

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2015

In de door uw Kamer aangenomen motie d.d. 27 november 2014 van het lid Schut-Welkzijn wordt de regering verzocht om in beeld te brengen hoe de export van de WGA-uitkering naar het buitenland onmogelijk kan worden gemaakt (Kamerstuk 34 000 XV, nr. 20). Naar aanleiding van de motie heb ik onderzoek verricht naar de relevante aspecten. Met deze brief informeer ik de Kamer over mijn bevindingen.

Achtereenvolgens zal ik stilstaan bij de export van de WGA-uitkering binnen en buiten de EU, de vormgeving van de huidige WGA-uitkering en de re-integratie en handhaving in het buitenland. Ik sluit af met mijn conclusies.

Vooraf is van belang te weten dat er in totaal 3.821 WGA gerechtigden in het buitenland (binnen en buiten de EU) zijn met een totaalbedrag aan uitkering van circa € 32 miljoen (cijfers UWV, 2013). In 2013 bedroegen de uitkeringslasten voor de WIA als geheel bijna € 3 miljard.

Export van de WGA-uitkering binnen en buiten de EU

Export van de WGA-uitkering binnen de EU

Binnen de EU geldt het vrije verkeer van werknemers. Op het gebied van de sociale zekerheid brengt dit met zich mee dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, moeten worden uitbetaald (art. 48 Verdrag Werking Europese Unie (VWEU)). Met andere woorden: uitgangspunt is dat socialeverzekeringsuitkeringen binnen de EU moeten worden geëxporteerd.

De export van socialeverzekeringsuitkeringen in de EU is nader geregeld in Verordening (EG) Nr. 883/2004. Op grond van deze Verordening dienen uitkeringen bij invaliditeit geëxporteerd te worden. Uitkeringen bij

werkloosheid hoeven niet geëxporteerd te worden, zij het dat iemand wel het recht heeft om drie maanden met behoud van werkloosheidsuitkering in een andere EU-lidstaat werk te zoeken.

Verordening (EG) Nr. 883/2004 kent geen mengvorm van invaliditeits- en werkloosheidsuitkering: een uitkering kwalificeert zich of als een invaliditeitsuitkering en moet dan worden geëxporteerd of als een werkloosheidsuitkering en hoeft dan niet te worden geëxporteerd.

In Nederland dienen de WAO, de WIA (zowel IVA als WGA) en de Wajong gekwalificeerd te worden als invaliditeitsuitkeringen omdat zij met name het risico van inkomensderving bij invaliditeit dekken. De WAO en WIA zijn gezien hun doelstelling en toekenningsvoorwaarden in totaliteit vatbaar voor export. De Wajong kent een specifieke doelgroep, namelijk jonggehandicapten die doorgaans geen arbeidsverleden hebben, en wordt betaald uit de algemene middelen en is daarom als een bijzondere non-contributieve uitkering van export uitgezonderd (art. 70 Verordening (EG) Nr. 883/2004).

De conclusie is dat de WGA-uitkering binnen de EU geëxporteerd moet worden als zijnde een invaliditeitsuitkering ook al wordt voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten tijdens de loongerelateerde fase ook het werkloosheidsrisico afgedekt.

Export van de WGA-uitkering buiten de EU

Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden in principe niet buiten de EU geëxporteerd. Een uitzondering hierop vormt de situatie dat een bilateraal sociale zekerheidsverdrag is gesloten met een land buiten de Europese Unie. Afhankelijk van de vormgeving van de individuele verdragen kan er een verplichting bestaan tot export van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De WGA-uitkeringen moeten worden geëxporteerd indien er een verdragsrechtelijke verplichting bestaat voor het exporteren van invaliditeits- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Vormgeving van de huidige WGA-uitkering

De WGA-uitkering kent drie vormen: de loongerelateerde, de loonaanvullings- en de vervolgutkering.

De loongerelateerde WGA-uitkering

Na twee jaar ziekte komt iemand die minimaal 35% arbeidsongeschikt is in aanmerking voor een loongerelateerde uitkering van 70% van het dagloon. Het maakt daarbij niet uit of men gedeeltelijk of volledig arbeidsongeschikt is. In deze uitkering zit voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten zowel een arbeidsongeschiktheids- als een werkloosheidscomponent: zij zijn enerzijds gedeeltelijk arbeidsongeschikt en anderzijds werkloos omdat zij nog een bepaalde restverdien capaciteit hebben die zij nog kunnen benutten. Er is een stevige prikkel om er voor te zorgen dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer gaan werken; zij mogen van elke verdiende euro 30 cent houden. De duur van de loongerelateerde fase is gebaseerd op het arbeidsverleden: minimaal 3 maanden en maximaal 38 maanden (parallel aan de WW-duurverkortung wordt de maximale duur van de loongerelateerde WGA-uitkering stapsgewijs beperkt tot 2 jaar). De duur van de loongerelateerde WGA-uitkering is gelijk aan de duur in de WW.

Loonaanvullings- en vervolgutkering

Na de loongerelateerde fase heeft de uitkeringsgerechtigde recht op een loonaanvullingsuitkering indien hij ten minste 50% van zijn restverdien capaciteit benut. Benut de gerechtigde minder dan 50% van zijn restver-

dien capaciteit dan resteert de lagere vervolguitering. Voor beide uitkeringen geldt dat zij alleen het risico van loonderving door arbeidsongeschiktheid afdekken, de hoogte van de uitkering is gekoppeld aan het arbeidsongeschiktheidspercentage. Zij dekken dus niet het risico van werkloosheid af. Indien de gerechtigde in deze fases onvoldoende middelen van bestaan heeft bestaat er recht op een aanvulling vanuit de bijstand. Ook bij de IVA-uitkering geldt dat deze het risico op werkloosheid niet afdekt. Bij de IVA gaat het om gerechtigden die volledig arbeidsongeschikt zijn en bij wie de medische aandoening een duurzaam karakter heeft.

Bij de introductie van de WIA is bewust gekozen voor het opnemen van het werkloosheidsrisico in de **loongerelateerde** fase van de WIA. In de loongerelateerde uitkering komt het loondervingskarakter van de WIA goed tot uitdrukking. De hoogte van de loongerelateerde WGA-uitkering bedraagt immers 70% van het feitelijke loonverlies dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte lijdt. Ook wordt de gedeeltelijke arbeidsongeschikte gestimuleerd om (meer) te gaan werken omdat hij van elke verdiende euro 30 cent mag houden. Tot slot voorkomt het opnemen van de werkloosheidscomponent in de loongerelateerde fase dat gerechtigden twee loondervingsuitkeringen naast elkaar zouden moeten aanvragen, namelijk WIA én WW. Het hanteren van één ongedeelde uitkering is voor werknemers en werkgevers inzichtelijker. Daarnaast is het ook uitvoeringstechnisch eenvoudiger. Er hoeft niet steeds een WW-uitkering verstrekt te worden wanneer het werk dat men nog doet wegvalt. Ook hoeft een WW-uitkering niet beëindigd te worden wanneer men meer gaat werken.

De WIA is een succes gebleken. De instroom van de WIA is nu gestabiliseerd op minder dan 40.000 personen per jaar. In 2000 was er in de WAO, de voorloper van de WIA, nog een instroom van ongeveer 100.000 personen per jaar. Het weer uit elkaar trekken van de loongerelateerde fase in een arbeidsongeschiktheidsdeel en een werkloosheidsdeel kan betekenen dat de winst die is behaald met de WIA deels weer te niet wordt gedaan.

Re-integratie en handhaving in het buitenland

Taakin-vulling UWV

Het UWV heeft een wettelijke taak om de arbeidsinschakeling van WGA-gerechtigden te bevorderen. Dit geldt voor alle WGA-gerechtigden, ook die in het buitenland.

Omdat de uitkeringsvaststelling en re-integratiebegeleiding van uitkeringsgerechtigden in het buitenland complexer kan zijn dan bij Nederlandse gerechtigden heeft het UWV zijn structuur daar op aangepast. Binnen het UWV is een aparte afdeling verantwoordelijk voor de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden die in het buitenland wonen. Het UWV heeft kantoren in Hengelo, Heerlen en Breda voor het begeleiden van mensen in België en Duitsland (grensregio's). De gerechtigden uit de overige landen worden begeleid vanuit Amsterdam. In de wijze waarop re-integratiebegeleiding plaatsvindt, is er in de praktijk verschil tussen de ondersteuning van mensen in de grensregio's (Duitsland en België) en mensen uit de rest van de EU en verdragslanden (waaronder Marokko en Turkije).

Grensregio's

Ruim 75% van de buitenlandse WGA gerechtigden (circa 2800 personen) woont in België of Duitsland, veelal langs de Nederlandse grens. Voor hen

geldt dat er weinig verschil is met de re-integratiebegeleiding binnen Nederland. De mensen in de grensregio's (Duitsland en België) oriënteren zich bij het vullen van hun restverdiencapaciteit doorgaans op zowel de Nederlandse als de Duitse of Belgische arbeidsmarkt. De gerechtigden hebben bij oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt de normale Nederlandse re-integratie instrumenten tot hun beschikking. Daarnaast kunnen betrokkenen ondersteund worden bij het vinden van een baan door UWV Werkbedrijf, de publieke arbeidsbureaus in België en Duitsland of EURES. EURES (European Employment Services) is een samenwerkingsnetwerk van de Europese Commissie en publieke arbeidsbureaus van de Europese Unie en de EFTA landen dat behulpzaam is bij het zoeken naar werk over de grens.

Voor de WGA gerechtigden die zich richten op re-integratie in België of Duitsland, heeft het UWV contracten afgesloten met verschillende re-integratiebedrijven met expertise van de betreffende arbeidsmarkt. Ook kunnen werkzoekenden gebruik maken van bemiddeling door EURES en/of arbeidsbureaus. Zowel in België als Duitsland zijn er afspraken met gespecialiseerde instanties voor eventuele omscholing en begeleiding naar de arbeidsmarkt indien de afstand van betreffende persoon erg groot is.

Rest EU en verdragslanden

WGA-gerechtigden woonachtig in een andere EU lidstaat dan België cq. Duitsland, dan wel woonachtig in een Verdragsland vormen met minder dan 25% de minderheid van WGA-ers in het buitenland. Voor hen geldt dat het UWV met elk land specifieke afspraken moet maken over het bieden van ondersteuning bij re-integratie. Bij voorkeur zoekt het UWV daartoe geëquipeerde partnerorganisaties in het buitenland die de re-integratie begeleiden. Bij het ontbreken van organisaties in andere landen, gebeurt dit vanuit Nederland.

Steeds meer EU-lidstaten ontwikkelen binnen hun stelsel van sociale zekerheid een inkomensvoorziening die vergelijkbaar is met de structuur van de WGA. Het UWV zet in op het ontwikkelen van een afsprakenkader waarbij elke lidstaat organisaties aanwijst die de re-integratie uitvoeren namens hun buitenlandse evenknie.

De Europese Verordening (EG) Nr. 883/2004 kent geen specifieke coördinatieregels op het gebied van re-integratie. De Verordening richt zich met name op de uitkeringen en het belang van re-integratie is indertijd niet ingezien. In de discussie die de Europese Commissie is gestart over de toekomst van de coördinatieregelingen in de sociale zekerheid, heeft Nederland verzocht om een onderzoek naar de mogelijkheden van coördinatie van activeringsmaatregelen op het gebied van invaliditeit binnen de EU. Dit verzoek zal in 2016 worden geagendeerd.

Bij begeleiding van grensoverschrijdende re-integratie vanuit Nederland handelt het UWV in principe conform de nationale lijn. In eerste instantie wordt gezocht naar een re-integratiebureau. Als dit niet bestaat, wordt de uitkeringsgerechtigde gevraagd om zelf een re-integratieplan op te stellen. Werkzoekenden hebben in alle EU lidstaten het recht gebruik te maken van de publieke dienstverlening en arbeidsbemiddeling (arbeidsbureaus) zonder onderscheid naar nationaliteit.

De arbeidsongeschikte wordt op afstand gestimuleerd door een arbeidsdeskundige om na te denken over de wijze waarop hij kan terugkeren in het arbeidsproces. Communicatiekanalen zijn post, telefoon en sinds kort Skype. Tevens wijst het UWV hem per brief op de wet WIA, de daarbij behorende uitkeringen en de financiële gevolgen als men niet gaat werken conform de vastgestelde resterende verdiencapaciteit.

Eén van de speerpunten van het UWV is om te voorkomen dat betrokkene vervalt in een WIA uitkering. Bij mensen in de vangnet Ziektewet wordt actief gestuurd op re-integratie. UWV heeft recent een succesvolle pilot uitgevoerd met Poolse uitkeringsgerechtigden. Een gespecialiseerd re-integratiebedrijf hielp mensen met een ZW uitkering die in Polen revalideerden met actieve re-integratie gericht op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit heeft ertoe geleid dat veel mensen weer aan het werk zijn gegaan in Nederland waardoor zij niet in de WIA terecht zijn komen.

Herbeoordelingen en handhaving

Net als op nationaal niveau, geldt ook bij grensoverschrijdende re-integratie dat de arbeidsdeskundigen of re-integratiebegeleiders van het UWV dienen te controleren in hoeverre een WGA uitkeringsgerechtigde zijn of haar verplichtingen nakomt. Als een medewerker vermoedt dat een arbeidsongeschikte niet aan zijn verplichtingen voldoet kan een maatregel worden opgelegd. Het UWV heeft een apart team dat gespecialiseerd is in internationale handhaving. Dat team voert onderzoek uit op basis van signalen. Daarnaast is een Interventie Team Buitenland van het UWV actief die uitkeringsgerechtigden in het buitenland op basis van risicoprofielen bezoekt (met name op WAO en WIA gerechtigden). In een aantal landen, waaronder Turkije en Marokko, is een sociaal attaché werkzaam die namens UWV en SVB onderzoek kan doen.

Ook kan het UWV herbeoordelingen uitvoeren om vast te stellen of sprake is van wijzigingen in de mate van arbeidsongeschiktheid. Afhankelijk van de afspraken met het betreffende land worden die herbeoordelingen in het woonland verricht of wordt de uitkeringsgerechtigde opgeroepen voor een herbeoordeling in Nederland.

Conclusies

Met het bovenstaande heb ik alle aspecten met betrekking tot de motie in beeld gebracht.

Van belang is dat de WGA een verzekering is die dekking biedt bij invaliditeit en die op grond van Europese regelgeving binnen de EU geëxporteerd moet worden. Het niet langer exporteren binnen de EU zou betekenen dat Nederland in strijd komt te handelen met Europees recht. Buiten de EU geldt dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals de WGA niet geëxporteerd wordt tenzij er een bilateraal verdrag is gesloten met een niet EU-land dat daartoe verplicht. Niet exporteren van de WGA-uitkering is dan in strijd met het bilaterale verdrag.

De betrokkene kan de zaak aan de rechter voorleggen. Op Europees terrein loopt Nederland bovendien het risico dat de Europese Commissie een gerechtelijke procedure zal starten bij het Hof van Justitie van de EU. Het risico bestaat dat een dergelijke procedure er toe kan leiden dat het Hof van Justitie van de EU aan Nederland een boete en een dwangsom oplegt wanneer wordt vastgesteld dat Nederland niet in overeenstemming met het EU-recht handelt. Hierbij kan het gaan om aanzienlijke bedragen. Gezien deze risico's is het niet mogelijk eenzijdig de export van de WGA binnen en buiten Europa te stoppen. Daarvoor is instemming nodig van de EU landen en verdragspartijen buiten de EU.

Zoals aangegeven dekt de loongerelateerde WGA-uitkering voor een deel het risico van werkloosheid af. Het gaat (te zijner tijd) om een periode van maximaal 2 jaar. De loonaanvullings- en de vervolguitkering WGA dekken het risico van werkloosheid niet af. Werkloosheidsuitkeringen hoeven niet geëxporteerd te worden.

Het is op zich technisch mogelijk om de werkloosheidscomponent in de WGA uit de loongerelateerde uitkering te halen en in de werkloosheidswet

op te nemen. Dit vereist echter ingrijpende wetgeving die ook van toepassing moet zijn op in Nederland woonachtige uitkeringsgerechtigden en in wezen zou dit betekenen dat wordt teruggegaan naar de situatie zoals die gold vóór de totstandkoming van de WIA. Dat acht ik niet wenselijk. De WIA voldoet ruimschoots aan de verwachtingen. Dit blijkt uit onder meer uit de evaluatie van de WIA uit 2011 (TK 23 716, nr. 1). De winst die is behaald met de invoering van de WIA moet niet teniet worden gedaan.

Verder blijkt uit het voorgaande dat het UWV de nodige inspanningen verricht met betrekking tot re-integratieondersteuning en handhaving. Deze inspanningen worden onverminderd voortgezet. Naar mijn oordeel zijn deze inspanningen, mede gezien de beperkte omvang van de groep die het betreft en het beleidsuitgangspunt dat de inzet van re-integratie effectief en selectief moet zijn, adequaat.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher