

Vergaderjaar 1998–1999

**25 024**

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

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 1998

#### **Inleiding**

Hierbij bied ik u de Ctsv «Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998: een overzicht van ontwikkelingen tot begin 1998» aan, alsmede de daarbij behorende aanbiedingsbrief van het College, waarin door het Ctsv een aantal punten is geselecteerd die speciale aandacht vergen.<sup>1</sup> Jaarlijks brengt het Ctsv, ter uitvoering van de motie Wöltgens, in augustus een rapport uit dat de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zowel kwantitatief als kwalitatief informeert over de ontwikkelingen in de uitvoering ten aanzien van de nieuwe regelgeving ZW en AAW/WAO.

De eerste Augustusrapportage, die als gevolg van deze motie werd uitgebracht, is u op 18 september 1996<sup>2</sup> aangeboden. De tweede Augustusrapportage heeft u op 10 oktober 1997<sup>3</sup> ontvangen. Bijgaande Augustusrapportage, het derde rapport, bouwt hierop voort en geeft een overzicht van de ontwikkelingen op het terrein van het ziekteverzuim, het beroep op de Ziektewet, de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid, de arbeidsparticipatie en reïntegratie tot begin 1998.

In algemene zin zou ik over deze Ctsv-rapportage het volgende willen opmerken. Enerzijds blijkt dat het beleid op het gebied van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, het arbobeleid en de keuringspraktijk in grote lijnen succesvol is geweest. Het Ctsv wijst daar uitdrukkelijk op. In vergelijking met 1993, voordat een aantal essentiële wetsvoorstellen in werking was getreden, zijn er op deze gebieden opvallende en naar het zich laat aanzien structurele verbeteringen bereikt. Zowel het ziekteverzuim als het arbeidsongeschiktheidspercentage zijn gedaald, wat heeft geresulteerd in een dalende WAO-premie. De aandacht voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is toegenomen, alsmede het besef bij werkgevers dat zij daar zelf invloed op uit kunnen oefenen. De rol van arbodiensten daarbij is essentieel gebleken. Vanuit die optiek bezien zijn

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 1996–1997, 25 024, nr. 1.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, 1997–1998, 25 024, nr. 2.

wij onloochenbaar op de goede weg. Anderzijds blijkt uit de rapportage evenzeer dat wij er nog lang niet zijn. De omslag in het denken omtrent ziekte en arbeidsongeschiktheid is nog niet voltooid; het is gemakkelijker wetten te wijzigen dan werkwijzen en procedures die vaak in lange tijd zijn gegroeid. Na het initiële schokeffect dat wetgeving heeft, bestaat de neiging terug te vallen in oude fouten. Ook vanuit die optiek beschouwd vervullen evaluaties van wetgeving en rapportages als die van het Ctsv een nuttige rol: zij houden zowel de wetgever als de uitvoerder scherp. Het Ctsv heeft op heldere wijze een aantal knelpunten in de uitvoering van de diverse regelingen weergegeven. Nog lang niet alle werkgevers spannen zich optimaal in voor de beperking van het ziekteverzuim, de samenwerking tussen arbodiensten en uitvoeringsinstellingen kan beter, en ook op het gebied van de arbeidsongeschiktheidskeuring is de kwaliteit voor verbetering vatbaar. Dat zijn ook kernpunten van het kabinetsbeleid voor de komende jaren. Een ander belangrijk punt voor het kabinet is de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Deze zal verder verbeterd en gestimuleerd moeten worden, waarbij de nieuwe Wet REA een belangrijk instrument zal zijn. De ambities van het kabinet op dit gebied strekken verder dan de ingeboekte extra plaatsingen. Een voortvarend uitgevoerde Wet REA zal het bedrijfsleven kunnen stimuleren en ondersteunen bij het aanboren van het thans onderbenutte arbeidspotentieel van arbeidsgehandicapten.

In deze brief geef ik allereerst mijn oordeel over de door het Ctsv geselecteerde aandachtspunten. In het tweede deel van de brief ga ik nader in op enkele niet in de aanbiedingsbrief terugkomende onderdelen van de rapportage. Een dezer dagen ontvangt u separaat mijn reactie op de in opdracht van het Midden- en Kleinbedrijf gehouden NIPO-enquête onder de MKB-ondernemers naar de opvattingen over de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ).

## **A. Speciale aandachtspunten**

### *1. Het eerste ziektejaar*

Sinds 1994 is een nieuwe rolverdeling rond de verzuimbegeleiding van de werknemer tussen de werkgever, de arbodienst en de uitvoeringsinstelling tot stand gebracht. In deze rolverdeling ligt de verantwoordelijkheid voor de verzuimbegeleiding primair bij de werkgever die daarbij wordt ondersteund door de arbodienst. De uitvoeringsinstelling toetst of de werkgever/arbodienst al het mogelijke heeft gedaan om tot werkhervatting van de betreffende werknemer te komen. Indien daartoe geen mogelijkheden aanwezig zijn, dient de uitvoeringsinstelling de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie naar een andere werkgever zo spoedig mogelijk over te nemen.

Het reïntegratieplan vormt de spil van het contact tussen werkgever/arbodienst en uitvoeringsinstelling rond de verzuimbegeleiding en de reïntegratie. Als resultaat van gerezen klachten over de verplichte invulling van het reïntegratieplan in de dertiende week van ziekte van de werknemer is – na overleg met alle betrokken partijen – per 1 september 1997 een efficiëntere werkwijze ingevoerd. Deze werkwijze is door het Landelijk Instituut Coördinatie Sociale Verzekeringen (Lisv) geconcretiseerd in het «model voor de poortwachtersfunctie»; een richtlijn voor de uitvoering. Mijn voorganger heeft u hierover bij brief van 18 april 1997 (22 187 nr. 50) geïnformeerd.

Ik onderschrijf de ernst van het door het Ctsv afgegeven signaal dat arbodiensten en uitvoeringsinstellingen onvoldoende structureel samenwerken en dat de uitvoeringsinstellingen te weinig toekomen aan een inhoudelijk beoordeling van het reïntegratieplan. Ook ik heb signalen

uit het veld ontvangen dat de samenwerking tussen arbodienst en uitvoeringsinstelling rond het poortwachtersmodel nog onvoldoende functioneert. Een nadere analyse naar de achtergronden hiervan acht ik noodzakelijk alvorens verbeteringen en eventuele alternatieven te formuleren. Het Ctsv meldt dat het een onderzoek naar de werking van het poortwachtersmodel voorbereidt. Ik zal mij met het Ctsv verstaan om één en ander te bespoedigen zodat ik indien nodig terzake een passende reactie kan ontwikkelen. Ik zal de Kamer informeren zodra relevante informatie beschikbaar is.

## *2. Aansturing van richtlijnen/standaarden; psychische klachten*

Het Ctsv constateert dat er sprake is van interpretatieverschillen in de uitvoeringspraktijk. In het rapport «Stoornissen, beperkingen en handicaps» van juni jl. kwam het Ctsv tot een gelijklopende conclusie. Inmiddels is door het Lisv een ontwikkeltraject met de regionale stafverzekeringsartsen afgesproken om zo de richtlijnen/standaarden ook daadwerkelijk in de praktijk te laten wortelen. Eind november 1998 zullen de resultaten hiervan leiden tot een nadere invulling van de door het Lisv gestelde kwaliteitseisen bij de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Het Ctsv volgt deze ontwikkelingen op de voet.

Voorts stelt het Ctsv vast dat het instrumentarium ten behoeve van de keuring van personen met psychische klachten beperkt is. Het keuringsproces is bovendien nog steeds ondoorzichtig, ondanks de vele inspanningen om hierin verbeteringen aan te brengen. Om een beter inzicht in deze problematiek te krijgen zal het Lisv op verzoek van het Ctsv een onderzoek starten.

Sinds de invoering van de Wet TBA is het beleid gericht geweest op het inzichtelijker maken van de arbeidsongeschiktheidskeuring. Het vaststellen van medische beperkingen van de persoon die een arbeidsongeschiktheidsuitkering claimt, en het vaststellen van de mogelijkheden tot het verrichten van werk die betrokkene nog heeft, zijn thans gescheiden oordelen die door verschillende personen gegeven dienen te worden. De wijze waarop die beoordeling geschiedt wordt aangestuurd door middel van de medische en arbeidskundige standaards van het Lisv. Dat deze niet meteen de gewenste uniformiteit hebben weten te bereiken is gezien het verleden van de arbeidsongeschiktheidskeuring niet verwonderlijk. Zonder te willen afdoen aan al hetgeen op het terrein van het streven naar objectiveerbaarheid sinds TBA tot stand is gekomen acht ik de situatie op dit punt nog lang niet bevredigend. Uniformering in het beoordelingsproces, alsmede transparantie van dit proces zijn van essentieel belang, niet alleen om rechtsgelijkheid te waarborgen maar tevens ook om de volume-ontwikkeling van de WAO beheersbaar te houden. Ik verwijs in dit verband naar het regeerakkoord, waarvan een versterking van de kwaliteitsborging van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling een belangrijk onderdeel uitmaakt. Inmiddels ben ik gestart met een inventarisatie van mogelijke maatregelen om te komen tot een verbetering van de keuringspraktijk. Hierbij zal ik de resultaten van de door het Ctsv aangekondigde onderzoeken betrekken. Op de informatievoorziening kom ik terug in onderdeel 9 van deze brief.

## *3. Aansturing via controle*

Het Ctsv constateert een verband tussen de mate van controle en de uitkomst van de beoordelingsbeslissingen. In het algemeen mag er van uitgegaan worden dat de juiste mate van controle de prestaties van organisaties grondig kunnen verbeteren: kwaliteitsborging vraagt kwaliteitscontrole. Op dit punt kunnen de observaties en voornemens van

het Ctsv een belangrijke ondersteuning bieden in het streven van het Kabinet om de kwaliteit van de arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen te verbeteren. Met het Ctsv ben ik derhalve van mening dat de procesmatige kant van de aansturing aandacht behoeft. Een gestructureerde controle in de keuringspraktijk zal onderdeel moeten uitmaken van de in het regeerakkoord aangekondigde verbeterde kwaliteitsborging.

#### *4. Functie Informatie Systeem (FIS)*

Naar aanleiding van signalen uit onderzoek is het Ctsv in samenwerking met het Lisv in de tweede helft van 1998 een haalbaarheidsstudie gestart voor een simulatie-onderzoek naar de werking en effecten van het FIS. Het FIS is één van de belangrijkste instrumenten die arbeidsdeskundigen bij de arbeidskundige beoordeling ten dienste staan, en iedere verbetering daarin is zeer gewenst. Ik ondersteun dit initiatief van het Ctsv en wacht met belangstelling de resultaten van deze haalbaarheidsstudie af.

#### *5. Pro forma schattingen*

Het Ctsv stelt vast dat na het eerste ziektejaar een groot aantal arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen nog niet is afgerond. In die gevallen zou volgens het Ctsv sprake kunnen zijn van pro forma schattingen. Ik acht het een ernstige zaak dat exacte gegevens daarover niet voorhanden zijn (zie onderdeel 9). Dat bemoeilijkt een heldere analyse van de problematiek (is er sprake van incidentele of structurele problemen?) en belemmert het aanspreken van verantwoordelijke personen of instanties. Ik acht het onwenselijk dat pro formaschattingen plaatsvinden. Ten eerste omdat er wellicht uitkeringen worden verstrekt waar dit niet strikt noodzakelijk is, ten tweede omdat er richting betrokkene een verkeerd signaal van uitgaat: de indruk wordt gewekt dat de uitvoeringsinstelling berust in de arbeidsongeschiktheid van betrokkene in plaats van aan de reïntegratie te werken. In alle gevallen, waar het (medisch) mogelijk is, dient de WAO-beoordeling tijdig te zijn afgerond. Een uiterste inspanning dient geleverd te worden om dit te realiseren en dit inzichtelijk te maken.

#### *6. Effectiviteit wettelijke reïntegratieinstrumenten*

Het Ctsv constateert enerzijds dat de meeste reïntegraties tot nu toe plaatsvinden bij de eigen werkgever en anderzijds dat het wettelijk instrumentarium van de op 1 juli jl. in werking getreden Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) in feite gericht is op een kleinere groep die op plaatsing bij een nieuwe werkgever is aangewezen.

Bij deze opmerking wil ik een kanttekening plaatsen, omdat er wellicht een verkeerde indruk wordt gewekt. De Wet REA richt zich zowel op integratie van arbeidsgehandicapten zonder werk als reïntegratie van arbeidsgehandicapten met werk. De impulsen voor reïntegratie waren echter ten dele reeds verwerkt in de WULBZ en PEMBA, en hebben daardoor in het kader van REA wellicht minder aandacht gekregen. Extra inspanningen van de werkgever worden door de Wet REA ondersteund. Het instrumentarium van de Wet REA – zeker gezien in combinatie met die ander wetten – richt zich dus zeker niet op een kleine groep arbeidsgehandicapten. Alle arbeidsgehandicapten, en hun (potentiële) werkgevers worden door REA ruim ondersteund. Overigens neem ik de aanbeveling van het Ctsv ter harte om voor een goede evaluatie van de wet REA eerst de succesfactoren in kaart brengen om vervolgens de effectiviteit van de wettelijke reïntegratie-instrumenten hieraan af te meten. Hier ligt (onderzoekstechnisch) een moeilijke opgave maar ik zal er naar streven dit aspect in de evaluatie van de wet REA te incorporeren. Over de opzet van deze evaluatie zal ik u binnenkort informeren.

### *7. Label arbeidshandicap*

Het Ctsv is voornemens via het Lisv de wijze waarop de uitvoeringsinstellingen het predikaat arbeidshandicap toekennen en de afstemming tussen de uitvoeringsinstelling en de arbodienst op dit punt te controleren. Ik ondersteun dit initiatief van het Ctsv. Overigens wil ik daarbij opmerken dat daarbij ook de link moet worden gelegd naar de toekenning van het predikaat arbeidsgehandicapt door gemeenten en de arbeidsvoorzieningsorganisatie.

### *8. Relatie uitvoeringskosten/uitkeringslasten*

Het Ctsv geeft aan een apart project te gaan starten, waarin de relatie tussen uitvoeringskosten en uitkeringslasten nader wordt geanalyseerd. Gezien het belang van dit onderwerp ondersteun ik dit initiatief. Het is immers noodzakelijk inzicht te hebben in de effecten van de ingezette middelen. Hierbij ga ik er van uit dat het Ctsv de expertise op het terrein van de uitvoeringskosten, die het Lisv inmiddels heeft opgebouwd, zal benutten.

### *9. Informatievoorziening*

Het Ctsv constateert dat evenals in 1997 ook dit jaar essentiële informatie dikwijls niet aanwezig is. Naar aanleiding hiervan zal het Ctsv de knelpunten op het terrein van de informatievoorziening inventariseren en op basis daarvan actie ondernemen. Ik acht het van het allergrootste belang dat het Ctsv hier prioriteit aan geeft. Dit is ook voor mijn departement het geval, zodanig dat hierover regelmatig met het Lisv en het Ctsv overlegd wordt. Hierbij zal ook het door het Ctsv geconstateerde feit dat bij de nieuwe WAO-gevallen in 1997 in 56% van de gevallen de diagnose-code «onbekend» is ingevuld uitdrukkelijk aan de orde komen. Na de feitelijke overdracht van de informatiefunctie per eind 1997 van het Ctsv naar het Lisv is het Lisv voortvarend van start gegaan met een grondige vernieuwing van het informatiesysteem. Ik verwacht dat hiermee de informatievoorziening op een hoger niveau zal worden gebracht.

## **B. Overige aandachtspunten**

### *10. Ontwikkeling van het ziekteverzuim*

Het Ctsv constateert dat de dalende tendens van het ziekteverzuim, die in 1994 sterk begon na de invoering van de Wet TZ/ARBO, zich in 1997 niet heeft voortgezet. Het ziekteverzuim bedroeg in 1993 meer dan 6% en is gedaald tot onder de 5% in de jaren 1994–1996. Thans is er sprake van een lichte stijging (ZARA-werkgeverspanel), dan wel een stabilisatie (CBS). Voorts raakt de Augustusrapportage aan de vraag welk effect Wulbz heeft gehad, overigens zonder eenduidige conclusies te trekken. De effecten lijken geringer dan verwacht, doch geconstateerd wordt ook dat de WULBZ pas kort van kracht is. Het Ctsv acht het nog goed mogelijk dat verdere aanpassing van het gedrag van de beschreven actoren tot de beoogde daling van het verzuim zal leiden.

De constatering van het Ctsv dat er sprake is van een stabilisatie, en mogelijk een lichte opwaartse trend, kan ik onderschrijven, zij het dat de cijfers niet meer op een volledige registratie door de sociale verzekeringsinstellingen berusten, maar op steekproeven; zodat zij geen zekerheden meer achter de komma kunnen bieden. Dat de cijfers in elk geval niet het mogelijke positieve effect van Wulbz op de ontwikkeling van het verzuim lijken te tonen, acht ik niet verwonderlijk. Wulbz is één uit een reeks

(TZ/Arbo, Wulbz, Pemba, Rea) die als een geheel moet worden opgevat (versterking van de financiële verantwoordelijkheid en de instrumentering van bedrijven voor verzuim en arbeidsongeschiktheid). Het afzonderlijke effect van een element daaruit zal moeilijk vast te stellen blijven. Ook geldt, zoals in de augustusrapportage terecht is opgemerkt, dat de WULBZ nog maar kort van kracht is. De effecten zijn nog volop in beweging, en zeker nog niet uitgekristalliseerd. Bij de inwerkingtreding van Wulbz ontbrak het particuliere ziekterisicoverzekeraars, althans bij de kleinere bedrijven, aan gegevens om de premie mede te baseren op het verzuimverleden van afzonderlijke bedrijven. Daarom werden verzuimgegevens van de bedrijfssector vaak als uitgangspunt voor de premiestelling gebruikt. Nu de verzekeraars meer gegevens krijgen over het feitelijke verzuim in de bij hen verzekerde bedrijven, worden die ook steeds meer in de premiestelling betrokken. Om nader inzicht te krijgen in de werking van dit onderdeel van de particuliere verzekeringsmarkt, loopt in opdracht van het ministerie momenteel een onderzoek, waarover naar verwachting nog dit jaar zal worden gerapporteerd.

Waar geen twijfel over kan bestaan is dat bedrijven aangezet zijn om arbo- en verzuimbeleid op de agenda te zetten. Alle onderzoeken laten een verhoogde inspanning zien. De maatregelen die in het begin genomen zijn, vaak van procedurele en organisatorische aard, hadden zeker in bedrijven waar voor die tijd nauwelijks of geen aandacht aan het verzuim werd besteed, op korte termijn effect. Ik neem aan dat dit tot de verzuimdaling bij de aanvang van het veranderingsproces heeft geleid. Maatregelen om het verzuim verder te doen dalen worden na de eerste stappen moeilijker. In de tweede fase zijn vaak investeringen in de arbeidsorganisatie nodig die pas na langere tijd effect hebben. Overigens zullen er in de loop van het volgend jaar scherpere conclusies getrokken kunnen worden over het effect van bedrijfsinspanningen op de ontwikkeling van het bedrijfsverzuim in de tijd op grond van een analyse van de daartoe verzamelde gegevens van het SZW(ZARA)-werkgeverspanel.

Een ander element dat bij de ontwikkeling van de verzuimcijfers een rol speelt is de conjunctuur. Het is bekend dat conjuncturele ontwikkelingen van invloed zijn op het ziekteverzuimpercentage. Daar zijn verklaringen voor op het vlak van de motivatie (angst voor ontslag, meer controle op verzuim tijdens laagconjunctuur) en op het vlak van de risico's (meer mogelijkheden voor risicoselectie bij een ruime arbeidsmarkt en lagere belasting bij lage bedrijvigheid). De stabiliteit in de verzuimcijfers moet naar alle waarschijnlijkheid dus verklaard worden als de resultante van een opwaartse druk op de cijfers van de aantrekkende arbeidsmarkt enerzijds, en anderzijds van een neerwaartse druk als gevolg van inspanningen van bedrijven en arbodiensten op het vlak van preventie en reïntegratie.

#### *11. Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid*

In de rapportage wordt gememoreerd dat de invoering van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA, 1994) het arbeidsongeschiktheidsvolume fors heeft doen afnemen. Eind 1996 werd echter weer een stijging zichtbaar. Die stijging zet zich sindsdien door. Alhoewel in relatieve zin, als percentage van de beroepsbevolking, nog steeds sprake is van een daling, vormen weer stijgende instroomkansen voor mij een serieus signaal. Het is immers niet te verwachten dat de gunstige ontwikkeling van de economie in de toekomst zal bestendigen. Zelfs bij een geringe stagnatie in de economische groei zouden de premielasten WAO, en daarmee de loonkosten, weer gaan stijgen, met alle nadelige gevolgen van dien. Er is een duidelijke samenhang tussen de stijgende instroomkansen en de claimbeoordeling:

naarmate er minder streng wordt gekeurd, stijgt de instroomkans, daalt de uitstroomkans, en neemt het volume verder toe. Overigens is de claimbeoordeling slechts één van de bepalende factoren voor de instroomkans. De samenstelling van de beroepsbevolking (bijvoorbeeld de vergrijzing) en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen spelen ook een belangrijke rol.

Vrouwen hebben van oudsher een groter risico op WAO-intrede dan mannen. Het Ctsv constateert nu, dat de instroomkans van vrouwen sinds 1996 verder is toegenomen. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling. Immers de hogere instroomkans van vrouwen en de groeiende deelname van vrouwen aan het arbeidsproces leiden tot een opwaartse druk op het WAO-volume. Een verklaring voor de hogere instroomkans van vrouwen is blijkens het onderzoek «Vrouwen vaker in de WAO?» van april 1998 gelegen in het werkzaam zijn in de gezondheidszorg. Inmiddels zijn door het Lisv, SZW en een onderzoeksbureau verkennende analyses gemaakt, die hebben geleid tot het vaststellen van probleemstellingen voor verder onderzoek. Ik ben inmiddels in overleg getreden met het Lisv over de afstemming hiervan. Naar verwachting zullen de resultaten van beide onderzoeken in het voorjaar van 1999 beschikbaar zijn.

### *12. Arbo- en verzuimbeleid*

De Augustusrapportage constateert dat in de bedrijven een ontwikkeling zichtbaar is naar een actiever verzuimbeleid. Anderzijds wordt gesteld dat de overdracht van verantwoordelijkheden voor de verzuimbegeleiding en de verplichte ondersteuning daarbij door de arbodiensten weinig effect hebben op de verbetering van de verzuimbesteding en het arbobeleid. De redenen die het Ctsv hiervoor geeft zijn dat de herverzekering van het loondoorbetalingsrisico de financiële prikkels gedeeltelijk teniet zou doen, het gegeven dat de particuliere premies niet variëren met de hoogte van het verzuim en het feit dat bedrijven slechts een smal pakket van de arbodiensten afnemen. Bovendien constateert het Ctsv dat de werkgever in de meeste gevallen 100% van het loon tijdens ziekte doorbetaalt. Verder haalt het Ctsv rapporten aan waaruit een toename van arbeidsconflicten zou blijken.

Naar mijn mening trekt het Ctsv terecht de vergelijking met de situatie van voor 1994 (Tz/Arbo) en het begin van de in fasen (tot 1 januari 1998) uitgevoerde overdracht van de verantwoordelijkheden voor verzuimbeleid en verzuimbegeleiding naar werkgever/arbodienst. In 1996 en 1998 is dit gevolgd door verdere versterking van het financiële belang van werkgevers door respectievelijk Wulbz en Pemba. De stelling dat deze operatie weinig effect heeft gehad kan ik niet onderschrijven. Uit alle ingestelde onderzoeken blijkt dat de inspanningen van bedrijven op het vlak van verzuimbeleid en preventief arbobeleid over de jaren zijn toegenomen. Uit de ingestelde werknemersonderzoeken blijkt dat ook de werknemers een toegenomen aandacht in het bedrijf voor de arbeidsomstandigheden hebben ervaren. De afname van diensten van arbodiensten groeit, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de gestage stijging van de omzetcijfers van de diensten. Wat betreft de aangehaalde rapporten (Willems, 1998 en Van Vuuren et al., 1998) waaruit een toename van arbeidsconflicten zou blijken: mijn ambtsvoorganger heeft op deze onderzoeken uitvoerig gereageerd in brieven aan de Kamer van 30 maart 1998 (Arbo/98647A over FNV-meldlijn arbodiensten en enquête onder bedrijfs- en verzekeringsartsen) en 2 april 1998 (25 883 nr. 4). De strekking van zijn commentaar was dat deze onderzoeken eerder opinies weergeven dan feitelijke ervaringen. Meer feitelijke gegevens laten een afname zien van conflicten rond het ziek zijn. Een indicator hiervoor als bijvoorbeeld het

aantal weigeringen van loondoorbetaling, vertoende van 1995 naar 1996 een afname van 4 tot 2 per duizend werknemers.

Het feit dat veel bedrijven het loondoorbetalingsrisico hebben verzekerd blijkt per saldo geen belemmering te zijn geweest voor de toeneming van beleidsinspanningen door bedrijven. In een analyse van de gegevens van het ZARA-werkgeverspanel medio 1997 (rapportage 1996–1997, november 1997) is ook geen verband gevonden tussen verzekering en aard van het bedrijfsbeleid inzake arbeidsomstandigheden en verzuim. Verzekering heeft dus niet gefunctioneerd als een afwenteling van het probleem waarvoor het beleid de werkgever heeft willen stellen. De verzekering heeft overigens wel geleid tot een zekere versnelling van de ontwikkeling, omdat veel verzekeraars eisen hebben gesteld aan het verzuimbeleid (aansluiting bij een arbodienst) en aan preventie (risico-inventarisatie en -evaluatie). Zoals hiervoor al opgemerkt zijn er signalen dat verzekeraars vanuit het oogpunt van schadelastbeperking bedrijven steeds meer in die richting stimuleren. Ook op het vlak van reïntegratie zijn verzekeraars om die reden actief. Daarnaast lijkt er een ontwikkeling gaande naar het inbouwen van meer eigen-risico-elementen in de private werkgeversverzekeringen. Naar de mate waarin deze ontwikkeling doorzet worden de directe kosten van ziekteverzuim voor verzekerde werkgevers beter zichtbaar.

Zijn de effecten op de gewenste inspanningen van bedrijven dus overwegend positief, daarmee is niet gezegd dat het in absolute zin allemaal voldoende is, of dat er niet meer en beter zou kunnen. De in de vorige kabinetsperiode tot stand gekomen wetten Pemba en Rea moeten hun effecten nog tonen. Het regeerakkoord voorziet in financiële middelen ter intensivering van het preventie- en reïntegratiebeleid. Gewerkt zal worden aan convenanten ter verbetering van de arbeidsomstandigheden in bedrijfssectoren met hoge risico's. Verder staat versterking van de arbo-infrastructuur, gericht op kwaliteitsverbetering van de arbo-dienstverlening, op het programma. Een derde onderdeel betreft de versterking van de samenwerking van arbo-dienstverlening en de gezondheidszorg. In de Sociale Nota 1999 zal hier verder op worden ingegaan.

### *13. Risicoselectie*

Uit de Augustusrapportage blijkt dat 13% van 1200 bedrijven met 2 of meer werknemers eind april/begin mei 1998 bij een aanstelling standaard een medische keuring laat uitvoeren. Het aandeel bedrijven dat vragen stelt over de gezondheid van de sollicitant bedraagt 37%. Het aandeel bedrijven die in het kader van de aanstellingskeuring een medische keuring en/of vragen over de gezondheid stelt bedraagt 44%.

Dat 13% van de bedrijven bij een aanstelling standaard een medische keuring uitvoert is een substantiële verlaging ten opzichte van de situatie van eind 1997. Toen gaf ruim een derde van de bedrijven aan dat een medische keuring onderdeel uitmaakte van de aanstellingskeuring. Hoewel de neerwaartse trend zeer duidelijk aanwezig is, acht ik dit percentage nog steeds aan de hoge kant. Na invoering van de Wet Medische Keuringen (WMK) mogen werkgevers immers alleen aanstellingskeuringen laten verrichten als aan de functie bijzondere eisen van medische geschiktheid kunnen worden gesteld. Ook dienen keuringen naar hun aard, inhoud en omvang beperkt te worden tot het doel waarvoor zij worden verkregen. De WMK geeft werkgevers, werknemers en artsenorganisaties echter drie jaar de tijd om over deze aanstellingskeuringen afspraken te maken. In opdracht van de Branche Organisatie Arbodiensten (BOA) ontwerpt de Stichting Kwaliteitsbevordering



Arbodiensten (SKB) een richtlijn aanstellingskeuringen voor arbodiensten. Het gaat daarbij om een concretisering van wat bijzondere functie-eisen zijn en welke medische onderzoeken daarbij aangewezen zijn. De richtlijn zal naar verwachting eind dit jaar gereed zijn. Daarnaast is de naleving van de Wet medische keuringen tevens opgenomen in de certificeringseisen voor arbodiensten. Gezien deze ontwikkelingen ga ik uit van een verdere daling van het aantal (standaard uitgevoerde) medische keuringen. Ik verwacht dat binnen het door de wet gestelde tijdstraject van drie jaar er geen bedrijven meer zullen zijn die arbodiensten standaard medische keuringen zullen laten uitvoeren.

Dat 37% van de bedrijven nog vragen stelt over de gezondheid van de sollicitant acht ik teleurstellend en ongewenst. Na invoering van de WMK mogen werkgevers of personeelsfunctionarissen immers niet vragen naar de gezondheid, het ziekte- of verzuimverleden van een sollicitant. Alleen artsen van gecertificeerde arbodiensten mogen deze vragen stellen in het kader van een aanstellingskeuring. Dit hoge percentage is voor mij aanleiding om dit onderwerp in het komende najaarsoverleg onder de aandacht van de sociale partners te brengen.

Ten aanzien van de WMK is de situatie zo, dat de rechter op vordering van de keurling een gedraging die in strijd is met de wet kan verbieden dan wel een schadevergoeding kan toekennen. Wel onderstreep ik evenals mijn voorganger het belang (antwoorden op kamervragen van Van Boxtel, 16 juli 1998) dat er door partijen een onafhankelijke klachtencommissie wordt ingesteld, waar een sollicitant met zijn klacht terecht kan. In het najaarsoverleg zal ik de betrokken representatieve organisaties mededelen, dat ik ervan uitga, dat zij binnen de in de WMK genoemde termijn van drie jaar hierover tot afspraken zullen komen.

Het kabinet stelt ook zichzelf op allerlei wijzen op de hoogte van de naleving van deze wet. Zo wordt met het ZARA-werkgeverspanel gevolgd in welke mate werkgevers gebruik maken of van plan zijn gebruik te maken van medische aanstellingskeuringen (waaronder gezondheidsverklaringen). In februari 1999 zal u daarover nader worden geïnformeerd. Zowel het Ctsv-onderzoek als het SZW-werkgeverspanel laten een vrij globaal beeld zien van de huidige situatie. Gezien de signalen over de gang van zaken bij aanstellingskeuringen zal de Arbeidsinspectie een diepgaander onderzoek naar de gang van zaken uitvoeren.

#### *14. Arbeidsparticipatie en reïntegratie*

Uit de Augustusrapportage komt naar voren dat het Ctsv over het geheel somber is ten aanzien van de met de wet REA beoogde verbeteringen. Naar mijn mening verdient dit vooralsnog een positievere benadering en is het prematuur om nu al tot conclusies te komen. De wet REA is immers pas op 1 juli jl. in werking getreden. In dit verband wijs ik erop dat de wet REA niet alleen werkt met financiële prikkels, maar ook is toegesneden op de wensen van de werkgevers; inhoudelijke procedures zijn versimpeld en ontdaan van bureaucratische rompslomp.

Het ambitieniveau van de wet REA (15 000 plaatsingen) wordt door het Ctsv in de rapportage als zeer bescheiden gekwalificeerd. Het Ctsc wijst hierbij op de ruim 16 000 plaatsingen die GAK AI al in 1997 heeft gerealiseerd. Ik deel de opvatting van het Ctsv omtrent het ambitieniveau van REA niet. Ik wijs daarbij op het volgende. De plaatsingen van arbeidsgehandicapten op grond van de wet REA zijn reële plaatsingen, waarvan de duur minimaal een half jaar bedraagt. Van de plaatsingen die het GAK AI in 1997 heeft gerealiseerd voldoet mijns inziens de helft niet aan deze randvoorwaarden. In dat licht beschouwd is de ambitie van de

wet REA wel degelijk fors groter dan de huidige realisaties. Erkend zij wel dat het volume van reïntegratie en participatie intensivering behoeft, vooral ook gelet op de gunstige werkgelegenheidsontwikkeling. In dit verband wil ik er ook nog op wijzen dat bij de introductie van REA het kabinet er bewust voor gekozen heeft om het ambitieniveau, en in samenhang daarmee de voor REA uitgetrokken middelen, weliswaar fors hoger dan de op dat moment bekende realisaties vast te stellen, doch daarbij ook realiteit in acht te nemen. Het wekken van hooggespannen verwachtingen die vervolgens niet ingelost worden, zo overwoog het kabinet, zou een contraproductieve invloed op de toepassing van REA hebben. Daarbij moet overigens direct aangetekend worden dat tevens de afspraak is gemaakt, dat mocht REA succesvoller blijken te zijn dan de in aanvang gestelde verwachtingen, dat wil zeggen wanneer REA een hoger aantal plaatsingen genereert, de terbeschikkingstelling van extra middelen dan geen kwestie is.

Het huidige monopolie van Arbeidsvoorziening op het gebied van de arbeidsbemiddeling plaveit, volgens het Ctsv, niet de weg voor een effectieve werking van marktwerking in de nabije toekomst. Zoals in het Regeerakkoord is neergelegd, zal worden gewerkt aan een reïntegratiemarkt waarin ook meer bij andere intermediairs dan bij Arbeidsvoorziening kan worden ingekocht. Een nader te bepalen aandeel van de reïntegratietrajecten zal echter blijvend bij Arbeidsvoorziening moeten worden ingekocht, om te garanderen dat een goede publieke voorziening voor arbeidsbemiddeling intact blijft.

Voorts stelt het Ctsv dat de doelgroep van het reïntegratiebeleid onduidelijk zou zijn. Deze constatering deel ik niet. Ik wijs hierbij op het feit dat een verdere verfijning van de criteria, op basis waarvan wordt vastgesteld of men tot de doelgroep van de wet REA behoort, zijn neergelegd in het Arbeidsgehandicaptebesluit. Dit besluit is op 11 augustus jl. gepubliceerd (Stb 1998, 488).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. F. Hoogervorst