

Vergaderjaar 2003–2004

28 333

WAO-stelsel

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2004

In het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord zijn de hoofdlijnen geschetst voor het nieuwe stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Bij brief van 16 september 2003 heb ik de contouren van dit nieuwe stelsel verder uitgewerkt. In de brief van 17 oktober 2003 zijn de uitkomsten van het Najaarsoverleg gemeld. Op aanvullende vragen is door de SER op 20 februari geadviseerd. Wat betreft de uitvoering van de WGA is op 24 oktober de analyse van Kist en Keuzenkamp aan u toegezonden. Onlangs zijn inschattingen van produkt en prijs ontvangen van verzekeraars en van UWV¹. Het CPB heeft deze inschattingen beoordeeld (bijlage 1)¹. Hiermee beschikt het kabinet thans over voldoende inzichten om knopen door te hakken en over te gaan tot voorbereiding van wetsvoorstellen.

Uitgangspunten

Het doel van de stelselwijziging is onverminderd dat werknemers ondanks belemmeringen in de gezondheid toch maximaal kunnen meedoen in het arbeidsproces en zich daarin ook verder kunnen ontplooiën. Werk is immers meer lonend dan een uitkering. Op deze wijze wordt bereikt dat degenen die nog kunnen werken, door middel van werk beter in staat zullen zijn zich te ontplooiën en deel te nemen aan de samenleving. Niet langer blijven deze mensen uitgesloten van maatschappelijke participatie. Daarmee groeit het economisch draagvlak en neemt de economische groei toe. Voor mensen die echt niet meer aan de slag kunnen, voorziet het stelsel in een solide inkomensregeling. Het stelsel sluit aan bij eerdere beleidskeuzen om de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers en de effectiviteit van de uitvoering te vergroten. De wet verbetering poortwachter blijft intact.

Het nieuwe stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen is gericht op werk. De nadruk ligt op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. Gedeeltelijk arbeidsgeschikten blijven in het arbeidsproces.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Daartoe komt er voor hen een nieuwe werkhervattingsregeling. In deze regeling zit zowel een reïntegratiepakket als ook een recht op loon-suppletie. Indien werkhervatting onverhoopt niet lukt, ontvangt een gedeeltelijk arbeidsgeschikte een uitkering conform de WW, gevolgd door, als resultaat van het najaarsoverleg, een uitkering op minimumniveau naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid. Alleen mensen die geen enkele mogelijkheid hebben om (op termijn) aan het arbeidsproces deel te nemen, krijgen recht op een uitkering op grond van de nieuwe regeling voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. De inzet is het aantal volledig en duurzaam arbeidsongeschikten te verminderen. De inschatting van de SER dat de instroom van volledig en duurzaam arbeidsongeschikten tot maximaal 25 000 personen kan worden beperkt, is door het kabinet overgenomen als een politieke doelstelling. Aan het realiseren van deze doelstelling zijn in het kader van het Najaars-overleg toezeggingen verbonden. Indien dit aantal blijvend wordt gehaald, zullen de uitkeringen met 5%-punt worden verhoogd en zal Pemba worden afgeschaft.

A. Arbeidsongeschiktheids criterium en Schattingsbesluit

In het kader van het Najaarsakkoord is afgesproken dat het kabinet het arbeidsongeschiktheids criterium van de SER overneemt, als de SER aannemelijk kan maken dat de instroom van volledig en duurzaam arbeidsongeschikten beperkt blijft tot ten hoogste 25 000 per jaar. De SER is daartoe gevraagd voorstellen te doen voor concrete uitwerking van het arbeidsongeschiktheids criterium zodat op basis daarvan wettelijke geformuleerd zouden kunnen worden en een beeld kan ontstaan voor een adequaat claimbeoordelingsproces.

Het kabinet kan zich niet vinden in de operationalisering van het begrip duurzaamheid zoals de SER voorstelt, maar neemt wel het voorstel met betrekking tot verdien capaciteit van de SER over. Naar de mening van het kabinet heeft de SER niet aannemelijk gemaakt dat de instroom blijft beperkt tot maximaal 25 000 personen. Het kabinet acht voor de aanpak van de SER het scenario waarschijnlijk waarbij de instroomkans 65% van het huidige aantal volledig arbeidsongeschikten bedraagt. Afhankelijk van het aantal personen dat aan het einde van de loondoorbetaling nog niet is hersteld, is het daarom een groot risico dat de instroom meer dan 25 000 volledig en duurzaam arbeidsongeschikten zal zijn.

De SER is in zijn advies van 20 februari jl. uitgebreid ingegaan op de definitie van de begrippen duurzaam en volledig arbeidsongeschikt. Wat betreft het element duurzaamheid had de SER in zijn advies van 2002 de volgende invulling gegeven van het begrip duurzaamheid: «een voorzienbare langdurige arbeidsbeperking, in die zin dat binnen een periode van vijf jaar geen reële mogelijkheden tot herstel kunnen worden verwacht». De SER heeft geconstateerd dat nadien uit vele signalen is gebleken dat deze invulling moeilijk uitvoerbaar bleek. Om deze reden heeft de SER gepoogd het begrip duurzaamheid verder te operationaliseren, zonder daaraan, aldus de SER, een versoepeling te willen aanbrenge n.

De SER stelt nu voor het duurzaamheids criterium van toepassing te verklaren als herstel uitgesloten is of als er na twee jaar ziekte *een geringe kans op herstel* is op lange termijn.

Het kabinet staat een stelsel voor waarbij alleen personen bij wie op objectief-medische gronden het vermogen ontbreekt om arbeid te verrichten en bij wie herstel binnen vijf jaar niet mogelijk is, een uitkering op grond van de regeling Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) kunnen krijgen. Indien iemand nog enig inkomen kan

verwerven of indien er nog perspectief bestaat tot het verrichten van arbeid, komt hij in aanmerking voor een uitkering op grond van de WGA.

Het kabinet heeft het voorstel van de SER zorgvuldig bestudeerd. Het kabinet constateert dat het voorstel van de SER een versoepeling is ten opzichte van het eerdere SER-advies en ten opzichte van het kabinetsvoorstel. Het kabinet is evenwel niet overtuigd dat de nadere uitwerking die de SER geeft, voldoende garantie biedt om het doel te bereiken. De toevoeging van het begrip «geringe kans» betekent in de ogen van het kabinet dat ook personen kunnen worden toegelaten tot de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, waarvan na verloop van tijd blijkt dat er wel herstel is opgetreden.

Het kabinet zet daarnaast vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het begrip «geringe kans». De kernvraag daarbij is namelijk wanneer sprake is van «gering» en welke termijn in ogenschouw moet worden genomen. De SER stelt wel een stappenplan voor ter beoordeling van duurzame arbeidsongeschiktheid, maar geeft ook in dit stappenplan geen concrete invulling van het begrip «geringe kans». De SER accepteert dan ook dat personen in eerste instantie toegang krijgen tot de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, die later alsnog niet duurzaam blijken te zijn. De SER impliceert dat deze personen door middel van herbeoordelingen later weer uit de regeling zouden moeten uitstromen. Deze laatste weg acht het kabinet problematisch. Het kabinet kiest ervoor dat deze personen recht krijgen op een uitkering uit hoofde van de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten; mocht na verloop van tijd blijken dat deze personen alsnog duurzaam arbeidsongeschikt zijn, dan krijgen zij op termijn toegang tot de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Het kabinet acht deze aanpak ook in het belang van vele betrokken partijen. Werknemers worden zo immers niet onnodig en ontijdig «afgeschreven».

Wat betreft het begrip volledige arbeidsongeschiktheid houdt de SER, net als in zijn advies van 2002, vast aan het criterium verdien capaciteit om te bepalen of er sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid. Gehoord de argumenten van de SER, alsmede het principiële belang dat werkgevers en werknemers als direct betrokkenen hechten aan hun standpunt neemt het kabinet dit advies over.

Het kabinet heeft tevens een aantal wijzigingen in het Schattingsbesluit voorgesteld. Het kabinet constateert dat het SER-advies op veel punten met betrekking tot het Schattingsbesluit niet afwijkt van de voornemens van het kabinet. Deze punten, betrekking hebbend op de bepaling van de resterende verdien capaciteit, kunnen dus zonder meer worden overgenomen. Ten aanzien van twee voorstellen adviseert de SER anders. Het eerste punt betreft het maximeren van het maatmanloon bij de schatting. Dit voorstel voorzag er in dat het inkomen boven de maximum-premiegrens niet langer wordt meegenomen bij de vergelijking tussen het inkomen dat iemand verdiende en het inkomen dat iemand nog kan verdienen. Op dit punt heeft de argumentatie van de SER het kabinet overtuigd. Het kabinet ziet er in overeenstemming met de SER dus van af om het maatmanloon te maximeren.

Het tweede punt betreft het aantal arbeidsplaatsen dat bij de schatting mag worden betrokken. Thans mogen alleen functies in de schatting worden betrokken die tezamen minimaal dertig arbeidsplaatsen vertegenwoordigen. Het kabinet had voorgesteld dit aantal arbeidsplaatsen te reduceren tot drie, te weten één per functie.

Het kabinet heeft oog voor de motivering van de SER. Het kabinet stelt om deze reden voor om niet uit te gaan van één arbeidsplaats per functie, maar van drie. Daarmee wordt in de ogen van het kabinet enerzijds recht

gedaan aan de argumenten van de SER, terwijl anderzijds – meer dan nu het geval is – de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid bij de schatting worden betrokken.

Het kabinet zal binnen korte tijd de voorhangprocedure voor de wijzigingen van het Schattingsbesluit starten.

De SER heeft voorts zijn voorstellen voor verbetering van de kwaliteit van het claimbeoordelingsproces herhaald. Deze voorstellen komen in hoge mate overeen met die van het kabinet. Het kabinet zal daarom zo spoedig mogelijk in overleg treden met het UWV over de vraag hoe deze verbeteringen gerealiseerd kunnen worden.

Onderdeel van het claimbeoordelingsproces is het gebruik van lijsten. Deze lijsten die indicatief van karakter moeten zijn, zouden volgens de SER de gebruikelijke hersteltermijnen van ziektes, gegeven een geëigende behandeling, moeten bevatten. Het kabinet onderschrijft dit voorstel en zal op korte termijn een procedure starten om deze lijsten te ontwikkelen. Deze lijsten zullen ook een functie vervullen bij de poortwachertoets, omdat iemand met een ziekte die een normale herstelduur kent van minder dan twee jaar, niet in aanmerking zou kunnen komen voor een uitkering voor gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Onder een indicatieve lijst verstaat het kabinet dat er als het ware sprake is van een omgekeerde bewijslast: een verzekeringsarts kan er in een individueel geval wel van afwijken, maar hij kan dit alleen beslissen indien hij volgens een geprotocolleerde werkwijze precies aangeeft waarom er in dat individuele geval moet worden afgeweken van de standaard.

In het nieuwe stelsel zal, gehoord de SER en in overeenstemming met het gevoelen in de Tweede Kamer de mogelijkheid van een flexibele keuring voor de IVA-regeling worden opgenomen. Hierdoor wordt bereikt dat iemand eerder dan na twee jaar ziekte een uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten kan krijgen. Een flexibele keuring is alleen mogelijk onder strikte voorwaarden en voor de groep evidente gevallen, namelijk volledig arbeidsongeschikten waarbij een stabiele situatie van mogelijkheden opgetreden is en waarbij herstelkans of twijfel in het geheel niet aan de orde zijn.

Overgangsrecht

Over het overgangsrecht tenslotte heeft de SER zijn mening uit het advies van 2002 herhaald. De SER meent dat het nieuwe stelsel alleen voor nieuwe gevallen moet gelden, omdat het nieuwe stelsel een nieuw geheel van rechten en plichten is dat zich niet leent voor bestaande WAO-ers. Wat betreft de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel neemt het kabinet het advies van de SER over. Daar waar voor nieuwe uitkeringsgerechtigden nog sprake is van een band met een werkgever, en dus mogelijkheden voor reïntegratie bij de eigen werkgever bestaan, geldt dit voor bestaande uitkeringsgerechtigden niet. Het kabinet onderschrijft met andere woorden het SER-standpunt dat het juist is om het nieuwe stelsel alleen van toepassing te laten zijn op personen die arbeidsongeschikt worden na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Dit standpunt betekent dat de huidige WAO van toepassing blijft op de bestaande WAO-ers. Dit betekent echter niet dat de huidige WAO-ers niet herbeoordeeld zouden kunnen worden met bovengenoemde strengere regels binnen de bestaande WAO. Het kabinet houdt vast aan de, in combinatie met het Schattingsbesluit, voorgestelde herbeoordelingsoperatie, zij het dat het kabinet hier een uitzondering maakt voor alle arbeidsongeschikten die bij eerdere herbeoordelingsoperaties zijn ontzien en degenen die op 1 juli 2004 55 jaar of ouder zijn. Voor hen acht het kabinet de leeftijd, gelet op

het verblijf in de WAO, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt is toegenomen, onvoldoende kansrijk.

B. Uitvoering van de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten

Het *Voorlopig Kader regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten* opgesteld is op 22 december 2003 aan uw Kamer toegezonden. Voorts zijn de verzekeraars en het UWV uitgenodigd om op basis van het Voorlopig Kader een offerte uit te brengen. De door het Verbond van Verzekeraars en het UWV uitgebrachte inschattingen met betrekking tot de kosten van de WGA brengen het kabinet ertoe om te kiezen voor een keuzevrijheid voor werkgevers om het risico zelf te dragen dan wel te verzekeren bij een private verzekeraar. Indien deze keuzevrijheid niet wordt gebruikt, geldt de publieke verzekering die door het UWV wordt uitgevoerd. In die publieke verzekering zal de premie op ondernemingsniveau worden gedifferentieerd, teneinde risicoselectie te voorkomen.

In de brief van 16 september 2003 over de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen is aangegeven dat er voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten een aparte regeling zal komen, te weten de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). In die regeling zal onderscheid worden gemaakt tussen werkende en niet-werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Beide groepen komen eerst in aanmerking voor een loongerelateerde uitkering die qua hoogte en duur overeenkomt met de loongerelateerde WW-uitkering. Daarna is voor de eerstgenoemde groep (de werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten) voorzien in een loonsuppletie die in beginsel tot de leeftijd van 65 jaar kon worden ontvangen, mits in voldoende mate wordt gewerkt. De hoogte van deze loonsuppletie bedraagt 70% van het verschil tussen het laatstverdiende loon en het met werken verdiende loon. De laatstgenoemde groep (de niet-werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten) zou na de loongerelateerde periode geen aanspraak op een individuele uitkering hebben, maar zou wel zonodig een beroep kunnen doen op een (gezins)inkomensgetoetste minimumuitkering die inhoudelijk overeenkomt met de IOAW. In het Najaarsoverleg 2003 is in aanvulling daarop afgesproken dat niet-werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten, na afloop van de hiervoor bedoelde loongerelateerde periode, toch een individuele uitkering ingevolge de WGA zullen ontvangen. Deze uitkering bedraagt 70 procent van het wettelijk minimumloon, vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidspercentage.

Het doel van de WGA is zoveel mogelijk gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen dan wel houden. De wijze van uitvoering van de WGA kan hierbij een belangrijk middel zijn. Over de wijze van uitvoering van de WGA heeft het kabinet in het Strategisch Akkoord een voorkeur uitgesproken voor private uitvoering, zij het onder voorwaarden. In zijn brief van 17 oktober 2003 heeft het kabinet aangegeven kennis te hebben genomen van de opvatting van de Stichting van de Arbeid, dat private uitvoering van de WGA wenselijk is.

Voorts hebben in oktober 2003 – onder leiding van de heren Mr. A.W. Kist en Prof. Dr. H.A. Keuzenkamp – gesprekken plaatsgevonden met private verzekeraars en met het UWV. Naar aanleiding van deze gesprekken hebben de heren Kist en Keuzenkamp een notitie opgesteld waarin de overwegingen worden genoemd die relevant zijn bij de keuze over de wijze van uitvoering van de WGA. Deze notitie is op 24 oktober 2003 aan uw Kamer toegezonden.

Het kabinet erkent dat verzekeraars een evident financieel belang hebben bij reïntegratie. Deze voordelen zijn met name gelegen in het continueren van verzekeringen na de eerste twee jaren van loondoorbetaling. Daar staat tegenover dat de kosten van een private uitvoering in de eerstkomende jaren fors hoger zijn dan in geval van een publieke uitvoering. Dat de overgang van publiek naar privaat tijdelijk extra lasten meebrengt, onder meer vanwege een andere financieringsvorm (van omslagstelsel naar rentedekkingsstelsel), is evident. De meerkosten van private uitvoering ten opzichte van publieke uitvoering bedragen naar schatting € 4 á 6 miljard in de periode 2006 – 2010. Ook daarna is het kostenniveau mogelijk hoger.

Het kabinet acht de risico's, bij een volledig private uitvoering voor werkgevers, werknemers en overheid te hoog, zeker gezien de financieel-economische situatie waarin Nederland thans verkeert. Het kabinet kiest derhalve voor een systeem waarin een keuzevrijheid voor werkgevers bestaat om het risico zelf te dragen of te verzekeren bij een private verzekeraar dan wel verzekerd te blijven bij het UWV. Zodoende ontstaat ruimte voor verzekeraars om zich te bewijzen qua product en prijs. Het kabinet is daarbij tevens bereid om de verschillen die het gevolg zijn van de voor verzekeraars vereiste kapitaaldekking, te mitigeren.

C. Flexibele arbeidsrelaties en militairen

Het kabinet heeft in zijn adviesaanvraag de SER vragen voorgelegd met betrekking tot de verlenging van de ziekteperiode naar twee jaar voor zieke werknemers zonder werkgever, de wenselijkheid van een bijzondere regeling voor deze groep in het kader van de regeling voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten en de positie van militairen.

De SER adviseert dat de reeds ingevoerde verlenging van de vangnet-ZW-periode tot twee jaar alsnog niet van toepassing wordt verklaard op die uitzendkrachten voor wie ziekte leidt tot beëindiging van het uitzendcontract. Hierna hebben betrokken uitzendkrachten de mogelijkheid vervroegd in te treden in de door de SER voorgestelde nieuwe arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voorts adviseert de SER om de toepassing van de no riskpolis van artikel 29b ZW alsnog mogelijk te maken bij uitzendrelaties en vergelijkbare situaties. De SER adviseert bovendien om voor de individuele uitzendbedrijven de bestaande gedifferentieerde WAO-premie te maximeren tot het landelijk gemiddelde percentage, en wel met terugwerkende kracht tot 1 januari 2004.

Wat betreft de uitvoering van de regeling voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten voor werknemers zonder werkgever adviseert de SER om, uitgaande van een private uitvoering van de loonaanvullingsregeling, voor werknemers die bij ziekte aanspraak hebben op een vangnet-ZW-uitkering een vangnet-loonaanvullingsregeling te treffen met een publieke uitvoering. De SER bepleit daarbij om lastenverevening op landelijk of sectoraal niveau vorm te geven of een combinatie van beide.

Het kabinet is, na goede notie te hebben genomen van het SER-advies en zorgvuldige overweging, tot de conclusie gekomen dat het inderdaad gewenst is de lasten voor de uitzendsector te beperken, maar heeft daarbij een bredere afweging gemaakt. Het kabinet acht het wenselijk om de lasten voor de uitzendsector in de ziekteperiode te begrenzen door, in aansluiting bij een van de opties die de SER noemt, een plafond te stellen aan de lasten die voor rekening komen van de sector. Het kabinet wil dit doen voor het eerste en het tweede jaar van ziekte. De lasten boven dat plafond komen dan voor rekening van alle werkgevers. Een dergelijk plafond bestaat nu reeds voor de WW-lasten van het eerste half jaar. Het kabinet zal de hiervoor benodigde wetswijziging met voortvarendheid ter

hand nemen. Het kabinet wijst er verder op dat de no risk polis op grond van art. 29b ZW ook van toepassing is, wanneer arbeidsgehandicapte werknemers als uitzendkracht, dan wel anderszins, bij een nieuwe werkgever werkzaamheden gaan verrichten en daarna wegens ziekte uitvallen waarbij recht op ziekgeld ontstaat. Hetzelfde geldt voor de bestaande no riskpolis in de Pembaperiode. Mochten zich niettemin bij de toepassing van de no riskpolis in de praktijk knelpunten voordoen, dan is het kabinet bereid om, in overleg met betrokkenen, daarnaar onderzoek te doen. De door de SER voorgestelde afwijkende regeling voor de ziekteperiode en aftopping WAO-premie neemt het kabinet niet over. Deze voorstellen zouden een te veel afwijkend regime betekenen voor de uitzendsector (bijlage 2)¹.

De SER is tot slot van oordeel dat bij de positie van militairen sprake is van een specifieke voor deze groep geldende problematiek waarvoor bijzondere regelingen tot stand zijn gebracht. De Raad ziet geen aanleiding in het kader van de herziening van de WAO met specifieke voorstellen ten aanzien van militairen te komen of om geldende specifieke regelingen voor militairen te wijzigen. Dit sluit aan bij de opvatting van het kabinet en komt neer op handhaving van de voor militairen bestaande regelingen. Overleg over deze regelingen hoort volgens de SER thuis in het Sectoroverleg Defensie. De Raad acht het gewenst dat deze positionering een expliciete plaats krijgt in de considerans van eventuele toekomstige wijzigingen van de WAO.

Op het punt van de uitvoering van de regeling voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten is eerder in deze brief ingegaan. Bij de nadere uitwerking van deze regeling zal specifiek aandacht worden besteed aan de wijze van financiering van de lasten van werknemers die hun aanspraken bij ziekte ontlenen aan het vangnet-Ziektewet. Daarbij zal het SER-advies als uitgangspunt worden betrokken.

D. Extra Garantierегeling Beroepsrisico's

De SER acht het niet nodig om thans tot wetwijziging over te gaan, doch zou deze materie nader willen bezien in het kader van een verkenning van de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid, alsmede in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals claimcultuur, aansprakelijkheidsverzekeringen en civielrechtelijke procedures. Het kabinet respecteert dit voornemen van de SER.

Het kabinet zal wel, tijdig voor de invoering van het nieuwe stelsel, een zelfstandige afweging maken met betrekking tot de verdragsrechterlijke noodzaak tot het treffen van een Extra Garantierегeling voor Beroepsrisico's.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.