

Vergaderjaar 1996–1997

25 024

Ontwikkelingen ten aanzien van de nieuwe wetgeving ZW en AAW/WAO

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 september 1996

1. Inleiding

In het kader van de uitvoering van de motie-Wöltgens heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin dit jaar mijn ambtsvoorganger verzocht jaarlijks een rapportage te verzorgen over de ontwikkelingen ten aanzien van de nieuwe wetgeving ZW en AAW/WAO. De Commissie verzocht deze rapportage door het Ctsv op te laten stellen. Dit heeft geresulteerd in een verzoek aan het Ctsv (brief SZW d d. 24 april 1996). Bijgaand treft u de Ctsv-rapportage getiteld «Augustusrapportage; een overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen sinds 1993» aan.¹

De rapportage geeft een beeld van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de periode 1993–1995 en hebben betrekking op de maatregelen die het kabinet in deze periode heeft getroffen. Het gaat hierbij onder meer om de effecten, op het ziekteverzuim en het beroep op de AAW/WAO, van de TZ/ARBO- en de TBA-maatregelen. De effecten van de Wulbz-maatregelen, die immers pas per 1 maart 1996 in werking zijn getreden, zijn nog niet in deze rapportage meegenomen.

Tevens verzocht de vaste kamercommissie mij om een standpunt terzake van die rapportage. Onderstaand zal ik dit geven en zal ik tevens, op het terrein van de Ziektewet, aanvullende informatie toevoegen. Bij mijn beleidsmatig oordeel dient bedacht te worden dat het Ctsv-rapport gebruik heeft gemaakt van een groot aantal onderzoeken dat reeds in een eerder stadium door onder meer het Ctsv is uitgevoerd. Op een aantal punten heb ik u derhalve reeds eerder geïnformeerd.

Op de onderwerpen «effecten wijziging arbeidsongeschiktheids-criterium» en «reïntegratie» zal ik afzonderlijk ingaan, in een brief die u binnenkort zult ontvangen. Op deze punten zal ik derhalve verwijzen naar deze brief.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S–RW
S–EMG
S–SV
S–W

Bij mijn reactie zal ik de volgorde aanhouden van de Ctsv-rapportage.

2. Toelichting en beleidsmatig oordeel over de door het Ctsv gesignaleerde ontwikkelingen.

2.1. De wetswijzigingen en de kwantitatieve gevolgen (Ctsv hoofdstuk 3). (1990–1995)

In dit hoofdstuk schetst het Ctsv een beeld van de volume-ontwikkeling ZW en AAW/WAO. Zowel het beroep op de ZW als de AAW/WAO is afgenomen in de afgelopen periode. Dit stemt mij tevreden. Toch past hierbij een aantal nuanceringen, met name bij de te verwachten ontwikkeling van de AAW/WAO voor de toekomst. In de in de inleiding genoemde brief die u binnenkort zult ontvangen, zal ik hier nader op ingaan.

Het Ctsv presenteert de ontwikkeling van het ziekteverzuim tot en met 1995 exclusief de 2/6-weken-eigen risicoperiode. Het CBS is verzocht permanent onderzoek te doen naar de ontwikkeling van het totale ziekteverzuim. Uit dit onderzoek zijn de volgende resultaten bekend. In 1994 is het ziekteverzuimpercentage, met name onder invloed van de TZ-maatregelen, gedaald ten opzichte van 1993 van 6,7% naar 5,5%. Daarmee daalde het verzuim in een jaar tijd met 19% (inclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof). Deze teruggang heeft met name betrekking op het kortdurend verzuim.

Onlangs zijn de resultaten over 1995 bekend geworden. De uitkomst van dat onderzoek wijst uit, dat het ziekteverzuimpercentage ten opzichte van 1994 gelijk is gebleven op het na de TZ-maatregelen bereikte niveau.

Over de effecten van Wulbz is thans nog geen informatie voorhanden. Bij de behandeling van de Wulbz-voorstellen in het parlement, heeft het kabinet de verwachting uitgesproken, dat het kortdurend verzuim niet verder zal dalen. Met de Wulbz-maatregelen wordt vervolgens beoogd het langdurig verzuim terug te dringen.

Met betrekking tot de gegevens van de Ziektewet wordt door het Ctsv opgemerkt dat informatie over ziekteverzuim na de inwerkingtreding van de Wulbz slechts in beperkte mate kan worden verkregen via de bedrijfsverenigingen. Tegen deze achtergrond heeft mijn ministerie contact opgenomen met het CBS om verzuiminformatie te genereren. Tevens is een werkgeverspanel opgezet waaruit in de komende jaren achtergrondinformatie met betrekking tot het verzuim zal zijn af te leiden.

Ook over de uitvoeringskosten geeft het Ctsv globaal inzicht in de effecten van de ZW en AAW/WAO-wijzigingen. Conform de verwachting zijn de uitvoeringskosten van de ZW gehalveerd. De herbeoordelings- en reïntegratiekosten in het kader van de AAW/WAO zijn meegevallen ten opzichte van de eerder gepresenteerde ramingen. Met name bij de herbeoordelingen zou dit er op kunnen duiden dat de uitvoeringsorganen het proces efficiënter hebben kunnen inrichten dan vooraf werd gedacht.

2.2. Terugtrekken Ziektewet (Ctsv hoofdstuk 4). (1993–1995)

Het Ctsv beschrijft de grote veranderingen die hebben plaatsgevonden in het kader van de wijzigingen van de Ziektewet in de periode 1993–1995. Het gaat hierbij met name om het versterken van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Uit het rapport blijkt dat de sociale partners actief het verzuimbeleid vormgeven. Daarnaast blijkt dat het verzuim en de uitvoeringskosten, zoals reeds in paragraaf 2.1. is opgemerkt, zijn teruggelopen.

Deze positieve resultaten ondersteunen het door het kabinet ingezette beleid.

Het Ctsv signaleert echter ook een tweetal elementen waar ik wat nader op in wil gaan.

Enerzijds de toegevoegde waarde van de premiedifferentiatie in de Ziektewet en anderzijds de risicoselectie die bij werkgevers zou kunnen gaan optreden onder invloed van de getroffen maatregelen.

Premiedifferentiatie ZW

Het Ctsv geeft een aantal redenen waarom de premiedifferentiatie in de ZW slechts een beperkt additioneel effect heeft gehad op de ontwikkeling van het ziekteverzuim. Genoemd worden de beperkte invulling van het instrument, de onbekendheid bij werkgevers en de trage werking (men voelt de prikkel niet of te laat).

Bij de ZW is het aan de bedrijfsverenigingen overgelaten om invulling te geven aan het systeem van premiedifferentiatie. Daar in de meeste gevallen is gekozen voor drie klassen, die vaak tevens zeer kleine verschillen ten opzichte van elkaar vertonen, had de premie-differentiatie voor een grote groep werkgevers geen of weinig prikkelwerking. Het premie-percentages had immers in veel gevallen weinig relatie met het eigen risicopercentage.

Uit de constatering van het Ctsv mag echter niet de conclusie worden getrokken dat een systeem van premiedifferentiatie weinig zinvol is. Zo is in het wetsvoorstel Pemba (premedifferentiatie en marktwerking bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering) gekozen voor een wettelijk vastgelegd systeem dat per Algemene maatregel van Bestuur wordt uitgewerkt. Bij de in Pemba voorgestelde uitwerking van de premie-differentiatie WAO is gekozen voor een vormgeving, waarbij het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico van het bedrijf de premie rechtstreeks bepaalt. Iedere werkgever komt in dat systeem al snel op een premie die overeenkomt met zijn arbeidsongeschiktheidsrisico. In een dergelijk systeem is wel degelijk sprake van een prikkel voor werkgevers

Risicoselectie

Het tweede element heeft betrekking op de risicoselectie door werkgevers. Het Ctsv merkt op dat werkgevers aangeven dat zij bij de selectie van nieuwe werknemers meer rekening gaan houden met gezondheidsaspecten.

In de rapportage wordt op verschillende plaatsen gesproken over een toenemende risicoselectie als gevolg van vergroting van de verantwoordelijkheid van de werkgever voor preventiebeleid en de verzuim-begeleiding van zieke werknemers. Het Ctsv baseert zich daarbij op gegevens uit een onderzoek van juni 1995. Op dat moment was de malusregeling nog van kracht en zelfregulering op het terrein van de aanstellingskeuringen nog niet tot stand gekomen. Hierbij dient bedacht te worden dat het een opvatting betreft uitgesproken door werkgevers, waarbij niet is uitgesloten dat werkgevers ook om andere redenen dan de door het kabinet geïntroduceerde maatregelen, intensiever gaan nadenken over het selectiebeleid.

Het kabinet neemt de signalen over toenemende risicoselectie echter serieus en heeft inmiddels een aantal maatregelen genomen, dan wel voorgenomen, om deze ontwikkeling in positieve zin te beïnvloeden. Een belangrijk kenmerk van dit flankerende beleid is dat het langs verschillende sporen tot stand komt.

Een zeer belangrijk spoor zijn de activiteiten die ondernomen worden om beeldvorming en kennis bij werkgevers ten aanzien van de capaciteiten van mensen met een gezondheidsprobleem en de risico's die zij in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid zouden vormen, in positieve zin te beïnvloeden. Dit geldt evenzeer voor intermediairen en andere deskundigen, zoals artsen. Verder wordt daarin aandacht besteed aan de mensen met een gezondheidsprobleem zelf. Ook zij dienen zich bewust te zijn van hun capaciteiten en mogelijkheden.

Daarvoor zal de Nationale Commissie Chronisch Zieken, in opdracht van SZW, een activiteitenprogramma ontwikkelen «Aan motivatie geen gebrek». SZW heeft daarvoor een bedrag van 3 miljoen gulden ter beschikking gesteld.

Een tweede spoor vormt de ondersteuning van het initiatiefwetsvoorstel Van Boxtel, dat selectie door medische keuringen aan banden legt, maar ook een verbod bevat op vragen en het op andere wijze inwinnen van inlichtingen over de gezondheidstoestand van de sollicitant of over diens ziekteverzuim in het verleden.

Het derde spoor is de ontwikkeling van non-discriminatiewetgeving.

Voor leeftijd is op 5 juli 1996 aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid gevraagd om haar oordeel te geven over het kabinetsvoornemen om te komen tot een wettelijk verbod op het stellen van ongerechtvaardigde leeftijdsgrenzen bij werving en selectie. Genoemde brieven zijn ter kennisname aan de Tweede Kamer gezonden. Zodra de opvattingen van de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid bekend zijn, zullen de werkzaamheden aan het wetsvoorstel ter hand kunnen worden genomen.

Voor handicap bereidt een interdepartementale werkgroep een regeringsstandpunt voor ten aanzien van de uitkomsten van onderzoeken op dit gebied. Er wordt naar gestreefd dit regeringsstandpunt rond de jaarwisseling aan de Kamer aan te bieden.

Andere wetgeving op het terrein van werving en selectie is vooralsnog niet aan de orde, aangezien de rol van de overheid beperkt is tot bescherming van de fundamentele rechten van de sollicitant. Een fatsoenlijk wervings- en selectiebeleid is de verantwoordelijkheid van partijen zelf.

Wel zal het kabinet een *Meldpunt Werving en Selectie* instellen. Daartoe wordt thans een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Onderdeel daarvan zal de uitvoering van een tijdelijk meldpunt zijn. Aan de hand van de resultaten zal worden bezien of er behoefte bestaat aan een meer permanent meldpunt en op welke wijze en waar dit zou kunnen worden ingericht. Doel van dit meldpunt zal zijn beter inzicht te krijgen in de problemen die zich op het terrein van werving en selectie voordoen en de aard en omvang van deze problemen.

De resultaten van het meldpunt zullen worden voorgelegd aan betrokken partijen tijdens een ronde-tafel-conferentie begin 1997, evenals de resultaten van een onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de doorwerking van de Aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over werving en selectie uit 1991 in CAO's en in de bedrijven. Daarbij zal tevens worden nagegaan hoe de klachtenafhandeling feitelijk plaatsvindt.

Het vierde spoor vormt een afzonderlijk beleidstraject. Eind september zal in de Ministerraad het wetsvoorstel Flexibiliteit en zekerheid worden behandeld. Dit bevat ondermeer voorstellen om de rechtspositie van arbeiders in flexibele arbeidsrelaties te versterken, alsmede voorstellen op het terrein van het ontslagrecht.

Belangrijk in dit verband is dat het kabinet besloten heeft de preventieve ontslagtoets te handhaven. Bij deze toets, die door de Regionaal Directeuren voor de Arbeidsvoorziening (RDA's) wordt uitgevoerd bij aanvragen van een ontslagvergunning, wordt bijzondere ontslagbescherming toegekend aan ondermeer ouderen en zieke en arbeidsongeschikte werknemers. Op 1 januari jl. zijn deze ontslagbeschermingsregels voor zieke en arbeidsongeschikte werknemers aangescherpt, naar aanleiding van vragen van het kamerlid Adelmund.

Invloed op de uitvoeringsorganisatie

Een ander belangrijk aspect bij de introductie van de ZW-maatregelen, is de invloed op de uitvoeringsorganisatie. De maatregelen hebben tot gevolg gehad dat een personeelsreductie is doorgevoerd bij met name de uitvoeringsinstellingen. Om de financiële gevolgen van deze personeelsreductie te kunnen opvangen, was reeds in 1993/1994 een voorziening op de balans getroffen. Ondanks beperkte aanloopproblemen ben ik van mening dat de uitvoeringsinstellingen goed hebben ingespeeld op de omvangrijke veranderingen die hun organisaties hebben ondervonden onder invloed van de ZW-maatregelen. Dit mede tegen de achtergrond van de ontvlechtingsoperatie (ten opzichte van de bedrijfsverenigingen) die zich in dezelfde periode heeft afgespeeld. Wel zal ik mij via het Ctsv regelmatig op de hoogte stellen van de uitputting van de eerder genoemde voorziening om te kunnen beoordelen of de werkelijk gemaakte kosten overeenstemmen met de geraamde kosten.

2.3. Wijziging hoogte en duur WAO-uitkering (Ctsv hoofdstuk 5)

Het Ctsv gaat met name in op de prijseffecten van deze maatregelen. De volume-effecten maken immers deel uit van de in eerdere hoofdstukken beschreven volume-ontwikkelingen AAW/WAO. De prijseffecten komen overeen met de verwachte effecten.

Het Ctsv merkt op dat voor latere jaren geen inzicht bestaat in de door het kabinet verwachte (prijs)effecten. Inderdaad zijn de verwachte effecten voor 1995 en 1996 niet specifiek berekend. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel TBA zijn de effecten voor 1994 evenals de structurele effecten van de maatregel weergegeven. Hieruit kan worden afgeleid op welke wijze de effecten van de prijsmaatregelen zich naar verwachting zullen ontwikkelen in de tijd.

2.4. Aanpassing beoordelingscriteria AAW/WAO (Ctsv hoofdstuk 6)

In de beschrijving van het Ctsv staat naast een algemeen overzicht van de maatregelen een drietal elementen centraal. De effecten op het AAW/WAO-volume, de mogelijkheid om (weer) te participeren op de arbeidsmarkt en het oordeel van cliënten over de uitvoering.

Op deze onderwerpen ga ik uitgebreid in in de brief waaraan ik in mijn inleiding refereerde. Ik wil u daarom graag daarnaar verwijzen.

2.5. Reïntegratie (Ctsv hoofdstuk 7)

Het Ctsv constateert dat het gebruik van het aantal reïntegratie-instrumenten alsmede de inbreng van de uitvoeringsorganisatie relatief gering is. Daarbij wordt echter ook opgemerkt dat het reïntegratie-instrumentarium nog volop in ontwikkeling is en bijvoorbeeld nog geen oordeel kan worden gevormd over de AMBER-instrumenten.

Zoals ik reeds eerder aangaf ben ik van mening dat de mogelijkheid tot participatie op de arbeidsmarkt van gedeeltelijk arbeidsgeschikten van groot belang is.

Hierbij is een effectief instrumentarium en inzet van uitvoeringsorga-

nisties noodzakelijk. Ook op deze onderwerpen zal ik in mijn eerder geciteerde brief uitgebreid ingaan. Voor de toekomst staan daarbij centraal de arbeidsbemiddelingstaak met betrekking tot arbeidsgehandicapten, het streven naar een verdere stroomlijning van het reïntegratie-instrumentarium (hierbij past het voornemen te komen tot een Wet op de Reïntegratie) en een verdergaande samenwerking tussen uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeenten.

2.6. Doelmatigheid van het uitvoeringsproces tijdens en na de implementatie van de wetwijzigingen (Ctsv hoofdstuk 8)

Uit de beschrijving van het Ctsv komt vooral het beeld naar voren van een uitvoeringsorganisatie die door een groot aantal wijzigingen van zowel de materiewetten (o.a. WULBZ, TBA) als de organisatiewet (o.a. nOSV) terecht is gekomen in een stroomversnelling van vernieuwing en verandering, hetgeen ten koste kan zijn gegaan van de doelmatigheid van de uitvoering. Tegen deze achtergrond kan het Ctsv moeilijk beoordelen of de doelmatigheid van de uitvoering in de afgelopen periode is toegenomen. Wel constateert zij op deelactiviteiten dat sprake is geweest van een effectiever uitvoeringsproces. Zo is de tijdigheid van het aantal einde wachttijdbeoordelingen in het kader van de AAW/WAO, mede door de opheffing van de GMD, verbeterd.

Eind 1996 zal volgens het Ctsv meer inzicht gaan ontstaan in de procesopzet zoals gehanteerd door de uitvoeringsorganen, bij het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek.

Een doelmatige uitvoering van de werknemersverzekeringen acht ik een belangrijke zaak. Wel zie ik in dat door de ontwikkelingen in het recente verleden het zicht op de doelmatige uitvoering wellicht kan zijn beperkt. Toch heb ik mij ook in deze periode regelmatig laten informeren over de doelmatigheidsaspecten rondom grote organisatieveranderingen. Ik denk hierbij onder meer aan de ontvlechting TZ/Arbo en de ontvlechting bedrijfsverenigingen/uitvoeringsinstellingen, waarover ik van het Ctsv rapporten heb ontvangen. In de toekomst denk ik aan een meer reguliere informatiestroom met betrekking tot de doelmatige uitvoering. Ik ben daarom voornemens om in het kader van het wetsvoorstel OSV'97 te komen tot jaarlijkse doelmatigheidsrapportages, zodat beter gestructureerd een beeld gaat ontstaan omtrent de doelmatigheid van de uitvoering.

3. Conclusie

De door het Ctsv vervaardigde rapportage geeft een goed beeld van de ontwikkelingen van de ZW en AAW/WAO in de jaren 1993–1995, de periode voordat de Wulbz-maatregelen van kracht zijn geworden. Een groot aantal onderzoeken dat is verricht en ervaringen die in de afgelopen periode zijn opgedaan zijn samengevat weergegeven. Uit het rapport komt naar voren dat het kabinetsbeleid heeft geleid tot een aantal positieve effecten. Met name het ziekteverzuim en het volume van de AAW/WAO hebben zich in de afgelopen periode, onder invloed van de getroffen maatregelen, gunstig ontwikkeld. Binnen het totale proces blijven echter een aantal punten over die in de toekomst de aandacht verdienen. Het gaat hierbij onder meer om de verdere verbetering van de kwaliteit van het uitvoeringsproces, een verdere stroomlijning van het reïntegratie-instrumentarium en het voorkomen van een verscherping van het selectiebeleid van werkgevers. Met name deze elementen hebben in de nabije toekomst mijn bijzondere aandacht.

Over de ontwikkelingen op dit terrein zal ik u blijven informeren. Zo zult u medio oktober 1996 de eerste rapportage ontvangen, gebaseerd op gegevens uit het werkgeverspanel. Hierin zal worden beschreven hoe binnen bedrijven in Nederland wordt omgegaan met arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en reïntegratie van gehandicapten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave