

28 159

Regels betreffende openbaarmaking van gegevens per werkgever met betrekking tot verkrijging van rechten op WAO-uitkeringen door werknemers (Wet instroomcijfers WAO)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 juli 2002

1. Inleiding en achtergrond

Met de Wet instroomcijfers WAO wordt een wettelijke basis gecreëerd op grond waarvan het UWV verplicht wordt instroompercentages in het kader van de WAO op werkgeversniveau openbaar te maken. Het kabinet is van mening dat, in aanvulling op reeds bestaande maatregelen, de openbaarmaking van WAO-instroompercentages een bijdrage kan leveren aan beheersing van de WAO-instroom.

Tot zijn genoegen constateert het kabinet dat een aantal fracties van de Eerste Kamer kan instemmen met voorliggend wetsvoorstel. Dat laat onverlet dat sommige fracties een nadere onderbouwing of toelichting wensen, dan wel anderszins vragen stellen naar aanleiding van het wetsvoorstel. Het kabinet gaat er vanuit dat voorliggende Memorie van Antwoord voorziet in een adequate reactie daarop.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie achten de noodzaak van voorliggend wetsvoorstel onvoldoende aangetoond en vrezen door neveneffecten een contraproductieve werking.

Het kabinet is van mening dat de instroom in de WAO nog steeds te hoog is om met bestaand, soms recent van kracht geworden beleid te kunnen worden gekeerd. Additionele maatregelen zijn geboden. Zo heeft het kabinet ook kenbaar gemaakt in de aanbiedingsbrief bij de integrale evaluatie Wulbz/Pemba aan Tweede Kamer (SOZA-01–940). Publicatie van WAO-instroompercentages maakt werkgever en werknemers (nog) meer bewust van de WAO-instroom in hun bedrijf in verhouding tot andere grote bedrijven in dezelfde sector. Additioneel ten opzichte van de financiële prikkels van Wulbz en Pemba geeft dit bedrijven met een relatief hoog WAO-instroompercentage een niet-financiële prikkel om hun preventie- en reïntegratie-inspanningen tegen het licht te houden.

In tegenstelling tot de leden van de CDA-fractie vreest het kabinet niet dat sprake zal zijn van een averechtse werking als gevolg van ongewenste neveneffecten zoals ongenueanceerde publiciteit. De door genoemde leden gevreesde effecten worden voorkomen door de begeleidende informatie die bij de publicatie van de sectorale overzichten verstrekt zal worden,

door de groepering per sector en doordat alleen van bedrijven met meer dan 250 werknemers de WAO-instroompercentages worden gepubliceerd. In de begeleidende informatie zal worden opgenomen wat wel en wat niet in de instroompercentages is meegenomen en wat er wel en niet uit de publicaties kan worden afgeleid. Zo wordt er gemeld dat geen onderscheid gemaakt wordt naar de mate van arbeidsongeschiktheid of de omvang van het dienstverband. De publicatie betreft dus niet de WAO-lasten of het WAO-lastenpercentage per bedrijf. Evenmin wordt gekeken naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid, of naar omgevingsfactoren die van invloed kunnen zijn op de WAO-instroom, zoals de aard van de werkzaamheden die in het bedrijf worden verricht en de verdeling van het personeelsbestand naar geslacht en leeftijd. Ten slotte is geen rekening gehouden met aan het eind van het kalenderjaar nog lopende bezwaar- en beroepszaken. De uiteindelijke instroom van bedrijven kan hoger of juist lager zijn onder invloed van ingesteld bezwaar of beroep.

Door geen rekening te houden met de hierboven genoemde factoren, geven de overzichten uitsluitend een beeld van het aantal WAO-instroomers in een bepaald kalenderjaar in relatie tot het totaal aantal werknemers in een bedrijf, in vergelijking met andere grote bedrijven in dezelfde sector. De percentages zijn uitdrukkelijk geen weergave van de kwaliteit van het preventie-, arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid of de inspanningen van de werkgever op deze beleidsterreinen. Zij meten niet het proces dat tot WAO-instroom heeft geleid. Wat wel wordt gemeten is het resultaat van dat proces, de relatieve omvang van de WAO-instroom. Een relatief hoog WAO-instroompercentage zal bedrijven ertoe aanzetten een kritische blik te werpen op hun preventie- en reïntegratie-inspanningen, maar houdt niet automatisch in dat die inspanningen te wensen overlaten.

De effecten van het niet meenemen van bovengenoemde gegevens zullen (zeer) beperkt zijn doordat bedrijven per sector worden gegroepeerd, alsmede doordat de publicatie van WAO-instroompercentages wordt beperkt tot bedrijven met meer dan 250 werknemers. Door de groepering per sector spelen intersectorale verschillen in WAO-risico geen rol. Door het hanteren van de minimumgrens bij 250 werknemers gaat de «wet van de grote getallen» op. Bedrijven met meer dan 250 werknemers worden immers in gelijke mate getroffen door het al dan niet meenemen van genoemde omgevingsfactoren.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat werkgevers en werknemers ook op een andere dan de in voorliggend wetsvoorstel geformuleerde manier zouden kunnen worden geïnformeerd over WAO-instroompercentages van het eigen bedrijf in vergelijking tot andere bedrijven binnen en buiten de sector. Binnen de sector is vergelijking mogelijk op grond van de zoet/zuur-informatie, zo stellen deze leden. Verdient uitbreiding van deze informatie niet de voorkeur, zo vragen deze leden.

Op grond van de zoet/zuur-informatie worden bedrijven jaarlijks, bij de premienota Pemba, geïnformeerd over hun eigen WAO-risico in vergelijking met het gemiddelde in de eigen sector. Anders dan deze leden stellen is op grond van de zoet/zuur-informatie echter geen vergelijking mogelijk tussen individuele bedrijven binnen een sector. Momenteel ontbreekt het aan een wettelijke basis voor het bekend maken van WAO-instroomcijfers per bedrijf. Omdat het kabinet in publicatie van WAO-instroomcijfers per sector op werkgeversniveau een essentiële aanvulling ziet op de bestaande informatievoorziening en op de huidige preventie- en reïntegratie-prikkels, wil het met voorliggend wetsvoorstel voorzien in die basis. De te publiceren WAO-instroompercentages geven bovendien actuelere cijfers weer dan de zoet/zuur-informatie. De zoet/zuur-informatie licht het WAO-risico toe over het tweede kalenderjaar

voorafgaand aan het jaar van de betreffende premienota, terwijl de instroompercentages over een kalenderjaar uiterlijk 1 juli van het daarop volgende kalenderjaar worden gepubliceerd. Uitbreiding van de zoet/zuur-informatie met WAO-instroompercentages zou ertoe leiden dat bedrijven daarmee weliswaar zouden worden geïnformeerd of en in hoeverre hun eigen instroompercentage boven of onder het gemiddelde in hun eigen sector ligt, maar zou naar de mening van het kabinet de WAO-instroom niet uit de anonimiteit halen, hetgeen met voorliggend wetsvoorstel juist wel wordt bereikt. Het toezenden van de sectorale overzichten aan de erop vermelde bedrijven is een additionele stimulans om de WAO-instroom uit de anonimiteit te halen. Deze actieve benadering geschiedt naast het – meer passief – op de op de UWV-website plaatsen van de overzichten. De Regeling instroomcijfers WAO zal hiertoe worden aangepast.

De leden van de CDA-fractie achten de bezwaren van de Raad van State die tot heroverweging heeft aanbevolen niet ontkracht.

Het kabinet heeft in het advies van de Raad van State een drietal argumenten aangetroffen waarom het wetsvoorstel heroverweging zou verdienen. Ten eerste kan WAO-instroom niet altijd worden voorkomen door werkgevers en bovendien is voorkoming een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en beide sociale partners. Ten tweede vraagt de Raad van State aandacht voor de problematische overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de publicaties. Ten derde bestaat het gevaar dat het publiceren van instroomcijfers als een strafmaatregel wordt opgevat en dat het voortbestaan van bedrijven door ongenueanceerde publiciteit in de knel kan raken, aldus de Raad van State. De leden van de CDA-fractie vragen expliciet of, doordat in de te publiceren percentages geen rekening is gehouden met omgevingsfactoren, de publicaties niet juist het karakter van een «strafmaatregel» krijgen.

Met deze leden is het kabinet van mening dat de aanpak van de WAO een gedeelde verantwoordelijkheid is van werkgevers, werknemers en overheid. Daarbij is voor minimaal de duur van de arbeidsovereenkomst de werkgever, tezamen met de werknemer, verantwoordelijk voor reïntegratie. Voorliggend wetsvoorstel «raakt» werkgevers en werknemers dan ook beide. Van een «strafmaatregel» voor werkgevers is dan ook geen sprake, zeker niet doordat de publicaties worden vergezeld door begeleidende informatie. Deze informatie voorkomt tevens dat de publicaties een ongenueanceerd of onjuist beeld geven van de preventie- en reïntegratie-inspanningen van werkgevers, of de continuïteit van bedrijven zelfs in het geding zouden brengen.

Zoals eerder gesteld is het abstraheren van omgevingsfactoren van beperkte betekenis door de verzending van begeleidende informatie, doordat de bedrijven worden gegroepeerd per sector en doordat alleen van bedrijven met meer dan 250 werknemers de WAO-instroompercentages worden gepubliceerd. De groepering per sector en publicatie vanaf 250 werknemers vergroten de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de publicaties.

De leden van de CDA-fractie vragen of een strikte uitvoering van de Wet verbetering poortwachter voorliggend wetsvoorstel niet overbodig maakt. Met genoemde leden verwacht het kabinet dat de Wet verbetering poortwachter zal leiden tot beheersing van langdurig verzuim en WAO-instroom. Desalniettemin blijft het totaalbeeld ten aanzien van het volume en de instroom in de verzuim- en arbeidsongeschiktheidsregelingen zorgelijk. Dat is de Tweede Kamer ook kenbaar gemaakt bij de eerder aangehaalde aanbieding van de integrale evaluatie Wulbz/Pemba-complex. Het is ook daarom dat het kabinet met voorliggend wetsvoorstel een additioneel instrument wil inzetten om werkgevers en werknemers met een niet-financiële prikkel wil aanzetten tot beheersing van de WAO-instroom.

De leden van de CDA-fractie vragen of werkgevers zich tegen het gepubliceerde instroompercentage kunnen en mogen verweren met tegen-publicaties.

Het staat werkgevers vrij om naar aanleiding van de gepubliceerde percentages de publiciteit te zoeken. De behoefte hieraan schat het kabinet evenwel uiterst gering in, vanwege de begeleidende informatie die bij de sectorale overzichten zal worden verstrekt.

De leden van de CDA-fractie vragen nader in te gaan op de behoefte binnen de vakbeweging, die – aldus genoemde leden – veeleer gericht is op méér informatie dan op openbaarmaking van WAO-instroompercentages.

In de brief van FNV Bondgenoten aan het Lisv d.d. 15 februari 2001, waaraan genoemde leden refereren, wordt expliciet gevraagd te kunnen beschikken over WAO-instroomgegevens per bedrijf, «dan wel dat deze gegevens openbaar worden gemaakt. Dit laatste heeft onze voorkeur.» In de brief van de vakcentrale FNV aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 februari 2001 wordt het zojuist aangehaalde verzoek van FNV Bondgenoten onderschreven. Uit beide brieven leidt het kabinet af dat – anders dan deze leden stellen – de vakbeweging wel degelijk behoefte heeft aan publicatie van WAO-instroompercentages.

De leden van de PvdA-fractie geven aan niet overtuigd te zijn door de opvatting dat een nadere detaillering van de instroomcijfers naar de mate van arbeidsongeschiktheid en de al dan niet geslaagde reïntegratie ongewenst zou zijn. Tevens vragen deze leden het kabinet of er administratieve belemmeringen zijn voor het UWV om deze gedetailleerde gegevens te kunnen publiceren. De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat doordat de WAO-instroomgegevens niet uitgesplitst worden naar categorieën werknemers met verschillend WAO-risico, dit kan leiden tot demotivatie van werkgevers om bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten aan te nemen. Deze leden vragen of het kabinet voornemens is de verschillende groepen apart te registreren en hiermee rekening te houden bij de opstelling van de instroomgegevens.

In de te publiceren percentages wordt geen rekening gehouden met de mate van arbeidsongeschiktheid van de WAO-instromers. Personen met een hoger inkomen krijgen in geval van arbeidsongeschiktheid vaak met een grotere inkomensterugval te maken. Zij worden daardoor vaker in hogere mate arbeidsongeschikt verklaard. Bovendien kan uit de mate van arbeidsongeschiktheid eenvoudiger concurrentie-gevoelige informatie worden afgeleid. Het kabinet acht het onwenselijk de mate van arbeidsongeschiktheid mee te nemen in de op grond van voorliggend wetsvoorstel op te stellen publicaties.

Voorliggend wetsvoorstel is gericht op stimulering van de preventie van WAO-instroom. Bedrijven van soortgelijke omvang kunnen zien hoe hun WAO-instroompercentage zich verhoudt met dat van andere bedrijven in dezelfde sector. Doel van publicatie van uitstroompercentages zou kunnen zijn het stimuleren van reïntegratie van WAO-gerechtigden naar werk door bedrijven zicht te geven op de mate waarin (ex-)werknemers zijn gereïntegreerd. Echter, uitstroom uit de WAO zou kunnen plaatsvinden volgend op een periode waarin niet de werkgever, maar het UWV verantwoordelijk is (geweest) voor reïntegratie van de (ex-)werknemer. De vraag rijst dan wat met de publicatie van uitstroomcijfers in beeld wordt gebracht. Bovendien is uitstroom uit de WAO weliswaar een gegeven dat uit de administratie van het UWV blijkt, maar zonder nadere gegevensuitvraag is niet duidelijk of uitstroom uit de WAO reïntegratie inhoudt, of dat betrokkenen in de WW, Abw of AOW zijn ingestroomd of zijn overleden. Uitstroom naar de AOW, wegens overlijden of als gevolg van herbeoordeling van betrokkene wordt wel geregistreerd. Uitstroom naar

de Abw, WW of werk wordt niet apart door het UWV geregistreerd. Uitstroom naar WW of werk is te achterhalen in geval van samenloop van WAO- en WW-uitkering of van WAO-uitkering met werk. Uiteraard zou het toevoegen van uitstroompercentages aan de overzichten, of het apart publiceren daarvan de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de publicaties niet ten goede komen.

De bedrijven waarvan de WAO-instroompercentages gepubliceerd zullen worden, zullen in vergelijkbare mate te maken hebben met werknemers met een verhoogd WAO-risico en daadwerkelijke WAO-instroom door deze werknemers. Voor sectoren waar een substantieel aandeel arbeidsgehandicapten werkzaam is, acht het kabinet het wenselijk in de toelichting bij de betreffende sectorale publicatie hier expliciet op te wijzen.

Bij de plenaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door het kabinet toegezegd dat in de wet een evaluatiebepaling zal worden opgenomen. Omdat personen zelf kunnen beslissen of zij als arbeidsgehandicapte willen worden aangemerkt of niet, geeft het aantal arbeidsgehandicapten geen volledig beeld van het aantal personen dat daarvoor in aanmerking komt. Daarom zal bij de opstelling van het evaluatievoorstel de kwestie van de informatieverstrekking rond het aantal arbeidsgehandicapten worden onderzocht. In 1999 had ruim 80% van de arbeidsgehandicapten (ruim 929 000 van de in totaal ruim 1 158 000 arbeidsgehandicapten) recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering («Jaaroverzicht arbeidsgehandicapten 1999», Lisv, augustus 2001). Van genoemde 80% heeft het overgrote deel (ongeveer 80%) een WAO-uitkering. Het registreren van WAO-instroom van arbeidsgehandicapten zonder WAO-uitkering is uitvoeringstechnisch gecompliceerd. Bovendien gaat het hierbij vaak om arbeidsgehandicapten die aanvankelijk zijn afgeschat op minder dan 15% arbeidsongeschikt en vervolgens in verhoogde mate arbeidsongeschikt raken en bijgevolg in de WAO stromen. Daarbij kan het voorkomen dat de oorzaak van de verhoogde mate van arbeidsongeschiktheid een andere is dan de oorzaak van de eerdere arbeidsongeschiktheid. In die situaties is het in de ogen van het kabinet niet relevant apart te registreren of de WAO-instroom een arbeidsgehandicapte betreft.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of er nog wijzigingen zijn of worden aangebracht in de concept ministeriële regeling. Tevens vragen deze leden naar een toelichting op de zinsnede «Overigens kan, indien de eerste ervaringen met het openbaar maken van de WAO-gegevens daartoe aanleiding geven, deze grens naar boven of beneden worden bijgesteld.» Ten slotte vragen deze leden wat deze grens op zich te maken heeft met de openbaarmaking.

Bij de behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aandacht geschonken aan de inhoud van de concept Regeling instroomcijfers WAO. Met de Tweede Kamer is van gedachten gewisseld over de grens qua aantal werknemers waarboven de WAO-instroompercentages van bedrijven zullen worden gepubliceerd. Door het kabinet is daarbij aangegeven dat indien een andere grens dan de in de aan de Tweede Kamer toegezonden ministeriële regeling vermelde 200 werknemers overwogen zou worden, eerder een hogere dan een lagere grens voor de hand zou liggen. Het kabinet heeft genoemde regeling op dat punt aangepast door de grens niet op 200, maar op 250 werknemers vast te stellen. Daarmee wordt de inzichtelijkheid van de publicatie vergroot en zullen uitschieters in WAO-instroom minder voorkomen.

De door de leden van de CDA-fractie aangehaalde zinsnede is opgenomen in de toelichting bij de regeling. Beoogd is aan te geven dat indien bijvoorbeeld de publicaties van WAO-instroompercentages bij de dan

geldende grens onoverzichtelijk en onhanteerbaar zouden zijn, die grens verhoogd kan worden. Door deze grens in de Regeling instroomcijfers WAO op te nemen is desgewenst, bijvoorbeeld op verzoek van de Tweede Kamer of indien de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de overzichten te wensen overlaten bij de in eerste instantie vastgestelde grens, aanpassing ervan mogelijk zonder dat wetswijziging nodig is. Het kabinet zal de Tweede Kamer vooraf informeren over voorgenomen wijziging van de bij ministeriële regeling vast te stellen grens. De betekenis van de grens voor de openbaarmaking is daarin gelegen dat de hoogte van de grens de reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel bepaalt, alsmede de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de openbaar te maken overzichten.

4. Uitvoeringskosten

De leden van de CDA-fractie vragen naar de hoogte van de uitvoeringskosten van voorliggend wetsvoorstel.

De globale uitvoeringskosten zijn door het Ministerie van SZW ingeschat op ca. € 230 000. Van de zijde van het UWV is dit maximum bevestigd. De meerkosten van toezending van de sectorale overzichten aan de erop vermelde bedrijven zijn door het UWV geschat op maximaal € 10 000, zodat de totale uitvoeringskosten ongeveer € 240 000 bedragen.

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