

22 228

Wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten, alsmede een regeling voor het overheidspersoneel in verband met maatregelen ter vermindering van het ziekteverzuim, beperking van langdurige arbeidsongeschiktheid en bevordering van de arbeidsmarktkansen van arbeidsongeschikten, herschikking van bevoegdheden in de Ziektewet, alsmede enkele technische aanpassingen (terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 februari 1992

De leden van de PvdA-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van de Memorie van Antwoord. Zij vroegen op enkele onderdelen ervan nog om een verduidelijking. Ook stelden zij naar aanleiding van de Memorie van Antwoord nog een aantal nadere vragen.

Bij de beantwoording zal voor de duidelijkheid de volgorde van het verslag worden gevolgd.

ad 2.2 Scholing

Deze leden vroegen of een centrale richtlijn bestaat voor scholingstoepassingen. Dit is niet het geval. Uiteraard geldt wel het aan het voorziensbeleid ten grondslag liggende principe dat de goedkoopste adequate voorziening wordt verstrekt. Adequaar betekent in dit verband: leidend tot kansen op de arbeidsmarkt om daarmee de afhankelijkheid van een uitkering te verminderen of te beëindigen. Zij vroegen tevens of in de 17% scholingen die langer dan een jaar duren de scholingen op Hoensbroeck en Werkenrode waren begrepen. Dat is inderdaad het geval.

ad 2.4 Zesde weeksmelding en reïntegratieplan na 13 weken

De leden van de PvdA-fractie vroegen tegen de achtergrond van de in de TAV geïntroduceerde zesde weeksmelding en het reïntegratieplan na 13 weken een reactie op twee suggesties. Dit betrof allereerst invoering in de relatie GAK-GMD van het zogenaamde Heerlense model, dat in hun visie in ieder geval materieel ruim tegemoetkomt aan de Tweede Kameruitspraak en goed uitvoerbaar lijkt. Vervolgens in de relatie zelfad-

ministreerders-GMD vooralsnog een andere variant, bijvoorbeeld het «goede traject» van het Najaarsoverleg.

Een beslissing over de door de leden van de PvdA-fractie gedane suggesties hangt natuurlijk ook nauw samen met de beslissing omtrent de inwerkingtreding van de zes wekenmaatregel en het 13 weken reïntegratieplan. Zoals in de memorie van antwoord reeds is aangegeven kan deze beslissing eerst genomen worden na advisering door de SVr. Los hiervan wil ik mijn oordeel wel uitspreken over de gedane suggesties. Ik denk dat het Heerlense model niet ver afstaat van het traject van intensieve gevalsbehandeling zoals afgesproken in het Najaarsoverleg. In dit traject is voorzien in een intensieve begeleiding van de zieke werknemer met medebetrokkenheid van de meest gereede personen, organisaties en disciplines. In dit traject zijn verschillende ijkpunten en actiemomenten ingebouwd. Wat de rol van de GMD betreft is voorzien in een verplichte inschakeling op het moment dat het voor de hand ligt te veronderstellen dat de betrokken werknemer zijn oude werk niet meer zal kunnen doen. Op dat moment dienen derhalve de arbeidsmogelijkheden van de arbeidsongeschikte in kaart te worden gebracht en dienen de mogelijkheden tot hervatting, eventueel met behulp van AAW-voorzieningen, in passende arbeid te worden gezien. Deze verplichte inschakeling van de GMD is geen star gegeven. Immers, de GMD kan op basis van de door de bedrijfsvereniging verstrekte informatie beslissen dat de gevalsbehandeling niet wordt overgenomen, bijvoorbeeld indien duidelijk is dat betrokkene binnen het Ziektewetjaar volledig zal herstellen voor zijn eigen functie. Maar ook het omgekeerde van deze situatie is mogelijk. Namelijk een eerdere overname door de GMD, dus eerder dan zes maanden, bijvoorbeeld in het geval het al vroeg duidelijk wordt dat betrokkene niet meer terug kan naar zijn oude werk. De bedrijfsvereniging is immers verplicht de GMD zo spoedig mogelijk die gevallen te melden waarin dat redelijkerwijs met het oog op de taak van de GMD terzake van reïntegratie en begeleiding van belang is.

Het traject van intensieve gevalsbehandeling, het Heerlense model alsmede de zesde weeksmelding, zijn gericht op een goede en tijdige begeleiding en reïntegratie. Zij beogen dan ook vanuit die optiek inschakeling van de GMD op het juiste moment. Het model van de zesde weeksmelding heeft, zoals reeds in de memorie van antwoord is aangegeven, belangrijke uitvoeringstechnische bezwaren. De inschakeling van de GMD is naar mijn oordeel in dit model al snel te star en bureaucratistisch. Het Heerlense model benadert zeker in zijn uitwerking het intensieve behandelingstraject van het Najaarsoverleg. Het staat de uitvoering op zich vrij op welke wijze aan het behandelingstraject van het Najaarsoverleg vorm wordt gegeven, zolang voldaan wordt aan de wettelijke vereisten en ook overigens beantwoord wordt aan de bedoeling van het Najaarsoverleg. In die zin zie ik het Heerlense model dan ook veeleer als een wijze van vormgeving door de uitvoering binnen de kaders van het intensieve behandelingstraject van het Najaarsoverleg dan als een model waaraan wettelijke vorm moet worden gegeven.

ad 3.2 Volume-ontwikkelingen

De leden van de PvdA-fractie konden het gestelde over de volumeontwikkeling AAW/WAO slechts ten dele begrijpen en wilden graag ingaan op een aantal aspecten, dat naar hun mening nog toelichting behoeft.

Zo vergeleken zijn de cijfers van het SVr-persbericht van 17 januari 1992 en de gegevens in de Memorie van Antwoord (MvA). Voor 1991 worden de volgende gegevens vermeld:

	MvA	SVr
Uitkeringsjaren:	802 000	801 000
Personen:	909 000	905 000

Door de leden van de PvdA-fractie werd tevens een aantal van 797 000 genoemd. Dit komt overeen met het ultimo-bestand (1991) herleid naar mate van arbeidsongeschiktheid. Het zijn derhalve geen uitgekeerde dagen maar een soort herleide uitkeringsequivalenten (zgn. HEVA's). Dit is een gegeven dat ook door de GMD wordt berekend en waarvan in de MvA is aangegeven dat dit een minder zuivere maatstaf is. Het is immers een standcijfer op een bepaalde peildatum en houdt derhalve geen rekening met bewegingen die zich gedurende het jaar hebben voorgedaan. Daartoe dient een stroomcijfer zoals het aantal uitgekeerde dagen dat kan worden omgerekend naar uitkeringsjaren. Helaas is in het persbericht van de SVr niet duidelijk aangegeven dat het getal 797 000 geen betrekking heeft op uitkeringsjaren, maar is berekend vanuit het (geraamde) bestand ultimo 1991.

Het aantal herleide uitkeringsjaren van de SVr is weergegeven in tabel 1 van de door de SVr, tegelijkertijd met het hiervoor genoemde persbericht, gepubliceerde kerncijfers. Voor alle cijfers geldt dat het voorlopige cijfers betreft, omdat de gegevens over het vierde kwartaal 1991 nog niet volledig beschikbaar zijn. Dit verklaart ook de resterende verschillen in personen en uitkeringsjaren.

Overigens heeft het secretariaat van de arbeidsongeschiktheidsfondsen op 28 januari 1992 een nota uitgebracht over de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsfondsen, mede in relatie tot de premievaststelling 1992. In deze nota wordt de voorlopige realisatie van de AAW/WAO over het jaar 1991 weergegeven. De in deze nota weergegeven aantallen – herleide uitkeringsjaren en personen – komen exact overeen met de in de MvA genoemde gegevens. De analyse van het kabinet op basis van deze gegevens leidt derhalve niet tot een andere uitkomst dan reeds in de MvA is aangegeven, namelijk dat sprake is van een licht positieve volume-ontwikkeling, die vooralsnog leidt tot een éénmalige verlaging van het volume-niveau, die in gelijke mate doorwerkt in de komende jaren. Er kan derhalve (helaas) niet gesproken worden van een omslag in de ontwikkeling, die verdere maatregelen overbodig maakt. Zelfs in het meest optimistische (SVr-)scenario blijft sprake van een groei van het aantal arbeidsongeschikten.

In het verlengde van het voorgaande ligt de vraag van de leden van de PvdA-fractie dat het kabinet zegt uit te gaan van de gegevens van de SVr maar in uitkeringsjaren gemeten steeds hoger uitkomt dan de SVr. Deze leden vergeleken hierbij de door het kabinet genoemde uitkeringsjaren over de jaren 1988–1991 en de HEVA's uit tabel 4 van de eerder genoemde kerncijfers. Zoals reeds opgemerkt betreft het hier twee verschillende begrippen. De door het kabinet gehanteerde aantallen herleide uitkeringsjaren worden onder meer gepubliceerd in de SVr-kwartaalpublicatie «Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid» en in de jaarverslagen van de arbeidsongeschiktheidsfondsen (AAf/Aof).

Met betrekking tot tabel 1c van de MvA stelden de leden van de PvdA-fractie de vraag hoe het mogelijk is, dat het «gerealiseerde» bestand (909 000 personen) lager uitkomt dan het bestand gecorrigeerd door incidentele factoren (912 000 personen). Dit tegen de achtergrond dat de beëindigingen in het kader van de gelijke behandeling reeds op 1 juli 1991 hebben plaatsgevonden.

Het volumegegeven dat hier ter sprake komt, is het aantal personen aan het eind van het jaar 1991. Dit aantal is een resultante van het aantal personen dat ultimo 1990 een uitkering ontvangt, het aantal personen dat in 1991 voor het eerst een uitkering gaat ontvangen en het aantal personen waarvan de uitkering is beëindigd in 1991. In de MvA is aangegeven dat de uitstroom in 1991 als gevolg van de gelijke behandeling incidenteel hoger is geweest. Zonder de beëindigingen in het kader van de gelijke behandeling zouden meer mensen hun uitkering (ook op het eind van het jaar) hebben behouden en zou het bestand op een hoger niveau zijn uitgekomen. Het is hierbij niet van belang op welk tijdstip binnen het jaar deze beëindigingen hebben plaats gevonden.

Door deze leden werd voorts gewezen op het grote incidentele effect in 1990 (15 000 uitkeringsjaren). Zij brachten dit in verband met de brief van 19 juni 1991 van de staatssecretaris aan de SER waarin melding werd gemaakt van een tegenvallende ontwikkeling in 1990 en 1991. Het leek hen slechts dan gerechtvaardigd om de meevallende ontwikkeling in 1991 te relativiseren, indien dit bij de tegenvallende ontwikkeling in 1990 ook was gebeurd.

Deze opmerking van de leden van de PvdA-fractie is geheel terecht. In de praktijk is dit ook gebeurd. Het incidentele effect van de gelijke behandeling heeft met name betrekking op de nabetalingen. Deze nabetalingen zijn in het volume-beeld van het kabinet niet betrokken. Zowel in de Nota Sociale Zekerheid 1992 als in het bijgestelde volume-beeld dat in het kader van de SER-advisering een rol heeft gespeeld (zie advies SER; «Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid» tabel 7.2 blz. 77) is voor deze nabetalingen gecorrigeerd in 1990 (volume 778 000 vs 790 000 uitkeringsjaren). De toen gesignaleerde tegenvallende volume-ontwikkeling was dan ook niet het gevolg van incidentele factoren maar van het snel groeiend aantal toekenningen en het achterblijvend aantal beëindigingen.

In de MvA wordt gewezen op een minder sterke daling van de gemiddelde herleidingsfactor in 1991. De leden van de PvdA-fractie zagen dit gaarne cijfermatig toegelicht.

In onderstaande tabel 1 wordt de herleidingsfactor weergegeven als verhouding tussen het aantal herleide uitkeringsjaren en het aantal uitkeringsgerechtigden medio van het jaar (gemiddelde van de jaarultimo's). De uitkeringsgerechtigden ultimo van het jaar komen overeen met de aantallen die in tabel 1c van de MvA (gecorrigeerd voor incidentele factoren) zijn genoemd.

Tabel 1: Gemiddelde herleidingsfactor AAW/WAO 1989-1991 (aantallen x 1000)

jaar	jaar-ultimo personen	jaar-gemid. personen	herleide uitk.jaren	herleidingsfactor
1988	813			
1989	843	828	757	91,43
1990	878	861	775	90,06
1991	912	895	802	89,61

Uit tabel 1 blijkt dat de daling van de herleidingsfactor van 1990 op 1991 veel minder sterk is geweest dan van 1989 op 1990.

Tevens waren de leden van de PvdA-fractie benieuwd naar de ontwikkeling van het AAW/WAO-volume in relatie tot het arbeidsvolume. Dit

mede tegen de achtergrond van de Wet koppeling met afwijkingmogelijkheden (WKA).

In tabel 2 wordt dit overzicht gepresenteerd voor de jaren 1988–1991.

Tabel 2: Arbeidsvolume vs volume AAW/WAO 1988–1991 (x 1000)

jaar	arb.volume jaren*	herleide uitk.jaren**	verhouding
1988	4526	740	16,35
1989	4585	757	16,51
1990	4659	775	16,963
1991	4703	802	17,05

* Bron: NSZ'92 tabel 2.2: gecorrigeerd voor ZW

** Bron: MvA TAV tabel 1c excl. incidentele factoren

Uit tabel 2 blijkt dat ook ten opzichte van het arbeidsvolume, het arbeidsongeschiktheidsbestand toeneemt. Daarmee wordt de verhouding actieven/inactieven in negatieve zin beïnvloed. De leden van de PvdA-fractie meenden vervolgens te kunnen concluderen dat hun veronderstelling, dat met betrekking tot part-timers die een AAW/WAO-uitkering ontvangen sprake is van een statistische vertekening ten ongunste, juist is. Zij gingen ervan uit dat als gevolg van de toename van part-time werk, deze vertekening in de tijd zal zijn toegenomen. Zij verzochten het kabinet om, bij de veronderstelling dat het effect van de part-timefactor in de arbeidssfeer even sterk doorwerkt in het arbeidsongeschiktheidsvolume, een gecorrigeerd volumecijfer met betrekking tot de AAW/WAO te berekenen.

In het voorlopige verslag werd door deze leden dezelfde vraag gesteld. In reactie op deze vraag werd aangegeven dat het gevraagde volumegegeven relevantie zou kunnen hebben in relatie tot de WKA, maar dat daar niet zozeer absolute niveaus maar de mutaties in het verhoudingsgetal van belang zijn. Daarbij werd tevens aangegeven dat momenteel de statistische informatie ontbreekt om deze correctie op een juiste manier te kunnen uitvoeren. Het lijkt mij derhalve niet zinvol om te proberen via een aantal «vingeroefeningen» alsnog een fictief cijfer te berekenen. Daarbij komt dat ik het gevaar aanwezig acht dat indien weer een ander cijfer wordt berekend met betrekking tot het AAW/WAO-volume, dat daarenboven niet verifieerbaar is, de onduidelijkheid over het «juiste» getal alleen maar groter wordt.

ad 4 Het bonus-malussysteem (BMS)

De leden van de PvdA-fractie achten hun pleidooi – om de malus achterwege te laten als een werkgever een gedeeltelijk arbeidsongeschikte in dienst neemt die later geheel uitvalt – niet afdoende weerlegd. In de Memorie van Antwoord heeft het kabinet erop gewezen dat in die situaties in het algemeen geen sprake zal zijn van toegenomen arbeidsongeschiktheid, aangezien de werkhervatting in het algemeen niet zal hebben geleid tot een verlaagde of ingetrokken arbeidsongeschiktheidsuitkering (wel tot een verlaagde of ingetrokken werkloosheidsuitkering).

In het geval de hernieuwde uitval niet leidt tot een toegenomen arbeidsongeschiktheid zal er geen sprake zijn van een malusoplegging. In het geval uitval wel leidt tot een toegenomen arbeidsongeschiktheid ontstaat er een situatie die in essentie vergelijkbaar is met de situatie van een niet arbeidsongeschikte werknemer die uitvalt wegens arbeidsongeschiktheid. Men moet hierbij in het oog houden dat het gaat om een arbeidsongeschikte die zijn resterende verdien capaciteit gaat benutten. En met name wat betreft zijn resterende verdien capaciteit is hij vergelijkbaar met een werknemer zonder gedeeltelijke arbeidsongeschiktheids-

uitkering. Iemand die bijvoorbeeld zijn resterende verdien capaciteit kan benutten door werk als portier is wat dit betreft vergelijkbaar met een portier zonder WAO-uitkering.

De leden van de PvdA-fractie illustreerden hun probleem nog aan de hand van een voorbeeld waarbij sprake is van een voortschrijdend ziektebeeld met, daaruit voortvloeiend, (vrijwel) zekere hernieuwde uitval binnen enkele jaren. Dit betreft een voorbeeld dat betrekking heeft op slechts een zeer klein deel van de gevallen waarin sprake is van reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het is daarnaast de vraag of het voortschrijdend ziektebeeld impliceert dat sprake zal zijn van toegenomen arbeidsongeschiktheid. Het ziektebeeld behoeft immers niet te betekenen dat in de toekomst sprake zal zijn van het verdwijnen van de resterende verdien capaciteit, van de mogelijkheid om passende arbeid te verrichten.

De gedachtenbepaling van de leden van de PvdA-fractie leidt het kabinet niet tot een heroverweging van eerder genomen besluiten. Zoals ook in de Memorie van Antwoord is aangegeven, kunnen aanvullende of verfijnende maatregelen alsnog worden overwogen, indien uit de voorgenomen evaluatie mocht blijken dat zich problemen voordoen in de sfeer van reïntegratie.

ad 5 Premiedifferentiatie

De leden van de PvdA-fractie hadden een aantal vragen over pooling bij premiedifferentiatie ZW. In de MvA vonden zij de tekst niet geheel helder. Zij verwezen hierbij vooral op de tekstpassages waarin werd gesproken over «uitzondering» of «geen uitzondering» voor kleine werkgevers.

In de MvA is bedoeld aan te geven dat ook voor kleine werkgevers een vorm van premiedifferentiatie dient te gelden («geen uitzondering»), maar ten aanzien van deze vorm een speciale mogelijkheid voor kleine werkgevers wordt gecreëerd («uitzondering»).

Zij hadden het vervolgens goed begrepen dat indien wordt besloten tot pooling alle kleine werkgevers aangesloten bij de betreffende bedrijfsvereniging onderdeel gaan uitmaken van deze pool. Zulks is anders indien de bedrijfsvereniging werkt met risicogroepen. In dat geval wordt het meedoen aan de pooling begrensd door de betreffende risicogroep. Met andere woorden indien binnen de betreffende risicogroep besloten wordt tot pooling moeten alle kleine werkgevers behorende tot de risicogroep meedoen. Kleine werkgevers buiten de risicogroep, maar wel behorende tot de bedrijfsvereniging doen dan niet mee, tenzij uiteraard binnen hun risicogroep besloten zou worden tot pooling. De huidige risicogroep-indeling wordt bij pooling derhalve niet doorbroken. Dit laatste in antwoord op een vraag van deze leden over de bestaande risicogroepen. Uit het voorbeeld dat door de leden van de PvdA-fractie wordt aangehaald blijkt dat het merendeel van de werkgevers behoort tot de kleine werkgevers waarop pooling betrekking heeft. Hierbij dient echter bedacht te worden dat, in zijn algemeenheid, bij de grote werkgevers ca. 85% van alle werknemers werkzaam is. Hiernaast dient ook bedacht te worden dat pooling niet betekent dat kleine werkgevers worden uitgezonderd van het premiedifferentiatiesysteem. Pooling betekent slechts dat een individuele werkgever niet wordt afgerekend op zijn individuele verzuim, maar op het gemiddelde verzuim in zijn pool. Dit gemiddelde verzuim wordt afgezet tegen het gemiddelde in de bedrijfsvereniging of de risicogroep. Dit is weer bepalend voor het feit of de werkgevers geconfronteerd worden met een opslag of een korting op de ZW-premie.

Nog anders benaderd betekent pooling dat kleine werkgevers niet onderling concurreren wat hun verzuim betreft maar wel als pool ten opzichte van de grotere werkgevers.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld