

Mogelijkheden om de WIA in overeenstemming te brengen met ILO-verdrag 121

Prof mr F.J.L. (Frans) Pennings

16 juni 2025

Inhoud

1. Inleiding	3
2. De ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidswetten voor werknemers in Nederland.....	4
2.1. Van Arbeidsongevallen- en Invaliditeitswet tot WAO	4
2.2. Verdrag 121 en de WAO	5
3. De Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen	6
3.1. Belangrijkste kenmerken van de WIA.....	6
3.2. De recent veranderende houding ten opzichte van de werking van de WIA	8
4. De verhouding van de WIA en bepalingen van Verdrag 121	11
4.1. De besprekingen voorafgaand aan het aannemen van de WIA	11
4.2. Beoordeling van de WIA door het Comité van Deskundigen.....	12
5. De observaties van het Comité en het <i>direct request</i> van 2022	17
6. Advies over de reactie op de oordelen van het Comité	20
7. Mogelijkheden anders dan aanpassing van de WIA.....	23
7.1. Opzeggen verdrag.....	23
7.2. Een aparte regeling voor arbeidsongevallen en beroepsziekten	23
8. Twee mogelijke scenario's om de WIA in overeenstemming te brengen met het verdrag	24
8.1. Aanpassing van de WIA aan de opmerkingen van het Comité	24
8.2. Scenario 1 in het OCTAS-rapport	29
9. Conclusies en aanbevelingen	31

1. Inleiding

Najaar 2024 zijn twee moties door de Tweede Kamer aangenomen. De motie van het lid Saris roept op om: ‘een analyse te maken van de Nederlandse wetgeving op de genoemde punten in relatie tot het ILO 121 Verdrag, hier juridisch advies van buiten op te vragen en de analyse (...) naar de Kamer te sturen’.¹ De andere motie, van het lid Patijn, roept op om: ‘in kaart te brengen welke stappen er nodig zijn om het arbeidsongeschiktheidsstelsel in overeenstemming te brengen met het ILO-verdrag en de Kamer hier (...) over te informeren’.²

Dit advies is opgesteld op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om uitvoering te geven aan het onderdeel van de motie dat vraagt om extern advies. Bij de aanvang van mijn werkzaamheden heb ik het concept van de ambtelijke analyse ontvangen, met het verzoek om commentaar te geven. M.i. geeft de ambtelijke analyse een goed en volledig overzicht van de onderdelen waarin de WIA op gespannen voet staat met Verdrag 121. Het ambtelijk advies bevat een toelichting op de rol en plaats van de ILO en op de aanleiding voor de vervanging van de WAO door de WIA. Om niet in herhaling te vervallen zal deze notitie niet op zaken ingaan waar geen nader commentaar of toelichting vereist is. Het advies zal wel een aanvullende toelichting bevatten op de analyse van de knelpunten. Ook zal het ingaan op de door de Kamer gevraagde stappen die nodig zijn om het stelsel in overeenstemming te brengen met het ILO-verdrag.

Evenals de ambtelijke analyse beperkt dit advies zich tot de door het Comité van Deskundigen genoemde inconsistentie van de WIA met ILO-Verdrag 121; andere verdragen en andere wetten blijven daarom buiten beschouwing.

Het Comité van Deskundigen heeft in zijn *direct request* aan de Nederlandse regering over de verhouding van de WIA en Verdrag 121 vragen gesteld (zie hierover par. 4 en 5). De beperking van het advies tot de WIA komt daarmee overeen met de vragen die het Comité heeft gesteld.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In par. 2 komt aan de orde hoe het Nederlandse stelsel van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor werknemers zich ontwikkeld heeft tot de inwerkingtreding van de WIA. Hierin komt de vraag aan de orde waarom met een algemeen stelsel voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen moet worden voldaan aan een Verdrag voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Terwijl uit deze paragraaf blijkt dat de WAO geen principiële problemen opleverde voor Verdrag 121, is dat wel het geval met de WIA.

Par. 3.1 gaat in op de achterliggende overwegingen van de wetgever om de elementen van de WIA in te voeren die de belangrijkste inconsistenties met Verdrag 121 blijken op te leveren. In par. 3.2 komt aan de orde hoe recentelijk een kentering is gekomen in het denken over deze elementen.

Par. 4 geeft een overzicht van de opmerkingen van het Comité van Deskundigen tot het meest recente *direct request*, van 2022. Dit overzicht zal vrij uitgebreid zijn, omdat het laat zien dat de kritiekpunten van het *direct request* van 2022 al uitgebreid in eerdere observaties en *direct requests* van het Comité aan de orde zijn geweest. In zekere zin is er sprake van een herhaling

¹ *Kamerstukken II* 2024-25, 36 600 XV, nr. 84.

² *Kamerstukken II* 2023-24, 26 448, nr. 769.

van zetten; deze constatering is m.i. van belang voor hoe Nederland het Comité in de reactie van het *direct request* van 2022 tegemoet zou moeten treden.

Par. 5 bevat een weergave van de observaties van het Comité en het *direct request* van 2022, waarop in de tweede helft van 2025 gereageerd moet worden.

In par. 6 zal ingegaan worden op de werkwijze van het Comité en op welke wijze dit toeziet op verdragen.

Par. 7 zal een tweetal mogelijkheden beschrijven van hoe de WIA kan worden aangepast om aan de kritiek van het Comité tegemoet te komen.

Par. 8 bespreekt twee scenario's. In het eerste wordt geschetst hoe de WIA eruit komt te zien als enkel de kritiekpunten van het Comité verwerkt worden. In het tweede scenario wordt nagegaan hoe de door de Commissie OCTAS voorgestelde aanpassingen zich verhouden tot de kritiekpunten.

Par. 9 besluit de notitie met conclusies en aanbevelingen.

2. De ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidswetten voor werknemers in Nederland

2.1. Van Arbeidsongevallen- en Invaliditeitswet tot WAO

Over de noodzaak tot bescherming van slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten bestaat een zeer brede consensus, ook in zich nog ontwikkelende socialezekerheidsstelsels en ook in landen die slechts weinig sociale bescherming van overheidswege bieden. Niet toevallig was ook in Nederland de Arbeidsongevallenwet van 1901 de eerste socialezekerheidswet.³

In de periode waarin over het voorstel voor de Arbeidsongevallenwet werd gesproken, was de Staat zeer terughoudend om sociale zekerheid wettelijk te regelen. Er moest steeds een rechtsgrond zijn voor een bepaalde regeling, aldus de opvatting van regering en parlement. Voor de Ongevallenwet werd een rechtsgrond gevonden die aanvaard werd door het parlement: de verantwoordelijkheid van werkgevers die ze hebben bij het inkomensrisico van werknemers die letsel oplopen of ziek worden bij de productie van goederen en diensten (het *risque professionnel*). Werkgevers mochten niet langer hun verantwoordelijkheid ontlopen als ze gebruik maken van arbeidskrachten, zeker niet in gevaarlijke industrieën.

Voor werknemers die arbeidsongeschikt werden door een andere oorzaak dan een arbeidsongeval werd de Invaliditeitswet ontwikkeld. Deze had een andere rechtsgrond, het *risque social*. Deze werknemers liepen schade op omdat ze zich inzetten voor de productie van goederen en diensten voor de maatschappij, en mochten om die reden niet in de kou blijven staan. De Invaliditeitswet kende echter aanmerkelijk lagere uitkeringen dan de Ongevallenwet; in de praktijk verkeerden de ontvangers van deze uitkeringen in armoede.⁴

Na de Tweede Wereldoorlog werd niet langer over specifieke rechtsgronden, waartoe de publieke sociale bescherming beperkt was, gesproken. In plaats daarvan werd een algemene rechtsgrond voor het stelsel aanvaard, ontleend aan het Rapport van de Commissie van Rhijn: 'de gemeenschap, georganiseerd in de Staat, is verantwoordelijk voor de sociale zekerheid

³ Zie o.a. R. Schwitters, *Het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief*, Alphen a/d Rijn: Wolters-Noordhoff, 1901.

⁴ Aldus ook erkend in de memorie van toelichting van de WAO, *Kamerstukken II* 1962-63, 7171, nr. 3.

en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden al het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen'.⁵ Deze algemene verplichting werd ook in de Grondwet neergelegd, art. 20 GW: 'De bestaanszekerheid der bevolking en spreading van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid'.

In het nieuwe denken en bij de nieuwe rechtsgrond verviel de basis om onderscheid te maken arbeidsongeschiktheid als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte enerzijds en een andere oorzaak anderzijds.

De memorie van toelichting bij de WAO noemde de positie van de ontvangers van een Invaliditeitsuitkering volstrekt ontoereikend; 'de schrille tegenstelling (tussen een Invaliditeits- en Ongevallenuitkering) is voor de justitiabelen soms welhaast onbegrijpelijk'.⁶ Vanwege de grote verschillen waren er toentertijd veel geschillen over de vraag of er sprake was van een arbeidsongeval of niet. Er was veel onvrede, o.a. naar voren gebracht door vakbonden, over de als streng ervaren jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over wanneer er sprake was van een arbeidsongeval of niet.

Ter uitwerking van de nieuwe opzet kwam de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) tot stand in 1966. Op basis van deze wet werden arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ongeacht de oorzaak verstrekt.

2.2. Verdrag 121 en de WAO

In de jaren '60 werd niet alleen de WAO aangenomen, maar ook ILO-Verdrag 121 betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. Dit Verdrag werd op 8 juli 1964 aangenomen door de Algemene Vergadering van de ILO. Doel ervan is om bescherming te bieden aan werknemers die een arbeidsongeval overkomt of die aan een beroepsziekte lijden. Ter voorbereiding van het Verdrag werd lidstaten gevraagd naar hun opvattingen over de vormgeving van het verdrag.

De Nederlandse regering bracht in dat ze de WAO aan het voorbereiden was, op basis waarvan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ongeacht de oorzaak zouden worden betaald en dat Nederland aan dit uitgangspunt wilde vasthouden.⁷ De regering was van oordeel dat ze ook met de WAO kon voldoen aan de normen van het Verdrag. Ze besloot dat Nederland daarom het Verdrag kon ratificeren, hetgeen geschiedde in 1966, in welk jaar ook de WAO in werking trad.

De beslissing het verdrag te ratificeren paste in het streven van Nederland, zoals ook door toenmalig minister Veldkamp uitgedragen, om bij te dragen aan het ontwikkelen van internationale normen voor de sociale bescherming. Dit streven sluit ook aan bij de in 1953 in de Grondwet opgenomen bepaling dat de Koning (inmiddels spreekt de betreffende bepaling van regering) de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert (momenteel art. 90 GW).

Er is geen principieel probleem om met een algemeen arbeidsongeschiktheidsstelsel aan Verdrag 121 te voldoen. Als hiervoor gekozen wordt, heeft dit vanuit het oogpunt van het doel van de internationale normen juist belangrijke voordelen, omdat hierdoor een hogere

⁵ Commissie van Rhijn, *Sociale zekerheid, deel II*, Den Haag: Algemeene Landsdrukkerij, 1945, p. 10.

⁶ *Kamerstukken II* 1962-63, 7171, nr. 3, p. 1.

⁷ International Labour Conference, *Benefits in the Case of Industrial Accidents and Occupational Diseases*, Geneva, 1963, Report VII(2), p. 5.

bescherming wordt gegeven aan alle arbeidsongeschikten dan zou volgen uit ILO-verdrag 128, dat van toepassing is op arbeidsongeschiktheid uit een andere oorzaak dan arbeidsongevallen en beroepsziekten. De verdragen verlangen een dergelijke algemene dekking echter niet. Gelet op het niveau van bescherming dat veel landen kunnen en willen geven aan arbeidsongeschikten, kunnen ze niet voldoen aan het vereiste niveau voor arbeidsongevallen en beroepsziekten. Daarom wordt, zowel op nationaal niveau als dat van de ILO, een aparte regeling voor arbeidsongevallen en beroepsziekten aangehouden. De ILO heeft er geen bezwaren tegen, integendeel, als met een algemeen stelsel voldaan wordt aan de normen van Verdrag 121. Wel bestaat bezorgdheid dat uitbreiding van de bescherming die vereist wordt voor slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten tot alle arbeidsongeschikten kan leiden tot uitholling van de normen, indien een lidstaat aanleiding ziet tot bezuinigingsmaatregelen.

De consequentie van de afwezigheid van een aparte arbeidsongevallen- en beroepsziekteregeling is dat de WAO, en nu de WIA, aan Verdrag 121 moet voldoen. De WAO kende - zeker gedurende de eerste decennia van zijn bestaan - geen problemen om te voldoen aan Verdrag 121. Toen in de jaren tachtig en later aanpassingen werden gedaan in verband met gewenste bezuinigingen en het terugdringen van het aantal uitkeringsgerechtigden kwamen echter wel vragen en discussiepunten op.⁸ Deze hebben echter niet geleid tot oordelen van het Comité van Deskundigen dat er inconsistenties zijn.

Met het oog op de bespreking van de aspecten die bij de WIA problemen opleveren met Verdrag 121, zie par. 4 en 5, is met name het volgende van belang.

De WAO kende een systeem van vaststelling van arbeidsongeschiktheid dat in principe overeenkomt met de WIA: bepaling van de arbeidsongeschiktheid door vergelijking van het eerder verdiende loon (zij het dat dit in bepaalde situaties gecorrigeerd kan worden, vandaar dat de term maatmanloon wordt gebruikt) met het loon dat betrokkene nog kan verdienen (de zgn. restverdien capaciteit). Toepassing hiervan leidde tot volledige en gedeeltelijke WAO-uitkeringen. Personen die recht hadden op een gedeeltelijke WAO-uitkering konden ook een WW-uitkering aanvragen. De hoogte van de WW-uitkering werd zo bepaald dat het totaal van de uitkeringen (WW- en WAO-uitkering) neerkwam op (laatstelijk) 70% van het dagloon. Dit systeem vergde een aanvraag bij twee 'loketten' van de uitvoeringsorganisatie en een aparte beoordeling van de vraag of aan de voorwaarden was voldaan. Het recht op WW-uitkering was, net zoals nu, afhankelijk van het voldoen aan de referte-eis en de duur van het recht was beperkt.

3. De Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen

3.1. Belangrijkste kenmerken van de WIA

Aangezien de aantallen WAO-gerechtigden vanaf de jaren '80 bleven stijgen, ongeacht de vele maatregelen die genomen werden, werd begin van deze eeuw de WIA aangenomen. Een geheel nieuwe wet werd nodig geacht om toegang tot de uitkeringen en uitstroom beter te kunnen beheersen.

⁸ Zie bijv. Th. Berben en L. Betten, 'De bescherming tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid, overlijden en ouderdom, in A. Jacobs, *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer, 1992, p. 73.

Bovendien was het mensbeeld veranderd; werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden zouden niet uit zichzelf zoveel mogelijk een beroep op een arbeidsongeschiktheidsuitkering vermijden; ze moesten financieel worden geprikkeld om dat te doen.

Onderdeel van de herziening was dat de voorfase van de arbeidsongeschiktheidsuitkering (de wachttijd) werd aangepakt door werkgevers- en werknemersverplichtingen in te voeren in de ziekteperiode. Door de poortwachters- en re-integratieverplichtingen van werkgever en werknemer werd de zieke werknemer gestimuleerd, ondersteund en verplicht in het arbeidsproces te blijven.

De wetgever heeft met de WIA wel uitdrukkelijk een stelsel behouden waarin de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid niet van belang is.

In vergelijking met de WAO kent de WIA een aantal elementen die uitdrukkelijk bedoeld zijn om het aantrekkelijker te maken om te werken. De vormgeving ervan leidt echter tot spanningen met Verdrag 121.

Voor een goed begrip van de oorzaak van de huidige spanningen is het nuttig om op een aantal elementen van de WIA in te gaan.

De WIA kent een vereenvoudiging ten opzichte van het eerdere systeem voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, voor wie zowel een gedeeltelijke WAO-, als gedeeltelijke WW-uitkering kon bestaan. Werknemers die de WIA instromen ontvangen een loongerelateerde uitkering waarin voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten de WW-uitkering is verdisconteerd. Ze hoeven dus niet meer naar twee loketten om een aanvraag in te dienen. De omvang van de arbeidsongeschiktheid is tijdens het ontvangen van de WIA-uitkering nog niet van belang voor de hoogte van de uitkering (eerste twee maanden 75%, daarna 70% van het dagloon).

De verdiscontering van het WW-gedeelte in de WIA bracht echter wel met zich mee dat de voorwaarden en bepalingen die voor de WW-uitkering gelden nu ook voor de loongerelateerde WIA-uitkering gingen gelden, waaronder de referte-eis en de beperking van de uitkeringsduur. Als dat laatste niet het geval zou zijn, dan zouden gedeeltelijk arbeidsongeschikten immers een uitkering van 70% van het laatst verdiende loon behouden tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

De regeling heeft echter ook voor volledige en niet-duurzame arbeidsongeschikten tot gevolg dat de werknemer voor de loongerelateerde uitkering aan de referte-eis moet voldoen. Ook is de duur ervan in tijd beperkt: minimaal drie maanden, maximaal 24 maanden, de duur volgt die van de WW. De loongerelateerde uitkering werd tot dusver steeds aangepast aan wijzigingen in de Werkloosheidswet en de duur ervan is in de loop der jaren aanmerkelijk verkort.

Na de loongerelateerde uitkering (of: indien niet aan de referte-eis wordt voldaan, meteen na afloop van de wachttijd), dient voor het recht op een loonaanvullingsuitkering aan de voorwaarde te worden voldaan dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte ten minste de helft van de restverdiencapaciteit realiseert. Deze voorwaarde geldt niet voor volledig arbeidsongeschikten (de volledig en niet-duurzaam arbeidsongeschikten).

Als de uitkeringsgerechtigde inderdaad ten minste de helft van restverdiencapaciteit verdient, krijgt hij of zij een loonaanvullingsuitkering. De hoogte van de loonaanvullingsuitkering is grosso modo het maatmanloon minus de restverdiencapaciteit, maal 70%. De

uitkeringsgerechtigde behoudt het daadwerkelijke verdiende inkomen (tot de restverdiencapaciteit).

Rekenvoorbeeld 1

Om een beeld te geven van de toepassing van de regels, zonder volledig te kunnen zijn, wordt hier een rekenvoorbeeld gegeven.

Stel iemand verdiende 4000 euro per maand, wordt arbeidsongeschikt en kan volgens het UWV nog 1000 euro per maand verdienen (75% arbeidsongeschiktheid).

Afhankelijk van zijn arbeidsverleden, ontvangt hij gedurende een periode van tussen drie en 24 maanden een loongerelateerde uitkering van gedurende de eerste twee maanden 3000 en daarna 2800 euro.

Als hij na die periode ten minste 500 euro per maand (helft van restverdiencapaciteit) verdient, krijgt hij een loonaanvullingsuitkering.

Stel hij verdient 800 euro. De loonaanvullingsuitkering is (maatmanloon minus de restverdiencapaciteit) maal 70%. In dit voorbeeld: $(4000 - 1000) \times 70\% = 2100$ euro. Hierbij wordt het inkomen van 800 opgeteld, zodat het totale inkomen 2900 is.

Als deze werknemer niet ten minste de helft van zijn verdiencapaciteit realiseert, dan is bij 75% arbeidsongeschiktheid het uitkeringspercentage 50,75 (de bepaling van het percentage geschiedt op basis van de klasse waarin iemand valt), toegepast op het minimumloon. Dit is de vervolguitering, die in dit geval ongeveer 1139 euro per maand is. Het verschil met de loonaanvullingsuitkering is dus aanzienlijk.

De uitkeringsgerechtigde kan dus de inkomenssituatie verbeteren door extra te werken; als hij of zij meer verdient dan de restverdiencapaciteit, dan wordt het inkomen wel gedeeltelijk gekort. Op een gegeven moment kan een herbeoordeling volgen, als hij of zij permanent meer verdient dan de restverdiencapaciteit.

Bij de toekenning van een WIA-uitkering laat het UWV aan de arbeidsongeschikte weten hoeveel ten minste verdiend moet worden om recht te hebben op een loonaanvullingsuitkering. Op deze wijze heeft de werknemer duidelijkheid over de consequenties als hij wel of niet ten minste de helft van de restverdiencapaciteit verdient.

Als de uitkeringsgerechtigde niet ten minste de helft van de verdiencapaciteit benut, dan is hij of zij aangewezen op een vervolguitering. Daartoe wordt gekeken in welke arbeidsongeschiktheidsklasse hij of zij behoort, en vervolgens wordt het daarbij geldende uitkeringspercentage toegepast (art. 61, lid 6 WIA). Dit percentage wordt toegepast op het wettelijk minimumloon. De vervolguitering is dus per definitie lager dan het wettelijk minimumloon, dus ook lager dan het sociale minimum.

Personen met meer dan 65% restverdiencapaciteit (met andere woorden, degenen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, *de 35-minners*), hebben geen recht op een WIA-uitkering. De wetgever ging ervan uit dat deze werknemers zo weinig arbeidsongeschikt zijn, dat ze steeds in staat zijn om in (aangepast) werk aan de slag te blijven of te gaan.

3.2. De recent veranderende houding ten opzichte van de werking van de WIA

De WIA is zo opgezet dat ze bepalingen bevat die werknemers die arbeidsongeschikt worden stimuleren aan het werk te blijven of te gaan. Werken moet aantrekkelijk zijn.

Dat betekent o.a. dat bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten alleen degenen die hun restverdiencapaciteit ten minste voor de helft waarmaken recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering die in een behoorlijke relatie staat tot hun eerder verdiende loon. Het betekent ook dat in het WIA-stelsel voor personen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn geen verantwoordelijkheid genomen wordt.

Het vangnet voor personen die niet aan de eisen voor een loonaanvullingsuitkering (blijven) voldoen is heel beperkt: een lage vervolguitering.

Voor de 35%-minners bestaat, als ze geen werk hebben, de mogelijkheid een WW-uitkering aan te vragen, maar ze moeten dan uiteraard aan de referte-eis voldoen. Na afloop van het recht is enkel recht op het sociale minimum (bijstand).

Het stelsel kent daarmee activeringselementen die bedoeld zijn om arbeidsongeschikt geworden werknemers financieel te stimuleren aan het werk te blijven. De bescherming van hen die niet aan deze activeringselementen (kunnen) voldoen is gering en soms geheel afwezig.

Geruime tijd werd dit als consequentie gezien van de noodzaak om de wet activerend te houden.

Naar aanleiding van de Kinderopvangtoeslagaffaire is het inzicht gegroeid dat mensen niet altijd voldoende doenvermogen hebben om daadwerkelijk hun situatie te verbeteren zoals beoogd door de wetgever. Een stelsel met enkel financiële prikkels schiet dan vanuit het oogpunt van sociale bescherming tekort.

Om meer zicht te krijgen op de werking van de WIA is de Commissie OCTAS ingesteld. In het rapport van deze commissie zijn de nadelige effecten van de wet beschreven en wordt erkend dat niet iedereen op gelijke mate kan voldoen aan de activeringselementen.⁹ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de conclusies van het rapport in hoofdlijnen onderschreven en laat de uitwerking ervan momenteel onderzoeken.¹⁰

OCTAS noemt als grootste knelpunt de complexiteit van het stelsel. ‘Op papier is het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel slim doordacht en werkte het langere tijd best goed. Het stelsel is inmiddels te ingewikkeld geworden, is vastgelopen en knelpunten blijken onevenredig vaak bij bepaalde mensen terecht te komen.’¹¹ Een belangrijk probleem is dat werkgevers ‘nieuwe’ mensen met arbeidsbeperkingen om tal van redenen niet vaak in dienst nemen.

In verband met de activeringselementen van de WIA die hiervoor besproken zijn, zijn met name de volgende gegevens uit het rapport van belang.

- Bijna een derde (31%) van WIA-aanvragen wordt afgewezen omdat het arbeidsongeschiktheidspercentage lager dan 35% is. De kans op afwijzing blijkt twee keer zo hoog voor de laagste inkomens (39%) als voor de hoogste inkomens (20%).

⁹ OCTAS (Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel), *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*, 2024.

¹⁰ *Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024, p. 16. Zie ook de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 januari 2025, *Kamerstukken 2024-25*, 26 448, nr. 799, p. 1: ‘Mensen ervaren hardheden en bepaalde prikkels kunnen soms ongewenste of onbedoelde effecten hebben. Lang niet alle mensen met een arbeidsbeperking, zeker diegenen zonder werkgever, vinden (nieuw) werk, ondanks de daarvoor bedoelde prikkels’.

¹¹ OCTAS, *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*, 2024, p. 9.

- De meerderheid (83%) van de WIA-gerechtigden heeft een IVA- of een WGA 80-100%-uitkering. Met andere woorden, slechts 17% is gedeeltelijk is arbeidsgeschikt.

Uit het rapport blijkt ook dat de arbeidsdeelname van mensen met een vast contract aanmerkelijk hoger ligt dan die van vangnetters, dat zijn uitkeringsgerechtigden die ziek of arbeidsongeschikt werden terwijl ze geen werkgever meer hadden of wier contract afliep. De *UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023* geeft iets recentere cijfers dan OCTAS (2022 versus 2021). Daarom worden hier de UWV-cijfers genoemd, die wel volledig in lijn zijn met de cijfers van OCTAS. De cijfers hebben betrekking op degenen die geen IVA-uitkering hebben.

- Bij uitkeringsgerechtigden met een 80-100 %-WIA-uitkering is het aandeel werkenden 9,8%; bij de werknemers met een gedeeltelijke uitkering 49,2% en bij de WIA 35-minners 52,2%.¹²
- Het aandeel uitkeringsgerechtigden dat na de claimbeoordeling inkomen uit *hun eerdere dienstverband behoudt*, is bij personen met een gedeeltelijke WIA-uitkering 51% en bij de 35-minners 66%.
- Van de gedeeltelijk WGA-gerechtigden die het werk *verloren* na de claimbeoordeling komt 36% binnen een jaar al dan niet blijvend aan het werk. Van de WIA 35-minners is dit 42%.

Het OCTAS-rapport en de *UWV Monitor* bevatten geen cijfers over de mate waarin de restverdiencapaciteit wordt gerealiseerd. Ook is er weinig bekend over de inhoudelijke invulling van re-integratie-inspanningen; dergelijk onderzoek, dat op de werkvloer moet geschieden en een longitudinale opzet verlangt is erg tijdrovend. Uit het onderzoek dat wel beschikbaar is, blijkt dat in de praktijk op de werkvloer nog zeker niet altijd de aanpassingen geschieden die nodig zijn om aangepast werk te verrichten, zoals het vermijden van rugbelastend werk voor verpleegsters in een ziekenhuis die rugklachten krijgen.¹³ Hier lijkt nog een wereld te winnen.

Het OCTAS-rapport stelt vast, en dat blijkt ook uit de cijfers, dat de WIA vooral goed werkt bij werknemers die, als ze arbeidsongeschikt worden, een werkgever hebben; zelfs bij volledig arbeidsongeschikten is dan het percentage dat aan de slag blijft nog rond de 10%. Ook voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is het percentage substantieel. Arbeidsongeschikten kunnen dus wel aan het werk blijven en de WIA (en de Wet verbetering poortwachter) hebben hieraan zeker bijgedragen. We zien echter ook dat een substantieel gedeelte van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet aan de eisen van de loonaanvullingsuitkering voldoet.

Voorts valt op dat een hoog percentage van de WIA-gerechtigden een volledige uitkering heeft. En ten slotte zien we dat de afwijzing van een arbeidsongeschiktheidsuitkering lagere inkomens aanmerkelijk zwaarder treft dan de hogere.

Uitkeringsgerechtigden die hun dienstverband behouden kunnen hun werkgever aanspreken voor steun om de restverdiencapaciteit te realiseren en dat maakt het een stuk eenvoudiger om

¹² UWV, *Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023*, p. 9.

¹³ B. van Oortmarssen, *Re-integratie bij langer durend ziekteverzuim*. Utrecht, 2014.

aan de eis voor de loonaanvullingsuitkering te voldoen. Zeker is ook van belang dat de werknemers in het kader van ‘Poortwachter’ erop voorbereid zijn om te blijven werken bij hun werkgever, al of niet in aangepast werk, en de werkgever heeft hierbij ook belangrijke verplichtingen. Het resultaat hiervan is dat de werknemer aan de voorwaarden van de loonaanvullingsuitkering kan voldoen. De loonaanvullingsuitkering is, misschien nog meer dan een inkomensprikkel, een hulpmiddel om de werknemer in dienst te houden. Het UWV heeft immers bij de toekenning van de WIA-uitkering berekend hoeveel verdiend moet worden voor recht op de loonaanvullingsuitkering. In de besprekingen met de werkgever over het werk dat de werknemer blijft doen, de omvang ervan en de loonwaarde zal de voorwaarde voor de loonaanvullingsuitkering zeker een rol spelen. De loonwaarde zal de onderhandelingen daarmee eenvoudiger maken. Werken is voor de werknemer immers aantrekkelijk vanwege de optelsom van loonaanvullingsuitkering en inkomen; als niet aan de verdien capaciteit wordt voldaan, dan valt de werknemer terug op de vervolguitering. Indien betrokkene geen werkgever heeft dan is het veel moeilijker om de restverdien capaciteit te realiseren.

De cijfers geven een basis om te veronderstellen dat de behouden arbeidsband met de werkgever (in samenhang met de andere regelingen, zoals poortwachter) belangrijker is dan de financiële prikkeling van de loonaanvullingsuitkering om de arbeidsongeschikt geworden werknemer aan het werk te houden.

4. De verhouding van de WIA en bepalingen van Verdrag 121

4.1. De besprekingen voorafgaand aan het aannemen van de WIA

Al in het rapport van de Commissie Donner, waarop de WIA gebaseerd zou worden, werd onderkend dat er problemen met de hierin opgenomen voorstellen konden zijn in relatie met Verdrag 121.¹⁴ De Commissie stelde daarom een regeling voor die de werkgever een wettelijke verplichting zou geven om een aanvullende verzekering te sluiten voor het risico van inkomensderving van de werknemer bij arbeidsongeval of beroepsziekte.

Ook bij de uitwerking van de uitgangspunten van het rapport van de Commissie-Donner in het ontwerp voor de WIA bleef de verenigbaarheid met Verdrag 121 onderwerp van discussie. Hierover voerde de regering o.a. overleg met het Internationaal Arbeidsbureau (IAB), het secretariaat van de IAO.¹⁵ Problemen met het Verdrag werden onder andere beschreven in een ambtelijke notitie.¹⁶

De SER was op basis van zijn eigen interpretatie van Verdrag 121 echter van mening dat Verdrag 121 de lidstaten in hoge mate vrijliet om de uitkeringen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten vorm te geven. Hij wilde vasthouden aan de plannen voor de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering zoals ontwikkeld door de Commissie Donner.¹⁷

Omdat het IAB vervolgens liet weten dat het zeer de vraag was of wel aan de Verdragsvereisten voldaan werd, ontwierp de minister een zogenoemde Extra garantiereling

¹⁴ Commissie Donner, *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag, 2001, p. 132 e.v. Zie een bespreking in B. Hofman en F. Pennings *Privatisering in de Nederlandse sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, 2013, p. 77 e.v.

¹⁵ Adviesaanvraag opgenomen als bijlage 1 bij SER, *Advies Verdere uitwerking WAO-reactie op enkele kabinetsvoornemens*, Den Haag, 2004, p. 128.

¹⁶ *Internationale bestendigheid arbeidsongeschiktheidsregelingen*, p. 14, bijlage bij de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 december 2003.

¹⁷ SER, *Advies werken aan arbeidsongeschiktheid. Advies 02/05*, Den Haag, 2002, p. 228 e.v.

voor beroepsrisico's (Egb). Dit zou een verplichte verzekering voor werkgevers in de marktsector zijn, die tot uitkering komt ingeval van een beroepsziekte of een arbeidsongeval. Daarmee zou wel worden voldaan aan de normen van Verdrag 121.¹⁸

De SER bleef in het vervolgadvis van mening dat de problemen met Verdrag 121 wel meevielen, maar was ook sterk gekant tegen herinvoering van het *risque professionnel*, die het gevolg zou zijn van de Egb.¹⁹ Van het maken van deze regeling werd vervolgens afgezien,²⁰ Uiteindelijk werd de WIA aangenomen zonder Egb, ook al waren een aantal vragen nog niet definitief beantwoord.

4.2. Beoordeling van de WIA door het Comité van Deskundigen

Na de inwerkingtreding van de WIA heeft het Comité van Deskundigen als onderdeel van zijn periodieke beoordeling van de naleving van verdragen de verenigbaarheid van de WIA met Verdrag 121 besproken.

Het Comité bestaat uit een twintigtal leden, voornamelijk hoogleraren (arbeids)recht, maar ook advocaten en rechters.²¹ Het is het orgaan van de ILO dat de naleving van verdragen beoordeelt (ondersteund door het IAB). Een dergelijk comité van onafhankelijke deskundigen zien we ook bij andere sociaalrechtelijke verdragen, zoals het Europees Sociaal Handvest. Aangezien internationale verdragen een toezichthoudend orgaan nodig hebben, maar lidstaten van een rechterlijke instantie vrezen dat die hun te dwingend normen op kan leggen, wordt vaak gekozen voor een dergelijk comité van onafhankelijke deskundigen om op de naleving van een verdrag toe te zien.

Regeringen wordt periodiek gevraagd te rapporteren over verdragen; daarnaast kunnen vakbonden en werkgeversorganisaties opmerkingen maken bij de rapportages van hun regering en ze kunnen ook zelf opmerkingen indienen.

Het Comité betreft de rapportages en de opmerkingen van de vakbonden of werkgevers bij zijn beoordeling.²² De opmerkingen van vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen los van elkaar worden ingediend, het gaat immers om toezicht op de naleving van het verdrag, zodat geen overeenstemming tussen sociale partners nodig is.

Het Comité geeft vervolgens observaties en kan ook in een *direct request* vragen stellen aan de regering.

¹⁸ Kamerstukken II 2003/04, 28 333, nr. 2, p. 5.

¹⁹ SER-Advies, *Verdere uitwerking WAO-reactie op enkele kabinetsvoornemens*. Den Haag, 2004, p. 101.

²⁰ Voor een overzicht van de discussies en het overleg van het ILO-Bureau over de voorstellen, zie B. Hofman en F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse Sociale Zekerheid en solidariteit - een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer, 2013, p.73-88.

²¹ <https://www.ilo.org/resource/other/members-committee-experts-application-conventions-and-recommendations>.

²² *ILO Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, International Labour Standards Department, Geneva, 2019, p. 28.

In de ambtelijke analyse is in par. 1.1 een overzicht gemaakt van de vragen door het Comité en de *direct requests* over de WIA en Verdrag 121:

2006	Periodieke rapportage
2007	Direct request ILO Beantwoording door Nederlands kabinet
2009	Periodieke rapportage en gerichte vraagstelling ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2011	Observation ILO Reactie door Nederlands kabinet
2012	Gerichte vraagstelling ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2016	Periodieke rapportage
2017	Direct request ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2021	Periodieke rapportage
2022	Observation en direct request ILO-deskundigen Beantwoording door Nederlands kabinet
2025	Periodieke Rapportage (verzending 2 ^e helft 2025)

Het laatste *direct request* is derhalve van 2022 en de rapportage (reactie hierop) wordt momenteel voorbereid.

Omdat in het laatste *direct request* verwezen werd naar eerdere oordelen van het Comité en omdat de regering ook al verschillende malen haar standpunt heeft kenbaar gemaakt aan het Comité wordt hier uitgebreid ingegaan op de kritiek van het Comité, de antwoorden van de regering en de reactie van het Comité.

Het direct request van 2007

Nadat de Wet WIA in werking was getreden, stuurde de regering in september 2006 een rapportage over de WIA naar de IAO. Naar aanleiding van de bespreking werd een *direct request* geformuleerd, dat in voorjaar 2008 in Den Haag aankwam. In het *direct request* stelde het Comité een aantal vragen over onder andere de referte-eis, de verplichtingen werk te zoeken en te behouden en de bescherming van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid door de WIA. De regering antwoordde hierop in een notitie van 27 augustus 2008.²³

Volgens de regering geldt geen referte-eis voor het recht op een WIA-uitkering, alleen voor een loongerelateerde uitkering geldt die eis. Voor de vervolguitkering geldt de referte-eis immers niet. Dat de referte-eis geldt voor de loongerelateerde uitkering is het gevolg van de nieuwe regeling, waarin de werkloosheidsuitkering en arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn samengevoegd. De uitkeringsgerechtigde hoeft dus niet meer twee uitkeringen aan te vragen. De loongerelateerde uitkering, die mede het inkomensverlies als gevolg van werkloosheid compenseert, is zo berekend dat deze gelijk is aan de som van de WAO- en WW-uitkering. Daarom worden deze voorwaarden gesteld.

Het doel van de wet is om het aantal arbeidsongeschikten zoveel mogelijk te beperken en werknemers die toch arbeidsongeschikt worden, te stimuleren te blijven werken in de mate waarin dat mogelijk is. Uitgangspunt is dat werken moet lonen en daarom is de wet zo

²³ De Tweede Kamer is hiervoor geïnformeerd bij brief van 23 februari 2009, *Kamerstukken II* 2008-09, 29 427, nr. 55 en 27 april 2009, *Kamerstukken II* 2008-09, 29 427, nr. 57.

vormgegeven. De verzekerde persoon ontvangt een financiële bonus bovenop zijn uitkering als hij werkt.

Voor de 35-minners geldt dat de werkgever verantwoordelijk is voor het behoud van werk of integratie bij een andere werkgever, en anders kan beroep worden gedaan op een WW-uitkering. De regering zag de cijfers over de werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt waren als veelbelovend: terwijl in januari 2007 slechts 46% van de geïnterviewde personen werkte was dit in februari 2008 al 62%, een toename dus van 16 procentpunten.

De regering verklaarde ten slotte de wet niet te willen veranderen met het oog op de door de IAO gesignaleerde knelpunten. Ze wilde vooral werkgevers en werknemers de tijd geven om de re-integratie-inspanningen te verbeteren.

Reactie van het Comité in 2011 en antwoord regering

In 2011 reageerde het Comité van Deskundigen op dit rapport.²⁴ Het vindt de drempel van 35% te hoog in vergelijking met art. 14, lid 3 van Verdrag 121, omdat bescherming moet worden geboden bij een *substantieel gedeeltelijk* verlies van verdien capaciteit (meer dan 25%). Volgens art. 14, lid 4 Verdrag kan het verlies van verdien capaciteit van minder dan 25% gecompenseerd worden door een *lump sum*-betaling. De WIA kent geen *lump sum*-betalingen en betaalt helemaal geen uitkering als de arbeidsongeschiktheid minder dan 35% is. Het Comité merkt op dat volgens de rapportage van de uitkeringsorganisatie slechts 52% van alle werknemers die tussen 2006 en midden 2007 minder dan 35% arbeidsongeschikt waren, in 2008 aan het werk was.

In reactie op het argument dat de werkgevers de verantwoordelijkheid hebben voor werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en dat er sprake was van een groei van werknemers die daadwerkelijk aan het werk waren, antwoordde het Comité dat het de opstelling van de regering betreunde, omdat Nederland het stelsel niet in overeenstemming wilde brengen met de betreffende internationale bepalingen. Nederland laat slachtoffers van arbeidsongevallen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn zonder enige vorm van uitkering.

Volgens het Comité staat Verdrag 121 geen enkele vermindering van de uitkering toe bij een volledig arbeidsongeschikte (80–100%) die aanvullend inkomen uit werk ontvangt.

Ten aanzien van de werkinspanningseisen die aan de loongerelateerde uitkering zijn verbonden merkte het Comité op dat deze nieuwe opzet, waarbij arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen zijn geïntegreerd, uniek is en niet kon worden voorzien door Verdrag 121. Deze opzet heeft het voordeel dat deze aan de ene kant verzekert dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte automatisch compensatie ontvangt voor het verlies van inkomsten als gevolg van werkloosheid, en dat hij of zij onmiddellijk gestimuleerd wordt om weer werk aan te nemen en gebruik te maken van de arbeidsdiensten om het re-integratieproces te doen versnellen.

Indien men arbeidsongevallenuitkeringen onderwerpt aan de voorwaarden die voor werkloosheidsuitkering gelden, dan worden het volgens de IAO-normen echter werkloosheidsuitkeringen, aldus het Comité. Het Comité stelde daarom vast dat met de loongerelateerde uitkering niet aan de eisen van het Verdrag wordt voldaan, aangezien de uitkeringsvoorwaarden die van de werkloosheidsuitkering zijn.

De loonaanvulling is onderworpen aan een inkomenseis. Deze eis staat, volgens het Comité, haaks op de basisfilosofie van het Verdrag, die garandeert dat uitkeringen op het vereiste niveau worden verschaft zonder dat rekening wordt gehouden met de resterende verdien capaciteit en het inkomen dat daarmee nog verdiend kan worden.

²⁴ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, *Report III (Part IA)*, Geneva: International Labour Office, 2011, p. 746.

Alleen de vervolguitkering, die geen voorwaarden stelt aan arbeidsduur of inkomen, kan derhalve in beschouwing worden genomen als arbeidsongeschiktheidsuitkering in de zin van het Verdrag. Voor de vervolguitkering geldt echter dat de uitkeringsgerechtigde voldoende re-integratie-inspanningen moet verrichten om werk te vinden. Als deze niet of niet goed voldoet aan deze verplichtingen, dan wordt de uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of permanent geweigerd of wordt een boete opgelegd. Het Comité merkte op dat de aard en de omvang van verschillende van deze verplichtingen verder strekken dan toelaatbaar is onder art. 22, lid 1 van het Verdrag.

Volgens art. 14, lid 3 van het Verdrag moet de uitkering voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een billijke verhouding hebben met *de uitkering voor volledige arbeidsongeschiktheid*. De vervolguitkering moet daarom in een passende verhouding staan tot de IVA-uitkering. Dit is duidelijk niet altijd het geval, omdat de vervolguitkering gebaseerd is op het wettelijk minimumloon en niet een percentage is van het maatmanloon.

Het Comité merkt verder op dat het disproportioneel lage niveau van de vervolguitkering, in strijd met art. 14, lid 5 van het verdrag, kan resulteren in behoeftige omstandigheden voor veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Ze kunnen daarom genoodzaakt zijn bijstand aan te vragen. Dit is een situatie die het verdrag beoogt te vermijden door de ratificerende staat te verplichten een stelsel in te voeren dat voor de slachtoffers van arbeidsongevallen uitsluit dat ze een beroep moeten doen op bijstand. Bijstandsuitkeringen met een middelentest worden daarom niet beschouwd als geschikte middelen om bescherming onder het Verdrag te geven.

In een brief aan de Tweede Kamer maakte staatssecretaris De Krom zijn reactie bekend.²⁵ Het Comité gaf in de ogen van de staatssecretaris een eenzijdige en op onderdelen onjuiste uitleg van Verdrag 121. Omdat art. 14 niet zelf de ondergrens bepaalt, maar dit overlaat aan de nationale wetgever, zag de staatssecretaris geen strijd met het Verdrag; de ondergrens moet enkel voorkomen dat betrokkene in behoeftige omstandigheden raakt. Het bevreemde de staatssecretaris dat het Comité de ondergrens nergens toelichtte. De staatssecretaris merkte op dat er geen bepaling is die inkomensverrekening verbiedt. Hij erkende dat artikel 22 van het Verdrag niet expliciet de mogelijkheid noemt om een sanctie op te leggen als een arbeidsongeschikte niet meewerkt aan re-integratie. Dat komt echter door de gedateerdheid van het Verdrag, aldus de staatssecretaris. ‘Het is heden ten dage volledig geaccepteerd dat arbeidsongeschikten er alles aan doen om te werken indien ze daartoe in staat zijn’.²⁶

In reactie op de opmerkingen van het Comité dat de inkomenseis van de loonaanvulling in strijd is met de basisfilosofie van het verdrag, die een uitkering garandeert op het voorgeschreven niveau ongeacht de vraag of de resterende verdien capaciteit wordt benut, stelde de staatssecretaris zich op het standpunt dat het Verdrag er volgens hem niet aan in de weg staat dat een gedeeltelijk arbeidsgeschikte die werkt een hogere uitkering ontvangt dan een gedeeltelijk arbeidsgeschikte die niet of onvoldoende werkt. De staatssecretaris zag derhalve geen problemen met Verdrag 121 en meende dat het Verdrag niet een ontwikkeling van passief naar activerend arbeidsongeschiktheidsstelsel in de weg mag staan.²⁷

²⁵ *Kamerstukken II* 2010-11, 29 427, nr. 70.

²⁶ *Kamerstukken II* 29 427 2010-11, nr. 70, p. 5.

²⁷ Zie voor een discussie over deze notitie in een Algemeen Overleg van de Tweede Kamer (14 september 2011) *Kamerstukken II* 29 427, 2011-12, nr. 77.

De light direct mission in 2012

In 2012 besprak het Comité van Deskundigen het rapport dat Nederland had ingediend over de WIA.²⁸ Het Comité oordeelde dat er geen nieuwe elementen waren in dit rapport die konden leiden tot verandering van zijn eerdere conclusies over de WIA.

Het stelde echter ook vast dat de regering het niet eens was met deze conclusies en dat ze de interpretatie van de betreffende verdragsbepalingen aanvocht. De regering schreef met name dat, ook al bevat Verdrag 121 geen bepaling die expliciet de mogelijkheid biedt om een sanctie op te leggen aan een arbeidsongeschikte die tekortschiet in de verplichting mee te werken aan zijn re-integratie, bepalingen van een Verdrag niet statisch moeten worden geïnterpreteerd, maar in overeenstemming met sociale ontwikkelingen. Het is daarom juist om sancties op te leggen als betrokkene niet aan zijn re-integratie meewerkt.

Het Comité schreef dat het zich realiseerde dat een volledig antwoord op deze stellingen uitvoerige uitleg van de reikwijdte en het doel van de verschillende verdragsbepalingen in de context van de ontwikkeling van internationaal socialezekerheidsrecht zou vergen. Sommige vragen die opgeroepen werden door de vakbonden brachten de discussie ook op politiek terrein en lagen buiten het juridisch kader van het Verdrag, aldus het Comité. Het Comité nodigde het IAB daarop uit om contact te leggen met de Nederlandse regering om de meest passende manier te vinden om het van de noodzakelijke achtergrondinformatie van de omstreden bepalingen van het Verdrag te voorzien en vervolgens de discussieonderwerpen vast te stellen.

Vervolgens vond een zgn. *light direct mission* van het IAB naar Den Haag plaats, die in juli 2012 de kwestie besprak met het Ministerie van SZW, de sociale partners, de uitkeringsinstanties en een aantal onderzoekers op het terrein van arbeidsongeschiktheid en internationaal socialezekerheidsrecht.

Direct request van 2017

In 2017 verwijst het Comité naar zijn observatie van 2011, dat sommige bepalingen van de WIA niet in overeenstemming waren met Verdrag 121.²⁹ Het voegt eraan toe dat in hun opmerkingen van 2012 aan het Comité, de bonden FNV, CNV en MHP (nu VCP geheten) de regering hadden opgeroepen om in dialoog met de vakbonden een oplossing te zoeken voor de problemen voor de slachtoffers van arbeidsongevallen die volgen uit het niet navolgen van Verdrag 121.

Het Comité leidt uit de rapportage van de regering af dat er geen nieuwe beleidsontwikkelingen zijn met betrekking tot de WIA sinds 2012 en dat de regering niet de dialoog met de vakbonden heeft voortgezet.

Nu de juridische en politieke situatie niet veranderd is, stelt het Comité **met spijt** (vet gedrukt door het Comité) vast dat de uitkeringen onder de WIA niet het beschermingsniveau verzekeren zoals verlangd door het Verdrag.

Het Comité besluit met de herinnering aan de algemene verantwoordelijkheid van de regering onder art. 25 van Verdrag 121 voor de juiste uitvoering van uitkeringen in overeenstemming met het Verdrag. Het vraagt om maatregelen te vermelden die Nederland genomen heeft of gaat nemen, in overeenstemming met de organisaties die de beschermde personen

²⁸ Committee of Experts, *Report III (Part 1A)*, ILC 101/III1A, Geneva: International Labour Organization, 2012, p. 876.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNT_RY_ID:2699664,102768.

²⁹

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNT_RY_ID:3343158,102768.

vertegenwoordigen, om de algemene bescherming door WIA-uitkeringen in overeenstemming te brengen met het niveau dat gegarandeerd wordt door het Verdrag. De rapportage van Nederland, die op deze vraag moet reageren, leidt tot de observatie en het *direct request* van 2022, die in de volgend paragraaf worden besproken.

Uit voorgaande kan worden afgeleid dat de standpunten van het Comité en de regering herhaaldelijk besproken en uitgewisseld zijn.

5. De observaties van het Comité en het *direct request* van 2022

In 2022 beoordeelde het Comité wederom de rapportage over de WIA in relatie met Verdrag 121; deze was ook een antwoord op het *direct request* van 2017.³⁰ De vakbonden CNV, FNV en VCP hadden opmerkingen naar het Comité gestuurd; ze hebben deze vervolgens zelf gepubliceerd.³¹ Het Comité heeft deze opmerkingen bij zijn beoordeling betrokken; in feite neemt het deze opmerkingen grotendeels over.

Het Comité schrijft dat het met ‘*deep concern*’ constateert dat de uitkeringen onder de WIA op een aantal onderdelen niet voldoen aan het Verdrag en dat ondanks zijn eerdere opmerkingen geen wijziging is aangebracht in de nationale wetgeving om deze in overeenstemming met het Verdrag te brengen. Het vraagt de regering volledig in te gaan op deze opmerkingen in 2025. Ze kan hierbij technisch advies aan het IAB-bureau vragen. Het Comité noemt de volgende inconsistenties. Ze komen overeen met de eerdere opmerkingen, besproken in de vorige paragraaf.

a. De minimumeis van 35% verlies van verdiencapaciteit

Deze eis staat op gespannen voet met art. 14, lid 1 van Verdrag 121: ‘Ingeval van verlies van de geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven, wanneer dit verlies waarschijnlijk blijvend zal zijn, of van overeenkomstige vermindering van de lichaaamsgesteldheid, worden de uitkeringen verleend in alle gevallen waarin dit verlies of deze vermindering een voorgeschreven graad overschrijdt en na afloop van het tijdvak gedurende hetwelk uitkeringen overeenkomstig art. 13 verschuldigd zijn nog voortduurt.’

Het Comité van Deskundigen oordeelt, zoals het al eerder heeft gedaan, dat een minimumverlies van verdiencapaciteit van 35% te hoog is om aan art. 14 te voldoen.

De Nederlandse regering had aangevoerd, zo vermeldt het Comité, dat het minimumpercentage van 35% in overeenstemming was met een overeenkomst met de vakbonden en de werkgeversorganisaties.³² Voorts had de regering aangevoerd dat verlaging van de ondergrens zou leiden tot hogere kosten en ingrijpende aanpassingen van het stelsel. Het Comité merkt op dat de vakbonden die de klacht bij het Comité hadden ingediend opmerkten dat zij al jaren voorstellen om het minimumpercentage van arbeidsongeschiktheid naar 15 procent te verlagen. Daarvoor voeren ze als argument aan dat, in tegenstelling tot het oorspronkelijke doel van de WIA volgens welk personen met minder dan 35%

³⁰ Report III(Part A), *Application of international Labour Standards 2023*, p. 916 e.v.
https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNT_RY_ID:4309512,102768.

³¹ <https://www.vcp.nl/wp-content/uploads/2022/09/2022-C121-FNV-CNV-and-VCP-Engels-Additional-comments.pdf>.

³² Kennelijk wordt hier bedoeld op het SER-advies, besproken in par. 4.1.

arbeidsongeschiktheid werden verondersteld op de arbeidsmarkt te blijven, in de praktijk het verlies van 35% of minder voor werkgevers een obstakel blijkt te vormen om hen aan het werk te houden. Een substantiële groep van werknemers valt daarmee buiten de inkomensbescherming van de WIA.

Het Comité reageert hierop door te verwijzen naar art. 14, lid 5: de graden van verlies van de geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven of van de overeenkomstige vermindering van de lichaamsgesteldheid bedoeld in de leden 1 en 3 van dit artikel, worden door de nationale wetgeving zodanig vastgesteld, dat de betrokkenen niet in behoeftige omstandigheden geraten. Uitkeringen mogen volgens art. 14 ingeval van een niet aanmerkelijk gedeeltelijk verlies van de geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven, doch boven de voorgeschreven graad bedoeld in lid 1, wanneer dit verlies waarschijnlijk blijvend zal zijn of ingeval van overeenkomstige vermindering van de lichaamsgesteldheid, geschieden in de vorm van een betaling ineens (lumpsum).

Al eerder had het Comité opgemerkt dat arbeidsongeschiktheid van minder dan 25% als niet substantieel kan worden beschouwd (volgens par. 10 van de Aanbeveling over arbeidsongevallenuitkeringen). Indien er andere aanvullende inkomensgaranties zijn, dan kunnen lumpsumbetalingen ook in overeenstemming met het Verdrag zijn in bepaalde gevallen van arbeidsongeschiktheid van minder dan 35%, aldus het Comité.

Het Comité besluit met de opmerking dat het kennis heeft genomen van de uitleg van de regering, maar nog steeds vindt dat de drempel van 35% niet in overeenstemming is met de bepalingen van art. 14 van het Verdrag.

De regering moet daarom de noodzakelijke maatregelen nemen om de nationale wetgeving in overeenstemming met art. 14 te brengen door te verzekeren dat personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 35% recht hebben op uitkeringen in geval van een arbeidsongeval.

b. Vermindering van de IVA-uitkering bij inkomsten uit werk

Het Comité verwijst naar art. 14, lid 2: Ingeval van algeheel verlies van de geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven, wanneer dit verlies waarschijnlijk blijvend zal zijn, of ingeval van een overeenkomstige vermindering van de lichaamsgesteldheid, bestaat de uitkering in een periodieke betaling, berekend overeenkomstig de bepalingen van art. 19 of art. 20. Dit geldt op grond van art. 6c bij 'algeheel verlies van de geschiktheid om inkomsten uit arbeid te verwerven of gedeeltelijk verlies van zodanige geschiktheid, uitgaande boven een voorgeschreven minimum, wanneer het waarschijnlijk is dat dit gehele of gedeeltelijke verlies blijvend zal zijn, alsmede overeenkomstige vermindering van de lichaamsgesteldheid'.

Art. 22 noemt een aantal situaties waarin de uitkering kan worden geschorst of verminderd (zoals in geval van bedrieglijke wijze een uitkering verkrijgen).

Hierbij staat niet de situatie dat betrokkene inkomen uit arbeid verdient.

Volgens het Comité staat het Verdrag geen enkele vermindering van uitkering toe als een volledig en duurzaam arbeidsongeschikte werknemer aanvullend inkomen verdient, hetgeen hem of haar vrij moet laten om de arbeidsongeschiktheidsuitkering met werk te combineren. De bepalingen van de WIA die een vermindering van inkomen inhouden als een uitkeringsgerechtigde inkomen uit werk verdient, zijn niet in overeenstemming met art. 22, lid 1 van het verdrag, dat limitatief de gronden voor schorsing van de uitkering noemt.

De aanrekening van inkomen op de uitkering van iemand die ten minste 80 procent en permanent arbeidsongeschikt is (en recht heeft op een IVA-uitkering) is volgens het Comité in strijd met het Verdrag. Het Verdrag beoogt het mogelijk te maken, aldus het Comité, om de arbeidsongeschiktheidsuitkering met werk te combineren.

Het Comité vraagt de regering opnieuw om te verzekeren dat de IVA-uitkering niet onderworpen is aan een vermindering als een uitkeringsgerechtigde inkomen verdient.

c. Voorwaarden om werk te zoeken of te aanvaarden en de loongerelateerde uitkering

De verplichting om werk te zoeken en een passend aanbod van werk te aanvaarden zijn niet in overeenstemming met het Verdrag (art. 9 en 14, lid 3 van het Verdrag).

d. De loongerelateerde uitkering en de referte-eis

Het Comité roept in herinnering dat art. 9, lid 2 van het Verdrag eraan in de weg staat dat het recht op uitkering afhangt van de duur van het arbeidsverleden of de duur van de verzekering.

e. De duur van de loongerelateerde uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden

De duur van de loongerelateerde uitkering (ten minste drie maanden en ten hoogste 24 maanden - art. 59 WIA), hangt af van de duur van het arbeidsverleden. Volgens het Comité staat het Verdrag (art. 9, lid 2) niet toe dat de uitkering wordt beïnvloed door de duur van het arbeidsverleden en verlangt het Verdrag dat de uitkering betaald wordt gedurende het bestaan van het risico.

f. Loonaanvullingsuitkering en realiseren van ten minste 50% van de restverdiencapaciteit

Art. 14, lid 3 van het Verdrag in samenhang met art. 9 leveren een probleem op voor de voorwaarde dat 50% van de restverdiencapaciteit moet worden gerealiseerd.

Het Comité roept in herinnering dat het onderwerpen van de uitkering aan een verplichting om de resterende verdiencapaciteit te benutten niet voorzien is in het Verdrag.

g. Hoogte vervolguitkering

Art. 14, lid 3 in samenhang met art. 19 Verdrag worden geschonden door de vormgeving van de vervolguitkering. Het Comité had al eerder opgemerkt dat de vervolguitkering een uniforme uitkering is, berekend op basis van het wettelijk minimumloon en niet op basis van het eerdere loon. Art. 14, lid 3 van het Verdrag verlangt echter dat de uitkering bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een passende verhouding moet bieden van de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid. De volledige uitkering dient ten minste 60 procent is van de verdiensten van een standaarduitkeringsgerechtigde (art. 19 en Schedule II) te zijn. De IVA-uitkering is 75% van het eerdere maandloon (art. 51 WIA). Daarmee is de vervolguitkering geen passende verhouding tot de IVA-uitkering, met name niet voor personen met inkomen boven het wettelijk minimumloon.

Overzicht van de opmerkingen, geordend naar de onderscheiden uitkeringen

1. Toegangsdrempel van 35% arbeidsongeschiktheid
2. IVA: verrekening inkomsten
3. Loongerelateerde uitkering:
 - 3.1. referte-eis,
 - 3.2. duur hangt af van arbeidsverleden,
 - 3.3. verplichtingen om werk te zoeken
4. Loonaanvullingsuitkering: realiseren ten minste 50% verdien capaciteit
5. Vervolguutkering: te laag

6. Advies over de reactie op de oordelen van het Comité

Allereerst moet worden opgemerkt dat ik bij het schrijven van dit advies geen kennis heb gehad van het antwoord op het *direct request* van 2022 dat het Ministerie van Sociale Zaken aan het voorbereiden is. Het Ministerie beschikte bij deze voorbereiding van de rapportage aan de ILO ook nog niet over dit advies.

De motie van de Tweede Kamer vroeg om de stappen in kaart te brengen die nodig zijn om de WIA in overeenstemming te brengen met Verdrag 121. Omdat de aanleiding hiervoor ligt in de opmerkingen van het Comité van Deskundigen, zal ik ten eerste ingaan op hoe het beste kan worden gereageerd op de opmerkingen van het Comité.

Het Comité is nogal uitgebreid in het aantal punten waarin de WIA niet overeenkomt met Verdrag 121. In de observaties en het *direct request* van het Comité over de verhouding van de WIA met Verdrag 121 is irritatie en ongeduld te lezen. Dat hangt samen met de constatering van het Comité dat met zijn eerdere opmerkingen weinig tot niets gedaan is. Het Comité schrijft voorts dat de Nederlandse regering had aangevoerd dat verlaging van de ondergrens zou leiden tot te hoge kosten en tot ingrijpende aanpassingen van het stelsel. Uit de reactie van het Comité blijkt duidelijk dat het daardoor niet overtuigd is.

Voorts zien we dat, evenals bij eerdere gelegenheden, een aantal vakbonden opmerkingen over de verenigbaarheid van de WIA met Verdrag 121 hebben ingediend. De opmerkingen en verzoeken van het Comité volgen deze nauwgezet.

De kritiekpunten van de vakbonden, de rapportages van de regering en de observaties van het Comité zijn dan ook in belangrijke mate een herhaling van zetten. De regering legt tot dusver steeds uit waarom de WIA zo in elkaar zit, beklemtoont het belang van activeringselementen en bestrijdt de interpretatie van het Verdrag door het Comité. Het Comité herhaalt zijn standpunt. Het heeft geprobeerd de impasse te doorbreken door IAB-medewerkers naar Nederland te sturen, maar niet is gebleken dat die dialoog niets heeft opgeleverd.

Het is leerzaam om te kijken naar een ander dossier uit Nederland, dat in het verleden ook tot ingrijpende vragen van het Comité heeft geleid. Dat betreft de loondoorbetaling bij ziekte. Volgens de onderliggende principes van de verdragen, zoals Verdrag 102, dient er in de sociale zekerheid sprake te zijn van solidariteit, terwijl bij loondoorbetaling door de

werkgever het risico niet langer (met andere werkgevers) wordt gedeeld.³³ Het Comité heeft vervolgens de Nederlandse regering periodiek gevraagd om informatie te geven over hoe de bescherming plaatsvindt en welke lacunes er nog bestaan.

Het Comité concludeert dat Nederland de uitkeringen in stand gelaten voor die gevallen dat de marktwerking en de werkgevers niet het gewenste resultaat bereiken. Ook zijn de rechten van personen die in aanmerking komen voor loondoorbetaling bij ziekte beschermd door een aantal aanvullende wettelijke maatregelen.³⁴ Ofschoon ook het Comité in latere rapporten vragen heeft gesteld over de mogelijk negatieve uitwerking van het stelsel,³⁵ lijkt het Comité gerustgesteld te zijn over de stand van zaken, of anders gezegd: ook al voldoet het Nederlandse stelsel van bescherming bij ziekte niet geheel aan de bepalingen en onderliggende principes van bepaalde ILO-verdragen, het Comité legt zich erbij neer indien het stelsel effectieve bescherming biedt zoals verlangd door de betreffende verdragen.

Die geruststelling is er niet bij de WIA. De WIA kent geen sluitend systeem, want o.a. 35-minners vallen erbuiten en personen die hun restverdien capaciteit niet realiseren zijn aangewezen op heel lage uitkeringen. De redenering dat deze *collateral damage* geaccepteerd moet worden voor het doel van activering, accepteert het Comité niet.

De bevindingen van de OCTAS tonen dat de zorgen terecht zijn. Zoals in par. 3.2 is beschreven, is het voor 35-minners die geen werkgever hebben moeilijk om aan de slag te komen. Dat geldt ook voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die geen werkgever meer hebben als ze arbeidsongeschikt worden. Verder leidt het stelsel tot moeilijk te verdedigen verschillen tussen hogere en lagere inkomens.

Het is, gelet op deze bevindingen, aangewezen om de normen van het Verdrag niet te zien als verouderde, technische normen, die vernieuwing van het stelsel in de weg staan. In essentie houden de aangehaalde normen immers in dat tegen iemand die aan de gevolgen van een arbeidsongeval of beroepsziekte lijdt niet gezegd mag worden: je krijgt de uitkering alleen op voorwaarde dat je een zekere periode gewerkt hebt of verzekerd bent geweest, je voldoende bijverdient, en je solliciteert en werk aanvaardt.

De tegenwerping of relativering dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met de bijverdienregeling een inkomen kunnen verdienen dat wel aan de eisen van het Verdrag voldoet, dat werken lonend moet zijn en dat er ook positieve effecten zijn in die zin dat arbeidsongeschikte werknemers aan het werk zijn, overtuigt niet, als er arbeidsongeschikten zijn die buiten de boot vallen.

Hoewel het Comité aansluit bij een al wat ouder verdrag en interpretaties geeft die soms meer op eigen gezag dan op de letter van het verdrag gebaseerd zijn, zijn de gestelde vragen en opmerkingen dus wel degelijk terecht. Ze worden in ieder geval niet weerlegd door

³³ Zie voor bespreking van de beginselen B. Hofman en F.J.L. Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse Sociale Zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer, 2013, p. 26; U. Kulke, 'Overview of Up-to-date ILO Social Security Conventions', F. Pennings (red), *Between Soft and Hard Law*, Den Haag: Kluwer Law International, 2006, p. 27-32.

³⁴ Comité van Deskundigen, 2002,

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2211286,102768,Netherlands,2002

³⁵ Comité van Deskundigen, *Report III(Part 1A)*, 2008.

verwijzing naar de inspanningsverplichtingen van werkgevers om 35-minners in dienst te houden, of naar het succes bij een gedeelte van de populatie, of naar de kosten als de regeling veranderd wordt.

