen stellen aan de kwaliteit van wetgeving en uitvoeringspraktijk en zij vergen derhalve een zeer zorgvuldig invoeringstraject. De SER legt een uitdrukkelijk verband tussen enerzijds de feitelijke werking van een nieuw stelsel en anderzijds zijn adviezen voor (de afschaffing van) PEMBA en (verhoging van) de uitkeringen voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten. De SER legt dit verband in die zin dat hij van mening is dat de veronderstelde forse daling van het beroep op de WAO en overige uitkeringen, een voldoende grond is voor afschaffing van PEMBA en verhoging van het uitkeringsniveau. Aangezien dit kabinet niet meer zelf de invoering van het nieuwe stelsel ter hand zal kunnen nemen, ligt het in de rede dat ten aanzien van de voorstellen van de SER inzake PEMBA en uitkeringshoogte de definitieve afweging aan het nieuwe kabinet wordt gelaten.

### 3.2. Algemene analyse en uitgangspunten

Het kabinet kan de analyse van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek zoals die in de rapportages wordt gegeven, delen. De inzet en filosofie van de SER, een volledige inzet op arbeidsgeschiktheid, kunnen dan ook volledig worden onderschreven.

Evenals de SER ziet het kabinet de vergrijzing van de arbeidsmarkt en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen als factoren die een opstuwend effect op de WAO hebben. Het kabinet wijst daarbij op een derde factor, namelijk het toenemend tweeverdienerschap. De huidige instroom in de WAO bestaat voor 62 procent uit mensen met een verdienende partner. Daarbij is van belang dat arbeidsongeschiktheid gemiddeld veel minder ingrijpende consequenties voor het gezinsinkomen heeft dan voor kostwinners en alleenstaanden. De financiële prikkels zijn voor tweeverdieners minder sterk, terwijl er tijd vrijkomt voor het gezin. Dit is een extra risico voor de toekomst.

Gezien deze risico's deelt het kabinet de mening van de SER dat de arbeidsongeschiktheid een urgent en majeur maatschappelijk probleem is en dat het gevoerde en voorgenomen beleid niet afdoende zal zijn om de druk op de arbeidsongeschiktheid te weerstaan. Evenals de SER is het kabinet van mening dat de kern van de oplossing moet liggen in een «participatiebevorderende incentivestructuur».

Het is tegen deze achtergrond dat de reactie van het kabinet op de voorstellen van de Commissie Donner en de SER gezien moet worden. In het volgende hoofdstuk zal puntsgewijs worden ingegaan op de diverse voorstellen aan de hand van de opzet en inhoud van het SER-advies.

### 3.3. Verlenging loondoorbetalingsperiode

#### *Voorstel van de SER*

De SER heeft, in navolging van de Commissie Donner, voorgesteld om de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling te verlengen tot in beginsel twee jaar. De verlenging van de loondoorbetalingsperiode betekent volgens de SER een versterking van de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim. De loondoorbetalingsperiode kan langer dan twee jaar zijn, bijvoorbeeld bij tekortschietende reïntegratie-inspanningen van de werkgever of als werkgever en werknemer daartoe gezamenlijk besluiten. De periode kan ook korter zijn, met name doordat het keuringsmoment van de WAO wordt geflexibiliseerd (zie 3.4.).

Het voorstel van de SER houdt in dat de werkgever wettelijk verplicht is tot doorbetaling van 70 procent van het loon bij ziekte van de werknemer. Ten aanzien van aanvullingen op de wettelijk verplichte loondoorbetaling, wijst de SER op de *Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers* (22 maart 2002). De SER stelt met instemming vast dat deze organisaties zijn overeengekomen dat de loondoorbetaling tijdens het tweede ziektejaar beperkt blijft tot de wettelijk verplichte 70 procent van het loon en dat bestaande arbeidsvoorwaardelijke bepalingen hierover waar nodig in deze zin worden aangepast. Blijkens de verklaring wordt het aan het decentrale overleg overgelaten om al dan niet tot afspraken te komen, respectievelijk bestaande afspraken aan te passen aan het nieuwe stelsel over eventuele bovenwettelijke aanvullingen tijdens het eerste ziektejaar. De SER beschouwt het feit dat na één jaar ziekte een teruggang in het inkomen optreedt, als een belangrijke endogene prikkel voor de werknemer om tot werkhervatting te komen. In combinatie met de andere

prikkels en verantwoordelijkheden voor werkgever en werknemer in de periode van verplichte loondoorbetaling ontstaat aldus een evenwichtige situatie waarin beide partijen worden gestimuleerd al het nodige te doen om tot werkhervatting te komen.

Voorts merkt de SER op dat tijdens de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling de aangescherpte en verduidelijkte reïntegratieverplichtingen moeten gelden voor werkgever en werknemer in de lijn van de Wet verbetering poortwachter. Daar tekent de SER bij aan dat de omstandigheid dat de werknemer die wegens ziekte de bedongen arbeid niet kan verrichten, niet zonder meer betekent dat deze werknemer geen arbeidsprestatie zou kunnen of moeten leveren. Duidelijk moet zijn dat er wel degelijk sprake kan zijn van gedeeltelijke hervatting van het eigen werk of van het verrichten van passende arbeid bij de eigen of een andere werkgever.

#### *Reactie van het kabinet*

Het kabinet kan de voorgestelde verlenging van de wettelijk verplichte loondoorbetaling tot in beginsel twee jaar onderschrijven. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim benadrukt. In samenhang met de rechten en verplichtingen van werkgever en werknemer ingevolge de Wet verbetering poortwachter en het moment van de claimbeoordeling (zie 3.4.) ontstaat zo een evenwichtig geheel, waarin werkgever en werknemer worden gestimuleerd om tot werkhervatting te komen. Voor verreweg de meeste aandoeningen geldt immers dat zij binnen deze periode kunnen leiden tot herstel en derhalve werkhervatting mogelijk is, eventueel onder aanpassing van het werk van betrokkene aan diens actuele arbeidscapaciteit. Ook kan het kabinet een mogelijke verlenging of verkorting van deze periode onderschrijven. Ingeval de werkgever ernstig nalatig is geweest bij het reïntegreren van een werknemer, kan de loondoorbetalingsperiode de twee jaar overschrijden. De duur van de loondoorbetalingsperiode kan korter dan twee jaar zijn (zie 3.4.) als duidelijk is dat WAO onontkoombaar is; niet in alle gevallen zal derhalve sprake zijn van een loondoorbetaling van twee jaar.

Het kabinet stelt vast dat de voorstellen van de SER ten aanzien van de wederzijdse reïntegratieverplichtingen tijdens de loondoorbetalingsperiode in hoge mate overeenkomen met, respectievelijk zijn te beschouwen als een nadere invulling van de voorstellen in de Wet verbetering poortwachter.

Van bijzonder belang op het gedrag van partijen in de ziekteperiode acht het kabinet de voorstellen met betrekking tot de bovenwettelijke aanvullingen en de verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers om de loondoorbetaling tijdens het tweede ziektejaar te beperken tot de wettelijk verplichte 70 procent van het loon. Zoals de SER terecht constateert, betekent dit een belangrijke endogene prikkel voor de werknemer om tot werkhervatting te komen. Zonder deze prikkel zou verlenging van de loondoorbetalingsperiode – als gevolg van de volledige inkomens- en ontslagbescherming – juist tot minder werkhervatting kunnen aanzetten. Verlenging van de loondoorbetalingsperiode is derhalve alleen zinvol als op een verstandige manier met bovenwettelijke aanvullingen wordt omgegaan. Als er geen beduidende afstand is tussen het inkomen bij ziekte en het loon, wordt werkhervatting immers belemmerd. Het kabinet benadrukt dat een financiële stimulans een noodzakelijke voorwaarde is om de wederzijdse rechten en verplichtingen in balans te houden. Indien de beperking tot 70 procent loondoorbetaling niet conform de STAR-

aanbeveling tot stand komt, zullen bovenwettelijke aanvullingen anderszins moeten worden ontmoedigd.

### *3.4. Moment van claimbeoordeling*

#### *Voorstel van de SER*

De SER is – met de Commissie Donner – van mening dat het moment van claimbeoordeling moet worden geflexibiliseerd. De eerste keuring is pas na twee jaar verplicht. Indien al binnen twee jaar duidelijk wordt dat er vanwege de ziekte van de werknemer geen perspectief op werkhervatting bestaat (evidente gevallen), kan de keuring op een eerder moment plaatsvinden. Voor deze gevallen moet toetreding tot de nWAO vanaf drie maanden na het begin van het ziekteverzuim mogelijk zijn. Dit betekent dat in deze gevallen reeds na drie maanden een keuring kan worden aangevraagd.

In niet-evidente gevallen geldt voor zieke werknemers dat al het mogelijke moet worden gedaan om te komen tot herstel en werkhervatting. Een nWAO-aanvraag, en daarmee het moment van claimbeoordeling, is volgens de SER dan ook pas op haar plaats indien de betrokkene na het verstrijken van de periode van de wettelijk verplichte loondoorbetaling, ondanks alle reïntegratie-inspanningen, naar verwachting duurzaam ongeschikt is voor het verrichten van arbeid.

De SER realiseert zich dat aan een dergelijk flexibel keuringsmoment bepaalde risico's zijn verbonden. Zo kan er sprake zijn van «probeer-aanvragen» voor een nWAO-uitkering en kan ten onrechte voorbijgegaan worden aan gunstige effecten van zelfselectie; na verloop van tijd kan de wens om een aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering afnemen. Toch meent de SER dat met de invoering van een flexibel moment van keuring op adequate wijze tegemoet gekomen kan worden aan de objectieve stand van zaken inzake de arbeids(on)geschiktheid. Daarnaast verwacht de SER dat door de administratieve ontvankelijkheidstoets die het UWV verricht (zie 3.5.), de risico's – zoals het indienen van «probeer-aanvragen» – worden beperkt.

#### *Reactie van het kabinet*

Het kabinet deelt de opvatting van de SER dat de claimbeoordeling niet altijd pas na twee jaar hoeft plaats te vinden. Een keuring zou moeten plaatsvinden op het moment dat volstrekt duidelijk is dat, ondanks reïntegratie-inspanningen, er geen mogelijkheden meer zijn tot werkhervatting. Een (volledige) flexibilisering van de claimbeoordeling vereist derhalve wel dat het arbeidsongeschiktheids criterium, zoals de SER dit voorstelt, volledig is uitgewerkt.

Zoals de SER zelf ook opmerkt, houden de voorstellen voor de flexibilisering van de WAO-claimbeoordeling bepaalde risico's in. Een nadere precisering van de flexibilisering lijkt dus dienstig. Volgens de SER zou een nWAO-keuring in evidente gevallen na drie maanden moeten kunnen plaatsvinden. Een keuring na drie maanden is vooralsnog in de ogen van het kabinet vroeg: slechts in zeer weinig gevallen zal dan duidelijk zijn dat er geen herstelmogelijkheden zijn. Een dergelijk vroeg keuringsmoment kan tot een bepaald spanningsveld tussen werkgever en werknemer leiden. De toekenning van een nWAO-uitkering opent immers voor de werkgever de mogelijkheid om van zijn wettelijke loondoorbetalingsplicht af te komen, terwijl de werknemer er belang bij heeft de WAO-keuring zo lang mogelijk uit te stellen.

Aangezien een vroege afkeuring tot stopzetting van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever kan leiden, bestaat het gevaar dat de claimbeoordelingspraktijk met wat de SER noemt «probeer-aanvragen» zal worden belast.

In beginsel zal volgens de SER een eerste keuring na twee jaar plaatsvinden. In de voorliggende periode zullen werkgever en werknemer al het mogelijke gedaan moeten hebben om tot werkhervatting te komen. Een eerste keuring na twee jaar kan vooralsnog volgens het kabinet te laat zijn. In de huidige praktijk blijkt het moment van claimbeoordeling (na een jaar) tot een forse reïntegratiedynamiek te leiden. Mede als gevolg van het aankondigingseffect van de keuring herstelt ongeveer 25 procent van de zieke werknemers tussen de WAO-aanvraag en het moment van keuring. Bij de claimbeoordeling zelf wordt nog eens 20 procent afgewezen en ook die werknemers gaan merendeels weer aan het werk. Een eerste keuring die pas na twee jaar plaatsvindt, kan ertoe leiden dat deze dynamiek verloren gaat.

Zoals eerder opgemerkt is het kabinet van mening dat het moment van claimbeoordeling kan worden geflexibiliseerd. Hiervoor is echter een meer objectief arbeidsongeschiktheids criterium vereist. Hiervan zal zeker in de aanloopfase nog geen sprake zijn. In de periode die nodig is om dit criterium uit te werken, heeft het de voorkeur om te werken met een eerste keuring die in principe plaatsvindt op een vast moment. Het kabinet kan zich daarom voorstellen dat een eerste keuring vooralsnog daarom in principe na één jaar ziekte plaatsvindt, al kunnen werknemer en werkgever gezamenlijk verzoeken tot een uitstel met maximaal nog een jaar. Slechts ingeval bij de eerste keuring evident blijkt dat er geen herstel mogelijkheden meer zijn, wordt de keuring tot de WAO toegelaten. In alle overige gevallen blijft de werkgever verplicht het loon door te betalen en dienen werkgever en werknemer alles in het werk te blijven stellen om werkhervatting in de eigen of een passende functie mogelijk te maken. Deze eerste afwijzing voor de WAO zal tot grotere reïntegratie-inspanningen van werknemer en werkgever leiden. Bovendien zal deze systematiek waarschijnlijk leiden tot strengere keuringen, omdat de arts weet dat de keuring ten minste nog een jaar recht houdt op loondoorbetaling. De reïntegratiedynamiek rond de WAO-claimbeoordeling zal aldus worden versterkt. Aan het einde van het tweede ziektejaar zal vervolgens een tweede, meer definitieve keuring plaatsvinden.

### *3.5. De claimbeoordelingssystematiek*

#### *Voorstel van de SER*

De SER stelt voor alleen een WAO-uitkering (nWAO) te geven aan zieke werknemers die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Van duurzame arbeidsongeschiktheid is sprake als een arbeidsbeperking als gevolg van gezondheidsbelemmeringen op grond van medisch-objectieve indicatoren voorzienbaar langdurig is, in die zin dat er binnen een termijn van vijf jaar geen reële mogelijkheden tot medisch herstel kunnen worden verwacht. Van herstel kan ook sprake zijn als de betrokkene ondanks de klachten weer kan functioneren. Volledig arbeidsongeschikt wil zeggen dat iemand maximaal nog slechts 20 procent van zijn oude loon kan verdienen. De hoogte van de nWAO bedraagt 75 procent van het gemiddelde van het in de laatste drie jaar verdiende loon (tegen gemiddeld 57 procent nu).

Werknemers die wel volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt worden bevonden, krijgen geen toegang tot de WAO. Zij krijgen recht op een WW-uitkering, gevolgd door een uitkering op minimumniveau (70 procent van het wettelijk minimumloon) zonder partner- en vermogens-toets. Deze uitkering geeft een inkomensniveau dat gemiddeld 10 procent lager is dan dat van de huidige volledige WAO-uitkering. Bovenstaande betekent dus dat de SER een onderscheid tussen duurzame en niet-duurzame volledig arbeidsongeschikten voorstelt, met ieder een

eigen uitkeringsregime, ook wat betreft de uitkeringshoogte. Dit onderscheid wordt vooraf – bij de eerste beoordeling – gemaakt.

Met het oog op de operationalisering van het voorgestelde arbeidsongeschiktheids criterium – van cruciaal belang met het oog op bovengenoemde onderscheid – acht de SER een nadere uitwerking noodzakelijk, waarbij verschillende stappen onderscheiden worden. Deze zijn successievelijk uitgewerkt in het advies.

#### *Ontvankelijkheidstoets*

De eerste stap heeft betrekking op de administratieve ontvankelijkheidstoets van de WAO-aanvraag. In lijn met de voorstellen van de Commissie Donner zal de uitvoering eerst moeten toetsen of de werkgever en de werknemer zich voorafgaand aan de WAO-aanvraag voldoende hebben ingespannen voor het herstel en de werkhervatting van de werknemer. Op deze wijze wordt de onvermijdelijkheid van de WAO-aanvraag vastgesteld. De inspanningen moeten worden weergegeven in een zogenoemd logboek. Bij de uitwerking hiervan moeten de reïntegratieverplichtingen zoals neergelegd in de Wet verbetering poortwachter, alsmede de aanbevelingen van de Commissie Psychische Arbeidsongeschiktheid worden betrokken.

#### *Duurzaam ontbreken van zelfredzaamheid*

De tweede stap houdt in dat medisch onderzoek wordt of er duurzame beperkingen zijn als gevolg van gezondheidsbelemmeringen. De SER gaat uit van een breed gedefinieerd begrip «duurzaamheid»: het gaat om dermate ernstig disfunctioneren dat er sprake is van een duurzaam verlies van zelfredzaamheid door een ernstige ziekte of gebrek. De begrippen ernstige ziekte of gebrek worden omschreven in termen van afhankelijkheid van medische zorg naar algemene medische maatstaven, en zullen nader uitgewerkt en ingevuld moeten worden door het door de SER voorgestelde college van onafhankelijke deskundigen. Vervolgens verwijst de SER naar het begrip «geen duurzaam benutbare mogelijkheden» zoals dat thans is opgenomen in het Schattingsbesluit. In het Schattingsbesluit worden situaties omschreven (zoals bedlegerigheid) waarbij betrokkene geen mogelijkheden heeft om zelfstandig te functioneren. De SER acht deze standaard hanteerbaar voor de operationalisering van de duurzaamheid. Anders dan thans moet er volgens de SER sprake zijn van een situatie die voorzienbaar minstens vijf jaar zal duren.

#### *Toetsing van de duurzaamheid*

Volgens de SER is sprake van niet-duurzame of tijdelijke arbeidsongeschiktheid zodra er binnen de termijn van vijf jaar reëel uitzicht bestaat op verbetering of herstel in medische zin, waardoor betrokkene weer kan functioneren. Dit laatste dient, aldus de SER, nader te worden afgebakend door introductie van keuringsprotocollen en positieve, limitatieve lijsten van duurzame aandoeningen.

De SER stelt voor om bij de individuele arbeidsongeschiktheidsbeoordeling standaardprognoses te hanteren. Deze prognoses worden uitgedrukt in standaardtermijnen die gebaseerd zijn op hetgeen statistisch significant de normale duur (de herstelkans) is van de gezondheidsaandoening en de bijbehorende mogelijkheden tot algemeen functioneren. De standaardprognoses worden neergelegd in keuringsprotocollen. Het eerder genoemde college van onafhankelijke deskundigen zou belast kunnen worden met het opstellen van deze standaardtermijnen en protocollen.

Hierbij kan volgens de SER gebruik gemaakt worden van limitatieve lijsten die gebaseerd zijn op statistische ervaringsgegevens. Deze lijsten moeten betrekking hebben op psychische en somatische ziekten, klachten, stoer-



nissen of aandoeningen die duurzaam tot arbeidsongeschiktheid leiden, omdat er statistisch significant geen reële kans op herstel is binnen vijf jaar.

Indien een zieke werknemer een ziekte heeft die op een dergelijke lijst voorkomt, komt hij in beginsel in aanmerking voor een WAO-uitkering. De overheid is verantwoordelijk voor het opstellen van de lijsten; dit kan volgens de SER geschieden door medici onder verantwoordelijkheid van het UWV, en met behulp van het college van deskundigen. Ziektes die niet op de lijst staan, geven dus in beginsel geen toegang tot de WAO. De SER gaat vervolgens ook in op voorbeelden van dergelijke ziektes waarbij herstel binnen vijf jaar plausibel is. Personen met een dergelijke ziekte moeten adequaat worden begeleid en gestimuleerd om te blijven of te gaan werken. Volgens de SER moet het echter wel mogelijk zijn werknemers tot de nWAO toe te laten, ook indien hun ziekte niet voorkomt op de limitatieve lijst van duurzame ziekten. Daaraan dient wel een adequate argumentatie met een verzwaarde bewijslast ten grondslag te liggen. Ook patiënten die oorspronkelijk niet-duurzaam arbeidsongeschikt zijn bevonden, kunnen bij verergering van klachten alsnog in aanmerking komen voor de nWAO.

#### *Volledig arbeidsongeschikt*

De vierde stap in de claimbeoordeling is dat bepaald wordt of de arbeidsongeschiktheid volledig is. Dit betekent dat betrokkene een verlies van meer dan 80 procent van zijn verdien capaciteit heeft. Dit kan het geval zijn als iemand medisch arbeidsongeschikt is (geen benutbare mogelijkheden heeft), als voor iemand geen banen geduid kunnen worden of als het loonverschil tussen een theoretische nieuwe baan en de oude baan meer dan 80 procent bedraagt. Wat betreft het bepalen van de verdien capaciteit stelt de SER voor om aan te sluiten bij de huidige regelgeving en praktijk, die echter veel strikter zal moeten zijn en meer centraal moet worden aangestuurd. Aanvullend noemt de SER maatregelen die ertoe zullen leiden dat eerder of meer verdien capaciteit zal worden vastgesteld, zoals het oude beroep opsplitsen in deeltaken waarvoor iemand nog wel geschikt is.

De SER doet met betrekking tot de bepaling van de resterende verdien capaciteit de volgende concrete aanbevelingen om deze vaststelling te verruimen:

- voldoende vulling van het Claimbeoordelings- en borgingssysteem (CBBS) met functies met hoge daglonen zonder al te specifieke opleidingseisen of ongeschoold werk met weinig fysieke eisen;
- het bij het gebruik van de medische urenbeperking voor het eigen werk rekening houden met de mogelijkheden om in ander werk meer uren te kunnen werken en daardoor meer te verdienen;
- een beoordeling van de hoogste functiegroepen naar beroeps-(on)geschiktheid, waarbij de arbeidsdeskundige het beroep opsplijt in deeltaken waarvoor betrokkene wel geschikt is;
- het ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk scherper aanzetten van de toets op (gedeeltelijke) geschiktheid voor eigen werk.  
De SER merkt op dat deze suggesties in feite passen binnen de bestaande uitvoeringspraktijk.

#### *De arbeidsongeschiktheidskeuring*

Wat betreft de arbeidsongeschiktheidskeuring als zodanig benadrukt de SER het grote belang van de uitvoering, de verzekeringsartsen en de arbeidsdeskundigen, voor het toepassen van het hiervoor omschreven arbeidsongeschiktheids criterium en de procedure. In het verleden is gebleken dat hoge eisen worden gesteld aan de uitvoering die niet altijd waargemaakt kunnen worden. De SER stelt daarom een organisatiemodel voor waarbij de keuring wordt losgekoppeld van de besluitvorming over de toekenning van de uitkering. Deze laatste besluitvorming zou dienen te



geschieden door een onafhankelijke commissie. In een dergelijke commissie dienen andere professionals zitting te hebben dan de deskundigen die de beoordeling hebben verricht.

Tot slot stelt de SER voor om de periodieke herkeuringen van WAO'ers te beperken tot een maal in de vijf jaar.

#### *Reactie van het kabinet*

##### *Ontvankelijkheidstoets*

Wat betreft de eerste stap, de administratieve ontvankelijkheidstoets, constateert het kabinet dat dit in grote lijnen spoort met de procedures die zijn overeengekomen bij het verbeterde poortwachtersproces. Een nadere uitwerking hiervan zoals voorgesteld door de SER, acht het kabinet zeker mogelijk en wenselijk. Op deze manier zal, zoals de SER schetst, gegarandeerd worden dat werkgever en werknemer zich meteen vanaf de ziekmelding voldoende inspanssen voor het herstel en de werkhervatting van de werknemer.

##### *Zelfredzaamheid*

Bij de tweede stap, het strikt hanteren van de standaard «geen duurzaam benutbare mogelijkheden» uit het huidige Schattingsbesluit, acht het kabinet de insteek van de SER waardevol. Hiermee wordt bereikt dat voor mensen die totaal geen mogelijkheden hebben om zelfstandig te functioneren, bijvoorbeeld omdat zij permanent aan bed gebonden zijn, geen intensieve arbeidskundige toetsing nodig is. Daarbij dient, meer dan thans het geval is, deze standaard zeer strikt te worden toegepast. Met name bij de eerste, voorlopige keuring kan deze standaard een belangrijk hulpmiddel zijn om te bepalen of evident geen herstelmogelijkheden meer aanwezig zijn.

##### *Toetsing van de duurzaamheid en aanpassing uitkeringen*

Het kabinet deelt de mening van de SER dat de toetsing van de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid een cruciaal onderdeel is van de claimbeoordeling. De arbeidsongeschiktheidswetten gaan in principe uit van de tijdelijkheid van de uitkering; dat is ook de reden voor de periodieke herkeuringen. Een aanzienlijk aantal volledig arbeidsongeschikten herstelt ook daadwerkelijk en gaat ook weer aan het werk. Het kabinet deelt echter de mening van de SER dat in de praktijk onnodig veel mensen duurzaam in de WAO blijven en dat de toetsing van de duurzaamheid dus moet worden verbeterd. Er is kortom nog veel ruimte voor een aanscherping van de keuringspraktijk.

Op de korte termijn kunnen de suggesties van de SER op de volgende wijze worden benut:

- Het kabinet kan zich vinden in het voorstel van de SER om aan de hand van protocollen en lijsten te komen tot een volumereductie en een meer geobjectiveerde en gestandaardiseerde claimbeoordeling. Het is van belang om zoveel mogelijk objectieve feiten bij de keuring te betrekken. Dergelijke lijsten kunnen derhalve een belangrijk hulpmiddel gaan vormen ter ondersteuning van de keuringsarts.
- Om te beginnen zou kunnen worden gewerkt met lijsten van ziekten die in principe niet-duurzaam zijn (de SER noemt daarvan enkele voorbeelden zoals burn-out, overspannenheid en lage rugklachten). Dit kan zowel de werknemer als de keuringsprofessionals er meer van doordringen dat de uitkering voor een tijdelijke periode wordt toegekend. Er moet dan meteen een afspraak worden gemaakt voor een nieuwe keuring aan het eind van de verwachte herstelperiode. Tegelijkertijd

kan de uitwerking van lijsten met ziekten ter hand worden genomen, waarvan duidelijk is dat de arbeidsongeschiktheid duurzaam is.

