

Vergaderjaar 2007–2008

31 520

Wijziging van de WAO en de WAZ om uitkeringsgerechtigden te stimuleren arbeid te gaan verrichten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De regering streeft naar een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie. In het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven»¹ is opgenomen dat de arbeidsparticipatie van nu 70% moet toegroeien naar 80% in 2016. In deze kabinetsperiode zal een belangrijke stap in die richting worden gezet. Het kabinet neemt daartoe verschillende maatregelen, waaronder de maatregelen beschreven in het actieprogramma «Iedereen doet mee». Daarnaast heeft de regering besloten een regeling te treffen voor brugbanen voor herbeoordeelden met een WAO-, WAZ- of Wajong-uitkering.

In het kader van bovengenoemde maatregelen is het noodzakelijk om eventuele belemmeringen die uitkeringsgerechtigden ervaren om het werk te hervatten, weg te nemen. Een belemmering is onder meer de angst voor een snelle herbeoordeling bij personen die een uitkering ontvangen op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: WAO) of de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (hierna: WAZ), nadat ze vanuit de WAO of WAZ het werk hervatten. Nu vindt een nieuwe beoordeling nog plaats minimaal zes maanden en maximaal drie jaar na de werkhervatting. Deze termijn wordt met dit wetsvoorstel verlengd naar vijf jaar. Het belangrijkste effect hiervan is dat betrokkenen niet langer onzeker zijn over de vraag wanneer ze voor herbeoordeling in verband met de werkhervatting worden opgeroepen. Afzien van participatie vanwege die onzekerheid is daarmee niet langer aan de orde. In de desbetreffende periode is sprake van inkomstenverrekening volgens de klasse-systematiek van de WAO en WAZ. Deze inkomstenverrekening is geregeld in artikel 44 van de WAO en artikel 58 van de WAZ.

Het UWV verbetert de voorlichting over de financiële gevolgen van werkhervatting.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4.

Met dit wetsvoorstel komt de regering tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer zoals verwoord in een motie¹. Met een brief van 21 november 2007² heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inhoudelijk gereageerd op de desbetreffende motie. In deze reactie is aangegeven dat het voornemen bestaat om ter invulling van de desbetreffende motie een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig te maken. Met dit wetsvoorstel worden ook wijzigingen in de WAZ doorgevoerd. Ten aanzien van de inkomsten uit arbeid kent de WAZ een met de WAO overeenkomstige systematiek.

2. Achtergronden van het wetsvoorstel

In het coalitieakkoord en het beleidsprogramma «samen werken samen leven» is het belang benadrukt van verhoging van de arbeidsparticipatie. Ten behoeve hiervan worden maatregelen getroffen die gericht zijn op de verschillende betrokken actoren, te weten werkgevers en uitkeringsgerechtigden. Bij de maatregelen gericht op werkgevers kan worden gedacht aan de inzet van re-integratie-instrumenten en voorzieningen en de brugbanen. Daarnaast dienen door uitkeringsgerechtigden ervaren belemmeringen om het werk te hervatten te worden weggenomen. Op dit laatste ziet concreet dit wetsvoorstel.

Uit onderzoek³ blijkt dat gemiddeld 13 procent van de niet werkende WAO'ers zich heel onzeker voelt over de financiële gevolgen van werk. Deze onzekerheid wordt gevoed door de angst om bij werkhervatting opnieuw uit te vallen en dan in inkomen achteruit te gaan. Ook blijkt uit het desbetreffende onderzoek dat veel mensen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de huidige WAO biedt om de financiële risico's te beperken, bijvoorbeeld door gebruik van artikel 44 dat toestaat dat gedurende een termijn van ten hoogste drie jaren, aanvangende op de eerste dag waarop de inkomsten uit arbeid worden genoten, de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet wordt ingetrokken of herzien zolang niet vaststaat of deze arbeid algemeen geaccepteerde arbeid is waartoe betrokkene met zijn krachten en bekwaamheden in staat is.

Overigens werkt circa 30 procent van de WAO'ers naast de uitkering. Dit relativeert het in het desbetreffende onderzoek geschetste beeld enigszins. Desalniettemin is er aanleiding om belemmeringen om het werk te hervatten weg te nemen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

In de huidige situatie wordt bij werkhervatting de hoogte van de WAO- en WAZ-uitkering gedurende een periode van minimaal zes maanden en maximaal drie jaar aangepast aan de feitelijke verdiensten uit arbeid voor zover die de resterende verdien capaciteit te boven gaan. Formeel blijft de mate van arbeidsongeschiktheid gedurende die periode gelijk aan de mate van arbeidsongeschiktheid voordat sprake was van werkhervatting. Indien betrokkene gedurende deze periode stopt met werken vindt terugval in de formeel nog steeds geldende arbeidsongeschiktheidsklasse plaats met uitzondering van die situaties waarbij sprake is van een vervangende uitkering die wordt gelijkgesteld met inkomen uit arbeid. Na minimaal zes maanden en maximaal drie jaar wordt via een nieuwe beoordeling definitief de nieuwe mate van arbeidsongeschiktheid vastgesteld.

De bestaande systematiek kan nader worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld. Wanneer betrokkene voor 50% arbeidsongeschikt is worden inkomsten tot aan het niveau van de resterende verdien capaciteit niet gekort op de uitkering. Betrokkene kan tot 55% bijverdienen waarbij het totale inkomen komt op 90% van het maatmanloon. Wanneer betrok-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 28 333, nr. 90.

² Kamerstukken II 2006/07, 28 333, nr. 98.

³ Onderzoeksrapport «Onzekerheden bij werkhervatting, een verkennende studie naar de ervaren onzekerheden van mensen met een WAO-uitkering», Astri, maart 2003.

kene meer dan zijn resterende verdien capaciteit gaat verdienen dan vindt over een periode van zes maanden tot drie jaar fictief indeling in een nieuwe arbeidsongeschiktheidsklasse plaats. Stel dat betrokkene 80% van zijn maatmanloon gaat verdienen dan wordt betrokkene fictief ingedeeld in de arbeidsongeschiktheidsklasse 15–25% met een bijbehorend uitkeringspercentage van 14%. Het totale inkomen uit uitkering en arbeid bedraagt dan 94% van het loon. Mocht gedurende de periode van zes maanden tot drie jaar blijken dat geen sprake was van arbeid waartoe betrokkene met zijn krachten en bekwaamheden in staat was, dat kan betrokkene terugvallen op het formeel nog steeds geldende arbeidsongeschiktheidspercentage van 50% en niet op de fictief vastgestelde arbeidsongeschiktheidsklasse van 15–25%.

Met dit wetsvoorstel zal de genoemde periode van minimaal zes maanden tot maximaal drie jaar worden verlengd naar een vaste periode van vijf jaar. Met deze vijf-jaars-termijn wordt aangesloten bij de bestaande bepalingen in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (artikel 50). De achtergrond voor het bepalen van deze duur op vijf jaar is dat enerzijds mag worden aangenomen dat na vijf jaar sprake is van stabiele werkhervatting. Anderzijds blijft de duur gemaximeerd omdat het niet zo kan zijn dat iemand ongelimiteerd arbeid verricht zonder dat dit na verloop van tijd het oordeel over zijn mate van arbeidsongeschiktheid wijzigt. Dat zou het karakter van de arbeidsongeschiktheidsverzekering te zeer ondergraven.

Overigens behoudt het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) in algemene zin de mogelijkheid om, in geval daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld op verzoek van betrokkene of vanwege een wijziging in de medische situatie, een uitkeringsgerechtigde op te roepen voor een professionele herbeoordeling.

Gelijktijdig verbetert het UWV de voorlichting over de inkomenseffecten bij werkhervatting. Ten behoeve hiervan zal UWV voorlichting verzorgen over de wetswijziging en een telefonisch loket inrichten. In de huidige situatie worden de inkomenseffecten voor een uitkeringsgerechtigde pas zichtbaar na een daadwerkelijke werkhervatting. Als na 1 januari 2009 een uitkeringsgerechtigde met een vraag over de financiële effecten van werkhervatting contact opneemt, zal UWV, mede op basis van gegevens uit het dossier, betrokkene binnen korte termijn informeren over het nieuwe uitkeringsbedrag bij de beoogde werkhervatting.

Omdat het wetsvoorstel onmiddellijke werking heeft geldt de voorgestelde termijn van vijf jaar voor ook indien op het moment van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake was van toepassing van de anticumulatiebepaling. De termijn van vijf jaar vangt in die gevallen aan op de eerste dag waarover de inkomsten uit arbeid zijn genoten.

4. Financiële en economische gevolgen

Zoals in de vorige paragrafen aangegeven is door de regering een aantal maatregelen getroffen om de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden substantieel te bevorderen. De maatregel in dit wetsvoorstel dient voornamelijk als aanvulling op eerder aangekondigde maatregelen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De afzonderlijke bijdrage van dit wetsvoorstel aan de bevordering van de arbeidsparticipatie en beperking van de uitkeringslasten zal naar verwachting beperkt zijn, maar door het wegnemen van belemmeringen om werk te aanvaarden zal het de effectiviteit van andere maatregelen vergroten. Daarom acht de regering de voorstellen een wenselijke aanvulling op overige maatregelen om de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen.

Als gevolg van het wetsvoorstel is sprake van beperkte extra uitkeringslasten omdat uitkeringsgerechtigden die het werk hervatten over een langere periode kunnen terugvallen op de oude uitkeringsrechten. Daar staat tegenover dat sprake is van besparing op de uitkeringslasten als gevolg van het positieve effect dat van de maatregelen uit gaat op werkaanvaarding. De verwachte positieve en negatieve budgettaire effecten zijn van dezelfde orde van grootte, zodat per saldo de maatregelen budgettair neutraal zijn.

Aan uitvoering van het wetsvoorstel zijn beperkte eenmalige implementatiekosten voor het UWV verbonden. De voorgestelde wijziging van de artikelen 44 van de WAO en 58 van de WAZ leidt voor het UWV tot herziening van instructies en aanpassing van voorlichtingsmateriaal.

De langere periode van inkomstenverrekening en het uitstel van een nieuwe beoordeling hebben per saldo een neutraal effect op de structurele uitvoeringskosten. Enerzijds zal er minder vaak sprake zijn van een herbeoordeling, anderzijds zal er over langere tijd sprake zijn van inkomstenverrekening en zal vaker dan nu sprake zijn van terugval in de uitkering.

Daarnaast is sprake van uitvoeringskosten indien vaker dan gepland een gesprek over de mogelijkheden tot re-integratie met de arbeidsdeskundige plaatsvindt. Hierbij is sprake van overlap met werkzaamheden in het kader van het in voorbereiding zijnde concept wetsvoorstel Stimulering arbeidsparticipatie. Deze uitvoeringskosten worden in het kader van dit genoemde concept wetsvoorstel gezien.

Het voorstel heeft geen noemenswaardig effect op de administratieve lasten voor burgers.

5. Ontvangen commentaren

Het UWV heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheidsaspecten. UWV acht invoering van het wetsvoorstel per 1 januari 2009 haalbaar als – met het oog op systeemaanpassingen – per 1 augustus 2008 de kenmerken van de regeling bekend zijn. Hiertoe is UWV verzocht zich bij de implementatie te baseren op het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer aanhangig wordt gemaakt.

De Inspectie Werk en Inkomen heeft het wetsvoorstel getoetst op toezichtbaarheidsaspecten. IWI verwacht op dit terrein geen problemen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I en II

De wijzigingen in de artikelen 44 van de WAO en 58 van de WAZ hebben dezelfde strekking. Derhalve ziet de hiernavolgende toelichting op beide artikelen.

Door de wijzigingen van de artikelen 44 van de WAO en 58 van de WAZ worden deze artikelen in overeenstemming gebracht met artikel 50 van de WAJONG. Hierdoor wordt de toepassingstermijn van de artikelen 44 van de WAO en 58 van de WAZ gewijzigd van minimaal zes maanden en maximaal drie jaar in vijf jaar. Deze nieuwe termijn van vijf jaar geldt voor een ieder die naast zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO of WAZ inkomsten uit arbeid geniet (en overigens voldoet aan de voorwaarden in de genoemde artikelen).

De termijnen van drie respectievelijk vijf jaar vangen aan op de eerste dag waarover de inkomsten uit arbeid worden genoten. Dit betreft geen wijzi-

ging maar blijkt reeds uit de huidige tekst van de artikelen 44 van de WAO en 58 van de WAZ.

De nieuwe toepassingstermijn van vijf jaar is geen maximale maar een structurele termijn. Dit volgt uit de voorgestelde tekst van de eerste leden, de voorgestelde aanhef van de tweede leden en het vervallen van de zevende leden.

Ten slotte wordt opgemerkt dat ook voor personen die reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel naast hun arbeidsongeschiktheidsuitkering inkomsten uit arbeid genoten en voor wie derhalve de maximale termijn van drie jaar, bedoeld in de huidige artikelen 44 van de WAO of 58 van de WAZ gold, na die datum op grond van de voorgestelde tekst van die artikelen een toepassingstermijn van vijf jaar geldt. Die termijn van vijf jaar vangt niet op de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, maar, op grond van de artikelen 44 van de WAO en 58 van de WAZ, op de eerste dag waarover de inkomsten uit arbeid zijn genoten. Omdat aan dit wetsvoorstel onmiddellijke werking toekomt, is het niet nodig hiervoor een overgangsrechtelijke bepaling op te nemen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner