



# WIA beschermt slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten onvoldoende

## Samenvatting en conclusies

ILO-verdrag 121 van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, hierna: ILO) geeft minimumnormen voor de compensatie van inkomenschade door arbeidsongevallen of beroepsziekten. Met de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006 is de Nederlandse arbeidsongeschiktheidswetgeving versoepeld. Zij voldoet daarmee niet meer aan alle normen van het ILO-verdrag. Met name mensen die voor minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA-ers) die aangewezen zijn op een vervoluitkering worden vaak te weinig gecompenseerd. Cao's ondervangen dit probleem onvoldoende. Een aangescherpte re-integratieplicht voor werkgevers zou kunnen voldoen als werknemers altijd re-integreren, maar dit is niet waarschijnlijk; aanscherping zal daarnaast ongewenste neveneffecten hebben. Een wettelijk verplichte beroepsrisicoverzekering lijkt de beste optie om de WIA ILO-proof te maken.

## Projectleiding



**Prof. dr. S. (Saskia) Klosse**  
Maastricht Centre for European Law  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Universiteit Maastricht  
Bouillonstraat 3  
6211 LH Maastricht

## Naam project

**Cao en schadecompensatie bij beroepsrisico's**

**Looptijd:** Oktober 2013 – mei 2015

## Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

---

# 1. Belangrijkste resultaten

ILO-verdrag 121 vereist dat de schade van slachtoffers van arbeidsongevallen en beroepsziekten wordt gecompenseerd. Het verdrag geeft daartoe minimumnormen, onder meer ten aanzien van het percentage betrokkenen dat door de regeling gedekt wordt, de hoogte en de duur van de uitkering, de uitvoeringsorganisatie en de re-integratiebevordering. In de meeste landen is dit nader geregeld in Ongevallenwetten. Nederland heeft er 50 jaar geleden voor gekozen om arbeidsongeschiktheid door oorzaken in het werk en oorzaken buiten het werk in één sociale verzekering te regelen. Het gevolg hiervan is dat ook de Wet WIA beide soorten financiële schade compenseert. Hierbij moeten de vereisten van ILO-verdrag 121 worden gerespecteerd. Dit onderzoek biedt inzicht in:

- de mate waarin de Wet WIA voldoet aan de ILO-normen,
- de mate waarin eventuele hiaten kunnen worden gerepareerd via cao's, aanscherping van de re-integratieverplichtingen van de werkgever of de introductie van een verplichte beroepsrisicoverzekering,
- de voor- en nadelen van de verschillende reparatiemogelijkheden.

## 1.1. De WIA is niet ILO-proof

Voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn voldoet de WIA aan ILO-verdrag 121. Hetzelfde geldt voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA-ers) die werken. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet werken kunnen echter problemen ontstaan. Voor hen gelden regelingen die in strijd zijn met het ILO-verdrag en die vaak tot te lage compensatie leiden:

- Mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn - de 35-minners - krijgen geen WIA-uitkering. ILO-verdrag 121 biedt de mogelijkheid dit probleem te ondervangen met een lumpsumbetaling maar daarin voorziet de Nederlandse wetgeving niet,
- De 35-minners die geen werk hebben kunnen op een bijstandsuitkering terugvallen, maar daaraan verbonden is de middelentoets: een vermogenstoets en een toets van het huishoudinkomen. Deze middelentoets is in strijd met het ILO-verdrag,
- Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA-ers) geldt dat de duur van hun loongerelateerde uitkering afhangt van hun arbeidsverleden. Deze referte-eis is strijdig met het ILO-verdrag,
- De WGA-ers vallen als zij geen werk hebben na verloop van tijd terug op een vervolgutkering die aanzienlijk lager is dan de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid. Dit is in strijd met de proportionaliteitseis van het ILO-verdrag. Ook zij kunnen eventueel, net als de 35-minners, op een bijstandsuitkering terugvallen, maar dan geldt evenzo de middelentoets,
- Voor WGA-ers gelden re-integratieverplichtingen. Deze zijn gekoppeld aan sancties bij niet nakomen van de verplichtingen. Dit is in strijd met het ILO-verdrag.

## 1.2. Het re-integratieregime schiet te kort

De meeste ILO-hiaten in de Wet WIA zouden kunnen worden gerepareerd door een goed functionerend re-integratieregime voor de mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Echter, het aandeel van de werkenden onder de 35-minners is tussen 2008 en 2013 gedaald van 62% naar 41%. Het aandeel van de werkenden onder WGA-ers is in dezelfde periode eveneens gedaald, van 56% naar 43%. Hoe vaak het bij deze groepen gaat om arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongeval of beroepsziekte is onbekend.

## 1.3. Het aansprakelijkheidsrecht voldoet in de praktijk niet

De ILO-hiaten in de Wet WIA zouden ook kunnen worden gecompenseerd door een goed functionerend aansprakelijkheidsrecht. Werkgevers hebben immers de plicht voor veilige arbeidsomstandigheden te zorgen zodat schade door arbeidsongevallen of beroepsziekten zo veel mogelijk wordt voorkómen. Het wettelijk aansprakelijkheidsrecht biedt werknemers de mogelijkheid dit soort schade voor zover deze niet door de WIA gedekt is, te verhalen op de werkgever. In de praktijk is deze juridische weg lang en moeizaam en de kans dat een claim wordt toegewezen is klein.

## 1.4. Huidige cao-regelingen zijn niet geschikt

Driekwart van de Nederlandse cao's kent momenteel extra compensatieregelingen voor arbeidsongeschikten. Ook daarmee zouden de ILO-hiaten kunnen worden ondervangen. Bijna de helft van de cao's heeft echter niets geregeld voor de 35-minners en een kwart heeft niets geregeld voor de

---

WGA-ers. Ook al zouden cao's hier meer aandacht aan besteden, dan nog is de huidige regelgeving rond cao's niet geschikt om Nederland ILO-proof te maken:

1. Bepaalde groepen, zoals uitzendkrachten, 65-plussers en langdurig arbeidsongeschikten, vallen buiten de cao's. De in het ILO-verdrag 121 vereiste dekkinggraad van 90% van de werknemers wordt hierdoor niet gehaald. Daarbij hebben werknemers die geen vakbondslid zijn geen vorderingsrecht, waardoor ze weinig mogelijkheden hebben hun werkgever aan afspraken te houden.
2. De inkomensaanvulling die de cao biedt moet inhoudelijk toereikend zijn. De overheid kan dit echter niet afdwingen, omdat cao's tussen sociale partners worden uitonderhandeld.
3. Een aanvulling moet bovendien gelden voor zolang de arbeidsongeschiktheid duurt. Bestaande cao's zijn echter maar voor beperkte tijd geldig.

De huidige regelgeving rond cao's is daarom niet geschikt om de Wet WIA ILO-proof te maken.

### **1.5. Aanpassen van de cao-wetgeving helpt onvoldoende**

In navolging van Duitse of Belgische cao-wetgeving kan de dekking van cao's uitgebreid worden en kan een langere geldigheid van cao-afspraken opgelegd worden. Het probleem blijft echter bestaan dat de overheid geen invloed heeft op de toereikendheid van inhoudelijke afspraken tussen sociale partners. Bovendien zal er bij werkgevers waarschijnlijk weinig draagvlak zijn voor wijziging van de cao-wetgeving en een dergelijke wijziging zou ertoe kunnen leiden dat werkgevers zich nog meer op werknemers met een tijdelijk contract of op zzp-ers richten.

### **1.6. Aanscherpen van re-integratieverplichtingen voor werkgevers zal neveneffecten hebben**

Het aanscherpen van de re-integratieverplichtingen van werkgevers, bijvoorbeeld door zwaardere loonsancties of strengere ontslagregels voor slachtoffers van arbeidsongevallen of beroepsziekten zou eraan kunnen bijdragen dat zij duurzaam aan het werk komen. Maar deze oplossing is afhankelijk van moeilijk beïnvloedbare factoren zoals de situatie op arbeidsmarkt en de grootte van een bedrijf. Het huidige regime laat zien dat terugkeer naar eigen werk of het tweede spoor - ander werk - vaak niet gebeurt. Ook zijn mensen met een tijdelijk contract en zzp-ers niet met deze oplossing geholpen. Daarbij zou het aanscherpen van de re-integratieverplichtingen van werkgevers, net als het aanpassen van de cao-wetgeving, werkgevers ertoe kunnen aanzetten om meer op tijdelijke contracten en het inzetten van zzp-ers aan te sturen om zo de verplichtingen te omzeilen.

### **1.7. Verplichte beroepsrisicoverzekering ondervangt te lage compensatie**

In de aanloop naar de WIA overwoog de Nederlandse overheid in 2004 een Extra Garantierегeling Beroepsrisico's (EGB) in te voeren. Het zou gaan om een private verzekering die werkgevers verplicht voor hun werknemers afsluiten. De verzekering zou voorzien in een uitkering van 70% van het inkomen of een uitkering naar rato bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, vanaf de eerste dag van ziekte als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. Daarnaast zou de verzekering pensioenschade en ziektekosten dekken en een eventuele uitkering bieden aan nabestaanden. De SER wees het idee destijds af. Toch lijkt heroverweging zinvol. Voordelen van deze regeling zijn ondermeer:

- problemen van ondercompensatie en beperkte duur van compensatie zijn opgelost,
- het bereik kan uitgebreid worden naar bijvoorbeeld zzp-ers,
- aansprakelijkheidskwesties en het aantonen van causaliteit spelen meestal niet,
- het geheel valt onder publieke verantwoordelijkheid.

Daar staat tegenover dat:

- de wet- en regelgeving gewijzigd zal moeten worden,
- de werkgever alleen nog in uitzonderlijke gevallen aansprakelijk kan worden gesteld voor aan het werk gerelateerde schade,
- hetgeen de prikkel kan verminderen om aan preventie te doen.

## **2. Aanbevelingen voor de toekomst**

De drie reparatiemogelijkheden hebben ieder hun specifieke voor- en nadelen. De verplichte beroepsverzekering scoort uiteindelijk het beste.

---

## 2.1. Vier varianten verplichte beroepsrisicoverzekering lenen zich voor nader onderzoek

Bij de vormgeving van deze verzekering zijn verschillende varianten mogelijk. Zo kan een verplichte beroepsrisicoverzekering de totale schade dekken die als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte is ontstaan of alleen de schade die niet door de Wet WIA wordt gedekt (excedent schade). In het eerste geval komen de slachtoffers van een arbeidsongeval of een beroepsziekte buiten het WIA-regime, in het tweede geval niet. Verder kan de verzekering ingaan vanaf de eerste dag van de arbeidsongeschiktheid of pas nadat de arbeidsongeschiktheid twee jaar heeft geduurd. Al met al zijn zo vier varianten mogelijk. De voor- en nadelen van deze varianten zullen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Als alleen de excedent schade wordt verzekerd, dan blijven de voordelen van de WIA zoals de re-integratieverplichtingen voor werkgevers en werknemers en de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte bestaan. Een regeling die alleen de excedent schade dekt kan daardoor waarschijnlijk op een groter maatschappelijk draagvlak rekenen dan een regeling die de totale schade dekt. Deze laatste variant vereist namelijk een fundamentele stelselherziening.

## 2.2. Wetenschappelijke richtlijnen en registratie vereist

Bij iedere vorm van extra compensatie van beroepsrisico's zal het nodig zijn dat beroepsrisico's gedefinieerd worden. Hiervoor zijn wetenschappelijke richtlijnen nodig. Ook lijkt de inbreng van de sociale partners hierbij wenselijk vanwege hun kennis van de risico's van specifieke bedrijfssectoren. Verder zal een onafhankelijk instituut voor claimbeoordeling nodig zijn en een meldings- en registratiesysteem van arbeidsongevallen en beroepsziekten.

## 2.3. Goed functionerende verzekeringsmarkt

Bij een privaatrechtelijk geregelde beroepsverzekering zal de overheid moeten zorgen voor een goed functionerende verzekeringsmarkt. Er moet voldoende concurrentie zijn en verzekeraars moeten voldoende informatie hebben om onderscheid te kunnen maken tussen 'hoge' en 'lage' risico's zodat de premie daarop kan worden afgestemd en er voldoende prikkels zijn om aan preventie te doen. Overigens is te overwegen om in navolging van België een compensatiefonds voor beroepsziekten in te stellen. Een dergelijk fonds ondervangt causaliteitsonzekerheden die bijvoorbeeld kunnen optreden bij beroepsziekten die zich pas na jaren openbaren.

## 3. Waarom was dit onderzoek nodig?

In 1966 heeft Nederland het ILO-verdrag 121 geratificeerd. Daarmee heeft de overheid zich verplicht te waarborgen dat schade die werknemers door arbeidsongevallen en beroepsziekten ondervinden, gecompenseerd wordt volgens de ILO-richtlijnen. In de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) die in 2006 de WAO verving staat activering voorop, zijn uitkeringsregels aangescherpt en uitkeringen versoerd. Hiermee rijst de vraag of deze wetgeving nog te verenigen is met ILO-verdrag 121. Het Comité van deskundigen van de ILO meent van niet, de Nederlandse regering meent van wel. Dit is reden om vanuit juridisch perspectief te onderzoeken in hoeverre de WIA aan de ILO-eisen voldoet en of eventueel te lage compensatie van schade gerepareerd kan worden met andere maatregelen.

## 4. Methode informatieverzameling

Om een beeld te krijgen van de mate waarin de Wet WIA ILO-proof is, is een literatuurstudie verricht en zijn Kamerstukken, SER-adviezen, relevante jurisprudentie en rapporten van het ILO-Comité van deskundigen geanalyseerd. Om de reparatiemogelijkheden via cao-regelingen op hun merites te kunnen beoordelen zijn 200 cao's onderzocht. Verder is zowel een rechtseconomische als een arbeidsgezondheidskundige analyse uitgevoerd om de voor- en nadelen van de verschillende oplossingsrichtingen te beoordelen.

## 5. Belangrijkste publicaties

- Klosse, S. (2015). Schadecompensatie bij beroepsrisico's: Hoe krijgen we dat ILO-proof? Maastricht: Maastricht University.
- Klosse, S. (2015). Is de tijd rijp voor een eigen verzekeringsregime voor "werkschade"? Tijdschrift voor Recht en Arbeid 7(10), 3-8.

*Tekst: Inge Varekamp*