

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Aan:

Raad voor het Overheidspersoneelbeleid
t.a.v. mevrouw drs. mr. C.M. Sjerps
d.t.v. drs. J. de Bruin, secretaris ROP
Postbus 556
2501 CN 's-GRAVENHAGE

1 **bijlage(n)**

AAC/2005/3970 **briefnummer**

AAC.84 **zaaknummer**

25 november 2005 **datum**

Onderwerp:

Advies AAC.84

De voorzitter van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) heeft bij brief van 27 oktober 2005, ontvangen 27 oktober 2005, een adviesaanvraag ingediend bij de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (hierna: de commissie) inzake een in de Pensioenkamer van de ROP gerezen geschil over de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) bij de overheid. Het geschil is ingediend namens de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (hierna: de SCO) vertegenwoordigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (hierna: het VSO) gezamenlijk.

Inleiding

Per 1 januari 2006 treedt de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in werking. De WIA vervangt de huidige WAO.

In het Pensioenreglement van het ABP en op sectorniveau zijn diverse bovenwettelijke regelingen getroffen die voorzien in een aanvulling van uitkeringen op grond van wettelijke regelingen in geval van gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Sociale partners in de Pensioenkamer hebben in 2005 overleg gevoerd over de gevolgen van de invoering van de WIA voor de huidige bovenwettelijke regelingen.

De SCO hebben in februari 2005 hun inzet aan het VSO kenbaar gemaakt. In april 2005 heeft het VSO zijn algemene visie ten aanzien van de WIA kenbaar gemaakt aan de SCO.

Het VSO heeft tijdens de onderhandelingen in de Pensioenkamer over het Vroegpensioen- en Levensloopdossier (VPL) aangegeven dat de inzet met betrekking tot de onderhandelingen over de gevolgen van de WIA aan de SCO zou worden bekendgemaakt nadat de behandeling in de Tweede

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Kamer was afgerond. Na verdere uitwerking van het VPL-akkoord heeft het VSO in september 2005 zijn inzet aan de SCO bekend gemaakt.

Vanaf eind september 2005 heeft een werkgeversdelegatie van het VSO in de Pensioenkamer van de ROP met de SCO onderhandeld over de gevolgen van de WIA voor de bestaande bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen die voortbouwen op het recht op een WAO-uitkering. Een daartoe door partijen gemandateerde werkgroep (waarin ook het ABP participeerde) heeft in vergaderingen op 23 september, 29 september, 4 oktober en 11 oktober 2005 onderhandelingen gevoerd over (de vormgeving en consequenties van) eventuele bovenwettelijke regelingen bij invoering van de WIA. De werkgroep heeft op 11 oktober 2005 geconstateerd dat de kloof tussen SCO en VSO zo groot is dat verder praten geen vruchtbaar resultaat op zou leveren. De Pensioenkamer heeft op 12 oktober 2005 besloten gezamenlijk advies aan te vragen bij de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst. In de Pensioenkamer van 26 oktober 2005 is vastgesteld dat een geschil bestaat. Vervolgens is de gezamenlijke adviesaanvraag opgesteld en ingediend door de ROP.

Het geschil

- 1) Partijen verschillen van mening over de vraag of de invoering van de WIA noodzakelijkerwijs de afschaffing van de bovenwettelijke uitkeringen en voorzieningen betekent. Het betreft de bovensectorale herplaatsingstoelage (HPT), het invaliditeitspensioen (IP), de sectorale suppletierregelingen en de premievrije opbouw van ouderdoms- en nabestaandenpensioen.
De SCO menen dat de invoering van de WIA er niet aan in de weg staat dat de bovenwettelijke aanvullingen en voorzieningen blijven bestaan.
Het VSO meent dat de WIA een geheel nieuw wettelijk arbeidsongeschiktheidsregime introduceert, dat niet mag worden gezien als vervanging van de WAO. Dit impliceert het vervallen van de bovenwettelijke aanvullingen.
- 2) Daarnaast zijn partijen verdeeld over de wijze waarop de onderhandelingen tot nu toe hebben plaatsgevonden.
De SCO hebben in februari van dit jaar hun inzet bekend gemaakt. De inzet van het VSO dateert van september 2005. De SCO vinden dat hierdoor een tijds-klem is ontstaan die het open en reële karakter van de onderhandelingen aantast.
Het VSO verwijt de SCO slechts uit te zijn op behoud van de oude regelingen en, ook gedurende de gevoerde onderhandelingen, niet bereid te zijn hieraan concessies te doen.

Standpunt VSO

Met de invoering van de WIA treedt een geheel nieuw stelsel van uitkeringen inzake ziekte en arbeidsongeschiktheid in werking, dat de huidige WAO voor nieuwe gevallen ter zijde stelt. Het nieuwe stelsel is gericht op het voorkomen van instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen door nadruk te leggen op preventie en vroegtijdige en zo mogelijk volledige terugkeer in het arbeidsproces (activerende werking). Arbeidsparticipatie staat voorop, waarbij van zowel werkgever als werknemer een maximale inspanning tot werkhervatting wordt gevraagd.

Het VSO is met de regering van opvatting dat de WIA een stelselwijziging inhoudt. De WIA is een compleet nieuwe wet met nieuwe uitgangspunten, er is geen sprake van voortzetting van de WAO onder andere voorwaarden. Ook de Stichting van de Arbeid erkent dat sprake is van een fundamentele stelselherziening en staat onverminderd achter invoering van dit nieuwe stelsel (brief van 12 september 2005 van de Stichting van de Arbeid aan de voorzitter en leden van de vaste commissie van SZW uit de Eerste Kamer).

Met de invoering van de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 (WVLBZ), die de werkgever verplicht in plaats van één jaar, twee jaar het loon van de zieke medewerker door te betalen, heeft de wetgever een eerste stap gezet ter introductie van het nieuwe stelsel inzake arbeidsongeschiktheid. De WIA moet worden gezien als een sluitstuk. Deze stelselwijziging heeft tot gevolg dat overheidswerkgevers maximaal moeten inzetten op werkbehoud en werkhervatting gedurende de eerste twee ziektejaren (de voorkant). Na afloop van die periode, als vaststaat dat de overheidswerkgever alles heeft gedaan wat van hem kan worden gevraagd en er aantoonbaar geen reïntegratiemogelijkheden meer zijn, eindigt de verantwoordelijkheid van de werkgever en bestaat voor de betrokkene een recht op een WIA-uitkering. In beginsel vinden dan geen bovenwettelijke aanvullingen meer plaats. Het VSO vindt steun voor zijn standpunt in de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2005-2006, 30 034 en 30 118, E, blz. 3). De regering heeft hier (vanuit de beoogde activerende werking van de WIA) uitgesproken (collectieve) bovenwettelijke aanvullingen op de WGA-vervolguitkering ongewenst te vinden; bovenwettelijke aanvullingen op de WGA-loonaanvulling voor werknemers die in voldoende mate hun resterende verdien capaciteit benutten, vindt de regering daarentegen niet bezwaarlijk, zo stelt de VSO

De invoering van de WIA heeft tot gevolg dat de aan de WAO gekoppelde bovenwettelijke regelingen komen te vervallen. Ook de sectorale suppletiereregelingen passen niet bij de WIA. De suppletiereregelingen hebben het karakter van een inkomensvoorziening bij inactiviteit. Dit ondermijnt één van de belangrijkste uitgangspunten van de WIA, namelijk dat meer werken meer moet lonen dan minder werken.

Ervan uitgaande dat de stimulerende werking van de WIA in stand moet blijven, moet worden voorkomen dat allerlei reparaties aan de uitkeringskant de stimulerende werking van de WIA ongedaan maken.

Het VSO heeft aangegeven wel open te staan voor bepaalde inkomensaanvullingen. Ten eerste voor de categorie volledig en duurzaam arbeidsongeschikten met een IVA-uitkering en een inkomen boven het maximum dagloon; voor deze categorie is een aanvulling van het IVA-excedentdeel bespreekbaar. Voor de categorie gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een WGA-uitkering en een inkomen boven het maximum dagloon is eveneens een excedent-aanvulling bespreekbaar tijdens de loongerelateerde fase en de loonaanvullingsfase. Deze aanvullingen strijden niet met de systematiek van de WIA en zijn ingezet om de bonden tegemoet te komen.

Om nog een beweging te maken in de richting van de bonden heeft (de onderhandelingsdelegatie van) het VSO kenbaar gemaakt dat zij bereid is te onderzoeken of een eventuele 'zachte landing' mogelijk is voor de categorie personen die minder dan 50% van zijn restverdien capaciteit benut na de loongerelateerde uitkering. Het aanbod voor dit onderzoek heeft niet geleid tot beweging aan de

kant van de SCO. Een en ander betekent dat het VSO terugvalt op de oorspronkelijke inzet van 22 september 2005.

Verder verwacht het VSO dat de besparingen van de WIA/WVLZ-operatie ten opzichte van de huidige WAO-lasten zullen leiden tot neerwaartse bijstelling van de arbeidsvoorwaardenruimte. De door de SCO geclaimde budgettaire ruimte voor bovenwettelijke aanvullingen is dus geenszins gegarandeerd. Bovendien zullen de lasten rondom de invoering van WIA voor de werkgevers gaan toenemen.

Standpunt SCO

Uitgangspunt van de SCO is dat de WIA moet worden gezien als opvolger van de WAO. Er is geen sprake van een technische omzetting van de WAO, maar het is ook niet zo dat met de komst van de WIA alle verworvenheden uit het verleden automatisch vervallen. De verworvenheden van het bestaande systeem kunnen in de optiek van de SCO worden toegepast op de WIA zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de activerende werking van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel. De SCO hebben zich bij de formulering van hun inzet laten leiden door de gedachte achter de WIA dat het arbeidsongeschiktheidsstelsel activerend en prikkelend moet zijn en de voorstellen hierop aan moeten sluiten. Van belang hierbij is dat van activering en prikkeling alleen sprake kan zijn in geval van gedeeltelijke arbeids(on)geschiktheid. Prikkelers zijn niet alleen bedoeld voor de gedeeltelijk arbeids(on)geschikte werknemer, maar ook voor de werkgever.

Voor werknemers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn biedt activering geen perspectief.

Indachtig deze uitgangspunten hebben de SCO met betrekking tot het invaliditeitspensioen ingezet op:

- aanvulling van het IVA- excedentdeel;
- verstrekking van een arbeidsongeschiktheidsuitkering ter hoogte van 25% van de berekeningsgrondslag voor werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en ontslagen zijn op andere gronden dan arbeidsongeschiktheid wegens ziekte;
- premievrije voortzetting van de pensioenopbouw voor het deel dat de werknemer arbeidsongeschikt is verklaard;
- handhaving van het invaliditeitspensioen naar pensioengeldige tijd;
- een bodem voor het invaliditeitspensioen naar pensioengeldige tijd ter hoogte van het maandbedrag van het minimumloon vermeerderd met de vakantie-uitkering.

De voorstellen voor de herplaatsingstoelage zien er als volgt uit:

- compensatie het WGA-excedentdeel (het verschil tussen het maximumdagloon en de berekeningsgrondslag van het ABP-PR) waardoor de deelnemer die minimaal 50% van zijn restverdiencapaciteit benut een loonaanvulling ontvangt van 70% van het verschil tussen de berekeningsgrondslag en het arbeidsinkomen;
- een aanvullende uitkering op de WGA-loonaanvulling waardoor de deelnemer die minimaal 50% van zijn restverdiencapaciteit benut niet 70% van het verschil tussen het dagloon en de berekeningsgrondslag krijgt, maar 80% van het verschil tussen het dagloon en de berekeningsgrondslag.

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Ten aanzien van de suppletie-uitkering hebben de SCO benadrukt dat het de bedoeling is dat niemand van deze regeling gebruik hoeft te maken, omdat iedere gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer naar zijn volledige verdien capaciteit dient te worden gereïntegreerd in een passende functie. Alleen als duurzame reïntegratie ondanks alle inspanningen niet mogelijk is, dient aan de betrokken werknemers die zelf alles in het werk hebben gesteld om te reïntegreren een uitkering verstrekt te worden conform het volgende voorstel:

- handhaving van de suppletieregeling (met inbegrip van de volledige premievrije opbouw van pensioen), waarbij de hoogte van de suppletie-uitkeringen in de eerste 33 maanden wordt verlaagd naar 70% van de berekeningsgrondslag van het ABP-PR;
- inkomsten uit of in verband met arbeid worden in mindering gebracht op de suppletie-uitkering met het bedrag waarmee de som van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de suppletie-uitkering en de inkomsten uitgaat boven 85% van de berekeningsgrondslag.

De SCO hebben hun inzet getoetst aan twee uitgangspunten, te weten het bevorderen van duurzame reïntegratie enerzijds en inkomensbescherming anderzijds.

De SCO achten zich gebonden aan de in dit kader vastgestelde SER-adviezen en de maatregelen die daaruit voortvloeien.

Tijdens de besprekingen in de werkgroep WIA zijn de SCO bereid geweest hun voorstellen zonodig aan te passen aan de hand van de volgende uitgangspunten zoals door de SCO bij het VSO waargenomen:

- Werken moet lonen.
- De actuele dalende instroom mag door de voorstellen niet worden doorbroken.
- Voorstellen dienen te passen binnen de financiële kaders.

Derhalve zijn de SCO van mening dat de door hen gedane voorstellen ruimschoots passen binnen de beschikbare financiële ruimte en de dalende instroom in de WAO niet aantasten.

Tijdens de hoorzitting van de commissie op 18 november 2005 hebben partijen in aanvulling op de schriftelijke stukken hun standpunt met betrekking tot het geschil nader toegelicht. Het verslag van de hoorzitting is aan dit advies gehecht en wordt geacht hiervan deel uit te maken.

Overwegingen en advies

Op grond van de haar ter beschikking staande stukken en van hetgeen door partijen tijdens de op 18 november 2005 gehouden hoorzitting naar voren is gebracht, overweegt de commissie als volgt.

Partijen hebben de commissie zowel een procedureel als een inhoudelijk geschilpunt voorgelegd. Als procedureel geschilpunt hebben zij naar voren gebracht dat zij verdeeld zijn over de wijze waarop de onderhandelingen tot dusverre hebben plaatsgevonden. Tijdens de hoorzitting hebben partijen te kennen gegeven een uitspraak over dit geschilpunt niet langer noodzakelijk te achten. Dit geschilpunt behoeft dus geen verdere bespreking.

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Het inhoudelijke geschilpunt betreft -zo wordt dat in de adviesaanvraag beschreven- de vraag of invoering van de WIA noodzakelijkerwijs de afschaffing van de huidige bovenwettelijke uitkeringen en voorzieningen betekent.

De commissie stelt allereerst vast dat beide partijen ter hoorzitting hebben aangegeven dat zij doel en strekking van de WIA -te weten het activeren van de arbeidsgeschiktheid en het daarnaast bieden van inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid- respecteren. Daarnaast voelen beide partijen zich gebonden aan hetgeen sociale partners hebben uitgesproken in de Sociaal Economische Raad (SER) en in de verklaring van de Stichting van de Arbeid (StAr), die deel uitmaakt van het Sociaal Akkoord van 5 november 2004.

Ondanks dit gegeven zijn partijen er niet in geslaagd te komen tot daadwerkelijke onderhandelingen over de gevolgen van de invoering van de WIA voor de bestaande bovenwettelijke regelingen die in het Pensioenreglement van het ABP en op sectorniveau zijn getroffen ter aanvulling van wettelijke uitkeringen in geval van gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Partijen zijn in feite blijven steken in discussies over de vraag of de WIA ruimte laat voor het treffen van bovenwettelijke regelingen.

De commissie ziet noch in de wet zelf, noch in de Kamerstukken terzake een verbod opgenomen op het treffen van eventuele bovenwettelijke voorzieningen.

De commissie erkent dat diverse malen wordt beklemtoond dat de wetgever het treffen van bovenwettelijke voorzieningen die de prikkel tot werkhervatting doorkruisen niet wenselijk acht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nadere Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2005-2006, 30 034 en 30 118, E, blz. 3): “ De WGA-uitkeringsstructuur is zodanig vormgegeven dat werken loont en meer werken meer loont. Op deze wijze wordt werkhervatting gestimuleerd. Het is ongewenst indien bovenwettelijke aanvullingen deze prikkelstructuur voor werknemers doorkruisen. Dat betekent dat voor werknemers die in voldoende mate hun resterende verdiencapaciteit benutten en dus een loonaanvulling ontvangen, een bovenwettelijke aanvulling niet bezwaarlijk is. Voor degenen met uitsluitend recht op de WGA-vervolguitkering, zijn (collectieve) bovenwettelijke aanvullingen daarentegen ongewenst, omdat deze aanvullingen voor betrokkenen de prikkel tot (meer) werken geheel of gedeeltelijk wegnemen”.

Anderzijds is in de verklaring van de Stichting van de Arbeid van 5 november 2004, die onderdeel uitmaakt van het Sociaal Akkoord van 5 november 2004, onder punt 3 opgenomen:

“ aan het decentrale overleg wordt overgelaten om al dan niet tot afspraken te komen c.q. bestaande afspraken aan te passen aan het nieuwe stelsel, over:

- A. eventuele (tijdelijke) aanvullingen op een uitkering krachtens de Wet werk en Inkomen naar arbeidsvermogen (WIA);
- B. excedent-regelingen;
- C. de opbouw van aanvullend pensioen bij arbeidsongeschiktheid;
- D. sector-specifieke regelingen ter verzekering van beroepsrisico's”.

Ook wordt reeds in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WIA (Kamerstukken II, 2004-2005, 30 034, nr. 3, blz. 64) vermeld dat “ ... het onderhavige wetsvoorstel, dat in de plaats komt van de huidige WAO, is te beschouwen als compleet nieuw en dus niet als een wijziging van

de WAO. Het zal daarom van de inhoud van de betreffende cao of rechtspositieregeling afhangen of de bestaande afspraken over aanvullingen op de WAO-uitkeringen van kracht blijven naast of in aanvulling op uitkeringen ingevolge dit wetsvoorstel”

De regering is er echter “ ... op grond van het onlangs afgesloten Najaarsakkoord van overtuigd (..) dat sociale partners geen bovenwettelijke aanvullingen zullen afspreken die de prikkelstructuur van de WGA doorkruisen” (Nota naar aanleiding van het verslag; Kamerstukken II, 2004-2005, 30 034, nr. 12).

Het vorenstaande betekent naar het oordeel van de commissie dat de wetgever aan het treffen van bovenwettelijke regelingen geen formele beperkingen heeft opgelegd, maar wel heeft benadrukt wat hij onwenselijk acht. Tevens heeft hij zijn verwachting uitgesproken over de gedragslijn die CAO-partijen zullen kiezen, maar het is aan CAO-partijen hoe zij -bovenwettelijk- aan de gevolgen van invoering van de WIA verder invulling geven. Vooralnog heeft de wetgever geen consequenties verbonden aan het treffen van eventuele regelingen. In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel WIA (Kamerstukken I, 2005-2006, 30 034 en 30 118, C, blz. 64) heeft de regering zelfs uitdrukkelijk aangegeven dat zij niet van plan is CAO's waarin bovenwettelijke aanvullingen zijn opgenomen, niet algemeen verbindend te verklaren.

VSO en SCO hebben naar het oordeel van de commissie dan ook de ruimte om hun onderhandelingen (verder) te voeren, waarbij een discussie over de vraag of invoering van de WIA noodzakelijkerwijs met zich brengt dat alle huidige bovenwettelijke aanvullingen komen te vervallen niet (meer) aan de orde behoeft te zijn. Dit geldt eveneens voor het standpunt dat zonder meer vastgehouden kan worden aan de bestaande bovenwettelijke regelingen, omdat daarmee geen recht wordt gedaan aan de bedoelingen van de WIA. Tijdens de hoorzitting heeft de commissie op dit punt een toenadering tussen partijen geconstateerd.

In nader overleg dienen de voorstellen van beide partijen daadwerkelijk bespreekbaar gemaakt te worden en zullen zij vervolgens moeten trachten door open en reëel overleg overeenstemming te bereiken. Doel en strekking van de WIA kunnen daarbij niet worden genegeerd. Mede gelet op de ter hoorzitting geconstateerde toenadering tussen partijen acht de commissie reële mogelijkheden aanwezig om in dit overleg daadwerkelijk overeenstemming te bereiken.

Advies

De commissie adviseert partijen om over de gevolgen van de invoering van de WIA voor bovenwettelijke regelingen open en reëel overleg te voeren en daarbij te respecteren:

- het doel en de strekking van de WIA, en
 - het Sociaal Akkoord van 5 november 2004 en meer specifiek de verklaring van de StAr van 5 november 2004, die daar deel van uitmaakt,
- en aldus te trachten tot overeenstemming te komen.

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

's-Gravenhage, 25 november 2005

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst

Prof. mr. J. de Ruiter
voorzitter

drs. A. van der Meer
plv. secretaris

Prof. dr. W. van Voorden
lid

Prof. mr. L. C.J. Sprengers
lid

H.F. Dijkstal
lid