Het is daarom niet overtuigend als in een reactie op de observaties van het Comité betoogd wordt dat zijn interpretaties niet juist zijn. Evenmin is het zinvol om de observatie als zodanig ter discussie te stellen. Ook heeft het geen zin om in de voorbereidende stukken van het Verdrag te zoeken hoe een bepaling bedoeld is door de opstellers. Bedacht moet immers worden dat het Comité geen rechterlijke instantie is. Het levert dus geen jurisprudentie of tekstexegese, maar formuleert interpretaties die ten doel hebben dat de geest en doelstellingen van het Verdrag worden gerealiseerd. Het ziet, met andere woorden, toe op de naleving van verdragen, waarbij rapportages van een groot aantal lidstaten moeten worden beoordeeld. De observaties zijn dus niet zozeer bedoeld als interpretaties zoals een rechter zou geven, maar hebben het doel naleving van het betreffende verdrag te bevorderen.

Mijn advies is dan ook om het Comité ditmaal niet tegemoet te treden met een eigen interpretatie van het Verdrag, maar door maatregelen aan te kondigen die zo veel mogelijk tegemoetkomen aan de bezwaren van het Comité.

Indien in die maatregelen toch nog elementen voorkomen die eerder bekritiseerd werden, maar die Nederland onvermijdelijk of zeer gewenst vindt, bijvoorbeeld omdat ze een echte ondersteuning bieden om arbeidsongeschikten aan het werk te krijgen, of waarbij anders ongewenste effecten optreden (denk aan bijv. de inkomensaf trek in de IVA, zonder welke IVA-gerechtigden een hoger inkomen kunnen krijgen dan hun eerder verdiende loon), dan dient informatie overlegd te worden die duidelijk maakt dat het doel zoals het Verdrag dat definieert wel bereikt wordt. Er moet dan bijvoorbeeld aangetoond worden dat de regeling het nog steeds aantrekkelijk maakt voor IVA-gerechtigden om te werken en dat hun recht op arbeid niet in geding is.

Deze medewerkers hebben in het verleden benadrukt dat ILO-verdragen een ruime mate van flexibiliteit bieden en het erom gaat dat naar de geest ervan wordt gehandeld.³⁶ Er is daarmee ruimte bij de vormgeving van maatregelen om de WIA aan te passen aan het Verdrag. Bij het nemen van die ruimte moet dan niet het eigen gelijk voorop staan, maar moet voortgebouwd worden op de geest en het doel van het Verdrag.

Hierbij kunnen medewerkers van het IAB ingeroepen worden. Ook de observaties en het *direct request* verwijzen expliciet naar deze mogelijkheid: ‘The Committee reminds the Government of the possibility to avail itself of ILO technical assistance in this regard’ om de wetgeving in overeenstemming met het verdrag te brengen. De staf zal dit overigens wel alleen doen ter ondersteuning van de regering, ze zal zich niet in politiek vaarwater willen begeven, door direct aan het Parlement te adviseren.

Ook kan, als er nog onzekerheid is of een maatregel helemaal in overeenstemming is met het Verdrag, overlegd worden met de vakbonden. Deze samenwerking noemt het Comité immers nadrukkelijk in zijn *direct request*. Indien vakbonden instemmen met de maatregelen en onderschrijven dat de aangepaste WIA voldoende bescherming biedt in het licht van het Verdrag, zal het Comité dat zwaar laten wegen.

³⁶ U. Kulke, ‘Overview of Up-to-date ILO Social Security Conventions’, F. Pennings (red), *Between Soft and Hard Law*, Den Haag: Kluwer Law International, 2006, p. 27-32.

7. Mogelijkheden anders dan aanpassing van de WIA

7.1. Opzeggen verdrag

In de ambtelijke analyse wordt opgemerkt dat tegen het opzeggen van het Verdrag belangrijke bezwaren bestaan en dat opzegging ook niet alle problemen oplost (par. 4.2.4). Ik onderschrijf deze opmerkingen. Opzeggen van Verdrag 121 is op korte termijn ook niet mogelijk. Voorts is opzegging niet in overeenstemming met het Nederlandse beleid ten aanzien van ILO-verdragen, zie par. 4.2.4 van de ambtelijke analyse voor dit beleid. In 1988 is al eerder een voorstel gedaan om Verdrag 121 op te zeggen.³⁷ Dit had te maken met de invoering van de Algemene nabestaandenwet. Verdrag 121 kent immers ook bepalingen voor de nabestaanden van slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten, en daar moet de Nabestaandenwet aan voldoen. Het Parlement ging niet met het voorstel akkoord. Het komt niet sterk over als nu wederom het voorstel tot opzegging wordt gedaan, zeker niet nu in het OCTAS-rapport, dat gemaakt is op verzoek van het kabinet, steun wordt gegeven aan de kritiek van het Comité.

Overigens zou opzeggen van het Verdrag ook niet in overeenstemming zijn met de motie die vertrekpunt voor dit advies is, omdat die nu juist stappen verlangt om de WIA in overeenstemming te brengen met het Verdrag. Met opzeggen van het verdrag zijn ook de los van de opmerkingen van het Comité geconstateerde problemen met de WIA niet opgelost.

Ik wil ten slotte nog opmerken dat de Nederlandse modernisering van de sociale zekerheid, zoals bij de ZW en ook bij de WIA, nauwlettend gevolgd wordt door andere, met name de ons omringende landen, zowel door beleidsmakers als wetenschappers. Uiteindelijk zien ook andere landen de noodzaak en wenselijkheid dat de toegang tot arbeidsongeschiktheidsregelingen onder controle blijft en de uitstroom wordt gestimuleerd. Dergelijke ervaringen kunnen doorwerken in de interpretatie van verdragen. Maar dan is wel belangrijk dat de Nederlandse aanpak verder ontwikkeld wordt en aangepast aan de ervaringen, en niet dat Nederland niet langer de betreffende internationale normen onderschrijft.

7.2. Een aparte regeling voor arbeidsongevallen en beroepsziekten

Ook het maken van een aparte regeling voor beroepsziekten en arbeidsongevallen is niet gewenst, zoals de ambtelijke analyse beargumenteert (par. 4.2.3 van de analyse). Immers, zo'n aparte regeling leidt tot vele procedures over de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid, zoals de Nederlandse geschiedenis en andere landen laten zien.

Daarbij geldt dat er allerlei hedendaagse ontwikkelingen in het arbeidsproces zijn die kunnen leiden tot ziektes waarvan, nog moeilijker dan onder het oude stelsel, vast te stellen is wat de oorzaak is (zoals burn-out en andere vormen van overspannenheid). Voor de uitvoeringsorganisatie en de rechterlijke macht zouden weer nieuwe problemen ontstaan. Ook kunnen de uitkomsten van deze beoordelingen leiden tot (verder) onbegrip van het stelsel bij betrokkenen.³⁸

³⁷ *Kamerstukken II* 1987-88, 20 555.

³⁸ In 1992 merkten Th. Berben en L. Betten al op dat voorstellen voor invoering van het *risque professionnel* 'weinig handen op elkaar hebben gekregen'. Deze vaststelling is nog steeds geldig. Zie hun 'De bescherming tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid, overlijden en ouderdom', in A. Jacobs, *Het Nederlandse socialezekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa*, Deventer: Kluwer, 1992, p. 82.

Bovendien bestaat, zoals we zagen in par. 3.2, nu algemene erkenning dat de WIA aanpassing verdient. Voor de geconstateerde algemene problemen geven ook recentere voorstellen om een regeling voor arbeidsongevallen en beroepsziekten in te voeren geen structurele oplossing.³⁹

8. Twee mogelijke scenario's om de WIA in overeenstemming te brengen met het verdrag

Er zijn verschillende scenario's denkbaar om invulling te geven aan de 'stappen' waarom de moties genoemd in par. 1 vragen. Ik zal me hier beperken tot twee scenario's die vertrekken van de huidige situatie, omdat hiermee het meest concreet de stappen kunnen worden beschreven waar de Kamer om gevraagd heeft.

Het eerste is een scenario waarin alleen aanpassingen in de WIA worden aangebracht die een antwoord vormen op de opmerkingen van het Comité. Het andere kent een aantal extra aanpassingen, die volgen uit scenario 1 van het OCTAS-rapport. Het OCTAS-rapport vermeldt zelf dat zijn eerste scenario als voordeel heeft dat het tegemoetkomt aan bezwaren van het Comité van Deskundigen van de ILO; het rapport neemt de bezwaren echter niet als vertrekpunt en behandelt ze ook niet systematisch. Het beoogt met name een vereenvoudiging van het stelsel en kaart een aantal knelpunten aan waar het een oplossing voor wil geven. Het is daarom zinvol ook deze verdergaande aanpassingen te bespreken.

8.1. Aanpassing van de WIA aan de opmerkingen van het Comité

In dit scenario wordt onderzocht hoe de geconstateerde inconsistenties van de WIA met het Verdrag uit de WIA kunnen worden verwijderd.

Een belangrijk knelpunt is de referte-eis en de koppeling van de uitkeringsduur van de loongerelateerde uitkering aan het arbeidsverleden. Omdat verwijdering van deze elementen uit de loongerelateerde uitkering zou betekenen dat alle arbeidsongeschikten een volledige uitkering zouden blijven ontvangen tot hun pensioenleeftijd, kunnen deze voorwaarden niet uit deze uitkering gehaald worden.

De loongerelateerde uitkering, zoals we die nu kennen in de WIA, kan daarom niet gehandhaafd worden als de voorwaarden aan de referte-eis niet gesteld mogen worden. Het aangepaste stelsel moet daarom uitgaan van de huidige loonaanvullingsuitkering; verzekerde arbeidsongeschikten gaan die dan ontvangen direct na afloop van de wachttijd. Voor deze uitkering geldt immers geen referte-eis en is er geen beperking aan duur op basis van het arbeidsverleden. Volgens het commentaar van het Comité is echter niet geoorloofd om inkomenseisen te stellen als voorwaarde voor recht op deze uitkering. Die voorwaarde komt daarom te vervallen.

Om verwarring te voorkomen - de uitkering wordt in de nieuwe opzet immers ook betaald als er geen inkomen is -, wordt deze uitkering hier voortaan *arbeidsongeschiktheidsuitkering* nieuwe stijl genoemd.

³⁹ S. Klosse e.a., *Schadecompensatie bij beroepsrisico's: hoe krijgen we dat ILO-proof?*, Maastricht: Maastricht University, 2015.

De arbeidsongeschiktheidsuitkering nieuwe stijl wordt betaald na de wachttijd zoals die nu ook geldt (in beginsel twee jaar van ziekte) tot de pensioenleeftijd, zo lang de arbeidsongeschiktheid voortduurt.

De vervolguitering wordt afgeschaft, omdat deze niet meer in het stelsel past als er geen inkomenseis geldt voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de kritiek van het Comité, dat de uitkeringshoogte van deze uitkering niet aan de Verdragseisen voldoet.

Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkering nieuwe stijl wordt het inkomen behandeld zoals in de huidige regeling bij de loonaanvullingsuitkering, dus volledige vrijlating van inkomen tot de restverdiencapaciteit is benut. Daarmee komt de regeling tegemoet aan het kritiekpunt van het Comité dat het Verdrag bij volledig arbeidsongeschikten geen aftrek van inkomsten toelaat. Deze is beperkt totdat de restverdiencapaciteit wordt verdiend. M.i. kan deze regeling wel verdedigd worden, ook in het licht van het Verdrag. Kennelijk is in dit geval, als de verdiensten duurzaam zijn, de restverdiencapaciteit te laag vastgesteld; in dat geval kan ook aanleiding zijn voor herbeoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Rekenvoorbeeld 2

Stel, iemand heeft een maatmanloon van 4000

Hoogte arbeidsongeschiktheidsuitkering bij verschillende omvang van restverdiencapaciteit

Restverdiencapaciteit	a.o.%	Hoogte uitkering
0 euro p.m	100	$(4000 - 0) \times 70 = 2800$
800	80	$(4000 - 800) \times 70 = 2240$
1000	75	$(4000 - 1000) \times 70 = 2100$
1500	62	$(4000 - 1500) \times 70 = 1750$
2600	35	$(4000 - 2600) \times 70 = 940$
3000	25	$(4000 - 3000) \times 70 = 700$
3400	15	$(4000 - 3400) \times 70 = 420$

In de voorgestelde opzet is het nog steeds aantrekkelijker om te werken dan niet te werken. Wel bestaat er tegenover de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet meer het ‘dreigement’ van de vervolguitering waarop betrokkene moet terugvallen als niet voldaan wordt aan de inkomenseis, zoals in het huidige stelsel.

De uitkeringen worden echter zonder aftrek aangevuld met het verdiende inkomen, zodat die optie interessant genoeg zou moeten zijn, ook als de vervolguitering geschrapt wordt.

Zoals uit het rekenvoorbeeld blijkt, heeft de regel dat de uitkeringsgerechtigde een bedrag corresponderend met de restverdiencapaciteit ongekort mag bijverdienen tot effect dat als iemand 80% arbeidsongeschikt is en de restverdiencapaciteit bijverdient (800 euro) hij of zij een hoger inkomen heeft dan een 100% arbeidsongeschikte die een bedrag ter hoogte van de restverdiencapaciteit verdient. Het is daarom gewenst om te regelen dat voor de hele categorie 80 – 100% het inkomen vrijgelaten wordt tot 20% van het maatmanloon.

Overigens dient de regeling van de verrekening van inkomen nog wel verder uitgewerkt te worden; aan de huidige loonaanvullingsregeling zijn allerlei bepalingen te ontleen om

ongewenste resultaten te voorkomen. Wel is het wenselijk dat de regeling wat eenvoudiger te overzien is dan momenteel. Overigens kunnen andere voorgestelde maatregelen, zoals de door OCTAS voorgestelde beperking van het maatmanloon tot het maximumdagloon, ook al vereenvoudigingen betekenen voor de regeling van de inkomstenverrekening.

Het voorgestelde stelsel bevat hiermee m.i. voldoende activeringselementen. Bovendien geven de cijfers, vermeld in par. 5.2, reden om de noodzaak van een verdergaande inkomensprikkel dan de voorgestelde te relativeren. Een relevant percentage van de WIA-uitkeringsgerechtigden met 80-100% is immers aan het werk, terwijl voor hen geen inkomenseis geldt. Voor de activering is, zoals het OCTAS-rapport en de cijfers van par. 5.2 laten zien, het hebben van een arbeidsrelatie belangrijker dan de inkomensprikkels. Het schrappen van de inkomenseis en de vervolguitering ondermijnen daarom het activeringskarakter van de WIA niet.

Omdat de loongerelateerde uitkering in deze aanpassing niet meer voorkomt, en de arbeidsongeschiktheidsuitkering nieuwe stijl (de huidige loonaanvullingsuitkering) lager is dan de huidige loongerelateerde uitkering, zou overwogen kunnen worden in een tijdelijke aanvulling te voorzien. Ofschoon de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering nieuwe stijl verenigbaar met het Verdrag lijkt te zijn, is de vervanging van de loongerelateerde uitkering door de arbeidsongeschiktheidsuitkering nieuwe stijl in sommige gevallen wel een verslechtering ten opzichte van het huidige stelsel en zo'n verslechtering kan als ongewenst worden gezien. De huidige loongerelateerde uitkering is immers welbewust ingevoerd, en voorziet in een uitkering die bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten voorkomt dat ze een WW-uitkering moeten aanvragen, en zo bewerkstelligt dat ze zich niet hoeven te wenden tot een tweede loket. Voorts biedt de huidige loongerelateerde uitkering gedurende een zekere tijd een 'smeermiddel' om, na de periode van loondoorbetaling bij ziekte, bij de werkgever te blijven werken. Ten derde kan het als onwenselijk worden gezien als werknemers, als gevolg van aanpassing van de WIA aan de eisen van het ILO-verdrag, er ten opzichte van de huidige regeling, zonder goede reden, ernstig op achteruitgaan.

De arbeidsongeschiktheidsuitkering zou daarom kunnen worden aangevuld met een aanvullingsuitkering. Omdat de arbeidsongeschiktheidsuitkering aan de Verdragseisen voldoet (moet voldoen), is er geen bezwaar tegen aanvullende uitkeringen die voorwaarden stellen die niet aan het verdrag voldoen.⁴⁰

De aanvullingsuitkering vult de arbeidsongeschiktheidsuitkering tot het bedrag van 75 procent (eerste twee maanden) en 70 procent (daarna) van het dagloon, zoals momenteel bij de loongerelateerde uitkering geschiedt. Er zijn dan nog verschillende modi te bedenken om inkomsten uit werk te verrekenen. Aangesloten zou kunnen worden bij de regeling van de huidige loongerelateerde uitkering. Alternatief zou kunnen zijn dat de aanvullingsregeling de arbeidsongeschiktheidsuitkering en het verdiende inkomen aanvult, en dat inkomen gedeeltelijk vrijlaat. Hiermee wordt het aantrekkelijker om te werken. Ook past zo'n regeling wellicht beter bij 35-minners, indien die ook een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen, en voorkomt het dat de regeling te veel gaat werken als loonkostensubsidie.

⁴⁰ We zien dat het Comité in zijn beoordeling van 2011 (par. 4.2) zo ook redeneert: de uitkeringen van de WIA waarvoor niet-geoorloofde voorwaarden bestaan zijn niet 'verboden', maar de uitkering die overblijft (de vervolguitering in dat geval), moet wel aan de voorwaarden voldoen.

Aangezien de aanvullingsregeling alleen voor de 80-minners van belang is, is er geen probleem met de opmerkingen van het Comité over de inkomensverrekening, ervan uitgaande dat korting boven de restverdiencapaciteit in het stelsel past.

Deze aanvullingsregeling kan in de WIA worden opgenomen en het heeft de voorkeur om dit te doen boven het maken van een aparte regeling. Voor de aanvullingsuitkering kunnen wel de voorwaarden van de referte-eis gelden, en kan de duur afhankelijk zijn van het arbeidsverleden. Het zijn dan immers geen eisen meer aan de arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar aan de aanvullingsuitkering. Met de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt aan het Verdrag voldaan, en de voorwaarden die voor een andere uitkering gelden zijn niet van belang voor toetsing aan het Verdrag.⁴¹ Met opname van deze aanvullingsregeling in de WIA blijft de gewenste éénlokettenbenadering bestaan. Daarnaast kunnen de voorwaarden, zoals aan de gerichtheid op arbeid, afgestemd worden op deze groep uitkeringsgerechtigden. Op het eerste gezicht moge deze aanpassing als enkel een technische herstructurering voorkomen; de aanpassing houdt echter wel in dat er een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt ingevoerd die aan de eisen van het Verdrag voldoet en dat de knelpunten genoemd door het Comité worden weggenomen ten aanzien van referte-eis en inkomenseis bij de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de lage vervolgutkering worden weggenomen.

Een ander kritiekpunt van het Comité is de ondergrens voor toegang tot de WIA-uitkering van 35%. In het rekenvoorbeeld is een uitkering opgenomen voor 15 en 25% arbeidsongeschikten. Verlaging van de toegangsdrempel levert geen specifieke problemen op die het behouden van werk minder aantrekkelijk maken; uiteindelijk zijn de bedragen (erg) laag, zodat het behouden van werk aantrekkelijk blijft.

Uit de cijfers van par. 5.2 blijkt dat de groep 35-minners zonder werkgever niet eenvoudig aan de slag komt, zodat er vanuit het oogpunt van de verantwoordelijkheid van de overheid wel degelijk noodzaak bestaat om de bescherming van de WIA tot hen uit te strekken.

Belangrijk hierbij is, zoals ook OCTAS betoogt, dat erkenning als arbeidsongeschikte voor de 35-minners de instrumenten openstelt om steun te krijgen bij behoud of verkrijgen van werk. Momenteel kunnen 35-minners een WW-uitkering aanvragen. Als de toegang tot de WIA tot 25%-arbeidsongeschikten wordt uitgebreid, en het voorstel voor de aanvulling op de arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals hierboven gedaan wordt overgenomen,⁴² komen deze uitkeringen in plaats van de WW-uitkering voor deze groep.

Een nadeel van de verlaging van de toegangsdrempel is dat de 35-minners in de cijfers mee gaan tellen als ontvangers van een WIA-uitkering. Uit de cijfers van OCTAS blijkt echter dat 35-minners die geen werkgever hebben vaak grote problemen hebben om aan het werk te komen. De noodzaak om hen van een inkomen te voorzien en hen te ondersteunen bij re-integratie verlangt echter actieve overheidsbemoeienis ook met deze groep arbeidsongeschikten.

⁴¹ Aan de observaties van het Comité in 2011 (zie par. 4.2) valt een vergelijkbare redenering, zij het wat anders ingevlogen te zien.

⁴² Mocht wel de WW worden aangewezen als regeling waarop gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werkloos zijn moeten terugvallen, dan geldt weer de systematiek als onder de WAO: de WW-uitkering wordt afgestemd op de samenloop van beide uitkeringen.

Met een uitkering aan de 35-minners rijst wel de vraag of de werkgever overgecompenseerd wordt. Hij hoeft de werknemer dan immers, afhankelijk van de situatie, minder loon te betalen dan volgens de huidige regeling wanneer hij deze werknemers in dienst houdt of neemt. Gelet op de terughoudendheid van werkgevers om deze categorie werknemers in dienst te houden of te nemen is het echter riskant, met het oog op het bereiken van het doel van re-integratie, om op het niveau van individuele werkgever een correctie te plegen.

Gelet op de problematiek van de outsiders ligt het eerder voor de hand werkgevers en werknemers *collectief* aan te spreken, op sectorniveau, en een bijdrage te vragen voor de (soms intensieve) ondersteuning die nodig is om arbeidsongeschikte werknemers op te nemen in het arbeidsproces.

De kritiek van het Comité richt zich ook op de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden om werk te zoeken en te aanvaarden, welke volledig corresponderen met de WW. De Observatie van het Comité noemt de loongerelateerde uitkering, maar, gelet op de verdragsbepalingen, geldt deze kritiek ook voor andere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die worden aangevoerd om aan Verdrag 121 te voldoen (maar niet voor aanvullende uitkeringen, als de ‘basisuitkeringen’ voldoende zijn om aan de verdragseisen te voldoen).

Nederland zou ervoor kunnen kiezen om de werkinspanningsverplichtingen niet meer te ontleen aan de WW, maar ze te formuleren als specifieke verplichtingen om mee te werken aan re-integratie. Tegen dergelijke verplichtingen, die ook voor de zieke werknemer bestaan (zie o.a. art. 7:629 BW), en die ook gelden voor slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten in de fase dat ze ziek zijn, heeft het Comité geen bezwaren geuit. Bezwaren tegen inspanningen om mee te werken aan re-integratie lijken me ook moeilijk te verenigen met het doel van het Verdrag. De bescherming van deze uitkeringsgerechtigden houdt namelijk ook in dat ze hun positie moeten kunnen verbeteren. Voor de uiteindelijke uitwerking hiervan kan, als gezegd, steun bij de sociale partners en IAB worden gezocht.

Daarmee is van de kritiekpunten van het Comité alleen nog niet het punt van de verrekening van inkomsten bij IVA-uitkeringen aan de orde geweest. In bovenstaande aanpassingen heb ik de IVA-uitkering buiten beschouwing gelaten. Als de IVA-uitkering wordt afgeschaft, zoals OCTAS voorstelt, is dit kritiekpunt op eenvoudige wijze ondervangen.

Indien de IVA wordt gehandhaafd, dan kan er het volgende over worden gezegd. Niet-verrekenen van inkomsten is – in het Nederlandse stelsel – moeilijk te plaatsen. Dat hangt er ook mee samen dat de berekening van arbeidsongeschiktheid uitgaat van het verlies aan verdien capaciteit, waarbij het eerder verdiende loon vergeleken wordt met functies uit het bestand van het UWV (CBBS). Het is goed mogelijk dat voor iemand alleen een functie kan worden gevonden waarmee hij of zij nog maar zo weinig kan verdienen, dat hij of zij een groot arbeidsverlies lijdt, terwijl betrokkene zeker niet in absolute zin niets meer kan.

Onbeperkte mogelijkheden om inkomen en een IVA-uitkering te combineren kunnen een resultaat opleveren dat boven het eerder verdiende loon uitstijgt.

Ofschoon het Comité zich niet uitlaat over verrekening boven het bedrag tot correspondeert met de verdien capaciteit, mag aangenomen dat deze niet op problemen stuit. Mocht dat wel zo zijn, dan zou nog veel eerder overgegaan worden op een herbeoordeling, en dat zou voor de uitkeringsgerechtigden ongunstiger zijn dan de voorgestelde regeling. Ook is een inkomen (uitkering plus verdiensten uit werk) dat boven het eerder verdiende loon ligt moeilijk te verdedigen in het licht van het stelsel en het Verdrag.

Mijn advies zou zijn om, als de IVA behouden blijft, de maatregelen vooral te richten op de andere elementen van de WIA en hierover overleg te voeren met de werknemersorganisaties en andere betrokkenen. Hierbij dient ook aangetoond te worden of en in welke mate de inkomstenverrekening de arbeidsparticipatie van IVA-gerechtigden beperkt. Als er overeenstemming over is dat dit niet het geval is, zal dit ook voor het Comité zwaar wegen. Aan het Bureau kan bovendien advies over deze kwestie gevraagd worden.

Overzicht voorgestelde aanpassingen

Arbeidsongeschiktheidsuitkering: maatmanloon minus de restverdiencapaciteit, maal 70%.

Het daadwerkelijke verdiende inkomen wordt hierbij opgeteld voorzover niet hoger dan de restverdiencapaciteit.

Bij 80-100% arbeidsongeschikten worden inkomsten tot max. 20% van het maatmaninkomen vrijgelaten.

Voor deze uitkering gelden meewerkingsverplichtingen ten behoeve van re-integratie.

De arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt aangevuld met een aanvullingsuitkering gedurende de periode dat een WW-uitkering wordt toegekend tot 75% respectievelijk 70% van het maatmanloon. Hierbij geldt een inkomstenverrekening, nader uit te werken.

Voor de aanvullingsuitkering gelden referte-eisen en is er een koppeling van uitkeringsduur aan het arbeidsverleden, en zijn er re-integratieverplichtingen.

T.a.v. IVA zijn er verschillende opties

Optie 1: Behoud van de IVA, en onderbouwen dat inkomstenverrekening niet de mogelijkheid daadwerkelijk werk te vinden in de weg staat. Voordeel van behoud IVA voor de uitkeringsgerechtigden: hogere uitkering en vrijstelling van periodieke herbeoordelingen.

Optie 2. Afschaffen van de IVA. Voordeel: geen problemen meer met kritiek op inkomstenverrekening. Lagere uitvoeringskosten in verband met minder geschillen over onderscheid permanente en niet-permanente arbeidsongeschiktheid. Wegnemen prikkels voor eigenrisicodragers om verzekerden in de IVA onder te brengen in plaats van aan re-integratie te werken.

8.2. Scenario 1 in het OCTAS-rapport

OCTAS noemt drie scenario's, waarvan het eerste het verste uitgewerkt is; de andere twee laten zich niet goed toetsen aan Verdrag 121 omdat daarvoor meer gedetailleerde uitwerking nodig is. Het kabinet deelt de analyse van de OCTAS-rapporten en is nu vooral het eerste scenario aan het onderzoeken.⁴³ Ook dat is een reden me te beperken tot het eerste scenario.

⁴³ *Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet 13 september 2024*, p. 16. Zie ook de brief van de Minister van Sociale Zaken Werkgelegenheid van 28 januari 2025, *Kamerstukken II 2024-25*, 26 448, nr. 799, p. 1: 'Mensen ervaren hardheden en bepaalde prikkels kunnen soms ongewenste of onbedoelde effecten hebben.'

Dit scenario is niet ontwikkeld om tegemoet te komen aan de bezwaren van het Comité, al wordt in het rapport wel opgemerkt dat een onderdeel ervan past bij de ILO-kritiek.⁴⁴

De variant heeft de wat merkwaardige naam ‘Huidig stelsel beter’, omdat het uitgaat van aanpassingen van het huidige stelsel. In dit voorstel kent de WIA één uitkeringsregime in plaats van de huidige IVA en WGA met alle sub-regelingen. Vereenvoudiging van het stelsel is immers een belangrijk uitgangspunt.

De WIA blijft een inkomensverzekering: het procentuele verlies van verdiencapaciteit staat centraal. De arbeidsongeschiktheidsdrempel voor de WIA wordt in het voorstel verlaagd van 35% naar 25% verlies van verdiencapaciteit. De OCTAS vraagt speciale aandacht voor mensen die een flexibel contract hadden toen ze arbeidsongeschikt werden.

De WIA bestaat, na een initiële loongerelateerde uitkering, in dit voorstel uit één regeling. Voor werknemers wordt de hoogte van de uitkering bepaald door het (gemaximeerde) oude loon en het door de arbeidsdeskundige vastgestelde arbeidsvermogen, ook wel restverdiencapaciteit genoemd. Dit betekent dat de vervolguitkering, loonaanvullingsuitkering en de IVA opgaan in de nieuwe regeling. Inkomensaf trek geldt, net als nu, alleen als betrokkene meer dan de restverdiencapaciteit verdient.

In het OCTAS-voorstel volgt de nieuwe uitkering op een loongerelateerde uitkering. Indien deze de huidige vorm (referte-eis en beperking in duur) heeft als in de WIA, dan stuit deze op de bezwaren die in de vorige paragraaf zijn behandeld. De arbeidsongeschiktheidsuitkering besproken in de vorige paragraaf kent die problemen niet, en komt wel overeen met de uitkering die OCTAS voorstelt als ‘hoofduitkering’.

In de OCTAS-voorstellen is nog een drietal aspecten van belang, zij het niet voor de toetsing aan het Verdrag. De eerste betreft de vaststelling van de restverdiencapaciteit (en daarmee het arbeidsongeschiktheidspercentage), die momenteel zeer gecompliceerd is en op onbegrip stuit van betrokkenen.

Ten tweede stelt OCTAS voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling te laten afhangen van een gemaximeerd maatmanloon.⁴⁵ Het maatmanloon wordt gemaximeerd op het maximumdagloon (op jaarbasis momenteel ruim € 70.000). Dit maximumdagloon geldt momenteel voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering. Als ook het maatmanloon wordt gemaximeerd, dan wordt het verschil tussen het loon dat betrokkene nog kan verdienen en het gemaximeerde loon bepalend voor de restverdiencapaciteit. In de huidige situatie is het mogelijk dat het hoge arbeidsongeschiktheidspercentage soms vooral veroorzaakt wordt door het feit dat arbeidsongeschikt geworden werknemers veel verdienen in het oude beroep en minder door de ernst van de arbeidsbeperking, aldus OCTAS, en dat verklaart in sommige gevallen dat volledig en duurzaam arbeidsongeschikten nog kunnen werken en een inkomen kunnen verdienen.

Lang niet alle mensen met een arbeidsbeperking, zeker diegenen zonder werkgever, vinden (nieuw) werk, ondanks de daarvoor bedoelde prikkels.’

⁴⁴ OCTAS 2024, p. 19.

⁴⁵ OCTAS 2024, p. 38.

Maximering van het maatmanloon is een afwijking van het huidige stelsel, waarin bij de beoordeling van de restverdien capaciteit het inkomen meetelt dat men eerder verdiende. Dit is vanouds gemotiveerd op de grond dat de arbeidsongeschiktheidsverzekering een inkomensverzekering is. Vanuit het perspectief van Verdrag 121 lijken er echter geen problemen te bestaan met deze wijziging. Het effect van dit voorstel kan wel bij arbeidsongeschikten met eerder hoge inkomens een minder groot verlies aan restverdien capaciteit wordt aangenomen dan momenteel; degenen die wel nog volledig arbeidsongeschikt zijn zullen daarmee vaak minder capaciteiten hebben om nog inkomen uit werk te verdienen. Er zullen wel meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten komen. Dat kan effecten hebben op de percentages arbeidsongeschikten die aan het werk blijven.

OCTAS stelt, ten derde, voor, zoals gezegd, om de IVA te beëindigen. Daarmee kan het kritiekpunt van het Comité over de inkomensaf trek bij de IVA geadresseerd worden. Tegen dit voorstel kan worden ingebracht dat dit nadelig is voor permanent en volledig arbeidsongeschikten omdat ze een lagere uitkering krijgen en weer met herbeoordelingen geconfronteerd kunnen worden (als de regeling van de WIA van de huidige 80-100% ook voor hen gaat gelden).

In de afweging van de voor- en nadelen kan echter ook gekeken worden naar de nu bestaande verschillende toegang van de hogere en lagere inkomens tot de IVA-uitkering en ook naar de geconstateerde tendens dat eigenrisicodragers pogen om arbeidsongeschikten voor wie ze verantwoordelijk zijn in de IVA onder te brengen.⁴⁶ Daarmee levert, in dit stelsel, de IVA veel extra werk op voor de uitvoering, met name ook voor verzekeringsartsen.⁴⁷

9. Conclusies en aanbevelingen

De systematiek van de WIA zelf verhindert niet de aanpassingen die nodig zijn tegemoet te komen aan de kritiekpunten van het Comité. De voorgestelde aanpassingen zijn voorts in lijn met de voorstellen van OCTAS, met enkele preciseringen zoals gegeven in par. 8.1, die nodig zijn omdat OCTAS niet systematisch de verhouding tot Verdrag 121 heeft getoetst.

Ook de regering heeft in het verleden niet betoogd dat aanpassingen onmogelijk zijn. De tegenwerpingen tegen het Comité betroffen vooral de wens activeringselementen te behouden. Uit het OCTAS-rapport en de cijfers van het UWV, gepresenteerd in par. 3.2, blijkt dat de activering vooral ervan afhangt of de werknemer zijn of haar werkgever houdt als hij of zij arbeidsongeschikt wordt. Ook blijkt dat de inkomensprikkels verschillend kunnen uitpakken en soms niet-bedoelde effecten hebben. De huidige activeringselementen kunnen derhalve gerelativeerd worden. Bovendien kan, zoals in par. 8.1 te zien is, de uitkering zo vormgegeven worden dat werken nog steeds lonend is.

In bovenstaande is niet ingegaan op de kosten van de aanpassingen. In de ambtelijke analyse en in het OCTAS-rapport, evenals in de deelrapporten die de minister heeft gepresenteerd naar aanleiding van OCTAS,⁴⁸ worden bedragen genoemd die gemoeid zijn met de verschillende aanpassingen. De berekeningen kennen verschillen; tegenover sommige extra uitgaven staan ook besparingen, afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt. Ook stelt OCTAS flankerend

⁴⁶ Zie H. Mousselli, *Eigenrisicodragers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid*, Deventer: Kluwer, 2025.

⁴⁷ Zie L. van den Berg, 'Achterstanden bij medische beoordelingen in ZW en WIA: de invloed van werkgeversprocedures', *Tijdschrift Recht en Arbeid*. 2024/24, p. 9-15.

⁴⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/dfe986d2-f301-41f2-9812-6634ad70c049/file>.

beleid voor, die nodig kan zijn om meer arbeidsongeschikten aan het werk te krijgen. De verschillende varianten wijzen er niet op dat aanpassingen financieel onmogelijk zijn.

Mijn advies is om bij de uitwerking van de OCTAS-voorstellen het in par. 8.1 behandelde scenario op te nemen, omdat dit systematisch rekening houdt met Verdrag 121. De OCTAS-voorstellen zijn er goed mee verenigbaar, en gaan met name verder op andere punten, zoals de schatting van de verdien capaciteit en de begeleiding van arbeidsongeschikten naar werk.

Het zal natuurlijk nog wel de nodige tijd duren voordat de uitwerking van een nieuw stelsel gereed is en deze in wetgeving is verwerkt. Aan het Comité kan echter wel meegedeeld worden dat dit de maatregelen zijn waaraan gewerkt wordt.

Ook kan overwogen worden om de voorstellen geleidelijk in te voeren. Eerst scenario 1 van par. 8.1, daarna de OCTAS-voorstellen. Ook in de reactie van de minister is immers te zien dat hij zowel aan korte- als langetermijnmaatregelen denkt. Bij geleidelijke invoering bestaat wel het probleem van ingewikkeld overgangsrecht.

Tot slot nog een aanbeveling ter afsluiting. Het aantal WIA-uitkeringen is al enige tijd aan het stijgen. Dit is een ontwikkeling die losstaat van het al dan niet activerende karakter ervan, maar samenhangt met o.a. de stijging van de pensioenleeftijd, de toegenomen eisen op de arbeidsmarkt en de kleinere ruimte die in de huidige maatschappij gegeven wordt aan mensen met een beperking. Het is dus nodig om beleid te blijven voeren om de aantallen uitkeringsgerechtigden en de uitgaven aan de WIA onder controle te houden. In het OCTAS-rapport is te zien dat personen die buiten het arbeidsproces staan moeilijk aan het werk komen. Terwijl in cao's wel aandacht is voor het aan het werk houden van 35-minners, zijn de inspanningen voor de outsiders nog heel beperkt, terwijl juist daar het probleem ligt. Het is daarom belangrijk dat werkgevers- en werknemersorganisaties op sectorniveau meer inspanningen gaan verrichten om arbeidsongeschikten te ondersteunen om aan het werk te komen. Daarbij kan aansluiting worden gevonden bij de *good practices* die op dit terrein bekend zijn. Denk ook aan opleidingsplekken en maatschappelijke ondernemingen die arbeidsongeschikten zouden kunnen begeleiden en de intensieve steun bieden die nodig is. Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid van werknemers- en werkgeversorganisaties. Voorkomen moet immers worden dat aanpassing van de WIA aan Verdrag 121 en/of OCTAS-voorstellen als oorzaak wordt gezien van een stijging van het aantal WIA-uitkeringen. En gelet op de tekorten op de arbeidsmarkt is het wenselijk alle potentieel gereed te maken voor inzetbaarheid. Daarvoor is een belangrijke inspanning vereist.

Bijlage

CV prof mr F.J.L. (Frans) Pennings

Pennings was van 1990 tot 2008 verbonden aan Tilburg University als universitair (hoofd)docent en bijzonder hoogleraar. Van 1 september 2008 tot maart 2024 was hij werkzaam als hoogleraar Sociaal recht aan de Universiteit Utrecht.

Pennings publiceerde vele artikelen en boeken over nationaal, Europees en internationaal arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht.

Op het terrein van de ILO zijn te noemen:

- Frans Pennings (red), *Between Soft and Hard Law. The Impact of International Security Standards on National Social Security Law*, The Hague 2006, waarin de doorwerking van ILO-standaarden in verschillende nationale stelsels door nationale deskundigen wordt behandeld; aan het boek werkte ook een medewerkster van de IAB mee.
- Ulrich Becker, Frans Pennings and Tineke Dijkhoff (red), *International Standard-Setting and Innovations in Social Security*, Alphen a/d Rijn, Kluwer Law International 2013, waarin de betekenis van ILO- en andere normen voor de verschillende regio's in de wereld bestudeerd wordt.

Pennings was ook promotor van twee studies over de doorwerking van ILO-standaarden.

- Tineke Dijkhoff, *International Social Security Standards in the European Union. The cases of the Czech Republic and Estonia*, Intersentia, 2011.
- Maria Korda, *The Role of International Social Security Standards. An in-depth study through the case of Greece*, Intersentia 2013.

Pennings schreef een boek met Barbara Hofman over de verhouding van privatisering en activering en ILO-normen,

- Barbara Hofman en Frans Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer 2013.

In het kader van deze onderzoeken vond een studiebezoek aan het IAB plaats.

Pennings was betrokken als deskundige bij de light mission, besproken in par. 4.2.