- Gedurende deze periode is de arbeidsongeschikte verplicht om actief alles in het werk te stellen om zijn herstel te bevorderen; dit in combinatie met reïntegratietrajecten en consequente sanctionering.
- In de eerste vijf jaar van arbeidsongeschiktheid zou het aantal keuringen dus moeten worden geïntensiveerd naar een frequentie die afhangt van de individuele situatie. Knelpunt voor een dergelijke aanpak is wel de schaarste aan keuringsprofessionals. Dit zou deels kunnen worden ondervangen door de weinig effectieve herkeuringen van oudere arbeidsongeschikten te verminderen. Ook door een betere aanpak gedurende de ziekteperiode (Wet verbetering poortwachter) zou keuringscapaciteit kunnen vrijkomen.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de door de SER voorgestelde systematiek eerst moet worden uitgewerkt en in de praktijk moet worden getest, voordat het voorgestelde onderscheid tussen duurzame en niet-duurzame arbeidsongeschiktheid integraal kan worden ingevoerd. Er bestaan in de verzekeringsgeneeskunde op dit moment nog geen limitatieve lijsten van ziektes met een herstelduur van meer dan vijf jaar. Ook in het buitenland wordt niet met dergelijke lijsten gewerkt. De SER reikt zelf geen limitatieve lijsten aan en noemt ook geen voorbeelden van ziektes die op zo'n lijst zouden moeten staan. De SER lijkt zich ook zelf te realiseren dat het hanteren van limitatieve lijsten moeilijk zal zijn, aangezien hij binnen de nWAO toch ruimte wil bieden voor ernstige ziektebeelden die niet op een dergelijke lijst voorkomen. Het voorstel van de SER vraagt derhalve nog op belangrijke punten uitwerking. Het kabinet zal het UWV verzoeken deze uitwerking ter hand te nemen.

#### *Volledigheid*

Met betrekking tot de vierde stap, het bepalen van de volledigheid van de arbeidsongeschiktheid, constateert het kabinet dat de SER het begrip verdien capaciteit blijft hanteren. Kenmerk van dit begrip is dat het loon dat iemand verdiende voor hij ziek werd, vergeleken wordt met het loon dat betrokkene nog zou kunnen verdienen, gegeven zijn mogelijkheden. Het kabinet stemt hiermee in. De SER stelt verder voor om de vaststelling van de zogenaamde resterende verdien capaciteit te verruimen, door bijvoorbeeld meer functies in het CBBS op te nemen. Deze aanvullingen op de procedure bieden goede aanknopingspunten voor stringente beoordeling van de mogelijkheden en zullen nader bestudeerd worden. Een verdere uitwerking zou zich daarnaast kunnen richten op de volgende punten:

- Op grond van de huidige WAO worden mensen die niet meer in staat zijn het wettelijk minimumloon (WML) per uur te verdienen, volledig arbeidsongeschikt verklaard; het Claimbeoordelings- en borgings-systeem (CBBS) bevat immers geen functies voor mensen met een productiviteit onder het WML-niveau. Als gevolg hiervan worden veel laaggeschoolde werknemers volledig arbeidsongeschikt bevonden, terwijl ze nog wel degelijk over restcapaciteit beschikken. Er zijn evenwel veel banen die dankzij het gehele reguliere arbeidsmarkt-instrumentarium (zowel generiek, als specifiek op arbeids-gehandicapten gericht) zijn gegenereerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan mensen die minder productie kunnen leveren dan een reguliere werknemer doordat ze een lager tempo hebben of meer begeleiding behoeven. Het CBBS kan daarom worden uitgebreid met gesubsidieerde banen die een lagere productiviteit vereisen dan op het niveau van het minimumloon normaal gesproken vereist wordt. Op deze wijze kunnen ook voor mensen die een arbeidsproductiviteit onder het minimumloon hebben, meer banen worden geduid. Dit zal

ertoe leiden dat mensen met een lage verdien capaciteit minder snel volledig arbeidsongeschikt behoeven te worden bevonden.

- In de tweede plaats kunnen mensen met hogere inkomens thans om puur loontechnische redenen volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, terwijl er voor hen wel degelijk banen zijn te duiden binnen het CBBS. Dit komt omdat het verschil tussen hun oude loon en het loon dat zij nog kunnen verdienen, zo groot is dat dit leidt tot een loonverlies van meer dan 80 procent. Iemand die bijvoorbeeld € 100 000 verdiende en niet langer zijn oude baan kan vervullen, maar nog wel is staat is banen tegen het WML te verrichten, wordt tóch volledig arbeidsongeschikt verklaard. Een werknemer met een identieke aandoening, maar met een inkomen van € 25 000 zal vanwege zijn inkomen gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden bevonden. Deze situatie kan worden geredresseerd door het zgn. maatmaninkomen te maximeren op het maximumdagloon. Daardoor wordt het inkomen dat mensen kunnen verdienen, niet langer vergeleken met hun oorspronkelijke inkomen maar met het maximumdagloon. Deze grens is tevens het maximuminkomen waarover premie wordt betaald en waarover de uitkering wordt berekend. Dit betekent dat mensen met een hoog inkomen die nog in gangbare arbeid werkzaam kunnen zijn, niet meer als volledig maar als gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden beschouwd.

#### *De arbeidsongeschiktheidskeuring*

De insteek van de SER, gericht op het kwalitatief versterken van het totale claimbeoordelingsproces, wordt onderschreven. In het licht hiervan dient in algemene zin een nadere impuls te worden gegeven aan het door het UWV ingezette proces van kwaliteitsverbetering van de claimbeoordelingspraktijk door:

- intercollegiale en interprofessionele toetsing;
- benchmarking;
- sturing op centraal niveau;
- steekproefsgewijze toetsing door de toezichthouder.

Daarnaast stelt de SER een ander organisatiemodel voor het toekennen van de uitkering voor, waarbij de keuring door de professionals wordt losgekoppeld van de uiteindelijke beslissing over het recht op uitkering. De uiteindelijke beslissing zou dan genomen moeten worden op basis van een verzekeringsgeneeskundig, een arbeidskundig en een administratief/juridisch rapport over onder andere de reïntegratie-inspanningen. Als voordeel hiervan ziet het kabinet dat de druk op de keuringsprofessionals in hun contact met de cliënt verlicht zou worden. De definitieve toekenning of afwijzing zou door anderen, bijvoorbeeld door middel van een commissie van twee of drie deskundigen, genomen kunnen worden. Dit voorstel zal nader uitgewerkt worden; één van de aspecten daarvan zal zijn het tijdsbeslag dat een commissie zou leggen op de capaciteit van professionals.

### *3.6. Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen*

#### *Voorstel van de SER*

In de zienswijze van de SER dient het beleid met betrekking tot werknemers met arbeidsbeperkingen als gevolg van gezondheidsbelemmeringen, in alle opzichten gericht te zijn op het vergroten en benutten van hun arbeidskansen en op blijvende deelname aan het arbeidsproces dan wel reïntegratie. Met het oog op een blijvende deelname aan het arbeidsproces dan wel reïntegratie acht de SER het zinvol en verantwoord een onderscheid aan te brengen binnen de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten, te weten tussen werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen en werknemers met lichte arbeidsbeperkingen (zie

3.7.). Van substantiële arbeidsbeperkingen is sprake bij een verlies van resterende verdien capaciteit van ten minste 35 procent.

