

24 221

Wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten (Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 12 september 1995

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij herinnerden aan het feit dat deze Kamer meermalen (bij motie) op de afschaffing van de malus heeft aangedrongen. Zij stemden eveneens in met de voorgestelde reïntegratiemaatregelen, zij het dat zij wel aarzelingen hebben – evenals «de overzijde» – over de uitvoerbaarheid en de effectiviteit ervan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Op zichzelf vonden deze leden de afschaffing van het bonus-malussysteem een goede zaak. Niet alleen werkte dit systeem onredelijk, het werd ook als onredelijk ervaren omdat arbeidsongeschiktheid ook geheel in de privé-sfeer kan zijn ontstaan. Daar komt dan nog bij, dat het systeem in de praktijk contra-productief werkte en derhalve het tegendeel bewerkte van wat was beoogd, nl. het leveren van een positieve bijdrage aan het in dienst nemen van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Na alle mislukte pogingen tot adequate aanpassing, lag afschaffing van het bonus-malussysteem dan ook voor de hand. Niettemin waren de leden van de CDA-fractie met de voorgestelde uitwerking niet gelukkig; deze roept op z'n minst een aantal vragen op.

Bestudering van dit wetsvoorstel bevestigde het aanvankelijk vermoeden van de leden van de **PvdA**-fractie dat het om complete wetgeving gaat met een breedheid van voorstellen, die een zeer haastige behandeling onverantwoord maakt.

¹ Samenstelling:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD), voorzitter, Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), De Boer (GroenLinks), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), De Wit (SP) en De Haze Winkelman (VVD).

De in AMBER opgenomen voorstellen, tezamen met de inhoud van de brief van de staatssecretaris, zijn deels te beschouwen als correcties en aanvullingen op de ingrijpende wetten TAV en TBA. Een deel van de voorstellen achtten zij van marginaal belang, een ander deel van substantieel belang. Tezamen gaat het om een fors pakket en een weerbarstige materie. De uitwerking van een aantal voorstellen in AMBER vertoont naar hun mening nogal wat sporen van haastwerk en een gebrekkig wetstechnische uitwerking. Verderop kwamen zij daarop terug via een (gedeeltelijke) artikelsgewijze benadering.

De leden van de fractie van **D66** zeiden met belangstelling kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Het doorlezen van het dossier had deze leden een groeiend gevoel van teleurstelling bezorgd omdat ook deze staatssecretaris de malus weliswaar op termijn afschaft, maar ook weer geen uitvoering geeft aan de op 14 december 1993 in de Eerste Kamer met algemene stemmen aangenomen motie die in ieder geval het niet opleggen van een malus bepleit in drie situaties waarin opleggen van een malus algemeen als onbillijk, c.q. onredelijk wordt ervaren.

De leden van de fractie van **GroenLinks** onderschreven de doelstelling van dit wetsvoorstel om met een aantal wijzigingen noodzakelijke correcties aan te brengen in de slecht functionerende WAO-praktijk.

Teleurstellend is het vast te moeten stellen, dat niemand zich de vraag stelt hoe het nu toch komt dat er zoveel mis is. Dat is te meer teleurstellend omdat veel van de huidige problemen indertijd – bij de behandeling van de WAO-wijzigingen – door diverse organisaties en ook door delen van de oppositie zijn gesignaleerd en voorspeld. Het politieke bedrijf en de Nederlandse samenleving zouden er sterk bij gebaat zijn als «Den Haag» wat serieuzer zou proberen meer een «lerende organisatie» te worden. Dat zou een hoop misleunen, geld- en energievervalsing en menselijk verdriet kunnen voorkomen.

Het was in dit kader (ondersteuning van de te laat geformuleerde doelstellingen en proberen nieuwe katers te voorkomen) dat deze leden nog enkele vragen ter beantwoording aan de regering wilden voorleggen.

Het lid van de **GPV**-fractie in dit verslag sprekende mede namens de fracties van de **RPF** en het **GPV** merkte op met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Het streven naar verbetering van het instrumentarium ten behoeve van de integratie van mensen met een arbeidshandicap juichte hij toe. De afschaffing van de bonus-malusregeling in haar huidige vorm is verstandig. En de extra regelingen die de positie van arbeidsgehandicapten versterken zijn sympathiek, zo oordeelde dit lid.

Het lid van de **SP-fractie** was van mening dat het onderhavige wetsvoorstel niet los mag worden gezien van de ingrijpende wijzigingen die per 1 augustus 1993 zijn doorgevoerd in de WAO.

De ellende die in het bijzonder het nieuwe arbeidsongeschiktheids-criterium – en de daarop gebaseerde (her)keuringen – teweeg heeft gebracht in de maatschappij is overduidelijk gebleken in het achterliggende jaar.

Uit het Ctsv-rapport van april 1995 blijkt, dat bij herkeuring 29% van de arbeidsongeschikten de uitkering verliest en dat bij keuring na 52 weken ziekte eveneens 29% **niet** voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking komt.

Naar de mening van het lid van de SP-fractie betekent dit dat mede vanwege de «nieuwe WAO» de werking van AMBER beperkt zal zijn, althans veel beperkter dan wanneer de «oude WAO» nog zou gelden.

In principe geldt van de in AMBER vervatte reïntegratie-maatregelen voor degenen wier arbeidsongeschiktheid op minder dan 15% werd vastgesteld alleen de maatregel die voortvloeit uit aanvaarding door de Tweede Kamer van de motie-Van Dijke (toename arbeidsongeschiktheid binnen 5 jaar), zo stelde dit lid.

2. Algemeen

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** merkten op dat in de nota naar aanleiding van het verslag, gedateerd 21 juni, wordt gesteld, dat onderzoek naar de effectiviteit van de bestaande maatregelen slechts heeft geleid tot fragmenten van het gewenste beeld omdat een onderzoek naar de toepassing van verschillende regelingen in de praktijk grote problemen oplevert.

Begin augustus kon het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) echter meedelen, dat de loonkostensubsidie op een fiasco lijkt uit te draaien. Van de beschikbare gelden is in de afgelopen jaren nog geen 10 procent uitgekeerd. (Zie ook De Telegraaf van 2 augustus 1995). Heeft het, gezien deze achtergrond, zin om nu de subsidieregeling uit te breiden?

Ook het Tica heeft in zijn aan de vooravond van de debatten in de Tweede Kamer uitgebrachte technisch commentaar kritische opmerkingen over de beleidsvoornemens van de bewindsman. Het spreekt over de noodzaak om met betrekking tot de financiering en de toepassing van het reïntegratie-instrumentarium een fundamenteel nieuwe benadering te kiezen. Het geeft voorts in overweging om de feitelijke inwerkingtreding van afzonderlijke instrumenten, die niet zijn gericht op inkomenssuppletie voor individuele gerechtigden, in ieder geval uit te stellen tot na het bestuurlijk overleg dat de staatssecretaris met het Tica wil voeren. Wat is de reactie van de bewindsman op dit commentaar? Heeft het bestuurlijk overleg al plaatsgevonden en wat zijn de resultaten hiervan?

Deze leden deelden mee het voorts op prijs te stellen als de staatssecretaris zijn mening zou willen geven over de brief van de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) van 21 augustus zowel op het punt van het overgangsrecht bij de afschaffing van de malus als op dat van de voorgestelde reïntegratie-maatregelen.

De staatssecretaris wijst er in de memorie van toelichting op dat de reden om de malus af te schaffen primair gelegen is in het feit dat door het introduceren van marktwerking en premiedifferentiatie in de WAO gegarandeerd wordt dat er voldoende financiële prikkels voor een werkgever aanwezig zijn om een beleid te voeren dat is gericht op beperking van het beroep op de WAO. De ene financiële prikkel – de malus – wordt immers vervangen door een andere. Dat dit financiële evenwicht voor een half jaar zou worden doorbroken is volgens de memorie van toelichting aanvaardbaar door de invoering op 1 juli van flankerende maatregelen. In hoeverre is, zo vragen de leden van de VVD-fractie, deze redenering doorbroken, c.q. teniet gedaan door het uitstel van de premiedifferentiatie met een jaar?

In de memorie van antwoord wordt, zo stelden dezelfde leden, gesproken over het wetsvoorstel inzake de premiedifferentiatie en marktwerking in arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA). Moet deze afkorting niet PEMIA zijn? Waar slaat de B op? Vindt de staatssecretaris niet dat de heersende mode van moeilijk te begrijpen afkortingen (bijv. TZ, TBA, AMBER) de toegankelijkheid voor de burger tot de sociale-verzekeringswetgeving zeer verkleint? Ware het niet beter een duidelijk intitulé te verzinnen?

De leden van de **CDA**-fractie hadden begrepen, dat de – gelet op het regeerakkoord – zeer late indiening van het wetsvoorstel alles van doen heeft met de opvatting dat de in de Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) neergelegde verdeling van

financiële prikkels zoveel mogelijk moest worden gehandhaafd. Bij uitsluitende afschaffing van het bonus-malussysteem zou het evenwicht in deze verdeling worden doorbroken. Terwille van dit evenwicht moesten met de afschaffing tegelijkertijd voldoende positieve reïntegratiemaatregelen worden ingevoerd. Het ging hierbij ook om maatregelen die aanvankelijk deel uitmaakten van de nog in te dienen voorstellen inzake de versterking van de marktwerking. In de memorie van antwoord lezen deze leden dat het eerder invoeren van de maatregelen op het terrein van het flankerend beleid het mogelijk maken de malus versneld af te schaffen en tegelijkertijd de kansen op de arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidshandicap te vergroten. Deze leden hadden het gevoel dat deze wens wel heel sterk de vader is van de gedachte. Worden hiermee geen verwachtingen gewekt, die, althans voorlopig, niet zullen worden bereikt, ook mogelijkerwijze niet kunnen worden bereikt? Gelet op de nog noodzakelijke uitwerking in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen rijst immers de vraag wanneer het voorgestelde pakket van reïntegratiemaatregelen in z'n geheel in werking zal kunnen treden? Zo snel als mogelijk, mede afhankelijk van de mogelijkheden tot implementatie van de regelingen door de uitvoeringsinstanties, biedt onvoldoende houvast.

De leden van de CDA-fractie stelden dan ook een volledig overzicht met een zo nauwkeurig mogelijke tijdsplanning van alle te verwachten algemene maatregelen van bestuur en van de ministeriële regelingen op prijs.

Hiernaast hadden deze leden de nodige vragen over de uitvoerbaarheid van het reïntegratie-instrumentarium. Eén van de lessen uit de parlementaire enquête over de sociale zekerheid is in ieder geval dat regelgeving altijd dient te worden getoetst op de uitvoerbaarheid, waaraan het vaak al te zeer had ontbroken.

De leden van de CDA-fractie hadden zich dan ook verwonderd over het gemak, waarmee ook nu weer duidelijke adviezen met betrekking tot de uitvoerbaarheid zijn gebagatelliseerd. Bij het lezen van de diverse Tica-rapporten, waaronder ook adviezen, rijst steeds meer de vraag waarom afschaffing van het bonus-malussysteem in dit stadium per sé gepaard moet gaan met de uitbreiding van oude en de invoering van enkele nieuwe reïntegratie-instrumenten in het kader van flankerend beleid. Afgezien van het reeds genoemde tijdselement is het immers zeer de vraag of – in combinatie met het in het wetsvoorstel voorziene overgangsrecht – de uitvoeringsorganisaties wel in staat zullen zijn aan de reïntegratie-activiteiten uitvoering te geven. Als reactie op de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep heeft het Tica een nieuwe werkwijze aanbevolen, die deze leden metterdaad noodzakelijk lijkt, maar die ook door het Tica als een grote belasting voor de uitvoeringsorganen wordt gezien. De vraag is zelfs opgeworpen of deze belasting niet buiten proportioneel is in verhouding tot de overige taken van de uitvoeringsorganen.

Pleit dit niet voor afschaffing van het bonus-malussysteem met terugwerkende kracht zeker nu ook de feitelijke onmogelijkheid tot uitvoering inmiddels is gebleken?

Onder de onderdelen van de uitvoering, die tot op dat moment hoge prioriteit hadden, viel ook de aandacht voor de reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers. Het Tica vreesde terecht, dat de belasting als gevolg van de malusoplegging bij dezelfde groep medewerkers terecht zal komen. Extra aan te trekken capaciteit zou – los van de financiële gevolgen – eerst op termijn beschikbaar kunnen komen.

De leden van de CDA-fractie konden dit niet anders verstaan dan dat de nu voorgestelde afwikkeling in het kader van het overgangsrecht voorlopig ten koste zal gaan van o.a. de reïntegratie-activiteiten.

Hoezeer deze leden ook begrip hebben voor de argumenten met

betrekking tot een gelijke behandeling van alle werkgevers, zij achtten dit toch een ongewenste zaak, omdat de ontgoocheling bij (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten opnieuw groot zal zijn als zij hun kansen op de arbeidsmarkt – nu opnieuw verwachtingen worden gewekt – door een adequate aanpak niet op korte termijn zullen zien vergroot.

De uiteindelijke afweging van de aangevoerde argumenten luistert derhalve voor de leden van de CDA-fractie zeer nauw. Een duidelijk overzicht op zowel het moment van invoering van de beoogde reïntegratie-instrumenten als op de mogelijkheden tot volledige en onmiddellijke uitvoering kunnen hierbij helpen.

Het was deze leden overigens opgevallen, dat – hoewel er wel vele vragen in dit kader zijn gesteld – de voorliggende problematiek in de Tweede Kamer niet kon worden uitgediscussieerd wegens de spoed waarmee het wetsvoorstel in de Tweede Kamer moest worden afgehandeld. Dit bevreemde de leden van de CDA-fractie, aangezien tot voor kort ook de staatssecretaris op het standpunt stond «dat wij op het punt van flankerend beleid tot op de dag van vandaag nog steeds onvoldoende capaciteit hebben om het reïntegratiebeleid te voeren dat u en ik allemaal zouden willen» (begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Eerste Kamer, 28 maart, Handelingen blz. 24–1023).

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA**, wensten op deze plaats drie meer algemene opmerkingen te maken, waarvan de eerste twee mede «nog openstaande» toezeggingen rondom de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) betreffen.

De Eerste Kamer heeft destijds kamerbreed de vraag naar de toegankelijkheid van aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor personen met een (sterk) verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico aan de orde gesteld. Het resultaat is bekend: een overgangsregeling (MAAV) met een sluitingsdatum voor aanmelding. Voor latere toetreders tot de arbeidsmarkt kon zich een zelfde knelpunt voordoen. Het vorige kabinet sprak daarbij een groot vertrouwen uit in het zelfregulerend vermogen van verzekeraars om via bundeling van zeer kleine, tot de allerkleinste, collectiviteit(en) dit probleem geheel of nagenoeg geheel op te lossen. Via vervolggesprekken met verzekeraars, actieve «monitoring» met behulp van de Verzekeringskamer zou het kabinet de vinger aan de pols houden en het parlement erover rapporteren. De vorige staatssecretaris stelde: «Het kabinet blijft beschikbaar om in voortzetting van het gesprek met verzekeraars te bezien hoe in de markt ook de laatste relatief kleine groep een fatsoenlijke aanvullende verzekering kan krijgen.»

Bij de behandeling van MAAV bleek dat die vervolggesprekken begin '94 zouden plaatshebben en dat de Kamer over de ontwikkeling op de hoogte gehouden zou worden (MAAV, N.a.v. V/EK, 10 december 1993, blz. 5). De leden van de PvdA-fractie wensten thans uitvoerig geïnformeerd te worden over verloop en uitkomsten van deze vervolggesprekken tussen kabinet en verzekeraars. Welke resultaten zijn er bereikt? Waar liggen eventueel nog resterende knelpunten?

Deze leden tekenden hierbij overigens aan dat de wellicht geringe omvang (in aantal personen!) van dit ernstige knelpunt een sterke relatie heeft met Nederlandse instituties als het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen en de Wet verplichte deelname bedrijfspensioenfondsen (Wet Bpf).

In dit kader hadden de leden van de PvdA-fractie hun wenkbrauwen gefronst bij onderstaande passage in een toespraak van de staatssecretaris tijdens de 10e algemene vergadering van de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen op 28 maart jl.: «Bij de discussie over marktwerking lijkt het zinvol hier nog eens de situatie van de WAO en van de verplichtstelling te vergelijken. Zoals u bekend is, wil het kabinet overgaan tot selectieve verplichtstelling en zal worden voorgesteld in de Wet Bpf het invaliditeitspensioen te schrappen. Bezien zal nog worden of dit met

het oog op de komende AWW-wijziging ook moet gelden voor het nabestaandenpensioen» (VB-contact, nr. 108, april 1995, blz. 14).

Deze leden meenden dat eerst de problematiek van de toegankelijkheid van aanvullende a.o.-verzekeringen toereikend geregeld moet zijn alvorens de verzekering van het WAO-gat als onderdeel van de Wet Bpf ter discussie gesteld kan worden. Hetzelfde geldt uiteraard voor het nabestaandenpensioen in relatie tot de Algemene Nabestaandenwet (ANW). Het kan toch niet de bedoeling zijn de problemen eerst te vergroten alvorens ze op te lossen?

In de wet TBA is zowel bij de WAO als bij I.P./ABP geregeld dat «oude gevallen» bij hernieuwde uitval na werkhervatting niet alsnog geconfronteerd zullen worden met een «WAO-gat», resp. «IP-hiaat». Dat wil zeggen: dit is in beide wetten afzonderlijk geregeld voor hun eigen bereik, echter niet wederzijds. Bij werkhervatting vanuit WAO-circuit naar ABP-circuit (en vice versa) is dit niet geregeld. Deze verkokerde benadering is destijds aan de orde gesteld via schriftelijke Tweede-Kamervragen van het lid Leijnse (22 september 1993). De toenmalige staatssecretaris toonde zich bereid aan «de ministerraad een voorstel te doen om de wet op dit punt te wijzigen» (Persbericht SZW 14 oktober 1993).

Het had de leden van de PvdA-fractie verbaasd dat zij sindsdien hierover niets meer vernomen hadden. En: waarom was bijna 2 jaar na dato deze omissie niet ten lange leste in AMBER gerepareerd?

De reïntegratiemaatregelen van AMBER zijn bij nota van wijziging «doorvertaald» naar de overheidssectoren (ABP, AMP).

De leden van de PvdA-fractie stelden daarover de volgende vragen:

- a) waarom wordt APPA niet genoemd?
- b) is de vertaling naar ABP/AMP volledig geschied? Op het eerste gezicht misten deze leden de vertaling van de motie-van Dijk naar ABP/AMP?
- c) in hoeverre gaat het om een «doorvertaling»-de-verkokering-voorbij; in hoeverre betreft het slechts een regeling per afzonderlijk circuit, maar niet kruiselings?

Kan een belanghebbende bij wisseling tussen WAO- en ABP-verzekerd circuit bijv. een lopende loonsuppletie meenemen? Geldt de garantie-regeling oudere werknemers wederzijds? Graag een volledig antwoord per reïntegratiemaatregel.

Over het voorliggende wetsvoorstel maakten de leden van de PvdA-fractie nog enkele, meer algemene opmerkingen alvorens artikel-gewijs een aantal vragen te stellen.

Deze leden accepteerden de voorgenomen afschaffing van de malus. Zij onderschreven in beginsel het kabinetsstandpunt dat lopende maluszaken (van vóór 1-7-1995) naar behoren afgewikkeld dienen te worden. Zij waren beducht voor complicaties bij die afwikkeling. Met Raad van State, TICA en RCO deelden zij het vermoeden dat de kosten-batentaxatie van het kabinet over deze afwikkeling wel erg rooskleurig is.

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** stelden vast dat een aantal onderdelen van dit voorstel nog moet worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur resp. ministeriële regelingen.

De inhoud daarvan was tijdens de behandeling in de Tweede Kamer niet bekend. Kan de regering nu (twee en een halve maand later) de exacte inhoud wel meedelen?

Wat wordt – gespecificeerd per wijziging – de ingangsdatum van de diverse voorgestelde wetswijzigingen?

Zijn er afstemmings- of overgangsproblemen te verwachten? Zo ja, welke? Hoe wordt daarin voorzien?

Waarom is, zo vroegen deze leden voorts, bij de behandeling van deze voorstellen geen advies overlegd van het Tica? Had het niet voor de hand

gelegen dat wel te doen? Wil de regering nu alsnog de mening en de conclusies van het Tica over de nu aan de Eerste Kamer aangeboden voorstellen overleggen? Zo nee, waarom niet.

Is het genoemde «technisch commentaar» al beschikbaar?

Wat gaat de regering bij de verder uitvoering met dit technisch commentaar doen?

Op 27 juni 1995 (Handelingen Tweede Kamer, blz. 5527) heeft de regering bij monde van staatssecretaris Linschoten een aantal actiepunten verwoord, zoals:

Verzoek aan het Tica om met onmiddellijke ingang de nieuwe criteria toe te passen en idem om alle wijzigingen die geen verder overleg vragen met onmiddellijke ingang te effectueren, etc.

Is de regering zich bij al die stelligheid en dadendrang ervan bewust geweest dat voor deze wetwijzigingen ook nog de steun van de Eerste Kamer verkregen zou moeten worden of beschouwt de regering de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer als een wassen neus?

Het lid van de fractie van het **GPV** wees op het feit, dat in de Tweede Kamer de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel aangegrepen voor een bespreking van de werking van de WAO in meer algemene zin. Dit lid zei zich te willen beperken tot het wetsvoorstel zelf.

Zoals eerder deelde dit lid mee in te stemmen met de afschaffing van de malus-regeling in haar huidige vorm. Hij was van mening dat het algemene en ongenueanceerde karakter van de malusregeling een belangrijke oorzaak is van het mislukken ervan. De bedoeling van de malusregeling, namelijk om werkgevers te bepalen bij hun verantwoordelijkheid voor werknemers die niet meer (geheel) in staat zijn hun huidige werk te doen, is goed. Maar het instrument van de malus werd onbruikbaar doordat geen onderscheid kon worden gemaakt naar de mate waarin werkgevers die verantwoordelijkheid ook werkelijk kon worden toegerekend.

In dit verband zei dit lid drie vragen te hebben.

Is de staatssecretaris het met de GPV-fractie eens dat het globale karakter van de malusregeling heeft geleid tot het mislukken ervan?

Denkt de staatssecretaris bij voorbeeld in premiedifferentiatie een alternatieve regeling te kunnen vinden om de doelstelling van de malus-regeling alsnog te realiseren?

Is het niet bijzonder ongelukkig dat een regeling wordt afgeschaft, terwijl een regeling die de lacune die ontstaat moet opvullen nog geruime tijd op zich zal laten wachten?

Het lid van de **SP**-fractie merkte op de malus steeds te hebben beschouwd als een positief instrument om werkgevers te dwingen aandacht te hebben voor de arbeidsomstandigheden, en voor de verbetering daarvan.

Bij diezelfde werkgevers riep de malus echter hoofdzakelijk verzet op, om niet te spreken van een boycot. De malus-regeling is na verloop van tijd contra-productief gaan werken.

Het lid van de SP-fractie legde zich daarom noodgedwongen neer bij de afschaffing van de malus. Hij constateerde anderzijds dat in AMBER daarvoor in de plaats geen nieuwe dwangmiddelen zijn gekomen. De regering spreekt slechts over positieve prikkels.

Dit lid wees in dit verband verder op de WAGW. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris er op gewezen, dat stappen worden ondernomen om deze wet in werking te stellen waar het betreft de verplichting tot het aannemen van arbeidsongeschikten in de bedrijven. Graag vernam hij hoever een en ander inmiddels is gevorderd.

Het lid van de SP-fractie zei het rapport van het TICA, met bijlage, van 21 juni 1995 bij beoordeling van dit wetsvoorstel te willen betrekken.

De Tweede Kamer heeft AMBER met zo'n hoge snelheid moeten/willen behandelen dat de meeste fracties nauwelijks de tijd hebben gehad om het TICA-rapport diepgaand te bestuderen en in hun beschouwingen te betrekken. Het TICA-rapport laat zich kritisch uit over het effect van het voorgestelde pakket aan reïntegratie-maatregelen.

Zo worden vraagtekens geplaatst bij de flexibiliteit bij de keuze van het juiste reïntegratie-instrument, zeker wanneer er sprake is van samenloop. Ook signaleert het TICA een probleem als er meerdere actoren in het geding zijn, en tenslotte noemt het TICA een onduidelijke operationalisering van wet- en regelgeving.

