

Vergaderjaar 2003–2004

28 333

WAO-stelsel

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK- GELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 2003

In het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet de hoofdlijnen geschetst voor het nieuwe stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen. In deze brief worden de contouren van dit nieuwe stelsel verder toegelicht. Deze contouren zullen worden uitgewerkt in een aantal wetsvoorstellen die ik uw Kamer naar verwachting nog dit jaar zal toezenden. Deze termijn is mede afhankelijk van de tijdige ontvangst van de uitvoeringstoetsen en het advies van de Raad van State.

*Het nieuwe WAO-stelsel is gericht op werk. De nadruk ligt op arbeids-
geschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. Alleen mensen die geen
enkele mogelijkheid hebben om (op termijn) aan het arbeidsproces deel te
nemen krijgen recht op een uitkering, op grond van een nieuwe regeling
voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Gedeeltelijk
arbeidsgeschikten blijven in het arbeidsproces of zijn, bij werkloosheid,
aangewezen op WW en vervolgens IOAW. Als steun in de rug komt er
voor hen een nieuwe werkhervattingsregeling. In deze regeling zit zowel
een reïntegratiepakket als ook een recht op loonsuppletie. Voor degenen
die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt raken als gevolg van een arbeids-
ongeval of beroepsziekte komt er een Extra Garantierегeling Beroeps-
risico's. Het stelsel gaat in op 1 januari 2006.*

I. Algemeen kader

- Het doel van de stelselwijziging is dat werknemers ondanks belemmeringen in de gezondheid toch maximaal kunnen meedoen in het arbeidsproces en zich daarin ook verder kunnen ontplooiën. Door meer aandacht voor de bestrijding van ziekteverzuim zal een betere werksfeer in de bedrijven ontstaan die ook de productiviteit ten goede komt. Voor mensen die echt niet meer aan de slag kunnen voorziet het stelsel in een solide inkomensregeling.
- Het voorgestelde stelsel is de uitwerking van het Strategisch Akkoord

2002. Daarbij zijn de adviezen van de SER (2002) en de commissie Donner (2001) betrokken.

- Het stelsel sluit aan bij eerdere beleidskeuzen om de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers en de effectiviteit van de uitvoering te vergroten. De wet verbetering poortwachter blijft intact. In de aansturing van UWV en CWI nemen concrete prestatiedoelstellingen een steeds centralere plaats in. Er komen in diverse sectoren steeds meer arboconvenanten. De reïntegratiemarkt wordt zakelijker en professioneler. Nieuwe dienstverleners melden zich. Er komen steeds meer dwarsverbanden tussen zorgverlening en verzuimbeheersing. Het nieuwe stelsel past uitstekend bij deze nieuwe trends.
- Het ziekteverzuim en de WAO-instroom vertonen anno 2003 dalende tendensen. Een ingrijpende stelselwijziging is toch nodig. Het verloop is immers conjunctuurgevoelig (het is een statistisch gegeven dat het ziekteverzuim daalt als de werkloosheid toeneemt, maar ook weer stijgt als de economie aantrekt). De vergrijzing van de beroepsbevolking brengt een kolossaal extra WAO-risico met zich mee; naarmate de leeftijd toeneemt, stijgt immers ook het arbeidsongeschiktheidsrisico. Stelselwijziging betekent weliswaar een belasting voor de nog jonge uitvoeringsinstanties, maar daar staat tegenover dat het nieuwe stelsel pas in 2006 ingaat. Het jaar 2005 kent geen nieuwe WAO-instroom, en biedt dus ruimte voor herbeoordeling en reïntegratie.
- De Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen wordt afgeschaft. Voor jonggehandicapten blijft de WAJONG intact. De beoogde volumedaling in WAO is structureel ruim 30%, ofwel ruim 300 000 op de 1 miljoen WAO-ers die bij ongewijzigd beleid zouden worden bereikt. Van de 675 000 zullen 400 000 mensen volledig arbeidsongeschikt zijn, 225 000 deelnemer in de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten en 50 000 een uitkering krijgen krachtens de Extra Garantieregeling voor Beroepsrisico's.
- Door verlenging van loondoorbetalingsplicht bij ziekte, de introductie van een extra garantieregeling voor beroepsrisico's en de afschaffing van de WAZ verschuift ruim € 2 miljard naar het domein van werkgevers en verzekeraars. Dit leidt tot naventante daling van de wettelijke werkgeverspremies. De stelselwijziging leidt tot een structurele besparing van € ruim 2 miljard (ruim 1 miljard in 2007).

II. 2004 en 2005: twee jaar loondoorbetaling, nieuwe keuringseisen, herbeoordelingen

De eerste stap op weg naar invoering van het nieuwe stelsel is de **verlenging van de loondoorbetalingsverplichting** van zieke werknemers van één jaar naar twee jaar. Deze wijziging zal al per 1 januari 2004 ingaan. Het doel is om het automatisme te doorbreken waarmee thans de loondoorbetaling na een jaar overgaat in WAO-uitkering, terwijl er in veel gevallen nog wel degelijk werkherkattingskansen zijn. Werkgever en werknemer zullen al het mogelijke moeten doen om instroom in de WAO voor te blijven. Het kabinet acht het in dit kader cruciaal om het loon gedurende het tweede ziektejaar tot 70 procent te beperken. Alleen werknemers die 70 procent krijgen betaald indien zij niet werken, komen na afloop van het tweede ziektejaar in aanmerking voor een keuring voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Het kabinet gaat de **keuring** voor het recht op een uitkering verbeteren. De periode tot 1 januari 2006 zal worden benut om het keuringsproces beter in te richten. Eerst toetst het UWV dan of werkgever en werknemer voldoende aan reïntegratie hebben gedaan. Zo niet, dan vindt geen medische keuring plaats en loopt de loondoorbetalingsplicht door. Na twee jaar ziekte stopt de wettelijke ontslagbescherming. Werkgever en werknemer lopen dus enorme risico's, die zij kunnen voorkomen door in

de eerste twee ziektejaren hun uiterste best te doen. Komt er wel een keuring, dan wordt met behulp van objectieve medische informatie bevestigd of iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Het UWV gaat bij deze medische keuringen een zogenaamde «negatieve lijst» hanteren. Op die lijst staan ziektes waarvoor de verwachting geldt dat herstel binnen twee jaar na aanvang van de ziekte mogelijk is. Deze diagnoses zijn aanwijzingen dat herstel normaal gesproken mogelijk is en dus om een werknemer niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt te verklaren. In de aansturing van het UWV krijgt de realisatie van de nieuwe werkwijze bijzondere aandacht.

Is een werknemer niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt, dan beoordeelt het UWV of er wegens een verlies van meer dan 35% van de verdien capaciteit recht is op de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten.

De **arbeidskundige schatting** (om te bepalen welk werk iemand nog kan doen) wordt aangescherpt. In het nieuwe **schattingsbesluit** vervalt het onderscheid bij de schatting tussen voltijd en deeltijdwerk. Het vereiste aantal arbeidsplaatsen per passende functie gaat terug van tien naar een. Zodoende verdwijnen arbeidsmarktrisico's uit de verzekering. Het nieuwe schattingbesluit gaat in op 1 juli 2004. Het geldt dus voor degenen die nog in 2004 in de WAO komen, voor degenen die in 2004 en in 2005 worden herbeoordeeld, en wordt tevens toegepast als onderdeel van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium voor de nieuwe instroom vanaf 2006. De effectiviteit en de opbrengst van het schattingsbesluit en van deze herbeoordelingen zijn voldoende (€ 380 miljoen) om de financiële taakstelling van € 140 miljoen (hoofdlijnenakkoord 2003) te halen. Deze maatregelen komen dan ook in de plaats van de herkeuringen krachtens nieuwe criteria van jongeren beneden 45 jaar, zoals eerder afgesproken in het hoofdlijnenakkoord.

Voor de herbeoordeling van bestaande gevallen vanaf 1 juli 2004 krijgt het UWV de ruimte om zich te richten op de meest kansrijke gevallen. Het UWV kan zodoende maatwerk leveren en rekening houden met de in het dossier aanwezige medische gegevens. Verder zal het UWV in de praktijk vooral mensen herbeoordelen die relatief kort in de WAO zitten. Voor de **reïntegratie** van deze groep is gedurende de jaren 2004 – 2007 € 100 miljoen extra beschikbaar, naast het reguliere UWV-reïntegratiebudget. Degenen die na herbeoordeling wel kunnen werken maar geen werk vinden, kunnen een beroep doen op WW en zondig op de IOAW als iemand nog gedeeltelijk arbeidsongeschikt is. Deze uitkering op minimum-niveau kent wel een partnertoets maar geen vermogenstoets, en is in het huidige (en ook in het nieuwe) stelsel het vangnet voor het werkloosheidsrisico van degenen die na (her-) beoordeling geen werk vinden. Gegeven het feit dat de herbeoordelingen van bestaande gevallen in 2004 en 2005 niet vooruitlopen op de medische keuringscriteria van het nieuwe stelsel doen zich geen additionele consequenties voor waarvoor een speciale inkomensvoorziening getroffen zou moeten worden.

III. 2006: de WAO wordt vervangen door drie nieuwe sporen

Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten

Als de reïntegratie-inspanningen tijdens de eerste twee ziektejaren niet hebben geleid tot volledige werkherhaving, volgt een keuring door het UWV. Alleen als iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, bestaat er recht op een uitkering op grond van deze nieuwe regeling. De hoogte en duur van de uitkering wijzigen niet ten opzichte van het huidige WAO-regime. Naar verwachting komen jaarlijks hooguit 25 000 mensen hiervoor in aanmerking.

NB: Als de instroom van volledig duurzame arbeidsgeschikten blijkens evaluatie 3 jaar na de ingangsdatum stabiliseert op een niveau van hooguit 25 000 per jaar, beraadt het kabinet zich op het advies van de SER om de uitkeringen te verhogen en de premiedifferentiatie voor werkgevers af te schaffen.

Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten

Voor niet volledig arbeidsgeschikten is het stelsel compleet gericht op het maximaal benutten van gedeeltelijke capaciteiten. Er komt een groot aantal instrumenten beschikbaar voor een snelle **reïntegratie** na de periode van loondoorbetaling. Dit zijn bijvoorbeeld de no risk polis (geen kosten als de gereïntegreerde werknemer ziek wordt) en de korting op de premieheffing voor werkgevers die meer dan 2,5% gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers in dienst hebben.

Gedeeltelijk arbeidsgeschikten hebben als zij werkloos zijn en voldoen aan de algemene WW-eisen recht op een WW-uitkering (70% van het laatstverdiende loon gedurende een tijdelijke periode, afhankelijk van het aantal gewerkte jaren, van maximaal vijf jaar). Daarna kunnen zij zonedig een beroep doen op de IOAW. Beide uitkeringen zullen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten worden geïncorporeerd in de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten.

NB: Het kabinet volgt niet het SER-advies om een nieuwe minimumuitkering zonder partnertoets te introduceren. Het risico van zo'n regeling is het ontbreken van een voldoende prikkel tot werkhervatting, waardoor de regeling voor velen een eindstation wordt, vergelijkbaar met de grote aantallen langlopende gedeeltelijke WAO-uitkeringen in het huidige stelsel. Bovendien acht het kabinet het naast elkaar bestaan van minimumregelingen voor werklozen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, met en zonder partnertoets, niet rechtvaardig. Ook onder werkloze bijstandsgerechtigden komen immers grote gezondheidsverschillen voor, alsmede andere objectieve oorzaken voor grote verschillen in afstand tot de arbeidsmarkt.

Gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een loonverlies van meer dan 35% komen in aanmerking voor een nieuwe loonsuppletierегeling. De hoogte bedraagt 70% van het verschil tussen het laatstverdiende loon en het met werken verdiende loon. Dit stimuleert mensen die soms aanmerkelijke gezondheidsbelemmeringen hebben om hun capaciteiten maximaal te benutten en werkgevers om met hen een dienstverband aan te gaan. Het recht om in te stappen in de loonsuppletierегeling geldt gedurende vijf jaren na toekenning van dit recht. Na afloop van deze vijf jaar wordt de loonsuppletie alleen gecontinueerd als iemand voldoende werkt. Om de reïntegratie-activiteiten niet te versnipperen, kiest het kabinet voor het integreren van de WW-uitkering en de loonsuppletierегeling, zowel juridisch als uitvoeringstechnisch. Aan de uitvoering stelt het kabinet de eis dat deze geen belang mag hebben bij afwenteling van de kosten van loonsuppletie. Voorts is van belang dat de reïntegratieverantwoordelijkheid bij één partij ligt. Tevens mag de uitvoering niet gehinderd worden door overgangen van de ene naar de andere uitvoerder, dient de uitvoerder alle werknemers te kunnen verzekeren, ook als zij geen dienstverband meer hebben, moeten rechtsgelijkheid en een snelle rechtsgang gewaarborgd zijn en moet het toezicht eenduidig geregeld zijn. Beide laatstgenoemde punten spelen bijvoorbeeld ten aanzien van de keuringen en het sanctiebeleid.

Om redenen van investeringscapaciteit en motief tot schadelastbeheersing heeft het kabinet conform het Strategisch Akkoord 2002 de voorkeur voor private uitvoering van de loonsuppletierегeling annex WW voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Daartegenover heeft publieke uitvoering

door de UWV als voordelen dat de randvoorwaarden eenvoudig vervuld kunnen worden en de regeling, afgezien van volume-effecten, een lagere premie zal betekenen en profijt van reeds bestaande administratieve voorzieningen. Met private verzekeraars en met UWV zijn nog gesprekken gaande over de vervulling van de randvoorwaarden en de analyse van voor- en nadelen van de alternatieven. Het kabinet zal over de uitvoering besluiten ten behoeve van de opstelling van het desbetreffende wetsontwerp. Indien voor een publieke uitvoering wordt gekozen, zal hierin een vorm van premiedifferentiatie worden aangebracht.

Extra Garantieregeling Beroepsrisico's

In het nieuwe stelsel acht het kabinet een Extra Garantieregeling Beroepsrisico's gewenst en noodzakelijk. Door het ontbreken van zo'n regeling zijn werknemers nu voor schadevergoeding aangewezen op civiele procedures. Dit brengt vele ongewenste onzekerheden met zich mee (langdurig tijdsverloop, proces- en rechtsbijstandskosten, risico van ontbreken van verhaalsmogelijkheden als werkgever vertrekt of failliet gaat). Een tweede reden voor een Extra Garantieregeling voor Beroepsrisico's is de verplichting van ILO-verdrag 121 om te voorzien in een wettelijke verzekering van de schade van arbeidsongeschiktheid ten gevolge van beroepsrisico's. Het huidige stelsel staat al op gespannen voet met de verplichtingen van ILO-verdrag 121. Doordat het nieuwe stelsel een nieuwe regeling introduceert voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten is een extra regeling nodig voor beroepsrisico's. Over deze twee aspecten – bezwaren bij civiele rechtsgang en toets aan ILO-verdragen – zijn diverse Nederlandse en internationale experts geraadpleegd. De oordelen van deze experts wijzen eenduidig op de wenselijkheid en de noodzaak om een Extra Garantieregeling voor Beroepsrisico's in te richten. Dit geldt a fortiori bij de introductie van eigen betalingen in de gezondheidszorg, die ingeval van beroepsmatige oorzaak nieuwe aansprakelijkheden van werkgevers jegens werknemers met zich meebrengen.

NB: Met de introductie van een Extra Garantieregeling voor Beroepsrisico's hebben ook al de adviezen van de commissie Donner en de SER nadrukkelijk rekening gehouden. Een Extra Garantieregeling voor Beroepsrisico's introduceert een voordeel voor werknemers, dat overigens in alle EU-landen reeds in wettelijke verzekeringen vervat is en dat in Nederland op dit moment ook reeds bestaat, zij het in de grillige contouren van de civiele rechtspraak.

Voor de vormgeving van de Extra Garantieregeling Beroepsrisico's acht het kabinet een verplichte private verzekering de meest geëigende vorm. Internationaal zijn hiervan geslaagde voorbeelden bekend. Het voordeel van private verzekering is gelegen in de investeringscapaciteit van verzekeraars en het motief van schadelastbeheersing. Bovendien is het beroepsrisico naar zijn aard een bedrijfsgebonden risico, hetgeen een goede aansluiting bij andere door de ondernemer te verzekeren risico's mogelijk maakt. Langs deze weg ontstaat een verplichting voor werkgevers om op de private markt een verzekering af te sluiten voor hun werknemers die de schade dekt als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. De verzekering dekt de schade die de werknemer lijdt en de medische kosten en er wordt een vergoeding uitgekeerd bij overlijden.

IV. Overgangsrecht

Degenen die op 1 januari 2006 recht hebben op een WAO-uitkering, komen geleidelijk en cohortsgewijs onder het nieuwe stelsel. Dit leidt op termijn tot gelijke uitkeringsrechten voor oude en nieuwe gevallen en voorkomt dat er gedurende meer dan 40 jaar twee stelsels naast elkaar

bestaan. In de periode van 2006 tot 2016 zullen alle WAO-ers in het nieuwe stelsel ondergebracht worden. WAO-ers krijgen steeds vijf jaar om zich in te stellen op de regels van het nieuwe stelsel.

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