De SER maakt binnen de categorie werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen een onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden.

*Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die feitelijk arbeid verrichten*

Voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die feitelijk arbeid verrichten, stelt de SER de invoering van een wettelijke loonaanvullingsregeling voor. Daarmee wordt volgens de SER bevorderd dat arbeidsdeelname in geval van arbeidsbeperkingen lonend is voor zowel werkgever als werknemer. De hoogte van deze loonaanvulling bedraagt 70 procent van het gemiddelde, geïndexeerde loon van de laatste drie jaren, berekend naar het arbeidsongeschiktheidsdeel. Bij dit laatste denkt de SER aan drie arbeidsongeschiktheidsklassen: 35–50 procent, 50–65 procent en 65–80 procent. De wettelijke loonaanvulling is in beginsel (tot de leeftijd van 65 jaar) van onbeperkte duur. De hoogte van de loonaanvulling is niet wezenlijk verschillend van de huidige WAO-uitkering. De SER stelt voor de loonaanvullingsregeling vorm te geven als een wettelijk verplichte, particuliere werkgeversverzekering, die de werkgever – in overleg met de vertegenwoordigers van werknemers – voor zijn werknemers afsluit. Het heeft de voorkeur van de SER dat de keuring voor de loonaanvullingsregeling door de private verzekeraar plaatsvindt.

De loonaanvullingsregeling dient volgens de SER te worden gefinancierd uit een gedeelde premie van werkgever en werknemer (elk 50 procent). Deze premie wordt gedifferentieerd naar het ondernemingsniveau en is afhankelijk van het desbetreffende risico. Deze beoogde premiedifferentiatie komt tot uiting in zowel het werkgevers- als werknemersdeel.

*Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die onvrijwillig werkloos zijn*

Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die onvrijwillig werkloos zijn, hebben in het voorstel van de SER recht op een WW-uitkering, indien aan de WW-toetredingsvoorwaarden is voldaan. Na afloop van de loongerelateerde uitkering dan wel ingeval er geen recht op een loongerelateerde WW-uitkering bestaat, hebben zij recht op een WW-vervolguitkering. Daarna kunnen de betrokkenen een beroep doen op een nieuwe minimumregeling, die voorziet in een uitkering van 70 procent van het wettelijk minimumloon, zonder vermogens- en partnertoets. Deeltijdwerkers krijgen deze uitkering naar rato van het aantal uren dat zij hebben gewerkt.

*Randvoorwaarden*

Het vergroten en benutten van de arbeidskansen vereist volgens de SER een participatiebevorderende incentivestructuur. De SER geeft daarbij de volgende randvoorwaarden: «Gegeven de verschillende voorgestelde regelingen (met de daaraan verbonden knippen en systeemovergangen en derhalve mogelijkheden tot afwenteling) moet er in zijn zienswijze sprake zijn van een optimale incentivestructuur. Daarbij is de grondgedachte dat de prikkels voor de betrokken actoren zoveel mogelijk parallel aan het maatschappelijk belang moeten lopen. Daarvan uitgaande moet de loonaanvullingsregeling afdoende incentives bevatten die gericht zijn op de werknemer met substantiële arbeidsbeperkingen, de (potentiële) werkgever en de private uitvoerder (de verzekeraar).»

### *Reactie van het kabinet*

Het uitgangspunt van de SER wordt door het kabinet onderschreven. Ook het kabinet is van oordeel dat er sprake moet zijn van een participatiebevorderende incentivestructuur. Voorts kan het kabinet zich vinden in een onderscheid tussen werknemers met substantiële en lichte arbeidsbeperkingen (zie 3.7.), alsmede het onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden. Het kabinet kan dan ook instemmen met het principe van de door de SER voorgestelde wettelijke loonaanvullingsregeling.

### *Wettelijke loonaanvullingsregeling*

Voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen moet werken lonen en het moet voor werkgevers aantrekkelijk zijn om deze groep werknemers in dienst te houden of te nemen. Het kabinet onderschrijft dan ook het voorstel van de SER om een wettelijke loonaanvullingsregeling in te voeren voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen.

De vormgeving van deze loonaanvullingsregeling dient te voldoen aan de door de SER geschetste randvoorwaarden. Bij de uitwerking moet dan rekening worden gehouden met de volgende punten.

- Zoals de SER opmerkt dient «de inrichting van de loonaanvullingsregeling maatschappelijk ongewenste vormen van schadelastbeheersing te voorkomen». Bij een private vormgeving van de loonaanvullingsregeling hebben de werkgever en de private verzekeraar een financieel belang om een werknemer met substantiële arbeidsbeperkingen te ontslaan, omdat dan geen loonaanvulling behoeft te worden verstrekt.
- Voorts hebben bij een private vormgeving van de loonaanvullingsregeling werknemer, werkgever en particuliere verzekeraar een financiële prikkel om de werknemer duurzaam en volledig arbeidsongeschikt te verklaren, zeker in combinatie met het voorstel om de WAO-uitkering te verhogen en de PEMBA af te schaffen.
- Een private vormgeving van de loonaanvullingsregeling betekent tevens dat er twee keuringstrajecten naast elkaar ontstaan. De private en publieke verzekeraar bepalen beide – los van elkaar – de mate van arbeidsongeschiktheid; het risico hiervan is dat de uitkomsten van elkaar verschillen, waardoor de werknemer meerdere procedures tegelijk moet voeren.
- Tot slot kan de werknemer bij een private vormgeving van de loonaanvullingsregeling te maken krijgen met twee uitkerende instanties, zowel gelijktijdig als volgtijdelijk. De schadelast van (gedeeltelijke) inactiviteit kan derhalve over meerdere verzekeraars worden verdeeld.

Tenzij alsnog oplossingen voor deze problemen kunnen worden gevonden, leiden deze overwegingen tot een voorkeur voor uitvoering van de loonaanvulling binnen het publieke domein. Hiermee wordt voorkomen dat de risico's van afwenteling en systeemovergangen zich zullen voordoen. Op basis van de uitgangspunten en de randvoorwaarden van de SER ziet de loonaanvullingsregeling er dan als volgt uit. Werknemers die feitelijk arbeid verrichten, krijgen – naast hun inkomen uit arbeid – recht op een wettelijke loonaanvulling naar de mate waarin zij hun resterende verdien capaciteit daadwerkelijk benutten. De hoogte van deze loonaanvulling is identiek aan de huidige WAO-uitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De loonaanvulling wordt publiek gefinancierd en landelijk omgeslagen; de loonaanvullingsregeling komt derhalve niet ten laste van PEMBA. Met het voorgaande wordt bevorderd dat werkhervatting lonend is voor zowel werkgever als werknemer. Zoals de SER betoogt, bevat de loonaanvullingsregeling voor de werknemer een positieve prikkel om aan het werk te komen of te blijven en biedt het de werkgever de mogelijkheid loon te betalen naar prestatie of productiviteit. Door de wijze van financiering wordt het bovendien voor de werkgever

financieel aantrekkelijker om gedeeltelijk arbeidsongeschikten in dienst te houden. De loonaanvulling heeft immers geen gevolgen voor de PEMBA-premie.

#### *Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die onvrijwillig werkloos zijn*

De door de SER voorgestelde minimumuitkering voor niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten is bijna identiek aan en in vele gevallen zelfs gunstiger dan de huidige uitkeringsvoorwaarden. In combinatie met de loonaanvulling, die ook vrijwel identiek is aan de huidige uitkeringsvoorwaarden, ontstaat geen financiële prikkel tot het aanvaarden van werk. Het kabinet noemt daartoe de volgende participatiebevorderende prikkels.

Werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen die onvrijwillig werkloos zijn krijgen recht op een tijdelijke, gedeeltelijke WAO-uitkering, die gelijktijdig met de loongerelateerde WW-uitkering afloopt respectievelijk wordt beëindigd. Daarnaast ontvangen zij voor het deel dat ze beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (hun resterende verdiencapaciteit) een WW-uitkering volgens het normale regime. Dit komt materieel overeen met hetgeen de SER voorstelt.

Na afloop van de WAO- en WW-uitkering komen zij in aanmerking voor de IOAW, waarbij geen vermogenstoets plaatsvindt. De Commissie Donner heeft gesuggereerd voor deze groep ook de partnertoets af te schaffen. Hieraan kleven naar de mening van het kabinet bezwaren. Het afschaffen van deze toets leidt er toe dat voor gedeeltelijke arbeidsongeschikten met een verdienende partner inactiviteit financieel aantrekkelijk blijft en vaak aantrekkelijker wordt. Het handhaven van de partnertoets zal de kans op reïntegratie positief beïnvloeden. De reïntegratieverantwoordelijkheid voor deze categorie blijft bij het UWV.

Op deze wijze wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van de SER dat er sprake moet zijn van een participatiebevorderende incentivestructuur.

Het kabinet onderschrijft het voorstel van de SER om gedeeltelijk arbeidsongeschikten sollicitatieplichtig te maken. Van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte mag verwacht worden dat hij het nodige doet om de uitkeringslast te beperken door middel van aanvaarding van werk. Als voorwaarde voor het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering zal dan ook geregeld worden dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte verplicht is zijn per definitie aanwezige arbeidscapaciteit te benutten. Meer concreet zal de gedeeltelijk arbeidsongeschikte worden verplicht tot solliciteren, tot inschrijving als werkzoekende bij het Centrum voor Werk en Inkomen en tot aanvaarding van passende arbeid indien hij deze niet (in voldoende mate) verricht.

#### *3.7. Werknemers met lichte arbeidsbeperkingen*

##### *Voorstel van de SER*

De SER stelt dat de verantwoordelijkheid voor werknemers met lichte arbeidsbeperkingen (minder dan 35 procent arbeidsongeschikt) ligt op het niveau van de arbeidsorganisatie. De SER stelt voor deze werknemers geen specifieke regeling voor. Werkgever en werknemer dienen alles in het werk te stellen om de werknemer te behouden voor het arbeidsproces, al dan niet bij de eigen werkgever. Gedurende de eerste twee jaar geldt een ontslagverbod. Daarna kan de werknemer, na toestemming van het CWI, in het uiterste geval worden ontslagen.

Ten aanzien van de inkomenspositie van deze categorie werknemers stelt de SER dat zich na afloop van de periode van verplichte loondoorbetaling verschillende situaties kunnen voordoen. Zo kan de werkgever ervan



afzien loonconsequenties te verbinden aan de beperktere arbeids-capaciteit van de werknemer, al dan niet tijdelijk. Ook bestaat de mogelijk-heid dat het loon wordt aangepast aan de verminderde arbeidscapaciteit. Volgens de SER zal een en ander afhangen van de mate van de arbeids-handicap en van zaken als bedrijfsgrootte, financiële positie van de onder-neming, lengte van het dienstverband en leeftijd van de werknemer. Ook arbeidsvoorwaardelijke regelingen kunnen in dit kader een rol spelen. Het gaat om maatwerkoplossingen.

#### *Reactie van het kabinet*

Het kabinet kan de voorstellen van de SER met betrekking tot werknemers met lichte arbeidsbeperkingen geheel onderschrijven.

#### *3.8. Uitkeringsvoorwaarden en afschaffing PEMBA*

De SER stelt voor de uitkeringshoogte voor duurzaam en volledig arbeids-ongeschikten die zijn toegelaten tot de nWAO te verhogen tot 75 procent van het gemiddelde, geïndexeerde loon over de laatste drie jaren. Tevens stelt de Raad voor om de nWAO te financieren uit landelijk uniforme premies. Dit impliceert dat de huidige wijze van WAO-financiering wordt beëindigd, in het bijzonder het onderdeel dat voortvloeit uit de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsrege-lingen (PEMBA). De SER gaat bij deze voorstellen uit van een volume-daling en activering die voldoende zal zijn om tegelijkertijd een substan-tiële uitkeringsverhoging te bekostigen én een forse nettokostendaling te bereiken. «Hierbij gaat hij uitdrukkelijk ervan uit dat als gevolg van de voorgestelde maatregelen in hun onderlinge samenhang de nWAO-instream afneemt tot ca. 25 procent van de huidige WAO-instream.» Aangezien op dit moment 40 procent van de instroom uit duurzaam en volledig arbeidsongeschikten bestaat, gaat de SER derhalve uit van een niveaudaling van de instroom van 37 procent. Tevens gaat de SER ervan uit dat het grootste gedeelte van de arbeidsongeschikten die niet tot de nWAO worden toegelaten, na verloop van tijd weer aan het werk gaat. De SER komt uit op een extra activering op termijn van tussen de 115 000 en 240 000 personen.

De kroonleden die het minderheidsstandpunt hebben ingenomen, plaatsen hierbij de volgende kanttekeningen. «In het totaalpakket zien deze leden van de raad echter ook maatregelen die de activerende werking juist ondermijnen. De financiële prikkels worden de verkeerde kant uitgezet. Zo valt de afschaffing van de premiedifferentiatie (PEMBA) en het eigenrisicodragen in de WAO, nog voordat deze volledig gestalte heeft gekregen, moeilijk te rijmen met het streven om de instroom te beperken, omdat hierdoor preventie- en reïntegratie-activiteiten van bedrijven worden ondergraven. Ook staat de verhoging van de uitkering voor volledig arbeidsongeschikten op gespannen voet met de ten doel gestelde instroomreductie.»

Het kabinet deelt de mening van de SER dat de instroom in de WAO fors moet worden teruggedrongen en dat het stelsel een meer activerende werking moet krijgen. De voorstellen van de SER zullen hoge eisen stellen aan de kwaliteit van wetgeving en uitvoering en zij vergen derhalve een zeer zorgvuldig invoeringstraject. Aangezien dit kabinet niet meer zelf de invoering van het nieuwe stelsel ter hand zal kunnen nemen, ligt het in de rede dat ten aanzien van de voorstellen van de SER inzake PEMBA en uitkeringshoogte de definitieve afweging aan het nieuwe kabinet wordt gelaten.

Het kabinet acht op de korte termijn een aantal maatregelen denkbaar die de PEMBA-lasten verkleinen. In de eerste plaats dienen de consequenties



voor de PEMBA te worden gezien van de verzuim- en WAO-voorstellen die wat het kabinet betreft overweging verdienen. Het kabinet acht het redelijk dat als de loondoorbetalingsperiode voor werkgevers met een jaar wordt verlengd, deze verlenging volledig wordt gecompenseerd door een evenredige inkorting van de PEMBA-periode.

Voorts verdient het in de ogen van het kabinet aanbeveling om de loonaanvulling van werkende, gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet in de PEMBA-lasten mee te nemen. Hierdoor heeft de werkgever dus belang bij werkhervatting van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer, aangezien hij wèl een hogere gedifferentieerde premie moet betalen als de betrokken werknemer niet blijft werken (zie 3.6.).

Daarnaast is tenslotte een aantal maatregelen denkbaar die de gevolgen van PEMBA in een aantal zeer bijzondere omstandigheden wegnemen. Hierbij kan worden gedacht aan uitzondering van arbeidsongeschiktheid als gevolg van nationale rampen. Tevens zou arbeidsongeschiktheid die ontstaat als gevolg van ziekte gedurende de proeftijd uitgezonderd kunnen worden.

### *3.9. Regime ten aanzien van lopende uitkeringen*

#### *Voorstel van de SER*

De SER realiseert zich dat ten aanzien van de lopende uitkeringen een transparante afweging moet worden gemaakt tussen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Hierbij refereert de SER aan het *Toetsingskader Overgangsrecht* dat de staatssecretaris van SZW medio 2000 aan de Eerste Kamer heeft gezonden. Dit kader voorziet in maatwerk en geeft veel ruimte, aldus de SER.

Bij het beginsel van rechtsgelijkheid past één WAO-regime voor alle uitkeringsgerechtigden. De nieuwe regels zouden uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ook moeten gaan gelden (onmiddellijke werking) voor de huidige WAO-uitkeringsgerechtigden.

De SER stelt daar tegenover dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk is uit te gaan van een strikt eerbiedigende werking ten aanzien van de voorstellen. De SER acht van belang dat de huidige WAO-uitkeringsgerechtigden hun levens- en verwachtingenpatroon hebben ingesteld op de huidige WAO. Voorts acht de SER van cruciaal belang dat het voorgestelde onderscheid tussen de huidige WAO-uitkeringsgerechtigden en nieuwe WAO-uitkeringsgerechtigden wezenlijk bijdraagt tot het beheersbaar maken van de WAO-problematiek. Daarnaast zijn de voorstellen van de SER primair gericht op een beperking van de WAO-instroom, hetgeen volgens de raad nodig is in een toekomstgerichte benadering.

Concreet betekent dit derhalve dat de SER voorstelt de nieuwe maatregelen alleen van toepassing te verklaren op nieuwe uitkeringsgerechtigden. De SER is zich ervan bewust dat een strikt eerbiedigende werking ertoe leidt dat gedurende een overgangperiode (enkele decennia) verschillende WAO-regimes voor oude en nieuwe gevallen naast elkaar zullen blijven bestaan.

#### *Reactie van het kabinet*

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de SER dat ten aanzien van de lopende uitkeringen een afweging moet worden gemaakt tussen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Op grond van een zorgvuldige afweging zal moeten worden gezien of de invoering van nieuwe regels gevolgen dient te hebben voor de huidige WAO-uitkeringsgerechtigden.

Het kabinet is wel van mening dat een deel van de voorstellen kan worden toegepast ten aanzien van mensen aan wie reeds een arbeidsongeschiktheidsuitkering is toegekend (de bestaande gevallen). Het gaat daarbij om de invoering van:

- een actieve sollicitatieplicht voor alle arbeidsongeschikten met resterende arbeidscapaciteit;
- intensivering van de keuringen in het begin van de arbeidsongeschiktheid;
- nadere wijzigingen in het arbeidsongeschiktheids criterium.

Ook bij de invoering van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium in 1993 is een deel van de mensen met een bestaande uitkering herkeurd tegen het nieuwe criterium. Destijds werd de rechtsgelijkheid van groter belang geacht dan de rechtszekerheid.

Deze lijn kan derhalve ook bij bovengenoemde maatregelen worden ingezet. Wel is denkbaar dat bepaalde categorieën arbeidsongeschikten, evenals in 1993, worden uitgezonderd; dit zou kunnen gelden voor mensen boven een bepaalde leeftijd of mensen die al langer dan een bepaalde periode een arbeidsongeschiktheidsuitkering genieten.

### *3.10. Flexwerkers*

De SER heeft in zijn advies aangegeven dat hij op een aantal onderdelen, waaronder de positie van flexwerkers, nader wil ingaan in een vervolgadvis. Daarbij zal ook het voorstel van de Commissie Donner over de invoering van een referte-eis in de Ziektewetperiode voor flexwerkers worden betrokken.

Het kabinet zal na ommekomst van het vervolgadvis van de SER ingaan op de positie van flexwerkers, alsmede de wenselijkheid van de invoering van een referte-eis in de Ziektewetperiode voor flexwerkers.

### *3.11. De emancipatie-effectrapportage*

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wet verbetering poortwachter in juni 2001 is een motie aangenomen, waarin verzocht werd een emancipatie-effectrapportage uit te voeren op het rapport van de Commissie Donner. Het kabinet heeft toegezegd een dergelijke rapportage te verwerken in het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie.

Het kabinet heeft vervolgens opdracht gegeven aan twee externe onderzoekers om een rapportage uit te voeren. Het onderzoek heeft zich gericht op een aantal thema's, te weten beperking van de WAO tot volledig arbeidsongeschikten, de gevolgen van deze beperking op de positie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen. Onderzocht is wat de wijzigingen op deze gebieden zouden betekenen voor de instroom in de WAO en voor de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen.

De rapportage zal apart aan het parlement toegezonden worden. Kortheidshalve kan hier gemeld worden dat uit de thans bekende (concept-)rapportage blijkt dat door wijzigingen op de onderscheiden deelgebieden vrouwen niet meer worden getroffen dan mannen.