Het lid van de SP-fractie zou graag het oordeel van de regering over deze opmerkingen van het TICA vernemen.

Het TICA pleit voorts voor een fundamenteel andere benadering van de reïntegratie: flexibiliteit, individuele indicatiestelling op basis van gekwalificeerde intake, een vervolgtraject gekoppeld aan een duidelijke categorie-indeling. Er zou een duidelijk algemeen behandelplan, en een plan per cliënt moeten komen, en tenslotte een helder financieringsmodel.

Het lid van de SP-fractie verneemt ook hierover graag de visie van de regering.

Dit lid constateerde dat in de – zijns inziens summiere – schriftelijke voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gewezen op de kritische kanttekeningen die de Raad van State plaatste bij de berekening door de regering van de opbrengsten en kosten van afschaffing van de malus per 1 juli 1995.

Het TICA op zijn beurt stelt in het al meermalen genoemde rapport dat de berekening van zowel de opbrengsten als de kosten van de afschaffing van de malus te rooskleurig is.

Volgens het TICA zijn niet meegenomen de eenmalige kosten van de door het TICA zelf voorgestelde procedure, welke is bedacht voor het alsnog innen van de achterstallige malussen. Bovendien, aldus het TICA, moet worden betwijfeld of de percentages waarvan de regering uitgaat waar het betreft het aantal beroepszaken en het aantal te verliezen procedures juist zijn.

Het lid van de SP-fractie zei ook op dit punt graag de visie van de regering te willen vernemen.

3. Overgangsrecht

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op, dat over de kosten, verbonden aan de handhaving van het malussysteem tijdens de overgangperiode nog geen duidelijkheid bestaat. Het oordeel van de Raad van State en het advies om de overgangsregeling te heroverwegen wegen zwaar voor deze leden, mede ook in het licht van alle opmerkingen dienaangaande van het Tica. De in de gewisselde stukken en tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gegeven antwoorden hebben deze leden er eveneens nog niet van overtuigd, dat met het overgangsrecht, gegeven ook de noodzakelijke nieuwe werkwijze en het te verwachten aantal beroepszaken, de belangen van de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte voldoende kunnen worden gediend. Zeker twee elementen dienen nader te worden uitgediept: de kosten, waarbij dan bedoeld wordt alle kosten, ook de eenmalige als gevolg van de aangepaste procedure en de inschatting van het aantal beroepszaken. Mede gelet op de onzekerheden waren deze leden vooralsnog geneigd de maatschappelijke kosten hoger

in te schatten, waarbij dan nog de extra inzet van menskracht komt, die onder meer aan de reïntegratie-activiteiten wordt onttrokken.

Door diverse fracties in de Tweede Kamer is aanvankelijk de afschaffing van de malusregeling met terugwerkende kracht aan de orde gesteld. Het met terugwerkende kracht afschaffen van de bonusregeling is uiteraard niet gevraagd.

De als bestrijding van deze gedachte gehanteerde argumenten gaan vooral in op de financiële gevolgen, voorzover bekend, maar eveneens op mogelijk nog te verwachten schade, waardoor het volledig afschaffen van de malusregeling wel eens een beduidend hoger bedrag kan vergen. Zijn deze gevolgen naar het oordeel van het kabinet met 0.3% eenmalige premieverhoging voldoende afgedekt? Hoe is dit percentage samengesteld en is hierbij ook rekening gehouden met de meevallers als gevolg van het niet of onvolledig benutten van de reïntegratie-instrumenten? Hoe beoordeelt de staatssecretaris dit nieuwe feit (voorstel RCO)?

De door de RCO bepleite afschaffing van het bonus-malussysteem met terugwerkende kracht had in ieder geval wel het voordeel, dat aan de prioriteiten binnen de uitvoering, waaronder de reïntegratie-activiteiten, alle aandacht kan worden gegeven.

Kan op deze samenhang en alle in dit verband relevante aspecten in hun onderling verband nog meer inzicht worden gegeven?

Deze leden bedoelen dan ook criteria als kosten (reeds eerder genoemd) en rechtsgelijkheid. Met dit beginsel voor ogen is een redenering opgezet die geen recht doet aan de door het RCO genoemde bezwaren (een niet te rechtvaardigen ongelijkheid tussen gevallen waarin een malus werd opgelegd en betaald vóór en na de uitspraken van de rechtbanken van Amsterdam en Assen in relatie tot de uitspraak van 15 februari van de Centrale Raad van Beroep).

De leden van de CDA-fractie zeiden er vanuit te gaan, dat zij ook de beschikking krijgen over de concrete plannen van de bedrijfsverenigingen ter uitvoering van de op zich genomen taak op het gebied van de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het Tica zou de staatssecretaris reeds op 21 juni jl. hierover informeren. Ook is er meer inzicht nodig in de wijze waarop de bedrijfsverenigingen uitwerking zullen geven aan de overgangsregeling wanneer deze op de in het wetsvoorstel voorziene wijze doorgang zal vinden. De in dit kader gestelde vragen zijn zeer summier en afhoudend beantwoord. Het moet toch op z'n minst mogelijk zijn aan te geven welke bedrijfsverenigingen tot dusverre achterstanden hebben opgelopen, in welke orde van grootte deze liggen en op welke wijze deze zullen worden ingelopen.

De tot de fractie van **D66** behorende leden merkten op, dat het doorgaan met het opleggen van de malus, ondanks de talloze voorbeelden gestaafd met minstens vier gedegen onderzoeken, waarin de onredelijkheid en de contraproductiviteit van het bonus/malus-systeem wordt aangetoond en ondanks gerechtelijke uitspraken die een malus oninbaar lijken te hebben gemaakt, wordt gegrond op een tweetal argumenten nl. rechtsongelijkheid en financiële opbrengst.

Het argument van de rechtsongelijkheid vonden deze leden niet sterk, het argument van opbrengst van ± f 400 miljoen discutabel.

De leden van de D66-fractie zouden graag van de staatssecretaris vernemen of er volgens hem ook sprake van rechtsongelijkheid tussen twee personen, waarvan de een zijn parkeerboete zonder meer betaalt terwijl de ander bij de politierechter ontslag van rechtsvervolging bepleit en verkrijgt.

Vanaf het advies van de Raad van State tot en met het TICA hebben de staatssecretaris berichten bereikt dat hij de malusopbrengst te positief

inschat. Bovendien zal naar de mening van D66 het overleg tussen werkgever en bedrijfsvereniging negatief worden beïnvloed wanneer de bedrijfsvereniging enerzijds intensief met de werkgever overlegt hoe reïntegratie van werknemers, die in de WAO terecht dreigen te komen, kan worden voorkomen, terwijl diezelfde bedrijfsvereniging (vaak dezelfde persoon) op een ander moment met een malusaanzegging komt. Uit de stukken blijkt dat aan het innen van de malus en de juridische procedures een kostenplaatje hangt van ± f 100.

Zal de staatssecretaris erin berusten wanneer de bedrijfsvereniging uit personeels- en kostenoverwegingen prioriteit leggen bij reïntegratiewerkzaamheden en daarom van het opleggen van malussen verder afzien?

Het lid van de **GPV**-fractie merkte op, dat de overgangsbepalingen in het wetsvoorstel heel wat discussie hebben losgemaakt. In verband met deze discussie stelde dit lid vier vragen.

Wil de staatssecretaris de datum 1 juli 1993 in artikel XIV van het wetsvoorstel nader motiveren, mede in het licht van de te verwachten datum waarop de wet in het staatsblad zal staan?

Wil de staatssecretaris de maatschappelijke kosten van de voorgestelde overgangsregeling opnieuw berekenen, o.a. met inachtneming van hetgeen het Tica in zijn «technisch commentaar» daarover opmerkt?

Heeft het Tica volgens de staatssecretaris gelijk waar het waarschuwt dat de voorgestelde overgangsregeling de druk op de uitvoering sterk zal vergroten?

Geeft de suggestie van de RCO, dat werkgevers bereid zijn een eenmalige verhoging van de AAW-premie te betalen ten behoeve van een afschaffing van de malusregeling met volledige terugwerkende kracht de staatssecretaris aanleiding om terug te komen op zijn bezwaren tegen deze vorm van overgangsrecht?

Het lid van de **SP**-fractie had ook enkele vraagtekens bij het overgangsrecht.

Kan de Eerste Kamer in september 1995 besluiten dat een wet – in dit geval AMBER – reeds ruim twee maanden eerder is ingetrokken?

Indien dat het geval is, moet er dan van worden uitgegaan dat de tot op heden opgelegde malussen alsnog moeten worden terugbetaald?

En indien ook dat zo zou zijn is dan bij de berekening van de kosten met deze extra-kosten rekening gehouden?

Het lid van de **SP**-fractie wil verder wijzen op punt 2.3 van de bijlage bij het TICA-rapport (blz. 12), waar het TICA stelt dat het overgangsrecht niet compleet is waar het betreft de bonusuitkering.

Graag vernam hij de visie van de staatssecretaris.

4. Huidige en voorgestelde reïntegratie-activiteiten; effecten

De leden van de **VVD**-fractie wezen op het feit, dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangekondigd dat hij het woud van loonsubsidies in een opschoningsoperatie wil stroomlijnen. (Ondernemen! 1e jaarg. nr. 1). Worden de subsidies voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten hier ook bij betrokken en is het juist – hetgeen zeer toe te juichen zou zijn – dat de uitwerking van de regeling via de fiscale weg zal verlopen? Is het meer in het algemeen aanbevelenswaard om ook stroomlijning aan te brengen in het woud van reïntegratiemaatregelen?

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op, dat het op zichzelf vreemd aan doet dat nieuwe instrumenten worden toegevoegd, andere worden uitgebreid, terwijl – mild uitgedrukt – gerede twijfel over de effecten van een aantal instrumenten bestaat.

Het zal echter niet mogelijk zijn een betrouwbaar beeld te verkrijgen over de toepassing van reïntegratie-activiteiten, nog minder, ja zelfs in het

geheel niet is vast te stellen welke effecten aan welk instrument moeten worden toegekend, zo staat in de nota naar aanleiding van het verslag te lezen. Of de beoogde doelstellingen worden gehaald, blijft derhalve in de nevelen gehuld.

Ronduit beschamend is echter de vermelding, dat de toekenning van een voorziening vaak niet in een geautomatiseerd systeem wordt opgenomen, maar alleen staat vermeld in het dossier. Mag worden aangenomen, dat de achterliggende maanden zijn benut om in ieder geval deze fouten te herstellen? Evenzeer gaan deze leden ervan uit, dat de rapportages van de bedrijfsverenigingen intussen op elkaar zijn afgestemd, waardoor onderlinge vergelijking mogelijk wordt.

Op fragmenten van het gewenste beeld is moeilijk een verantwoord beleid te voeren, zo erkennen ook deze leden. Maar waarom dan niet even pas op de plaats gemaakt in plaats van nieuw beleid aan te kondigen, waarvan de invoering eveneens nog niet exact valt aan te geven?

Kwantitatief zowel als kwalitatief onderzoek naar effectiviteit, bekendheid en ervaringen wordt nu in het vooruitzicht gesteld. Op welke termijn kunnen de resultaten hiervan worden verwacht? De leden van de CDA-fractie hamerden zo op dit aambeeld, omdat toevoegingen en uitbreidingen, die straks geen verbeteringen blijken te zijn of waarvan de uitvoering vertraging oploopt meer schade aanrichten dan winst opleveren voor de direct betrokkenen. Deze leden waren ook geschrokken van het technisch commentaar van het Tica, dat in feite tot de conclusie komt dat door de voorliggende kabinetsplannen de indicatiestelling voor de toepassing van een reïntegratie-activiteiten problematisch wordt.

Het Tica stelt tevens dat – tegen de achtergrond ook van een analyse op andere punten – zich de noodzaak opdringt een fundamenteel nieuwe benadering te kiezen met betrekking tot de financiering en de toepassing van het reïntegratie-instrumentarium. Een nieuwe, andere benadering, die ook in hoofdlijnen wordt uiteengezet en waarvoor ook reeds een aantal duidelijke eisen werd geformuleerd. In dit kader stelden de leden van de CDA-fractie het bijzonder op prijs uitvoerig door het kabinet te worden geïnformeerd over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg met het Tica over de uitwerking en de weg naar operationalisering van de gedachtenlijn van het Tica. Tevens zal dan kunnen worden aangegeven wat met de feitelijke inwerkingtreding van de afzonderlijke instrumenten zal moeten worden gedaan.

Tenslotte hadden deze leden nog een aantal opmerkingen en vragen over de voorgestelde reïntegratie-maatregelen. Zij hadden reeds doen blijken, dat zij de invoering van weer nieuwe reïntegratie-instrumenten in feite niet gewent achten op een moment dat de bestaande instrumenten nog onvoldoende worden benut en geen deugdelijke evaluatie over het gebruik, de effectiviteit en de uitvoerbaarheid heeft kunnen plaatsvinden.

Niet alle voorgestelde maatregelen zijn nieuw. In dit licht spreekt de voorgestelde verbetering van de loonkostensubsidie-regeling zeker niet aan, mede gelet ook op het gebruik van deze regeling tot dusverre. Nog geen 10% van het streefcijfer – 35 000 in 1999 – is in 1994 gerealiseerd. Bovendien mag toch zeker de vraag worden gesteld of deze regeling naast de WBA wel voor de hand ligt en of niet beter tot integratie van beide regelingen kan worden overgegaan?

Het verlenen van een krediet voor het starten van een eigen bedrijf is onder de bestaande regeling reeds mogelijk. Er is op zich niets tegen op de daadwerkelijke inzet van deze regelingen nog eens aan te dringen, maar is wel voldoende overwogen of deze regelingen wel adequaat zijn?

Met de ruime uitleg van de regeling vergoeding persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers stemden deze leden op zichzelf in. Wel achtten zij een nauwkeurige omschrijving van de doelgroep noodzakelijk, waardoor ook op z'n minst een inschatting van de kosten mogelijk is. Elke schijn van een open-eind-regeling moet worden vermeden. Het is

noodzakelijk de verruiming en verduidelijking van artikel 76 WW nog eens nader toe te lichten. Er blijkt verschil van mening bestaan over de mogelijkheid bij scholing langer dan een jaar af te ronden met behoud van uitkering krachtens de Algemene Bijstandswet. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat dit in z'n algemeenheid niet juist is. De hierop volgende uitleg laat nog wel enige vragen over, zeker als ook de «één-loket-gedachte» wordt opgevoerd.

Samenwerking met de sociale diensten is toch eveneens beoogd? Deze opmerking moet ook worden gezien tegen de achtergrond dat langdurige opleidingen in het kader van de trajectbemiddeling veelal in nauwe samenhang met de sociale diensten worden uitgevoerd en dat het daarnaast moet gaan om korte, beroepsgerichte opleidingen.

Het nieuwe instrument van de proefplaatsing riep de nodige vragen op, zeker na kennisneming van de gewisselde stukken. Toegegeven wordt dat er wel sprake zal zijn van enige verdringing, maar dat deze door de beperking van de proefplaatsing tot maximaal 3 maanden slechts beperkt zal zijn. Over de fraudegevoeligheid van dit voorstel is ook het laatste woord nog niet gezegd.

Kortom, om dit nieuwe instrument het voordeel van de twijfel te kunnen geven, is een duidelijker uitleg noodzakelijk.

De garantieregeling voor oudere arbeidsongeschikten achtten deze leden een goede zaak. Wel waren zij van mening dat hiermede extra uitgaven gepaard zullen gaan. Het ter uitvoering van de motie-Van Dijke gedane voorstel heeft de instemming van deze leden. Wel vroegen zij nog eens nadrukkelijk de aandacht voor de uitvoeringsaspecten.

Tenslotte, de loon- en inkomenssuppletie. Deze kan wel degelijk een stimulans voor arbeidsongeschikten beteken en verdient als zodanig waardering. Al met al hielden deze leden hun twijfels over de steeds toenemende reeks van maatregelen, die veelal neerkomen op méér van hetzelfde, met alle risico's van onvoldoende samenhang. Zij bleven uitzien naar de fundamenteel nieuwe benadering met betrekking tot de financiering van de toepassing van het reïntegratie-instrumentarium.

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA**, onderschreven de noodzaak van verruiming van het reïntegratie-instrumentarium. Over de wetstechnische uitwerking ervan waren zij deels ontevreden (zie hieronder II 1 t/m 7), terwijl op onderdelen twijfel bestond over de effectiviteit.

Over bereik en effectiviteit van bestaande en nieuw voorgestelde reïntegratie-instrumenten bestaat, zo oordeelden zij, te weinig inzicht. Naar hun mening zijn bereik en effectiviteit voor een groot deel afhankelijk van flexibiliteit en beleidsvrijheid van de feitelijke uitvoerders, evenals van de mate van bekendheid met de reïntegratie-instrumenten.

Zij vroegen zich af of het tegenvallend resultaat van het bestaande instrumentarium ook te maken kan hebben met het gegeven dat meer dan één bedrijfsvereniging er soms bij betrokken is. Bij op de werkgever betrokken instrumenten (Lks, Regeling vergoeding persoonlijke ondersteuning, loondispensatie) is de werkgever vaak aangesloten bij een andere bedrijfsvereniging dan die waarvan de cliënt de uitkering ontvangt. Ook bij de toepassing van scholingsvoorzieningen zijn de feitelijke bemiddelaars (thans in het algemeen de Afdeling bemiddelings-eenheid van het GAK) afhankelijk van de toestemming van de bedrijfsverenigingen, waarvan sommige een ruim, maar andere een krap mandaat verstrekt hebben. Welke bedrijfsvereniging is of wordt bevoegd voor dat gedeelte van de bemiddelingspopulatie dat geen relatie heeft met WAO en/of WW (bijv. bijstandsgerechtigden met arbeidshandicap?). Naar hun indruk heeft de opheffing van de GMD vooralsnog deels geleid tot versnippering.

Naar hun indruk schiet ook de bekendheid met bestaande reïntegratie-instrumenten sterk tekort, zowel bij werkgevers, als bij werkzoekenden met arbeidshandicap als hun belangenbehartigers. Ook de per reïntegratiemaatregel wisselende doelgroepafbakening vermindert de inzichtelijkheid.

De toevoeging van nieuwe instrumenten leidde vanzelf tot de vraag of – met erkenning van de wenselijkheid van een gevarieerd pakket – toch niet enige stroomlijning of herordening mogelijk is. Op welke wijze denkt het kabinet te bevorderen dat de bekendheid met reïntegratie-instrumenten vergroot wordt?

AMBER vergt op vele onderdelen nog vele AMvB's, ministeriële regelgeving en overleg met het TICA alvorens ten volle operationeel te kunnen zijn. Kan thans een tussenstand van de voorbereiding gegeven worden, met per maatregel een indicatie van de datum van invoering?

In stuk 24 221, nr. 5 lazen zij dat het TICA zich vóór 1 september 1995 opnieuw zal beraden over de reïntegratieproblematiek en een nader standpunt zal bepalen (blz. 23). Kunnen de resultaten van dit nader beraad thans vermeld worden?

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts om een reactie van het kabinet op de suggestie van TICA om «de bedrijfsverenigingen niet eerst na twee jaar advies te laten uitbrengen, maar reeds in een eerdere fase» (toetsing van ontslag).

De leden van de fractie van **D66** deelden mee positief te zijn over de verruiming van de loonkostensubsidie, waarvan boven de 35 000 nog eens een positief effect van 0,00 extra wordt verwacht.

Helaas bereikten hen nog steeds weer geluiden dat deze en andere reïntegratiemaatregelen niet genoeg effect sorteren. Deze leden waren er niet in geslaagd een duidelijk inzicht te verkrijgen welke bedragen voor de diverse arbeidsplaatsen, garantieregeling zoals de arbeidsplaats-bevorderende maatregelen, loonkostensubsidies e.d. van de op de lopende begroting opgenomen bedragen ook daadwerkelijk zijn uitgegeven.

Bekend is dat in 1994 voor 2000 bonusuitkeringen 500 miljoen was gereserveerd, terwijl slechts f 40 miljoen werd uitgegeven, terwijl op de loonkostensubsidie slechts 2700 keer een beroep is gedaan van de verwachte 35 000 keer.

Kan de staatssecretaris een overzicht verstrekken met daarin het daadwerkelijk uitgegeven bedrag naast het op de begroting staand bedrag/maatregel?

Vloeien de niet gebruikte middelen van dit soort werkgelegenheid-bevorderende maatregelen terug naar de algemene middelen of kunnen zij op een andere manier binnen de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden aangewend?

Is bijv. aanwending ter compensatie van niet te innen malusbedragen mogelijk?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat de regering tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft erkend dat van de tot nu toe gehanteerde reïntegratie-instrumenten niet kan worden aangegeven of en hoe ze effectief zijn.

Nog afgezien van het onder kritiek te stellen feit dat zo'n mededeling met het grootste gemak en droge ogen schijnt te kunnen worden gedaan: dat is indertijd – zo hoopten zij – toch niet de bedoeling geweest?

En indertijd is ongetwijfeld toch ook een deugdelijke evaluatie toegezegd? Is het dan niet teleurstellend dat er van deze evaluatie door gebrek aan gegevens niets terecht is gekomen?

Wat zijn de oorzaken daarvan?

Kan de regering nauwkeurig aangeven wat en hoe daarvan geleerd is?

Waar baseert de regering de aanname op dat het nu aangekondigde

monitorsysteem beter zal werken?

Kan de regering exact en per reïntegratie-maatregel afzonderlijk aangeven:

- a. wanneer en volgens welke systematiek de effecten geëvalueerd zullen worden;
- b. welke vooraf vast te leggen criteria er bij deze evaluatie gehanteerd zullen worden;
- c. op welk tijdstip aan welke meetpunten voldaan moet worden om het resultaat als positief te kunnen waarderen.

De vorige vraag kan, zo vervolgden de leden van de GroenLinks-fractie, ook gesteld worden met het oog op de discussie over de door de regering onnodig, ongewenst of onaanvaardbaar geachte moties betreffende het afschaffen van de herkeuring van WAO-ers van 45 jaar en ouder.

De regering verwacht van het nu voorgestelde pakket maatregelen zodanige gunstige effecten dat een correctie op de herkeuringspraktijk niet nodig is. Is dat niet weer een soortgelijke zonnige aannahme als indertijd ook bij de vorige WAO-wijzigingen werd gedebiteerd? De uitkomst van die onterechte zonnigheid wordt nu vertaald in een pakket noodzakelijke maatregelen om allerlei misstanden en scheefgroei uit de wereld te helpen.

Kortom vervalt de regering niet weer in dezelfde fout door «op het gevoel» te roepen dat dit pakket nu echt gaat helpen en de huidige problemen van de oudere werknemer zich niet meer voor zullen doen?

Dat valt zeer te betwijfelen c.q. is in elk geval niet zeker. Waarom dan niet het zekere voor het onzekere genomen en aan de oudere werknemers wat meer toekomstperspectief geboden?

Als alles tegen zou vallen is die bereidheid er op voorhand toch alsnog? Waarom dan niet direct? De kwaliteit van dit pakket lijdt daar toch niet onder? En alweer: wanneer, hoe met welke criteria en met welk vooraf vastgelegd meetpunt wordt geëvalueerd of de positie van de oudere werknemer zodanig is verbeterd dat een generale afschaffing van de herkeuring voor 45 jaar en ouder inderdaad overbodig is geworden?

Het lid van de fractie van het **GPV** wees op het feit, dat de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (blz. 13 e.v.) een overzicht geeft van de verschillende regelingen die de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt versterken. In verband zei dit lid drie vragen te hebben.

Is de staatssecretaris het met dit lid eens dat deze veelheid van onderling verwante regelingen de effectiviteit ervan in de weg staat? Is het bij voorbeeld niet verwarrend verschillende loonkostensubsidie-regelingen naast elkaar te handhaven?

Het inzicht in de effectiviteit van de regelingen is gering. Is de staatssecretaris voornemens om te werken aan systematische en periodieke «monitoring» van de uitwerking van de regelingen?

Wat is het commentaar van de staatssecretaris op de kritiek van het Tica, dat het geheel van regelingen tekortschiet in samenhang, flexibiliteit en in mogelijkheden om maatwerk te leveren (technisch commentaar, 2e bladzijde)?

Het lid van de **SP**-fractie zou een antwoord van de staatssecretaris willen vernemen op de door het TICA gestelde vraag over de loonsuppletie.

5. Bemiddeling

De leden, behorende tot de fractie van de **VVD** merkten op dat de staatssecretaris in de memorie van toelichting schrijft dat de publieke arbeidsbemiddeling primair de verantwoordelijkheid en de taak van de

arbeidsvoorzieningsorganisaties is. Om dit resultaat te bereiken wil het kabinet het sturend vermogen van de financieringsstructuur gebruiken door middel van inkoopconstructies. Uitkeringsorganen krijgen de bevoegdheid en bemiddelingsinspanningen de uitstroom uit de uitkering te bevorderen. Is het echter niet zo dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie als gevolg van de door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doorgevoerde bezuinigingen op haar budget gedwongen werd op een prijs voor haar activiteiten te vragen? Komt het er niet op neer dat via een «U-bochtconstructie» de fondsen voor een deel moeten opdraaien voor die door de rijksoverheid ten bate van de schatkist aangebrachte bezuinigingen? Is dit (wederom) een voorbeeld van «oneigenlijk gebruik» door die rijksoverheid van de sociale verzekeringen?

ARTIKELEN

Artikel II

Onderdeel D

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op, dat artikel 43a WAO de «toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkering» regelt aan (o.a.) een ex-wao-er, die «uit dezelfde oorzaak» binnen 5 jaar na intrekking van zijn WAO-uitkering opnieuw arbeidsongeschikt wordt.

De plaats van dit artikel in de WAO-systematiek was aan de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk. De memorie van toelichting spreekt over «herleven» dan wel «verkrijgen» van uitkeringsrecht. Herleving is echter een begrip uit de WW, niet uit de WAO. Om artikel 43a te verankeren moet aansluiting gezocht worden bij de begrippen en systematiek van de WAO.

Thans zweeft het voorgestelde artikel 43a als een *spook* door de wet, zo was hun indruk. De belanghebbende bij artikel 43a kan in zeer verschillende uitkerings- en/of arbeidsposities of in nog andere posities verkeren.

Hoe dient naar de mening van het kabinet bij toepassing van artikel 43a het dagloon te worden bepaald vanuit de volgende posities:

- a) vervolguitkering WW, al dan niet aangevuld met toeslag TW?
- b) ioaw- of ABW-uitkering?
- c) geen inkomen (b.v. als gevolg van partnertoets; of betrokkene heeft zich teruggetrokken van de arbeidsmarkt)?
- d) WSF 18+?
- e) VUT-gerechtigd of vervroegd gepensioneerd?
- f) inkomen als zelfstandige?
- g) gehele of gedeeltelijke werkhervatting tegen hoger loon of tegen lager loon (evt. aangevuld met restant-uitkering)?
- h) werkaanvaarding als ambtenaar?
- i) remigratie-uitkering?
- j) werkhervatting als wethouder?

Op het eerste gezicht lijkt het voor de hand te liggen om in alle situaties waarin er geen sprake is van nieuw dagloon terug te vallen op het oude dagloon. De voorgestelde wettekst spreekt voor «toekenning», niet over «heropening». Het betreft dus toch een *nieuw* recht en geen heropend *oudrecht*! (Voorzover betrokkene inmiddels niet meer WAO-verzekerd is zal hij bovendien onder het bereik van de nawerkingsbepalingen (artikel 17 WAO) gebracht moeten worden)

Op het eerste gezicht ligt het eveneens voor de hand om in die situaties waarin wel sprake is van een nieuw dagloon, dat als basis te nemen voor toekenning van de WAO-uitkering (zeker als er sprake is van een hoger dagloon).

Op het tweede gezicht doemen echter complicaties op, bijv.:

- a) waarom zou iemand die werk aanvaard heeft tegen lager loon

slechter af zijn dan iemand die geen werk hervat heeft, in een analoge situatie?

b) werkhervatting in overheidsdienst leidt bij nieuwe uitval ex artikel 43a na 4 weken tot een WAO-uitkering. Na verloop van enige tijd kan er tevens recht ontstaan op invaliditeitspensioen ABP. Bij samenloop van rechten dient er sprake te zijn van een voorrangregeling of anticumulatiebepaling.

Wellicht zijn er ten dele analoge vragen te stellen (en te beantwoorden!) over het nieuw voorgestelde artikel 32a AAW.

Een blik vooruitwerpend: artikel 43a gekoppeld aan een (eventuele) opting out-variant leidt er straks toe dat werkaanvaarding bij een opting out-werkgever bij hernieuwde uitval ex art. 43a wordt opgevangen door de WAO (een private last, afgewenteld op de publiekrechtelijke verzekering. Is dat de bedoeling?)

HOOFDSTUK II A. ONDERDEEL E REÏNTEGRATIEMAATREGELEN

§ 1. De loonsuppletie

Artikel 60

De leden van de **PvdA**-fractie vonden artikel 60 in het geheel van de wettekst een raar artikel. Het begrip «loonsuppletie» komt in de hele WAO niet voor. Als een *deus ex machina* meldt artikel 60 opeens dat bij AMvB regels gesteld worden over de toekenning van loonsuppletie. Is het toegestaan om een in de wet zelf niet omschreven begrip bij AMvB te regelen?

Artikel 60 refereert aan de «bij of krachtens artikel 5 vastgestelde hoogste loonwaarde uit algemeen geaccepteerde arbeid...»

Artikel 5 WAO gaat echter over fictieve dienstbetrekkingen/rariteiten.

Bedoeld zal zijn artikel 18 WAO en het Schattingsbesluit. Terzijde zij nog opgemerkt dat het Schattingsbesluit niet het onheldere begrip «hoogste loonwaarde» gebruikt, maar spreekt over het loon van de middelste van 3 functies waarmee het hoogste inkomen kan worden verworven.

Overgaand van de vormgeving naar de inhoud vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom loonsuppletie alleen aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten kan worden toegekend. (Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen vaak nog een werkgever hebben. Degenen die thans, vaak na jarenlange arbeidsongeschiktheid, in het kader van TBA herbeoordeeld worden en geheel afgeschat, worden het scherpste geconfronteerd met de kloof tussen theoretische verdien capaciteit en feitelijke arbeidsmogelijkheden. Bij uitstek voor hen zou loonsuppletie bij werkaanvaarding tegen lager loon op z'n plaats zijn).

Waarom is er bij de doelgroepomschrijving zo'n groot verschil tussen het op de werkgever toegespitste instrument (LKS, zeer ruime doelgroep) en het op de werknemer toegespitste instrument (loonsuppletie, alleen gedeeltelijk arbeidsongeschikten)?

Waarom wordt de LKS uitvoerig wettelijk geregeld (artikel 62), voordat bij AMvB nadere regels gesteld kunnen worden en wordt de loonsuppletie geheel uitbesteed aan lagere regelgeving?

§ 2 Garantieregeling voor oudere arbeidsongeschikten

Artikel 61

De leden van de PvdA-fractie hadden een poging gedaan tot tekstanalyse van artikel 61 en de daarbij gegeven toelichting.

Hun eerste conclusie is dat deze garantieregeling zowel in het eerste lid

als het tweede een zelfde bodem legt in de uitkeringspositie bij nieuwe toekenning (lid 1) als bij herziening van een lopende uitkering wegens toegenomen arbeidsongeschiktheid binnen 5 jaar. Die bodem luidt: «Het aan die uitkering ten grondslag liggend dagloon wordt niet lager gesteld dan het dagloon dat voor de berekening van de laatstelijk ontvangen loondervings- of vervolguitering in aanmerking werd genomen.» (dus: dagloongarantie).

ad lid 1: bij werkhervatting zijn 2 startposities denkbaar a) vanuit loondervingsuitkering; b) vanuit vervolguitering. In beide situaties geldt bij nieuwe toekenning binnen 5 jaar dezelfde dagloongarantie. De voorgestelde wettekst refereert immers in beide situaties aan het begrip «dagloon» (gedefinieerd in artikel 14 WAO en uitgewerkt in de Dagloongeregels WAO) en niet aan het begrip «vervolgdagloon» (omschreven in artikel 21b WAO). Het «vervolgdagloon» is een gekunstelde hulpconstructie om de vervolguitering gemakkelijker te kunnen uitrekenen (Het vervolgdagloon is een mixture van minimumloon, met elementen van dagloon en leeftijd eraan toegevoegd). Het is een zelfstandig begrip en geen (sub)variant van het dagloombegrip. Deze leden zagen hun analyse bevestigd op blz. 15 memorie van toelichting en blz. 27 nota naar aanleiding van verslag, waar onbekommerd wordt gesproken over dagloongarantie(regeling).

De indexeringspassage van artikel 61, lid 1 zou naar hun mening beperkt kunnen blijven tot een verwijzing naar artikel 15 WAO, de toegevoegde tekst over het minimumloon en het gestelde op blz. 28 memorie van toelichting (bovenaan), met referentie aan het vervolgdagloon riep hun argwaan op. De suggestie komt op en wordt versterkt door de hierna volgende passages op blz. 28 memorie van toelichting dat de opstellers het begrip «dagloon» hier interpreteren als een verzamelbegrip van 2 in de WAO steeds strikt onderscheiden begrippen (dagloon en vervolgdagloon).

Is de garantieregeling in artikel 61, lid 1 beperkt tot degenen die als gevolg van werkaanvaarding hun WAO-uitkering beëindigd zien en strekt deze garantie zich niet uit tot degenen die als gevolg van herstel hun WAO-uitkering beëindigd zien en via een korte WW-fase werk aanvaarden (tegen lager loon)? Wat is daarvan de ratio?

ad lid 2: In het tweede lid is vanuit de WAO-systematiek sprake van een geheel andere situatie: geen nieuwe uitkering, dus geen nieuw dagloon, maar een herziening van de lopende uitkering, gebaseerd op hetzelfde dagloon of hetzelfde vervolgdagloon. De bestaande wetssystematiek kent in dit geval dus reeds, als men dat zo zou willen noemen, bij herziening een dagloon- en vervolgdagloongarantie. Wat zou het tweede lid aan extra garantie (kunnen) toevoegen? Hooguit een substitutie van vervolgdagloongarantie naar dagloongarantie. Blijkens de memorie van toelichting, blz. 28 is dat nadrukkelijk niet de bedoeling: bij toegenomen arbeidsongeschiktheid na de overgang van loondervingsuitkering naar vervolguitering dient de garantie gesteld te worden «op het (lagere) niveau van de vervolguitering». Hetgeen in de thans vigerende wet ook al geschiedt.

Voorlopige conclusie na een hersenverzwikkende poging tot tekstanalyse: lid 1 is innerlijk niet consistent, lid 2 is – althans volgens de interpretatie van de opstellers – een lege huls. Zijn er reeds ministeriële regels gesteld ex artikel 40 lid 4? Indien ja, hoe luiden deze en hoe verhouden de ministeriële regels zich tot artikel 61 lid 2?

Teneinde enig zicht te krijgen op de materiële betekenis van de garantieregeling oudere arbeidsongeschikten verzochten de leden van de PvdA-fractie om enkele concreet uitgewerkte casusposities (werkhervatting vanuit loondervingsuitkering; werkhervatting vanuit vervolguitering; toenemende arbeidsongeschiktheid na werkhervatting,

waarbij intussen de loondervingsuitkering is omgezet in een vervolguitkering).

Waarom worden in de financiële paragraaf geen extra uitgaven geraamd voor de garantieregeling oudere arbeidsongeschikten?

§ 3. De loonkostensubsidie

Artikel 62

Artikel 62 beperkt LKS tot arbeidsverhoudingen, aangegaan met personen die door bedrijfsvereniging of het ABP zijn bemiddeld. Zou hier niet geformuleerd moeten worden: door of namens? De bedrijfsverenigingen kunnen hun arbeidsbemiddelingstaak eventueel uitbesteden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts om een reactie op:

- a) Tica-pleidooi voor ontkoppeling LKS en inwerk- en begeleidings-subsidie
- b) Tica-commentaar op de KAN-bepaling in lid 5.

§ 4. De proefplaatsing

Artikel 63

De leden van de PvdA-fractie telden in dit artikel 13 keer het woord reïntegratie-uitkering en 1 keer het woord integratie-uitkering. Zij veronderstelden dat met die ene «integratie-uitkering» (lid 8) een reïntegratie-uitkering bedoeld is.

Dient een reïntegratie-uitkering ex artikel 63 WAO niet opgenomen te worden onder de uitsluitingsgronden van artikel 19 WW?

Kunnen onder onbeloonde arbeid ook stage-achtige activiteiten begrepen worden?

Onderdeel F

Artikel 76 WAO

In artikel 76 WAO wordt bepaald dat de bedrijfsverenigingen *per paragraaf* van de in hoofdstuk IIA/WAO genoemde reïntegratiemaatregelen een budget krijgen. Vijf paragrafen = 5 afzonderlijke budgetjes)?! In hoofdstuk IIA/WAO is niet vermeld de inkomensuppletie zelfstandigen. Aannemende dat ook hiervoor een budget ter beschikking wordt gesteld, is er zelfs sprake van 6 budgetjes. Waarom worden deze 5 à 6 budgetjes niet samengevoegd tot één budget? Kan althans in de nadere uitwerking geregeld worden dat de b.v. bevoegd is om bij voortijdige uitputting van het ene potje te putten uit een ander potje dat aan «onderuitputting» laboreert?

Waarom wordt zo sterk ingezet op «dichtregulering vooral» in plaats van verantwoording achteraf. De (terechte) introductie van een onafhankelijke toezicht biedt de wetgever toch de kans om – met minder regelgeving vooraf – sterker te koersen op verantwoording achteraf/afrekening op resultaat etc.? Zullen we de woordjes «per paragraaf» in artikel 76 WAO niet liever schrappen?

Artikel XIV, in relatie tot artikel XVII

De leden van de **PvdA**-fractie hadden in de thans ontstane, langzamerhand onhoudbaar geworden situatie, geen bezwaar tegen afschaffing van de malus met terugwerkende kracht tot 1-7-1995. Zij meenden echter wel dat zo'n terugwerkende kracht een basis moet hebben in de wettekst zelve. Moet artikel XVII niet in overeenstemming gebracht worden met artikel XIV?

SLOTOPMERKINGEN

De leden van de **PvdA**-fractie maakten nog een opmerking over de positie van geremigreerde WAO'ers, in relatie tot de herbeoordeling TBA en het Cohortenbesluit.

Uiteraard onderschreven zij het kabinetsstandpunt dat rechtsgelijkheid vereist dat er bij de herbeoordeling geen onderscheid gemaakt wordt tussen in Nederland wonende en geremigreerd WAO'ers. De positie van deze ruim 1000 vóór 1 augustus 1993 geremigreerde WAO'ers is echter in een aantal opzichten een andere.

Een aantal van hen heeft voor remigratie gekozen na overleg met de bedrijfsvereniging, die de kans op latere afschatting gering tot nihil achtte. De wijziging van het arbeidsongeschiktheidsbegrip kan voor de afgebakende groep veel ingrijpender gevolgen hebben aan voor de andere WAO-gerechtigden.

Beëindiging van de WAO-uitkering wordt voor deze remigranten niet gecompenseerd door een WW-, IOAW- of ABW-uitkering. Een neveneffect is dat eveneens de verzekering voor de Nederlandse volksverzekering verloren gaat, terwijl de reïntegratie-instrumenten de facto voor deze categorie niet toepasselijk zijn.

Gegeven deze veel forsere negatieve effecten meenden deze leden dat nagedacht moet worden over een praktisch uitvoerbare compenserende regeling. Zij deden de suggestie om via een eenmalig besluit deze afgebakende categorie onder de werkingssfeer van de Remigratieregeling 85 te brengen dan wel aan hen een eenmalige terugkeeroptie te geven. Zij vroegen om een reactie van het kabinet.

Tenslotte: de leden van de PvdA-fractie waren wel doordrongen van het belang van snelle duidelijkheid over de afschaffing van malus en snelle uitvoering van een verruimd reïntegratie-instrumentarium. Dit belang moet wel afgewogen worden tegen het belang van zorgvuldige wetgeving. De leden van de PvdA-fractie toonden zich in beginsel bereid om mee te werken aan een spoedige plenaire behandeling. Zij koppelden die bereidheid wel aan een verplichting van kabinetszijde tot een scrupuleuze en volledige beantwoording van hun vragen in heldere taal, desgewenst met voorbeelden geïllustreerd en, waar nodig, (aankondiging van) reparatiewetgeving (waarbij naar hun indruk de artikelen 43a, 60 en 61 opnieuw geschreven dienen te worden).

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen