

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 februari 2004 en het nader rapport d.d. 30 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 januari 2004, no. 04.000283, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de wijziging van de systematiek herbeoordelingen (Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om vanaf juli 2004 de bestaande wettelijke herbeoordelingen op grond van de huidige arbeidsongeschiktheidswetten te laten vervallen en de bestaande arbeidsongeschikten te herbeoordelen in een nader te bepalen volgorde en tijdpad. Opzet is de bestaande uitkeringsgerechtigden cohortsgewijs (ingedeeld naar leeftijd, te beginnen bij de jongsten) voor herbeoordeling op te roepen. De Raad van State maakt de volgende kanttekeningen bij het wetsvoorstel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 januari 2004, no. 04.000283, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 februari 2004, no. W12.04 0045/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft naar aanleiding van dit wetsvoorstel 5 kanttekeningen gemaakt.

1. Het wetsvoorstel loopt vooruit op het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel, dat de regering voornemens is met ingang van 2006 in werking te laten treden. In dat nieuwe stelsel zal de nadruk liggen op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. Beoogd wordt dat vanaf juli 2004 bestaande arbeidsongeschikten door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) zullen worden opgeroepen voor een herbeoordeling. De herbeoordelingen zullen plaatsvinden aan de hand van nieuwe, aangescherpte normen, zoals die zullen worden vormgegeven in het zogenaamde Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten (hierna: Schattingsbesluit). Over de wijzigingen in het Schattingsbesluit zal pas worden besloten, zo vermeldt de begeleidende brief van de minister bij dit voorstel, nadat het SER-advies over de Wet op de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is uitgebracht. De sterke samenhang van de regeling met de wijzigingen van het Schattingsbesluit maakt dat de Raad bij zijn beoordeling van het thans voorliggende voorstel van wet een voorbehoud moet maken, in die zin dat hij bij latere regelgeving de samenhang met het onderhavige wetsvoorstel aan de orde kan stellen. Met inachtneming daarvan merkt de Raad het volgende op.

1. De Raad maakt het voorbehoud dat hij bij latere regelgeving de samenhang met het onderhavige wetsvoorstel aan de orde kan stellen.

2. *Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid de volgorde van de herbeoordelingen voor het zittend bestand arbeidsongeschikten te veranderen. De herbeoordelingen die thans binnen één jaar en telkens na vijf jaar plaatsvinden¹ worden afgeschaft en vervangen door een beoordeling op een nog nader bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip. Opzet is jongere arbeidsongeschikten eerder te herbeoordelen dan oudere arbeidsongeschikten, teneinde, zo vermeldt de toelichting, degenen met de beste reïntegratiekansen en de grootste kans op een verlaging van de arbeidsongeschiktheid, het eerst aan de beurt te laten komen. Leeftijd behoeft evenwel niet in alle gevallen een grotere kans op reïntegratie te indiceren. In de uitvoeringstoets die het UWV heeft uitgebracht wordt aandacht gevraagd voor de succesvolle aanpak van de herbeoordelingen op basis van professionele inschatting. Het UWV acht het voorstel van het kabinet in deze zin «een stukje terug op de eerder ingeslagen weg».² In de toelichting wordt dienaangaande opgemerkt, dat de cohortsgewijze aanpak de duidelijkheid voor de betrokkenen ten goede komt wanneer zij aan de beurt zijn. De Raad constateert echter dat de toelichting wel de ruimte laat voor professionele beoordelingen, in aanvulling op de cohortsgewijze benadering. Hij acht dit een belangrijke overweging gegeven de ervaringen van het UWV. Niet duidelijk is evenwel hoe de twee benaderingen ook wat betreft maatvoering zich tot elkaar zullen verhouden in de praktijk van de herbeoordelingen. Bovendien wordt uit de toelichting niet duidelijk of de professionele beoordelingen zullen worden gehouden voor of na de cohortsgewijze herbeoordelingen. Daarnaast merkt de Raad op, dat gegeven de schaarse beoordelingscapaciteit, voorkomen moet worden dat de aanpak per leeftijdscohort oudere arbeidsongeschikten, die later aan de beurt zullen zijn, in een nadeliger positie brengen voorzover het gaat om oudere arbeidsongeschikten die nog voldoende perspectief hebben op kansrijke reïntegratie. Mede daarom is het van belang dat arbeidsongeschikten er nadrukkelijk op worden gewezen dat zij ook zelf een herbeoordeling kunnen aanvragen. De Raad adviseert in de toelichting hier nader op in te gaan en daarbij aan te geven hoe zal worden voorkomen dat kansrijke reïntegratieperspectieven van oudere arbeidsongeschikten worden gefrustreerd.*

2. Tijdens de herbeoordelingsoperatie zullen zowel zogenaamde cohortherbeoordelingen plaatsvinden (op basis van twee leeftijdscohorten) als zogenaamde professionele herbeoordelingen. Een professionele herbeoordeling vindt plaats op een door de professionele inschatting van de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige bepaald moment dan wel op verzoek van een arbeidsongeschikte.

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. Daarnaast kan het ook mogelijk zijn dat iemand die qua leeftijd in het eerste cohort valt, in het tweede cohort een professionele herbeoordeling krijgt. De aantallen professionele herbeoordelingen kunnen natuurlijk niet zoals de cohortherbeoordelingen tevoren bepaald worden, en ook is nog niet duidelijk in hoeveel gevallen beide soorten beoordelingen zullen samenvallen.

De Raad van State merkt op dat door de aanpak per leeftijdscohort de kans bestaat dat kansrijke reïntegratieperspectieven van oudere arbeidsongeschikten worden gefrustreerd omdat zij pas later aan de beurt komen. Om dit te voorkomen zal het UWV naast de cohortsgewijze herbeoordelingen ook

¹ De bestaande artikelen 36 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 12 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en 11 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

² Uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten, van 16 januari 2004, kenmerk SB/59678.

reïntegratieactiviteiten ontplooiën als betrokkene daar om verzoekt en professionele herbeoordelingen op verzoek van de arbeidsongeschikte uitvoeren. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat ook oudere arbeidsongeschikten met mogelijkheden tot reïntegratie deze zo goed mogelijk kunnen benutten.

Conform het advies van de Raad is de toelichting op beide punten verduidelijkt.

3. De herbeoordelingen zullen over een aantal jaren gespreid worden. In de toelichting wordt vermeld dat de capaciteitsruimte die in 2005 bij het UWV ontstaat omdat er geen eindewachttijd beoordelingen WAO hoeven te worden uitgevoerd, geheel benut zal worden voor de herbeoordelingen op grond van het wetsvoorstel. De verwachting wordt uitgesproken dat alle herbeoordelingen gereed zijn in 2007.

Uit de uitvoeringstoets die het UWV op 16 januari 2004 heeft uitgebracht blijkt echter, dat het UWV berekend heeft dat de herbeoordelingen eerst in 2008 gereed zullen zijn. Bovendien maakt het UWV het voorbehoud dat de berekening kan worden doorkruist door de invoering van het beoogde nieuwe WAO-stelsel. Verder is er bij deze berekening door het UWV van uitgegaan dat de tekst en de reikwijdte van het aangepaste Schattingsbesluit circa zes maanden voor de beoogde invoeringsdatum van 1 juli 2004 bekend zijn; deze termijn heeft het UWV ter voorbereiding nodig. Nu het kabinet pas over het Schattingsbesluit zal besluiten nadat de Sociaal-Economische Raad (SER) over de WAO zal hebben geadviseerd en het SER-advies pas in april 2004 wordt verwacht, acht de Raad de verwachting omtrent 2007, zoals verwoord in de memorie van toelichting, niet reëel. Hij adviseert in de toelichting nader in te gaan op de prognose van het UWV; daarbij dient met het oog op de invoering van het nieuwe WAO-stelsel tevens te worden aangegeven wat de gevolgen zijn indien de herbeoordelingen niet in 2007 gereed zullen zijn.

3. De precieze data van de twee cohortperiodes zullen bepaald worden in een algemene maatregel van bestuur. Over de invulling hiervan vindt nog overleg plaats met het UWV. Zodra de concept-algemene maatregel van bestuur gereed is, zal de Kamer daarover geïnformeerd worden.

4. In het op 1 januari 2004 in werking getreden artikel X, onderdelen G en H, van de Verzamelwet sociale verzekeringen 2003 zijn de artikelen 34, zevende lid, en 36, derde lid, WAO gewijzigd. Deze wijziging hield in dat de bevoegdheid om af te wijken van de in die bepalingen genoemde termijnen niet langer berust bij het UWV, maar bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verzuimd is evenwel de regeling die door het UWV was getroffen aan te merken als een regeling van de minister. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen de artikelen 34, zevende lid, en 36, derde lid, WAO vervallen. In verband hiermee is besloten geen nieuwe ministeriële regeling meer te treffen, maar in artikel VI te bepalen dat het UWV de desbetreffende bevoegdheid behoudt in de periode van 1 januari 2004 tot de datum van inwerkingtreding van deze wet. In de toelichting op artikel VI wordt gesteld dat de door het UWV getroffen regeling daarmee met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2004 haar grondslag behoudt. De Raad wijst erop, dat de door het UWV getroffen regeling per 1 januari 2004 in verband met het ontbreken van een grondslag is komen te vervallen. Het UWV dient derhalve de regeling opnieuw en met terugwerkende kracht vast te stellen. De Raad adviseert dit in de toelichting te vermelden.

4. In de toelichting is verduidelijkt dat – anders dan de Raad van State meent – de door het UWV getroffen regeling niet opnieuw hoeft te worden vastgesteld omdat de regeling per 1 januari 2004 niet is vervallen. De regeling vindt immers tevens haar grondslag in de artikelen 12 en 35 van de WAZ en 11 en 28 van de Wajong. In artikel VI van dit wetsvoorstel is geregeld dat voor de WAO de grondslag voor de in de regeling opgenomen bepalingen met betrekking tot de WAO met terugwerkende kracht wordt hersteld.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen die de Raad van State in overweging heeft gegeven zijn overgenomen. Daarnaast is het wetsvoorstel op enkele punten aangepast naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het SER-advies arbeidsongeschiktheidsregelingen van 12 maart 2004. Dit betreft onder andere de uitzondering voor arbeidsongeschikten geboren voor of op 1 juli 1949.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 februari 2004, no. W12.04.0045/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Memorie van toelichting, paragraaf 7: in de eerste alinea «14 februari 2004» vervangen door: 16 januari 2004.
- Memorie van toelichting, paragraaf 7: in de tweede alinea «februari» vervangen door: 14 januari 2004.