

Vergaderjaar 2007–2008

31 050

Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen in verband met het afschaffen van de mogelijkheid om eigenrisicodragers te worden voor de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, het afschaffen van de premiedifferentiatie voor de Arbeidsongeschiktheidskas en enige andere wijzigingen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 december 2007

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag bij het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie die met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel hebben een vraag over de duur van het risico van betaling gesteld. De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Er worden vragen gesteld over de uitvoering, procedures die gevoerd worden, grondslag om af te stappen van het eigenrisicodragen in de Inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en de verantwoordelijkheid voor de kosten bij eigenrisicodragen ingeval van terroristische aanslagen. De leden van de SP-fractie sluiten zich bij de vragen van de PvdA-fractie aan.

Risico

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen de periode waarin een uitkering ten laste van de Arbeidsongeschiktheidskas komt, zoals geregeld in artikel 117 van de Wet financiering sociale verzekeringen (vijf jaar) en de periode waarin een eigenrisicodragers zelf het risico draagt van de betaling van een uitkering op grond van de WAO (vier jaar, waarnaar in de wijziging van artikel 75a van de WAO wordt verwezen).

Voor lopende WAO-gevallen is zowel de periode van het eigenrisicodragen als de periode waarin de uitkeringen ten laste van de Arbeidsongeschiktheidskas komen vijf jaar. Door het afschaffen van pemba, door de verlenging van de loondoorbetaling door de werkgever naar twee jaar en het effect daarvan op de duur van het eigenrisicodragen en door het feit dat er geen nieuwe instroom in de WAO meer mogelijk is, zijn de wettelijke bepalingen op dit punt gecompliceerd geworden. Ter toelichting

daarom het volgende. De wijziging van artikel 75a van de WAO in het onderhavige wetsvoorstel is uitsluitend technisch van aard, in verband met het vervallen van de mogelijkheid om eigenrisicodragers voor de WAO te worden.

In de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Kamerstukken 2003/04, 29 231) is de periode waarin de werkgever het loon bij ziekte moet door betalen, verlengd van 52 weken naar 104 weken. In verband daarmee is de periode gedurende welke de eigenrisicodragers het risico draagt van betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering verkort van vijf jaar naar vier jaar. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 75a, eerste lid, van de WAO.

In de overgangsbepaling artikel 91b van de WAO is daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van personen van wie de eerste arbeidsongeschiktheidsdag is gelegen vóór 1 januari 2004. De eigenrisicodragers blijft dus het risico dragen gedurende vijf jaar nadat de arbeidsongeschiktheidsuitkering is ingegaan (in combinatie met een loondoorbetalingsverplichting van 52 weken).

De periode dat een uitkering ten laste van de Arbeidsongeschiktheidskas komt op grond van artikel 117 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) is daaraan gekoppeld en bedraagt omdat het altijd om de overgangssituatie gaat, ook vijf jaar. Door middel van de Verzamelwet Sociale Verzekeringen 2007 (Stb. 2006, 703) was dit reeds in artikel 117, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen tot uitdrukking gebracht. Verzuimd was echter om dit aan te passen in het tweede tot en met vijfde lid van dat artikel. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt dit hersteld.

Personen van wie de eerste arbeidsongeschiktheidsdag is gelegen op of na 1 januari 2004 (de populatie waar artikel 75a, eerste lid, van de WAO betrekking op heeft), hebben geen aanspraak op een WAO-uitkering, maar op een uitkering op grond van de Wet WIA.

Dit is geregeld door de inwerkingtreding van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) in combinatie met een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever van 104 weken.

Uitvoering

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe uitvoerbaar de artsen van het Uitvoeringsinstituut werknemers verzekeringen (UWV) hun taak thans, bijna twee jaar na de invoering van de Wet WIA, achten om volledige arbeidsongeschiktheid toekomstgericht te duiden als potentieel herstelbaar dan wel onomkeerbaar en hopeloos? Hoe verloopt de keuringsprocedure in dit type gevallen?

Uit de ervaring van UWV blijkt dat de verzekeringsartsen hun taak om zich uit te spreken over de duurzaamheid van arbeidsbeperkingen in het algemeen goed uitvoerbaar achten. Dit komt mede doordat verzekeringsartsen al langer gewend zijn om een inschatting te maken van de herstelmogelijkheden en het moment van een eventuele professionele herbeoordeling. Om zo veel mogelijk bij die voorheen bestaande praktijk en bij de bestaande verzekeringsgeneeskundige terminologie aan te sluiten is door UWV een beoordelingskader ontwikkeld waarin de beoordeling centraal staat of en in hoeverre verbetering van de belastbaarheid kan worden verwacht. Tevens is aansluiting gezocht bij de memorie van toelichting bij de wet WIA waarin een aantal stappen staat beschreven waarlangs die beoordeling moet plaatsvinden. Daardoor wordt de inzichtelijkheid en de uniformiteit van de beoordeling bevorderd. Het proces is zodanig ingericht dat de verzekeringsarts allereerst beziet of de prognose «herstel uitgesloten» geldt. Zo ja, dan is sprake van duurzaamheid. Zo, neen, dan vervolgt hij het onderzoek door het eerst volgende jaar te bezien. Is er in het eerste jaar een meer dan geringe kans op herstel, dan is er geen

sprake van duurzaamheid. Is er in dat eerste jaar en ook in de volgende jaren geen of een geringe kans op herstel, dan is sprake van duurzaamheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er een medische beslisautoriteit is gekomen en zo ja, in hoeveel gevallen er sprake is geweest van een intern verschil van mening over het criterium «duurzaam».

Met de invoering van de Wet WIA per 29 december 2005 is een nieuwe UWV-functionaris geïntroduceerd, de beslissingsautoriteit. Hiermee is beoogd de beslissingen van het UWV met betrekking tot volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid met voldoende waarborgen te omkleden en meer te uniformeren. Het werd destijds van belang geacht om hiervoor extra waarborgen in te richten, juist omdat de beoordeling van de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid een nieuw element was bij de claimbeoordeling. De voorbereiding van de definitieve beslissing vindt plaats door anderen; de definitieve beslissing over de uitkering bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid kan uitsluitend genomen worden door de beslissingsautoriteit.

Er zijn in 2006 4261 zaken door de beslissingsautoriteit afgehandeld, waarvan in 204 gevallen niet akkoord werd gegaan met de toekenning van de IVA-uitkering. In 136 van deze 204 gevallen was het aspect «duurzaamheid» de reden dat niet akkoord werd gegaan. In het algemeen vertoont het aantal zaken waarin geen akkoord kon worden gegeven een sterk dalende lijn (van meer dan 10% eind 2005 naar 2,9% eind 2006).

Hoe luiden de instructies aan de keurende artsen voor deze gevallen vragen de leden van de PvdA-fractie. Dient uitgegaan te worden van het meest optimistische scenario, verwijzen naar de WGA als er nog een sprankje hoop op verbetering is? Of mag het oordeel ook «duurzaam» luiden als de kans op verbetering op minder dan, bijvoorbeeld, 50% wordt ingeschat?

Verwezen wordt hiervoor mede naar de vraag over de keuringsprocedure. Het door de leden van de PvdA-fractie gehanteerde begrip «sprankje hoop op verbetering» lijkt het meest aan te sluiten bij het begrip «verbetering van de belastbaarheid niet of nauwelijks te verwachten» zoals de terminologie in het beoordelingskader luidt. In deze gevallen bestaat er aanspraak op een IVA-uitkering, zij het dat wel periodiek wordt beoordeeld of er op enig moment redelijke verwachtingen zijn dat verbetering van de belastbaarheid zal optreden.

Bij de beoordeling van de duurzaamheid van arbeidsbeperkingen wordt niet met kanspercentages gewerkt. Voor zover er gegevens zijn over kansen op herstel betreffen die meestal niet het herstel van de belastbaarheid voor arbeid. Zouden die gegevens er wel zijn, dan zijn zij nog niet toepasbaar bij individuele beoordelingen, omdat bij de berekening van herstelkansen wordt geabstraheerd van individuele situaties.

Tevens is de vraag gesteld hoeveel van de 80–100 gevallen in 2006 en in 2007 aangemerkt zijn als WGA-gerechtigd en hoeveel als rechthebbend op een IVA-uitkering.

In 2006 zijn 8906 personen aangemerkt als volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikt in de WGA. In 2007 betreft dit 7884 personen tot en met het 3e kwartaal 2007.

In 2006 zijn 3795 personen aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt in de IVA. In 2007 betreft dit 3 288 personen tot en met het 3e kwartaal 2007.

Hoeveel van de 80–100 WGA-gerechtigden zijn ook drie maanden na de schatting nog altijd 80–100%, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Kwantitatieve gegevens zijn hierover nog niet beschikbaar. Wel kan in algemene zin gesteld worden dat het overgrote deel van deze groep na drie maanden nog altijd 80–100 procent WGA-gerechtigd is. Over het algemeen wordt een professionele herbeoordeling namelijk niet eerder dan zes maanden na de claimbeoordeling gepland. Eerdere herbeoordeling is alleen in specifieke situaties aan de orde, bijvoorbeeld wanneer er een operatie met te verwachten goed herstel net na de claimbeoordeling is gepland.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er beleid is ontwikkeld over de vraag na hoeveel tijd bij de duurzame 80–100 status het predicaat «tijdelijk» wordt vervangen door «duurzaam» en hoe dit beleid luidt. Zij willen weten of de gewijzigde indeling ambtshalve plaatsvindt of dat de betrokkene hierom moet vragen.

De tijd die verstrijkt is geen criterium om tot duurzame arbeidsbeperkingen te besluiten. Het beoordelingskader geldt onverkort voor elke beoordeling, dus ook voor eventuele herbeoordelingen na jaren. Essentieel is steeds of nog herstel mogelijk is en of alle behandelmogelijkheden zijn uitgeput. Zolang de cliënt niet de behandeling volgt die redelijkerwijs van hem mag worden verwacht, terwijl die behandeling naar verwachting zijn arbeidsbeperkingen zal doen afnemen, zullen de beperkingen van de cliënt niet als duurzaam aangemerkt kunnen worden. De gewijzigde indeling kan het gevolg zijn van een door het UWV geplande professionele herbeoordeling of een herbeoordeling op verzoek van de cliënt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat in zo'n situatie rechtens is voor de eigenrisicodragende werkgever die over de periode dat de betrokkene WGA-gerechtigd was de rekening moest betalen.

Een werkgever die eigenrisicodragend voor de WGA is, is verantwoordelijk voor de WGA-uitkeringslasten van zijn werknemers gedurende de eerste tien jaar. Als op enig moment na de eerste beoordeling blijkt dat de betrokken volledig arbeidsongeschikte WGA-er duurzaam arbeidsongeschikt is geworden, dan geldt vanaf dat moment het recht op een IVA-uitkering. Tot dat moment is dus de eigenrisicodragend verantwoordelijk voor de uitkeringslast. Dit is alleen anders in geval van bezwaar en beroepszaken en bij evidente fouten in de beoordeling, waarbij de beslissing met terugwerkende kracht wordt gewijzigd; dan komen de lasten achteraf niet voor rekening van de werkgever. De IVA-lasten worden immers niet doorberekend via premiedifferentiatie en komen niet voor rekening van de eigenrisicodragend voor de WGA.

Procedures

De leden van de fractie van de PvdA willen weten of en zo ja, hoeveel procedures over dit onderwerp worden gevoerd. Hoeveel van de initiatiefnemers zijn:

- a) werknemers die af willen van bemoeizorg van re-integratiecoaches en de 5%-kop, die bij IVA hoort, willen hebben? of
- b) werknemers die zich juist wensen te verweren tegen het oordeel van de keuringsarts dat het met hen nooit meer goed komt? of
- c) werkgevers die ofwel eerder dan na 24 maanden van de loonplicht afwillen, ofwel na die 24 maanden vastgesteld willen zien dat de werknemer niet langer tot hun verantwoordelijkheid behoort?

De registratie van UWV biedt niet de mogelijkheid om de vraag van de leden van de PvdA-fractie tot op het gewenste detailniveau te beantwoorden. Bij de gevoerde procedures betreft het doorgaans werknemers die een WGA krijgen toegekend en aanspraak wensen op een IVA-uitkering. In beperkte mate wordt ook door werkgevers bezwaar gemaakt. Sinds de inwerkingtreding van de Wet WIA zijn ca 7000 medische bezwaarzaken afgesloten of nog in behandeling. Circa 1500 zaken hebben betrekking op «volledig en duurzaam ongeschikt». De overige 5500 bezwaarzaken hebben betrekking op gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid. Dit kan naast toekenningen van een WGA in de situatie dat iemand wel volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is, ook afwijzingen WGA en toekenningen WGA in de categorie 35–80% betreffen. Welk deel van de bezwaarzaken exact gaat over het onderscheid tussen een WGA en IVA is zonder nadere analyse niet vast te stellen. Uit deze bezwaarzaken zijn inmiddels ongeveer 1150 beroepszaken in eerste aanleg (bij de rechtbanken) en ongeveer 60 hoger beroepszaken (bij de Centrale Raad van Beroep) voortgekomen.

Grondslag

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de grondslag om af te stappen van het eigenrisicodragen binnen de IVA. Deze vraag is reeds beantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag. De leden van de PvdA-fractie verwijzen daar dan ook naar. Het antwoord komt er op neer dat premie-differentiatie en de mogelijkheid van eigenrisicodragen een prikkel zijn voor de werkgever om, vanuit zijn eigen financiële belang, te werken aan volumebeheersing. Volumebeheersing is met name daar mogelijk waar sprake is van kansen op werkhervatting. Dit is bij uitstek het geval in de WGA en bij uitstek niet in de IVA. Vandaar de keuze voor eigenrisicodragen en premiedifferentiatie in de WGA en een uniforme premie in de IVA.

Terroristische aanslagen

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke gevolgen schadebeperking door verzekeraars heeft in geval van terroristische aanslagen en of het eigen risico dragende bedrijf dan aansprakelijk is of dat er dan een rol voor de overheid is.

Het UWV betaalt de uitkering aan de (ex-)werknemer van de eigenrisicodragers en heeft daarvoor een vordering op de eigenrisicodragers. Als de werkgever de vordering niet betaalt, kan het UWV een beroep doen op de garantie van een kredietinstelling of een verzekeraar jegens het UWV. Deze garantie ten opzichte van het UWV strekt zich niet uit tot schade die wordt veroorzaakt door terroristische handelingen boven een maximumbedrag dat is vastgesteld door de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden N.V. (in 2007 1 miljard euro). Indien de eigenrisicodragers niet in staat is op vordering van het UWV aan de verplichtingen te voldoen blijft de schade voor zover er overschrijding is van dat bedrag voor rekening van het UWV.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner