

Vergaderjaar 2010–2011

29 427

ILO-verdragen

Nr. 70

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2011

Verdragen van de ILO vervullen een belangrijke functie bij het invoeren en uitbouwen van stelsels van sociale zekerheid. Deze verdragen geven immers (minimum)normen voor de verschillende onderdelen van de sociale zekerheid. Uit ratificatie van deze verdragen spreekt de ambitie van de bij deze verdragen aangesloten landen om sociale bescherming te realiseren. In die zin hebben internationale verdragen bij de vorming van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland zeker een belangrijke functie vervuld. Een sociaal zekerheidsstelsel is echter geen statisch gegeven, maar ontwikkelt zich in de tijd. De sociaaleconomische omstandigheden en maatschappelijke opvattingen veranderen en noodzaken tot wijzigingen in het beleid. In internationale verdragen is hiermee rekening gehouden door het gebruik van flexibele en open normen. Dit geeft staten de ruimte om (onderdelen van) hun sociale zekerheidsstelsel te moderniseren.

Zo heeft in Nederland een omslag plaats gevonden van een passief naar een actief stelsel. Sinds eind jaren '90 zijn verschillende maatregelen getroffen om het activerende karakter van het arbeidsongeschiktheidsstelsel te vergroten. De kern van deze maatregelen is dat de verantwoordelijkheid voor preventie en re-integratie bij werkgevers en werknemers is neergelegd. Zij zijn immers in staat om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te voorkomen en werkhervatting te bevorderen. Deze verantwoordelijkheid is versterkt met financiële prikkels voor werkgevers en werknemers. Ook zijn voorschriften gesteld met betrekking tot de aanpak van langdurig verzuim. Het UWV toetst na twee jaar ziekte of die voorschriften zijn nageleefd. De Wet WIA sluit naadloos aan op het eerder ingezette beleid. De Wet WIA is de meest recente beleidswijziging in deze reeks van maatregelen. In de Wet WIA staat centraal wat iemand nog kan en niet wat iemand niet kan. Met andere woorden, werkhervatting staat voorop. Door middel van financiële prikkels worden werkgevers en werknemers gestimuleerd er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat gedeeltelijk arbeidsgeschikten zoveel mogelijk aan het werk gaan of

blijven. Tegelijkertijd is er inkomensbescherming voor mensen die echt niet meer kunnen werken.

Een analyse van het effect van verschillende maatregelen op de instroomkans in de WAO/WIA laat zien dat tussen 1999 en 2009 de instroomkans met 71% is afgenomen. Ongeveer de helft van die daling hangt samen met twee wetten. De *Wet Pemba* uit 1998 en de *Wet verbetering poortwachter* uit 2002.

De andere helft van de instroomdaling komt voort uit de drie maatregelen die samenhangen met de introductie van de Wet WIA: de *aanscherping van het Schattingsbesluit* uit 2004, de *verlenging loondoorbetalingplicht bij ziekte* uit 2004 en de invoering van de Wet WIA zelf in 2006.

Zoals blijkt uit mijn brief van 25 maart jl. (Kamerstuk 32 716, nr. 1) over de WIA-evaluatie, heeft de Wet WIA er toe bijgedragen dat veel minder werknemers dan in het verleden een beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Internationaal bestaat er veel belangstelling voor de systematiek van de WIA. Onder meer de OECD heeft zich in positieve zin uitgelaten over de beleidsmaatregelen in Nederland. In een vergelijkend landenonderzoek stelt de OECD het volgende «When it comes to sickness and disability, no other OECD country has such an interesting story to tell as the Netherlands. First, sickness absence fell from 10% in the late 1980s to only 4% today. More recently, the inflow into disability benefit also dropped remarkably, from almost 12 per 1000 in 2001 (and in fact during most of the two decades prior to the turn of the century) to around four per 1000 in 2007. Eventually, from 2005 onwards, the Total number of people on disability benefit also started to fall. This success is a consequence of a series of very comprehensive reforms, characterised by a shift of responsibilities to employers and employees, a tightening in benefit eligibility and generosity, and a (partial) privatisation of hitherto public schemes.» (OECD, *Sickness, disability and work: breaking the barriers*, vol. 3 Denmark, Finland, Ireland and The Netherlands).

Deze toegenomen aandacht voor activering in het nationale beleid heeft ertoe geleid dat meer werknemers behouden blijven voor de arbeidsmarkt, dat minder werknemers een beroep doen op de arbeidsongeschiktheidsregelingen, dat de totale financiële lasten die zijn verbonden aan arbeidsongeschiktheid dalen en dat bij volledig en duurzame arbeidsongeschiktheid een betere inkomenswaarborg kan worden geboden dan in het verleden. Deze toegenomen aandacht voor activering in het nationale beleid is niet gepaard gegaan met wijziging van het ILO-verdrag 121. Het nieuwe beleid, met nieuwe accenten uit het begin van de 21^e eeuw, moet zodoende worden beoordeeld in het kader van een verdrag dat dateert uit 1964.

Bovenstaande context is van belang voor de beoordeling of de Wet WIA in overeenstemming is met de normen die in ILO-verdrag 121 zijn neergelegd. Over die verenigbaarheid heeft het Comité van Deskundigen van de ILO zijn zienswijze gegeven in het recente jaarlijkse rapport.

Met haar brief van 18 maart jl. (2011Z04677/2011D13888) vraagt de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer mij om daar een reactie op te geven. Een soortgelijk verzoek heeft de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedaan bij brief van 29 maart jl. Met deze brief kom ik tegemoet aan beide verzoeken. Voorts beantwoord ik in een separate brief de kamervragen van het lid Vermeij (PvdA) over dit onderwerp (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1957).

Met de Wet WIA is een fundamentele wijziging in het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel gerealiseerd. Bij de voorbereiding van deze wet is nadrukkelijk de vraag aan de orde geweest hoe de Wet WIA zich verhoudt tot internationale verdragen. Zo is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hierop uitgebreid ingegaan. Toen is beargumenteerd aangegeven dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de eisen van ILO-verdrag 121. Desalniettemin heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de parlementaire behandeling van deze wet toegezegd dat aan (het Internationale Arbeidsbureau van) de ILO een «informal opinion» zou worden gevraagd. In maart 2006 heeft het Internationale Arbeidsbureau onverwacht gemeld dat geen «informal opinion» kon worden uitgebracht omdat de Wet WIA inmiddels in werking was getreden. Het uitbrengen van een «informal opinion» kon volgens het Internationale Arbeidsbureau alleen met betrekking tot in voorbereiding zijnde wetgeving. De vaststelling van een oordeel over de verenigbaarheid van reeds in werking getreden wetten met bekrachtigde verdragen is, zo stelde het Internationaal Arbeidsbureau, voorbehouden aan het Comité van Deskundigen.

Vervolgens zou de Wet WIA betrokken worden bij de jaarlijkse rapportage van het ILO Comité van Deskundigen. Dit Comité heeft in de afgelopen jaren een aantal maal vragen voorgelegd over de systematiek van de Wet WIA. Dit Comité is vervolgens recent met zijn zienswijze gekomen. Enerzijds stelt het Comité dat de vormgeving van de Wet WIA (met name de gecombineerde dekking van het werkloosheids- en het arbeidsongeschiktheidsrisico) uniek is en niet kon worden voorzien bij de totstandkoming van het verdrag. Het Comité erkent voorts dat deze vormgeving het voordeel heeft dat gegarandeerd wordt dat een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer automatisch een uitkering ontvangt voor zijn inkomensachteruitgang als gevolg van de gedeeltelijke werkloosheid en dat de prikkelwerking tevens een snelle re-integratie stimuleert. Anderzijds geeft het Comité in mijn ogen een eenzijdige en op onderdelen in mijn ogen onjuiste uitleg van ILO-verdrag 121. Deze stelling licht ik graag nader toe, door onderstaand puntsgewijs in te gaan op de belangrijkste opmerkingen van de ILO. Tevens zal ik, conform het verzoek van het Comité van Deskundigen, mijn kanttekeningen bij de zienswijze van het Comité en nadere toelichting op door het Comité verzochte punten opnemen in de rapportage over verdrag 121 die ik, na consultatie van sociale partners, voor 1 september 2011 naar de ILO zal sturen.

