

Vergaderjaar 2003–2004

29 498

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 juni 2004

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA. Deze leden delen het regeringsstandpunt dat het belangrijk is mensen te beoordelen op wat zij nog wel kunnen in plaats van op wat zij door hun ziekte niet meer kunnen, en dat het belangrijk is de systematiek van de wettelijke herbeoordelingen los te laten.

De leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA stellen vragen over het gehanteerde overgangsrecht. Dit is als volgt vormgegeven. De herbeoordelingsoperatie heeft alleen betrekking op arbeidsongeschikten jonger dan 55 jaar (op 1 juli 2004) die niet onder eerder overgangsrecht vallen. Voor de groep die niet wordt herbeoordeeld in de herbeoordelingsoperatie, gelden alleen de professionele herbeoordelingen. Deze groep valt ook niet onder het aangepaste Schattingsbesluit; voor hen is eerbiedigende werking vastgesteld. Voor de groep die wel betrokken wordt bij de herbeoordelingsoperatie geldt het aangepaste Schattingsbesluit. Het aangepaste Schattingsbesluit is dus als zodanig geen aanleiding om iedereen meteen opnieuw te beoordelen; het geldt slechts vanaf het moment dat iemand herbeoordeeld wordt. De volgorde waarmee mensen te maken krijgen met het aangepaste Schattingsbesluit wordt bepaald door leeftijd: de jongsten eerst. Hiertoe worden twee cohorten gedefinieerd. Indien iemand geconfronteerd wordt met een lagere mate van arbeidsongeschiktheid of met beëindiging van de uitkering, geldt standaard de normale uitlooptermijn van twee maanden. Hiermee wordt bedoeld dat de «oude» uitkering nog twee maanden wordt doorbetaald. Op die manier kunnen mensen zich instellen op de nieuwe situatie en werk zoeken voor hun resterende verdiencapaciteit. Indien dit niet mocht lukken, zal er vaak recht bestaan op een WW-uitkering, als betrokkenen voldoen aan de referte-eis en als hun WW-periode nog niet verstreken is. Bij de besluitvorming over hoe om te gaan met bestaande arbeidsongeschikten in relatie tot de herbeoordelingsoperatie en het aangepaste Schattingsbesluit heeft de regering het Toetsingskader overgangsrecht gehanteerd. Op dit punt zal meer in detail worden ingegaan in de brief die ik de Kamer hierover heb toegezegd.

De leden van de CDA-fractie vragen of er geen rechtsongelijkheid is tussen personen die aan het begin respectievelijk aan het eind van de herbeoordelingsoperatie aan de beurt zijn. Dit is niet het geval. Het ligt voor de hand dat om praktische en organisatorische redenen niet iedereen tegelijk beoordeeld kan worden en er dus een volgorde bepaald moet worden. Bij de keuze van de volgorde is voor het criterium van leeftijd gekozen. Dit geeft de vereiste duidelijkheid aan betrokkenen en UWV zonder ongewenste effecten voor de uitvoering zoals het ontstaan van achterstanden. Binnen de cohorten kan het UWV bepalen in welke volgorde zij mensen oproepen. Mede gezien de relatief korte duur van de herbeoordelingsoperatie wordt in de ogen van de regering geen inbreuk gemaakt op het rechtsgelijkheidsbeginsel.

Ten aanzien van de delegatiebepaling is het niet zo als deze leden menen dat deze delegatiebepaling het UWV in problemen zou brengen. Het tegendeel is juist het geval. De algemene maatregel van bestuur waarop deze leden doelen, wordt opgesteld in nauwe samenwerking met het UWV, juist om te bereiken dat een werkwijze wordt gekozen die uitvoerbaar is. Het besluit ligt nog voor een uitvoeringstoets bij het UWV. Dit zou kunnen leiden tot een wijziging op onderdelen (bijvoorbeeld ten aanzien van de scharnierleeftijd), als nadere berekeningen daartoe aanleiding zouden geven.

De leden van de CDA-fractie wensen meer informatie over het zogenaamde arbeidsplaatsencriterium in het aangepaste Schattingsbesluit.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Op grond van het huidige Schattingsbesluit is het zo dat er gezocht wordt naar drie functies of beroepen die iemand kan vervullen met zijn resterende mogelijkheden. Deze functies of beroepen (SBC-codes in vaktaal) zijn combinaties van vergelijkbare functieomschrijvingen. Onderling verschillen de functies voldoende van elkaar zodat voldaan kan worden aan het wettelijk vereiste dat het moet gaan om drie verschillende beroepen. Mensen kunnen dus niet alleen geschat worden op drie functiebeschrijvingen die binnen dezelfde SBC-code vallen.

Binnen een functie/beroep is een combinatie van vergelijkbare functiebeschrijvingen opgenomen. Bij de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling wordt onderzocht welke van deze functiebeschrijvingen iemand kan vervullen. Zij moeten dan per SBC-code overeenkomen met minimaal drie bestaande arbeidsplaatsen. Met bestaande arbeidsplaatsen wordt bedoeld dat de beschreven functies daadwerkelijk voorkomen in die aantallen bij de werkgevers die onderzocht zijn voor de vulling van het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS).

Op die manier is en wordt bereikt dat de schatting weliswaar theoretisch is in de zin dat mensen geschat worden op de vereisten van functies waar zij niet daadwerkelijk werken, maar ook voldoende realiteitsgehalte heeft wat betreft de representativiteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bedacht dient immers te worden dat een arbeidsplaats in het CBBS correspondeert met 100 arbeidsplaatsen op de Nederlandse arbeidsmarkt. In het CBBS komen geen banen voor die maar sporadisch in Nederland voorkomen. De beschreven functies komen algemeen en verspreid over Nederland voor. Ook zijn geen functies opgenomen met een extreme loonwaarde. In het verleden was het gevolg van het aantal vereiste arbeidsplaatsen van tenminste zeven (gemiddeld tien) dat bij mensen in sommige gevallen een te hoge mate van arbeidsongeschiktheid werd vastgesteld. Dit leidde tot ongewenste en onnodige inactiviteit. Om die reden is de regering nu overgegaan tot de eis van drie arbeidsplaatsen per functie.

Deze leden informeren ook naar de reden van het voorleggen bij de Raad van State van de ontwerpwijziging in het Schattingsbesluit na de voorhangprocedure. De reden hiervoor is dat dit de gebruikelijke

procedure is. Normaliter wordt een algemene maatregel van bestuur (amvb) niet behandeld in het parlement: een amvb wordt rechtstreeks voorgelegd aan de Raad van State. Het kenmerk van een voorhang-procedure is dat iedereen in de gelegenheid wordt gesteld opmerkingen te maken, dus ook de beide Kamers der Staten-Generaal. Vervolgens doorloopt de amvb weer de normale procedure, namelijk advisering door de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een toelichting op de passage op blz. 14 van het Schattingsbesluit onder het kopje «Gevolgen voor WW en bijstand». Om welk aantal gaat het nu concreet voor iedere categorie en met welke uitkomst? Deze leden zouden van de minister graag een onderbouwing krijgen van zijn stellingname dat 70% van de afgeschatte WAO-ers een WW-uitkering zal krijgen, die qua niveau gelijkwaardig is aan de WAO-uitkering en dat gedurende gemiddeld 2 jaar.

Uit analyse van personen van wie de uitkering beëindigd wordt bij een herbeoordeling blijkt dat na herbeoordeling circa 40% een andere uitkering, meestal WW heeft, eventueel in combinatie met werk. De overige 60% zit na een herbeoordeling niet in een uitkerings situatie, meestal omdat zij werken.

In de herbeoordelingsoperatie betreft het echter niet alleen mensen van wie de uitkering beëindigd wordt, maar ook mensen die een lagere WAO-uitkering krijgen. Waarschijnlijk is werkhervatting voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten moeilijker dan voor degenen die uitstromen omdat zij niet meer arbeidsongeschikt zijn. Daarom is verondersteld dat 30%, de helft van de genoemde 60%, binnen de geldende uitlooptermijn (dit is de periode van twee maanden waarin de uitkering nog ongewijzigd doorloopt) de vergroting van de verdien-capaciteit zal invullen of geen recht zal hebben op een WW-uitkering omdat betrokkene zich niet beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt. Degenen die hun verdien-capaciteit geheel invullen, zullen voor een belangrijk deel mensen zijn die al werken en relatief gemakkelijk meer kunnen gaan verdienen. Daarnaast zijn er arbeidsongeschikten die al deelnemen aan een reïntegratietraject en duurzaam geplaatst worden. De resterende 70%, ofwel circa 77 000 personen die geconfronteerd worden met een uitkeringsverlaging, zal niet onmiddellijk zijn resterende verdien-capaciteit geheel kunnen invullen. Deze personen zullen waarschijnlijk in de meeste gevallen recht krijgen op een WW-uitkering. Personen die gedurende de WW-duur niet uit de WW stromen, komen na afloop van de WW als zij aan de voorwaarden voldoen, in aanmerking voor een IOAW- of bijstandsuitkering. Hierbij moet overigens bedacht worden dat de systematiek van herbeoordelen en uitkeringsverlaging als zodanig niets nieuws is. Een deel van deze personen zou zonder de herbeoordelingsoperatie met het gewijzigd Schattingsbesluit, ook een verlaging van de uitkering hebben gekregen na een wettelijke herbeoordeling. Ook dan zouden zij hun verdien-capaciteit moeten invullen of zou recht kunnen ontstaan op een andere uitkering.

Op basis van het feit dat oudere arbeidsongeschikten worden uitgesloten voor de herbeoordelingsoperatie en de geldende WW-duur afhankelijk is van het arbeidsverleden, wordt verwacht dat het WW-recht voor de herbeoordeelde arbeidsongeschikten gemiddeld circa twee jaar zal bedragen.

Het niveau van de WW-uitkering is in beginsel gelijk aan de verloren gegane WAO-uitkering, omdat beide uitkeringen op basis van het laatstverdiende loon worden vastgesteld. Uitzondering is wanneer iemand in de WAO in de vervolguitering zit. De uitkering wordt dan op basis van het lagere vervolgdagloon vastgesteld. De WW-uitkering zal vervolgens niet op het vervolgdagloon, maar op basis van het (hogere) dagloon worden vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag naar de relatie tussen dit wetsvoorstel, namelijk het wijzigen van de methodiek (gerichte herbeoordelingen in plaats van wettelijke) en de voorgestelde wijziging van het Schattingsbesluit dat betrekking heeft op een deel van de bestaande arbeidsongeschikten.

Wat betreft het door deze leden gestelde met betrekking tot de wijziging van de methodiek is het goed op te merken dat in dit wetsvoorstel eigenlijk twee zaken worden geregeld met betrekking tot de methodiek. Om te beginnen wordt het systeem van de wettelijke herbeoordelingen afgeschaft. Hiermee wordt bereikt dat er gerichte herbeoordelingen kunnen plaatsvinden op momenten die volgens de professionals van het UWV zinvol zijn in plaats van standaard herbeoordelingen op wettelijk vastgestelde momenten. Op deze wijze wordt voldaan aan een al lang bij het UWV levende behoefte om meer maatwerk te kunnen leveren; immers, professionele herbeoordelingen blijken het meest effectief te zijn. In de periode na de herbeoordelingsoperatie wordt dit de gangbare procedure, net zo als dat het geval is voor de groep die is uitgezonderd van de herbeoordelingsoperatie.

In dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat er een herbeoordelingsoperatie zal plaatsvinden waarin alle arbeidsongeschikten onder de 55 jaar (behalve zij die al bij eerdere overgangen onder beschermende regels vielen) worden herbeoordeeld. Anders dan deze leden menen is het niet zo dat deze herbeoordelingsoperatie voor de meesten een verslechtering in de uitkerings sfeer tot gevolg zal hebben. Voor het overgrote deel van de betrokkenen (ca. 80%) zal naar verwachting de uitkering gelijk blijven of zal er sprake zijn van een toename van de arbeidsongeschiktheid. Door de vormgeving van de herbeoordelingsoperatie, waarin de personen die herbeoordeeld worden als het ware in twee groepen (cohorten) worden ingedeeld, wordt bereikt dat mensen globaal gezien weten wanneer zij aan de beurt zijn. Er is daarom geen sprake van bestuurlijke willekeur zoals deze leden vrezen omdat alle arbeidsongeschikten herbeoordeeld worden (afgezien van de uitgezonderde groepen). Ik ben ook niet bevreesd voor slecht aflopende bestuursrechtelijke geschillen. Dit laat onverlet dat mensen altijd de mogelijkheid hebben om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een beslissing van het UWV waar zij het niet mee eens zijn.

Deze leden suggereren een systeem waarbij het UWV kan bepalen wie ze wanneer oproepen, en dan per persoon te bezien of zij onmiddellijke, uitgestelde of eerbiedigende werking toepassen in geval van een verlaging van de uitkering. Een alternatief dat deze leden nog noemen, zou nog zijn de mensen eerst een reïntegratietraject aan te bieden en na verloop van tijd te herbeoordelen.

Deze suggesties moeten echter worden afgewezen, omdat het essentieel is dat voor een ieder duidelijk is welke regels gelden en dat deze regels hetzelfde zijn voor alle betrokkenen. Iedere herbeoordeling in het kader van de herbeoordelingsoperatie moet geschieden met het aangepaste Schattingsbesluit; hierbij kan geen onderscheid gemaakt worden tussen arbeidsongeschikten. Dit zou naar mijn mening juist willekeur in de hand werken. Het is in dit verband eveneens niet wenselijk om mensen eerst een traject aan te bieden en dan te herbeoordelen. Een dergelijke werkwijze kan wel worden toegepast als mensen op eigen initiatief om ondersteuning vragen, bijvoorbeeld door de Reïntegratietelefoon te bellen en hulp bij reïntegratie vragen. Dit is ook de huidige gang van zaken. In zo'n geval worden mensen pas herbeoordeeld na afloop van het traject. Echter, bij een herbeoordelingsoperatie zou dit onwenselijk zijn. Kenmerk van de herbeoordelingsoperatie is dat alle uitkeringsgerechtigden worden herbeoordeeld. Uitkeringsgerechtigden zouden het moment van deze herbeoordeling kunnen beïnvloeden als eerst een reïntegratietraject zou

moeten worden gestart. Dit zou dus juist weer rechtsongelijkheid tot gevolg kunnen hebben.

Het is dan ook niet zo zoals deze leden menen, dat een eigen initiatief zou leiden tot wat zij noemen een «pervers effect», omdat men eerder met een uitkeringsverlaging geconfronteerd zou worden dan wanneer men gewacht zou hebben. Hiervan is geen sprake. Bij de herbeoordelingsoperatie wordt een ieder beoordeeld in het cohorttijdvak dat voor hem is vastgesteld. Het is goed mogelijk dat iemand die midden in een traject zit, om die reden pas aan het eind van zijn cohorttijdvak beoordeeld wordt. Het vragen om hulp bij reïntegratie op zich is nooit een aanleiding om meteen te gaan herbeoordelen. Het is echter geen optie om iemand pas te beoordelen als hij eerst een traject heeft doorlopen. Dit zou juist het risico met zich dragen, zoals aangegeven, dat iemand zou worden afgeremd in zijn activiteiten. Bovendien wordt juist door een beoordeling duidelijk wat iemand nog wel en niet kan.

De leden verwijzen naar het mogelijk optreden van zogenaamde keten-effecten in de sociale zekerheids- en pensioensfeer bij het verlagen van de arbeidsongeschiktheidsklasse, en vragen of hier aan flankerende maatregelen gedacht is.

Het is juist dat verlaging van de mate van arbeidsongeschiktheid of het beëindigen van de arbeidsongeschiktheid gevolgen kan hebben op andere terreinen. Genoemd kan bijvoorbeeld worden het recht op nabestaanden-uitkering, dat in geval van arbeidsongeschiktheid, gekoppeld is aan een minimale mate van arbeidsongeschiktheid van 45%. De regering ziet dit als een logisch gevolg van een herbeoordeling. Overigens is dit nu ook een gebruikelijke gang van zaken. Iedere dag worden er ook nu arbeidsongeschikten opnieuw beoordeeld, en een eventuele lagere uitkering heeft direct of indirect gevolgen op andere terreinen. Er is dus geen sprake van een nieuwe situatie. De regering overweegt dan ook geen flankerende maatregelen.

Tot slot vragen deze leden waarom niet gekozen is voor een creatiever vormgegeven overgangsrecht, dat rekening houdt met verschillen tussen mensen.

De regering is van mening dat bij wetgeving als de onderhavige, het op ieder moment volstrekt duidelijk moet zijn onder welke regeling iemand valt (bijvoorbeeld het huidige of het aangepaste Schattingsbesluit), en dat het niet zo kan zijn dat dit afhankelijk is van de individuele situatie (bijvoorbeeld of er al dan niet sprake is van een wijziging in de mate van arbeidsongeschiktheid). Om deze reden is gekozen voor een duidelijke indeling in groepen die wel en niet bij de herbeoordelingsoperatie betrokken worden en voor een cohortindeling van de te herbeoordelen groepen.

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