

Vergaderjaar 2003–2004

29 498

Wijziging van de arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de wijziging van de systematiek van de herbeoordelingen (Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de wettelijke herbeoordelingen zoals die thans in de arbeidsongeschiktheidswetten staan te vervangen door een eenmalige herbeoordeling waarbij uitkeringsgerechtigden op basis van leeftijd worden opgeroepen voor een herbeoordeling. Deze herbeoordelingen zullen geschieden vanaf de invoeringsdatum van dit wetsvoorstel op grond van de huidige arbeidsongeschiktheidswetten en met een aangepast Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.

2. Achtergrond

De regering is voornemens om vanaf 2006 een nieuw arbeidsongeschiktheidstelsel in werking te laten treden. Dat stelsel zal meer dan het huidige gericht zijn op werk. De nadruk ligt op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. De periode waarin de werkgever het loon doorbetaalt bij ziekte is vanaf 2004 uitgebreid naar twee jaar. Alleen mensen die geen enkele mogelijkheid hebben om aan het arbeidsproces deel te nemen krijgen recht op een uitkering op grond van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Gedeeltelijke arbeidsgeschikten blijven zo veel mogelijk in het arbeidsproces en krijgen bij werk een loonsuppletie. De uitkering zal voor degenen die niet werken na verloop van tijd op minimumniveau liggen. Werknemers die na twee jaar ziekte minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, blijven zo veel mogelijk in dienst bij hun werkgever; zij krijgen geen arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit voorstel is erop gericht om de wettelijke herbeoordelingen op grond van de huidige arbeidsongeschiktheidswetten te laten vervallen en bestaande arbeidsongeschikten te herbeoordelen in een nader te bepalen volgorde en tijdpad. Hiertoe wordt een delegatiebepaling geïntroduceerd. Op deze wijze wordt vorm gegeven aan de besparing die in dit verband is opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II. In de brief van 16 september 2003 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 28 333, nr. 2) is met betrekking tot deze herbeoordelingsoperatie opgenomen dat personen die de meeste kansen hebben op reïntegratie, het eerst worden opgeroepen voor een herbeoordeling. In de brief aan de

Tweede Kamer van 12 maart 2004 is gesteld dat twee groepen worden uitgezonderd van de herbeoordelingsoperatie, namelijk alle arbeidsongeschikten die bij eerdere herbeoordelingsoperaties zijn ontzien en degenen die op 1 juli 2004 55 jaar of ouder zijn. De reden hiervoor is dat de regering die personen onvoldoende kansrijk acht in verband met de afstand tot de arbeidsmarkt acht.

3. Vervallen wettelijke herbeoordelingen

Thans is in de arbeidsongeschiktheidswetten geregeld dat de uitkering steeds voor vijf jaar verstrekt wordt (artikel 34 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in combinatie met artikel XVIII Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidswetten (TBA)). Na afloop van deze periode beziet het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) door middel van een claimbeoordeling of de uitkeringsgerechtigde nog steeds arbeidsongeschikt is en zo ja, in welke mate. Als er sprake is van een arbeidsongeschiktheid van 15% of meer, wordt een nieuwe uitkering verstrekt voor weer vijf jaar. Daarnaast is in de artikelen 36 WAO, 12 Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), en 11 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) geregeld dat binnen een jaar na de eerste toekenning een herbeoordeling volgt om te bezien of de arbeidsongeschiktheid nog in dezelfde mate aanwezig is. Deze herbeoordelingen staan bekend als de vijfde- en eerstejaars wettelijke herbeoordeling. Voor de volledigheid zij nog vermeld dat naast de wettelijke herbeoordelingen ook zogenaamde professionele herbeoordelingen bestaan. Dit zijn herbeoordelingen waarvan het moment bepaald wordt door de professionele inschatting van de verzekeringsarts of de arbeidsdeskundige, of die plaatsvinden op verzoek van de uitkeringsgerechtigde zelf.

Mede op basis van het regeerakkoord van het kabinet (mei 2003) is besloten – zoals dat ook in de genoemde brieven aan de Kamer is gemeld – dat bestaande arbeidsongeschikten zullen worden herbeoordeeld tegen nieuwe normen. Deze nieuwe normen betreffen niet het arbeidsongeschiktheids criterium zoals dat in het nieuwe stelsel zal worden geregeld, maar betreffen de nadere regelgeving over de claimbeoordeling zoals die zal worden vormgegeven in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.

De herbeoordeling van bestaande arbeidsongeschikten komt in de plaats van de wettelijke herbeoordelingen. Er is bij het UWV voldoende capaciteit voor een groot aantal herbeoordelingen omdat er tengevolge van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 in 2005 geen einde wachttijd beoordelingen gedaan hoeven te worden voor de WAO en, in verband met de voorgenomen beëindiging van de toegang tot de verzekering op grond van de WAZ voor degenen die op of na 1 juli 2004 arbeidsongeschikt worden, vinden er vanaf juli 2005 nagenoeg geen beoordelingen plaats voor de WAZ.

In het kader van de procedure tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten zal een zogenaamde voorhangprocedure middels publicatie in de Staatscourant plaatsvinden. De wijzigingen houden globaal het volgende in.

Wat betreft de verzekeringsgeneeskundige kant van de claimbeoordeling is de bepaling omtrent de situaties waarin de verzekeringsarts volledige arbeidsongeschiktheid kan aannemen aangescherpt, als betrokkene in het geheel geen benutbare mogelijkheden voor arbeid heeft. De betreffende bepaling heeft betrekking op het niet zelfredzaam zijn.

Wat betreft de arbeidskundige kant van de claimbeoordeling is het uitgangspunt dat de mate van arbeidsongeschiktheid alléén mag afhangen van de mogelijkheden die iemand met beperkingen ten gevolge

van ziekte heeft, en niet van factoren die niets te maken hebben met de gezondheidstoestand. Bepaalde factoren zoals opleiding zijn weliswaar medebepalend voor functies die iemand nog kan verrichten, maar factoren als het aantal uren dat iemand voor zijn ziekte werkte, het arbeidspatroon dat hij had of het gegeven dat hij een bepaalde bekwaamheid niet heeft terwijl het ontbreken daarvan het normale functioneren op de arbeidsmarkt voor zijn ziekte niet in de weg stond, mogen niet leiden tot (een hogere mate van) arbeidsongeschiktheid. Om dit uitgangspunt te concretiseren zullen aanpassingen worden voorgesteld in bepalingen over het maatmanloon en de resterende verdien capaciteit. Hierbij wordt gedacht aan het schatten van deeltijders op theoretische functies met een hogere uren omvang, het oude arbeidspatroon alleen nog in aanmerking nemen als betrokkene nachtarbeid verrichtte, de arbeidsplaatsen verlagen naar drie per functie, en het aannemen van bepaalde bekwaamheden.

Bovenstaande geldt mutatis mutandis ook voor de WAZ en de Wajong. Het gewijzigde Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten zal ook gelden voor de nieuwe instroom in de WAO, WAZ en de Wajong.

4. Cohortsgewijze herbeoordelingen

Vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden bestaande arbeidsongeschikten behalve de hierna genoemde uitzonderingen opgeroepen voor een herbeoordeling. De herbeoordelingen zullen over een aantal jaren gespreid worden. De capaciteitsruimte die er in 2005 bij het UWV ontstaat omdat er geen eindwachttijd beoordelingen WAO hoeven te worden uitgevoerd, zal geheel benut worden voor de in dit wetsvoorstel bedoelde herbeoordelingen.

De volgorde van de cohorten waarin de arbeidsongeschikten worden opgeroepen, wordt bepaald op basis van leeftijd. Op die manier wordt bereikt dat personen met de beste reïntegratiekansen en de grootste kans op een verlaging van de arbeidsongeschiktheid, het eerst aan de beurt komen. Het moment waarop de arbeidsongeschikte zal worden opgeroepen voor een herbeoordeling, wordt nader bepaald bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Naast deze cohortsgewijze herbeoordelingen blijft het ook mogelijk dat arbeidsongeschikten opgeroepen worden voor een professionele herbeoordeling. Indien een arbeidsongeschikte wordt herbeoordeeld op grond van professionele inschatting of op eigen verzoek, dan vervalt de geplande cohortherbeoordeling indien beide beoordelingen in hetzelfde cohorttijdvak vallen. Ook indien in het eerste cohort een professionele herbeoordeling heeft plaatsgevonden is een geplande cohortherbeoordeling in het tweede cohort weinig zinvol; deze laatste zal dan ook vervallen (dit zal worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur waarin de uitzondering voor bepaalde groepen van de cohortsgewijze herbeoordeling wordt opgenomen). Het is wel mogelijk dat iemand die qua leeftijd in het eerste cohort valt, in het tweede cohort een professionele herbeoordeling krijgt. Ook arbeidsongeschikten van 55 jaar en ouder kunnen een professionele herbeoordeling krijgen, maar dan met het huidige Schattingsbesluit.

Oudere arbeidsongeschikten met kansrijke reïntegratieperspectieven kunnen om reïntegratie-activiteiten of een herbeoordeling verzoeken. Hiermee is gewaarborgd dat deze groep niet in een nadeligere positie wordt gebracht omdat zij pas later aan de beurt komen voor de cohortsgewijze herbeoordeling.

5. Uitzondering voor bepaalde groepen

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2004 vermeld is, hebben de cohortsgewijze herbeoordelingen geen betrekking op bepaalde groepen arbeidsongeschikten die al lang een uitkering hebben en die boven een bepaalde leeftijd zijn. Ten eerste betreft het hier arbeidsongeschikten die geboren zijn voor of op 1 juli 1949. Ten tweede gaat het hier om personen die nog onder het oude arbeidsongeschiktheids criterium vallen van voor de Stelselherziening van 1987 en personen die nog onder het zogenaamde middencriterium vallen van voor de invoering van de Wet TBA in 1993. Deze groep is op 1 juli 2004 minimaal 53, maar voor het merendeel ouder dan 56 jaar, zij hebben minimaal gedurende 11 jaar een uitkering (vaak langer dan 17 jaar). Daarnaast is er een groep Wajongers die al meer dan 17 jaar een uitkering heeft en jonger kan zijn dan 53 jaar. Ook personen die recht hebben op een uitkering op grond van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheids criteria (BIA) houden deze uitkering.

De reden voor deze tweede uitzondering is dat bij de totstandkoming van het overgangsrecht in 1987 en 1993 bewust gunstiger regels voor groepen oudere werknemers zijn gecreëerd. De regering acht het juist dit overgangsrecht in stand te houden. Daar komt bij dat als hun arbeidsongeschiktheidspercentage zou dalen, zij in de meeste gevallen recht zouden hebben op een werkloosheidsuitkering en eventueel een Bia-uitkering. De inkomensgevolgen zouden zodoende in de meeste gevallen niet groot zijn, terwijl het herbeoordeeld worden op zich veel onzekerheid zou kunnen opleveren bij betrokkenen. De regering is daarom van mening dat het beter is deze groepen niet te betrekken bij de herbeoordelingsoperatie. Daar komt bij dat de financiële opbrengst van de herbeoordeling voor deze groepen minimaal zou zijn, terwijl de herbeoordeling wel veel capaciteit van het UWV zou kosten. Ditzelfde geldt voor arbeidsongeschikten geboren voor of op 1 juli 1949. Voor hen blijft het huidige Schattingsbesluit gelden.

De artikelen XVI van de Wet TBA, XIV en XXV van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen en 52 van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid blijven dan ook van toepassing evenals de BIA.

6. Financiële gevolgen

De wijziging van de systematiek van herbeoordelingen hangt samen met de aanscherping van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Deze aanscherping van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten leidt tot financiële besparingen in de WAO, WAZ en Wajong. Deze besparingen zullen in de regeling ter aanscherping van het Schattingsbesluit gepresenteerd en onderbouwd worden. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan de verwachte weglek naar de Werkloosheidswet (WW) en de Wet werk en bijstand (WWB). Hieronder worden vooralsnog alleen de bij de begroting 2004 ingeboekte voorlopige besparingen gepresenteerd.

In het hoofdlijnenakkoord is een ombuiging opgenomen voor het herbeoordelen in 2005 van alle WAO'ers jonger dan 45 jaar. Bij de extra maatregelen is deze maatregel vervangen door een aanscherping van het schattingsbesluit voor nieuwe instroom en voor de herbeoordelingen van het zittende bestand. In onderstaande tabel wordt de bij de begroting 2004 ingeboekte, voorlopige netto besparing van deze maatregel weergegeven.

(* € 1 mln)	2004	2005	2006	2007
Netto besparing aanscherping schattingsbesluit	20	150	280	380

Deze ingeboekte besparing heeft voor het grootste deel betrekking op de gevolgen voor de WAO. De financiële gevolgen voor de WAZ en Wajong zullen in omvang beperkter zijn vanwege de volgende redenen:

- in verhouding met de WAO betreft het slechts een geringe groep;
- uitkeringen voor WAZ en Wajong zijn geen loongerelateerde uitkeringen, maar uitkeringen op WML-niveau;
- de WAZ-populatie is relatief oud;
- de Wajongers zijn voor het merendeel volledig arbeidsongeschikt en zullen dit naar verwachting in de meeste gevallen ook blijven.

In verband met het vervallen van de wettelijke herbeoordelingen en de cohortgewijze herbeoordelingsoperatie wordt met name op korte termijn geen noemenswaardige wijziging in de uitvoeringskosten arbeidsongeschiktheid verwacht, aangezien de bij UWV vrijvallende capaciteit (in verband met het vervallen van de wettelijke herbeoordelingen en de Wet verlenging loondoorbetalingsplichting bij ziekte 2003 en het beëindigen van de toegang tot de verzekering op grond van de WAZ) zal worden ingezet voor de cohortsgewijze herbeoordelingen. Wel is er sprake van eenmalige implementatiekosten. Deze hangen nauw samen met de invoering van het aangepaste Schattingsbesluit. Derhalve zal dit financiële effect bij dat wetsvoorstel in kaart worden gebracht. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten arbeidsongeschiktheid op lange termijn zal bezien worden in het kader van de nog bij de Staten-Generaal aanhangig te maken wetsvoorstellen met betrekking tot het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel.

7. Adviezen UWV, IWI, Actal

Het UWV heeft op 16 januari 2004 zijn uitvoeringstoets uitgebracht. Het UWV acht het wetsvoorstel goed uitvoerbaar. In de Memorie van Toelichting zijn op basis van de toets enige meer redactionele wijzigingen aangebracht. Het UWV zou er de voorkeur aan geven de arbeidsongeschikten niet op basis van leeftijd op te roepen, maar op basis van professionele inschatting. Deze suggestie is niet overgenomen omdat een cohortenindeling op basis van leeftijd meer duidelijkheid geeft aan betrokkenen wanneer zij aan de beurt zijn.

Het IWI heeft op 14 januari 2004 zijn toezichtbaarheidstoets uitgebracht. Het vervallen van de wettelijke herbeoordelingen levert voor de toezichtbaarheid geen problemen op.

Het IWI kan de toezichtbaarheid van de cohortsgewijze herbeoordeling niet goed beoordelen, omdat de betreffende maatregelen van bestuur nog niet getroffen zijn.

Over deze opmerking van IWI zij opgemerkt dat deze maatregelen voor zij in het kader van de zogeheten voorhangprocedure worden gepubliceerd in de Staatscourant, eerst getoetst zullen worden op de toezichtbaarheid en uitvoerbaarheid.

De toets van het IWI heeft geleid tot een aanpassing van artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel C. Hiermee wordt zeker gesteld dat dat deel van de groep oude overgangsgevallen waarvoor thans een wettelijke herbeoordeling geldt, wordt uitgezonderd van de cohortherbeoordeling.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft dit wetsvoorstel niet geselecteerd voor een toets op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, omdat het wetsvoorstel niet relevant is voor de vermindering van de administratieve lastendruk.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Onderdeel A

In artikel 34, eerste lid, is bepaald dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt toegekend over perioden van drie jaar (via artikel XVIII van de TBA is deze periode tijdelijk vijf jaar geworden). Na die periode is dus een herbeoordeling nodig om te bezien of de uitkering wordt voortgezet. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin deze verplichte herbeoordeling na vijf jaar te laten vervallen. Dit onderdeel voorziet er in dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering voor onbepaalde tijd wordt toegekend. In plaats van de verplichte herbeoordeling na vijf jaar, zal er op grond van het vierde lid ten aanzien van personen die na 1 juli 1949 zijn geboren een cohortsgewijze herbeoordeling plaatsvinden. Het tijdstip, dat voor verschillende groepen van personen verschillend kan worden vastgesteld, zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Hierin kan ook bepaald worden dat bepaalde groepen worden uitgezonderd van de cohortsgewijze herbeoordeling.

Onderdeel B

In artikel 36, tweede lid, is bepaald dat er binnen een jaar na de ingang van de arbeidsongeschiktheidsuitkering een herbeoordeling plaatsvindt. De hier voorgestelde wijziging strekt ertoe dat deze verplichte herbeoordeling na een jaar vervalt.

Onderdeel C

Dit onderdeel bevat een technische wijziging van artikel 87, tweede lid. Omdat de uitkering voor onbepaalde tijd wordt verstrekt is er geen sprake meer van een voortzetting.

Onderdeel D

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die zijn toegekend voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn nog toegekend voor een periode van vijf jaar. Om te voorkomen dat met betrekking tot deze arbeidsongeschiktheidsuitkeringen nog een herbeoordeling na vijf jaar nodig is, is hier een nieuw artikel ingevoegd dat bepaalt dat ook arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die al voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn toegekend geacht worden te zijn toegekend voor onbepaalde tijd. Dit betekent dat ook voor al toegekende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen de verplichte herbeoordeling na vijf jaar vervalt.

Onderdeel E

Hiervoor geldt hetzelfde als is opgemerkt bij artikel I, onderdeel C.

Artikel II. Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Onderdeel A

In artikel 12, tweede lid, is de verplichte herbeoordeling binnen een jaar na ingang van de arbeidsongeschiktheidsuitkering geregeld. De hier voorgestelde wijziging strekt ertoe dat deze verplichte herbeoordeling vervalt.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat een technische aanpassing in verband met de aanpassing van artikel 37.

Onderdeel C

Zie artikel I, onderdeel A.

Onderdeel D

In artikel 37, tweede lid, is bepaald dat herziening van de arbeidsongeschiktheidsuitkering in elk geval ambtshalve plaatsvindt in geval van de eerstejaars wettelijke herbeoordeling. Nu deze herbeoordeling vervalt, kan ook artikel 37, tweede lid, vervallen.

Onderdeel E

Zie artikel I, onderdeel C.

Onderdeel F

Hiervoor geldt hetzelfde als is opgemerkt bij artikel I, onderdeel D.

Artikel III. Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

Onderdeel A

Hiervoor geldt hetzelfde als is opgemerkt bij artikel II, onderdeel A.

Onderdeel B

Dit onderdeel bevat een technische wijziging in verband met de aanpassing van artikel 30.

Onderdeel C

Zie artikel I, onderdeel A.

Onderdeel E

Hiervoor geldt hetzelfde als is opgemerkt bij artikel II, onderdeel E.

Onderdeel F

Hiervoor geldt hetzelfde als is opgemerkt bij artikel II, onderdeel F.

Artikel IV. Wijziging van de Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen

Via artikel XVIII is de periode waarover een arbeidsongeschiktheidsuitkering is toegekend gesteld op vijf jaar. Op grond van dit wetsvoorstel wordt de arbeidsongeschiktheidsuitkering voor onbepaalde tijd toegekend, artikel XVIII vervalt derhalve.

Artikel V. Wijziging van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen

Hiervoor geldt hetzelfde als voor artikel IV.

Artikel VI. Wijziging van de artikelen 34, zevende lid, en 36, derde lid, van de WAO

In artikel X, onderdelen G en H, van de Verzamelwet sociale verzekeringen 2003 zijn de artikelen 34, zevende lid, en 36, derde lid, van de WAO gewijzigd. Deze wijziging hield in dat de bevoegdheid om af te wijken van de in artikel 34, eerste lid, respectievelijk 36, tweede lid, genoemde termijnen niet langer berust bij het UWV, maar bij Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij is evenwel niet de regeling die door het UWV was getroffen aangemerkt als een regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door het onderhavige wetsvoorstel zullen de artikelen 34, zevende lid, en 36, derde lid, van de WAO vervallen. In verband hiermee is besloten geen nieuwe ministeriële regeling meer te treffen, maar met terugwerkende kracht te bepalen dat het UWV de betreffende bevoegdheid behoudt in de periode van 1 januari 2004 tot de datum van inwerkingtreding van deze wet.

De door het UWV getroffen regeling is per 1 januari 2004 niet vervallen omdat deze haar grondslag is blijven vinden in de artikelen 12 en 35 van de WAZ en 11 en 28 van de Wajong. Met dit artikel wordt de grondslag voor de in de regeling opgenomen bepalingen met betrekking tot de WAO met terugwerkende kracht op en met 1 januari 2004 hersteld. Zodat die regeling ook voor wat betreft de WAO zijn werking vanaf die datum heeft behouden.

Artikel VII. Inwerkingtreding

Het voornemen bestaat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk nadat het tot wet is verheven in werking te laten treden. In verband hiermee kan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet van toepassing worden verklaard.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus