

Vergaderjaar 2004–2005

30 034

Bevordering van het naar arbeidsvermogen verrichten van werk of van werkhervatting van verzekerden die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en tot het treffen van een regeling van inkomen voor deze personen alsmede voor verzekerden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 december 2004 en het nader rapport d.d. 14 maart 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2004, no. 04 004430, 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 bevordering van het naar arbeidsvermogen verrichten van werk of van werkhervatting van verzekerden die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en tot het treffen van een regeling van inkomen voor deze personen alsmede voor verzekerden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), met memorie van toelichting.

Dit voorstel (in het vervolg: WIA) vervangt het bij Kabinetsmissive van 17 september 2004, no.04 003515, aan de Raad voorgelegde voorstel van wet (no.W12.04 0451/IV). De reden hiervan is dat in het thans voorliggende voorstel het akkoord is verwerkt dat het kabinet op 5 november 2004 heeft gesloten met vertegenwoordigers van de sociale partners.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad op 18 november 2004 met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het voorstel beraadslaagd.

Het wetsvoorstel strekt ertoe arbeidsgeschiktheid te activeren en bij arbeidsongeschiktheid inkomensbescherming te bieden. De verzekering van werknemers tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid is de afgelopen decennia een beladen onderwerp geweest. In dit licht is, na het rapport van de commissie-Donner uit 2001² en het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) uit 2002³, ook het akkoord van 5 november 2004, waarvan een vernieuwing van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) deel uit maakt, van betekenis.

De Raad beoordeelt in dit advies het wetsvoorstel op zijn inhoudelijke merites, vanuit de vraag: heeft de WIA ten opzichte van het thans geldende, en onlangs reeds ingrijpend aangepaste, wettelijke stelsel een zodanige toegevoegde waarde, dat daarmee een wijziging van dat stelsel, op korte termijn, gerechtvaardigd kan worden?

De Raad spitst zijn advies in het bijzonder toe op twee aspecten:

- de mate waarin en de wijze waarop het voorstel voorziet in nieuwe impulsen tot activering van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers;*

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.

² Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissieDonner), Werk maken van arbeidsongeschiktheid, Den Haag, 30 mei 2001.

³ Sociaal-Economische Raad (SER), Werken aan arbeidsongeschiktheid, publicatienummer 02/05, Den Haag, 22 maart 2002.

- de voorgestelde toedeling van de verantwoordelijkheid voor het treffen van voorzieningen in verband met het risico van arbeidsongeschiktheid, onderscheiden naar oorzaak (binnen dan wel buiten de sfeer van de arbeid) en naar publieke en private partijen.

De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband met zijn opmerkingen nader dient te worden overwogen.

Dit advies heeft de volgende inhoud:

1. *Probleemanalyse: inhoud en effecten (volume en financiële last) van de WIA*
 - a. *Probleemanalyse*
 - b. *Inhoud van het voorstel*
 - c. *Effecten van het voorstel: volume en financiële last*
2. *Toetsingskader*
 - a. *Voorlopig sluitstuk van een ruim 20 jaar durende discussie*
 - b. *Ook een beginpunt van een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid?*
3. *Activering*
 - a. *Hardheid van de prognoses*
 - b. *Verdiencapaciteit als uitgangspunt*
 - c. *Categorisering werknemers naar mate van arbeidsongeschiktheid; volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid*
 - d. *Reïntegratie*
4. *Toekomstbestendigheid van het voorstel: de verantwoordelijkheidsverdeling*
 - a. *«Risque social»*
 - b. *Verantwoordelijkheid: publiek of privaat*
5. *Gevolgen voor de uitvoeringsinstanties*
6. *Overige opmerkingen*
 - a. *nvoeringswet*
 - b. *Continuëren WAO naast WIA*
 - c. *Delegatie*
 - d. *Maatregelen eigenrisicodrager*
 - e. *Overgangsbepaling*
 - f. *Conflictgevoeligheid*
 - g. *Inwerkingtredingbepaling*
7. *Samenvattend oordeel*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 november 2004, nr. 04.004430, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2004, nr. W12.04 0570/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Probleemanalyse; inhoud en effecten (volume en financiële last) van de WIA

a. Probleemanalyse

In 1967 is de WAO ingevoerd. De Ongevallenwet tegen beroepsziekten en arbeidsongelukken (die het «risque professionnel» verzekerde) werd toen samengevoegd met de Invaliditeitswet, die betrekking had op overige ziekten en gebreken. Aanleiding voor de nieuwe wet was destijds de opvatting, dat niet zozeer de oorzaak maar het gevolg van arbeidsongeschiktheid, het verlies van verdiencapaciteit, bepalend moet zijn voor het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Aldus ontstond een brede werknemersverzekering, met inkomensafhankelijke uitkeringen, waarin bescherming tegen zowel het «risque social» als het «risque professionnel» besloten lag: de WAO kent geen onderscheid naar oorzaak van het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid binnen dan wel buiten de sfeer van de arbeid.

De toelichting op het wetsvoorstel WIA bevat slechts een beperkte analyse van het probleem dat zich naar het oordeel van de regering thans met de WAO voordoet. Een dergelijke analyse is van belang voor het antwoord op de vraag of het wetsvoorstel de gebreken van de WAO kan ondervangen. De toelichting bevat een verwijzing naar het rapport van de commissie-Donner. Dit rapport bevat wèl een uitvoerige analyse van het functioneren van de WAO tot nu toe.

«De WAO-uitkeringen waren hoog, de toekenningscriteria ruim geformuleerd en deze werden soepel toegepast.»¹ Het zogenaamde verdisconteringsartikel, dat gold tot 1987, betekende in de praktijk dat de positie van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte niet zoveel verschilde van die van een volledig arbeidsongeschikte: de slechtere positie op de arbeidsmarkt van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte ten opzichte van volledig inzetbare werknemers werd verdisconteerd in zijn uitkeringsrechten. De commissie-Donner: «De WAO is gaan werken als een panacee voor een groot aantal heterogene problemen in arbeidsorganisaties en daarbuiten. Mensen die moeilijk of niet adequaat functioneren of niet (meer) volledig mee kunnen, worden zo in een fuik meegezogen en uiteindelijk afgeschreven, terwijl dat met enige investeringen voorkomen had kunnen worden. Niemand heeft effectief greep op het proces waarbij de WAO in veel gevallen de weg van de minste weerstand wordt.»²

De WAO kent derhalve een onbalans tussen inkomensbescherming enerzijds en activering van de resterende arbeidscapaciteit anderzijds. Voorts is gebleken dat de verantwoordelijkheidstoedeling in de WAO diffuus is: de WAO «is van niemand», doch blijkt wel heel behulpzaam te zijn geweest voor het oplossen van arbeidsproblemen, doorgaans naar tevredenheid van werkgever en werknemer. De kosten werden veelal afgewenteld op de sociale fondsen. Inmiddels is overigens in de vorm van flankerende wetgeving al een reeks maatregelen getroffen ter activering van de resterende arbeidsgeschiktheid. Het betreft in het bijzonder de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering (PEMBA; 1998), de Wet verbetering poortwachter (2002) en de aanscherping van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, per 1 oktober 2004.³

b. Inhoud van het voorstel

De WIA betekent een nieuw wettelijk regime voor nieuwe arbeidsongeschikte geworden werknemers waarin, meer dan in de WAO, het accent wordt gelegd op (resterende) arbeidsgeschiktheid in plaats van op de ingetreden arbeidsgeschiktheid. Aanleiding voor de WIA is de bezorgdheid van de regering over het toenemende beroep in de laatste jaren op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de verwachting dat dit beroep bij ongewijzigd beleid onvoldoende zal verminderen. De WIA zal, evenals de WAO, het verlies van verdiencapaciteit als gevolg van arbeidsongeschiktheid verzekeren.

Het wetsvoorstel onderscheidt drie categorieën arbeidsongeschikte werknemers:

- de werknemers met een verlies aan verdiencapaciteit tot 35%; zij blijven tot de verantwoordelijkheid van de arbeidsorganisatie behoren;
- de werknemers met een verlies aan verdiencapaciteit tussen 35% en 80%; zij krijgen een op activering gerichte uitkering krachtens de zogenaamde regeling Werkhervatting voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA);
- de werknemers die duurzaam en volledig een verlies aan verdiencapaciteit hebben van 80% of meer; zij krijgen een uitkering krachtens de zogenaamde regeling Inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA).

De uitkeringen gaan in nadat de werkgever eerst gedurende een periode van twee jaar het loon van een zieke werknemer heeft moeten doorbetalen. Het UWV beoordeelt in deze periode of werkgever en werknemer voldoende activiteiten hebben ontwikkeld gericht op reïntegratie van de zieke werknemer in het arbeidsproces (poortwachterstoets). Indien deze toets negatief uitvalt omdat de werkgever verwijtbaar in gebreke is gebleven, dan wordt de plicht tot loondoorbetaling verlengd. Indien de werknemer onvoldoende meewerkt, dan kan hij ontslagen worden zonder rechten uit hoofde van de WIA. Indien de poortwachterstoets positief uitvalt, dan volgt een verzekeringsgeneeskundige beoordeling en vervolgens een arbeidskundige beoordeling. Een afzonderlijke beslissingsautoriteit bij het UWV beslist over een eventuele toelating tot de IVA-regeling.

c. Effecten van het voorstel: volume en financiële last

De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt volume-effecten van de WIA ten opzichte van ongewijzigd beleid tot 2040. Prognoses over een zo lange periode zijn uiteraard met grote onzekerheden omgeven. Dit geldt in dit geval temeer

¹ Rapport commissie-Donner, bladzijde 21.

² Rapport commissie-Donner, bladzijde 55.

³ Dit geldt ook voor de effecten van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003, die vanaf 2005 kunnen gaan optreden.

omdat thans nog niet toereikend kan worden aangegeven wat de effecten in de toekomst zullen zijn van de hiervoor, onder a. genoemde ingrijpende wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid die de laatste jaren al zijn doorgevoerd.

De toelichting berekent het aantal uitkeringsgerechtigden in 2040 krachtens de WAO (die blijft gelden voor alle oude gevallen) en de WIA samen op ruim 600 000. Dit is ten opzichte van de schatting van het aantal bij ongewijzigd beleid in 2040 (ruim 820 000) een reductie van ruim 25%. Wat betreft de financiële last: in 2040 zullen de lasten van WAO/WIA 0,4 miljard euro geringer kunnen zijn dan de last bij ongewijzigd beleid. Dit is ongeveer 5% van de totale collectieve lasten van de WAO/WIA van ongeveer 8 miljard euro. Dit verschil in de prognoses voor volume respectievelijk financiële last tussen WIA/WAO en ongewijzigd beleid wordt veroorzaakt door het verhoudingsgewijs grote aantal IVA-gerechtigden in de WIA (in 2040: 385 000, ten opzichte van 208 000 in de WGA). Zij krijgen een volledige inkomensafhankelijke uitkering voor een lange reeks van jaren.

In de schatting van de financiële last is nog geen rekening gehouden met de verhoging van de IVA-uitkering van 70% naar 75%, onder de voorwaarde dat in 2006 de jaarlijkse instroom in de IVA zal zijn teruggebracht tot onder 25 000.¹ De additionele kosten hiervan, zo blijkt uit de toelichting, bedragen ca. 550 mln. euro.² Hierdoor is het niet uitgesloten dat de financiële last van de WAO/WIA in feite hoger zal uitkomen dan de last bij ongewijzigd beleid.

In deze weergave van de effecten naar volume en financiële last is bovendien nog geen rekening gehouden met de wijzigingen als gevolg van het op 5 november 2004 gesloten sociaal akkoord tussen kabinet en sociale partners. Twee aanpassingen zijn in dit verband relevant: ook de groep die een «geringe kans op herstel» heeft, wordt begrepen onder het begrip «duurzaam» arbeidsongeschikt. Hierdoor zal de IVA-groep groter worden. Daarnaast zal het nieuwe Schattingsbesluit toegepast worden op bestaande gevallen vanaf 50 jaar, in plaats van vanaf 55 jaar.

1. Probleemanalyse: inhoud en effecten (volume en financiële last) van de WIA

a. Probleemanalyse

Met de verwijzing in de memorie van toelichting naar het rapport van de Commissie Donner heeft de regering beoogd aan te geven dat zij haar analyse over het WAO-probleem grotendeels deelt. Sinds de publicatie van het rapport in 2001 zijn enkele maatregelen genomen waardoor de activerende werking van het arbeidsongeschiktheidsstelsel is vergroot. De eerste stap was de invoering van de Wet verbetering poortwachter op 1 april 2002. In 2004 volgden de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 en een wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Het wetsvoorstel sluit naadloos aan op deze maatregelen om de activerende werking van het stelsel te vergroten. Ook na de loondoorbetalingsperiode moet een omslag worden gemaakt naar het leggen van de nadruk op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid.

De probleemanalyse van de Commissie Donner, die ook door de SER wordt onderschreven (zie zijn advies «Werken aan arbeidsgeschiktheid», publicatienummer 5, 22 maart 2002, blz. 74), komt kort samengevat op het volgende neer. De oorzaak van arbeidsongeschiktheid ligt primair in het feit dat al snel nadat iemand zich ziek heeft gemeld, er een proces tot stand komt dat onafwendbaar tot de WAO leidt. De direct betrokkenen hebben geen greep op het proces waarbij de WAO in veel gevallen de weg van de minste weerstand is. Dit is volgens de Commissie te wijten aan een combinatie van regelgeving en omstandigheden. Ziekte is in de huidige arbeidswetgeving nog vrijwel de enige geldige, niet effectief controleerbare grond om de arbeid te onderbreken. Dat het ziekteverzuim daarbij voor alle mogelijke andere redenen dan ziekte wordt gebruikt, is volledig geaccepteerd. Als eenmaal voor ziekteverzuim is gekozen, zal dat vaak «gerechtvaardigd» moeten worden met een ziektegevoel en eventueel een bezoek aan de dokter («medicalisering»). Ziekteverzuim is tevens de formele en materiële ingang tot arbeidsongeschiktheid. Als gevolg daarvan wordt door alle direct betrokkenen sterk de nadruk gelegd op de vraag of iemand door ziekte of gebrek arbeidsongeschikt is. Het proces van verzuim wordt daardoor minder beheersbaar. Werkgever en werknemer worden niet

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 13.3.

² Memorie van toelichting, paragraaf 13.3.

gedwongen of geïnstrumenteerd om er samen uit te komen en de betrokken instanties en professionals richten zich vrijwel uitsluitend op het vaststellen van de ziekte en de arbeidsongeschiktheid, en niet op spoedige werkhervatting. Naarmate dit proces langer duurt, gaat de WAO voor alle betrokkenen steeds aantrekkelijker ogen dan de alternatieven, waardoor de hoop op terugkeer naar werk wordt opgegeven. Voor vervanging is dan al gezorgd, terwijl ook de «zieke» werknemer zich heeft aangepast aan zijn nieuwe situatie en daarin wordt bevestigd. Bovendien bouwt de werknemer naarmate het verzuim langer duurt, «rechten» op, die bij werkhervatting verloren dreigen te gaan of weer van voren af aan opgebouwd moeten worden, zoals aanspraken op reïntegratie-instrumenten of bemiddeling naar andere arbeid. Werknemers worden zodoende vrijwel automatisch in de richting van de WAO gedreven. Dat gebeurt meestal niet bewust of met opzet, maar eenvoudig omdat de WAO er nu eenmaal is en omdat door het bestaan daarvan niemand gedwongen wordt om de problemen adequater op te lossen. De combinatie van ziekteverzuim en WAO werkt als «fuik», in de zin dat tijdelijke ziekte en moeilijkheden bij de arbeid vaak onnodig tot langdurig verzuim en instroom in de WAO leiden.

Het voorgaande leidt tot allerlei ongewenste gevolgen. Werknemers worden buiten het arbeidsproces geparkeerd met een vaak blijvende WAO-uitkering, terwijl dit met een tijdige en gerichte aanpak had kunnen worden voorkomen. In veel gevallen kunnen zieke werknemers volgens de Commissie Donner aan het arbeidsproces blijven deelnemen door het aanpassen van de arbeid. Doordat gepaste maatregelen echter achterwege blijven, worden zij permanent uitgesloten van het arbeidsproces. Dit leidt voor hen niet alleen tot een relatief mindere inkomenspositie, maar ook tot een beperking van hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie. Tijdelijke klachten en moeilijkheden kunnen hierdoor gevolgen hebben voor de rest van het leven. Volgens de Commissie is niemand hiermee gediend. Het is zowel schadelijk voor de betrokken werknemers als voor de betrokken werkgevers omdat deze worden geconfronteerd met een belangrijke en nog steeds groeiende schadepost in verband met arbeidsuitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid. Voorts leidt de groei van de WAO tot verstoring van de werking van de arbeidsmarkt, aldus de Commissie. Door de WAO komt een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking improductief buiten het maatschappelijke verkeer te staan. De Commissie noemt dit een verspilling, omdat het in de meeste gevallen gaat om mensen met een aanzienlijk productief vermogen. Bovendien worden daardoor noodzakelijke aanpassingen op de arbeidsmarkt uitgesteld. Daar voegt de Commissie aan toe dat de problematiek rond ziekte en arbeidsongeschiktheid zich in de toekomst nog zal verscherpen onder invloed van de vergrijzing. Het toenemende beroep op de WAO in verband met de toenemende arbeidsparticipatie zal in de toekomst voor nog meer problemen zorgen. Afsluitend merkt de Commissie op dat het onnodig afschrijven van personen met resterende verdien capaciteit niet alleen schrijnend is voor betrokkenen zelf, maar eveneens een luxe is die de samenleving zich moeilijk kan permitteren.

De regering deelt, als gezegd, de analyse van de Commissie Donner, ook al is de problematiek nu minder scherp door de sinds de publicatie van het rapport genomen wettelijke maatregelen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is dit expliciet in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting aangegeven.

b. inhoud van het voorstel

De samenvatting die de Raad geeft, noopt de regering niet tot met maken van nadere opmerkingen.

c. Effecten van het voorstel: volume en financiële last

Terecht stelt de Raad van State dat de langetermijnprognoses uit de memorie van toelichting met grote onzekerheden omgeven zijn. Dit geldt zowel voor de raming van ongewijzigd beleid als voor de raming van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De onzekerheid betreft bijvoorbeeld de langetermijnontwikkeling van de beroepsbevolking. Als die lager uitvalt dan geraamd, zal het aantal arbeidsongeschikten ook lager uitkomen dan geraamd, zowel bij ongewijzigd beleid als bij de Wet WIA. Het omgekeerde geldt als de beroepsbevolking hoger is dan geraamd.

Voor het maken van een langetermijnraming van het aantal arbeidsongeschikten moet een aanname gedaan worden over de ontwikkeling van de beroepsbevolking. Het UWV heeft ten behoeve van het SER-advies uit 2004¹ op basis van onder meer gegevens van het CPB zo'n langetermijnsценario uitgewerkt. In de financiële paragraaf van de Wet WIA is bij dit SER-scenario aangesloten.

De Wet WIA bespaart naar verwachting structureel € 1,0 miljard als er geen uitkeringsverhoging in de regeling Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) plaatsvindt en € 0,5 miljard als dat wel het geval is. Hierbij is rekening gehouden met de gevolgen van het sociaal akkoord. De herbeoordeling van het zittende WAO-bestand speelt in de memorie van toelichting van de Wet WIA geen rol; de effecten van de herbeoordelingsoperatie zijn reeds beschreven in de memorie van toelichting bij de Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten². De besparingen van de Wet WIA zijn relatief laag omdat de IVA geen vervolguitkering kent. Dat beperkt de daling van de collectieve uitgaven, maar betekent tegelijkertijd dat er buiten de collectieve sfeer sprake is van een lastendaling voor werkgevers en werknemers, omdat geen hiaatverzekeringen meer afgesloten hoeven te worden. De hiaatuitkeringen vertegenwoordigen op termijn een waarde van bijna € 1 miljard; de kosten van de verzekeringen zijn nog een stuk hoger. Om een reëel beeld van de effecten van de Wet WIA te krijgen, kan deze verschuiving van private naar collectieve lasten ook in het beeld worden betrokken. De besparing op de uitkeringen bedraagt dan € 1,9 miljard als er geen uitkeringsverhoging in de IVA plaatsvindt en € 1,4 miljard als dat wel het geval is.

Ook als de uitkeringsverhoging in de IVA wordt meegeteld, blijft er in de berekeningen, zoals gepresenteerd in de memorie van toelichting een besparing over. Die besparing bestaat voor een deel uit directe effecten en voor een deel uit veronderstelde gedragseffecten. Ook in alle eerdere berekeningen van de gevolgen van de stelselherziening WAO, van onder meer het CPB en de SER, is rekening gehouden met gedragseffecten. Van besparingen door gedragseffecten is bijvoorbeeld sprake in de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) waar werken aantrekkelijker wordt gemaakt dan in de WAO het geval is. Deze toename van de arbeidsparticipatie leidt op termijn tot een lager beroep op uitkeringen, onder meer omdat gedeeltelijk werken vaak de sleutel is tot vroegtijdiger volledige reïntegratie.

2. Toetsingskader

a. Voorlopigsluitstuk van een ruim 20 jaar durende discussie

De discussie over wenselijke aanpassingen van de WAO startte niet lang nadat deze wet was ingevoerd. De volumeontwikkeling bleek al snel omvangrijker te zijn dan waarop was gerekend: 150 000 uitkeringsgerechtigden kort na de invoering, oplopend tot 500 000 eind jaren zeventig en tot bijna 1 miljoen in de jaren negentig, inclusief die onder de Algemene arbeidsongeschiktheidswet, later, na 1997, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

In de jaren tachtig en negentig spitste de discussie tot beheersing van de volumeontwikkeling zich toe op een andere balans tussen inkomensbescherming en activering dan aanvankelijk in de WAO besloten lag. In deze beleidsaanpassingen lag het accent in de jaren tachtig op de hoogte en de duur van de uitkeringen: prikkels gericht op werknemers. In de jaren negentig werd het accent gelegd op gedragsbeïnvloeding van werkgevers en op de uitvoeringsorganisaties. De laatste jaren zijn, zoals al eerder genoemd, enige diep ingrijpende wijzigingen doorgevoerd die een substantieel effect teweegbrengen in de instroom van nieuwe WAO-ers: de premiedifferentiatie (PEMBA; 1998), de Wet verbetering poortwachter (2002), en zeer recent (1 oktober 2004), de aanscherping van het Schattingsbesluit.

Dit beleid is niet zonder resultaat gebleven: de jaarlijkse instroom in de WAO is door deze aanpassingen inmiddels teruggebracht van meer dan 100 000 personen in 1998 naar 62 000 in 2004. Het Centraal Plan Bureau schat het effect

¹ Advies Verdere uitwerking WAO-beleid – reactie op enkele kabinetsvoornemens, bijlage 8.

² Kamerstukken II, 2003/04, nr. 29 498.

van het op 1 oktober 2004 gewijzigde Schattingsbesluit op 23 000 in 2005, zodat dan per saldo jaarlijks een nieuwe instroom van circa 40 000 personen verwacht mag worden.¹ Bij elkaar is dat een vermindering over 7 jaar met 60%. Afgewacht moet worden in welke mate deze effecten structureel van aard zullen zijn.

Ten opzichte van dit reeds geldende beleid is de kern van de WIA een verdere aanscherping van de prikkels tot beïnvloeding van het gedrag van werkgevers en werknemers, gericht op het zo lang mogelijk (zo nodig gedeeltelijk) blijven doorwerken van de werknemer die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is geworden. Het voorstel laat zich verstaan als het voorlopige sluitstuk van een beleid dat de afgelopen (ruim) 20 jaar in ons land is gevoerd. Daarin is steeds meer het accent verschoven van inkomensbescherming voor de arbeidsongeschikt geworden werknemer naar activering van zijn resterende arbeidsgeschiktheid.

b. Ook een beginpunt van een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid?

De vraag is of de WIA ook in voldoende mate zal kunnen voldoen aan de eisen die voor de (nabije) toekomst gesteld moeten worden aan het stelsel van sociale zekerheid. Uit een oogpunt van de gewenste zekerheid voor de betrokken partijen (werknemers, werkgevers en uitvoeringsinstanties) is het immers van groot belang dat nieuwe wetgeving op het terrein van de arbeidsongeschiktheid voor een reeks van jaren mee kan, zonder dat al op korte termijn weer ingrijpende aanpassingen van het stelsel nodig zijn. De analyse van de problemen met het functioneren van de WAO, zoals hierboven in lijn met de bevindingen van de commissie-Donner aangegeven, concentreert zich op twee kernthema's:

- de WAO kent een te groot accent op inkomensbescherming in verhouding tot de impulsen tot activering naar de arbeidsmarkt;
- de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling over publieke en private partijen frustreert een volumebeperkende uitvoeringspraktijk.

De vraag is of opzet en inrichting van de WIA in voldoende mate een antwoord zijn op deze gebreken in het functioneren van de WAO.

Bij de beantwoording van deze vraag is naar het oordeel van de Raad ook aandacht nodig voor het belang om, indien enigszins mogelijk, de uitvoeringsinstanties (UWV en reïntegratiebedrijven) de tijd te gunnen die zij nodig hebben om eerst de nog maar kort geleden aangebrachte wijzigingen in de WAO te verwerken in en tot een effectieve uitvoeringspraktijk. Dit is slechts anders indien de te verwachten toegevoegde waarde van de WIA zodanig substantieel is, dat daarin een rechtvaardiging ligt om het ongemak en de risico's van het opnieuw ingrijpend aanpassen van de uitvoeringspraktijk voor de uitvoeringsinstanties te laten wijken voor het belang van een snelle invoering van die WIA.

De Raad bespreekt hieronder de inhoud en effecten van de WIA ten aanzien van de twee bovengenoemde kernthema's:

- de voorgestelde aanscherping van de impulsen tot activering van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt (paragraaf 3);
- de voorgestelde toedeling van de verantwoordelijkheid, onderscheiden naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid («risque social» en «risque professionnel») en naar publieke en private partijen om voorzieningen te treffen in verband met het risico van arbeidsongeschiktheid, een en ander met name gezien vanuit een oogpunt van de toekomstbestendigheid van het voorstel (paragraaf 4).

2. Toetsingskader

a. Voorlopig sluitstuk van een ruim 20 jaar durende discussie
De analyse die de Raad geeft, noopt de regering niet tot met maken van nadere opmerkingen.

b. Ook een beginpunt van een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid?

De regering zal hierna onder punt 4b uitgebreid ingaan op de toekomstbestendigheid van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel, waarvan het

¹ Macro Economische Verkenning 2005, september 2004.

wetsvoorstel onderdeel uitmaakt. Alvorens in te gaan op de effectiviteit van het wetsvoorstel, zal de regering eerst ingaan op de urgentie ervan in verhouding tot de belangen van de uitvoeringsinstanties.

Noodzaak tot urgentie

De regering is van mening dat een spoedige aanpak van de WAO-problematiek zeer dringend geboden is. Hiervoor is onder punt 1a bij de probleemanalyse betoogd dat het arbeidsongeschiktheidsstelsel, zoals dat was vormgegeven tot de inwerkingtreding van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 op 1 januari 2004, tot een hogere instroom in de WAO heeft geleid en nog steeds leidt dan nodig is. Dit leidt tot allerlei ongewenste gevolgen, zowel voor de werknemer en de werkgever als voor de samenleving. Deze ongewenste gevolgen zijn als zodanig al voldoende reden om het wetsvoorstel, dat in het verlengde ligt van de laatstgenoemde wet, snel in te voeren. De instroom in de WAO is door een aantal wettelijke maatregelen de afgelopen jaren weliswaar afgenomen, maar de verwachting is dat de instroom, na een aanvankelijk scherpe daling als gevolg van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003, door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst weer zal gaan stijgen. Ten eerste zal de beroepsbevolking groeien van ongeveer 7,4 miljoen mensen in 2003 naar ongeveer 8,0 miljoen mensen in 2020. Dit betekent dat bij een gelijkblijvende instroomkans het aantal WAO-gerechtigden met 8% zal toenemen. Die instroomkans zal echter stijgen doordat de samenstelling van de beroepsbevolking zal veranderen vanwege de vergrijzing en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Een en ander zal ertoe leiden dat het aantal WAO-gerechtigden, ondanks de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte, uiteindelijk zal stabiliseren op een niveau van ongeveer 750 000 personen. Deze verwachting wordt in paragraaf 13.1 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel cijfermatig onderbouwd. Het beheersen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft daarom nog steeds een zeer hoge prioriteit voor de regering. Alles op alles moet worden gezet om vermijdbare instroom te voorkomen. Dit vergt een fundamentele wijziging van het stelsel.

Ook de Commissie Donner en de SER hebben op spoed aangedrongen. Op basis van haar probleemanalyse concludeert de Commissie Donner dat het huidige systeem van arbeidsongeschiktheidsregelingen op den duur onhoudbare gevolgen zal hebben en dat het «WAO-vraagstuk» dringend moet worden aangepakt. Het is onwenselijk dat WAO-toetreding vaak neerkomt op een fluwelen uitsluiting uit het arbeidsproces van mensen met moeilijkheden. Dit is een ongewenste ontwikkeling, omdat zo een deel van de beroepsbevolking vrijwel permanent uit het arbeidsproces wordt uitgeschakeld. Dit tast bovendien de legitimiteit van het arbeidsongeschiktheidsstelsel aan. De Commissie beschouwt haar voorstellen als een aanzet voor «een dringend noodzakelijke verandering».

De SER heeft zich bij de Commissie Donner aangesloten. De SER stelt vast dat de sinds 1990 getroffen maatregelen een zeker effect hebben gehad. Ondanks deze positieve effecten hebben de genomen maatregelen volgens de SER niet kunnen voorkomen dat het aantal arbeidsongeschikten in de afgelopen jaren weer is gegroeid. Zo is het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, na een aanvankelijke daling, vanaf 1996 weer toegenomen. Wat de WAO betreft: met uitzondering van de periode 1994–1996 overtrof de instroom de uitstroom tot 2003 trendmatig, waardoor het WAO-bestand uiteraard ook trendmatig toenam. Voorts is de instroomkans van de totale verzekerde populatie in de uiteenlopende arbeidsongeschiktheidsregelingen, waaronder de WAO, na 1996 tot 2003 geleidelijk en onafgebroken toegenomen. Deze constatering brengen de SER tot de conclusie dat – ondanks alle getroffen maatregelen en beleidsintensiveringen – een daadwerkelijke beheersing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de huidige omstandigheden nog niet is bereikt. Naar het oordeel van de SER kan met de huidige wet- en regelgeving niet afdoende worden ingespeeld op de huidige en toekomstige problemen inzake ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, zoals de veroudering of vergrijzing van de beroepsbevolking en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Door deze veranderde samenstelling van de beroepsbevolking stijgen de gemiddelde instroomkansen trendmatig. Al met al verwacht de SER dat de huidige trendmatige en te verwachten toekomstige ontwikkelingen het

nagenoeg onmogelijk maken om op basis van alleen de huidige wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde beleid de problematiek van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te beheersen. Naar zijn oordeel gaat het hierbij om een urgent en majeur maatschappelijk probleem met uiteenlopende dimensies. Volgens de SER is een aanpak van de WAO-problematiek dan ook zeer urgent.

Urgentie versus belangen uitvoeringsinstanties

De regering acht het dus evident dat een snelle aanpak van het «WAO-vraagstuk» geboden is. Daarbij kan naar het oordeel van de regering niet worden volstaan met een wijziging van de huidige WAO. Een fundamentele wijziging van het bestaande arbeidsongeschiktheidsstelsel is nodig. Ook in dit standpunt wordt de regering bevestigd door de Commissie Donner en de SER. Naar het oordeel van de Commissie Donner heeft een deel van de maatregelen om het beroep op de WAO te beperken weliswaar aantoonbaar succes gehad, maar een fundamentele verandering is haars inziens vereist. De getroffen maatregelen zijn volgens de Commissie namelijk niet afdoende gebleken om de instroom in de WAO structureel te keren en om de verantwoordelijkheden en mogelijkheden zodanig te verdelen dat gekozen wordt voor andere oplossingen in het arbeidsproces. Volgens de Commissie is een drastische ingreep nodig om een grote omslag te bewerkstelligen.

Ook de SER is van mening dat niet kan worden volstaan met een intensivering en vernieuwing van het huidige beleid. De SER acht een fundamentele wijziging van de inrichting van de verantwoordelijkheden en regelingen ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid noodzakelijk. Daarbij dienen activering van arbeidsgeschiktheid en het garanderen van een adequate inkomensbescherming op evenwichtige wijze samen te gaan. Volgens de SER dient een toekomstgericht beleid gericht op deze doelstellingen een veelomvattend karakter te hebben. Het moet betrekking hebben op de inrichting, financiering en uitvoering van de regelingen in hun onderlinge samenhang en als onderdeel van een breder complex van sociale wetgeving ten aanzien van arbeid en inkomensbescherming.

Afrondend merkt de regering op dat dus niet alleen een snelle aanpak van de WAO noodzakelijk is, maar ook dat deze aanpak fundamenteel van karakter moet zijn om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te kunnen beheersen. De daarmee verbonden belangen van werknemer, werkgever en samenleving wegen naar het oordeel van de regering zwaarder dan het belang van de uitvoeringsinstanties om de volgens de Raad van State nog maar kort geleden aangebrachte wijzigingen in de WAO te verwerken in en tot een effectieve uitvoeringspraktijk. Dit laat onverlet dat de regering zeer groot belang hecht aan een goede uitvoering van de Wet WIA. Zoals hierna onder punt 5 nog aan de orde zal komen, vindt over de invoering van het wetsvoorstel intensief overleg plaats met het UWV. Zo is reeds met het UWV afgesproken dat het transformatieproces zal worden getemporiseerd als dat nodig is met het oog op de implementatie van het beleidsprogramma. Ook de private verzekeraars hebben aangegeven dat zij op tijd klaar zijn om het wetsvoorstel uit te voeren. Tot slot veranderen de werkzaamheden voor de reïntegratiebedrijven niet principieel door het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op de ontwikkelingen in de reïntegratiemarkt, wordt verwezen naar punt 3d van het nader rapport.

Effectiviteit nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel

Met betrekking tot de vraag of het voorgestelde stelsel de gebreken in het functioneren van de WAO oplost, merkt de regering het volgende op. Bij de opzet en inrichting van het stelsel heeft de regering de volgende uitgangspunten gehanteerd. In de eerste plaats staat voorop dat ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen dan wel aangepakt binnen het kader van de arbeidsrelatie. De werkgever en de werknemer zijn daarom, in ieder geval zolang het dienstverband duurt, verantwoordelijk voor de reïntegratie van de werknemer. In de tweede plaats leidt de prioriteit voor werkhervatting tot een fundamenteel andere benadering van de arbeidsongeschiktheidsregeling. In het wetsvoorstel is een principieel onderscheid aangebracht tussen personen die niet meer tot arbeid in staat zijn en personen die nog wel in staat zijn om arbeid te verrichten. De eerstge-

noemde groep – de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten – heeft aanspraak op een wettelijke uitkering die voorziet in een permanente en adequate inkomensbescherming. Voor de laatstgenoemde groep – de gedeeltelijk arbeidsongeschikten – bevat het wetsvoorstel financiële prikkels, zoals de loonaanvulling, om de werkhervatting te bevorderen.

Voornoemde uitgangspunten, die ook door de SER zijn gehanteerd, leiden tot de volgende driedeling. Het eerste deel heeft betrekking op de relatie tussen werkgever en werknemer. Zij beiden zijn, als gezegd, verantwoordelijk voor de reïntegratie van de zieke werknemer, in ieder geval zolang het dienstverband duurt. Het activeren van de beschikbare arbeidsgeschiktheid dient daarbij voorrang te hebben op het verzekeren van arbeidsongeschiktheid. Dit vindt plaats door een gerichte aanpak van de klachten waardoor de terugkeer naar de eigen arbeid wordt bevorderd of, als dat laatste niet meer tot de mogelijkheden behoort, door het vinden van aangepast of ander werk, zo nodig bij een andere werkgever. Werkgever en werknemer moeten alles in het werk stellen om te voorkomen dat de werknemer als gevolg van gezondheidsbelemmeringen of een arbeidshandicap onnodig lang of blijvend buiten het arbeidsproces komt te staan. In het stelsel zijn daartoe, naast wettelijk verankerde rechten en plichten, financiële prikkels ingebouwd voor werkgevers en werknemers.

Het tweede deel heeft betrekking op de inkomensbescherming voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Alleen werknemers die duurzaam niet meer tot arbeid in staat zijn en waarbij reïntegratie-inspanningen niet mogelijk zijn, krijgen toegang tot een regeling waarbij de inkomensbescherming voorop staat. Voor deze groep werknemers draagt de overheid naar het oordeel van de regering de verantwoordelijkheid voor een adequate en permanente inkomensbescherming. Hier geldt uitdrukkelijk en uitsluitend een publieke verantwoordelijkheid voor het garanderen van een goede uitkering.

Het derde deel heeft betrekking op de werkhervatting en de inkomensbescherming voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. De inkomensbescherming van deze groep staat volledig in het teken van (de bevordering van) duurzame werkhervatting. Dit vereist – zoals de SER terecht opmerkt – een participatiebevorderende incentivestructuur, dat wil zeggen dat de inkomensregeling vanaf de eerste tot de laatste ziektedag een zodanige vormgeving moet hebben dat deze enerzijds werknemers stimuleert om – naar hun vermogen en rekening houdend met hun arbeidsbeperkingen – te (blijven) werken en anderzijds werkgevers stimuleert om werknemers met arbeidsbeperkingen in dienst te houden of te nemen. Deze gedachte heeft ten grondslag gelegen aan de in het wetsvoorstel neergelegde regeling met betrekking tot de inkomensbescherming van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers.

Deze uitgangspunten hebben tot de volgende opzet en inrichting van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel geleid:

- Effectieve en adequate instrumenten voor werkgevers en werknemers om hun verantwoordelijkheid voor preventie van het ziekteverzuim en de werkhervatting van zieke werknemers waar te kunnen maken. Deze instrumenten zijn in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting op het voorstel geschetst. Kort gezegd komt het erop neer dat de individuele werkgever en individuele werknemer primair verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van de zieke werknemer, zolang het dienstverband duurt. Daartoe hebben zij onder meer aanspraken op elkaars zorg en medewerking. Door deze wederzijdse aanspraken wordt ieders positie in de onderlinge arbeidsrelatie zodanig versterkt dat werkgever en werknemer greep krijgen op het verzuim en zo «het afglijden in arbeidsongeschiktheid» kunnen voorkomen.
- Een verlenging van de wettelijk verplichte loondoorbetalingsperiode bij ziekte tot twee jaar. Dit is geregeld in de op 1 januari 2004 ingevoerde Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003. Tijdens deze periode gelden de hiervoor genoemde, en in het verlengde van de Wet verbetering poortwachter liggende, aangescherpte en verduidelijkte reïntegratieverplichtingen voor werkgever en werknemer. De verlenging van de loondoorbetalingsperiode vergroot de financiële prikkel voor de

werkgever om in een zo vroeg mogelijk stadium de werkhervatting van de zieke werknemer ter hand te nemen. Bovendien voorkomt de verlenging dat werknemers na het eerste ziektejaar nagenoeg automatisch de WAO instromen. Behalve voor de werkgever wordt ook voor de zieke werknemer de financiële prikkel vergroot om het werk zo snel mogelijk te hervatten. De in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en werknemers hebben afgesproken om de aanvulling op de wettelijke loondoorbetaling te beperken, in die zin dat de totale loondoorbetaling aan de werknemer over de twee ziektejaren tezamen gemeten niet meer dan 170% van het laatstverdiende loon zal bedragen als hij niet werkt.

- Alleen de werknemer die na twee jaar ziekte volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, krijgt toegang tot de IVA. Tot deze groep behoren personen die geen of een geringe kans op herstel hebben. De groep met een geringe kans op herstel wordt gedurende een periode van vijf jaar jaarlijks herbeoordeeld. Als een dergelijke werknemer op een gegeven moment gedeeltelijk arbeidsgeschikt is, gaat deze over naar de WGA. Indien na vijf jaar geen overgang naar de WGA is gerealiseerd, behoudt deze groep aanspraak op een IVA-uitkering. De hoogte van deze uitkering bedraagt 70% van het dagloon en kan uiterlijk tot het 65e jaar worden ontvangen. De IVA voorziet daarmee in een adequate en sociaal verantwoorde inkomensbescherming.
- De werknemer die na twee jaar ziekte ten minste 35%, maar niet volledig en duurzaam, arbeidsongeschikt is, krijgt toegang tot de regeling WGA. Deze regeling is zodanig vormgegeven dat werken altijd lonend is, voor zowel de werknemer als de werkgever. Bovendien bevat deze regeling een financiële prikkel voor de werknemer om zijn resterende verdien capaciteit zoveel mogelijk te benutten, omdat hij dan de hogere loonaanvulling in plaats van de vervolguitkering ontvangt. Ook voor de werkgever is dat laatste gunstig; werk vergroot de kans op volledig herstel aanzienlijk. In dat geval is hij geen gedifferentieerde premie meer verschuldigd. De WGA ondersteunt zodoende de werknemer om (gedeeltelijk) aan het werk te blijven en stimuleert de werkgever om deze werknemer in dienst te houden of te nemen. In de paragrafen 8.1, 8.2, 10.2. en 12.1 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt dit nader onderbouwd.

Concluderend

Naar het oordeel van de regering is met bovenstaande voorstellen een balans aangebracht tussen enerzijds inkomensbescherming en anderzijds activering van de resterende verdien capaciteit. Activerende werking is het uitgangspunt van de Wet WIA. Zo is in de Wet WIA, anders dan in de WAO, (meer) werken altijd lonend. Bovendien bevat de WGA, anders dan de WAO, een financiële prikkel voor de werknemer en de werkgever om de resterende verdien capaciteit zoveel mogelijk te benutten. Voorts is er in de voorstellen sprake van een heldere en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling over publieke en private partijen. Anders gezegd, met deze voorstellen wordt voorkomen dat mensen in geval van ziekte of gebrek in de fuik van de wettelijke arbeidsomstandighedenregelingen worden gezogen en permanent buiten het arbeidsproces worden gehouden.

3. Activering

a. Hardheid van de prognoses

De toelichting op het wetsvoorstel geeft aan (zie hiervoor, onder 1.c), dat de WIA ten opzichte van ongewijzigd beleid, naar verwachting, in 2040 kan leiden tot 25% minder uitkeringsgerechtigden; de beperking van de financiële last in 2040 zal ongeveer 5% kunnen zijn. Indien de uitkeringen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten verhoogd gaan worden tot 75%, dan zal de financiële last van de WIA overigens hoger kunnen uitvallen dan die bij ongewijzigd beleid.

De Raad is van oordeel dat deze cijfers met de nodige relativering bezien dienen te worden. Niet alleen vanwege de aanzienlijke lengte van de periode tot 2040, maar ook vanwege het feit dat de effecten van de recent doorgevoerde wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid nog niet volledig overzien kunnen worden.

Vaststaat inmiddels al wel, dat de effecten van de Wet PEMBA, de Wet verbetering poortwachter en het gewijzigde Schattingsbesluit substantieel zijn.

De uitvoeringsorganisaties (UWV en reïntegratiebedrijven) zijn thans volop bezig deze wijzigingen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk te verwerken. In zoverre zou er voldoende reden zijn het uiteindelijke effect van een en ander af te wachten alvorens over te gaan tot een nieuwe en ingrijpende stelselwijziging.

b. Verdien capaciteit als uitgangspunt

De impulsen tot activering van uitkeringsgerechtigden hangen nauw samen met het uitgangspunt dat in de WIA is gekozen ter vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid: het criterium van de zogenoemde verdien capaciteit. De toelichting gaat in het geheel niet in op de ervaringen met dit uitgangspunt; een motivering van het handhaven van dit uitgangspunt van de WAO in de WIA ontbreekt evenzeer. De enkele constatering dat verdien capaciteit ook al het uitgangspunt was in de WAO volstaat niet bij een zo ingrijpende wetswijziging.

Het criterium van de verdien capaciteit houdt in, dat niet het verlies aan arbeids capaciteit als zodanig wordt verzekerd, maar het inkomensverlies (ten opzichte van het voorheen verdiende inkomen) dat als gevolg van arbeidsongeschiktheid ontstaat. Dit uitgangspunt sluit aan bij het gevolg van het ontstaan van arbeidsongeschiktheid in de vorm van het ingetreden verlies aan vermogen om nog het oude inkomen te verdienen. Bezien vanuit het hoofddoel van de WIA, het benadrukken van het benutten van wat de betrokkene nog wèl kan, leidt de gekozen systematiek evenwel tot moeilijk te rechtvaardigen verschillen.

Dit criterium leidt er bijvoorbeeld toe, dat twee werknemers die een verschillend inkomen hadden, en als gevolg van een ongeval zodanig arbeidsongeschikt worden dat ieder van hen nog hetzelfde resterend arbeidsvermogen heeft, niettemin in een verschillend WIA-regime terecht kunnen komen: de één in de IVA, de ander in de WGA. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Stel: twee werknemers, de één met een inkomen van 75 000 euro, de ander van 30 000 euro. Beiden worden duurzaam arbeidsongeschikt. De arbeidsongeschiktheid houdt voor ieder van hen in dat zij nog een resterend arbeidsvermogen hebben waarmee alleen nog maar functies vervuld kunnen worden waarmee een inkomen van 15 000 euro verdiend kan worden. De werknemer die voorheen nog een inkomen had van 75 000 euro komt dan in de IVA, omdat zijn resterende verdien capaciteit 20% is. Daarentegen verliest de werknemer van 30 000 euro 50% verdien capaciteit (de helft van 30 000 euro) en komt daarmee in de WGA. De IVA-uitkeringsgerechtigde behoeft niet meer deze functie van 15 000 euro te aanvaarden; de ander doet er, gelet op de WGA-systematiek, verstandig aan dat wèl te doen.

Naar het oordeel van de Raad blijft er resterend arbeidsvermogen zolang de betrokken werknemer ten minste nog het minimumloon kan verdienen. Daarom meent de Raad dat voor de vraag of er sprake is van (een bepaalde mate van) arbeidsongeschiktheid niet het inkomensverlies beslissend behoort te zijn. Gelet op het hoofddoel van de WIA om resterende arbeidsongeschiktheid te benutten, ligt het immers voor de hand het resterende vermogen om arbeid te verrichten als uitgangspunt te nemen voor het vaststellen van ingetreden (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid, met voorbijgaan aan het inkomensverschil ten opzichte van wat voorheen verdiend werd. Vervolgens zou een eventuele compensatie van het inkomensverlies tot uitdrukking kunnen komen in de hoogte van de uitkering, onder toepassing van het equivalentiebeginsel met het daarbij behorende maximum dagloon.

De Raad signaleert dat alleen Zwitserland een soortgelijk criterium van resterende verdien capaciteit kent.¹ Overal elders is het uitgangspunt het vaststellen van een resterend vermogen om arbeid te verrichten. Naar het oordeel van de Raad ligt ook hierin een reden het verlies aan arbeids capaciteit als uitgangspunt te nemen. Vervolgens kan wat betreft de resterende arbeids capaciteit worden aangesloten bij het begrip «gangbare arbeid» in de Werkloosheidswet.

De Raad is, alles bijeen, van oordeel dat het criterium van de resterende verdien capaciteit niet in overeenstemming is met het hoofddoel van de WIA,

¹ Rapport commissie-Donner, bladzijde 37.

dat is gericht op activering naar arbeid. Hij adviseert dit criterium te heroverwegen en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

c. Categorisering van werknemers naar mate van arbeidsongeschiktheid; volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid
Onverlet de hierboven weergegeven opvatting van de Raad over het criterium van de verdien capaciteit, gaat hij hieronder in op enige aspecten van de wijze waarop dit criterium in de WIA is uitgewerkt.

De gekozen systematiek onderscheidt drie categorieën: tot 35%, tussen 35% en 80% en boven 80% verlies aan verdien capaciteit. De Raad acht het een gemis dat de toelichting niet duidelijk maakt op grond waarvan de desbetreffende percentages zijn gekozen. Dit gemis klemt temeer nu de gevolgen voor de desbetreffende werknemers in deze drie categorieën zozeer van elkaar verschillen.

De Raad zal hierna met name ingaan op de categorie arbeidsongeschikten met een resterende verdien capaciteit van minder dan 20%: de IVA-gerechtigden. Later, onder 4a, zal hij ten aanzien van de WGA-categorie de verenigbaarheid van het voorstel met de ILO-verdragen 121 en 128 aan de orde stellen. In paragraaf 5 gaat de Raad in op de complexiteit van de WGA.

Binnen de categorie IVA-gerechtigden zijn twee subcategorieën te onderscheiden:

1. Zij die in het geheel niet meer in staat zijn tot enige arbeid
Deze categorie bestaat uit personen die op medische gronden in het geheel niet (meer) in staat geacht moeten worden tot enige arbeid. Paragraaf 4.2.1 van de toelichting stelt: «Hieronder worden verstaan personen die zijn opgenomen in een inrichting, personen die bedlegerig zijn, personen die lichamelijk niet zelfredzaam (dat wil zeggen dat zij de zeer basale dagelijkse activiteiten zoals eten, wassen, toiletgang, die van belang zijn voor de primaire fysieke zelfstandigheid, niet kunnen verrichten) en personen met een ernstige psychische stoornis waarbij sprake is van onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren. Voor deze groep is het op voorhand duidelijk dat zij dusdanige ernstige medische beperkingen hebben dat zij niet kunnen werken; een arbeidskundig onderzoek is dan niet nodig. Dit is uiteraard een zeer kleine groep.» De Raad is van oordeel dat de subcategorie van deze personen terecht tot de IVA-categorie behoort. Hij laat deze subcategorie verder buiten bespreking.

2. Zij die nog wél enige capaciteit tot arbeid hebben
De vraag is allereerst of het verenigbaar is met het hoofddoel van de WIA om iemand die nog een resterend arbeidsvermogen heeft, waarmee nog (ten hoogste) 20% van het voorheen verdiende inkomen genoten kan worden, in alle gevallen volledig af te schrijven voor de arbeidsmarkt, zoals in het thans voorliggende wetsvoorstel gebeurt. Daarbij moet bedacht worden dat 20% restcapaciteit, zeker naarmate het vroegere inkomen van de arbeidsongeschikt geworden werknemer hoger was, zowel van betekenis kan zijn voor de betrokken arbeidsongeschikte werknemer zelf, als ook voor de arbeidsmarkt. In het hierboven gegeven voorbeeld: een werknemer die 75 000 euro verdiende, wordt ontmoedigd arbeid te aanvaarden die past bij zijn resterende arbeids capaciteit tegen een inkomen van 15 000 euro. Onderkend moet uiteraard worden dat geschikte werkzaamheden in dit soort gevallen niet altijd (onmiddellijk) beschikbaar zullen zijn. Maar moet op voorhand worden uitgesloten dat (speciale) omscholing en reïntegratie voor deze groep onmogelijk is? De toelichting vermeldt alleen dat de betrokkenen zelf kunnen opteren voor de mogelijkheid hun resterende arbeids capaciteit te gebruiken. Kennelijk acht ook de regering het mogelijk dat er resterende arbeidsgeschiktheid voor deze groep blijft, die benut kan worden.

Hierboven is gesteld dat het criterium «volledig» arbeidsongeschikt vragen oproept in het geval van een resterende capaciteit van 20%. Daarnaast vraagt ook het criterium «duurzaam» de aandacht. De toelichting vermeldt dat dit criterium van toepassing is op twee categorieën arbeidsongeschikten: degenen, voor wie herstel uitgesloten is (binnen een periode van vijf jaar

kunnen geen reële mogelijkheden tot herstel worden verwacht) en degenen voor wie na twee jaar ziekte een geringe kans op herstel is op lange termijn. De Raad vraagt aandacht voor de kwetsbaarheid van het oordeel «duurzaam» volledig arbeidsongeschikt. De gevolgen van dit oordeel zijn namelijk verstrekkend, omdat aan een dergelijk oordeel blijvend rechten op de IVA-uitkering ontleend kunnen worden zonder enige inspanningsverplichting tot het benutten van een resterende capaciteit. De toelichting maakt niet duidelijk of de verstrekkendheid van de gevolgen van dat oordeel voldoende is onderkend en afgewogen.

Dit brengt de Raad, gelet op het oogmerk van de WIA om resterend arbeidsvermogen zoveel mogelijk te benutten, tot de vraag waarom de scheidslijn tussen de WGA- en de IVA-categorie zo scherp getrokken is. Zou niet, gegeven dit uitgangspunt, moeten worden uitgegaan van een meer glijdende schaal, van toenemende arbeidsongeschiktheid, zodat ook resterend arbeidsvermogen tot 20% zoveel mogelijk benut kan worden? In deze lijn zou voor alle arbeidsongeschikt geworden werknemers een periodieke medische herkeuring voorgeschreven dienen te worden. Daarbij kan de periodiciteit afhankelijk gesteld worden van de aard en de omvang van de arbeidsongeschiktheid zoals die bij de professionele medische keuring wordt vastgesteld. Aldus wordt voorkomen dat ook diegenen als duurzaam arbeidsongeschikt worden afgeschreven, voor wie niet uitgesloten kan worden dat dit oordeel na verloop van tijd anders zal kunnen of moeten luiden. Het akkoord van 5 november 2004 heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat voor de nieuwe groep arbeidsongeschikten met een «geringe kans op herstel» toetreding tot de IVA-categorie vergezeld gaat van het voorschrift dat betrokkenen wel periodiek worden herkeurd. Niet valt in te zien waarom andere personen in de IVA-categorie bij voorbaat van zo'n periodieke herkeuring zouden moeten worden uitgesloten.

Gevreesd moet worden dat de gekozen indeling in drie categorieën, met elk zulke verschillende gevolgen, de keuringspraktijk onder zware druk zal plaatsen. In het bijzonder rond de grenzen van 35% en 80% zijn er belangen van werknemers, werkgevers en verzekeraars waarvan druk kan uitgaan om bijvoorbeeld net boven deze grenzen uit te komen. De claimbeoordeling, zo merkt de toelichting op, is geen kwestie van wiskundige precisie van de voorgeschreven criteria: er is altijd sprake van een professionele beoordelingsruimte en van individuele beoordeling.¹

Het voorstel is kennelijk een reactie op de WAO, die een sterke groei kende van het aantal volledig arbeidsongeschikten. De WIA schermt de IVA-categorie zo goed mogelijk af van de werknemers in de WGA-categorie, die geacht worden wél de resterende verdien capaciteit aan te wenden. De Raad heeft de indruk, dat de hierboven geschetste risico's onvoldoende zijn betrokken bij de wijze waarop aan het doel van het voorstel thans vorm wordt gegeven.

De Raad adviseert in het licht van het voorgaande de scherpe scheidslijn tussen de WGA-categorie en de IVA-categorie voor werknemers met nog enig resterend arbeidsvermogen te heroverwegen. Indien de regering toch meent hieraan te moeten vasthouden, dan adviseert de Raad deze keuze in ieder geval overtuigender te motiveren. In het verlengde hiervan adviseert de Raad een regime van periodieke medische keuringen te laten gelden voor allen in de IVA-categorie die nog enig resterend arbeidsvermogen hebben.

d. Reïntegratie

De toelichting besteedt ruime aandacht aan de (ondersteuning bij) reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de rol van het UWV daarbij. De Raad wijst in dit verband op de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt.

Deze markt is volop in beweging; er zijn zoveel ondernemingen actief, dat een sanering in de nabije toekomst verwacht kan worden. Op deze nog onrustige markt worden de reïntegratiebedrijven geconfronteerd met partijen met een vraag naar reïntegratieprojecten (UWV, gemeenten, werkgevers) die nog niet zo lang ervaring hebben met aanbesteden. Er zijn voorts aanwijzingen dat waar reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten vooral maatwerk vereist, de beweging op de reïntegratiemarkt juist de andere kant opgaat: omvangrijke aanbestedingsprojecten van grote aantallen tegelijk, en een toenemende gerichtheid op de meer perspectiefrijke gevallen en op snelle

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.5.

plaatsing, met een dreigend gevaar dat het belang van (bij)scholing naar de achtergrond verdwijnt. De budgetten beschikbaar voor reïntegratie zijn krap. In het recent uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de reïntegratieactiviteiten van de Centrale organisatie werk en inkomen en het UWV.¹

In het verlengde van het voorgaande vraagt de Raad ook aandacht voor het belang van individuele reïntegratietrajecten (de zogenaamde IRO's). Waar mogelijk, kunnen IRO's een instrument zijn voor meer maatwerk in de aanpak van de reïntegratie. Daartoe is transparantie van het aanbod in deze voor velen nog ondoorzichtige markt van grote betekenis.

De Raad vraagt hier met name ook aandacht voor, omdat de geprivatiseerde reïntegratiemarkt nog jong is en op tal van punten (nog) niet in evenwicht, terwijl de WIA zo voluit het accent legt op activering en reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Ook de situatie op de reïntegratiemarkt noopt tot een zorgvuldige afweging tussen de toegevoegde waarde van een stelselherziening, op korte termijn, als die van de WIA enerzijds en het belang van de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk anderzijds.

Succesvolle reïntegratie vraagt ook aan de vraagkant om reële kansen op arbeid. De WIA bevat vele, vooral financiële, maatregelen om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst te nemen. In dit verband vraagt de Raad aandacht voor de positie van werknemers op of net boven het minimumloon die gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. De Raad acht het van belang dat voor hen ook arbeidsplaatsen of andere maatschappelijk nuttige werkzaamheden beschikbaar komen, ook indien het daarbij behorende inkomen onder het wettelijk minimumloon ligt. Bij aanvaarding van deze functies zal door de aanvullende uitkering per saldo het inkomen boven het voor de betrokkenen geldende sociale minimum uitkomen. Op deze wijze wordt voorkomen dat deze werknemers, wanneer zij gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden, vrijwel altijd volledig arbeidsongeschikt worden verklaard omdat voor hun resterend arbeidsvermogen geen officiële functies zijn te duiden door de arbeidskundige. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel daarop zo nodig aan te passen.

3. Activering

a. Hardheid van de prognose

Hiervoor is de regering onder punt 2b reeds uitvoerig ingegaan op de urgentie om het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel in te voeren.

b. Verdien capaciteit als criterium

De Raad wijst er op dat bij de Wet WIA, evenals bij de WAO, het kan voorkomen dat een werknemer die nog het minimumloon kan verdienen, toch volledig arbeidsongeschikt is omdat hij ten minste 80% van zijn verdien capaciteit heeft verloren. Indien deze arbeidsongeschiktheid ook duurzaam is, krijgt hij een uitkering op grond van de IVA.

Een werknemer daarentegen die voor zijn ziekte het minimumloon verdiende, is met een resterende verdien capaciteit van het minimumloon in het geheel niet arbeidsongeschikt.

Dit verschil in uitkomst is het gevolg van de keuze voor het verzekerde risico van de Wet WIA (en ook de WAO). Verzekerd is immers het risico van loonderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Hierbij past dat het verlies van verdien capaciteit bepalend is voor de uitkomst van de vraag of iemand al dan niet arbeidsongeschikt is. Het verlies van verdien capaciteit geeft immers aan welk loonverlies iemand lijdt als gevolg van arbeidsongeschiktheid.

De Raad daarentegen pleit ervoor om het verlies van arbeidsvermogen te hanteren als het verzekerde risico van de Wet WIA. In de beleidsvoorbereiding heeft het idee geleefd om over te gaan op arbeidscapaciteit in plaats van verdien capaciteit voor de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Arbeidscapaciteit zou dan bijvoorbeeld gedefinieerd kunnen worden als: ten minste het minimumloon per uur kunnen verdienen. Dit idee is verlaten na het SER-advies van februari 2004. De reden hiervoor is dat de regering, gehoord

¹ Algemene Rekenkamer, Bemiddeling en reïntegratie van werklozen, Den Haag, 3 november 2004.

de argumenten van de SER, geconstateerd heeft dat werkgevers en werknemers als direct betrokkenen principieel belang hechten aan het criterium verdien capaciteit én aan de grens van 80% verlies verdien capaciteit.

Het gevolg van deze keuze is, zoals de Raad terecht opmerkt, dat beide hierboven genoemde werknemers verschillende gevolgen ondervinden van hun ziekte of gebrek. De eerste werknemer kan zijn oude baan of een andere baan op hetzelfde loonniveau niet meer vervullen. Hij lijdt dus grote inkomensschade door zijn arbeidsongeschiktheid. De tweede werknemer lijdt daarentegen – ondanks zijn ziekte – geen inkomensverlies.

De afweging tussen arbeidscapaciteit en verdien capaciteit is een principiële keuze. Voor beide uitgangspunten zijn goede argumenten te geven, waarbij geen van deze argumenten onvermijdelijk tot de ene dan wel de andere keuze leidt. Alles afwegende, en gehoord de SER, heeft de regering gekozen om verdien capaciteit te handhaven als verzekerd risico voor de WIA.

De Raad signaleert voorts dat het criterium van verdien capaciteit meebrengt dat een IVA-uitkeringsgerechtigde geen passende arbeid behoeft te aanvaarden, terwijl een WGA-gerechtigde er – gelet op de WGA-systematiek – verstandig aan doet dat wel te doen. Dit verschil vloeit voort uit het feit dat de regering een principieel onderscheid heeft gemaakt tussen mensen waarvan wordt aangenomen dat zij niet meer tot arbeid in staat zijn en mensen die nog wel arbeid kunnen verrichten. De consequentie van deze keuze is dat volledig en duurzame arbeidsongeschikten met een IVA-uitkering geen passende arbeid behoeven te aanvaarden. Zij zijn ook niet verplicht reïntegratieactiviteiten te ontplooiën. Door de keuze voor het begrip verdien capaciteit kan het inderdaad zo zijn dat iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt wordt bevonden, terwijl hij nog wel het minimumloon zou kunnen verdienen. Daarbij dient wel bedacht te worden dat het aantal arbeidsongeschikten dat volledig arbeidsongeschikt is maar toch nog ten minste het minimumloon zou kunnen verdienen, zeer klein is (ca. 6 % van de groep volledig arbeidsongeschikten).

De SER heeft bij het voorgaande wel benadrukt dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat mensen volledig arbeidsongeschikt worden omdat er geen voldoende, passende functies zijn te vinden. De regering onderschrijft dit streven, en heeft daarom in oktober 2004 het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten aangescherpt. Hierdoor is de arbeidskundige schatting scherper geworden en zal het dus minder vaak voorkomen dat werknemers volledig arbeidsongeschikt worden op loonkundige gronden. Het door de Raad geschetste risico zal zich derhalve in de ogen van de regering slechts in beperkte mate voordoen.

De principiële keuze van de regering heeft als consequentie dat reïntegratie-inspanningen worden toegespitst op de groep werknemers die wél mogelijkheden tot het verrichten van arbeid hebben, te weten de personen met een WGA-uitkering. Van de groep personen met een IVA-uitkering heeft het overgrote deel geen mogelijkheden meer tot het verrichten van arbeid; reïntegratie is voor deze groep niet aan de orde. Voor de kleine groep personen met een IVA-uitkering waar op termijn nog wel een toename van de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid wordt geconstateerd (personen met een «geringe kans») geldt dat zij, indien dit het geval is, vanaf dat moment recht hebben op een WGA-uitkering en dus uit dien hoofde ook recht op reïntegratie krijgen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de reïntegratie-instrumenten die ter beschikking staan voor werkgevers, zoals de no-riskpolis, in beginsel ook gelden voor de werknemers met een IVA-uitkering.

Onder verwijzing naar het rapport van de Commissie Donner signaleert de Raad dat, naast Nederland, alleen Zwitserland verdien capaciteit als het beslissend criterium voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid hanteert. Deze verwijzing is niet geheel correct weergegeven. De betreffende passage in het rapport vangt aan met «Nederland behoort met Zwitserland tot de weinige landen [...]». In feite wordt verlies van verdien capaciteit als criterium eveneens toegepast in België, Frankrijk, Oostenrijk, Griekenland en Portugal. De wijze waarop in Nederland de mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld, is dus geenszins uitzonderlijk.

Concluderend is de regering van mening dat het ongewenst zou zijn het criterium van verdien capaciteit te verlaten. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

c. Categoriëring van werknemers naar mate van arbeidsongeschiktheid; volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen drie categorieën, te weten volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, werknemers die ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn en werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Hiervoor is onder punt 2b reeds aangegeven dat het wetsvoorstel een principiële onderscheid aanbrengt tussen enerzijds personen die niet meer tot arbeid in staat zijn en anderzijds personen die nog wel in staat zijn om arbeid te verrichten. Bij de eerstgenoemde groep – de volledig en duurzaam arbeidsongeschikten – staat de inkomensbescherming voorop; bij de laatstgenoemde groep – de gedeeltelijk arbeidsongeschikten – staat werkhervatting voorop. Of, zoals de SER dat uitdrukt, met deze indeling wordt een onderscheid gemaakt tussen werknemers al naar gelang hun kansen op de arbeidsmarkt (zie «Werken aan arbeidsgeschiktheid», publicatienummer 5, 22 maart 2002, blz. 77). Volledig en duurzaam arbeidsongeschikte werknemers hebben (vrijwel) geen kans meer op de arbeidsmarkt en hebben daarom aanspraak op een langdurige inkomensbescherming. Bij de werknemers met (tijdelijke) arbeidsbeperkingen staat arbeidsdeelname centraal, dat wil zeggen dat hun verdien capaciteit moet worden benut en uitkeringsafhankelijkheid zoveel mogelijk moet worden vermeden en verminderd.

Binnen deze laatste groep kan onderscheid worden gemaakt tussen werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen respectievelijk lichte arbeidsbeperkingen (zie «Werken aan arbeidsgeschiktheid», publicatienummer 5, 22 maart 2002, blz. 155). Het is zinvol en verantwoord dat degenen die met relatief zware beperkingen worden geconfronteerd, via afzonderlijke regelingen extra worden gesteund dan wel gestimuleerd om betaalde arbeid te blijven of te gaan verrichten. Elke grens is uiteraard arbitrair, maar de regering heeft – in navolging van het voorstel van de SER dienaangaande – ervoor gekozen om de grens bij een verlies van 35 procent van de verdien capaciteit te leggen.

Binnen de groep IVA-gerechtigden maakt de Raad onderscheid tussen personen die volledig arbeidsongeschikt zijn op medische gronden (bijvoorbeeld degenen die in een inrichting zijn opgenomen; deze groep is omschreven in artikel 2 van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheids-wetten) en personen die nog wel enige capaciteit tot arbeid hebben. Bij deze laatste categorie gaat het om mensen die niet meer dan 20% van hun oude inkomen kunnen verwerven, ofwel omdat voor hen in het geheel geen functies geduid kunnen worden (zij hebben op zich nog wel mogelijkheden, maar deze zijn onvoldoende om in arbeid te kunnen functioneren) ofwel omdat er weliswaar functies geduid kunnen worden, maar zij daarmee niet meer dan 20% kunnen verdienen van hun oude inkomen.

De onderscheiden groepen zijn qua mogelijkheden dus verschillend. Bijna alle IVA-gerechtigden zitten overigens in de eerste twee groepen. De laatste groep, de groep die volledig arbeidsongeschikt is op loonkundige gronden, kan inderdaad, zoals de Raad stelt, in een baan functioneren waarmee ten minste het minimumloon verdiend kan worden. Op deze groep is hiervoor onder punt 3b over het gekozen beginsel van de verdien capaciteit al ingegaan.

Voor de volledigheid zij nog vermeld dat er nog een groep volledig arbeidsongeschikten is, namelijk de groep die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en daarom een uitkering op grond van de WGA ontvangt. Van deze groep is de verwachting dat hun arbeidsmogelijkheden op termijn zullen toenemen. Voor deze groep is het dus belangrijk dat zij werken aan hun medisch herstel en aan hun revalidatie, zodat zij weer geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt worden. Zolang zij echter volledig arbeidsongeschikt zijn, zijn zij niet verplicht te werken.

Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de toepassing van het begrip «duurzaam». Het is inderdaad zo dat het duurzaam zijn van de volledige

arbeidsongeschiktheid bepalend is voor het toekennen van een IVA-uitkering. De regering is zich bewust van het belang van dit element. Dit belang is echter niet gelegen in de hoogte van de inkomensbescherming. Deze is gelijk voor de duurzame en niet-duurzame volledig arbeidsongeschikten. In beide gevallen bestaat recht op een uitkering ter hoogte van 70% van het dagloon.

De Raad merkt op dat het verschil verstrekkend is omdat de personen met een IVA-uitkering geen inspanningsverplichting hebben tot het benutten van de resterende capaciteit, terwijl de volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikten in de WGA deze wel hebben. De Raad bepleit daarom een minder scherpe scheidslijn tussen de WGA- en de IVA-doelgroep.

De regering hecht er aan om haar standpunt nogmaals uiteen te zetten waarom dit onderscheid juist essentieel is. De essentie van het nieuwe stelsel is de oriëntatie op werk. De oriëntatie wordt in de huidige WAO onvoldoende toegepast, omdat de WAO geen helder onderscheid maakt tussen groepen waarop deze oriëntatie wel en niet van toepassing is. Immers, van de groep volledig arbeidsongeschikten kan niet worden gevraagd om werk te hervatten. Van de andere kant zijn velen van deze groep wel in staat om op termijn te reïntegreren. Juist vanwege het feit dat de WAO geen onderscheid maakt binnen de groep volledig arbeidsongeschikten wordt op deze toekomstige reïntegratiemogelijkheid onvoldoende geanticipeerd.

Het argument voor deze verschillende behandeling is derhalve gelegen in het feit dat personen met een IVA-uitkering ook op termijn geen verbetering van hun mogelijkheden tot het verrichten van arbeid hebben, waar dit voor personen met een WGA-uitkering wel geldt. Deze laatste groep wordt derhalve gestimuleerd deze mogelijkheden te benutten. De regering ziet het verschil tussen deze groepen derhalve als een essentieel onderdeel van de Wet WIA. De volledig en duurzaam arbeidsongeschikten krijgen een adequate inkomensbescherming en hebben, omdat zij niet meer op een grotere verdien capaciteit kunnen rekenen, geen verplichting om te werken. Bij de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten is daarentegen alles er op gericht hen te stimuleren zoveel mogelijk te reïntegreren en hun resterende verdien capaciteit te benutten.

Conform het advies van de Raad is in de toelichting het onderscheid tussen de IVA-groep en de WGA-groep sterker gemotiveerd.

De Raad adviseert voorts om voor alle arbeidsongeschikten een periodieke herbeoordeling voor te schrijven. De regering maakt ten aanzien van herbeoordelingen ook hier het principiële onderscheid tussen volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Voor de eerste groep zijn herbeoordelingen niet aan de orde; herstel is immers niet aan de orde. Een welbewuste uitzondering hierop betreft de groep personen met een «geringe kans op herstel»; zij worden, althans gedurende de eerste vijf jaar, wel jaarlijks herbeoordeeld.

Alle gedeeltelijk arbeidsongeschikten worden wel periodiek herbeoordeeld, zij het dat deze herbeoordelingen niet – zoals tot oktober 2004 in de WAO het geval was – op wettelijk vastgelegde momenten dienen plaats te vinden, maar ingepland worden op momenten dat dit volgens de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige aangewezen is. De wettelijke herbeoordelingen in de WAO zijn afgeschaft, omdat gebleken is dat de wettelijke termijnen geen zinvolle herbeoordelingen opleverden. De wettelijke herbeoordelingen waren verworden tot min of meer administratieve handelingen in plaats van gerichte beoordelingen. In het nieuwe stelsel zal dus bij elke beoordeling een tijdstip voor een herbeoordeling worden vastgelegd. Hierdoor kan optimaal worden aangesloten bij de individuele situatie en mogelijkheden.

De enige uitzondering op de regel van herbeoordelingen op professioneel vastgestelde in plaats van op wettelijk bepaalde momenten is, zoals hierboven aangegeven, de bepaling dat volledig arbeidsongeschikten met een geringe kans op herstel ieder jaar beoordeeld worden. Op die manier kan onderzocht worden of de geringe kans op herstel al is opgetreden en betrokkenen minder arbeidsongeschikt zijn geworden.

De Raad stelt dat volledig en duurzaam arbeidsongeschikten die in een stabiele situatie verkeren, niet zouden mogen worden afgeschreven. Het is de regering

niet geheel duidelijk wat met deze opmerking bedoeld wordt. Het gaat hier om personen waarbij uit een zorgvuldig medisch en arbeidskundig onderzoek gebleken is dat herstel van arbeidsmogelijkheden uitgesloten is en die om die reden inkomensbescherming krijgen. In de praktijk mag niet worden uitgesloten dat het professionele oordeel in zeer uitzonderlijke gevallen onjuist kan blijken te zijn, maar deze uitzonderingen mogen er niet toe leiden dat de principiële aanpak wordt verlaten. Maar afgezien van dergelijke onbedoelde grote uitzonderingen geldt de IVA alleen voor degenen voor wie verbetering van hun verdien capaciteit niet aan de orde is. Voor wie dat wel geldt, is er de WGA. Juist in de WGA is alles gericht op reïntegratie. Als zodanig wordt er derhalve niemand «afgeschreven».

Het is juist, zoals de Raad stelt, dat mensen belang hebben bij de uitkomst van de claimbeoordeling, vooral rond de grenzen van 35% en 80% arbeidsongeschiktheid. De regering is er echter niet, zoals de Raad, bevreesd voor dat eventuele zware druk van werkgevers, werknemers of verzekeraars zal leiden tot onrechtmatige uitkeringen. De suggestie dat verzekeringsartsen of arbeidsdeskundigen voor druk zouden bezwijken, komt de regering niet als realistisch voor. Inderdaad is het zo dat het door de Raad geschetste risico groter zou zijn als de keuring, met het spreekkamercontact, en de beslissing na afloop van de keuring door één en dezelfde persoon zou worden genomen. In de Wet WIA wordt, althans wat betreft de IVA, aan deze situatie echter een einde gemaakt. Het finale oordeel komt immers exclusief in handen van de beslissingsautoriteit. De regering heeft er derhalve vertrouwen in dat het door de Raad gestelde risico klein is door de organisatorische uitvoeringsstructuur van het UWV, met de beslissingsautoriteit die beslist over de toekenning van de IVA-uitkering (zie paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting), de strenge en duidelijke regels en de kwaliteitsborgingssystemen.

d. Reïntegratie

De Raad wijst op ontwikkelingen in de reïntegratiemarkt, gezien de ruime aandacht voor activering en reïntegratie in de toelichting op het wetsvoorstel. Daarbij uit de Raad de zorg dat er sprake is van een nog jonge en onrustige markt die nog volop in beweging is. De Raad wijst op het feit dat reïntegratiebedrijven geconfronteerd worden met partijen die nog niet zo lang ervaring hebben met aanbesteden. Tevens onderkent de Raad zorgelijke ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt als omvangrijke aanbestedingsprojecten van grote aantallen tegelijk, een toenemende gerichtheid op de meer perspectiefrijke gevallen en op een snelle plaatsing, en het dreigend gevaar dat het belang van (bij)scholing naar de achtergrond verdwijnt. De situatie op de reïntegratiemarkt noopt volgens de Raad tot een zorgvuldige afweging tussen de toegevoegde waarde van een stelselherziening en het belang van effectiviteit van de uitvoeringspraktijk.

Door het voor invoering van SUWI beperkte aantal opdrachtgevers werd de reïntegratiemarkt gekenmerkt door een zekere eenzijdigheid doordat (vele) opdrachtnemers afhankelijk zijn van enkele grote opdrachtgevers. Met invoering van de Wet verbetering poortwachter en de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 krijgen ook de werkgevers een steeds grotere verantwoordelijkheid voor reïntegratie. Zij zijn daardoor meer als opdrachtgever voor reïntegratiediensten gaan fungeren. Vooruitlopend op en door de aanscherping van de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor reïntegratie via de WWB is het aantal opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt inmiddels toegenomen. Ook de introductie van resultaatfinanciering in 2003 heeft een belangrijke impuls gegeven aan deze markt, omdat prijzen en prestaties zijn gaan domineren, zodat er een zakelijke basis tot stand is gekomen voor de diensten op deze markt.

De regering verwacht dat vooruitlopende op en na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel WIA de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt zal doorgaan. Daarbij verwacht de regering dat de introductie van het wetsvoorstel WIA het aantal opdrachtgevers op de reïntegratiemarkt verder zal vergroten en daardoor een positieve rol zal spelen bij het tot stand komen van een volwaardige markt. Naast gemeenten en het UWV zal sprake zijn van werkgevers die als eigenrisicodragers opdrachtgever van reïntegratie worden. Ook verzekeraars die het risico van arbeidsongeschiktheid verzekeren zullen

als opdrachtgever op de reïntegratiemarkt opereren. Het relatieve belang van aanbesteden in opdracht van een publieke opdrachtgever neemt af, terwijl het UWV tegelijkertijd de aanbesteding verbetert.

In dat verband zijn ook stappen gezet ten aanzien van aspecten als het frequenter aanbesteden, het contracteren van meerdere reïntegratiebedrijven voor dezelfde doelgroepen en het aanbesteden van meer homogene doelgroepen, zodat voor meer cliënten van het UWV maatwerk gerealiseerd kan worden. Met homogene groepen is het bovendien mogelijk juist ook de moeilijk plaatsbare groepen afzonderlijk en tegen marktconforme prijzen aan te besteden. Hiermee wordt het risico dat reïntegratiebedrijven zich richten op de meer perspectiefrijke gevallen ondervangen. Met het aanbesteden van meer homogene doelgroepen kan ook de juiste inhoud van trajecten voor de juiste doelgroep gerealiseerd worden. Waar scholing nodig is, kunnen reïntegratiebedrijven de prijs van scholing in hun offertes verwerken en zal de verzorging van noodzakelijke scholing worden veilig gesteld. Maatwerk is hierbij nodig: scholing leidt niet per definitie tot een grotere kans op werk of op een duurzame plaatsing. Dat komt omdat scholing geen panacee is voor alles. Het blijft van belang om in individuele gevallen passende maatregelen te vinden. Van degenen die na een periode van arbeidsongeschiktheid aan het werk zijn gegaan en die scholing hebben gevolgd, geeft ongeveer de helft aan dat scholing een rol heeft gespeeld bij het feit dat men weer werkt en de andere helft meent dat scholing geen rol heeft gespeeld. Uit onderzoek naar de effectiviteit van de reïntegratietrajecten en scholing komt naar voren dat trajecten gericht op bemiddeling doorgaans effectiever zijn dan trajecten met aanbodversterking (UWV: epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid, Algemene Rekenkamer inzake de terugkeer van arbeidsongeschikten in het arbeidsproces, UWV: Gericht reïntegreren).

De regering ziet met de Raad op dit punt ook het belang van de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO). Juist dit instrument kan een bijdrage leveren in het streven te komen tot maatwerk. De regering merkt op dat met de IRO ook cliënten van het UWV in zekere zin als opdrachtgever van reïntegratiediensten gaan fungeren (althans binnen de afgesproken kaders). Daarbij is het van belang dat er voor de cliënten als opdrachtgever sprake is van een transparante reïntegratiemarkt. De RWI zet zich samen met Borea, het UWV en de gemeenten in om de transparantie te verbeteren. Tegelijkertijd heeft de introductie van de IRO tot gevolg dat reïntegratiebedrijven zich zowel op cliënten als nieuwe vragers van hun diensten moeten richten. Dit betekent een verruiming voor de werkwijze van reïntegratiebedrijven (klantgericht in plaats van opdrachtgevergericht) die bijdraagt aan het totstandkomen van een goed werkende reïntegratiemarkt. De invoering van de Wet WIA met de sterke nadruk op reïntegratie, zal het belang van de IRO op de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt verder positief beïnvloeden.

De Raad spreekt tenslotte zijn zorg uit over de positie van werknemers op of net boven het minimumloon die gedeeltelijk arbeidsgeschikt bevonden worden. Ook voor deze groep acht de Raad het van belang dat werkgelegenheid wordt gecreëerd, ook indien het inkomen onder het wettelijke minimumloon ligt. De regering herkent de zorg van de Raad met betrekking tot de positie van (gedeeltelijk arbeidsgeschikte) werknemers die aangewezen zijn op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Enkele zeer specifieke groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt komen in aanmerking voor een vorm van loonkostensubsidie. Te denken is aan mensen die in WSW-verband werken of Wajonggerechtigden waarvoor de werkgever loondispensatie heeft ontvangen. Het gaat hierbij om groepen die verschillen met de WIA-doelgroep. De groep Wajonggerechtigden kenmerkt zich door het ontbreken van werkervaring, terwijl de WSW-doelgroep zich beperkt tot personen die niet in staat zijn te reïntegreren naar een reguliere arbeidsplaats of met behulp van kleine aanpassingen een reguliere arbeidsplaats te vervullen.

Voor de WGA-doelgroep geldt dat zij wel een arbeidsverleden en resterende verdien capaciteit hebben. Voor het vaststellen van resterende verdien capaciteit is het wettelijk minimumloon de norm. Het creëren van arbeid onder het minimumloon met een vorm van loonkostensubsidie is voor de

WGA-doelgroep dus niet nodig. Doel is nu juist om deze personen toe te leiden naar een volwaardige baan met een daarbij behorend inkomen tegen ten minste het minimumloon.

In dat kader is het dan ook belangrijk dat er voldoende baanmogelijkheden voor deze doelgroep worden gecreëerd. Waar de hoogte van de beloning in relatie tot de te verwachten prestatie(s) tijdelijk een knelpunt mocht vormen, zouden sociale partners bij de totstandkoming van CAO's kunnen overwegen aanloopschalen of doelgroepenschalen (op een lager beloningsniveau) te creëren, waarin de werknemer uit de doelgroep tijdelijk zou kunnen worden geplaatst. Voor de loonvorming en dus ook voor de totstandkoming van dergelijke schalen zijn de sociale partners immers primair verantwoordelijk.

De regering is van mening dat het reïntegratie-instrumentarium voldoende maatregelen biedt die het voor werkgevers aantrekkelijk maken gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst te nemen (no-riskpolis, premiekorting, vergoeding van werkplekaanpassingen). De instrumenten zijn gericht op het stimuleren van werkgevers om gedeeltelijk arbeidsgeschikten in reguliere arbeid in dienst te nemen.

4. Toekomstbestendigheid van het voorstel: de verantwoordelijkheidsverdeling

De toelichting bij het voorstel bevat geen beschouwing over de ingrijpende veranderingen in de samenleving en in opvattingen over de rol van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers, ten opzichte van de tijd waarin de WAO is ontworpen en ingevoerd, in de jaren zestig van de vorige eeuw. Dat is begrijpelijk in zoverre de WIA vooral gezien kan worden als een voorlopig sluitstuk van de afgelopen periode, waarin ten opzichte van het oorspronkelijke karakter van de WAO de resterende verdien capaciteit nog verder wordt geactiveerd.

Dit neemt echter niet weg dat, gelet op de hiervoor bedoelde veranderingen, een beschouwing in de toelichting op het voorstel over de houdbaarheid van de WIA uit een oogpunt van de toekomstbestendigheid van de verantwoordelijkheidsverdeling (publiek of privaat) wordt gemist. Dit gemis klemt temeer omdat voorkomen moet worden, dat al korte tijd na de invoering van een ingrijpende stelselwijziging als de WIA (per 1 januari 2006) het stelsel van sociale zekerheid opnieuw ingrijpend gewijzigd moet worden.

De Raad zal hierna het voorstel bezien uit een oogpunt van toekomstbestendigheid. Hij gaat daartoe eerst in op het te verzekeren risico, en vervolgens op de vraag wie verantwoordelijk gehouden dient te worden voor het treffen van voorzieningen in verband met de te onderscheiden risico's van arbeidsongeschiktheid en op de wijze waarop hieraan kan worden vormgegeven.

a. «Risque social»

De WIA kent, evenals de WAO, geen onderscheid naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. In zoverre is er (ook) sprake van het verzekeren van het «risque social». De toelichting gaat niet in op de ervaringen van de afgelopen decennia met dit brede bereik van de WAO als werknemersverzekering met inkomensafhankelijke regelingen. Deze uitkeringsvoorwaarden (uitkeringen zijn inkomensafhankelijk) en de financiering (werkgeverspremies) duiden onmiskenbaar op een werknemersverzekering. Het brede bereik van de WIA wat betreft het «risque social» tendeert naar een volksverzekering. Deze mengvorm van typen verzekeringen van zo onderscheiden karakter maakt de WAO tot een unieke vorm van sociale zekerheid. Zo uniek, dat een dergelijk systeem elders in de wereld niet voorkomt.¹

De Raad is van oordeel dat een beschouwing over dit uitgangspunt, dat zozeer afwijkt van wat overal elders gebruikelijk is, in de onderbouwing van een nieuwe wettelijke regeling voor het opvangen van de gevolgen van arbeidsongeschiktheid niet mag ontbreken. Mede gezien tegen de achtergrond van een toenemende europeanisering van de arbeidsmarkt, roept dit uitgangspunt van de WIA uit een oogpunt van toekomstbestendigheid vragen op. De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹ Rapport commissie-Donner, bladzijden 36/37.

Nadere analyse op dit punt is ook nodig in verband met de vraag naar de verenigbaarheid van de WIA met de ILO-verdragen 121 en 128. In deze ILO-verdragen worden normen gesteld voor inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. Verdrag 121 geeft bescherming aan slachtoffers van bedrijfsongevallen en beroepsziekten («risque professionnel»); Verdrag 128 gaat over niet-arbeidsgerelateerde arbeidsongeschiktheid («risque social»). Verdrag 121 kent hogere normen dan Verdrag 128. Nu het voorstel geen onderscheid maakt naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid en aldus in feite het «risque social» en het «risque professionnel» beide besloten liggen in de WIA, moet de WIA voldoen aan de normen van Verdrag 121. Artikel 9 van Verdrag 121 bepaalt dat de uitkering moet worden verleend zolang het risico zich voordoet; de uitkering mag niet afhankelijk gesteld worden van de duur van het dienstverband. Voorts volgt uit artikel 19, dat de uitkering in een loondervingstelsel als de WIA ten minste 60 procent van het laatst verdiende loon dient te bedragen.

De Raad mist een beschouwing over de verenigbaarheid van de voorgestelde WGA met de relevante ILO-bepalingen. Hij adviseert deze analyse alsnog te maken en in de toelichting op te nemen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Verantwoordelijkheid: publiek of privaat

Ook om een andere reden kan een fundamentele analyse ten behoeve van een passende verantwoordelijkheidsverdeling voor de toekomst niet gemist worden.

In september 2004 heeft het kabinet de nota op het terrein van werk en inkomen (hierna: «Nieuwe Accenten»-nota) uitgebracht.¹ Hierin worden bouwstenen aangedragen voor, wat genoemd wordt, een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid dat solide (dat is: «te allen tijde betaalbaar») en solidair zal moeten zijn: het moet bestaanszekerheid garanderen voor burgers die door onbeïnvloedbare tegenspoed worden getroffen. De nota bepleit meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers daar waar het ontstaan van deze risico's binnen hun beïnvloedingssfeer ligt.² Deze aanpak kan, zo stelt de nota, gepaard gaan met een versoering van de collectieve arrangementen.³ Daarbij kunnen tegelijkertijd spaaren/of verzekeringselementen worden geïntroduceerd. Achtergrond van deze nieuwe benadering is, aldus de nota, dat de huidige arrangementen in de verzorgingsstaat nog in hoge mate zijn afgestemd op het maatschappelijk patroon van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig wat betreft leren, werken en zorgen.

De nota laat zich niet uit over de consequenties van deze benadering voor het wettelijke stelsel van arbeidsongeschiktheid voor werknemers. Ze wil een bouwstenennota zijn, waarin voor de komende jaren een nieuw perspectief wordt geschetst voor werk en inkomen.

Het heeft de aandacht van de Raad getrokken dat de toelichting op het voorstel geheel voorbijgaat aan deze nota en aan de daarin aangesneden vraagstukken. Het ontbreken van zo'n beschouwing betekent onder meer dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag of, redenerend in de geest van de «Nieuwe Accenten»-nota, voor de toekomst een wettelijke inkomensafhankelijke regeling voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers nog wel nodig is. Ook een andere verantwoordelijkheidsverdeling laat zich immers denken: een stelsel waarin werkgevers en werknemers zich tegen de mogelijke (inkomens)gevolgen van arbeidsongeschiktheid kunnen verzekeren op basis van een privaatrechtelijke verzekeringsovereenkomst. Een en ander zou al dan niet in CAO-verband kunnen worden afgesproken, waarbij werknemers ook een voorziening kunnen treffen ten behoeve van het investeren in andere aspecten, zoals scholing en vormen van verlof.

Een dergelijke benadering kan aansluiten bij recente ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, waarin het accent komt te liggen op het niveau van de arbeidsorganisatie (desgewenst ondersteund door CAO-afspraken). Op dat niveau liggen ook de aanknopingspunten voor een effectief preventiebeleid, in de vorm van goede arbeidsomstandigheden. Inspanningen gericht op reïntegratie indien ziekte of arbeidsongeschiktheid ontstaan, alsmede het overeenkomen van de voorwaarden waaronder uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid worden verstrekt, kunnen hierop aansluiten. Nu al wordt de samenhang tussen deze activiteiten binnen arbeidsorganisaties steeds meer zichtbaar.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 804, nr. 1.

² «Nieuwe accenten»-nota, bladzijde 24: «Centraal staat daarbij de notie dat individuele burgers (of werkgevers) risico's als (de duur van) werkloosheid, ziekte en ook arbeidsongeschiktheid in meer of mindere mate zelf kunnen beïnvloeden. Naarmate het zicht scherper wordt op de mate waarin mensen in staat zijn om deze – traditionele – sociale zekerheidsrisico's te beïnvloeden, liggen verdere aanpassingen van het sociale zekerheidsstelsel in de rede.»

³ «Nieuwe accenten»-nota, bladzijde 25.

De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen met een beoordeling van de toekomstbestendigheid van de WIA wat betreft de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling, en het voorstel zo nodig te heroverwegen.

4. Toekomstbestendigheid van het voorstel: de verantwoordelijkheidsverdeling

a. «Risque social»

De Raad merkt terecht op dat de WAO geen onderscheid maakt naar de oorzaak van arbeidsongeschiktheid. Daarmee wijkt de Nederlandse situatie af van het buitenland, omdat in buitenlandse stelsels aparte wettelijke verzekeringen bestaan tegen het «risque professionnel» respectievelijk het «risque social». In Nederland worden in beide gevallen de inkomensgevolgen voor werknemers gedekt door de Wet WIA. Naar het oordeel van de regering is de Wet WIA te kenschetsen als een «gewone» werknemersverzekering, omdat enkel werknemers ingevolge deze wet zijn verzekerd tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid.

De Raad constateert terecht dat de internationale invalshoek een nadere analyse vergt. Het spreekt voor zich dat voorgenomen wetgeving dient te voldoen aan de verplichtingen die Nederland bij verdrag is aangegaan. Om die reden heeft bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel een studie plaatsgevonden naar internationaal-rechtelijke vragen rond dit wetsvoorstel. Met name betreft het hier de vraag in hoeverre de Wet WIA de toets aan ILO verdrag nr. 121, inzake arbeidsongevallen en beroepsziekten, alsmede Deel VI van de Europese Code inzake sociale zekerheid, kan doorstaan. In dit verband wordt verwezen naar de notitie «Internationale bestendigheid arbeidsongeschiktheidsverzekering», die mede in het kader van de SER-advisering is opgesteld. Bij brief van 18 december 2003 is deze notitie ook aan het parlement toegezonden. De conclusie van de regering is dat het wetsvoorstel, zoals het thans voorligt, voldoet aan de eisen die daaraan vanuit internationaal-rechtelijk oogpunt worden gesteld. Personen die onder de Wet WIA vallen komen in aanmerking voor een uitkering die qua hoogte en uitkeringsvoorwaarden valt binnen de kaders, die de toepasselijke normverdragen stellen. Om deze reden heeft de regering vastgehouden aan het uitgangspunt dat de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid geen rol speelt in de beoordeling op het recht op uitkering.

De memorie van toelichting van het wetsvoorstel is conform het advies van de Raad van State aangevuld met een aparte passage ter zake. Daarin is beschreven wat de belangrijkste inhoudelijke eisen van de normverdragen zijn en op welke wijze in dit wetsvoorstel aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen vorm is gegeven. Tevens is in deze passage een beschouwing gewijd aan het al dan niet ten principale onderscheid maken tussen risque social en risque professionnel.

b. Verantwoordelijkheid: publiek of privaat

In de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen» waarnaar de Raad verwijst, heeft het kabinet de overwegingen en doelstellingen geschetst die ten grondslag liggen aan zijn beleid op het terrein van werk en inkomen. Daartoe wordt een aantal bouwstenen aangedragen voor een toekomstbestendige Nederlandse verzorgingsstaat. De notitie bevat geen concrete beleidsdoelstellingen voor de korte termijn, maar zij schetst een toekomstperspectief.

De notitie noemt de volgende redenen waarom er nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen nodig en wenselijk zijn. Nieuwe accenten zijn nodig vanwege langetermijnontwikkelingen als de internationalisering van de economie en de vergrijzing. Beide trends vergen een hogere arbeidsparticipatie en een hogere arbeidsproductiviteit om een adequaat niveau van collectieve voorzieningen te kunnen waarborgen. Nieuwe accenten zijn wenselijk vanwege de groeiende rol van de burger. Burgers zijn mondiger geworden, hebben een betere opleiding gekregen, zijn welvarender geworden en zijn meer en uiteenlopende eisen gaan stellen aan hun directe leefomgeving. Mede daardoor is een grotere verscheidenheid ontstaan aan individuele voorkeuren wat betreft leefvorm, levensloop en sociale zekerheid.

Dit alles mag echter niet ten koste gaan van de kwetsbare groepen in de samenleving.

Vanwege voornoemde trends is een versterking nodig van het economisch en maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid. Dit betekent allereerst dat een verhoging van de arbeidsparticipatie nodig is. Dit vereist op haar beurt het wegnemen van participatiebelemmerende factoren en een toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. Sociale zekerheid heeft daarbij de rol om de werking van de arbeidsmarkt te ondersteunen. Dit vergt een solide en solidair stelsel van sociale zekerheid. Dit kan worden bereikt door in de vormgeving van de sociale verzekeringen rekening te houden met de mate waarin risico's door het individu kunnen worden beïnvloed. De snelheid van werkherleving bijvoorbeeld is het resultaat van de werking van de arbeidsmarkt én het eigen gedrag. Centrale beleidsopgave voor de toekomst van de sociale zekerheid is dan ook om een grotere plaats in te ruimen voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger, zodanig dat het stelsel tegemoet komt aan de wens van de burgers om gezamenlijk, met elkaar een solidair stelsel van inkomensverzekeringen in stand te houden, op een wijze die daartoe aan sociale partners de ruimte geeft zonder in de valkuil te belanden dat afwentelingsmechanismen op de samenleving als geheel ontstaan en die daartoe tevens de burgers ook op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreekt. Via een nieuwe balans tussen inkomensbescherming en eigen verantwoordelijkheid zou het activerende karakter van het stelsel kunnen worden versterkt.

Op basis van deze beleidsfilosofie zijn in voornoemde notitie enkele mogelijke beleidsrichtingen geschetst. Uitgangspunt daarbij is dat een toekomstbestendig stelsel niet alleen de gewenste inkomensbescherming biedt, maar daarnaast de burgers (en werkgevers) aanmoedigt om hun eigen risico's ten gunste te beïnvloeden, en dus vermijdbaar of onbedoeld gebruik van de sociale zekerheid terug te dringen.

Het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel, waarvan de Wet WIA onderdeel uitmaakt, is naar het oordeel van de regering in lijn met voornoemde notitie. Een participatiebevorderende sociale zekerheid vergt, als gezegd, een solide en solidair stelsel. Alleen een wettelijke regeling kan garanderen dat alle werknemers te allen tijde tegen een betaalbare premie zijn verzekerd tegen de inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze wettelijke regeling dient in ieder geval de hoogte en de duur van de uitkering te bepalen. De verantwoordelijkheid voor de hoogte en de duur van de uitkering bij ziekte of arbeidsongeschiktheid kan niet uitsluitend aan het CAO-niveau worden overgelaten, omdat niet alle werknemers onder een CAO vallen. Bovendien is een CAO per definitie een tijdelijke regeling. De CAO-partijen kunnen uiteraard wel telkens tot verlenging beslissen, maar niet gewaarborgd is dat van een continue en blijvende verzekering sprake is. Daarover zal elke keer opnieuw moeten worden onderhandeld. Tot slot kan een regeling per CAO de arbeidsmobiliteit belemmeren, omdat in de ene bedrijfstak een (veel) betere regeling kan zijn afgesproken dan in een andere bedrijfstak.

De verantwoordelijkheid voor de hoogte en duur van de uitkering bij ziekte of arbeidsongeschiktheid kan evenmin uitsluitend aan de individuele werknemer en/of individuele werkgever worden overgelaten. Zonder nadere wettelijke waarborgen zullen mensen met ernstige arbeidsbeperkingen als gevolg van hun gezondheidstoestand, zoals chronisch zieken, zich niet of slechts tegen een zeer hoge premie kunnen verzekeren. Om te garanderen dat iedere werknemer tegen een betaalbare premie is verzekerd tegen de inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, is derhalve een wettelijke regeling nodig. Doordat op deze manier alle werknemers verplicht verzekerd zijn, gaan solidariteit en soliditeit hier hand in hand.

De noodzaak van een wettelijke regeling betekent echter niet dat er geen keuzevrijheid mogelijk is. Binnen het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel is gekozen voor een zo groot mogelijke keuzevrijheid van de individuele werknemer en individuele werkgever. Vooral op de gebieden van reïntegratie en uitvoering hebben de werkgever en de werknemer keuzevrijheid. Zo dienen zij in onderling overleg af te spreken hoe de werkherleving wordt bevorderd, als de werknemer zijn bedongen arbeid niet kan verrichten wegens ziekte. Zij

worden daarbij ondersteund door een arbodienst, die de werkgever met instemming van de ondernemingsraad in de arm heeft genomen. Voorts kan de werkgever ervoor kiezen of hij zijn loondoorbetalingsverplichting gedurende de eerste 104 weken al dan niet privaats verzekert. In aansluiting daarop kan de werkgever ervoor kiezen om het risico voor de Wet WIA zelf te dragen en hij kan dit vervolgens eventueel bij een private verzekeraar onderbrengen. Het eigenrisicodragerschap brengt mee dat de werkgever verantwoordelijk blijft voor de reïntegratie van de werknemer.

De Wet WIA is, met inbegrip van de hierboven genoemde randvoorwaarden, in lijn met de centrale beleidsfilosofie van de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen». Voor werkgever en werknemer is een grotere plaats voor hun eigen verantwoordelijkheid ingeruimd. Zo zijn beiden vanaf 1 januari 2004 gedurende de eerste 104 weken van ziekte volledig verantwoordelijk voor de reïntegratie en de inkomensbescherming van de werknemer. Ook kunnen werkgever en werknemers in onderling overleg beslissen welke andere partijen, zoals arbodiensten, reïntegratiebedrijven en private verzekeraars, ze daarbij inschakelen. En als ze willen kunnen ze ook na 104 weken ziekte verantwoordelijk blijven voor de reïntegratie en de inkomensbescherming van de werknemer. De incentivestructuur is daarop toegesneden: het stelsel bevat zowel voor de werkgever als voor de werknemer financiële prikkels om hun verantwoordelijkheid waar te maken.

Het stelsel is dus zodanig vormgegeven dat de werkgever en werknemer grote keuzevrijheid hebben, met behoud van de waarborgfunctie (inkomensbescherming) van het stelsel. In lijn met de genoemde notitie zijn daarin voorts de volgende bouwstenen verwerkt. Ten eerste is in het wetsvoorstel WIA een strikt stelsel van rechten en plichten opgenomen. De kans op onbedoeld gebruik wordt daarmee zeer verkleind. Voorts bevat het wetsvoorstel WIA financiële prikkels voor uitkeringsgerechtigden. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is daar in de paragrafen 8.1 en 8.2 uitgebreid ingegaan, evenals in paragraaf 12.1 in reactie op de uitvoeringstoets van het UWV. Dit is gepaard gegaan met een versobering van aanspraken, meer in het bijzonder is de WGA-vervolguitkering lager dan de huidige vervolguitkering op grond van de WAO. Tot slot bevat de Wet WIA (nog) meer verzekeringselementen dan de huidige WAO: behalve de premiedifferentiatie en de relatie tussen hoogte van de loongerelateerde uitkering en het dagloon, is de duur van de loongerelateerde uitkering gerelateerd aan de duur van het arbeidsverleden. Overigens realiseert de regering zich dat een stelsel van sociale zekerheid steeds opnieuw onderwerp zal zijn van maatschappelijke discussie. Dat is ook goed. De regering is daarbij van mening dat met de Wet WIA een robuust en toekomstbestendig stelsel wordt vormgegeven. Gelet op bovenstaande uiteenzetting is de memorie van toelichting in hoofdstuk 3 verduidelijkt wat betreft de relatie tot de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen».

5. Gevolgen voor de uitvoeringsinstanties

Bijzondere aandacht vraagt de extra belasting van een stelselwijziging als voorgesteld voor de uitvoeringsinstanties, die de afgelopen jaren al zwaar onder druk zijn gezet. De uitvoeringstoets vermeldt dat aanvankelijk substantiële bedenkingen zijn geuit over de gevolgen van de WIA voor de uitvoering door het UWV. De toelichting vermeldt dat die bezwaren na overleg zijn ingetrokken. Er wordt echter op geen enkele wijze duidelijk gemaakt op grond waarvan de bezwaren zijn verminderd of verdwenen.

Daarnaast verdienen de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt aparte aandacht. De verhoudingen tussen de vraag (gemeenten, UWV en werkgevers) enerzijds en het aanbod anderzijds (geprivatiseerde reïntegratiebedrijven) zijn allerminst in evenwicht. Beide partijen zoeken hun weg op een terrein dat de laatste jaren onderhevig is geweest aan tal van vernieuwingen: de Wet werk en bijstand (WWB) en de rol van gemeenten; het UWV als nieuwe organisatie van voorheen verschillende uitkeringsinstanties; en ten slotte een veelheid van geprivatiseerde reïntegratiebedrijven, ontstaan na een moeizaam functioneren van het gemengd (publiek-privaat) samengestelde Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening in de jaren negentig.

De toelichting op de WIA bevat geen afweging tussen de (beperkte) effecten op lange termijn van de invoering van deze wet voor het beheersen van de collectieve uitgaven (en mogelijk zelfs hogere uitgaven in vergelijking met de schattingen bij ongewijzigd beleid) en de belastende gevolgen op korte termijn voor tal van uitvoeringsinstanties, die grote moeite hebben en nog veel inspanningen moeten leveren om toe te groeien naar een doelmatige uitvoering van het huidige stelsel.

De Raad wijst in dit verband ook op het complexe karakter van de WIA. Dit is op zichzelf al problematisch, maar verzwaart bovendien de last voor de uitvoeringsinstanties. Binnen de WGA bestaan verschillende uitkeringsregimes. Deze regeling kent een uitkering voor de loongerelateerde fase, waarvan de duur afhankelijk is van het arbeidsverleden (waarbij de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering in bepaalde gevallen kan worden verlengd), en een uitkering voor de fase daarna. Binnen de WGA wordt in beide fasen nog een onderscheid gemaakt tussen werkende en niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten, waarbij de uitkering in het laatste geval mede afhankelijk is van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Verder kan de toe- of afname van de mate van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid op minstens zes verschillende manieren gevolgen hebben voor de WGA-uitkering, nog los van de mogelijke overgang van de WGA naar de IVA en andersom. Tevens zijn er ten minste vijf situaties te onderscheiden die zich kunnen voordoen als iemand twee dienstbetrekkingen heeft. Al met al is de WIA weinig doorzichtig en, ook blijkens de uitvoeringstoets van het UWV, niet eenvoudig uit te voeren.

De Raad is er niet van overtuigd dat wat met de WIA wordt beoogd – het maximaal benutten van resterend arbeidsvermogen – een zo ingewikkelde uitkeringssystematiek onvermijdelijk maakt. Hij adviseert de desbetreffende keuzes nader te motiveren, en het voorstel op dit punt zo nodig te heroverwegen.

De Raad adviseert voorts, wat betreft de belastende effecten voor de uitvoeringsinstanties, alsnog in te gaan op de vraag of het verantwoord is (al) op korte termijn over te gaan tot een ingrijpende stelselherziening, en het voornemen tot een spoedige invoering zo nodig te heroverwegen.

5. Gevolgen voor de uitvoeringsinstanties

Extra belasting stelselwijziging

In algemene zin onderschrijft de regering de stelling van de Raad dat de uitvoeringsinstanties, meer in het bijzonder het UWV, voor een zware opgave worden gesteld. In het kort komt het erop neer dat het UWV tegelijkertijd de UWV-vorming moet afronden en Walvis/SUB/Wfsv en de Wet WIA moet implementeren. In het kader van de bespreking over het Jaarplan 2005 van het UWV is geconstateerd dat deze gecombineerde opgave te omvangrijk is voor het UWV. In overleg met het UWV is daarom besloten dat het UWV in 2005 voorrang geeft aan de implementatie van het beleidsprogramma, waaronder Walvis/SUB/Wfsv en Wet WIA. Daartegenover staat dat het UWV in 2005 de transformatie kan temporiseren voorzover dit noodzakelijk is om uitvoering te geven aan de implementatie van het beleidsprogramma. De nadere consequenties van de keuze van implementatie van het beleidsprogramma boven doorvoering van het transformatieprogramma zijn opgenomen in het Jaarplan 2005 van het UWV.

Naar aanleiding van zijn uitvoeringstoets over het conceptwetsvoorstel WIA, heeft intensief overleg met het UWV plaatsgevonden. Dit overleg heeft geleid tot wijziging van het conceptwetsvoorstel op verschillende onderdelen. Het gaat hierbij onder meer om de indeling in arbeidsongeschiktheidsklassen bij de vervolguitkering, de maandelijks vaststelling van het inkomen vanwege het recht op loonaanvulling of vervolguitkering, de hantering van lijsten en de rol van de beslissingsautoriteit in het claimbeoordelingsproces. Al deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat de Wet WIA naar het oordeel van het UWV uitvoerbaar is. Dit is in paragraaf 12.1 van de memorie van toelichting aangegeven.

Daarnaast leidt met name het financieringshoofdstuk van het concept wetsvoorstel Invoeringswet WIA tot een interferentie tussen het WIA-complex en Walvis/SUB/Wfsv. Deze interferentie is zodanig dat zowel UWV als Belastingdienst heeft aangegeven dat er sprake is van omvangrijke uitvoeringstechnische risico's bij integrale invoering van het WIA-complex. Deze signalen hebben het kabinet doen besluiten, na daarover ook overleg gevoerd te hebben met het UWV en het Verbond van Verzekeraars, om in 2006 een overgangssituatie voor de financieringssystematiek te hanteren. Deze overgangssituatie sluit voor een belangrijk deel aan bij de nu gehanteerde Pemba-systematiek en komt daarmee tegemoet aan de uitvoeringstechnische bezwaren van de uitvoerders.

Ontwikkelingen reïntegratiemarkt

Hierop is hiervoor onder punt 3d reeds uitvoerig ingegaan.

Afwegingen tussen effecten op korte versus lange termijn Naar aanleiding van de constatering van de Raad dat de toelichting op de Wet WIA geen afweging bevat tussen de (beperkte) effecten op lange termijn en de belastende gevolgen op korte termijn voor tal van uitvoeringsinstanties merkt de regering het volgende op. In financiële zin wordt de door de Raad bedoelde afweging gemaakt in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Invoeringswet WIA. Daarin wordt een totaalbeeld met betrekking tot de uitvoeringskosten, inclusief de benodigde implementatiekosten, gegeven. Op de vraag of het verantwoord is op korte termijn over te gaan tot een ingrijpende stelselherziening, merkt de regering op deze stelselherziening noodzakelijk te achten om de activerende werking van het stelsel te bevorderen. Voor een uitgebreide motivering wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder punt 2b is geschreven. Daar voegt de regering aan toe dat de invoering per 29 december 2005 aansluit op het moment dat de eerste uitkeringsgerechtigden de twee ziektejaren hebben doorlopen.

Voor wat betreft de verantwoording van de stelselherziening en de belastende effecten voor het UWV, wordt verwezen naar de hierboven geschetste prioriteitstelling van het beleidsprogramma boven het transformatieprogramma. Mochten gedurende het implementatietraject risico's worden geconstateerd dan zal in overleg met het UWV worden bezien wat dit betekent voor een verantwoorde invoering van het stelsel.

Complex karakter Wet WIA

Met betrekking tot het oordeel van de Raad dat de Wet WIA complex van karakter is, merkt de regering het volgende op. De uitkeringssystematiek van de Wet WIA oogt ingewikkeld. Zonder aan de kwalificatie van de Raad iets te willen afdoen, wil de regering echter memoreren dat de Wet WIA ook vele vereenvoudigingen kent ten opzichte van de huidige situatie. Ten eerste is het WAO-gat vervallen, voor zowel volledig en duurzaam arbeidsongeschikten als werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De betrokkene behoeft derhalve – naast zijn wettelijke uitkering – niet meer een private uitkering te ontvangen om een totale uitkering te ontvangen die 70% van zijn verlies aan verdien-capaciteit dekt. Behalve dat dit een vereenvoudiging is, zal dit de reïntegratie bevorderen doordat de besparing in de uitkeringen als gevolg van werkhervatting nu zullen neerslaan bij één partij, te weten de uitvoerder van de wettelijke regeling, in plaats van bij twee partijen. Ten tweede behoeft de gedeeltelijk arbeidsongeschikte straks geen beroep meer te doen op de WAO én de WW. Doordat de werkloosheidsuitkering is geïncorporeerd in de arbeidsongeschiktheidsuitkering, kan de gedeeltelijk arbeidsongeschikte volstaan met het aanvragen van één uitkering. Dit maakt het niet alleen voor hem transparanter en inzichtelijker, maar maakt het ook voor het UWV eenvoudiger om de dienstverlening te organiseren. Ten derde behoeft de gedeeltelijk arbeidsongeschikte geen beroep meer te doen op de TW én de IOAW. Dit zal overigens worden geregeld in de Invoeringswet WIA. In plaats daarvan kan de gedeeltelijk arbeidsongeschikte volstaan met een beroep op de TW. Dit betekent niet alleen dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte één uitkering minder ontvangt, terwijl hij wel evenveel aan uitkering ontvangt, maar ook dat hij zich niet meer tot meerdere loketten behoeft te wenden, te weten het UWV en de gemeente. Ook dit is derhalve een aanmerkelijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie.

Ten vierde zijn de gevolgen van de toename van de mate van arbeidsongeschiktheid aanzienlijk vereenvoudigd. Dit is in de WAO zeer complex geregeld. Het antwoord op de vraag of in de huidige situatie een toename van de mate van arbeidsongeschiktheid tot een verhoging van de WAO-uitkering moet leiden, is namelijk afhankelijk van vele factoren: of de mate van arbeidsongeschiktheid voor de toename meer of minder dan 45% is, of de toename voortvloeit uit dezelfde of een andere oorzaak en of de betrokkene al dan niet werkt naast zijn uitkering. Bovendien dient – als de WAO-uitkering moet worden verhoogd – deze verhoging soms direct, soms na vier weken en soms pas na 104 weken plaats te vinden. In het onderhavige wetsvoorstel is dit vergaand vereenvoudigd. Alleen de vraag of de mate van arbeidsongeschiktheid is toegenomen is relevant; de hiervoor genoemde factoren zijn niet meer relevant, evenmin als andere factoren. Voorts geldt er een uniforme wachttijd van twee maanden bij een toename van de arbeidsongeschiktheid. Dit laatste zal bovendien veel minder vaak dan nu nodig zijn, omdat de arbeidsongeschiktheidsklassen in de loongerelateerde uitkering en de loonaanvulling zijn afgeschaft.

De complexiteit van de Wet WIA is dus vooral gelegen in de soorten uitkeringen. Daar zijn echter goede argumenten voor. Ten eerste maakt de Wet WIA onderscheid tussen een regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, de IVA, en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, de WGA. Volledig en duurzaam arbeidsongeschikte werknemers hebben aanspraak op een adequate en sociaal verantwoorde inkomensbescherming. Op grond van het wetsvoorstel ontvangen zij daarom een uitkering van 70% van het dagloon.

Daarentegen staat bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten de arbeidsdeelname voorop, dat wil zeggen dat het streven erop gericht is dat zij hun verdien-capaciteit benutten. Dit heeft tot de volgende vormgeving van de WGA-uitkering geleid. Deze uitkering bestaat uit twee fasen: een loongerelateerde fase en een vervolgfase. Alleen na de loongerelateerde fase is de WGA anders vormgegeven dan de huidige situatie: de gedeeltelijk arbeidsongeschikte heeft dan hetzij aanspraak op een loonaanvulling, hetzij aanspraak op een WGA-vervolguitkering, terwijl nu alleen aanspraak bestaat op een WAO-vervolguitkering. Daarbij geldt dat de loonaanvulling hoger en de WGA-vervolguitkering lager is dan de huidige WAO-vervolguitkering. De reden daarvoor is om de gedeeltelijk arbeidsongeschikte een financiële prikkel te geven om (meer) te gaan werken. Voor een nadere toelichting op het activerende karakter daarvan wordt verwezen naar de uitgebreide reactie van de regering op de uitvoeringstoets van het UWV (zie paragraaf 12.1 van de memorie van toelichting).

Concluderend merkt de regering op dat derhalve alleen de fase na de loongerelateerde uitkering in de WGA anders is vormgegeven dan de WAO. Daar staat echter tegenover dat de Wet WIA, zoals aangegeven, in andere opzichten veel eenvoudiger is.

Tot slot wordt het volgende opgemerkt met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over toe- en afname van de mate van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en twee dienstbetrekkingen. Hiervoor is reeds aangegeven dat de systematiek van de toename van de mate van arbeidsongeschiktheid in de WGA duidelijk eenvoudiger is dan in de WAO. Het is niet zo dat een toe- of afname op (minstens) zes verschillende manieren gevolgen heeft voor de WGA-uitkering, maar er zijn WGA-uitkeringen (loongerelateerde uitkering, loonaanvulling en vervolguitkering) die verhoogd of verlaagd kunnen worden als de mate van arbeidsongeschiktheid respectievelijk toe- of afneemt. Ook dit is niet ingewikkelder dan de huidige situatie; de WAO-uitkering kan dan ook toe- of afnemen. Als gezegd, er is eerder sprake van een vereenvoudiging omdat bij een toename van de mate van arbeidsongeschiktheid – anders dan nu – andere factoren geen rol meer spelen bij het al dan niet verhogen van de uitkering, de uitkering in veel minder gevallen dan nu zal worden verhoogd of verlaagd vanwege de afschaffing van de arbeidsongeschiktheidsklassen in de loongerelateerde uitkering en de loonaanvulling en – als de uitkering wordt verhoogd – een uniforme wachttijd van twee maanden kent. Wat de onderscheiden situaties bij twee dienstbetrekkingen betreft: in paragraaf 9.5 van de memorie van toelichting worden vijf situaties onder-

scheiden. De situaties verschillen al naar gelang de werknemer wegens ziekte zijn werkzaamheden in beide dienstbetrekkingen tegelijkertijd neerlegt dan wel volgtijdelijk. Anders gezegd, de situaties worden niet door de WGA veroorzaakt maar zijn mogelijke praktijksituaties. Als men een dergelijke analyse voor de WAO zou maken, dan zou men derhalve dezelfde situaties kunnen onderscheiden. In de desbetreffende paragraaf wordt de vraag beantwoord hoe in de WGA met de verschillende mogelijke situaties omgaat. Daaruit blijkt dat, met uitzondering van één situatie, in alle situaties – evenals nu – één recht op uitkering ontstaat. De enige – zich zelden voordoende – uitzondering doet zich voor als iemand met een WGA-vervolguitkering aanspraak maakt op een (tweede) loongerelateerde WGA-uitkering die hoger is.

De regering merkt afrondend op dat de indruk kan ontstaan dat de Wet WIA ingewikkelder is dan de huidige WAO. Terecht vraagt de Raad hiervoor aandacht. Zoals hierboven al is aangegeven, heeft de regering getracht de uitkeringssystematiek zo eenvoudig mogelijk te maken. In veel opzichten is de Wet WIA eenvoudiger dan de huidige WAO. Dit geldt ook voor de regelgeving ten aanzien van toe- of afname van de mate van arbeidsongeschiktheid. In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op alle mogelijke situaties die zich kunnen voordoen.

Tevens heeft de regering uitgebreid geanalyseerd hoe een meer activerende uitkeringssystematiek op een zo eenvoudig mogelijke wijze kan worden bereikt. Hier heeft het activerende karakter de doorslag gegeven, reden waarom de WGA na de loongerelateerde fase twee uitkeringshoogten kent. Het voorstel van de Raad om deze systematiek te heroverwegen, neemt de regering daarom niet over.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid tenslotte heeft uitgebreid overleg met het UWV plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat, gegeven de doelstellingen van de regering, de uitkeringsystematiek op sommige punten is vereenvoudigd.

6. Overige opmerkingen

a. Invoeringswet

Belangrijke elementen van het nieuwe stelsel zullen worden geregeld in de Invoeringswet WIA. Deze is nog niet aan de Raad voorgelegd. De Raad merkt op dat een invoeringswet het geëigende instrument is om wijzigingen in andere wetten die voortvloeien uit een nieuw wetsvoorstel tot uitvoering te brengen.¹ Wezenlijke onderdelen van zo'n nieuw voorstel behoren echter al in dat voorstel zelf te worden geregeld. Dat uitgangspunt lijkt in de WIA niet ten volle te worden gevolgd. In zoverre wordt afbreuk gedaan aan het scheppen van een compleet beeld van het nieuwe stelsel. Als voorbeelden wijst de Raad op de nadere invulling van het eigenrisicodragen en de premiedifferentiatie in de WGA en de verdeling van de premielasten tussen werkgevers en werknemers², en het ontbreken van een totaalbeeld van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten als gevolg van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel³, dat eerst bij de Invoeringswet volledig bekend zal zijn.⁴ De Raad adviseert het voorstel in verband met het voorgaande nader te bezien en zo nodig aan te passen.

b. Continueren WAO naast WIA

De toelichting stelt dat voor de bestaande gevallen in de WAO het rechtszekerheidsbeginsel (behoud van bestaande rechten) dient te prevaleren boven het gelijkheidsbeginsel (de bestaande gevallen laten overgaan naar de WIA). De bestaande gevallen zullen wel worden herbeoordeeld overeenkomstig het op 1 oktober 2004 van kracht geworden nieuwe Schattingsbesluit, maar zij gaan niet over naar de WIA. De WAO blijft derhalve gelden voor alle oude gevallen. Dit betekent dat gedurende een groot aantal jaren (tot na 2050) twee systemen naast elkaar blijven bestaan. De Raad onderkent het gewicht voor de huidige uitkeringsgerechtigden van het rechtszekerheidsbeginsel. De vraag verdient echter de aandacht of vasthouden van dit uitgangspunt er zonder meer toe zou moeten leiden dat deze «oude» gevallen niet in aanmerking komen voor de activeringsimpulsen zoals de WIA, meer dan de WAO, die biedt. Nagegaan zou moeten worden of behoud van uitkeringsaanspraken ingevolge de WAO zich laat combineren met

¹ Zie paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting betreffende de aanpassingen in de Wet REA, de Wet SUWI en de Wet financiering sociale verzekeringen.

² Memorie van toelichting, paragrafen 10.2 en 10.4. Zie ook paragraaf 13.8 van de toelichting waarin wordt aangegeven dat de gevolgen van een aantal maatregelen (de financiering van de WIA, de uitbreiding van de no-risk polis, de premiekorting en het aanvragen van een arbeidsplaatsvoorziening bij het UWV) nog niet zijn doorberekend.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 12.3.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 13.7.

inspanningen van betrokkenen tot activering zoals de WIA die verlangt en beoogt te bevorderen. Voorts valt te overwegen om een leeftijdsgrens (bijvoorbeeld 50 jaar) te trekken waarboven het WAO-regime onverkort blijft gelden.

Bij dit alles merkt de Raad op dat het volledig naast elkaar laten bestaan van twee systemen gedurende vele jaren bezwaarlijk geacht moet worden vanwege de extra last voor de uitvoeringsinstanties.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel op dit punt zo nodig te heroverwegen.

c. Delegatie

In de WIA wordt op acht plaatsen geregeld dat bij – of krachtens – algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling afwijkende regels kunnen worden gesteld. Tevens is vier keer een ongeclausuleerde delegatiebevoegdheid opgenomen: bij – of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen over een artikel of zelfs een hoofdstuk (nadere) regels worden gesteld. Daarnaast wordt er op een aantal plaatsen gebruik gemaakt van subdelegatie, zonder dat dit (voldoende) wordt gemotiveerd. Zo kunnen op grond van artikel 9.5 bij algemene maatregel van bestuur, ongeclausuleerd, nadere en zonodig afwijkende regels worden gesteld met betrekking tot hoofdstuk 9, over het eigenrisicodragen door de werkgever. Ingevolge artikel 1.2.3, vierde lid, kunnen verder voor de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere en zo nodig afwijkende regels worden gesteld die voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten verschillend kunnen zijn. Blijkens de artikelsgewijze toelichting wordt hiermee ruimte geboden voor de uitwerking van methodieken die op een uitvoerbare wijze zo goed mogelijk tot het resultaat leiden dat met de definities van deze categorieën wordt beoogd. Dit betekent echter wel dat een van de belangrijkste onderdelen van de WIA, de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid, – afwijkend – bij algemene maatregel van bestuur of zelfs bij ministeriële regeling kan worden geregeld, zij het dat in de toelichting op deze laatste mogelijkheid niet wordt ingegaan. De Raad merkt op dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd (Aanwijzing voor de regelgeving 25). Dit geldt temeer voor de bevoegdheid om af te wijken van de wet. In het verlengde hiervan dient delegatie aan de minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften beperkt te blijven tot ondermeer voorschriften van administratieve aard en uitwerking van details (Aanwijzing voor de regelgeving 26).

De Raad adviseert de delegatiebepalingen in de WIA zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen en de mogelijkheden van subdelegatie nader te motiveren en zo nodig te laten vervallen.

d. Maatregelen eigenrisicodrager

De WIA kent aan de eigenrisicodrager de bevoegdheid toe tot het opleggen van sancties, te weten het weigeren van de uitkering, met uitzondering van het blijvend geheel weigeren. De eigenrisicodrager kan hiertoe overgaan indien de verzekerde verplichtingen in het kader van ondermeer het voorkomen van de arbeidsongeschiktheid, verlies van arbeid en inschakeling in arbeid niet of niet behoorlijk is nagekomen.

De Raad maakt in dit verband de volgende opmerkingen.

1. Artikel 10.2 geeft de eigenrisicodrager de bevoegdheid tot het opleggen van maatregelen. De toelichting¹ spreekt in dit verband van een keuze om de eigenrisicodrager, binnen bepaalde voorwaarden, verantwoordelijk te maken voor het sanctiebeleid. De sanctiebevoegdheden van de eigenrisicodrager zijn afgeleid van die van het UWV (zie artikel 10.1). Het UWV heeft ter zake gedetailleerde uitvoeringsregels vastgelegd (Maatregelenbesluit UWV, Stcrt. 26 augustus 2004, 163). Verder worden de bevoegdheden van het UWV beperkt door artikel 10.3 en de op grond van het derde lid van dat artikel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels. Artikel 10.2 wordt in artikel 10.3, eerste lid, niet genoemd. De Raad neemt, mede gelet op het gestelde in paragraaf 6.6.4, laatste alinea, van de toelichting, aan dat is bedoeld dit artikellid ook op de sanctiebevoegdheid van de eigenrisicodrager als geregeld in artikel 10.2 van toepassing te laten zijn. Hij adviseert artikel 10.3

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.6.

in deze zin aan te vullen. Weliswaar kunnen op grond van artikel 10.2 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld, maar gelet op de eerdergenoemde opmerking in de toelichting is daarmee nog niet duidelijk op welke wijze de uitvoering van het sanctiebeleid nu precies zal worden vormgegeven, en in hoeverre deze uitvoering aan de afzonderlijke eigenrisicodragers wordt overgelaten. Daarbij is onder meer van belang hoe wordt voorkomen dat ongewenste onderlinge verschillen ontstaan in de toepassing van de sanctiebevoegdheden door de afzonderlijke eigenrisicodragers.

2. De sanctiebevoegdheid van de eigenrisicodragers is beperkt tot de maatregel; het opleggen van een boete is voorbehouden aan het UWV. In de toelichting is in dit verband aangegeven dat gezien het punitieve karakter van de bestuursrechtelijke boete en de waarborgen van artikel 6 EVRM die in acht moeten worden genomen, besloten is om deze sanctie voor te behouden aan het UWV.¹ Daarbij heeft ook meegewogen dat het strafkarakter van de bestuursrechtelijke boete, de relatie tussen de eigenrisicodrager en de gedeeltelijk arbeidsgeschikte ernstig kan verstoren. Bovendien is bestraffing voorbehouden aan de overheid.

De Raad merkt in dit verband op dat de kwalificatie van een bepaalde sanctie als maatregel nog niet de garantie geeft dat deze – ook door de rechter – steeds is op te vatten als een niet-bestrafende, en dus reparatoire sanctie (in de terminologie van het Wetsvoorstel vierde tranche Awb: herstelsanctie). Artikel 5.0.2, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetsvoorstel vierde tranche Awb definieert de bestraffende sanctie als de bestuurlijke sanctie die beoogt de overtreder leed toe te voegen. De herstelsanctie wordt gedefinieerd als de bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (artikel 5.0.2, eerste lid, aanhef en onder b). De herstelsanctie strekt daarmee, kort samengevat, tot het ongedaan maken van een rechtens onjuiste situatie. Met betrekking tot de vraag of er ruimte is voor een herstelsanctie speelt de vraag of en in hoeverre sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van de overtreder geen rol. De sanctie heeft immers niets meer en niets minder tot doel dan de beëindiging van een situatie die niet strookt met het recht; zij is niet mede gericht op bestraffing van de «dader». Een bepaling als artikel 10.3, eerste lid, van de WIA, waarin is voorgeschreven dat een maatregel moet worden afgestemd op de mate waarin de verzekerde de gewraakte gedraging valt te verwijten, draagt dan ook onmiskenbaar punitieve elementen in zich.

In het verlengde hiervan constateert de Raad dat in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met het Wetsvoorstel vierde tranche Awb, meer in het bijzonder met de afdeling 5.2 en 5.4. In feite is volstaan met het overnemen van de bestaande regelingen als artikel 29 en volgende van de WAO. Ook wordt verwezen naar een niet meer bestaande artikel als artikel 28, onderdeel f, van de WAO.

3. Maatregelen zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De eigenrisicodrager zal hiermee bij het nemen van een beslissing rekening moeten houden.² De in het wetsvoorstel gemaakte keuze heeft tot gevolg dat iedere werkgever die als eigenrisicodrager in de zin van het wetsvoorstel kan worden aangemerkt een bestuursorgaan is voor zover sprake is van het opleggen van sancties (een bestuursorgaan: persoon of college met enig openbaar gezag bekleed). Daarmee ontstaan even zovele organen met een hybride karakter, nu deze slechts voor een deel, namelijk alleen voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, aan de Awb zijn onderworpen.

Daarnaast rijst de vraag of het opleggen van een sanctie zich naar zijn aard leent voor uitoefening door iedere willekeurige eigenrisicodrager. Bij de erkenning als eigenrisicodrager zijn op dit punt in de Wet financiering sociale verzekeringen geen vereisten of criteria opgenomen (artikel 3.5.1.1).³ Verder blijkt uit de toelichting niet of, mede gezien vanuit een oogpunt van de administratieve lastendruk voor de betrokken bedrijven, andere mogelijkheden zijn overwogen, die niet leiden tot het regime van de Awb (met zijn bezwaaren beroepsprocedures). Anders dan ten aanzien van de Raad voor de Rechtspraak geeft de toelichting geen inzicht in de reactie van de Nationale

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.6.4.

² Memorie van toelichting, paragraaf 6.6.4, slot paragraaf 12.5 en de artikelsgewijze toelichting.

³ Kamerstukken I 2003/04, 29 529, A.

Ombudsman op een ontwerp van het wetsvoorstel. De Raad adviseert alsnog daarop in te gaan.

De Raad geeft in overweging in de toelichting op het voorgaande punten in te gaan en artikel 10.2 zo nodig te heroverwegen. De Raad adviseert tevens het voorstel en de toelichting te actualiseren in verband met het Wetvoorstel vierde tranche Awb.

e. Overgangsbepaling

Artikel 13.1 bevat een overgangsbepaling, op grond waarvan een aanvraag voor een verkorte wachttijd alleen kan worden gedaan door personen die ziek worden op of na de datum van de inwerkingtreding van de wet. De zogenoemde flexibele keuring geldt voor zieke werknemers voor wie het al in een eerder stadium dan na twee jaar ziekte duidelijk is dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Om redenen van uitvoeringstechnische aard (om te voorkomen dat het UWV direct na de inwerkingtreding te maken zou krijgen met aanvragen) wijkt het wetsvoorstel op dit punt af van het algemene uitgangspunt dat de WIA van toepassing is op degene die al ziek is op het moment van inwerkingtreding.¹ Het opnemen van deze overgangsbepaling op deze plaats wekt bevreemding; het overige overgangsrecht zal immers worden opgenomen in de Invoeringswet. Nog afgezien daarvan kan een probleem in de uitvoeringsfeer geen toereikende reden zijn onderscheid aan te brengen in groepen uitkeringsgerechtigden. Indien nodig dient de inwerkingtreding (zo nodig alleen voor dit onderdeel) te worden verschoven naar een zodanig tijdstip dat uitvoering wél realiseerbaar is.

De Raad adviseert het artikel aan te passen.

f. Conflictgevoeligheid

De Raad heeft in dit advies een aantal kenmerken van het voorstel – zoals de categorisering, de complexiteit van de WGA en het langdurig naast elkaar bestaan van twee systemen – aan de orde gesteld die tevens van belang kunnen zijn uit een oogpunt van conflictgevoeligheid. Conflicten bij en naar aanleiding van de uitvoering van de WIA hebben hun doorwerking op de taak en de belasting van de rechter.

De Raad adviseert, gezien deze kenmerken, in te gaan op de mate van conflictgevoeligheid van het voorstel, en daarbij voorts de stelling in paragraaf 12.6 van de toelichting nader te onderbouwen dat, daargelaten de betekenis van het aantal aanvragen voor het aantal juridische geschillen, de verwachting gerechtvaardigd is dat het aantal juridische geschillen door de invoering van de WIA zal afnemen.

g. Inwerkingtredingbepaling

Het is de Raad opgevallen dat in artikel 15.4 van het voorstel wordt geregeld dat de wet in werking treedt op een bij of krachtens koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Raad acht subdelegatie bij de inwerkingtreding van een wet onwenselijk (zie ook Aanwijzing voor de regelgeving 180).

De Raad adviseert de subdelegatiemogelijkheid in artikel 15.4 te laten vervallen.

6. Overige opmerkingen

a. Invoeringswet Wet WIA

Ten aanzien van de opvatting van de Raad dat een aantal onderdelen van het nieuwe stelsel die hun uitwerking zullen krijgen in het wetsvoorstel Invoeringswet Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Invoeringswet Wet WIA) niet daar maar in de Wet WIA zelf geregeld moeten worden, heeft de regering een andere afweging gemaakt. In het wetsvoorstel Invoeringswet Wet WIA worden de wijzigingen in andere wetten die verband houden met de Wet WIA geregeld. De door de Raad als voorbeeld genoemde invulling van de financiering van het nieuwe stelsel betreft de wijziging van een zelfstandige wet, te weten de Wfsv. Een dergelijke wetswijziging behoort naar het oordeel van de regering thuis in het wetsvoorstel Invoeringswet Wet WIA en niet in de Wet WIA zelf die zich immers beperkt tot de WIA-verzekering en de daaruit voortvloeiende (uitkerings)rechten en plichten. Ook voor wat de administratieve lasten betreft deelt de regering het oordeel van de Raad niet. Een

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3 en de artikelsgewijze toelichting.

totaalbeeld van de administratieve lasten kan immers pas gegeven worden als duidelijk is wat de gevolgen zijn van zowel de hoofdwet als de daarmee verband houdende wijzigingen van andere wetten. Dit totale beeld kan eerst worden gegeven als ook de wijzigingen die in de Invoeringswet Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen bekend zijn. In het wetsvoorstel Invoeringswet Wet WIA zal uitgebreid op de gevolgen voor de administratieve lasten worden ingegaan.

b. Continueren WAO naast WIA

De regering stelt voorop dat in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Invoeringswet Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, die nog ter advisering aan de Raad zal worden voorgelegd, uitgebreid wordt ingegaan op het continueren van de WAO naast de Wet WIA. Vooruitlopend daarop wordt hier opgemerkt dat het nieuwe stelsel ertoe strekt de WAO-problematiek primair beheersbaar te maken door middel van een beperking van de instroom. Preventie en vroegtijdige aanpak van (potentiële) arbeidsongeschiktheid staan in het nieuwe stelsel voorop. Daarom moet worden ingegrepen vanaf het moment dat de symptomen van het ontstaan van arbeidsongeschiktheid optreden. Die benadering is niet steekhoudend indien de arbeidsongeschiktheid al bestaat, zoals bij personen met een WAO-uitkering.

Het ontbreken van een arbeidsrelatie voor de huidige WAO-gerechtigden is voor de regering, in overeenstemming met het advies van de SER, het doorslaggevende argument geweest om bestaande WAO-rechten te eerbiedigen. De regering acht het niet aangewezen haar standpunt, zoals verwoord in haar brief van 12 maart 2004 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003–2004, 28 333, nr. 19), in de door de Raad van State bedoelde zin te wijzigen. Inherent aan de door de regering gemaakte keuze is dat gedurende een lange periode twee uitkeringsregimes naast elkaar blijven bestaan.

Het feit dat bestaande WAO-rechten worden geëerbiedigd wil overigens niet zeggen dat beleidsmatig wenselijke wijzigingen in het geheel geen weerslag zullen hebben op de huidige WAO(-gerechtigden). Waar het binnen het kader van de WAO mogelijk is om bij de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid meer gewicht toe te kennen aan de arbeidsmogelijkheden van bestaande arbeidsongeschikten, zal dit worden gerealiseerd. Met het oog daarop is het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten voor de huidige arbeidsongeschiktheidswetten per 1 oktober 2004 aangescherpt. In het kader van de daaruit voortvloeiende herbeoordelingsoperatie worden bestaande gevallen door het UWV actief benaderd voor reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Zoals hierboven is aangegeven, zal in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Invoeringswet Wet WIA uitgebreid worden ingegaan op het continueren van de WAO naast de Wet WIA en de overwegingen die daarbij voor de regering de doorslag hebben gegeven. Deze overwegingen gelden voor alle WAO-gerechtigden. De regering neemt dan ook niet de suggestie van de Raad over om een leeftijdsgrens te hanteren voor de huidige WAO-gerechtigden. Het belangrijkste argument voor het continueren van de WAO, te weten het ontbreken van een arbeidsrelatie, gaat immers voor alle WAO-gerechtigden op. De regering erkent dat dit een belasting betekent voor de uitvoering.

c. Delegatie

Door de Raad wordt een aantal opmerkingen gemaakt in verband met de in de Wet WIA opgenomen delegatiebepalingen. Voordat hierop wordt ingegaan merkt de regering op dat bij het opstellen van de wettekst, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving en conform het uitgangspunt van terughoudendheid met wetgeving, steeds is onderzocht in hoeverre een delegatiebepaling in een desbetreffend geval noodzakelijk is. Dit heeft er toe geleid dat er in de Wet WIA, in vergelijking met de WAO, minder delegatiebepalingen zijn opgenomen. Desalniettemin valt er bij een dergelijk omvangrijk wetsvoorstel niet aan te ontkomen delegatiebepalingen op te nemen, mede gelet op het feit dat het grootste gedeelte van de lagere regelgeving die onder de Wet WIA komt te vallen, kan worden gerealiseerd door middel van aanpassing van, met name op grond van de WAO (en in mindere mate WW) bestaande algemene

maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, waardoor in vergelijking met die wetten, voor eenzelfde delegatiebepaling gekozen zal moeten worden.

De Raad maakt met betrekking tot de diverse delegatiebepalingen een drietal opmerkingen.

Ten eerste constateert de Raad dat op een achttal plaatsen wordt gesteld dat afwijkende regels kunnen worden gesteld. De regering gaat ervan uit dat de Raad hiermee doelt op de bepalingen in artikelen 1.2.3, vierde lid, 1.5.2, derde lid, 4.2.4, vierde lid, 5.4, derde lid, 6.2.2, vijfde lid, 7.2.3, negende lid, 8.2.2, vierde lid en 9.5. De regering is van mening dat de mogelijkheid tot het treffen van afwijkende regels in die bepalingen terecht is opgenomen. In een aantal gevallen bestaan op dit moment al nadere en afwijkende regels, zoals in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, die via een daartoe strekkende bepaling in de Invoeringswet Wet WIA ook hun wettelijke basis in de Wet WIA zullen krijgen (artikelen 1.2.3, vierde lid, 5.4, derde lid, 8.2.2, vierde lid, 9.5). Voor de overige gevallen zal nog een dergelijk nieuw besluit worden getroffen.

Ten tweede constateert de Raad dat in de Wet WIA viermaal een ongeclausuleerde delegatiebepaling is opgenomen. De regering gaat ervan uit dat de Raad met deze opmerking doelt op de artikelen 4.2.3, vierde lid, 4.2.4, vierde lid, 9.5 en 10.2. In deze gevallen is terecht een dergelijke relatief ruime delegatiebepaling gekozen. Voor de drie eerstgenoemde bepalingen is het de bedoeling dat de op grond van de Wet REA en de WAO bestaande algemene maatregelen van bestuur ook hun wettelijke basis zullen krijgen in de Wet WIA. Deze besluiten laten geen ruimte tot nadere clausulering van de delegatiebepalingen in de Wet WIA. Ook de laatstgenoemde delegatiebepaling, te weten die in artikel 10.2, kan niet worden geclausuleerd, omdat de beleidsvoorbereiding ter zake nog niet is afgerond.

Ten derde constateert de Raad dat er op een aantal plaatsen gebruik wordt gemaakt van subdelegatie zonder dat dit (voldoende) wordt gemotiveerd. Een nadere analyse van deze bepalingen heeft ertoe geleid dat er voor de subdelegatie in de artikelen 1.3.2, tweede lid, 1.3.4, vierde lid, 3.3, tiende lid, 5.4, derde lid, 8.2.7, tweede lid en 10.4, zevende lid, onvoldoende redenen zijn. Deze bepalingen zijn aangepast. Omdat deze bepalingen veelal corresponderen met vergelijkbare bepalingen in andere wetten, zullen ook die bepalingen worden aangepast.

Tot slot wordt in reactie op de opmerkingen van de Raad met betrekking tot artikel 1.2.3, vierde lid, opgemerkt dat dit onderdeel beoogt de wettelijke basis te worden van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten en de daarop gebaseerde Regeling nadere invulling algemeen gebruikelijke bekwaamheden. Abusievelijk is in de toelichting bij artikel 1.2.3 van deze laatste regeling geen melding gemaakt. Dit zal worden aangepast. Met betrekking tot medische beoordeling van de diverse doelgroepen in de Wet WIA wordt op dit moment met het UWV nog nader overleg gevoerd of ten behoeve van de verschillende doelgroepen verschillen in de wijze van beoordelen zouden moeten worden gemaakt. Omdat dit overleg nog niet is afgerond is het op dit moment niet mogelijk een meer concrete of nauwkeurige delegatiebepaling te maken.

d. Maatregelen eigenrisicodrager

1. De Raad neemt aan dat is bedoeld artikel 10.3, eerste lid, ook op de sanctiebevoegdheid van de eigenrisicodrager als geregeld in artikel 10.2 van toepassing te laten zijn en adviseert artikel 10.3 in deze zin aan te vullen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad zijn artikel 10.3, eerste lid, en de artikelsgewijze toelichting op dat artikel aangepast.

Het is de Raad niet duidelijk op welke wijze de uitvoering van het sanctiebeleid wordt vormgegeven en in hoeverre de uitvoering aan afzonderlijke eigenrisicodragers wordt overgelaten. Daarbij acht de Raad het onder meer van belang hoe wordt voorkomen dat ongewenste onderlinge verschillen ontstaan in de toepassing van de sanctiebevoegdheden door de afzonderlijke eigenrisicodragers.

De Wet WIA heeft voor het UWV geen ingrijpende wijzigingen in de uitvoering van het sanctiebeleid tot gevolg. Evenals thans geldt voor de WAO, is het UWV verplicht om bij geconstateerde overtreding van verplichtingen een sanctie op te leggen. De sanctie kan bestaan uit een maatregel of een bestuurlijke boete. Na de eerste twee jaar van de ziekte blijft de werkgever die eigenrisicodragers is, verantwoordelijk voor de reïntegratie. Om deze verantwoordelijkheid ten volle te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk dat de eigenrisicodragers daarbij over middelen beschikt om de gedeeltelijk arbeidsgeschikte tot medewerking aan reïntegratieactiviteiten aan te sporen om zo zijn financiële schadelast te beperken. Om die reden wordt in de Wet WIA aan eigenrisicodragers een zelfstandige bevoegdheid gegeven tot het opleggen van maatregelen ingeval van niet of onvoldoende naleving van reïntegratieverplichtingen door de werknemer. Evenals het UWV zal de eigenrisicodragers de maatregel die hij wil opleggen, afstemmen op de ernst van de gedraging en de mate waarin de gedraging de betrokkene verweten kan worden. Ook zal de eigenrisicodragers afzien van het opleggen van een maatregel indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Omdat de eigenrisicodragers een financiële prikkel heeft om de gedeeltelijk arbeidsgeschikte te reïntegreren en op die wijze zijn financiële schadelast te beperken, kan volstaan worden met een bevoegdheid tot sanctioneren in plaats van een sanctieplicht (zoals het UWV wel heeft). Dit is in lijn met de sanctiebevoegdheden die de werkgever tijdens de eerste twee jaar van de ziekte van de werknemer heeft in het kader van het Burgerlijk Wetboek (BW).

Het sanctiebeleid met betrekking tot het niet of niet volledig naleven van reïntegratieverplichtingen kent bij de Wet WIA derhalve twee soorten uitvoerders: het UWV en de eigenrisicodragers. Dit impliceert dat bij de uitvoering verschillen kunnen ontstaan. De regering verwacht niet dat uitvoering door verschillende organen leidt tot ongewenste verschillen. Immers tegen beslissingen van het UWV en eigenrisicodragers staat eenzelfde rechtsgang open. Uiteindelijk zal de bestuursrechter beoordelen of een opgelegde maatregel in overeenstemming is met de ernst en verwijtbaarheid van de gedraging, waardoor wordt voorkomen dat ongewenste onderlinge verschillen ontstaan. Zoals onder 3 nader wordt toegelicht, heeft ook op grond van de ervaringen uit de praktijk niet voor het ontstaan van dergelijke verschillen te worden gevreesd.

2. De Raad merkt op dat de kwalificatie van een bepaalde sanctie als maatregel nog niet de garantie geeft dat deze – ook door de rechter – steeds is op te vatten als een niet-bestrafende, en dus reparatoire sanctie. De Raad wijst op de definitie van de bestraffende sanctie en de herstelsanctie in artikel 5.0.2 van het Wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. De Raad merkt op dat met betrekking tot de vraag of er ruimte is voor een herstelsanctie de vraag of en in hoeverre sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van de overtreder geen rol speelt en merkt verder op dat artikel 10.3, eerste lid, van de Wet WIA onmiskenbaar punitieve elementen in zich draagt. De Raad adviseert het voorstel en de toelichting te actualiseren in verband met het Wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

De Raad merkt terecht op dat de kwalificatie van een bepaalde sanctie als maatregel nog niet de garantie geeft dat deze – ook door de rechter – steeds is op te vatten als een niet-bestrafende, en dus reparatoire sanctie. In dit verband wordt opgemerkt dat paragraaf 6.6.4 van de memorie van toelichting op de Wet WIA ten onrechte spreekt van het «punitieve karakter van de bestuursrechtelijke boete». Bedoeld is hier duidelijk te maken dat de bestuurlijke boete een sanctie is die valt onder het begrip «criminal charge» en de maatregel niet. De memorie van toelichting is naar aanleiding van deze opmerking van de Raad aangepast.

De aanbeveling om het voorstel en de toelichting te actualiseren in verband met het Wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht is niet overgenomen. De reden hiervan is dat de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen inzake de bestuurlijke sancties – vooralsnog – slechts van toepassing zijn op de in de Algemene wet bestuursrecht geregelde sancties, te weten de bestuurlijke boete, last onder dwangsom en bestuursdwang (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2 en 3).

Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht kan de bijzondere wetgever de afdelingen 5.1 – welke afdeling hier wordt genoemd omdat gemeend wordt dat de Raad heeft bedoeld te verwijzen naar deze afdeling in plaats van naar afdeling 5.2 – en 5.4 van dat wetsvoorstel ook van toepassing verklaren op andere dan in de Algemene wet bestuursrecht geregelde bestuurlijke sancties. Mocht daartoe noodzaak bestaan dan zal deze toepasselijkheid niet slechts de sancties uit de Wet WIA, maar uit alle socialeverzekeringswetten omvatten en worden opgenomen in de nog op stellen aanpassingswetgeving.

Tenslotte wijst de Raad erop dat in de memorie van toelichting wordt verwezen naar een niet meer bestaand artikel 28, onderdeel f, van de WAO. De toelichting is naar aanleiding van deze opmerking niet aangepast, omdat artikel 28, onderdeel f, van de WAO nog bestaat.

3. De Raad merkt op dat door eigenrisicodragers een sanctiebevoegdheid te geven zij voor deze bevoegdheid als een bestuursorgaan worden aangemerkt. Hierdoor ontstaan organen met een hybride karakter, nu deze slechts voor een deel, namelijk alleen voor de uitvoering van publiekrechtelijke bevoegdheden, aan de Algemene wet bestuursrecht zijn onderworpen. Tevens vraagt de Raad zich af of het opleggen van een sanctie zich naar zijn aard leent voor uitoefening door iedere willekeurige eigenrisicodrager. Ook merkt de Raad op dat uit de toelichting niet blijkt of, mede bezien vanuit een oogpunt van de administratieve lastendruk voor de betrokken bedrijven, andere mogelijkheden zijn overwogen, die niet leiden tot het regime van de Algemene wet bestuursrecht.

Met de Raad is de regering van mening dat eigenrisicodragers met betrekking tot de uitoefening van de sanctiebevoegdheid zijn aan te merken als bestuursorgaan. Met betrekking tot de vraag of een sanctie zich naar haar aard leent voor uitoefening door iedere willekeurige eigenrisicodrager wordt het volgende opgemerkt. Sinds de invoering van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz) zijn werkgevers verantwoordelijk voor de loondoorbetaling bij ziekte. Indien een werknemer niet of niet voldoende meewerkt aan reïntegratie zijn werkgevers bevoegd het loon geheel of gedeeltelijk in te houden. Gebleken is dat werkgevers in de afgelopen periode weloverwogen en prudent van deze sanctiemogelijkheden gebruik hebben gemaakt. Op basis van deze ervaringen heeft de regering er vertrouwen in dat ook eigenrisicodragers dit zelfde zullen doen met de sanctiebevoegdheden, die zij op grond van de Wet WIA krijgen. In dit kader is nog van belang op te merken dat de arbeidsrechtelijke sanctiemogelijkheden verder strekken dan de sanctiemogelijkheden voor eigenrisicodragers in de Wet WIA. Immers op grond van het BW kan de werkgever besluiten om, indien de werknemer niet meewerkt aan reïntegratie, het loon geheel te weigeren of – in het uiterste geval – besluiten hem te ontslaan. De ervaringen sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter, waarin de sanctiemogelijkheden van de werkgever werden uitgebreid, laten zien dat werkgevers in het algemeen zorgvuldig en weloverwogen omgaan met sanctietoepassing. Tot slot is nog van belang te vermelden, dat onder de Wet WIA zowel de werkgever als de werknemer een direct belang hebben bij een succesvolle reïntegratie. Dit belang, in de vorm van beperking van de schadelast en het verkrijgen van recht op de loonaanvulling, zal er toe leiden dat beiden zich maximaal zullen inzetten voor het succes van de reïntegratie zodat situaties, waarin de werknemer zich niet of niet voldoende inzet, zich nauwelijks zullen voordoen.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is met betrekking tot het sanctiebeleid een aantal varianten bezien. Een belangrijk uitgangspunt dat is gehanteerd is dat degene die verantwoordelijk is voor reïntegratie én de uitkering moet betalen, ook zelf directe invloed moet kunnen uitoefenen op een eventueel op te leggen sanctie. Dit heeft tot gevolg gehad dat de optie dat het UWV op verzoek van de eigenrisicodrager de sanctie oplegt (en daarmee ook de bezwaar- en beroepsprocedure voert) niet is gekozen. Hoewel de administratieve lastendruk voor de eigenrisicodrager in deze variant beperkt(er) is, heeft de gewenste invloed op de sanctieoplegging in dezen zwaarder gewogen. Daarnaast is van belang dat deze variant belemmerend werkt op het voeren

van een lik-op-stuk beleid, doordat altijd eerst voorlegging aan het UWV moet plaatsvinden alvorens een sanctie kan worden geëffectueerd. Voor de regering is een belangrijk argument voor de gemaakte keuze geweest, dat in deze variant voor alle betrokkenen in het kader van de Wet WIA een en dezelfde rechtsgang geldt. Deze biedt de mogelijkheid bij onvoldoende medewerking aan reïntegratie snel te kunnen optreden maar omkleedt dit optreden met voldoende waarborgen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting verduidelijkt.

Tot slot merkt de regering op dat in onderling overleg met de Nationale Ombudsman is besloten hem het wetsontwerp ter kennisneming te doen toekomen.

e. Overgangsbepaling

Conform de aanbeveling van de Raad is artikel 13.1 komen te vervallen. Tevens is een wijziging aangebracht in de bepaling die de flexibele keuring regelt. De mogelijkheid om een flexibele keuring aan te vragen voor mensen die menen volledig arbeidsongeschikt te zijn en in een stabiele situatie te verkeren, wordt nu ook begrensd (afgezien van de al eerder voorgestelde eis van minimaal zes maanden ziekte) door de eis dat dit uiterlijk kan gebeuren voor afloop van 18 maanden ziekte. De reden voor dit laatste is te voorkomen dat mensen (bij een afwijzing van hun aanvraag) binnen een half jaar nogmaals gekeurd moeten worden. Ook worden zo mogelijke uitvoeringsproblemen voorkomen.

f. Conflictgevoeligheid

De beginperiode van een nieuwe wet geeft veelal een toename te zien van juridische geschillen, omdat nieuwe begrippen om nadere uitleg van de rechter vragen. De gevarieerdheid aan situaties die zich in de praktijk zullen voordoen, valt nu eenmaal niet voor de wetgever te overzien.

De Raad voor de rechtspraak merkt in zijn advies op dat de Wet WIA naar verwachting geen grote werklastgevolgen met zich mee zal brengen voor de rechtspraak. In de fase na inwerkingtreding zullen weliswaar rechtsvragen rijzen over nieuwe begrippen, maar verschillende (in paragraaf 13.12 van het algemene deel van de memorie van toelichting genoemde) factoren dragen bij aan een verlichting voor de rechterlijke macht.

g. Inwerkingtredingbepaling

Artikel 15.4 is aangepast overeenkomstig de aanbeveling van de Raad.

7. Samenvattend oordeel

Ter afronding van dit advies zal de Raad hierna een samenvattende beoordeling geven van het wetsvoorstel.

a. De Raad is allereerst van oordeel dat het voorstel op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat aan de WIA ten grondslag ligt, namelijk het maximaal benutten van het resterende arbeidsvermogen van werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geworden. De Raad doelt in dit verband in het bijzonder op:

- het blijven hanteren van het criterium van de resterende verdien capaciteit, in plaats van uit te gaan van het resterend arbeidsvermogen. Hierdoor wordt arbeidsvermogen dat nog aanwezig is niet benut, en bovendien leidt het tot moeilijk te rechtvaardigen verschillen in het effect van dit criterium al naar gelang het voorheen genoten inkomen;*
- de verdeling van arbeidsongeschikten over de categorieën WGA en IVA (met de daardoor te verwachten grote druk op de keuringspraktijk);*
- het niet voorschrijven van een periodieke keuring van alle werknemers die eenmaal zijn aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt op eventueel – weer – aanwezig arbeidsvermogen (behoudens zij die in het geheel niet meer in staat zijn en zullen zijn tot enige arbeid);*
- het handhaven van de WAO voor alle oude gevallen.*

De Raad is van oordeel dat het voorstel gezien deze discrepanties tussen uitgangspunten en uitwerking heroverweging verdient.

b. De Raad is voorts van oordeel dat het voorstel ten onrechte voorbijgaat aan enkele vragen die van wezenlijk belang zijn uit een oogpunt van de toekomstbestendigheid:

- de vraag naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. De WIA dekt, evenals de WAO, zowel het »risque professionnel« als het »risque social«. Daarmee dringt zich onder meer ook de vraag op naar de verenigbaarheid van de WGA met ILO-verdrag 121;
- de vraag of voortzetting van een wettelijke inkomensafhankelijke regeling voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers, zoals ook de WAO die kent, voor de toekomst nodig en passend is. De Raad heeft erop gewezen dat, onder meer ook gezien de «Nieuwe Accenten»-nota, zich een andere verdeling laat denken van verantwoordelijkheid over de overheid respectievelijk private partijen op de arbeidsmarkt.

De Raad is van oordeel dat deze vragen alsnog behandeling verdienen in de toelichting, met zo nodig aanpassing van het voorstel. Hij wijst er op dat met het handhaven van de systematiek van de verdien capaciteit en van het »risque social« een wijze van sociale verzekering wordt voortgezet die elders in de wereld niet voorkomt. Het mogelijke belang van het behoud van zo'n unieke positie wordt niet aangetoond, noch worden de mogelijke bezwaren ervan besproken.

c. De Raad kan zich voorstellen dat de beantwoording van de hiervoor genoemde vragen, en met name ook de doordenking en uitwerking van de «Nieuwe Accenten»-nota, enige tijd zal vragen alvorens er op dit punt goed gefundeerde beslissingen kunnen worden genomen. Mocht dat het geval zijn, dan meent hij dat het van groot belang is dat de wetgever die tijd ook neemt. Immers, er is een zwaarwegend maatschappelijk belang in gelegen dat wordt voorkomen dat een ingrijpende wijziging van het stelsel van sociale zekerheid al op korte termijn wordt gevolgd door een nieuwe stelselwijziging.

In aansluiting hierop merkt de Raad op dat het, indien nodig, nemen van enige tijd ook in het belang kan zijn van de uitvoeringsinstanties (met inbegrip van de reïntegratiebedrijven). Het zou hun namelijk meer tijd geven om de recente wijzigingen in het WAO-regime adequaat te verwerken in hun uitvoeringspraktijk. Dat laatste is een voorwaarde voor hen om voorbereid en toegerust te zijn om daarna eventuele nieuwe veranderingen adequaat op te pakken. De Raad geeft in dit advies blij van bezorgdheid over een soepele uitvoering van veranderingen in de socialezekerheidswetgeving. Hij meent dat de ervaring op voorhand voldoende reden geeft om eventuele optimistische scenario's ten aanzien van de uitvoering kritisch te bezien.

De Raad onderkent dat aan de beheersing van de volumes en de financiële lasten een groot gewicht toekomt. Hij meent echter dat in dit geval aan dat argument op zichzelf geen dringende reden kan worden ontleend om al op zeer korte termijn over te gaan tot een nieuwe stelselwijziging. Immers, de intussen al doorgevoerde wijzigingen kunnen de ontwikkeling van de lasten de komende paar jaren voldoende beheersbaar houden. In zoverre bestaat er gelukkig voldoende ruimte om, mocht er nog enige tijd nodig zijn voor een adequate doordenking en uitwerking als hiervoor genoemd, dit verantwoord te doen zijn.

7. Samenvattend oordeel

a. Met betrekking tot de door de Raad genoemde punten waarop het wetsvoorstel op gespannen voet zou staan met het uitgangspunt dat aan de Wet WIA ten grondslag ligt, merkt de regering het volgende op:

- Hiervoor is onder punt 3b uiteengezet dat het bij de strekking van een loondervingsverzekering, te weten compensatie bieden voor loonverlies als gevolg van een bepaald onzeker voorval, hoort om bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid uit te gaan van het verdien capaciteit als criterium. Het verlies van verdien capaciteit geeft immers aan welk loonverlies iemand lijdt als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Daarvoor biedt de Wet WIA, evenals de WAO, gedeeltelijke compensatie. Deze compensatie bedraagt 70% van het dagloon als de betrokkene volledig arbeidsongeschikt is. Van dit laatste is sprake als het verlies van verdien capaciteit van de betrokkene ten minste 80% bedraagt.

- Hiervoor is onder punt 3c uiteengezet dat de regering niet bevreesd is dat verzekeringsartsen bezwijken onder eventuele zware druk van werknemers, werkgever of private verzekeraars. Een rechtmatige claimbeoordeling is gewaarborgd door de organisatorische inbedding van de claimbeoordeling, met de beslissingsautoriteit die beslist over de toekenning van het recht op IVA-uitkering, de strenge en duidelijke regels, en de kwaliteitsborgingsystemen.
- Voorts is hiervoor onder punt 3c betoogd dat alle gedeeltelijk arbeidsgeschikten worden herbeoordeeld. Deze herbeoordelingen vinden niet met een bepaalde wettelijke frequentie plaats, maar bij iedere beoordeling wordt een tijdstip voor een volgende beoordeling vastgesteld. Zodoende kan een herbeoordeling plaatsvinden afhankelijk van de individuele situatie en omstandigheden.
- Hiervoor is onder punt 6b opgemerkt dat eerbiediging van bestaande rechten niet betekent dat WAO-gerechtigden niet in aanmerking komen voor activeringsimpulsen zoals de Wet WIA biedt. Zo worden de huidige WAO-gerechtigden in het kader van de herbeoordelingsoperatie actief door het UWV benaderd voor reïntegratie.

b. Met betrekking tot de wezenlijke vragen waaraan de toelichting naar het oordeel van de Raad ten onrechte voorbijgaat, merkt de regering het volgende op:

- Naar het oordeel van de regering is voor een loondervingsverzekering nog steeds van belang dat een werknemer (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt is, en is het niet relevant hoe deze arbeidsongeschiktheid is ontstaan. Voorts is hiervoor onder punt 4a betoogd dat de Wet WIA naar het oordeel van de regering in overeenstemming is met ILO-verdrag nr. 121.
- Hiervoor is onder punt 4b, onder verwijzing naar de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen», uitvoerig betoogd dat een wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering nog steeds noodzakelijk is. Zonder een wettelijke regeling zullen groepen werknemers niet verzekerd zijn tegen de inkomensgevolgen, ofwel omdat ze niet onder een CAO vallen, ofwel omdat ze worden uitgesloten door private verzekeraars. De Wet WIA is echter zodanig vormgegeven dat werkgevers en werknemers binnen het wettelijk kader, dat zich vooral beperkt tot een verzekeringsplicht en een regeling omtrent de voorwaarden voor het recht op uitkering alsmede de hoogte en duur ervan, een zo groot mogelijke keuzevrijheid hebben.
- Hiervoor is onder punt 3b aangegeven dat ook in andere landen, bijvoorbeeld België en Frankrijk, verdiencapaciteit wordt gebruikt als criterium voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Bovendien kennen alle Europese landen een «risque social» verzekering. In zoverre is Nederland niet uniek. Wel is het zo dat Europese landen daarnaast nog een aparte «risque professionnel» verzekering kennen. Dat berust overigens niet op principiële gronden, maar op pragmatische gronden. Op grond van ILO-verdrag nr. 128 worden aan een «risque social» verzekering namelijk lagere eisen gesteld dan aan een «risque professionnel» verzekering.

c. Hiervoor is onder de punt 2b, onder verwijzing naar de Commissie Donner en de SER, aangetoond dat de urgentie om het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel in te voeren, zeer hoog is. De instroom in de WAO is nog steeds hoger dan nodig is. Alleen dat is al voldoende reden om tot een snelle invoering over te gaan. Daar komt bij dat vanwege een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing en toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, de instroom in de WAO bij ongewijzigd beleid nog verder zal toenemen. De regering is van mening dat alles er aan moet worden gedaan om de vermijdbare instroom in de WAO terug te dringen. Nodeloze uitsluiting uit het arbeidsproces moet zoveel als mogelijk worden voorkomen. Dat is niet alleen in het belang van de desbetreffende werknemer, maar ook van de werkgever en de samenleving.

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

8. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn, met uitzondering van de hieronder te bespreken onderwerpen, overgenomen. Op de volgende kanttekeningen van de Raad geeft de regering graag een reactie:

- Bij het eerste gedachtestreepje (algemeen) geeft de Raad in overweging de artikelen doorlopend te nummeren. Hoewel de suggestie van de Raad begrijpelijk is heeft de regering er, ter voorkoming van eventuele ingrijpende vernummeringen tijdens de parlementaire behandeling, voor gekozen de aan de Raad voorgelegd nummering te handhaven. Wel is in hoofdstuk 15 een bepaling conform Ar 251 opgenomen, om nadien een doorlopende nummering te kunnen aanbrengen. De paragraafnummering is al wel aangevuld met de hoofdstuknummers.
- Bij het vijfde gedachtestreepje (artikel 1.1.1, onderdeel n) wordt in overweging gegeven de definitie van ziekte aan te passen. Na heroverweging heeft de regering besloten om de definitie van het begrip «ziekte» te schrappen. Voorts is voor de vaststelling van de wachttijd een met artikel 19, vijfde en zesde lid, WAO overeenkomstige bepaling opgenomen.
- Bij het twaalfde gedachtestreepje (artikel 1.5.2, eerste lid) wordt voorgesteld het begrip «loonopgavetijdvak» te definiëren. Inmiddels is duidelijk geworden dat in het, onder andere op artikel 1.5.2, te baseren dagloonbesluit, zal worden uitgegaan van de term «aangiftetijdvak». Deze term zal in dat besluit nader worden gedefinieerd. In verband hiermee is in artikel 1.5.2, eerste lid, de term «loonopgavetijdvak» vervangen door «aangiftetijdvak».
- Bij het twintigste en eenentwintigste gedachtestreepje (artikel 4.1.1 en 4.2.1) wordt in overweging gegeven in hoofdstuk 4 het begrip uitkering te definiëren en de zinsnede «op grond van deze wet» te schrappen. Deze suggestie is niet overgenomen omdat in het wetsvoorstel niet alleen verwezen wordt naar uitkeringen op grond van de Wet WIA maar ook naar uitkeringen op grond van andere wetgeving.
- Bij het drieëndertigste gedachtestreepje (artikel 8.2.1, derde lid) is de suggestie de zinsnede «Onverminderd het tweede lid» te laten vervallen, niet overgenomen; de term beoogt immers de verhouding tussen het tweede en derde lid weer te geven. Deze verhouding zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden uiteengezet.
- Bij het vijfenveertigste gedachtestreepje (artikel 12.1.1, eerste lid) is de suggestie de zinsnede «Onverminderd artikel 12.1.2» te laten vervallen niet overgenomen. Dit artikel is noodzakelijk om de verhouding met artikel 12.1.3 te regelen.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel technische en tekstuele verbeteringen aan te brengen. Voorts is de memorie van toelichting geactualiseerd naar de laatste stand van zaken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde, 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 betreffende no. W12.04 0570/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Algemeen: De artikelen doorlopend nummeren (aanwijzing 95 van de aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). De paragraafnummering wel aanvullen met het hoofdstuknummer.
- Hoofdstuk 1, algemeen: In het wetsvoorstel wordt zowel het begrip «algemeen geaccepteerde arbeid» als «passende arbeid» gebruikt, terwijl in artikel 4.1.2, vierde lid, alleen wordt geregeld wat in hoofdstuk 4 onder passende arbeid wordt verstaan. Het voorstel bezien op eenduidig gebruik van deze begrippen.
- Artikel 1.1.1, onderdeel f: Niet als definitie vormgeven, maar als een uitzonderingsbepaling (bij artikel 5.1).
- Artikel 1.1.1, onderdeel l: De zinsnede «bedoeld in artikel 7.1.1» vervangen door: bedoeld in hoofdstuk 7.
- Artikel 1.1.1, onderdeel n: In een definitie niet het te definiëren begrip herhalen. Desgewenst vormgeven als een gelijkstellingsbepaling (bij artikel 3.1). Verder «ongeschikt» vervangen door: ongeschiktheid.
- Artikel 1.1.1, onderdeel p: Afstemmen op de definitie van reïntegratie in onderdeel o.
- Artikel 1.1.1, onderdeel t: In een onderdeel niet met een nieuwe zin beginnen (aanwijzing 100 Ar). Deze bepaling opnemen in paragraaf 1.5.
- Artikel 1.1.2, eerste lid, aanhef: Afsluiten met een dubbele punt.
- Artikel 1.1.3, tweede lid: De zinsnede «schepen, die» vervangen door: schepen die.
- Artikel 1.4.1, derde lid: Afsluiten met een punt.
- Artikel 1.5.1, eerste lid, onderdeel b: De zinsnede «genoemde wet» vervangen door: laatstgenoemde wet.
- Artikel 1.5.2, eerste lid: Het begrip «loonopgavetijdvak» definiëren.
- Artikel 1.6.1, negende lid, onder 3: Afsluiten met een punt in plaats van een puntkomma.
- Artikel 2.1.1: Aan de zinsnede «op grond van paragraaf 2» toevoegen: van dit hoofdstuk.
- Artikel 2.2.1, vijfde lid, aanhef: De zinsnede «onderdeel c respectievelijk d» vervangen door: onderdelen c en d.
- Artikel 2.2.1, zesde lid: De zinsnede «in het genot is van een uitkering» vervangen door: een uitkering ontvangt.
- Artikel 2.2.5: De zinsnede «op het in deze paragraaf bepaalde» vervangen door op deze paragraaf« (aanwijzing 52 Ar).
- Artikel 3.1, vierde lid: De zinsnede «als bedoeld in het derde lid» vervangen door: als bedoeld in het derde lid, onderdeel b.
- Artikel 3.3, vijfde lid: De zinsnede «of een arbodienst» vervangen door: of door een arbodienst.
- Artikel 4.1.1, algemeen: het begrip «uitkering» definiëren en «een recht heeft op een uitkering op grond van deze wet» vervangen door: recht heeft op een uitkering.
- Artikel 4.2.1: Zie de kanttekening bij artikel 4.1.1, algemeen.
- Artikel 4.2.3, tweede lid, onderdeel b: De zinsnede «visuele en/of auditieve» vervangen door «visuele of auditieve» (aanwijzing 63 Ar).
- Artikel 4.3.1: De zinsnede «Deze voorschriften mogen niet verder gaan» vervangen door «Deze voorschriften gaan niet verder» (aanwijzing 53 Ar).
- Artikel 4.3.2, vijfde en zesde lid: Het begrip «besluit» vervangen door: beschikking.
- Artikel 5.1, onderdeel a: Aanwijzing voor de regelgeving 100 correct toepassen.
- Artikel 5.1, onderdeel b: De zinsnede «of bezoldiging» vervangen door «, op bezoldiging» en «of ziekengeld» vervangen door: of op ziekengeld.
- Artikel 6.2.3: De zinsnede «een althans voorlopig blijvende toestand» vervangen door: een blijvende of voorlopig blijvende toestand.
- Artikel 7.1.1, vierde lid: Afsluiten met een punt.
- Artikel 7.1.5, vierde lid: De zinsnede «kunnen regels worden gesteld», gezien de tweede volzin, vervangen door: worden regels gesteld.
- Artikel 7.2.3, derde lid: De zinsnede «ten minste 50%» vervangen door: ten minste 50% van.
- Artikel 7.2.3, vijfde lid: Afsluiten met een punt.

- Artikel 7.2.5: Zie de kanttekening bij artikel 6.2.3.
- Artikel 8.2.1, derde lid: De zinsnede «Onverminderd het tweede lid» laten vervallen of toelichten (aanwijzing 85 Ar).
- Artikel 8.2.10, eerste lid: De zinsnede «of instelling» vervangen door: of de instelling.
- Artikel 8.2.10, derde lid: De zinsnede «in de onderdelen a en b» vervangen door: onderdelen a en b.
- Artikel 8.2.10, zevende lid: De zinsnede «onder voorwaarden die bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld» vervangen door: onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden.
- Artikel 8.2.11, eerste lid: De zinsnede «het Tweede Boek» vervangen door: Boek 2.
- Artikel 9.1, tweede en derde lid: Voor «de in het eerste lid genoemde periode» invoegen: de van toepassing zijnde.
- Artikel 9.2, tweede lid: De zinsnede «aan vervolgitkering als bedoeld» vervangen door «van de vervolgitkering, bedoeld» en na «de loonaanvullingsuitkering» invoegen: , bedoeld in hoofdstuk 7.
- Artikel 9.3, derde lid: Het woord «of» aan het slot van onderdeel a verplaatsen naar het slot van onderdeel b.
- Hoofdstuk 10: Aangezien dit hoofdstuk slechts één paragraaf bevat, is een onderverdeling in paragrafen overbodig. Zo nodig in het opschrift van paragraaf 1 «arbeidsongeschikte» vervangen door: verzekerde.
- Artikel 10.1: De verhouding tussen het eerste, tweede en derde lid verduidelijken.
- Artikel 10.4, eerste lid: De zinsnede «EUR 2 269» vervangen door: € 2269.
- Artikel 11.2, opschrift: De zinsnede «eigen risicodragers» vervangen door: eigenrisicodragers.
- Artikel 12.1.1, eerste lid: De zinsnede «Onverminderd artikel 12.1.2» laten vervallen (aanwijzing 85 Ar) .
- Artikel 15.4: De zinsnede «Deze wet treedt» vervangen door «De artikelen van deze wet treden» (aanwijzing 180 Ar).
- Artikelen 1.1.1, onderdeel h, onder 1 en 2, 1.1.2, vijfde lid, 2.2.1, derde lid, artikel 4.1.1, tweede lid, onderdeel a, 5.5, tweede lid, onderdeel b, 7.1.5, tweede lid, 8.1.1, derde lid, 8.1.3, derde lid, 8.2.8, vijfde lid, 12.1.2, tweede lid, 13.1 en 14.1: aanwijzing 82 Ar correct toepassen.