1. Ondergrens van 35%

Het Comité van Deskundigen stelt dat de ondergrens van 35% in de Wet WIA in strijd is met ILO-verdrag 121. In artikel 14 van dit verdrag is bepaald in welke gevallen een uitkering dient te worden verstrekt bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat een uitkering moet worden verstrekt als de mate van arbeidsongeschiktheid een «prescribed degree» overschrijdt. Onder «prescribed» wordt op grond van artikel 1 van het verdrag verstaan «vastgesteld door de nationale wetgever». De nationale wetgever heeft dus een grote mate van beleidsvrijheid. Het vijfde lid van artikel 14 begrenst die vrijheid in die zin dat de ondergrens zodanig moet worden vastgesteld dat de betrokkene niet in «hardship» geraakt. Dit laatste begrip is niet verder toegelicht in het verdrag.

Het verdrag geeft de nationale wetgever dus een grote mate van beleidsvrijheid om de ondergrens vast te stellen. Dat is begrijpelijk vanwege het feit dat vele landen lid zijn van de ILO. Een «harde» ondergrens zou staten geen ruimte bieden om de regeling aan te passen

aan de nationale sociaaleconomische omstandigheden. Voorts is de grens die in het verdrag aan deze beleidsvrijheid wordt gesteld («hardship»), erg vaag. Gelet daarop bevreemdt het dat het Comité zo stellig is in zijn constatering dat de ondergrens van 35% te hoog is. Waar dit op berust wordt door het Comité evenmin toegelicht. Met andere woorden, noch het verdrag zelf noch het Comité geeft aanknopingspunten hoe de ondergrens moet worden vastgesteld.

De opvatting van het Comité vormt voor mij dan ook geen aanleiding om de Wet WIA op dit onderdeel aan te passen. Dat baseer ik op de volgende twee overwegingen. Ten eerst is voornoemde ondergrens tot stand is gekomen op grond van een advies van de SER. In het najaarsakkoord 2004 hebben sociale partners bevestigd dat met de vormgeving van de Wet WIA, de hoofdlijnen van de SER-adviezen over herziening van de WAO in voldoende mate zijn overgenomen. De ondergrens is dus op zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Immers, de sociale partners hebben dit voorgesteld en hebben ingestemd met de concrete uitwerking van de Wet WIA.

Ten tweede leidt de ondergrens niet tot «hardship». Een werknemer die minder dan 35% arbeidsongeschikt is, kan immers een beroep doen op andere inkomensregelingen. Behalve onder meer de WW en de WWB, kan daar ook het aansprakelijkheidsrecht toe worden gerekend. Voor arbeidsongevallen en beroepsziekten bestaat zelfs een aparte, gunstige regeling (art. 6:578 BW) die door de ontwikkelingen in de rechtspraak tendeert naar een risico-aansprakelijkheid voor werkgevers. Op grond van het bovenstaande onderschrijf ik niet het standpunt van het Comité dat de Wet WIA op dit punt strijdig is met ILO-verdrag 121. Ik zie zodoende geen aanleiding wijziging aan te brengen in de hoogte van de ondergrens van de Wet WIA.

2. Verrekening van inkomsten met IVA-uitkering

De hoogte van de IVA-uitkering (inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten) bedraagt in principe 75% van het (gemaximeerde) dagloon. Op de IVA-uitkering wordt 70% van eventuele inkomsten in mindering gebracht. Volgens het Comité van Deskundigen biedt het verdrag niet de mogelijkheid om – bij volledige arbeidsongeschiktheid – inkomsten in mindering te brengen op de uitkering. Het Comité verwijst overigens niet naar een specifieke bepaling.

Het verdrag bevat, zoals het Comité terecht stelt, geen bepaling dat inkomsten met de uitkering kunnen worden verrekend. Het wordt echter ook niet verboden. Artikel 19, eerste lid en artikel 20, eerste lid, van het verdrag schrijven voor dat de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid ten minste 60% bedraagt van het laatstverdiende loon c.q. het wettelijk minimumloon. Als iemand inkomsten verwerft, is hij eigenlijk niet meer volledig arbeidsongeschikt. In dat geval dient de uitkering in redelijke verhouding te staan tot de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid. Daar is in de Wet WIA aan voldaan. Bij volledige arbeidsongeschiktheid wordt 75% van het loonverlies gecompenseerd (dat is meer dan de hoge norm in artikel 19 voorschrijft) en als de betrokkene inkomsten uit arbeid verwerft wordt door de hiervoor geschetste verrekensystematiek ook tenminste 75% van het loonverlies (dagloon minus inkomsten uit arbeid) gecompenseerd. Daardoor neemt het totale inkomen van de betrokkene werknemer, altijd toe als hij inkomsten verwerft. Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat de verrekening van inkomsten met een IVA-uitkering in overeenstemming is met het verdrag en zie ik geen aanleiding om in de toegepaste systematiek wijziging aan te brengen.

3. Re-integratieverplichtingen in de WGA-vervolguitkering

De Wet WIA stelt als eis dat de verzekerde die recht heeft op een WGA-uitkering verplicht is om in voldoende mate te trachten passende arbeid te behouden of te verkrijgen. Volgens het Comité noemt het verdrag niet de verplichting om mee te werken aan re-integratie. Aan het niet-nakomen van die verplichting kan dan ook geen sanctie worden verbonden.

Het is op zich juist zoals het Comité opmerkt dat artikel 22 van het verdrag niet expliciet de mogelijkheid noemt om een sanctie op te leggen als een arbeidsongeschikte niet meewerkt aan zijn re-integratie. In mijn ogen blijkt daaruit echter de gedateerdheid van het verdrag. Het is heden ten dage volledig geaccepteerd dat arbeidsongeschikten er alles aan doen om te werken indien ze daartoe in staat zijn. Daarbij past dat een sanctie wordt opgelegd als de betrokkene niet meewerkt aan zijn re-integratie.

4. WGA-vervolguitkering is ten opzichte van IVA-uitkering te laag

Volgens het Comité leidt de hoogte van de vervolguitkering tot «hardship and poverty». Artikel 14, derde lid van het Verdrag stelt ten aanzien hiervan dat de hoogte van de uitkering bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid in een billijke verhouding moet staan tot de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid. De hoogte van de vervolguitkering als zodanig voldoet aan de vereisten van het verdrag. Dit wordt door het Comité ook niet bestreden. Het Comité van Deskundigen wijst echter wel op de proportionaliteit van de uitkering bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid ten opzichte van de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid. Het Comité vraagt ten aanzien van dit punt om nadere toelichting van de Nederlandse overheid. Bij gelegenheid van de eerstvolgende rapportage over het verdrag zal ik hierop nader ingaan. Daarbij zal ik aangeven dat nu de hoogte van de vervolguitkering als zodanig voldoet aan het verdrag, de meest voor de hand liggende weg om te voldoen aan de vereiste van proportionaliteit is, om de uitkeringen bij volledige arbeidsongeschiktheid (de WGA-loonaanvulling en de IVA-uitkering) te verlagen. Hierdoor komen deze uitkeringen immers meer in evenredigheid tot de WGA-vervolguitkering te staan.

Ik ben hiervan echter geen voorstander. In mijn ogen geeft het huidige stelsel van de WIA, waarbij de IVA-uitkering en de loonaanvulling zijn gerelateerd aan het laatstverdiende loon, zowel een hoog niveau van inkomenswaarborg als een grote prikkel om zoveel mogelijk te blijven of te gaan werken. Beide uitgangspunten acht ik van belang. Ik geef er dan ook de voorkeur aan om op dit onderdeel de bestaande situatie te handhaven, wetende dat alle WIA-uitkeringen voldoen aan de minimum-normen van het verdrag en dat het hogere niveau van de WGA-loonaanvulling en IVA-uitkering een begunstigende werking heeft.

5. De referte-eis, arbeidsverledeneis en genoten WW-duur zijn van invloed op het ontstaan van of de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering

Het Comité vraagt een nadere toelichting op de ratio van de referte-eis en de arbeidsverledeneis die beide van invloed zijn op de duur van het recht op loongerelateerde WGA-uitkering. Het in mindering brengen van eerder genoten WW-uitkering is volgens het Comité niet toegestaan op grond van het Verdrag.

Bij gelegenheid van de eerstvolgende rapportage over het verdrag zal ik tegemoet komen aan het verzoek van het Comité van Deskundigen om een nadere toelichting te verstrekken ten aanzien van de referte-eis en arbeidsverledeneis in de loongerelateerde WGA-uitkering. Beide punten hangen samen met het feit dat de WW voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten

is geïncorporeerd in de WGA. Daardoor hoeven zij, anders dan voorheen, geen twee uitkeringen meer aan te vragen. Het Comité stelt dat een dergelijke vormgeving uniek is en niet kon worden voorzien bij de totstandkoming van het verdrag. Materieel heeft dit nauwelijks tot een wijziging geleid. Voorheen had een gedeeltelijk arbeidsgeschikte die aan de referte-eis voldeed naast zijn (gedeeltelijke) WAO-uitkering recht op een (gedeeltelijke) WW-uitkering; nu heeft deze persoon recht op één loongerelateerde WGA-uitkering. Deze loongerelateerde WGA-uitkering is even hoog als de vroegere gecombineerde gedeeltelijke WAO- en WW-uitkering en sluit qua duur aan het vroegere recht op WW-uitkering. Als de betrokkene niet aan de referte-eis voldeed, had hij in het verleden enkel recht op een (gedeeltelijke) WAO-uitkering; nu heeft deze persoon enkel recht op een WGA-uitkering.

Met betrekking tot de arbeidsverledeneis is voorts van belang dat artikel 9, tweede lid van het verdrag niet ziet op de duur van de uitkering, maar op het ontstaan van een recht op uitkering. De arbeidsverledeneis, evenals het in mindering brengen van de genoten WW-duur, is daarmee dan ook niet in strijd. Een WIA-uitkering wordt verstrekt tot de leeftijd van 65 jaar en daarna bestaat recht op een AOW-uitkering. Dit komt inhoudelijk overeen met de vroegere situatie onder de WW/WAO en is in overeenstemming met de verdragsbepalingen.

6. Inkomenseis voor de loonaanvulling

Het Comité van Deskundigen is van oordeel dat de inkomenseis van de loonaanvulling in strijd is met de basisfilosofie van het verdrag dat een uitkering garandeert op het voorgeschreven niveau ongeacht de vraag of de resterende verdiencapaciteit wordt benut. In reactie hierop stel ik vast dat de met de WIA verstrekte uitkering hoger is dan het in het verdrag genoemde minimum. Aan deze minimumnorm wordt te allen tijde voldaan. Het verdrag staat er in mijn ogen niet aan in de weg dat een gedeeltelijk arbeidsgeschikte die werkt een hogere uitkering ontvangt dan een gedeeltelijk arbeidsgeschikte die niet of onvoldoende werkt.

Het kan in mijn ogen niet zo zijn dat een bepaalde uitleg van ILO-verdrag 121 de ontwikkeling van passief naar een activerend arbeidsongeschiktheidsstelsel in de weg staat. Daarbij heb ik hierboven gemotiveerd dat de tegenstelling die het Comité van Deskundigen ziet op onderdelen tussen ILO-verdrag 121 en de Wet WIA een ogenschijnlijke tegenstelling is. Op veel van de door het Comité genoemde punten voldoet de WIA wel aan het verdrag. Op een enkel punt – met name ten aanzien van de re-integratieverplichtingen en de proportionaliteit tussen de verschillende uitkeringssoorten – geef ik beargumenteerd aan waarom de interpretatie van het verdrag zoals die wordt gegeven door het Comité van Deskundigen door mij niet wordt gevolgd. Waarbij overigens ten aanzien van de hoogte van de uitkeringen wel wordt voldaan aan de minimumnormen die het verdrag stelt.

Gezien de effecten van de Wet WIA en mijn analyse zoals in deze brief beschreven, zie ik geen aanleiding om op grond van de zienswijze van het Comité wijzigingen in de systematiek van de WIA door te voeren. Wel zal ik conform het verzoek van het Comité van Deskundigen mijn kanttekeningen bij de zienswijze van het Comité en nadere toelichting op door het Comité verzochte punten opnemen in de rapportage over verdrag nr. 121 die ik, na consultatie van sociale partners, voor 1 september 2011 naar de ILO zal sturen.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom