

Vergaderjaar 2012–2013

32 716

Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2013

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) (Kamerstuk 32 716, nr. 1) en tijdens het Algemeen Overleg van 27 april 2011 (Kamerstuk 32 716, nr. 3) over deze evaluatie is een onderzoek toegezegd naar de groep niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten, de groep WGA 80–100. Reden voor dit onderzoek was de constatering dat binnen de WIA-instroom – vaker dan bij de introductie van de Wet WIA werd verwacht – sprake is van volledige maar niet duurzame arbeidsongeschiktheid. Het onderzoek (zie bijlage) is uitgevoerd door het onderzoeksbureau APE¹. In het onderzoek staat de vraag centraal welke factoren ertoe bijdragen dat een relatief grote groep werknemers niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard en wat de arbeidsmogelijkheden van deze groep op termijn zijn. In deze brief zal ik de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek noemen en een beleidsreactie geven.

Verklaringen omvang WGA 80–100

De WIA maakt onderscheid in drie groepen: gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA 35–80), volledig maar niet-duurzaam arbeidsongeschikten (WGA 80–100) en volledig én duurzaam arbeidsgeschikten (IVA). De groep WGA 80–100 is op dit moment de grootste (iets meer dan de helft), gevolgd door de IVA met 26% en de WGA 35–80 met 21%. De onderzoekers noemen voor de omvang van de groep WGA 80–100 een aantal verklaringen. Het gaat hier achtereenvolgens om de effecten van eerder ingezet beleid, de systematiek van de WIA en de wijze waarop de WIA wordt uitgevoerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Eerder ingezet beleid

De Wet WIA is een vervolg op al eerder ingezette veranderingen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving. Het gaat hier bijvoorbeeld om de verlenging van de loondoorbetalingverplichting voor werkgevers bij ziekte. Het traject voorafgaand aan de WIA is daardoor selectiever geworden. Als gevolg hiervan zijn langdurig zieken die de WIA poort bereiken vaker volledig arbeidsongeschikt dan bij de WAO het geval was.

Systematiek WIA

Volgens de onderzoekers leidt de systematiek van de WIA ertoe dat werknemers met resterende benutbare mogelijkheden² minder vaak een beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering dan onder de WAO gebruikelijk was. Dit heeft – naast het eerder ingezette beleid – ook te maken met de verhoogde ondergrens van 35% arbeidsongeschiktheid en de prikkelwerking die uitgaat van de WIA. Uit het onderzoek blijkt dat 28% van de personen in de groep WGA 80–100 geen benutbare mogelijkheden heeft. Dit betekent dat de cliënt medisch volledig arbeidsongeschikt is. Bij de overige 72% van de WGA 80–100 toekenningen zijn benutbare mogelijkheden aanwezig, maar deze zijn zo beperkt dat UWV op arbeidsdeskundige gronden tot volledige arbeidsongeschiktheid besluit.

De systematiek van de WIA leidt voor mensen die op of net boven het minimumloon verdienen vaak tot een alles-of-niets situatie. Wanneer zij door hun beperkingen niet meer het minimumloon kunnen verdienen dan zijn zij per definitie volledig arbeidsongeschikt. Kunnen zij dit wel dan zijn zij minder dan 35% arbeidsongeschikt. Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid komt bij mensen die op of net boven het minimumloon verdienen daarmee weinig voor. Uit het onderzoek blijkt verder dat bij de helft van de groep WGA 80–100 (51%) een urenbeperking is vastgesteld. Een urenbeperking betekent dat men niet voltijds kan werken. Een urenbeperking verhoogt het arbeidsongeschiktheidspercentage en daarmee de kans dat men in de groep WGA 80–100 komt. Daarbij geldt voor de groep WGA 80–100 dat de uitkering ook ná de loongerelateerde periode op het niveau van de loongerelateerde uitkering blijft. Dit biedt enerzijds inkomensbescherming, maar kan volgens de onderzoekers tevens een belemmering vormen om zich te oriënteren op vergroting van de verdien capaciteit.

Uitvoering door UWV

De onderzoekers concluderen dat het UWV de claimbeoordeling in het kader van de Wet WIA nauwgezet en gestandaardiseerd uitvoeren. Het UWV beoordeelt de «duurzaamheid», die bepaalt of een persoon toegelaten moet worden tot de IVA, aan de hand van strikte medische regels. Alleen wanneer er bij de beoordeling van de duurzaamheid geen uitzicht is op behandelmogelijkheden gericht op genezing of herstel van functioneren is er sprake van duurzaamheid. Hierdoor is het beroep op de IVA relatief beperkt.

Het onderzoek geeft aan dat het UWV voor 15% van de groep WGA 80–100 een re-integratietraject inzet. Het UWV gaat hierbij selectief te werk. Uit het onderzoek blijkt dat zowel Individuele Re-integratie-overeenkomsten (IRO) als reguliere trajecten de kans verhogen op een transitie naar de groep WGA 35–80 en naar herstel. Deze effecten zijn vooral sterk als trajecten worden ingezet voor mensen met een opleiding

² Met benutbare mogelijkheden worden bedoeld functionele mogelijkheden die men heeft die relevant zijn voor het verrichten van arbeid.

hoger dan LBO en voor degenen die nog een (gedeeltelijk) dienstverband hebben. De onderzoekers concluderen dat de kenmerken van degenen voor wie vaker een traject wordt ingezet, lijken te indiceren dat zij benutbare mogelijkheden hebben herwonnen dat de inzet van een traject zinvol maakt. De onderzoekers tekenen hierbij aan dat het onderzoek een eerste, nog onvolledige vaststelling van de trajecteffecten bevat en dat nader onderzoek meer inzicht kan bieden.

Dynamiek

De onderzoekers concluderen dat de groep WGA 80–100 niet statisch is. Over langere termijn (2050) gaan van elke 100 WGA 80–100 toekenningen gemiddeld 30 personen over naar de Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA), 3 personen naar de WGA 35–80 (gedeeltelijk arbeidsongeschikten), 28 personen herstellen (minder dan 35% arbeidsongeschikt) en 8 komen te overlijden voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De overige 31 gaan vanuit de WGA 80–100 met pensioen. Voor de toekomst betekent dit dat de omvang van de groep WGA 80–100 min of meer gelijk blijft, de groep IVA neemt door geleidelijke doorstroom vanuit de WGA toe (van 26% naar 36%) en de groep WGA 35–80 wordt juist kleiner (van 21% naar 12%). Deze raming is opgesteld op basis van de huidige transitiepatronen.

Kenmerken groep WGA 80–100

Een laag opleidingsniveau, laag inkomen en het hebben van een kleine (flex)baan zijn belangrijke determinanten binnen de groep WGA 80–100. Dit is voor een deel het gevolg van de werking van het stelsel. Voor lage inkomens werkt het systeem vanwege de loonvergelijking digitaal, men is of volledig arbeidsongeschikt of minder dan 35% arbeidsongeschikt. In vergelijking met de groep WGA 35–80 en de groep IVA kenmerkt de groep WGA 80–100 zich verder door een relatief jonge leeftijd, een relatief hoog percentage vrouwen en vangnetters, relatief veel uitzendkrachten, en een relatief groot aandeel arbeidsongeschiktheid vanwege psychische aandoeningen.

Aanvullende vragen

Op verzoek van het toenmalige Kamerlid Ortega-Martijn (ChristenUnie) zijn twee aanvullende vragen in het onderzoek meegenomen. Het gaat om de vraag hoe vaak de behandelend arts wordt geconsulteerd door het UWV en de vraag waarom personen die nadat zij een eerste keer zijn afgewezen voor de WIA bij hernieuwde aanvraag (zogenaamde retourstroom) een grotere toekenningskans hebben.

Het consulteren van de behandelend arts blijkt in veel gevallen niet noodzakelijk te zijn, omdat de diagnose duidelijk blijkt uit de documentatie die is verzameld door ofwel de bedrijfsarts ofwel door de verzekeringsarts. Bij onduidelijkheid consulteert de verzekeringsarts de behandelend arts. Ook wordt de behandelend arts altijd geconsulteerd indien de aanvrager daar om verzoekt.

Ten aanzien van de grotere toekenningskans bij de retourstroom blijkt dat bij personen die tot de WIA zijn toegelaten op basis van hernieuwde aanvragen sprake is van een toename van het aantal beperkingen.

Beleidsreactie

Het onderzoek maakt inzichtelijk waarom arbeidsongeschikten in de WIA veelal in de WGA 80–100 terecht komen. Een belangrijke factor is het beleid, dat erop gericht is om via toetredingscriteria en prikkels het beroep op de WIA zoveel mogelijk te beperken.

Ik ben verheugd te constateren dat het onderzoek het succes van de maatregelen voorafgaand aan de introductie van de WIA onderschrijft. Het gaat hierbij ondermeer om de uitbreiding van de loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen van de Wet Verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (VLZ) en de Wet verbetering poortwachter (WVP). Met het aangepast schattingsbesluit en de komst van de WIA zijn de toetredingscriteria en de werkhervattingsprikkels aangescherpt. Het geheel aan maatregelen heeft werkgevers en werknemers ertoe aangezet om langdurig verzuim terug te dringen en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Dit zien we ook terug in de instroom in de WIA. Deze is aanmerkelijk lager dan bij de WAO het geval was.

Bij de evaluatie van de Wet WIA hebben we moeten constateren dat het ingezette beleid nog onvoldoende effect had op de positie van de vangnetters. Dit zijn hoofdzakelijk de zieke werknemers met een tijdelijk dienstverband, uitzendkrachten en zieke werklozen. Vangnetters hebben een verhoogd instroomrisico en komen relatief vaak in de WGA 80–100 terecht. Dit komt mede doordat de systeemaanpassingen in het voortraject minder effect hebben gehad voor vangnetters (met name verlenging van de loondoorbetaling en Wet verbetering Poortwachter) dan voor werknemers die ziek worden in een vast dienstverband. Met de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Stb. 2012, nr. 464) zijn inmiddels maatregelen getroffen om de instroom van vangnetters in te dammen, door onder meer de prikkels voor (ex-)werkgevers voor de groep vangnetters te versterken en het ZW-criterium aan te scherpen.

Het onderzoek laat zien dat de groep WGA 80–100 naar verwachting ook in de toekomst de grootste groep blijft. De groep WGA 35–80 wordt steeds kleiner. De WIA bevat voor de groep WGA 35–80 financiële prikkels om deze groep aan te zetten om weer (meer) te gaan werken. Wanneer deze groep minstens 50% van de restverdiencapaciteit benut hebben zij na de loongerelateerde periode aanspraak op de loonaanvullingsuitkering. Wordt de restverdiencapaciteit voor minder dan 50% benut dan ontvangt men een lagere vervolguikering. Dit betekent een sterke financiële prikkel voor de WIA-gerechtigde (WGA 35–80) om weer (meer) te gaan werken. Door de verwachte ontwikkeling zullen deze prikkels voor een steeds kleiner aandeel van de WIA-gerechtigden gelden.

Tegelijkertijd blijkt dat de groep 80–100 niet statisch is. De verwachting van de onderzoekers is dat van de 100 WGA 80–100 mensen er 28 herstellen (35-min). Dit betekent dat, ondanks dat men volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard, er op termijn bij het huidige beleid ruimte is voor verbetering. In verband hiermee is het van belang dat het merendeel van de groep WGA 80–100 nog blijkt te beschikken over benutbare mogelijkheden. Zij zijn dus niet medisch maar arbeidskundig volledig arbeidsongeschikt verklaard. Dat betekent dat er voor hen geen of te weinig gangbare functies te duiden zijn of dat het inkomensverlies groter is dan 80%. Dit duidt er tevens op dat er binnen de groep WGA 80–100 ruimte is om herstel te bevorderen. Het is denkbaar dat via aanvullende maatregelen het resterende arbeidspotentieel verder uitgebreid kan worden.

In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt om de instroom in de WIA verder te beperken. Sociale partners nemen maatregelen die ervoor zorgen dat minder mensen een beroep hoeven te doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Hiervoor is taakstellend € 150 miljoen structureel ingeboekt. Verwacht wordt dat de maatregelen zich in het bijzonder zullen richten op preventie en re-integratie van vangnetters en de groep WGA 80–100. Om sociale partners te helpen om te komen tot concrete

maatregelen, stel ik voor om vervolgonderzoek te doen. Dit vervolgonderzoek moet zich richten op de verschijningsvormen van de benutbare mogelijkheden: welke benutbare mogelijkheden hebben mensen nog, op welke manier kan dit worden bevorderd en welke kansen biedt dit op termijn voor (aangepast) werk. Ik zal sociale partners betrekken bij dit vervolgonderzoek.

Het is verder goed om vast te stellen dat uit het onderzoek naar voren komt dat het UWV de Wet WIA nauwgezet en gestandaardiseerd uitvoert. Dit blijkt ook uit de selectieve inzet van re-integratietrajecten die door de onderzoekers als zinvol wordt gekenschetst. Voor wat de doorstroom van de WGA 80–100 naar de IVA betreft, concludeert het onderzoek dat het UWV een strenge medische beoordeling hanteert voor de vraag of de ziekte als gevolg waarvan men arbeidsongeschikt is geraakt duurzaam is. Dit zorgt ervoor dat de instroom in de IVA beperkt blijft. Dit is wat mij betreft een gewenste uitkomst. Immers, de IVA kent geen re-integratieverplichtingen en moet voorbehouden blijven aan personen van wie niet langer verwacht wordt dat zij ooit nog deelnemen op de arbeidsmarkt.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher