

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2004, no.04.004430, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot bevordering van het naar arbeidsvermogen verrichten van werk of van werkhervatting van verzekerden die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en tot het treffen van een regeling van inkomen voor deze personen alsmede voor verzekerden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), met memorie van toelichting.

Dit voorstel (in het vervolg: WIA) vervangt het bij Kabinetsmissive van 17 september 2004, no.04.003515, aan de Raad voorgelegde voorstel van wet (no.W12.04.0451/IV). De reden hiervan is dat in het thans voorliggende voorstel het akkoord is verwerkt dat het kabinet op 5 november 2004 heeft gesloten met vertegenwoordigers van de sociale partners.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad op 18 november 2004 met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het voorstel beraadslaagd.

Het wetsvoorstel strekt ertoe arbeidsgeschiktheid te activeren en bij arbeidsongeschiktheid inkomensbescherming te bieden. De verzekering van werknemers tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid is de afgelopen decennia een beladen onderwerp geweest. In dit licht is, na het rapport van de commissie-Donner uit 2001¹ en het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) uit 2002², ook het akkoord van 5 november 2004, waarvan een vernieuwing van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) deel uit maakt, van betekenis.

De Raad beoordeelt in dit advies het wetsvoorstel op zijn inhoudelijke merites, vanuit de vraag: heeft de WIA ten opzichte van het thans geldende, en onlangs reeds ingrijpend aangepaste, wettelijke stelsel een zodanige toegevoegde waarde, dat daarmee een wijziging van dat stelsel, op korte termijn, gerechtvaardigd kan worden?

¹ Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie- Donner), *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag, 30 mei 2001.

² Sociaal-Economische Raad (SER), *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienummer 02/05, Den Haag, 22 maart 2002

De Raad spitst zijn advies in het bijzonder toe op twee aspecten:

- de mate waarin en de wijze waarop het voorstel voorziet in nieuwe impulsen tot activering van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers;
- de voorgestelde toedeling van de verantwoordelijkheid voor het treffen van voorzieningen in verband met het risico van arbeidsongeschiktheid, onderscheiden naar oorzaak (binnen dan wel buiten de sfeer van de arbeid) en naar publieke en private partijen.

De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband met zijn opmerkingen nader dient te worden overwogen.

Dit advies heeft de volgende inhoud:

1. Probleemanalyse: inhoud en effecten (volume en financiële last) van de WIA
 - a. Probleemanalyse
 - b. Inhoud van het voorstel
 - c. Effecten van het voorstel: volume en financiële last
2. Toetsingskader
 - a. Voorlopig sluitstuk van een ruim 20 jaar durende discussie
 - b. Ook een beginpunt van een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid?
3. Activering
 - a. Hardheid van de prognoses
 - b. Verdien capaciteit als uitgangspunt
 - c. Categoriëring werknemers naar mate van arbeidsongeschiktheid; volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid
 - d. Reïntegratie
4. Toekomstbestendigheid van het voorstel: de verantwoordelijkheidsverdeling
 - a. "Risque social"
 - b. Verantwoordelijkheid: publiek of privaat
5. Gevolgen voor de uitvoeringsinstanties
6. Overige opmerkingen
 - a. Invoeringswet
 - b. Continueren WAO naast WIA
 - c. Delegatie
 - d. Maatregelen eigenrisicodrager
 - e. Overgangsbepaling
 - f. Conflictgevoeligheid
 - g. Inwerkingtredingbepaling
7. Samenvattend oordeel

1. Probleemanalyse; inhoud en effecten (volume en financiële last) van de WIA

a. *Probleemanalyse*

In 1967 is de WAO ingevoerd. De Ongevallenwet tegen beroepsziekten en arbeidsongelukken (die het "risque professionnel" verzekerde) werd toen samengevoegd met de Invaliditeitswet, die betrekking had op overige ziekten en gebreken. Aanleiding voor de nieuwe wet was destijds de opvatting, dat niet zozeer de oorzaak maar het gevolg van arbeidsongeschiktheid, het verlies van verdien capaciteit, bepalend moet zijn voor het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Aldus

ontstond een brede werknemersverzekering, met inkomensafhankelijke uitkeringen, waarin bescherming tegen zowel het "risque social" als het "risque professionnel" besloten lag: de WAO kent geen onderscheid naar oorzaak van het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid binnen dan wel buiten de sfeer van de arbeid.

De toelichting op het wetsvoorstel WIA bevat slechts een beperkte analyse van het probleem dat zich naar het oordeel van de regering thans met de WAO voordoet. Een dergelijke analyse is van belang voor het antwoord op de vraag of het wetsvoorstel de gebreken van de WAO kan ondervangen. De toelichting bevat een verwijzing naar het rapport van de commissie-Donner. Dit rapport bevat wél een uitvoerige analyse van het functioneren van de WAO tot nu toe. "De WAO-uitkeringen waren hoog, de toekenningscriteria ruim geformuleerd en deze werden soepel toegepast."³ Het zogenaamde verdisconteringsartikel, dat gold tot 1987, betekende in de praktijk dat de positie van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte niet zoveel verschilde van die van een volledig arbeidsongeschikte: de slechtere positie op de arbeidsmarkt van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte ten opzichte van volledig inzetbare werknemers werd verdisconteerd in zijn uitkeringsrechten. De commissie-Donner: "De WAO is gaan werken als een panacee voor een groot aantal heterogene problemen in arbeidsorganisaties en daarbuiten. Mensen die moeilijk of niet adequaat functioneren of niet (meer) volledig mee kunnen, worden zo in een fuik meegezogen en uiteindelijk afgeschreven, terwijl dat met enige investeringen voorkomen had kunnen worden. Niemand heeft effectief greep op het proces waarbij de WAO in veel gevallen de weg van de minste weerstand wordt."⁴

De WAO kent derhalve een onbalans tussen inkomensbescherming enerzijds en activering van de resterende arbeidscapaciteit anderzijds. Voorts is gebleken dat de verantwoordelijkheidstoedeling in de WAO diffuus is: de WAO "is van niemand", doch blijkt wel heel behulpzaam te zijn geweest voor het oplossen van arbeidsproblemen, doorgaans naar tevredenheid van werkgever en werknemer. De kosten werden veelal afgewenteld op de sociale fondsen.

Inmiddels is overigens in de vorm van flankerende wetgeving al een reeks maatregelen getroffen ter activering van de resterende arbeidsgeschiktheid. Het betreft in het bijzonder de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering (PEMBA; 1998), de Wet verbetering poortwachter (2002) en de aanscherping van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheids wetten, per 1 oktober 2004.⁵

b. Inhoud van het voorstel

De WIA betekent een nieuw wettelijk regime voor nieuwe arbeidsongeschikte geworden werknemers waarin, meer dan in de WAO, het accent wordt gelegd op (resterende) arbeidsgeschiktheid in plaats van op de ingetreden arbeidsongeschiktheid. Aanleiding voor de WIA is de bezorgdheid van de regering over het toenemende beroep in de laatste jaren op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de verwachting dat dit beroep bij ongewijzigd beleid onvoldoende zal verminderen. De WIA zal, evenals de WAO, het verlies van verdien capaciteit als gevolg van arbeidsongeschiktheid verzekeren.

³ Rapport commissie-Donner, bladzijde 21.

⁴ Rapport commissie-Donner, bladzijde 55.

⁵ Dit geldt ook voor de effecten van de Wet verlenging loonbetalingsverplichting bij ziekte 2003, die vanaf 2005 kunnen gaan optreden.

Het wetsvoorstel onderscheidt drie categorieën arbeidsongeschikte werknemers:

- de werknemers met een verlies aan verdien capaciteit tot 35%; zij blijven tot de verantwoordelijkheid van de arbeidsorganisatie behoren;
- de werknemers met een verlies aan verdien capaciteit tussen 35% en 80%; zij krijgen een op activering gerichte uitkering krachtens de zogenaamde regeling Werkhervatting voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA);
- de werknemers die duurzaam en volledig een verlies aan verdien capaciteit hebben van 80% of meer; zij krijgen een uitkering krachtens de zogenaamde regeling Inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA).

De uitkeringen gaan in nadat de werkgever eerst gedurende een periode van twee jaar het loon van een zieke werknemer heeft moeten doorbetalen. Het UWV beoordeelt in deze periode of werkgever en werknemer voldoende activiteiten hebben ontwikkeld gericht op reïntegratie van de zieke werknemer in het arbeidsproces (poortwachertoets). Indien deze toets negatief uitvalt omdat de werkgever verwijtbaar in gebreke is gebleven, dan wordt de plicht tot loondoorbetaling verlengd. Indien de werknemer onvoldoende meewerkt, dan kan hij ontslagen worden zonder rechten uit hoofde van de WIA. Indien de poortwachertoets positief uitvalt, dan volgt een verzekeringsgeneeskundige beoordeling en vervolgens een arbeidskundige beoordeling. Een afzonderlijke beslissingsautoriteit bij het UWV beslist over een eventuele toelating tot de IVA-regeling.

c. Effecten van het voorstel: volume en financiële last

De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt volume-effecten van de WIA ten opzichte van ongewijzigd beleid tot 2040. Prognoses over een zo lange periode zijn uiteraard met grote onzekerheden omgeven. Dit geldt in dit geval temeer omdat thans nog niet toereikend kan worden aangegeven wat de effecten in de toekomst zullen zijn van de hiervoor, onder a. genoemde ingrijpende wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid die de laatste jaren al zijn doorgevoerd.

De toelichting berekent het aantal uitkeringsgerechtigden in 2040 krachtens de WAO (die blijft gelden voor alle oude gevallen) en de WIA samen op ruim 600.000. Dit is ten opzichte van de schatting van het aantal bij ongewijzigd beleid in 2040 (ruim 820.000) een reductie van ruim 25%. Wat betreft de financiële last: in 2040 zullen de lasten van WAO/WIA 0,4 miljard euro geringer kunnen zijn dan de last bij ongewijzigd beleid. Dit is ongeveer 5% van de totale collectieve lasten van de WAO/WIA van ongeveer 8 miljard euro. Dit verschil in de prognoses voor volume respectievelijk financiële last tussen WIA/WAO en ongewijzigd beleid wordt veroorzaakt door het verhoudingsgewijs grote aantal IVA-gerechtigden in de WIA (in 2040: 385.000, ten opzichte van 208.000 in de WGA). Zij krijgen een volledige inkomensafhankelijke uitkering voor een lange reeks van jaren.

In de schatting van de financiële last is nog geen rekening gehouden met de verhoging van de IVA-uitkering van 70% naar 75%, onder de voorwaarde dat in 2006 de jaarlijkse instroom in de IVA zal zijn teruggebracht tot onder 25.000.⁶ De additionele kosten hiervan, zo blijkt uit de toelichting, bedragen ca. 550 mln. euro.⁷ Hierdoor is het niet uitgesloten dat de financiële last van de WAO/WIA in feite hoger zal uitkomen dan de last bij ongewijzigd beleid.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 13.3.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 13.3.

In deze weergave van de effecten naar volume en financiële last is bovendien nog geen rekening gehouden met de wijzigingen als gevolg van het op 5 november 2004 gesloten sociaal akkoord tussen kabinet en sociale partners. Twee aanpassingen zijn in dit verband relevant: ook de groep die een “geringe kans op herstel” heeft, wordt begrepen onder het begrip “duurzaam” arbeidsongeschikt. Hierdoor zal de IVA-groep groter worden. Daarnaast zal het nieuwe Schattingsbesluit toegepast worden op bestaande gevallen vanaf 50 jaar, in plaats van vanaf 55 jaar.

2. Toetsingskader

a. *Voorlopig sluitstuk van een ruim 20 jaar durende discussie*

De discussie over wenselijke aanpassingen van de WAO startte niet lang nadat deze wet was ingevoerd. De volumeontwikkeling bleek al snel omvangrijker te zijn dan waarop was gerekend: 150.000 uitkeringsgerechtigden kort na de invoering, oplopend tot 500.000 eind jaren zeventig en tot bijna 1 miljoen in de jaren negentig, inclusief die onder de Algemene arbeidsongeschiktheidswet, later, na 1997, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten.

In de jaren tachtig en negentig spitste de discussie tot beheersing van de volumeontwikkeling zich toe op een andere balans tussen inkomensbescherming en activering dan aanvankelijk in de WAO besloten lag. In deze beleidsaanpassingen lag het accent in de jaren tachtig op de hoogte en de duur van de uitkeringen: prikkels gericht op werknemers. In de jaren negentig werd het accent gelegd op gedragsbeïnvloeding van werkgevers en op de uitvoeringsorganisaties. De laatste jaren zijn, zoals al eerder genoemd, enige diep ingrijpende wijzigingen doorgevoerd die een substantieel effect teweegbrengen in de instroom van nieuwe WAO-ers: de premiedifferentiatie (PEMBA; 1998), de Wet verbetering poortwachter (2002), en zeer recent (1 oktober 2004), de aanscherping van het Schattingsbesluit.

Dit beleid is niet zonder resultaat gebleven: de jaarlijkse instroom in de WAO is door deze aanpassingen inmiddels teruggebracht van meer dan 100.000 personen in 1998 naar 62.000 in 2004. Het Centraal Plan Bureau schat het effect van het op 1 oktober 2004 gewijzigde Schattingsbesluit op -23.000 in 2005, zodat dan per saldo jaarlijks een nieuwe instroom van circa 40.000 personen verwacht mag worden.⁸ Bij elkaar is dat een vermindering over 7 jaar met 60%. Afgewacht moet worden in welke mate deze effecten structureel van aard zullen zijn.

Ten opzichte van dit reeds geldende beleid is de kern van de WIA een verdere aanscherping van de prikkels tot beïnvloeding van het gedrag van werkgevers en werknemers, gericht op het zo lang mogelijk (zo nodig gedeeltelijk) blijven doorwerken van de werknemer die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is geworden. Het voorstel laat zich verstaan als het voorlopige sluitstuk van een beleid dat de afgelopen (ruim) 20 jaar in ons land is gevoerd. Daarin is steeds meer het accent verschoven van inkomensbescherming voor de arbeidsongeschikt geworden werknemer naar activering van zijn resterende arbeidsgeschiktheid.

⁸ Macro Economische Verkenning 2005, september 2004.

b. Ook een beginpunt van een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid?

De vraag is of de WIA ook in voldoende mate zal kunnen voldoen aan de eisen die voor de (nabije) toekomst gesteld moeten worden aan het stelsel van sociale zekerheid. Uit een oogpunt van de gewenste zekerheid voor de betrokken partijen (werknemers, werkgevers en uitvoeringsinstanties) is het immers van groot belang dat nieuwe wetgeving op het terrein van de arbeidsongeschiktheid voor een reeks van jaren mee kan, zonder dat al op korte termijn weer ingrijpende aanpassingen van het stelsel nodig zijn.

De analyse van de problemen met het functioneren van de WAO, zoals hierboven in lijn met de bevindingen van de commissie-Donner aangegeven, concentreert zich op twee kernthema's:

- de WAO kent een te groot accent op inkomensbescherming in verhouding tot de impulsen tot activering naar de arbeidsmarkt;
- de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling over publieke en private partijen frustreert een volumebeperkende uitvoeringspraktijk.

De vraag is of opzet en inrichting van de WIA in voldoende mate een antwoord zijn op deze gebreken in het functioneren van de WAO.

Bij de beantwoording van deze vraag is naar het oordeel van de Raad ook aandacht nodig voor het belang om, indien enigszins mogelijk, de uitvoeringsinstanties (UWV en reïntegratiebedrijven) de tijd te gunnen die zij nodig hebben om eerst de nog maar kort geleden aangebrachte wijzigingen in de WAO te verwerken in en tot een effectieve uitvoeringspraktijk. Dit is slechts anders indien de te verwachten toegevoegde waarde van de WIA zodanig substantieel is, dat daarin een rechtvaardiging ligt om het ongemak en de risico's van het opnieuw ingrijpend aanpassen van de uitvoeringspraktijk voor de uitvoeringsinstanties te laten wijken voor het belang van een snelle invoering van die WIA.

De Raad bespreekt hieronder de inhoud en effecten van de WIA ten aanzien van de twee bovengenoemde kernthema's:

- de voorgestelde aanscherping van de impulsen tot activering van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt (paragraaf 3);
- de voorgestelde toedeling van de verantwoordelijkheid, onderscheiden naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid ("risque social" en "risque professionnel") en naar publieke en private partijen om voorzieningen te treffen in verband met het risico van arbeidsongeschiktheid, een en ander met name gezien vanuit een oogpunt van de toekomstbestendigheid van het voorstel (paragraaf 4).

3. Activering

a. Hardheid van de prognoses

De toelichting op het wetsvoorstel geeft aan (zie hiervoor, onder 1.c), dat de WIA ten opzichte van ongewijzigd beleid, naar verwachting, in 2040 kan leiden tot 25% minder uitkeringsgerechtigden; de beperking van de financiële last in 2040 zal ongeveer 5% kunnen zijn. Indien de uitkeringen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten verhoogd gaan worden tot 75%, dan zal de financiële last van de WIA overigens hoger kunnen uitvallen dan die bij ongewijzigd beleid.

De Raad is van oordeel dat deze cijfers met de nodige relativering bezien dienen te worden. Niet alleen vanwege de aanzienlijke lengte van de periode tot 2040, maar ook vanwege het feit dat de effecten van de recent doorgevoerde wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid nog niet volledig overzien kunnen worden.

Vaststaat inmiddels al wel, dat de effecten van de Wet PEMBA, de Wet verbetering poortwachter en het gewijzigde Schattingsbesluit substantieel zijn. De uitvoeringsorganisaties (UWV en reïntegratiebedrijven) zijn thans volop bezig deze wijzigingen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk te verwerken. In zoverre zou er voldoende reden zijn het uiteindelijke effect van een en ander af te wachten alvorens over te gaan tot een nieuwe en ingrijpende stelselwijziging.

b. Verdien capaciteit als uitgangspunt

De impulsen tot activering van uitkeringsgerechtigden hangen nauw samen met het uitgangspunt dat in de WIA is gekozen ter vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid: het criterium van de zogenoemde verdien capaciteit.

De toelichting gaat in het geheel niet in op de ervaringen met dit uitgangspunt; een motivering van het handhaven van dit uitgangspunt van de WAO in de WIA ontbreekt evenzeer. De enkele constatering dat verdien capaciteit ook al het uitgangspunt was in de WAO volstaat niet bij een zo ingrijpende wetswijziging.

Het criterium van de verdien capaciteit houdt in, dat niet het verlies aan arbeids capaciteit als zodanig wordt verzekerd, maar het inkomensverlies (ten opzichte van het voorheen verdiende inkomen) dat als gevolg van arbeidsongeschiktheid ontstaat. Dit uitgangspunt sluit aan bij het gevolg van het ontstaan van arbeidsongeschiktheid in de vorm van het ingetreden verlies aan vermogen om nog het oude inkomen te verdienen. Bezien vanuit het hoofddoel van de WIA, het benadrukken van het benutten van wat de betrokkene nog wèl kan, leidt de gekozen systematiek evenwel tot moeilijk te rechtvaardigen verschillen.

Dit criterium leidt er bijvoorbeeld toe, dat twee werknemers die een verschillend inkomen hadden, en als gevolg van een ongeval zodanig arbeidsongeschikt worden dat ieder van hen nog hetzelfde resterend arbeidsvermogen heeft, niettemin in een verschillend WIA-regime terecht kunnen komen: de één in de IVA, de ander in de WGA. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Stel: twee werknemers, de één met een inkomen van 75.000 euro, de ander van 30.000 euro. Beiden worden duurzaam arbeidsongeschikt. De arbeidsongeschiktheid houdt voor ieder van hen in dat zij nog een resterend arbeidsvermogen hebben waarmee alleen nog maar functies vervuld kunnen worden waarmee een inkomen van 15.000 euro verdiend kan worden. De werknemer die voorheen nog een inkomen had van 75.000 euro komt dan in de IVA, omdat zijn resterende verdien capaciteit 20% is. Daarentegen verliest de werknemer van 30.000 euro 50% verdien capaciteit (de helft van 30.000 euro) en komt daarmee in de WGA. De IVA-uitkeringsgerechtigde behoeft niet meer deze functie van 15.000 euro te aanvaarden; de ander doet er, gelet op de WGA-systematiek, verstandig aan dat wèl te doen.

Naar het oordeel van de Raad blijft er resterend arbeidsvermogen zolang de betrokken werknemer ten minste nog het minimumloon kan verdienen. Daarom meent de Raad dat voor de vraag of er sprake is van (een bepaalde mate van) arbeidsongeschiktheid niet het inkomensverlies beslissend behoort te zijn. Gelet op het hoofddoel van de WIA om resterende arbeidsongeschiktheid te benutten, ligt het immers

voor de hand het resterende vermogen om arbeid te verrichten als uitgangspunt te nemen voor het vaststellen van ingetreden (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid, met voorbijgaan aan het inkomensverschil ten opzichte van wat voorheen verdiend werd. Vervolgens zou een eventuele compensatie van het inkomensverlies tot uitdrukking kunnen komen in de hoogte van de uitkering, onder toepassing van het equivalentiebeginsel met het daarbij behorende maximum dagloon.

De Raad signaleert dat alleen Zwitserland een soortgelijk criterium van resterende verdien capaciteit kent.⁹ Overal elders is het uitgangspunt het vaststellen van een resterend vermogen om arbeid te verrichten. Naar het oordeel van de Raad ligt ook hierin een reden het verlies aan arbeids capaciteit als uitgangspunt te nemen. Vervolgens kan wat betreft de resterende arbeids capaciteit worden aangesloten bij het begrip “gangbare arbeid” in de Werkloosheidswet.

De Raad is, alles bijeen, van oordeel dat het criterium van de resterende verdien capaciteit niet in overeenstemming is met het hoofdoel van de WIA, dat is gericht op activering naar arbeid. Hij adviseert dit criterium te heroverwegen en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

c. Categorisering van werknemers naar mate van arbeidsongeschiktheid; volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid

Onverlet de hierboven weergegeven opvatting van de Raad over het criterium van de verdien capaciteit, gaat hij hieronder in op enige aspecten van de wijze waarop dit criterium in de WIA is uitgewerkt.

De gekozen systematiek onderscheidt drie categorieën: tot 35%, tussen 35% en 80% en boven 80% verlies aan verdien capaciteit. De Raad acht het een gemis dat de toelichting niet duidelijk maakt op grond waarvan de desbetreffende percentages zijn gekozen. Dit gemis klemt temeer nu de gevolgen voor de desbetreffende werknemers in deze drie categorieën zozeer van elkaar verschillen.

De Raad zal hierna met name ingaan op de categorie arbeidsongeschikten met een resterende verdien capaciteit van minder dan 20%: de IVA-gerechtigden. Later, onder 4a, zal hij ten aanzien van de WGA-categorie de verenigbaarheid van het voorstel met de ILO-verdragen 121 en 128 aan de orde stellen. In paragraaf 5 gaat de Raad in op de complexiteit van de WGA.

Binnen de categorie IVA-gerechtigden zijn twee subcategorieën te onderscheiden:

1. Zij die in het geheel niet meer in staat zijn tot enige arbeid

Deze categorie bestaat uit personen die op medische gronden in het geheel niet (meer) in staat geacht moeten worden tot enige arbeid. Paragraaf 4.2.1 van de toelichting stelt: “Hieronder worden verstaan personen die zijn opgenomen in een inrichting, personen die bedlegerig zijn, personen die lichamelijk niet zelfredzaam (dat wil zeggen dat zij de zeer basale dagelijkse activiteiten zoals eten, wassen, toiletgang, die van belang zijn voor de primaire fysieke zelfstandigheid, niet kunnen verrichten) en personen met een ernstige psychische stoornis waarbij sprake is van onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren. Voor deze groep is het op voorhand duidelijk dat zij

⁹ Rapport commissie-Donner, bladzijde 37.

dusdanige ernstige medische beperkingen hebben dat zij niet kunnen werken; een arbeidskundig onderzoek is dan niet nodig. Dit is uiteraard een zeer kleine groep.” De Raad is van oordeel dat de subcategorie van deze personen terecht tot de IVA-categorie behoort. Hij laat deze subcategorie verder buiten bespreking.

2. *Zij die nog wél enige capaciteit tot arbeid hebben*

De vraag is allereerst of het verenigbaar is met het hoofddoel van de WIA om iemand die nog een resterend arbeidsvermogen heeft, waarmee nog (ten hoogste) 20% van het voorheen verdiende inkomen genoten kan worden, in alle gevallen *volledig* af te schrijven voor de arbeidsmarkt, zoals in het thans voorliggende wetsvoorstel gebeurt. Daarbij moet bedacht worden dat 20% restcapaciteit, zeker naarmate het vroegere inkomen van de arbeidsongeschikt geworden werknemer hoger was, zowel van betekenis kan zijn voor de betrokken arbeidsongeschikte werknemer zelf, als ook voor de arbeidsmarkt. In het hierboven gegeven voorbeeld: een werknemer die 75.000 euro verdiende, wordt ontmoedigd arbeid te aanvaarden die past bij zijn resterende arbeidscapaciteit tegen een inkomen van 15.000 euro.

Onderkend moet uiteraard worden dat geschikte werkzaamheden in dit soort gevallen niet altijd (onmiddellijk) beschikbaar zullen zijn. Maar moet op voorhand worden uitgesloten dat (speciale) omscholing en reïntegratie voor deze groep onmogelijk is? De toelichting vermeldt alleen dat de betrokkenen zelf kunnen opteren voor de mogelijkheid hun resterende arbeidscapaciteit te gebruiken. Kennelijk acht ook de regering het mogelijk dat er resterende arbeidsgeschiktheid voor deze groep blijft, die benut kan worden.

Hierboven is gesteld dat het criterium “*volledig*” arbeidsongeschikt vragen oproept in het geval van een resterende capaciteit van 20%. Daarnaast vraagt ook het criterium “*duurzaam*” de aandacht. De toelichting vermeldt dat dit criterium van toepassing is op twee categorieën arbeidsongeschikten: degenen, voor wie herstel uitgesloten is (binnen een periode van vijf jaar kunnen geen reële mogelijkheden tot herstel worden verwacht) en degenen voor wie na twee jaar ziekte een geringe kans op herstel is op lange termijn.

De Raad vraagt aandacht voor de kwetsbaarheid van het oordeel “*duurzaam*” *volledig* arbeidsongeschikt. De gevolgen van dit oordeel zijn namelijk ver strekkend, omdat aan een dergelijk oordeel blijvend rechten op de IVA-uitkering ontleend kunnen worden zonder enige inspanningsverplichting tot het benutten van een resterende capaciteit. De toelichting maakt niet duidelijk of de verstrekkendheid van de gevolgen van dat oordeel voldoende is onderkend en afgewogen.

Dit brengt de Raad, gelet op het oogmerk van de WIA om resterend arbeidsvermogen zoveel mogelijk te benutten, tot de vraag waarom de scheidslijn tussen de WGA- en de IVA-categorie zo scherp getrokken is. Zou niet, gegeven dit uitgangspunt, moeten worden uitgegaan van een meer glijdende schaal, van toenemende arbeidsongeschiktheid, zodat ook resterend arbeidsvermogen tot 20% zoveel mogelijk benut kan worden? In deze lijn zou voor alle arbeidsongeschikt geworden werknemers een periodieke medische herkeuring voorgeschreven dienen te worden. Daarbij kan de periodiciteit afhankelijk gesteld worden van de aard en de omvang van de arbeidsongeschiktheid zoals die bij de professionele medische keuring wordt vastgesteld. Aldus wordt voorkomen dat ook diegenen als duurzaam arbeidsongeschikt worden afgeschreven, voor wie niet uitgesloten kan worden dat dit oordeel na verloop

van tijd anders zal kunnen of moeten luiden. Het akkoord van 5 november 2004 heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat voor de nieuwe groep arbeidsongeschikten met een "geringe kans op herstel" toetreding tot de IVA-categorie vergezeld gaat van het voorschrift dat betrokkenen wel periodiek worden herkeurd. Niet valt in te zien waarom andere personen in de IVA-categorie bij voorbaat van zo'n periodieke herkeuring zouden moeten worden uitgesloten.

Gevreesd moet worden dat de gekozen indeling in drie categorieën, met elk zulke verschillende gevolgen, de keuringspraktijk onder zware druk zal plaatsen. In het bijzonder rond de grenzen van 35% en 80% zijn er belangen van werknemers, werkgevers en verzekeraars waarvan druk kan uitgaan om bijvoorbeeld net boven deze grenzen uit te komen. De claimbeoordeling, zo merkt de toelichting op, is geen kwestie van wiskundige precisie van de voorgeschreven criteria: er is altijd sprake van een professionele beoordelingsruimte en van individuele beoordeling.¹⁰ Het voorstel is kennelijk een reactie op de WAO, die een sterke groei kende van het aantal volledig arbeidsongeschikten. De WIA schermt de IVA-categorie zo goed mogelijk af van de werknemers in de WGA-categorie, die geacht worden wél de resterende verdien capaciteit aan te wenden. De Raad heeft de indruk, dat de hierboven geschetste risico's onvoldoende zijn betrokken bij de wijze waarop aan het doel van het voorstel thans vorm wordt gegeven.

De Raad adviseert in het licht van het voorgaande de scherpe scheidslijn tussen de WGA-categorie en de IVA-categorie voor werknemers met nog enig resterend arbeidsvermogen te heroverwegen. Indien de regering toch meent hieraan te moeten vasthouden, dan adviseert de Raad deze keuze in ieder geval overtuigender te motiveren. In het verlengde hiervan adviseert de Raad een regime van periodieke medische keuringen te laten gelden voor allen in de IVA-categorie die nog enig resterend arbeidsvermogen hebben.

d. Reïntegratie

De toelichting besteedt ruime aandacht aan de (ondersteuning bij) reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten en de rol van het UWV daarbij. De Raad wijst in dit verband op de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt.

Deze markt is volop in beweging; er zijn zoveel ondernemingen actief, dat een sanering in de nabije toekomst verwacht kan worden. Op deze nog onrustige markt worden de reïntegratiebedrijven geconfronteerd met partijen met een vraag naar reïntegratieprojecten (UWV, gemeenten, werkgevers) die nog niet zo lang ervaring hebben met aanbesteden. Er zijn voorts aanwijzingen dat waar reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten vooral maatwerk vereist, de beweging op de reïntegratiemarkt juist de andere kant opgaat: omvangrijke aanbestedingsprojecten van grote aantallen tegelijk, en een toenemende gerichtheid op de meer perspectiefrijke gevallen en op snelle plaatsing, met een dreigend gevaar dat het belang van (bij)scholing naar de achtergrond verdwijnt. De budgetten beschikbaar voor reïntegratie zijn krap. In het recent uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de reïntegratieactiviteiten van de Centrale organisatie werk en inkomen en het UWV.¹¹

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.5.

¹¹ Algemene Rekenkamer, *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*, Den Haag, 3 november 2004.

In het verlengde van het voorgaande vraagt de Raad ook aandacht voor het belang van individuele reïntegratietrajecten (de zogenaamde IRO's). Waar mogelijk, kunnen IRO's een instrument zijn voor meer maatwerk in de aanpak van de reïntegratie. Daartoe is transparantie van het aanbod in deze voor velen nog ondoorzichtige markt van grote betekenis.

De Raad vraagt hier met name ook aandacht voor, omdat de geprivatiseerde reïntegratiemarkt nog jong is en op tal van punten (nog) niet in evenwicht, terwijl de WIA zo voluit het accent legt op activering en reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Ook de situatie op de reïntegratiemarkt noopt tot een zorgvuldige afweging tussen de toegevoegde waarde van een stelselherziening, op korte termijn, als die van de WIA enerzijds en het belang van de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk anderzijds.

Succesvolle reïntegratie vraagt ook aan de vraagkant om reële kansen op arbeid. De WIA bevat vele, vooral financiële, maatregelen om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst te nemen. In dit verband vraagt de Raad aandacht voor de positie van werknemers op of net boven het minimumloon die gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden. De Raad acht het van belang dat voor hen ook arbeidsplaatsen of andere maatschappelijk nuttige werkzaamheden beschikbaar komen, ook indien het daarbij behorende inkomen onder het wettelijk minimumloon ligt. Bij aanvaarding van deze functies zal door de aanvullende uitkering per saldo het inkomen boven het voor de betrokkenen geldende sociale minimum uitkomen. Op deze wijze wordt voorkomen dat deze werknemers, wanneer zij gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden, vrijwel altijd volledig arbeidsongeschikt worden verklaard omdat voor hun resterend arbeidsvermogen geen officiële functies zijn te duiden door de arbeidskundige.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel daarop zo nodig aan te passen.

4. Toekomstbestendigheid van het voorstel: de verantwoordelijkheidsverdeling

De toelichting bij het voorstel bevat geen beschouwing over de ingrijpende veranderingen in de samenleving en in opvattingen over de rol van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers, ten opzichte van de tijd waarin de WAO is ontworpen en ingevoerd, in de jaren zestig van de vorige eeuw. Dat is begrijpelijk in zoverre de WIA vooral gezien kan worden als een voorlopig sluitstuk van de afgelopen periode, waarin ten opzichte van het oorspronkelijke karakter van de WAO de resterende verdien capaciteit nog verder wordt geactiveerd.

Dit neemt echter niet weg dat, gelet op de hiervoor bedoelde veranderingen, een beschouwing in de toelichting op het voorstel over de houdbaarheid van de WIA uit een oogpunt van de toekomstbestendigheid van de verantwoordelijkheidsverdeling (publiek of privaat) wordt gemist. Dit gemis klemmt temeer omdat voorkomen moet worden, dat al korte tijd na de invoering van een ingrijpende stelselwijziging als de WIA (per 1 januari 2006) het stelsel van sociale zekerheid opnieuw ingrijpend gewijzigd moet worden.

De Raad zal hierna het voorstel bezien uit een oogpunt van toekomstbestendigheid. Hij gaat daartoe eerst in op het te verzekeren risico, en vervolgens op de vraag wie verantwoordelijk gehouden dient te worden voor het treffen van voorzieningen in verband met de te onderscheiden risico's van arbeidsongeschiktheid en op de wijze waarop hieraan kan worden vormgegeven.

a. *“Risque social”*

De WIA kent, evenals de WAO, geen onderscheid naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. In zoverre is er (ook) sprake van het verzekeren van het “risque social”. De toelichting gaat niet in op de ervaringen van de afgelopen decennia met dit brede bereik van de WAO als werknemersverzekering met inkomensafhankelijke regelingen. Deze uitkeringsvoorwaarden (uitkeringen zijn inkomensafhankelijk) en de financiering (werkgeverspremies) duiden onmiskenbaar op een werknemersverzekering. Het brede bereik van de WIA wat betreft het “risque social” tendeert naar een volksverzekering.

Deze mengvorm van typen verzekeringen van zo onderscheiden karakter maakt de WAO tot een unieke vorm van sociale zekerheid. Zo uniek, dat een dergelijk systeem elders in de wereld niet voorkomt.¹²

De Raad is van oordeel dat een beschouwing over dit uitgangspunt, dat zozeer afwijkt van wat overal elders gebruikelijk is, in de onderbouwing van een nieuwe wettelijke regeling voor het opvangen van de gevolgen van arbeidsongeschiktheid niet mag ontbreken. Mede gezien tegen de achtergrond van een toenemende europeanisering van de arbeidsmarkt, roept dit uitgangspunt van de WIA uit een oogpunt van toekomstbestendigheid vragen op. De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Nadere analyse op dit punt is ook nodig in verband met de vraag naar de verenigbaarheid van de WIA met de ILO-verdragen 121 en 128. In deze ILO-verdragen worden normen gesteld voor inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. Verdrag 121 geeft bescherming aan slachtoffers van bedrijfsongevallen en beroepsziekten (“risque professionnel”); Verdrag 128 gaat over niet-arbeidsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (“risque social”). Verdrag 121 kent hogere normen dan Verdrag 128. Nu het voorstel geen onderscheid maakt naar oorzaak van de arbeidsongeschiktheid en aldus in feite het “risque social” en het “risque professionnel” beide besloten liggen in de WIA, moet de WIA voldoen aan de normen van Verdrag 121. Artikel 9 van Verdrag 121 bepaalt dat de uitkering moet worden verleend zolang het risico zich voordoet; de uitkering mag niet afhankelijk gesteld worden van de duur van het dienstverband. Voorts volgt uit artikel 19, dat de uitkering in een loondervingstelsel als de WIA ten minste 60 procent van het laatst verdiende loon dient te bedragen.

De Raad mist een beschouwing over de verenigbaarheid van de voorgestelde WGA met de relevante ILO-bepalingen. Hij adviseert deze analyse alsnog te maken en in de toelichting op te nemen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. *Verantwoordelijkheid: publiek of privaat*

Ook om een andere reden kan een fundamentele analyse ten behoeve van een passende verantwoordelijkheidsverdeling voor de toekomst niet gemist worden. In september 2004 heeft het kabinet de nota op het terrein van werk en inkomen (hierna: “Nieuwe Accenten”-nota) uitgebracht.¹³ Hierin worden bouwstenen aangedragen voor, wat genoemd wordt, een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid dat solide (dat is: “te allen tijde betaalbaar”) en solidair zal moeten zijn: het

¹² Rapport commissie-Donner, bladzijden 36/37.

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 29 804, nr. 1.

moet bestaanszekerheid garanderen voor burgers die door onbeïnvloedbare tegenspoed worden getroffen. De nota bepleit meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers daar waar het ontstaan van deze risico's binnen hun beïnvloedings sfeer ligt.¹⁴ Deze aanpak kan, zo stelt de nota, gepaard gaan met een versoering van de collectieve arrangementen.¹⁵ Daarbij kunnen tegelijkertijd spaar- en/of verzekeringselementen worden geïntroduceerd. Achtergrond van deze nieuwe benadering is, aldus de nota, dat de huidige arrangementen in de verzorgingsstaat nog in hoge mate zijn afgestemd op het maatschappelijk patroon van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig wat betreft leren, werken en zorgen. De nota laat zich niet uit over de consequenties van deze benadering voor het wettelijke stelsel van arbeidsongeschiktheid voor werknemers. Ze wil een bouwstenennota zijn, waarin voor de komende jaren een nieuw perspectief wordt geschetst voor werk en inkomen.

Het heeft de aandacht van de Raad getrokken dat de toelichting op het voorstel geheel voorbijgaat aan deze nota en aan de daarin aangesneden vraagstukken. Het ontbreken van zo'n beschouwing betekent onder meer dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag of, redenerend in de geest van de "Nieuwe Accenten"-nota, voor de toekomst een *wettelijke inkomensafhankelijke* regeling voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers nog wel nodig is. Ook een andere verantwoordelijkheidsverdeling laat zich immers denken: een stelsel waarin werkgevers en werknemers zich tegen de mogelijke (inkomens)gevolgen van arbeidsongeschiktheid kunnen verzekeren op basis van een privaatrechtelijke verzekeringsovereenkomst. Een en ander zou al dan niet in CAO-verband kunnen worden afgesproken, waarbij werknemers ook een voorziening kunnen treffen ten behoeve van het investeren in andere aspecten, zoals scholing en vormen van verlof. Een dergelijke benadering kan aansluiten bij recente ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, waarin het accent komt te liggen op het niveau van de arbeidsorganisatie (desgewenst ondersteund door CAO-afspraken). Op dat niveau liggen ook de aanknopingspunten voor een effectief preventiebeleid, in de vorm van goede arbeidsomstandigheden. Inspanningen gericht op reïntegratie indien ziekte of arbeidsongeschiktheid ontstaan, alsmede het overeenkomen van de voorwaarden waaronder uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid worden verstrekt, kunnen hierop aansluiten. Nu al wordt de samenhang tussen deze activiteiten binnen arbeidsorganisaties steeds meer zichtbaar.

De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen met een beoordeling van de toekomstbestendigheid van de WIA wat betreft de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling, en het voorstel zo nodig te heroverwegen.

5. Gevolgen voor de uitvoeringsinstanties

Bijzondere aandacht vraagt de extra belasting van een stelselwijziging als voorgesteld voor de uitvoeringsinstanties, die de afgelopen jaren al zwaar onder druk zijn gezet. De uitvoeringstoets vermeldt dat aanvankelijk substantiële bedenkingen zijn geuit over de

¹⁴ "Nieuwe accenten"-nota, bladzijde 24: "Centraal staat daarbij de notie dat individuele burgers (of werkgevers) risico's als (de duur van) werkloosheid, ziekte en ook arbeidsongeschiktheid in meer of mindere mate zelf kunnen beïnvloeden. Naarmate het zicht scherper wordt op de mate waarin mensen in staat zijn om deze -traditionele - sociale zekerheidsrisico's te beïnvloeden, liggen verdere aanpassingen van het sociale zekerheidsstelsel in de rede."

¹⁵ "Nieuwe accenten"-nota, bladzijde 25.

gevolgen van de WIA voor de uitvoering door het UWV. De toelichting vermeldt dat die bezwaren na overleg zijn ingetrokken. Er wordt echter op geen enkele wijze duidelijk gemaakt op grond waarvan de bezwaren zijn verminderd of verdwenen.

Daarnaast verdienen de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt aparte aandacht. De verhoudingen tussen de vraag (gemeenten, UWV en werkgevers) enerzijds en het aanbod anderzijds (geprivatiseerde reïntegratiebedrijven) zijn allerminst in evenwicht. Beide partijen zoeken hun weg op een terrein dat de laatste jaren onderhevig is geweest aan tal van vernieuwingen: de Wet werk en bijstand (WWB) en de rol van gemeenten; het UWV als nieuwe organisatie van voorheen verschillende uitkeringsinstanties; en ten slotte een veelheid van geprivatiseerde reïntegratiebedrijven, ontstaan na een moeizaam functioneren van het gemengd (publiek-privaat) samengestelde Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening in de jaren negentig.

De toelichting op de WIA bevat geen afweging tussen de (beperkte) effecten op lange termijn van de invoering van deze wet voor het beheersen van de collectieve uitgaven (en mogelijk zelfs hogere uitgaven in vergelijking met de schattingen bij ongewijzigd beleid) en de belastende gevolgen op korte termijn voor tal van uitvoeringsinstanties, die grote moeite hebben en nog veel inspanningen moeten leveren om toe te groeien naar een doelmatige uitvoering van het huidige stelsel.

De Raad wijst in dit verband ook op het complexe karakter van de WIA. Dit is op zichzelf al problematisch, maar verzwaart bovendien de last voor de uitvoeringsinstanties. Binnen de WGA bestaan verschillende uitkeringsregimes. Deze regeling kent een uitkering voor de loongerelateerde fase, waarvan de duur afhankelijk is van het arbeidsverleden (waarbij de duur van de loongerelateerde WGA-uitkering in bepaalde gevallen kan worden verlengd), en een uitkering voor de fase daarna. Binnen de WGA wordt in beide fasen nog een onderscheid gemaakt tussen werkende en niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten, waarbij de uitkering in het laatste geval mede afhankelijk is van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Verder kan de toe- of afname van de mate van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid op minstens zes verschillende manieren gevolgen hebben voor de WGA-uitkering, nog los van de mogelijke overgang van de WGA naar de IVA en andersom. Tevens zijn er ten minste vijf situaties te onderscheiden die zich kunnen voordoen als iemand twee dienstbetrekkingen heeft. Al met al is de WIA weinig doorzichtig en, ook blijkens de uitvoeringstoets van het UWV, niet eenvoudig uit te voeren.

De Raad is er niet van overtuigd dat wat met de WIA wordt beoogd – het maximaal benutten van resterend arbeidsvermogen – een zo ingewikkelde uitkeringssystematiek onvermijdelijk maakt. Hij adviseert de desbetreffende keuzes nader te motiveren, en het voorstel op dit punt zo nodig te heroverwegen.

De Raad adviseert voorts, wat betreft de belastende effecten voor de uitvoeringsinstanties, alsnog in te gaan op de vraag of het verantwoord is (al) op korte termijn over te gaan tot een ingrijpende stelselherziening, en het voornemen tot een spoedige invoering zo nodig te heroverwegen.

6. Overige opmerkingen

a. *Invoeringswet*

Belangrijke elementen van het nieuwe stelsel zullen worden geregeld in de Invoeringswet WIA. Deze is nog niet aan de Raad voorgelegd.

De Raad merkt op dat een invoeringswet het geëigende instrument is om wijzigingen in andere wetten die voortvloeien uit een nieuw wetsvoorstel tot uitvoering te brengen.¹⁶ Wezenlijke onderdelen van zo'n nieuw voorstel behoren echter al in dat voorstel zelf te worden geregeld. Dat uitgangspunt lijkt in de WIA niet ten volle te worden gevolgd. In zoverre wordt afbreuk gedaan aan het scheppen van een compleet beeld van het nieuwe stelsel. Als voorbeelden wijst de Raad op de nadere invulling van het eigenrisicodragen en de premiedifferentiatie in de WGA en de verdeling van de premielasten tussen werkgevers en werknemers¹⁷, en het ontbreken van een totaalbeeld van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten als gevolg van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel¹⁸, dat eerst bij de Invoeringswet volledig bekend zal zijn.¹⁹

De Raad adviseert het voorstel in verband met het voorgaande nader te bezien en zo nodig aan te passen.

b. *Continueren WAO naast WIA*

De toelichting stelt dat voor de bestaande gevallen in de WAO het rechtszekerheidsbeginsel (behoud van bestaande rechten) dient te prevaleren boven het gelijkheidsbeginsel (de bestaande gevallen laten overgaan naar de WIA). De bestaande gevallen zullen wel worden herbeoordeeld overeenkomstig het op 1 oktober 2004 van kracht geworden nieuwe Schattingsbesluit, maar zij gaan niet over naar de WIA. De WAO blijft derhalve gelden voor alle oude gevallen. Dit betekent dat gedurende een groot aantal jaren (tot na 2050) twee systemen naast elkaar blijven bestaan.

De Raad onderkent het gewicht voor de huidige uitkeringsgerechtigden van het rechtszekerheidsbeginsel. De vraag verdient echter de aandacht of vasthouden van dit uitgangspunt er zonder meer toe zou moeten leiden dat deze "oude" gevallen niet in aanmerking komen voor de activeringsimpulsen zoals de WIA, meer dan de WAO, die biedt. Nagegaan zou moeten worden of behoud van uitkerings aanspraken ingevolge de WAO zich laat combineren met inspanningen van betrokkenen tot activering zoals de WIA die verlangt en beoogt te bevorderen. Voorts valt te overwegen om een leeftijdsgrens (bijvoorbeeld 50 jaar) te trekken waarboven het WAO-regime onverkort blijft gelden.

Bij dit alles merkt de Raad op dat het volledig naast elkaar laten bestaan van twee systemen gedurende vele jaren bezwaarlijk geacht moet worden vanwege de extra last voor de uitvoeringsinstanties.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel op dit punt zo nodig te heroverwegen.

¹⁶ Zie paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting betreffende de aanpassingen in de Wet REA, de Wet SUWI en de Wet financiering sociale verzekeringen.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragrafen 10.2 en 10.4. Zie ook paragraaf 13.8 van de toelichting waarin wordt aangegeven dat de gevolgen van een aantal maatregelen (de financiering van de WIA, de uitbreiding van de no-risk polis, de premiekorting en het aanvragen van een arbeidsplaatsvoorziening bij het UWV) nog niet zijn doorberekend.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 12.3.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 13.7.

c. Delegatie

In de WIA wordt op acht plaatsen geregeld dat bij - of krachtens - algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling afwijkende regels kunnen worden gesteld. Tevens is vier keer een ongeclausuleerde delegatiebevoegdheid opgenomen: bij - of krachtens - algemene maatregel van bestuur kunnen over een artikel of zelfs een hoofdstuk (nadere) regels worden gesteld. Daarnaast wordt er op een aantal plaatsen gebruik gemaakt van subdelegatie, zonder dat dit (voldoende) wordt gemotiveerd. Zo kunnen op grond van artikel 9.5 bij algemene maatregel van bestuur, ongeclausuleerd, nadere en zondig afwijkende regels worden gesteld met betrekking tot hoofdstuk 9, over het eigenrisicodragen door de werkgever. Ingevolge artikel 1.2.3, vierde lid, kunnen verder voor de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere en zo nodig afwijkende regels worden gesteld die voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten verschillend kunnen zijn. Blijkens de artikelsgewijze toelichting wordt hiermee ruimte geboden voor de uitwerking van methodieken die op een uitvoerbare wijze zo goed mogelijk tot het resultaat leiden dat met de definities van deze categorieën wordt beoogd. Dit betekent echter wel dat een van de belangrijkste onderdelen van de WIA, de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid, - afwijkend - bij algemene maatregel van bestuur of zelfs bij ministeriële regeling kan worden geregeld, zij het dat in de toelichting op deze laatste mogelijkheid niet wordt ingegaan. De Raad merkt op dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd (Aanwijzing voor de regelgeving 25). Dit geldt temeer voor de bevoegdheid om af te wijken van de wet. In het verlengde hiervan dient delegatie aan de minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften beperkt te blijven tot ondermeer voorschriften van administratieve aard en uitwerking van details (Aanwijzing voor de regelgeving 26). De Raad adviseert de delegatiebepalingen in de WIA zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen en de mogelijkheden van subdelegatie nader te motiveren en zo nodig te laten vervallen.

d. Maatregelen eigenrisicodrager

De WIA kent aan de eigenrisicodrager de bevoegdheid toe tot het opleggen van sancties, te weten het weigeren van de uitkering, met uitzondering van het blijvend geheel weigeren. De eigenrisicodrager kan hiertoe overgaan indien de verzekerde verplichtingen in het kader van ondermeer het voorkomen van de arbeidsongeschiktheid, verlies van arbeid en inschakeling in arbeid niet of niet behoorlijk is nagekomen.

De Raad maakt in dit verband de volgende opmerkingen.

1. Artikel 10.2 geeft de eigenrisicodrager de bevoegdheid tot het opleggen van maatregelen. De toelichting²⁰ spreekt in dit verband van een keuze om de eigenrisicodrager, binnen bepaalde voorwaarden, verantwoordelijk te maken voor het sanctiebeleid. De sanctiebevoegdheden van de eigenrisicodrager zijn afgeleid van die van het UWV (zie artikel 10.1). Het UWV heeft ter zake gedetailleerde uitvoeringsregels vastgelegd (Maatregelenbesluit UWV, Stcrt. 26 augustus 2004, 163). Verder worden de bevoegdheden van het UWV beperkt door artikel 10.3 en de op grond van het derde lid van dat artikel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 6.6.

te stellen nadere regels. Artikel 10.2 wordt in artikel 10.3, eerste lid, niet genoemd. De Raad neemt, mede gelet op het gestelde in paragraaf 6.6.4, laatste alinea, van de toelichting, aan dat is bedoeld dit artikellid ook op de sanctiebevoegdheid van de eigenrisicodragers als geregeld in artikel 10.2 van toepassing te laten zijn. Hij adviseert artikel 10.3 in deze zin aan te vullen. Weliswaar kunnen op grond van artikel 10.2 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld, maar gelet op de eerdergenoemde opmerking in de toelichting is daarmee nog niet duidelijk op welke wijze de uitvoering van het sanctiebeleid nu precies zal worden vormgegeven, en in hoeverre deze uitvoering aan de afzonderlijke eigenrisicodragers wordt overgelaten. Daarbij is onder meer van belang hoe wordt voorkomen dat ongewenste onderlinge verschillen ontstaan in de toepassing van de sanctiebevoegdheden door de afzonderlijke eigenrisicodragers.

2. De sanctiebevoegdheid van de eigenrisicodragers is beperkt tot de maatregel; het opleggen van een boete is voorbehouden aan het UWV. In de toelichting is in dit verband aangegeven dat gezien het punitieve karakter van de bestuursrechtelijke boete en de waarborgen van artikel 6 EVRM die in acht moeten worden genomen, besloten is om deze sanctie voor te behouden aan het UWV.²¹ Daarbij heeft ook meegewogen dat het strafkarakter van de bestuursrechtelijke boete, de relatie tussen de eigenrisicodragers en de gedeeltelijk arbeidsgeschikte ernstig kan verstoren. Bovendien is bestraffing voorbehouden aan de overheid.

De Raad merkt in dit verband op dat de kwalificatie van een bepaalde sanctie als maatregel nog niet de garantie geeft dat deze – ook door de rechter – steeds is op te vatten als een niet-bestrafende, en dus reparatoire sanctie (in de terminologie van het Wetsvoorstel vierde tranche Awb: herstelsanctie). Artikel 5.0.2, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetsvoorstel vierde tranche Awb definieert de bestrafende sanctie als de bestuurlijke sanctie die beoogt de overtreder leed toe te voegen. De herstelsanctie wordt gedefinieerd als de bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (artikel 5.0.2, eerste lid, aanhef en onder b). De herstelsanctie strekt daarmee, kort samengevat, tot het ongedaan maken van een rechtens onjuiste situatie. Met betrekking tot de vraag of er ruimte is voor een herstelsanctie speelt de vraag of en in hoeverre sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van de overtreder geen rol. De sanctie heeft immers niets meer en niets minder tot doel dan de beëindiging van een situatie die niet strookt met het recht; zij is niet mede gericht op bestraffing van de "dader". Een bepaling als artikel 10.3, eerste lid, van de WIA, waarin is voorgeschreven dat een maatregel moet worden afgestemd op de mate waarin de verzekerde de gewraakte gedraging valt te verwijten, draagt dan ook onmiskenbaar punitieve elementen in zich.

In het verlengde hiervan constateert de Raad dat in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met het Wetsvoorstel vierde tranche Awb, meer in het bijzonder met de afdeling 5.2 en 5.4. In feite is volstaan met het overnemen van de bestaande regelingen als artikel 29 en volgende van de WAO. Ook wordt verwezen naar een niet meer bestaande artikel als artikel 28, onderdeel f, van de WAO.

3. Maatregelen zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De eigenrisicodragers zal hiermee bij het nemen van een beslissing rekening moeten

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.6.4.

houden.²² De in het wetsvoorstel gemaakte keuze heeft tot gevolg dat iedere werkgever die als eigenrisicodrager in de zin van het wetsvoorstel kan worden aangemerkt een bestuursorgaan is voor zover sprake is van het opleggen van sancties (een bestuursorgaan: persoon of college met enig openbaar gezag bekleed). Daarmee ontstaan even zovele organen met een hybride karakter, nu deze slechts voor een deel, namelijk alleen voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, aan de Awb zijn onderworpen.

Daarnaast rijst de vraag of het opleggen van een sanctie zich naar zijn aard leent voor uitoefening door iedere willekeurige eigenrisicodrager. Bij de erkenning als eigenrisicodrager zijn op dit punt in de Wet financiering sociale verzekeringen geen vereisten of criteria opgenomen (artikel 3.5.1.1).²³ Verder blijkt uit de toelichting niet of, mede bezien vanuit een oogpunt van de administratieve lastendruk voor de betrokken bedrijven, andere mogelijkheden zijn overwogen, die niet leiden tot het regime van de Awb (met zijn bezwaar- en beroepsprocedures). Anders dan ten aanzien van de Raad voor de Rechtspraak geeft de toelichting geen inzicht in de reactie van de Nationale Ombudsman op een ontwerp van het wetsvoorstel. De Raad adviseert alsnog daarop in te gaan.

De Raad geeft in overweging in de toelichting op het voorgaande punten in te gaan en artikel 10.2 zo nodig te heroverwegen. De Raad adviseert tevens het voorstel en de toelichting te actualiseren in verband met het Wetvoorstel vierde tranche Awb.

e. Overgangsbepaling

Artikel 13.1 bevat een overgangsbepaling, op grond waarvan een aanvraag voor een verkorte wachttijd alleen kan worden gedaan door personen die ziek worden op of na de datum van de inwerkingtreding van de wet. De zogenoemde flexibele keuring geldt voor zieke werknemers voor wie het al in een eerder stadium dan na twee jaar ziekte duidelijk is dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Om redenen van uitvoeringstechnische aard (om te voorkomen dat het UWV direct na de inwerkingtreding te maken zou krijgen met aanvragen) wijkt het wetsvoorstel op dit punt af van het algemene uitgangspunt dat de WIA van toepassing is op degene die al ziek is op het moment van inwerkingtreding.²⁴

Het opnemen van deze overgangsbepaling op deze plaats wekt bevreemding; het overige overgangsrecht zal immers worden opgenomen in de Invoeringswet. Nog afgezien daarvan kan een probleem in de uitvoeringssfeer geen toereikende reden zijn onderscheid aan te brengen in groepen uitkeringsgerechtigden. Indien nodig dient de inwerkingtreding (zo nodig alleen voor dit onderdeel) te worden verschoven naar een zodanig tijdstip dat uitvoering wél realiseerbaar is.

De Raad adviseert het artikel aan te passen.

f. Conflictgevoeligheid

De Raad heeft in dit advies een aantal kenmerken van het voorstel - zoals de categorisering, de complexiteit van de WGA en het langdurig naast elkaar bestaan van twee systemen - aan de orde gesteld die tevens van belang kunnen zijn uit een oogpunt van conflictgevoeligheid. Conflicten bij en naar aanleiding van de uitvoering van de WIA hebben hun doorwerking op de taak en de belasting van de rechter.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 6.6.4, slot paragraaf 12.5 en de artikelsgewijze toelichting.

²³ Kamerstukken I 2003/04, 29 529, A.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3 en de artikelsgewijze toelichting.

De Raad adviseert, gezien deze kenmerken, in te gaan op de mate van conflict-gevoeligheid van het voorstel, en daarbij voorts de stelling in paragraaf 12.6 van de toelichting nader te onderbouwen dat, daargelaten de betekenis van het aantal aanvragen voor het aantal juridische geschillen, de verwachting gerechtvaardigd is dat het aantal juridische geschillen door de invoering van de WIA zal afnemen.

g. Inwerkingtredingbepaling

Het is de Raad opgevallen dat in artikel 15.4 van het voorstel wordt geregeld dat de wet in werking treedt op een bij of krachtens koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Raad acht subdelegatie bij de inwerkingtreding van een wet onwenselijk (zie ook Aanwijzing voor de regelgeving 180).

De Raad adviseert de subdelegatiemogelijkheid in artikel 15.4 te laten vervallen.

7. Samenvattend oordeel

Ter afronding van dit advies zal de Raad hierna een samenvattende beoordeling geven van het wetsvoorstel.

- a. De Raad is allereerst van oordeel dat het voorstel op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat aan de WIA ten grondslag ligt, namelijk het maximaal benutten van het resterende arbeidsvermogen van werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geworden. De Raad doelt in dit verband in het bijzonder op:
- het blijven hanteren van het criterium van de resterende verdien capaciteit, in plaats van uit te gaan van het resterend arbeidsvermogen. Hierdoor wordt arbeidsvermogen dat nog aanwezig is niet benut, en bovendien leidt het tot moeilijk te rechtvaardigen verschillen in het effect van dit criterium al naar gelang het voorheen genoten inkomen;
 - de verdeling van arbeidsongeschikten over de categorieën WGA en IVA (met de daardoor te verwachten grote druk op de keuringspraktijk);
 - het niet voorschrijven van een periodieke keuring van alle werknemers die eenmaal zijn aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt op eventueel – weer - aanwezig arbeidsvermogen (behoudens zij die in het geheel niet meer in staat zijn en zullen zijn tot enige arbeid);
 - het handhaven van de WAO voor alle oude gevallen.

De Raad is van oordeel dat het voorstel gezien deze discrepanties tussen uitgangspunten en uitwerking heroverweging verdient.

- b. De Raad is voorts van oordeel dat het voorstel ten onrechte voorbijgaat aan enkele vragen die van wezenlijk belang zijn uit een oogpunt van de toekomstbestendigheid:

- de vraag naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. De WIA dekt, evenals de WAO, zowel het "risque professionnel" als het "risque social". Daarmee dringt zich onder meer ook de vraag op naar de verenigbaarheid van de WGA met ILO-verdrag 121;
- de vraag of voortzetting van een *wettelijke* inkomensafhankelijke regeling voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers, zoals ook de WAO die kent, voor de toekomst nodig en passend is. De Raad heeft erop gewezen dat, onder meer ook gezien de "Nieuwe Accenten"-nota, zich een andere verdeling laat denken van verantwoordelijkheid over de overheid respectievelijk private partijen op de arbeidsmarkt.

De Raad is van oordeel dat deze vragen alsnog behandeling verdienen in de toelichting, met zo nodig aanpassing van het voorstel. Hij wijst er op dat met het handhaven van de systematiek van de verdien capaciteit en van het "risque social" een wijze van sociale verzekering wordt voortgezet die elders in de wereld niet voorkomt. Het mogelijke belang van het behoud van zo'n unieke positie wordt niet aangetoond, noch worden de mogelijke bezwaren ervan besproken.

c. De Raad kan zich voorstellen dat de beantwoording van de hiervoor genoemde vragen, en met name ook de doordenking en uitwerking van de "Nieuwe Accenten"-nota, enige tijd zal vragen alvorens er op dit punt goed gefundeerde beslissingen kunnen worden genomen. Mocht dat het geval zijn, dan meent hij dat het van groot belang is dat de wetgever die tijd ook neemt. Immers, er is een zwaarwegend maatschappelijk belang in gelegen dat wordt voorkomen dat een ingrijpende wijziging van het stelsel van sociale zekerheid al op korte termijn wordt gevolgd door een nieuwe stelselwijziging.

In aansluiting hierop merkt de Raad op dat het, indien nodig, nemen van enige tijd ook in het belang kan zijn van de uitvoeringsinstanties (met inbegrip van de reïntegratiebedrijven). Het zou hun namelijk meer tijd geven om de recente wijzigingen in het WAO-regime adequaat te verwerken in hun uitvoeringspraktijk. Dat laatste is een voorwaarde voor hen om voorbereid en toegerust te zijn om daarna eventuele nieuwe veranderingen adequaat op te pakken. De Raad geeft in dit advies blijk van bezorgdheid over een soepele uitvoering van veranderingen in de socialezekerheidswetgeving. Hij meent dat de ervaring op voorhand voldoende reden geeft om eventuele optimistische scenario's ten aanzien van de uitvoering kritisch te bezien.

De Raad onderkent dat aan de beheersing van de volumes en de financiële lasten een groot gewicht toekomt. Hij meent echter dat in dit geval aan dat argument op zichzelf geen dringende reden kan worden ontleend om al op zeer korte termijn over te gaan tot een nieuwe stelselwijziging. Immers, de intussen al doorgevoerde wijzigingen kunnen de ontwikkeling van de lasten de komende paar jaren voldoende beheersbaar houden. In zoverre bestaat er gelukkig voldoende ruimte om, mocht er nog enige tijd nodig zijn voor een adequate doordenking en uitwerking als hiervoor genoemd, dit verantwoord te doen zijn.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.04.0570/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Algemeen: De artikelen doorlopend nummeren (aanwijzing 95 van de aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). De paragraafnummering wel aanvullen met het hoofdstuknummer.
- Hoofdstuk 1, algemeen: In het wetsvoorstel wordt zowel het begrip "algemeen geaccepteerde arbeid" als "passende arbeid" gebruikt, terwijl in artikel 4.1.2, vierde lid, alleen wordt geregeld wat in hoofdstuk 4 onder passende arbeid wordt verstaan. Het voorstel bezien op eenduidig gebruik van deze begrippen.
- Artikel 1.1.1, onderdeel f: Niet als definitie vormgeven, maar als een uitzonderingsbepaling (bij artikel 5.1).
- Artikel 1.1.1, onderdeel l: De zinsnede "bedoeld in artikel 7.1.1" vervangen door: bedoeld in hoofdstuk 7.
- Artikel 1.1.1, onderdeel n: In een definitie niet het te definiëren begrip herhalen. Desgewenst vormgeven als een gelijkstellingsbepaling (bij artikel 3.1). Verder "ongeschikt" vervangen door: ongeschiktheid.
- Artikel 1.1.1, onderdeel p: Afstemmen op de definitie van reïntegratie in onderdeel o.
- Artikel 1.1.1, onderdeel t: In een onderdeel niet met een nieuwe zin beginnen (aanwijzing 100 Ar). Deze bepaling opnemen in paragraaf 1.5.
- Artikel 1.1.2, eerste lid, aanhef: Afsluiten met een dubbele punt.
- Artikel 1.1.3, tweede lid: De zinsnede "schepen, die" vervangen door: schepen die.
- Artikel 1.4.1, derde lid: Afsluiten met een punt.
- Artikel 1.5.1, eerste lid, onderdeel b: De zinsnede "genoemde wet" vervangen door: laatstgenoemde wet.
- Artikel 1.5.2, eerste lid: Het begrip "loonopgavetijdvak" definiëren.
- Artikel 1.6.1, negende lid, onder 3: Afsluiten met een punt in plaats van een puntkomma.
- Artikel 2.1.1: Aan de zinsnede "op grond van paragraaf 2" toevoegen: van dit hoofdstuk.
- Artikel 2.2.1, vijfde lid, aanhef: De zinsnede "onderdeel c respectievelijk d" vervangen door: onderdelen c en d.
- Artikel 2.2.1, zesde lid: De zinsnede "in het genot is van een uitkering" vervangen door: een uitkering ontvangt.
- Artikel 2.2.5: De zinsnede "op het in deze paragraaf bepaalde" vervangen door op deze paragraaf" (aanwijzing 52 Ar).
- Artikel 3.1, vierde lid: De zinsnede "als bedoeld in het derde lid" vervangen door: als bedoeld in het derde lid, onderdeel b.
- Artikel 3.3, vijfde lid: De zinsnede "of een arbodienst" vervangen door: of door een arbodienst.
- Artikel 4.1.1, algemeen: het begrip "uitkering" definiëren en "een recht heeft op een uitkering op grond van deze wet" vervangen door: recht heeft op een uitkering.
- Artikel 4.2.1: Zie de kanttekening bij artikel 4.1.1, algemeen.
- Artikel 4.2.3, tweede lid, onderdeel b: De zinsnede "visuele en/of auditieve" vervangen door "visuele of auditieve" (aanwijzing 63 Ar).

- Artikel 4.3.1: De zinsnede "Deze voorschriften mogen niet verder gaan" vervangen door "Deze voorschriften gaan niet verder" (aanwijzing 53 Ar).
- Artikel 4.3.2, vijfde en zesde lid: Het begrip "besluit" vervangen door: beschikking.
- Artikel 5.1, onderdeel a: Aanwijzing voor de regelgeving 100 correct toepassen.
- Artikel 5.1, onderdeel b: De zinsnede "of bezoldiging" vervangen door ", op bezoldiging" en "of ziekengeld" vervangen door: of op ziekengeld.
- Artikel 6.2.3: De zinsnede "een althans voorlopig blijvende toestand" vervangen door: een blijvende of voorlopig blijvende toestand.
- Artikel 7.1.1, vierde lid: Afsluiten met een punt.
- Artikel 7.1.5, vierde lid: De zinsnede "kunnen regels worden gesteld", gezien de tweede volzin, vervangen door: worden regels gesteld.
- Artikel 7.2.3, derde lid: De zinsnede "ten minste 50%" vervangen door: ten minste 50% van.
- Artikel 7.2.3, vijfde lid: Afsluiten met een punt.
- Artikel 7.2.5: Zie de kanttekening bij artikel 6.2.3.
- Artikel 8.2.1, derde lid: De zinsnede "Onverminderd het tweede lid" laten vervallen of toelichten (aanwijzing 85 Ar).
- Artikel 8.2.10, eerste lid: De zinsnede "of instelling" vervangen door: of de instelling.
- Artikel 8.2.10, derde lid: De zinsnede "in de onderdelen a en b" vervangen door: onderdelen a en b.
- Artikel 8.2.10, zevende lid: De zinsnede "onder voorwaarden die bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld" vervangen door: onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden.
- Artikel 8.2.11, eerste lid: De zinsnede "het Tweede Boek" vervangen door: Boek 2.
- Artikel 9.1, tweede en derde lid: Voor "de in het eerste lid genoemde periode" invoegen: de van toepassing zijnde.
- Artikel 9.2, tweede lid: De zinsnede "aan vervolgitkering als bedoeld" vervangen door "van de vervolgitkering, bedoeld" en na "de loonaanvulling-uitkering" invoegen: , bedoeld in hoofdstuk 7.
- Artikel 9.3, derde lid: Het woord "of" aan het slot van onderdeel a verplaatsen naar het slot van onderdeel b.
- Hoofdstuk 10: Aangezien dit hoofdstuk slechts één paragraaf bevat, is een onderverdeling in paragrafen overbodig. Zo nodig in het opschrift van paragraaf 1 "arbeidsongeschikte" vervangen door: verzekerde.
- Artikel 10.1: De verhouding tussen het eerste, tweede en derde lid verduidelijken.
- Artikel 10.4, eerste lid: De zinsnede "EUR 2 269" vervangen door: €2269.
- Artikel 11.2, opschrift: De zinsnede "eigen risicodrager" vervangen door: eigenrisicodrager.
- Artikel 12.1.1, eerste lid: De zinsnede "Onverminderd artikel 12.1.2" laten vervallen (aanwijzing 85 Ar) .
- Artikel 15.4: De zinsnede "Deze wet treedt" vervangen door "De artikelen van deze wet treden" (aanwijzing 180 Ar).
- Artikelen 1.1.1, onderdeel h, onder 1 en 2, 1.1.2, vijfde lid, 2.2.1, derde lid, artikel 4.1.1, tweede lid, onderdeel a, 5.5, tweede lid, onderdeel b, 7.1.5,

III

tweede lid, 8.1.1, derde lid, 8.1.3, derde lid, 8.2.8, vijfde lid, 12.1.2, tweede lid, 13.1 en 14.1: aanwijzing 82 Ar correct toepassen.