



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Sociale Verzekeringen

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1a
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 11

Uw brief
28 november 2003, 146-03-SZW

Ons kenmerk
SV/A&L/03/92292

Onderwerp
SER-adviesaanvraag WAO

Datum
18 december 2003

In bovengenoemde brief vraagt u om toezending van de onderliggende stukken, die aan de SER-adviesaanvraag met betrekking tot de Extra Garantierегeling Beroepsrisico's (EGB) ten grondslag hebben gelegen.

In het kader van de uitwerking van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel heb ik opdracht gegeven om te bezien of een EGB-regeling noodzakelijk is gelet op de vereiste internationale bestendigheid van dit nieuwe stelsel. Als gevolg hiervan is een ambtelijke nota "internationale bestendigheid arbeidsongeschiktheidsverzekeringen" opgesteld en is hierover in mei op ambtelijk niveau een verkennende gesprek gevoerd met deskundigen van het Internationaal Arbeidsbureau van de ILO te Geneve. Bijgaand ontvangt u deze stukken ter informatie.

Zoals te doen gebruikelijk zal het in voorbereiding zijnde concept-wetsvoorstel EGB aan uw Kamer worden aangeboden, nadat de voorgeschreven wetgevingsprocedure terzake is afgerond.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(mr. A.J. de Geus)

INTERNATIONALE BESTENDIGHEID ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSREGELINGEN

1. Inleiding

In de discussies rond de herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is aangegeven dat een kort onderzoek zou worden verricht naar de internationaalrechtelijke bestendigheid van de diverse beleidsopties terzake. Ook een raadpleging van externen zou onderdeel uitmaken van dit onderzoek. Daarbij zouden een aantal specifieke vraagpunten aan de orde

moeten komen met als centraal thema of, en zo ja, in hoeverre voor werknemers extra garanties nodig zijn bij de uitwerking van de WAO-voornemens, zoals vervat in het Strategisch Akkoord 2002. Onderhavige notitie wil een aanzet geven tot deze discussie en schetst de meest gangbare interpretatie van de relevante verdragen. Het gaat hierbij primair om een analyse van de internationale normverdragen, voorzover deze relevant zijn voor een nieuw arbeidsongeschiktheidsstelsel. Daarnaast kunnen er ook los van internationale verplichtingen redenen zijn om te komen tot een aanvullende verzekering van het beroepsrisico.

De vraag naar de internationale houdbaarheid van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel spitst zich toe op die internationale verdragen die handelen over de bescherming van werknemers die ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte arbeidsongeschikt geworden zijn. Deze vorm van arbeidsongeschiktheid ligt in de risicosfeer van de werkgever: de werkgever is aansprakelijk voor alle schade aan de gezondheid van de werknemer voorzover die direct uit de arbeid voortvloeit (verlies van het vermogen om inkomen te verwerven, medische kosten, kosten van overlijden). De gedachte achter de normverdragen is dat de werknemer zonder omwegen zijn schade vergoed moet krijgen. Het zou onjuist zijn om te veronderstellen dat het onderscheid dat in het buitenland wordt gemaakt tussen het *risque professionnel* en het *risque social* er één zou zijn van een verschillende behandeling van twee soorten arbeidsongeschikten. Bij de internationaal gebruikelijke verzekering tegen het beroepsrisico gaat het er om werknemers volledig schadeloos te stellen voor alle gevolgen van beroepsziekte of -ongeval, waarvan arbeidsongeschiktheid slechts een onderdeel uitmaakt.

Deze notitie gaat concreet in op de volgende onderwerpen:

- Een korte schets van de arbeidsongeschiktheidssystematiek conform het strategisch akkoord 2002
- Een opsomming van de relevante verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Raad van Europa.
- De inhoud van de normen
- Een beschrijving van de belangrijkste materiele normen die gelden voor een arbeidsongeschiktheidsregeling (hoogte van de uitkering, middelentoets, referentie-eisen en duur van de uitkering).
- Een overzicht van de formele vereisten met betrekking tot een nieuwe verzekering (financiering en inrichting van het stelsel, de mogelijkheid van private uitvoering)
- De toetsing van de bestaande regelgeving aan de normverdragen.
- De betekenis van de normverdragen voor nieuw te ontwerpen regelgeving.

./ In de bijlage is een overzicht opgenomen van enkele kerngegevens in enkele andere Europese landen.

2. Schets van de arbeidsongeschiktheidssystematiek conform strategisch akkoord 2002

In het strategisch akkoord 2002 is (in navolging van het SER-advies) in grote lijnen voor het volgende systeem gekozen. De loondoorbetalingsverplichting wordt verlengd naar twee jaar waarbij een wezenlijk element is dat sociale partners afspreken dat de bovenwettelijke aanvulling van het loon bij ziekte in het tweede ziektejaar

ophoudt. Indien geen herstel of werkhervatting is opgetreden kan na twee jaar ziekte een arbeidsongeschiktheidsuitkering worden aangevraagd. Uitgangspunt daarbij is dat recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering alleen kan ontstaan indien de werknemer duurzaam volledig arbeidsongeschikt is. In de nieuwe systematiek worden veel strengere eisen gesteld dan de in huidige WAO om als volledig arbeidsongeschikt te worden aangemerkt. De SER en de commissie Donner stellen daarbij voor om volledig arbeidsongeschikten een uitkering toe te kennen van (minimaal) 70% van het laatstgenoten loon.

In geval van arbeidsongeschiktheid van meer dan 35% wordt bij aanvaarding van andere arbeid het verschil tussen het oude en nieuwe inkomen gedeeltelijk overbrugd door middel van een loonaanvulling. Het idee van de loonaanvulling werd voor het eerst door de Commissie Donner gesuggereerd, en is overgenomen in het strategisch akkoord. Hoewel er op dit punt varianten mogelijk zijn, is de grote lijn van de aanvulling de volgende: eerst ontvangt de gedeeltelijke arbeids(on)geschikte werknemer een tijdelijke uitkering op 70% van het laatstverdiende loon. Hervat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer de arbeid dan wordt het loon dat de werknemer daarmee verdient aangevuld tot 70% van het laatstverdiende loon (of hoger). Hervat de werknemer de arbeid niet dan valt hij (na enige tijd) terug op het minimum. In de systematiek van de commissie Donner en het strategisch akkoord 2002 heeft de gedeeltelijke arbeidsongeschikte dan aanspraak op een met de IOAW vergelijkbare regeling. De werknemer heeft dan alleen recht op uitkering indien zijn inkomen (en dat van diens samenlevingsverband) beneden de bijstandsnorm uitkomt. Deze vorm van minimumuitkering is dus inkomens- en partnerinkomensgetoetst. Het belangrijkste verschil met het voorstel van de SER is dat bij dat voorstel de werknemer recht heeft op een basisuitkering op minimumniveau, zonder inkomens- en partnertoets.

3. De verschillende soorten normverdragen

Er zijn twee institutionele kaders waarbinnen normverdragen op het terrein van de sociale zekerheid tot stand zijn gekomen: de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), gelieerd aan de Verenigde Naties, en de Raad van Europa.

3.1. De Internationale Arbeidsorganisatie

ILO-verdrag nr. 102 uit 1952 is het basisverdrag van de sociale zekerheid en bevat minimumnormen voor alle takken van de sociale zekerheid. De normen van ILO-verdrag nr. 102 liggen relatief laag. Het verdrag is door 40 landen geratificeerd.

Inmiddels zijn voor alle takken van sociale zekerheid afzonderlijke verdragen vastgesteld met een hoger ambitieniveau. Wat betreft uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten is dit gebeurd in ILO-verdrag nr. 121 (1964, door 23 landen geratificeerd), voor uitkeringen bij algemene invaliditeit, ouderdom en overlijden in ILO-verdrag nr. 128 (1967, door 16 landen geratificeerd). De relatie tussen ILO nr. 102 en de afzonderlijke deelverdragen is als volgt: indien een verdragsstaat een ILO-verdrag met betrekking tot een bepaalde tak van de sociale zekerheid bekrachtigt, is de desbetreffende staat vanaf dat moment niet meer gebonden is aan de bepalingen van Verdrag 102, wat betreft die tak van sociale zekerheid. Doordat Nederland zowel ILO-verdrag nr. 121 als ILO-verdrag nr. 128 heeft geratificeerd, is Nederland wat betreft uitkeringen bij invaliditeit niet langer gebonden aan de normen van ILO-verdrag nr. 102. Waar het gaat om arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongevallen en beroepsziekten, is van de ILO-verdragen uitsluitend nr. 121 relevant. Dit verdrag is ook van toepassing op ziektekosten en op nabestaandenuitkeringen als het overlijden is te wijten aan een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Overigens betekent het feit dat ILO nr. 102 en 128 zijn geratificeerd dat Nederland zich verplicht heeft ook voor het risqué social een wettelijke verzekering in te richten. Verdragsrechtelijk is het dus niet toegestaan om de wettelijke verzekering tegen arbeidsongeschiktheid te beperken tot uitsluitend het beroepsrisico.

3.2. De Raad van Europa

Binnen het kader van de Raad van Europa is in 1964 de Europese Code inzake sociale zekerheid tot stand gebracht. De Europese Code is sterk geïnspireerd op ILO-verdrag nr. 102, zij het dat de normen hoger liggen. Dit is te begrijpen vanwege het verschil in welvaart van de leden van de Raad van Europa, ten opzichte van de landen die zijn aangesloten bij de ILO.

In 1990 is de herziene Code inzake sociale zekerheid tot stand gekomen. De herziene Code, die de huidige Code uit 1964 vervangt, treedt in werking als ten minste twee landen tot bekrachtiging zijn overgegaan. De normen van de herziene Code liggen hoger dan die van de huidige. Tot dusver heeft nog geen enkel lid van de Raad van Europa de herziene Code bekrachtigd.

3.3. De werking van de normverdragen

Wanneer een internationaal verdrag (ongeacht welk) door een land bekrachtigd wordt, dient dit verdrag door dat land te worden nageleefd. Dit vloeit voort uit het zgn. ‘pacta sunt servanda’-principe. Dit betekent dat elk verdrag - dat in werking is getreden - bindend is voor staten die er partij bij zijn en te goeder trouw dient te worden uitgevoerd. Dit principe is neergelegd in het Weens Verdrag inzake Verdragenrecht van 1969 waarbij Nederland partij is en was voordien al een bindend beginsel van internationaal gewoonterecht.

Daarnaast kennen de normverdragen zelf een sanctioneringsmechanisme, met als uitgangspunten argumentatie en openbaarmaking. De betrokken organisaties treffen dus geen sancties (handelspolitieke maatregelen, boetes of uitstoting) tegen verdragspartijen die een verdrag schenden, maar trachten druk uit te oefenen via ‘mobilisation of shame’. Daartoe kennen de normverdragen toezichtsprocedures. De betrokken landen rapporteren periodiek over de stand van zaken met betrekking tot het desbetreffende verdrag. Een commissie van deskundigen beoordeelt deze rapporten en kan bij geconstateerde niet-naleving de dialoog aangaan door het stellen van nadere vragen. Als deze dialoog niets oplevert kan zij aanbevelingen doen. Deze aanbevelingen worden geleid langs een commissie waarin regeringsvertegenwoordigers zitten, en vervolgens definitief vastgesteld door het Comité van Ministers (in het geval van de Europese Code) of de Internationale Arbeidsconferentie (in het geval van ILO-verdragen), waarna openbaarmaking volgt.

In beginsel kunnen burgers niet rechtstreeks een beroep doen op de normverdragen. De normverdragen richten zich in eerste instantie tot de wetgever. Als een bepaling een voldoende nauwkeurig omschreven norm bevat die geen verdere uitwerking behoeft in de nationale wetgeving, kan de rechter wel rechtstreekse werking aannemen. De Centrale Raad van Beroep heeft tot nu toe slechts in één geval rechtstreekse werking aangenomen. De Centrale Raad achtte een eigen bijdrage voor kraamzorg bij ziekenhuisbevalling onverenigbaar met een bepaling uit ILO-verdrag nr. 102 en ILO-verdrag 103. De desbetreffende bepalingen hebben rechtstreekse werking, aldus de Centrale Raad, omdat “(...) de omschrijving van de te verlenen verstrekkingen, alsmede de imperatieve redactie van de bepalingen (...) toetsing aan het nationale recht mogelijk maken”.¹

Tot slot moet nog worden gewezen op het Internationaal Arbeidsbureau (IAB), het secretariaat van de ILO. Hoewel het IAB geen enkele bevoegdheid op dit punt heeft, is het bereid adviezen te verstrekken over de uitleg van de verdragen. Van deze mogelijkheid heeft Nederland in het verleden herhaaldelijk gebruik gemaakt, ook naar aanleiding van het advies van de Commissie Donner.

4. De inhoud van de normen

Uit de normverdragen volgt dat de nationale wettelijke stelsels aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Met betrekking tot de vraag op welke wijze het Nederlandse stelsel voldoet aan de eisen die worden gesteld voor werknemers die ten gevolge van het beroepsrisico arbeidsongeschikt geworden zijn, verdient een aantal onderwerpen nadere aandacht.

¹ CRvB 26 mei 1996, RSV 1998/9

4.1. Uitkeringshoogte

De normverdragen die betrekking hebben op de sociale zekerheid zijn flexibel en laten de staten de keuze tussen drie typen stelsels:

- Loondervingsstelsels, waarbij de hoogte van de uitkering is gerelateerd aan het laatstgenoten loon.
- Flat-rate stelsels, waarbij een vast bedrag wordt toegekend, gerelateerd aan het minimumniveau.
- Bijstandachtige stelsels, dat wil zeggen flat-rate stelsels met middelentoets.

Indien een staat heeft gekozen voor een loondervingsstelsel, dient de uitkering ten minste een percentage te bedragen van het laatstgenoten loon. Is een keuze gemaakt voor een flat-rate stelsel, dan dient de uitkering ten minste een percentage te bedragen van het loon van een ongeschoolde werknemer of het wettelijke minimumloon. In onderstaande tabel staan de desbetreffende percentages vermeld. Dit zijn de percentages voor een standaardgezinssituatie (kostwinner met twee kinderen ten laste). Voor alleenstaande gerechtigden kunnen lagere percentages gelden.

	Overlijden	Invaliditeit
ILO-verdrag nr. 128 (= alleen risque social)	45%	50%
Europese Code (= risque social & beroepsrisico)	45%	50%
ILO-verdrag nr. 121 (= alleen beroepsrisico)	50%	60%
Herziene Code (= risque social & beroepsrisico)	65%	65% ²

De huidige WAO-uitkering voldoet niet altijd aan het minimumpercentage voor een loondervingstelsel. De hoogte van WAO-vervolguitkering is namelijk afhankelijk van het arbeidsverleden van de werknemer en kan beneden de 60% van het laatstverdiende loon uitkomen. Omdat de WAO-uitkering echter nooit lager kan worden dan 70% van het minimumloon (per definitie verdient een werknemer niet minder dan het minimumloon, en de uitkering is altijd tenminste 70% van het minimumloon) voldoet Nederland wel aan de vereisten die gelden voor een flat-rate stelsel (= ten minste 60% van het minimumloon). Hoewel de huidige WAO in principe is gebaseerd op loonderving heeft Nederland te kennen gegeven zich niet meer gebonden te achten aan de hoge norm. Deze stellingname is in het verleden geen punt van internationale kritiek of procedures geweest.

Een uitkering voor het beroepsrisico dient krachtens het ILO-Verdrag gegrond te zijn op een algeheel verlies van 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 (art. 6, onder c). Dit betekent dus dat het recht op uitkering voor werknemers die ten gevolge van het beroepsrisico arbeidsongeschikt worden niet beperkt mag blijven tot volledig arbeidsongeschikten. De formulering van de ondergrens van de mate van arbeidsongeschiktheid waaronder geen recht op uitkering meer bestaat, wordt aan de nationale wetgever overgelaten. De meeste verdragslanden houden lage percentages aan. Het minimum arbeidsongeschiktheidspercentage van de huidige WAO bedraagt 15% en is in het verleden geen aanleiding geweest voor bezwaren of procedures. Vanzelfsprekend staan de Verdragen toe dat bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een partiële uitkering wordt toegekend. De inkomensschade van de werknemer is immers ook partieel.

² 80% indien het arbeidsongeschiktheid betreft waarvoor “constant attendance” is vereist. Zie ook art. 22 WAO.

4.2. Middelentoets

Voor wat betreft de vraag of een middelentoets verenigbaar is met de normverdragen moet het antwoord worden gevonden in de verdragssystematiek. In de delen van ILO-verdrag nr. 102 en de Europese Code inzake sociale zekerheid die over de afzonderlijke takken van de sociale zekerheid gaan, wordt de staat telkens de keuze gelaten tussen een loondervingssystematiek of een flat-rate stelsel. In enkele gevallen, zoals bijvoorbeeld in het deel over algemene invaliditeit, kunnen de staten ook kiezen voor een stelsel met een bijstandskarakter, op de voorwaarde dat het desbetreffende stelsel alle ingezetenen dekt. Deze mogelijkheid is niet opengelaten voor uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten. Hier hebben de staten slechts de keuze tussen de eerste twee typen stelsels, waarbij geen middelentoets mag worden gehanteerd.

Dit zelfde onderscheid is terug te vinden in de uitkeringsnormen van de ILO-verdragen nrs. 121 en 128. Verdrag nr. 121 kent, in tegenstelling tot ILO-verdrag 128, niet de mogelijkheid inkomensgetoetste uitkeringen toe te kennen. Dit verdrag kent slechts regels voor loondervingsstelsels (artikel 19) en flat-rate stelsels (artikel 20). ILO-verdrag nr. 128 laat voor algemene invaliditeit wel de mogelijkheid open om een middelentoetste uitkering te verstrekken (artikelen 10 en 28).

Bij de totstandkoming van de Algemene nabestaandenwet (Anw) is aan het Internationale Arbeidsbureau (IAB) expliciet de vraag voorgelegd of een middelentoetste nabestaandenuitkering verenigbaar is met ILO-verdrag nr. 121. De uitleg van het IAB (van november 1994) komt er op neer dat geen uitkering hoeft te worden toegekend in de gevallen dat er geen sociale rechtvaardiging bestaat, bijvoorbeeld omdat de nabestaande al voldoende andere bestaansmiddelen heeft. Hieruit heeft de regering destijds afgeleid dat het ook is toegestaan gereduceerde uitkeringen te verstrekken, in het geval van samenloop met andere inkomsten.³ Omdat de uitleg van het IAB is opgehangen aan de wijze waarop het begrip “weduwe” in ILO-verdrag nr. 121 is gedefinieerd, kan deze redenering niet worden doorgetrokken naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De Centrale Raad van Beroep heeft inmiddels bepaald dat de desbetreffende bepalingen geen rechtstreekse werking hebben.⁴

4.3. Referteperiode

Het verkrijgen van aanspraken op een beroepsrisico-uitkering mag niet afhankelijk worden gesteld van de duur van de arbeid, de duur van de verzekering of de betaling van premies; referte-eisen zijn dus expliciet verboden voor de toekenning van een beroepsrisico-uitkering. Een arbeidsongeval kan zich immers al op de eerste werkdag voordoen. Wel is een wachtperiode toegestaan die niet langer duurt dan drie dagen. Voor beroepsziekten mag een risicoperiode worden voorgeschreven als minimumtermijn waarover de betrokkene aan gevaarlijke omstandigheden is blootgesteld (art. 9, lid 2).

4.4. De duur van de uitkering

“De prestaties moeten ingevolge het verdrag worden verleend tijdens de gehele duur van het door verzekering gedekte geval [...]” (ILO-verdrag nr. 121, art. 9, lid 3). Dat betekent dat tijdelijke uitkeringen bij structurele arbeidsongeschiktheid niet zijn geoorloofd. Het opvangen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in bijvoorbeeld de Werkloosheidswet, zoals voorgesteld door de Commissie Donner, is voorzover het gaat om het beroepsrisico dus geen optie. Deze bepaling impliceert tevens dat uitkeringen ook na de pensionering moeten voldoen aan de normen van ILO-verdrag nr. 121. De Europese Code inzake sociale zekerheid kent vergelijkbare bepalingen. In de praktijk is dat geen probleem gebleken, omdat de pensioenopbouw tijdens de WAO doorloopt.

³ Memorie van toelichting op de Anw (Kamerstukken II, 1994-1995, 24 169, nr. 3, bldz. 17).

⁴ CRvB 24 januari 2001, RSV 2001/138

4.5. Private uitvoering

Voor de wijze van inrichting en financiering van het SV-stelsel zijn de artikelen 71 en 72 van ILO-verdrag nr. 102 richtinggevend. Artikel 71 bepaalt dat de uitkeringslasten en uitvoeringskosten collectief moeten worden gedragen door premies of door belastingen, of door een combinatie van beide. Het totaal van de werknemerspremies mag niet meer dan 50% van de totale uitgaven aan sociale lasten bedragen.

Volgens artikel 72 moeten vertegenwoordigers van de werknemers deelnemen aan de administratie of daarbij in een adviserende rol betrokken zijn als de uitvoering niet in handen van de overheid is. De staat blijft een algemene verantwoordelijkheid houden zowel voor de verstrekking van de uitkeringen als voor de goede administratie.

Bij de opstelling van het rapport van de Commissie Donner rees de vraag in hoeverre deze bepalingen ruimte laten voor een private uitvoering van een regeling voor het beroepsrisico. Omdat deze bepalingen niet zwart/wit zijn, heeft hiertoe in juni 2001 een onderhoud plaatsgehad tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW en de Commissie Donner enerzijds en medewerkers van het IAB anderzijds.

Op zich is private uitvoering voor het IAB van de ILO acceptabel. Een aantal landen (en staten in de VS) doet het op die manier, en privaats uitgeoefende systemen blijken in de praktijk goed te kunnen werken. Wel dient er bij de vormgeving van het systeem rekening gehouden te worden met het volgende. Het IAB concentreert zich niet op de letter van ILO-verdrag nr. 121. Dit verdrag omvat ook weinig expliciete verboden of beperkingen. In het kiezen van de vorm van een verzekering zijn de lidstaten van de ILO dan ook relatief vrij. Hoofdzaak blijft voor het IAB dat in ieder geval de rechten van werknemers afdoende dienen te zijn gegarandeerd. Er mogen geen groepen buiten de boot vallen. Een privatisering zonder veel verdere voorwaarden lijkt niet acceptabel. Er dienen volgens het IAB meer waarborgen te worden gecreëerd.

- De conventies vereisen dat de staat een algemene verantwoordelijkheid aanvaardt voor het functioneren van de bij de uitvoering betrokken instanties en voor de verstrekking van door de conventies voorgeschreven uitkeringen en voorzieningen. Verder zullen bij private uitvoering werknemersvertegenwoordigers tenminste in een adviserende hoedanigheid bij de uitvoering betrokken moeten worden.
- De verzekering dient zo vorm gegeven te worden dat verzekerden op korte termijn aanspraak kunnen maken op een uitkering. Dat wil zeggen dat zij na de ziekteperiode niet maanden hoeven te wachten op een uitkering vanwege procedurele of juridische problemen.
- Particuliere bedrijven mogen de claimbeoordeling verrichten, mits werknemers toegang hebben tot een deugdelijke beroepsprocedure.
- Er dient voldaan te worden aan een aantal verantwoordingscriteria. Hoewel de verdragsteksten hier niet expliciet over reppen, zullen volgens het IAB private ondernemingen openheid moeten geven over hun premieberekening voor de verzekering, zij zullen cijfers moeten publiceren over het aantal claims dat is ingediend en informatie moeten verstrekken over het karakter van die claims.

In relatie tot de uitvoering door private instellingen dient er op gewezen te worden dat de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) met betrekking tot deel III van de Europese Code (uitkeringen bij ziekte) enkele problemen heeft opgeroepen. Het deskundigencomité dat belast is met het toezicht op de naleving van de Europese Code, staat op het standpunt dat door deze regeling de solidariteit tussen werkgevers en werknemers met betrekking tot de premiebetaling wordt doorbroken. Bovendien bestaat, naar de mening van de toezichtorganen, het gevaar van risicoselectie door de werkgever bij de aanstelling van werknemers. Tot dusver heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa nog geen aanbevelingen gedaan tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving. Indien echter verder gegaan zou worden op het pad van private uitvoering is dit een element dat zeker extra aandacht vereist.

5. De nieuwe arbeidsongeschiktheidsregelingen

5.1. De regeling voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten

De regeling voor volledig arbeidsongeschikten, zoals die is geschetst door de Commissie Donner, de SER en in het strategisch akkoord, is in overeenstemming met de verdragsbepalingen. De regeling kent geen referte-eis of inkomenstoets, en de hoogte van de uitkering bedraagt (in de varianten van Donner en SER) ten minste 70% van het laatstverdiende loon. In het strategisch akkoord is geen hoogte genoemd, doch ook daar zou de hoogte van de uitkering relatief hoog zijn. Dat het arbeidsongeschiktheids criterium streng geformuleerd is hoeft voor het Verdrag geen probleem te zijn. Daarin is de wetgever vrij.

5.2. De loonaanvullingsregeling

De eerste vraag die hier gesteld wordt, is in hoeverre de loonaanvullingsregeling gezien moet worden als een arbeidsongeschiktheidsregeling en of die regeling voldoet aan de eisen van de verdragen. Er mag van uitgegaan worden dat de loonaanvullingsregeling een arbeidsongeschiktheidsuitkering is. De regeling staat alleen open voor personen waarvan is vastgesteld dat zij een verlies aan verdienvermogen hebben ten gevolge van ziekte of gebrek. Voor de vraag of de loonaanvullingsregeling inhoudelijk voldoet aan de vereisten van de verdragen dient men onderscheid te maken in de verschillende fases van de uitkering.

Hoewel de tijdelijke uitkering in het geval dat de werknemer geen arbeid verricht - die 70% van het laatstverdiende loon uitkeert - qua hoogte voldoet aan de verdragsvereisten, kan deze (als daarna niets volgt) niet als een afdoende verzekering gezien worden in de zin van de verdragen vanwege het tijdelijke karakter. De verdragen vereisen dat het recht op uitkering voortduurt zolang de arbeidsongeschiktheid duurt.

Voor wat betreft de loonaanvullingsfase is de situatie gecompliceerd. Bij het opstellen van de verdragen is nimmer aan een dergelijke variant gedacht. Omdat het recht op en de hoogte van de loonaanvulling afhankelijk zijn van de vraag of, en hoeveel loon de gedeeltelijk arbeidsongeschikte verdient, zou men kunnen stellen dat dit een inkomensgetoetste uitkering is. In die zin zou de loonaanvullingsregeling dus niet in overeenstemming zijn met de verdragen. Anderzijds zou men kunnen redeneren dat de verdragen niet zien op deze situatie. De inkomensgetoetste regeling, waaraan gedacht werd bij het opstellen van het verdrag, ging meer over uitkeringen op minimumniveau. Tot slot kan over de loonaanvullingsfase nog worden opgemerkt dat deze in strijd komt met de verdragsbepalingen als hij in duur begrensd zou zijn (Donner pleit voor een tijdelijke, stapsgewijs af te bouwen regeling). Dit is ook het geval als een referte-eis zou gelden om voor de regeling in aanmerking te kunnen komen (zie de artikelen 9, tweede en derde lid, van ILO-verdrag 121).

In de voorstellen van Donner, SER en kabinet krijgen gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers die geen werk vinden (die hun resterende verdien capaciteit niet benutten) aanspraak op een *minimumuitkering*. Als men alleen deze basis als de structurele arbeidsongeschiktheidsuitkering beschouwt, met andere woorden deze uitkering als de volgens het verdrag mogelijke 'flatrate' uitkering kenschetst, kan opnieuw de vraag worden gesteld of deze past binnen de termen van het verdrag. Omdat deze uitkering niet tijdelijk is, en als deze regeling geen referte-eis zou kennen voldoet de minimumuitkering op dat punt wel aan het verdrag. Indien er echter voor gekozen wordt om de uitkering inkomens- en partnerinkomensgetoetst te maken (zoals Donner dit voorstelt en zoals ook uit het strategisch akkoord 2002 volgt), kan dit strijd opleveren met de verdragen. Dit voorzover deze inkomensstoets er toe zou leiden dat per saldo aan de rechthebbende een uitkering wordt verstrekt die lager ligt dan het voor arbeidsongevallen en beroepsziekten door de verdragen voorgeschreven minimumniveau. Een minimumuitkering bij arbeidsongeschiktheid, zonder partnertoets (zoals de SER die voorstelt), is niet principieel in strijd met de normverdragen.

Qua hoogte voldoet een dergelijke minimumuitkering niet zonder meer aan de hoge norm van de verdragen, doch wel aan de lage norm (die een uitkering verlangt die gebaseerd is op 60% van het minimumloon).

Indien in lijn met het SER-advies zou worden gekozen voor private uitvoering van de loonaanvullingsregeling zal bij het regelen daarvan ook rekening gehouden moeten worden met de uitvoeringstechnische vereisten die ILO-verdrag 121 daarvoor stelt (§4.5). Het regelen van een goede toegang en het garanderen van een beroepsgang lijkt niet veel problemen op te leveren. Zaken die wel extra attentie vragen zijn het regelen van werknemersvertegenwoordiging in de uitvoering en de volgens het IAB noodzakelijke verantwoordingscriteria.

6. Overige overwegingen

Naast verdragsrechtelijke overwegingen kunnen ook andere overwegingen een rol spelen om te komen tot een regeling voor werknemers die ten gevolge van het beroepsrisico arbeidsongeschikt geworden zijn. Dit hangt samen met de ontwikkelingen op het gebied van het aansprakelijkheidsrecht, die worden versterkt door claims op grond van nieuw opkomende beroepsgebonden aandoeningen.

Sinds de wijzigingen in de WAO begin negentiger jaren is het uitkeringsniveau van de WAO structureel verlaagd. Het daaruit voortvloeiende grotere verschil tussen de hoogte van de uitkering en de schade die de werknemer lijdt bij een beroepsongeval of -ziekte (in principe het verlies van het volledige loon) maakt dat er meer grond is ontstaan voor privaatrechtelijke schadeclaims richting werkgevers. Dit heeft er toe geleid dat het belang van het aansprakelijkheidsrecht op dit gebied is toegenomen. In de afgelopen jaren zijn rechtshulpverleners, vakbonden en schadeadvocaten zich meer gaan richten op het verhalen van de schade van de werknemer op diens werkgever. Het aantal procedures is tot nu toe beperkt gebleven, omdat het in de meeste gevallen tot een schikking komt tussen de werknemer en (de aansprakelijkheidsverzekeraar van) zijn werkgever. Duidelijk is echter wel dat de aansprakelijkheid van de werkgever een onderwerp is dat in de arbeidsrechtelijke verhoudingen een steeds grotere rol gaat spelen. Recente procedures rond burn out als grond voor schadevergoeding zijn hiervan een goed voorbeeld. Er zijn echter argumenten aan te voeren waarom de civiele weg in dit soort acties niet aan te bevelen is en waarom een separate regeling voor het beroepsrisico overwogen zou kunnen worden:

- Bewerkelijkheid. Het geldend maken van een aanspraak op schadevergoeding door de werknemer via een civiele rechter is een lange en relatief dure weg, die veel onzekerheden in zich bergt. Veel werknemers weten niet dat zij recht hebben op schadevergoeding. Voor de werknemers die dat wel weten blijft de hoge financiële en mentale belasting die het voeren van procedures met zich brengt een reden om er niet aan te beginnen. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten komt daarbij dat het voeren van procedures betekent dat zij zich tegen hun eigen werkgever moeten richten, wat hun positie binnen het bedrijf niet ten goede zal komen. Bepaalde claims zijn ook oninbaar, bijvoorbeeld omdat de werkgever niet solvabel is of niet meer bestaat. Uiteindelijk kunnen er tal van redenen zijn waardoor een aanzienlijk deel van de werknemers die ten gevolge van het beroepsrisico arbeidsongeschikt worden niet de schadevergoeding ontvangen waarop zij recht hebben.
- Claimcultuur. Het voordeel van het feit dat veel werknemers thans nog afzien van het voeren van procedures betekent dat het aantal claims tot nu toe beperkt is gebleven. Men dient zich echter te realiseren dat - als men buitenlandse ervaringscijfers naar de Nederlandse situatie vertaalt - bij rond 5% van de huidige WAO-instroom het beroepsrisico de oorzaak is. Als werknemers hun rechten meer gaan effectueren dan ontstaat onvermijdelijk een claimcultuur. Het ontbreken van publieke normering zal steeds nieuwe, grensverkennende procedures oproepen hetgeen zowel in termen van belasting van het rechterlijke apparaat als de kosten van aansprakelijkheidsverzekeringen als ongewenst moet worden beschouwd.
- Onzekerheid. Zaken die aan de rechter worden voorgelegd betreffen per definitie incidenten. In veel gevallen zal niet duidelijk zijn wat de reikwijdte is van een bepaalde uitspraak. Voor bedrijven is het moeilijk in te schatten in hoeverre zij daar in hun verdere bedrijfsvoering rekening mee moeten houden.
- Onverzekerbaarheid. De verzekeraarbaarheid van beroepsziekten komt in gevaar. Het feit dat het civiele recht voortdurend in ontwikkeling is en dat het hier vaak aandoeningen betreft met een lange latentietijd maken dat het altijd onzeker is hoever de toekomstige aansprakelijkheid van de werkgever reikt. Dit maakt het privaat verzekeren van het risque professionnel moeilijk, en in sommige gevallen onmogelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan asbestverwijderingsbedrijven die thans nauwelijks meer verzekeraar zijn. Nu zou men kunnen stellen dat bedrijven die grote risico's scheppen, niet zouden mogen bestaan, maar er bestaat nu eenmaal een maatschappelijke noodzaak om bepaalde gevaarlijke werkzaamheden te verrichten. Zowel van de zijde van werkgevers in bepaalde sectoren als door

verzekeraars wordt daarom al geruime tijd aangedrongen op een verplichte directe verzekering tegen het beroepsrisico.

- Overheidslasten. Zoals hiervoor reeds aangegeven is het in bepaalde gevallen niet mogelijk om de civiele schade te verhalen. Omdat het onrechtvaardig geacht wordt dat er geen goede opvang is voor deze personen (en hun nabestaanden), is de overheid herhaaldelijk genoodzaakt over te gaan tot vergoeding van beroepsgerelateerde claims uit het verleden. Te denken hierbij valt aan de silicoseregeling die enkele jaren geleden werd getroffen, en de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers door middel waarvan de overheid de facto uitkering betaalt voor slachtoffers van het risque professionnel die geen werkgever meer hebben. Het probleem hierbij is dat steeds weer op grond van zich op een bepaald moment openbarende aandoeningen ad hoc een regeling tot stand moet worden gebracht.

Al met al kunnen er goede redenen zijn om te overwegen of niet een structurele regeling getroffen kan worden voor de beroepsaansprakelijkheid. Een publieke definitie van het begrip ‘beroepsrisico’, gebaseerd op resultaten van medisch-epidemiologisch onderzoek in binnen- en buitenland, alsmede publieke normering van de aard van te compenseren schades en omvang van schadebedragen, schept duidelijkheid naar slachtoffers, hun werkgevers en de verzekeraars.

Een publieke regeling hoeft niet noodzakelijkerwijs de vorm te krijgen van een sociale verzekering in klassieke zin. Het is ook goed denkbaar over te gaan tot een extra garantieregeling voor het beroepsrisico (EGB), die als kern heeft dat werkgevers verplicht worden het beroepsrisico bij een private verzekeraar onder te brengen. Het zou daarbij kunnen gaan om een directe verzekering, hetgeen in casu betekent dat door de verzekering de werknemer jegens de verzekeraar aanspraak krijgt op (aanvullende) vergoeding van de door hem geleden schade. Er wordt in de sociale verzekeringen dan geen onderscheid gemaakt tussen het risque professionnel en het risque social; de wet geeft een garantie dat de werknemer zijn reeds bestaande wettelijk recht op schadevergoeding bij een beroepsziekte of een beroepsongeval ook feitelijk kan effectueren. Zoals hiervoor is aangegeven laten de normverdragen ruimte voor uitvoering van een regeling voor het beroepsrisico door private verzekeraars, mits aan een aantal garanties is voldaan die zijn opgesomd in § 4.5.

Concrete vragen in dit verband zijn:

1. Hoe kan de nieuwe regelgeving op het gebied van arbeidsongeschiktheid zodanig worden vormgegeven dat enerzijds recht wordt gedaan aan de geschetste hoofdlijnen van het beleid en dat anderzijds voldaan blijft worden aan de eisen die de normverdragen stellen? Hierbij ware dan te betrekken de vraag in hoeverre de bestaande arbeidsongeschiktheidsregelgeving nog in voldoende mate voldoet aan de vereisten van de normverdragen betreffende het beroepsrisico.
2. Is het wenselijk om - mede gezien de invulling die andere verdragspartners daaraan gegeven hebben - de verdragen meer als richtinggevend te beschouwen en moet vanuit die optiek voor een ruimere dekking van het beroepsrisico worden gekozen?
3. Kan gesteld worden dat ook los van verdragsrechtelijke aspecten bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen (claimgedrag, ontwikkelingen op het gebied van het aansprakelijkheidsrecht, nieuwe inzichten in beroepsgebonden aandoeningen) een herijking vereisen van de Nederlandse opstelling ten opzichte van het beroepsrisico?
4. Indien de voorgaande vraag positief beantwoord wordt, welke vorm zou een eventuele regeling voor het beroepsrisico dan moeten krijgen?

BIJLAGE 1 Overzicht geratificeerde IAO-Verdragen 102, 121 en 128, en enkele kenmerken van arbeidsovereenkomsten
(bron: ILO; EU-MISSOC; OECD; European Forum; landeninfo)

	IAO-Verdrag No. 102 (basisnormen) geratificeerd	Risque social (RS)		Risque professionnel (RP)		
		minimum- graad a.o.	IAO 128 geratific.	minimum- graad a.o.	IAO 121 geratific.	uitkeringsper volledig a.o.
België	*	66%		1%	*	100
Denemarken	*	50%		15%		80
Duitsland	*	25%	*	20%	*	66% (netto)
Finland		40%	*	10%	*	85
Frankrijk	*	66%		1%		100
Ierland	*	100%		1%	*	vast bedrag
Italië	*	100 (66)%		11%		100
Luxemburg	*	1%		1%	*	85
NEDERLAND	*	15 (25)%	*	15 (25)%	*	57% (gemiddeld)
Noorwegen	*	50%	*	30%		100
Oostenrijk	*	50%	*	20%		80
Portugal	*	66%		n.b.		80% (netto)
Spanje	*	33%		33%		100
Ver. Koninkrijk	*	100%		14%		vast bedrag
Zweden	*	25%	*	7%	*	100

1) van het laagste

Onderwerp: Bespreking met deskundigen van de ILO over de noodzaak en mogelijkheden van een
 garantieregeling beroepsrisico
Aanwezig ILO: A. Egorov, U. Kulke, J-C Javillier
 SZW: E. Wubs, O. Brinkman, D.Beekman
Datum overleg: 20 mei 2003
Directie SV/IZ
Rapporteur: D. Beekman, SV
Datum rapportage: 26 mei 2003
Kenmerk: SV/A&L/03/ 42818

Paraaf directeur/progr.leider:

Exemplaar naar:

- Minister
- Staatssecretaris Rutte
- Staatssecretaris Phoa
- SG
- pSG
- DG AVIB
- DG ASV
- DG AMB
- DG UB
- IG IWI

Exemplaar naar:

-
-
-
-
-
-

Toelichting en gemaakte afspraken resp. gedane toezeggingen per onderwerp (NB geen nieuwe beslispunten hierin voorleggen)

Enkele medewerkers van SV en IZ hebben overleg gevoerd met ambtenaren van het Internationaal Arbeidsbureau (ILO) in Genève. Er waren twee onderwerpen van gesprek: de Extra garantieregeling beroepsrisico en de export van uitkeringen op grond van ILO-verdrag 118. Op dit laatste onderwerp wordt in een afzonderlijke rapportage ingegaan.

Algemeen

Het overleg over ILO-verdrag 121 en de EGB is zeer nuttig geweest. Systematisch zijn alle raakpunten tussen de bestaande en toekomstige Nederlandse arbeidsongeschiktheidswetgeving doorgesproken, en is doorgenomen aan welke voorwaarden een eventuele privaat uitgevoerde Nederlandse risique professionnelverzekering zou moeten voldoen. In grote lijnen onderschrijven de deskundigen de uitleg van de Verdrag 121 zoals die in de SZW brief werd gegeven.

Nederland heeft met betrekking tot de normverdragen op het terrein van de sociale verzekering op zich veel beleidsruimte, omdat de ABW als basisvoorziening (vangnet) in voldoende mate inkomen blijft bieden aan arbeidsongeschikte werknemers. Het Arbeidsbureau bevestigt dat een land kan voldoen aan de normen door middel van sociale bijstandsregelingen. Dit geldt echter niet voor de normen van ILO-verdrag nr. 121 voor

arbeidsongevallen en beroepsziekten. De plannen zoals die thans voorliggen, maken het daarom noodzakelijk dat er een aparte EGB in Nederland wordt in gevoerd. Het toekomstige systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen wijkt sterk af van de uitgangspunten van verdrag 121, het vergoeden van de civielrechtelijke schade van de werknemer. Hoewel de loonaanvullingsregeling als zodanig niet direct strijdig is met het Verdrag beschouwt men een dergelijke 'top up' wel als 'contrary to the architecture of the convention'.

Voorwaarden waaraan voldaan moet worden

Een eventuele partnergetoetste minimumuitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten ten gevolge van het beroepsrisico is in strijd met ILO-verdrag nr. 121. Ook andere mogelijke onderdelen van de toekomstige arbeidsongeschiktheidregelingen als een referte-eis zouden in strijd komen met het ILO-Verdrag. Maar ook een niet partner-getoetste minimumuitkering, zoals de SER die voorstelt, kan spanning opleveren met Verdrag 121. De uitkeringshoogte van zo'n regeling is dan weliswaar op zich voldoende, maar een aantal mogelijke uitkeringsvoorwaarden roept vragen op. Het secretariaat wijst er op dat het grote verschil in uitkeringsrechten tussen volledig arbeidsongeschikten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten problematisch is, omdat artikel 14, derde lid, van Verdrag 121 voorschrijft dat bij een aanmerkelijk (geheel of gedeeltelijk) verlies aan verdienvermogen een periodieke uitkering moet worden verstrekt die in "suitable proportion" moet staan tot dat verlies aan verdienvermogen.

Een andere uitkeringsvoorwaarde waarop ook een niet-partnergetoetste minimumuitkering spanning zou kunnen opleveren bij het verzekeren van het beroepsrisico is een mogelijke sollicitatieplicht van de uitkeringsgerechtigde. Zou bijvoorbeeld in de nieuwe activeringsregeling een bepaling worden opgenomen dat gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers verplicht kunnen worden actief werk te zoeken voor dat deel dat ze niet arbeidsongeschikt zijn komt dat in strijd met het Verdrag. Artikel 22 van Verdrag 121 stelt dat een uitkering mag worden opgeschort als iemand niet voldoet aan een aantal ordevereisten of als hij weigert mee te werken aan medisch herstel, aan reïntegratieactiviteiten of als hij passende arbeid krijgt aangeboden (zie ook artikel 26, 1, b). In die zin is de verzekerde verplicht mee te werken aan beperking van de schade. Is de schade eenmaal echter definitief vastgesteld, en is die blijvend, dan heeft betrokkene recht op uitkering, onverschillig of hij elders nog inkomen verwerft, en of hij bereid en in staat is tot het verrichten van andere arbeid. De opsomming uit artikel 22 is limitatief. Extra eisen kunnen niet gesteld worden aan een arbeidsongeschikte.

Private uitvoering

Indien gekozen wordt voor een privaat uit te voeren EGB zullen volgens het ILO een aantal zaken geregeld moeten worden. Vooropgesteld zij dat private uitvoering is toegestaan, maar er zal een aantal voorwaarden moeten worden gesteld.

- Individuele werknemers hebben recht op een transparante verzekering. De claimbeoordeling zal op een systematische wijze moeten plaatsvinden en kan niet worden overgelaten aan de invulling door individuele verzekeringsbedrijven. Er dienen

derhalve regels/protocollen te zijn voor de claimbeoordeling, en een gemakkelijk toegankelijke beroepsinstantie indien de werknemer het niet eens is met het oordeel.

- De claimbeoordeling kan het best geschieden door gecertificeerde specialisten, dit vanwege het medisch gespecialiseerde karakter van de risqué professionnel risicosfeer. De specialisten moeten echter ook weten waar je als verzekeringskundige naar moet kijken, vandaar dat certificaat. Een centrale medische beroepsinstantie (met onafhankelijke artsen) is in dit verband gewenst.
- Aan de bovenkant van gebouw (toezicht) dienen de vakbonden een duidelijke rol te spelen. Het Verdrag verplicht daartoe. Het meest voor de hand ligt hen plaats te geven in een toezichtsinstantie.
- De verzekering dient enerzijds solidariteit te kennen (tussen werknemers en werkgevers), anderzijds een ‘discriminatiemogelijkheid’ om premiedifferentiatie mogelijk te maken. Verzekeraars moeten vrij zijn de hoogte van de premie te betalen, maar dit binnen zekere grenzen: bedrijven mogen niet in de moeilijkheden komen door de premiehoogte (‘hardship’ moet voorkomen worden, ook voor werkgevers). De overheid levert de verzekeraars een markt aan van verplicht verzekerde bedrijven, hetgeen ook maakt dat men daaraan als overheid eisen kan en moet stellen.
- Een terminusverzekering voor zware risico’s en een waarborgfonds voor noodgevallen zijn mogelijk en ook noodzakelijk. Uiteindelijk zal de overheid garant moeten staan voor de uitkeringen en staartlasten.
- Het recht op uitkering van de werknemer mag niet afhankelijk zijn van de vraag of zijn werkgever zich ook daadwerkelijk heeft verzekerd of premie heeft betaald.
- Het is gebruikelijk dat premiebetaling voor beroepsongevallen en beroepsziekten voor rekening komt van werkgevers. Voor woon/werkverkeer is een werknemerspremie ook acceptabel; dit schept ook de mogelijkheid voor een meer algemene ongevallenverzekering voor werknemers, zodat de afgrenzingproblematiek tussen woon/werkverkeer en andere verkeersongevallen minder nijpend wordt.
- Gevarieerde dekkingpakketten met bijbehorende gevarieerde premies zijn toegestaan. Een private risqué professionnelverzekering mag ook onderdeel uitmaken van een levensverzekering die de werkgever voor zijn werknemers sluit (in het kader van employees benefits), als maar aan de minimumvoorwaarden van de wet wordt voldaan.

Civielrechtelijke vrijwaring & ondergrens mate van arbeidsongeschiktheid

Er is een verband tussen civielrechtelijke vrijwaring, de ondergrens van de minimaal in aanmerking te nemen arbeidsongeschiktheid en het verstrekken van lumpsum uitkeringen. Als civielrechtelijke vrijwaring wordt gegeven, dient de wet alle beroepsrisico’s op arbeidsongeschiktheid te verzekeren. In dat geval mag in beginsel geen ondergrens aan de mate van arbeidsongeschiktheid worden verstrekt. In dit verband is bovendien de bij Verdrag nr.121 Aanbeveling nr. 121 van belang⁵. Deze aanbeveling geeft als richtlijn dat als het verlies aan verdien capaciteit meer dan 25% bedraagt, een periodieke uitkering moet worden verstrekt. Bedraagt het verlies aan verdien capaciteit minder dan 25%, dan mag de uitkering in

⁵ Parallel aan een desbetreffend verdrag wordt doorgaans ook Recommendation vastgesteld. Dit –niet bindende- instrument bevat normen in de vorm van aanbevelingen die hoger liggen dan het bijbehorende verdrag.

de vorm van een lumpsum worden verstrekt. In de praktijk worden ook lumpsums verstrekt bij hogere percentages. Spanje, bijvoorbeeld, kent een grens van 30%. Naarmate het niveau van de bijstandsregeling hoger ligt, zijn hogere lumpsumbedragen meer acceptabel. Bij een goede socialebijstandsregeling blijft immers een inkomensgarantie bestaan. Wel bestaat daarbij het gevaar dat de arbeidsongeschikte van twee walletjes eet: eerst een hoge lumpsum er door heen jagen en daarna een bijstandsuitkering ontvangen. Het is daarom mogelijk om aan hogere afkoopbedragen eisen te stellen (bijvoorbeeld dat de lumpsum wordt geïnvesteerd in een door de arbeidsongeschikte te starten bedrijf aan de hand van een goed te keuren bedrijfsplan).

Loondoorbetalingsverplichting

Het Arbeidsbureau wees er op dat de afbakening tussen de loondoorbetalingsplicht en een EGB problemen kan opleveren. Het Arbeidsbureau acht het in elk geval niet juist dat de werkgever de volledige twee jaar aansprakelijk blijft voor de loondoorbetaling wanneer het al eerder duidelijk is dat er sprake is van blijvende invaliditeit. Er dient recht op uitkering te bestaan als het waarschijnlijk is (“likely to be permanent”), dat er sprake is van volledig of gedeeltelijk verlies van verdien capaciteit. Daarom dient zo snel mogelijk een keuring plaats te vinden bij vermoeden van arbeidsongeval of beroepsziekte.

Ook op het gebied van verlenging van de loondoorbetalingsverplichting als zodanig heeft men zijn twijfels. In relatie tot de normverdragen is een punt van kritiek dat de regeling (dat geldt ook al voor de huidige Wulbz) de solidariteitsgedachte doorbreekt.⁶ Bovendien bestaat het gevaar van risicoselectie. Tot slot is een doelstelling van Verdrag 121 is dat de werknemer zo adequaat mogelijk wordt gereïntegreerd (artikel 26, 1, onder b). Als de mate van arbeidsongeschiktheid pas na twee jaar wordt vastgesteld, is dit, aldus het IAB, vaak te laat voor een zinvolle reïntegratie. Het overlaten van de verantwoordelijkheid aan de werkgever biedt onvoldoende zekerheid dat de reïntegratie ook echt adequaat wordt aangepakt. (“Dat de werkgever de zieke werknemer in dienst moet houden, bevordert niet dat de werknemer weer gaat werken.”)

Afspraken

Het IAB heeft toegezegd alle gewenste steun te zullen verlenen mocht het tot een EGB komen. Afsproken is dat zij in een vroeg stadium een Engels vertaling ontvangen van de op te stellen wettekst, zodat een gerichte nadere consultatie mogelijk is.

Indien daar prijs op gesteld wordt kunnen de opvattingen van het ILO (zoals hiervoor omschreven) ook officieel worden vastgelegd in een brief van het Comité van deskundigen.

⁶ Inmiddels heeft het deskundigencomité, dat belast is met het toezicht op de ILO-normen, een gematigder standpunt ingenomen.