

Vergaderjaar 2010–2011

32 716

Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2011

Inleiding

Op 29 december 2005 is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (verder Wet WIA) in werking getreden. De Wet WIA beoogt te komen tot activering van arbeidsgeschiktheid. Daarnaast biedt de Wet WIA inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. De Wet WIA is de opvolger van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (verder WAO). Werknemers die na 1 januari 2004 ziek zijn geworden vallen onder het regime van de Wet WIA.

Artikel 139 van de Wet WIA bepaalt dat vijf jaar na inwerkingtreding een verslag aan het parlement wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet WIA in de praktijk. Met bijgaande aanbieding van het evaluatie-rapport Wet WIA komt het kabinet tegemoet aan deze bepaling. Bij de evaluatie is tevens een bredere beleidsdoorlichting gevoegd.

In deze brief schetst het kabinet de hoofdpunten van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de uitgevoerde evaluatie. In de bijlage bij deze brief wordt nader ingegaan op de aanpak en uitkomsten van het evaluatie-onderzoek. Tevens wordt uitgebreider ingegaan op het standpunt van het kabinet.

Hoofdpunten kabinetsstandpunt

Het kabinet stelt met tevredenheid vast dat het totaal aan maatregelen van het afgelopen decennium – de Wet verbetering Poortwachter, de verlenging van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte naar 2 jaar, de aanscherping van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten en de Wet WIA – heeft geleid tot een activerend arbeidsongeschiktheidsstelsel. Als gevolg daarvan is het langdurig ziekteverzuim drastisch

gedaald. De jaarlijkse instroom in de Wet WIA bedraagt nog maar 1/3 van de WAO-instroom in de jaren 2000/2001. Van een fuik richting de WAO, zoals in de analyse van de Commissie Donner uit 2001 werd vastgesteld, is nu geen sprake meer. Daarbij komt dat van een waterbedeffect, dat wil zeggen een groter beroep op WW of WWB, evenmin sprake is gebleken. Door de gerealiseerde trendbreuk ligt het totale WAO/WIA-bestand weer op het niveau van begin jaren '80. Voor de komende jaren wordt nog een verdere daling verwacht van het WAO/WIA-bestand. De Wet WIA heeft een duidelijke bijdrage geleverd aan deze ontwikkeling ook al valt het precieze effect van de afzonderlijke maatregelen slechts bij benadering vast te stellen.

5 jaar na invoering van de Wet WIA kan met name een uitspraak gedaan worden over de ontwikkeling van de instroom en de mate waarin op het moment van instroom (deels) wordt gewerkt. Het duurt langer voordat een duidelijk en stabiel beeld gegeven kan worden over de ontwikkeling met betrekking tot duurzame werkhervatting, doorstroom binnen de verschillende regelingen van de Wet WIA en uitstroom uit de Wet WIA.

Wanneer de instroom nader wordt bezien, kan vastgesteld worden dat het beroep op de inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (verder IVA) beperkt is en dat de meeste uitkeringsgerechtigden een beroep doen op de werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten (verder WGA). Binnen de groep WGA-gerechtigden is relatief vaak sprake van volledige maar niet duurzame arbeidsongeschiktheid. Van de werknemers met een vast dienstverband waarvan bij de WIA-claimbeoordeling wordt vastgesteld dat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt (verder 35-minners) of gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn, werkt bijna tweederde.

Aandachtspunten

Alhoewel de Wet WIA en het eerder ingezette beleid overduidelijk positief effect hebben, ziet het kabinet een vijftal aandachtspunten dat van belang is om de positieve lijn vast te houden en verder te versterken. Onderstaand worden deze aandachtspunten genoemd en de acties die het kabinet ten aanzien hiervan onderneemt:

1. zieke uitzendkrachten, werknemers die ziek worden in een tijdelijk dienstverband en zieke werklozen doen bij ziekte een beroep op het vangnet van de Ziektewet (zij worden daarom ook wel vangnetters genoemd). De positie van deze groep vormt een dissonant op het verder positieve beeld ten aanzien van langdurig verzuim en WIA-instroom. Inmiddels veroorzaken vangnetters bijna de helft van de WIA-instroom terwijl zij een aanzienlijk beperkter deel van de verzekerde doelgroep uitmaken. Ook presteert deze groep veel slechter ten aanzien van (gedeeltelijke) werkhervatting. Van de gedeeltelijk WGA-gerechtigden afkomstig uit een vast dienstverband werkt in 2009 63%. Van de gedeeltelijk WGA-gerechtigden afkomstig uit het vangnet-ZW werkt in 2009 27%. Vastgesteld kan worden dat het gevoerde beleid met betrekking tot arbeidsongeschiktheid onvoldoende effect heeft gehad voor vangnetters. Daarnaast zijn vangnetters bij ziekte of arbeidsongeschiktheid bij uitstek – omdat immers de relatie met de laatste werkgever al is verbroken of wordt verbroken op het moment van ziekte – aangewezen op re-integratie bij een andere werkgever. Dat blijkt geen makkelijke opgave. In het bovenstaande heeft het kabinet aanleiding gezien om voorstellen te doen om de Ziektewet aan te passen. Hierop is in een separate brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2011 ingegaan.
2. Op grond van de WGA-tussenevaluatie ziet het kabinet geen aanleiding om de financieringsstructuur van de WGA te wijzigen

(hybride financiering). Wel zullen verbeteringen worden doorgevoerd om het speelveld tussen private verzekeraars en UWV te verbeteren. De concrete punten waarop deze verbeteringen betrekking hebben worden in de bijlage bij deze brief benoemd.

3. Binnen de veel lager dan geraamde WIA-instroom is relatief vaak sprake van volledige maar niet duurzame arbeidsongeschiktheid. Dit wijkt af van de verwachtingen die bestonden bij de invoering van de Wet WIA. Het kabinet acht het wenselijk dat hiernaar nader onderzoek wordt gedaan, om daarmee een duidelijker beeld te krijgen over de mogelijkheden tot werkherwinning binnen deze groep en de doorstroom binnen de Wet WIA.
4. De WIA-instroom stijgt jaarlijks. De onderzoekers stellen vast dat dit een normaal verschijnsel is voor een nieuwe regeling die tijd nodig heeft om «in te groeien». In 2010 is deze ontwikkeling nader onderzocht. Daarbij bleek dat de ontwikkeling voor de periode 2006–2009 voor het grootste deel verklaard kan worden en samenhangt met demografische ontwikkelingen en de genoemde «ingroei» van de Wet WIA. Het kabinet blijft deze ontwikkeling nauwgezet volgen. In vervolg op het onderzoek van het SCP «Beperkt aan het werk» wordt momenteel vervolgonderzoek verricht naar de effectiviteit van activiteiten van werkgevers en werknemers in de eerste twee ziektejaren. Ook wordt een nieuwe analyse verricht van de ontwikkeling waarbij ook de instroom in 2010 wordt betrokken. Samen met UWV en de Inspectie Werk en Inkomen wordt daarnaast gewerkt aan een kwaliteitscirkel om ontwikkelingen met betrekking tot de instroom te monitoren.
5. De Wet WIA kent een aantal nieuwe elementen voor het UWV. De onderzoekers stellen vast dat het UWV deze elementen over het algemeen goed heeft opgepakt. Toch is er een aantal punten waarbij verbetering mogelijk is. Eén punt betreft de tijdigheid van de (her)beoordelingen. Dit wordt door UWV opgepakt. Onder meer is voorzien dat per 1 januari 2012 de beslistermijn voor de Wet WIA wordt teruggebracht van 14 weken naar 8 weken. UWV gaat er vanuit dat deze beslistermijn per 1 januari 2012 haalbaar is. Daarnaast is het de vraag of de inzet van uitvoeringsinspanningen voor de groep volledig WGA-gerechtigden voldoende effectief is. Dit wordt betrokken bij het onder punt 3 genoemde onderzoek.

Tot slot heeft het Comité van deskundigen van de ILO recent een zienswijze gegeven met betrekking tot de verenigbaarheid van de Wet WIA met ILO-verdrag 121. Hierop zal ik met een separate brief nader ingaan.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Bijlage

1. Inleiding

Op 29 december 2005 is de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (verder Wet WIA) in werking getreden. De Wet WIA beoogt te komen tot activering van arbeidsgeschiktheid. Daarnaast biedt de Wet WIA inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. De Wet WIA is de opvolger van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (verder WAO). Werknemers die na 1 januari 2004 ziek zijn geworden vallen onder het regime van de Wet WIA.

Artikel 139 van de Wet WIA bepaalt dat vijf jaar na inwerkingtreding een verslag aan het parlement wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet WIA in de praktijk. Met bijgaande aanbieding van het evaluatie-rapport Wet WIA komt het kabinet tegemoet aan deze bepaling. Bij de evaluatie is tevens een bredere beleidsdoorlichting gevoegd.

In deze bijlage wordt in paragraaf 2 ingegaan op de aanpak van het evaluatie-onderzoek. In paragraaf 3 worden de uitkomsten van het verrichte evaluatie-onderzoek belicht. In paragraaf 4 volgt het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.

2. Aanpak van onderzoek

Het evaluatie-onderzoek is opgebouwd uit verschillende onderdelen.¹ In 2009 is een tussenevaluatie verricht naar de financieringssystematiek van de WGA. Deze tussenevaluatie is op 13 april 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden.² De hoofdconclusies van deze tussenevaluatie zijn betrokken bij deze brief.

Vervolgens is in 2010 onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de Wet WIA. Het desbetreffende onderzoek kent in hoofdlijnen een opbouw langs 3 lijnen:

- literatuurstudie op basis van reeds beschikbaar onderzoeksmateriaal van onder meer de Stichting van de Arbeid, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en diverse andere bronnen;
- een aanvullende enquête onder werkgevers;
- een quick scan onder een aantal gemeenten.

Tevens is in 2010 aanvullend onderzoek verricht naar de inrichting van de bezwaarprocedure bij eigenrisicodragers. Dit aanvullende onderzoek is uitgevoerd op expliciet verzoek van de Eerste Kamer.³

Voorts is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsdoorlichting opgesteld. Deze beleidsdoorlichting is grotendeels gebaseerd op het verrichte onderzoek in het kader van de WIA-evaluatie en eerdere evaluaties met betrekking tot de invoering van premiedifferentiatie (Wet Pemba), de Wet verbetering Poortwachter, de verlenging van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte naar 2 jaar en de herbeoordelingsoperatie in de periode 2004–2009. In de beleidsdoorlichting worden de effecten van de Wet WIA geplaatst in het bredere kader van het beleid op het terrein van arbeidsongeschiktheid in het afgelopen decennium.

Tot slot zijn de WGA-tussenevaluatie, de WIA-evaluatie en de beleidsdoorlichting beoordeeld door een externe deskundige, prof. Dr. Ph. de Jong, bijzonder hoogleraar Economie van de Sociale Zekerheid aan de Universiteit van Amsterdam.

¹ De kosten van de WIA-evaluatie en het aanvullend onderzoek naar de ZBO-procedure bij eigenrisicodragers bedragen € 122 450,60 incl BTW.

² Tweede Kamer, Kamerstukken 2009–2010, 26 448, nr. 433.

³ Eerste Kamer, Kamerstukken 2010–2011, 30 034, nr. O.

Het evaluatie-onderzoek naar de Wet WIA, het aanvullende onderzoek naar de bezwaarprocedure bij eigenrisicodragers, de beleidsdoorlichting en het externe oordeel over het evaluatie-onderzoek en de beleidsdoorlichting treft u als bijlagen aan¹.

De uitkomsten van de WIA-evaluatie zijn besproken met de landelijke cliëntenraad (LCR), met een klankbordgroep van sociale partners, met het UWV en met het Verbond van Verzekeraars.

3. Uitkomsten van onderzoeken

Onderstaand wordt ingegaan op de uitkomsten van de verschillende verrichte (deel)onderzoeken.

Tussenevaluatie financiering WGA

Bij de totstandkoming van de Wet WIA is ten aanzien van de financiering van de WGA gekozen voor een systeem waarin keuzevrijheid bestaat voor werkgevers. De werkgever kan ervoor kiezen hetzij het WGA-risico zelf te dragen, hetzij het WGA-risico onder te brengen bij een private verzekeraar, hetzij het risico te laten bij het UWV. Zodoende ontstaat ruimte voor verzekeraars om zich te bewijzen qua product en prijs.² Achtergrond van deze keuze was dat op het moment van invoering van de Wet WIA niet duidelijk was of publieke uitvoering danwel private uitvoering tot de beste resultaten met betrekking tot re-integratie zou leiden. In de SZW-begroting 2009 is vervolgens opgenomen dat deze financieringssystematiek in 2009 geëvalueerd zou worden.

De tussenevaluatie is toegespitst op de financieringssystematiek van de WGA en bevat een vergelijking van de (re-integratie) resultaten van publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers (al dan niet herverzekerd bij een private verzekeraar). De tussenevaluatie is op 13 april 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden.

In de tussenevaluatie concluderen de onderzoekers dat er over de onderzochte periode geen reëel verschil in WGA-risico aantoonbaar is tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers. Als rekening wordt gehouden met de omvang van de bedrijven en gekeken wordt naar het WGA-risico van de onderliggende werknemerspopulaties, dan blijkt dat onder de werknemers van privaat verzekerde bedrijven het WGA-risico nauwelijks verschilt van dat onder de werknemers van publiek verzekerde bedrijven.

Overigens hebben privaat verzekerde werkgevers die reeds onder de WAO eigenrisicodrager waren, wel een lagere WGA-instroom dan werkgevers die pas onder de WGA overgingen tot eigen- risicodragers. De oorzaak hiervan is onbekend.

Met betrekking tot de re-integratieresultaten concluderen de onderzoekers dat uit de statistische analyses die zij hebben uitgevoerd en uit de geraadpleegde literatuur blijkt, dat binnen het huidige stelsel het publieke en het private domein in gelijke mate presteren wat betreft de beperking van langdurig verzuim en de bevordering van werkhervatting.

Zoals reeds in de genoemde brief van 13 april 2010 is aangegeven biedt de tussenevaluatie aanknopingspunten voor verbetering van het huidige stelsel. Verderop in deze bijlage wordt toegelicht waaruit deze verbeteringen bestaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Tweede Kamer, Kamerstukken 2004–2005, 30 034, nr. 3 pagina 77.

In 2010 is onderzoek verricht in het kader van de WIA-evaluatie. In het evaluatie-onderzoek zijn de volgende vier hoofdvragen beantwoord:

1. In hoeverre heeft de Wet WIA zich vertaald in een vermindering van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen?
2. In hoeverre heeft de Wet WIA bevorderd dat personen na instroom in de Wet WIA blijven of gaan werken naar vermogen (werkbehoud of werkhervatting) en tot welke uitkeringsniveaus leiden de verschillende posities in de Wet WIA?
3. Hoe wordt de Wet WIA ervaren door cliënten (werkgevers en werknemers/ uitkeringsgerechtigden)?
4. Hoe verloopt de uitvoering van de Wet WIA?

Onderstaand wordt op deze hoofdvragen ingegaan.

1. Vermindering instroom

Met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag stellen de onderzoekers dat de jaarlijkse instroom in de Wet WIA – die zich ontwikkelde van 21 000 in 2006 naar 29 000 in 2009 – in ruimer historisch perspectief laag te noemen is: men vergelijkte dit met de vroegere WAO-instroom, die in de «piekjaren» 2000/2001 rond de 100 000 per jaar bedroeg. Niet alleen ten opzichte van de vroegere instroomcijfers maar ook vergeleken met de ramingen is het gerealiseerde WIA-volume laag te noemen. Wel valt op dat, vergeleken met de ramingen van destijds, een groter deel van de uitkeringen volledige arbeidsongeschiktheid betreft.

De Wet WIA is niet de enige oorzaak van de, vergeleken met vroeger, lage instroom in arbeidsongeschiktheid. De Wet WIA loopt immers parallel met een aantal andere veranderingen in wet- en regelgeving. De afzonderlijke invloed van al deze maatregelen is niet exact te bepalen.

Het afwijzingspercentage van uitkeringsaanvragen ligt iets onder de helft. In 2009 zijn 16 690 WIA-aanvragen afgewezen. In 2002 was nog sprake van 71 000 afgewezen WAO-aanvragen. Analooq aan de daling van de WIA-instroom is ook hier sprake van een sterke afname. De aanscherping van het Schattingsbesluit en verhoging van de ondergrens van 15% naar 35% hebben geleid tot een procentuele toename van het aantal afwijzingen. Daar tegenover staat dat de verlenging van de loondoorbetalingsperiode naar 2 jaar heeft geleid tot procentuele een afname van het aantal afwijzingen.

Bij de positieve ontwikkeling ten aanzien van de WIA-instroom wijzen de onderzoekers op de volgende kanttekeningen:

- Anno 2009 gaat 49% van de nieuwe uitkeringen WGA en 34% van nieuwe uitkeringen IVA naar zieken afkomstig uit het vangnet-ZW. Dit betreft voornamelijk uitzendkrachten, werknemers die ziek worden in een tijdelijk dienstverband en zieke werklozen. Daarmee maken vangnetters 46% uit van de totale instroom in de Wet WIA. Dit is een beduidend hoger aandeel dan hun aandeel in de verzekerde beroepsbevolking.
- Over de periode 2006–2009 is een groei van de WIA-instroom zichtbaar van 21 000 in 2006 naar 29 000 in 2009. De stijging wordt voor de helft verklaard door een stijging van het aantal aanvragen en voor de andere helft door een stijging van het aantal toekenningen. De onderzoekers stellen vast dat de stijging een normaal verschijnsel is voor een nieuwe regeling die nog moet «ingroeien».
- De instroom van volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) is veel lager dan werd geraamd. Anderzijds is de instroom van volledig WGA-gerechtigden veel hoger dan werd geraamd. Per saldo is het

aandeel volledig arbeidsongeschikten (duurzaam en niet duurzaam) met 81% hoger dan oorspronkelijk werd geraamd (60%).

2. Mate van werkhervatting en uitkeringsniveaus

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de mate waarin de Wet WIA werkbehoud of werkhervatting bevordert heeft en tot welke uitkeringsniveaus de Wet WIA leidt. Belangrijkste bevindingen zijn:

- Van de 35-minners die afkomstig zijn uit een vast dienstverband werkt in 2009 64%. Dit vindt voor het grootste deel bij de eigen werkgever plaats. Zo'n 20% hervat bij een nieuwe werkgever. Van de 35-minners die afkomstig zijn uit het vangnet-ZW werkt circa 35%. Bij de 35-minners is volgens de onderzoekers sprake van een groep van circa 7% met een kwetsbare positie. Deze 35-minners hebben een laag inkomen, een lage opleiding en een slechte ervaren gezondheid.
- Van de gedeeltelijk WGA-gerechtigden die afkomstig zijn uit een vast dienstverband, werkt in 2009 63%. Voor de vangnetters is dit 27%. De meeste werkende verzekerden, die een vast dienstverband hadden, hervatten bij hun eigen werkgever.
- Zo'n 10–20% van de werkende gedeeltelijk WGA'ers hervat via het tweede spoor bij een nieuwe werkgever. Er is daarbij geen verschil tussen werknemers bij publiek verzekerde werkgevers en bij eigen-risicodragers.
- Van de volledige WGA'ers werkt zo'n 15% en ook een zeer beperkt deel van de IVA-gerechtigden heeft nog een dienstverband (bijvoorbeeld voor een zeer beperkt aantal uren of in WSW-arbeid).

Gezien de zwaardere populatie in de WGA is het percentage werkenden vergeleken met de WAO volgens de onderzoekers als hoog te beschouwen, ondanks dat het percentage werkenden in de WGA niet hoger is dan destijds in de WAO.

Werkgevers die ervaring hebben met de Wet WIA beschouwen de wet in meerderheid als effectief. Uit de werkgeversenquête in het kader van de WIA-evaluatie volgt dat een ruime meerderheid (70%) namelijk de stelling onderschrijft «De Wet WIA stimuleert werknemers om zoveel mogelijk te werken als ze kunnen».

Met betrekking tot de inkomenswaarborg geven de onderzoekers inzicht in de feitelijke uitkeringshoogte. De gemiddelde WGA-uitkering ligt onder het niveau van het minimumloon, maar hier zijn ook deeltijdwerkers en gedeeltelijke WGA-uitkeringen in betrokken.¹ De gemiddelde IVA-uitkering ligt ongeveer op het niveau van het minimumloon. Voorts stellen de onderzoekers dat voor de grootste groepen in de Wet WIA het beoogde niveau van inkomensbescherming is bereikt, namelijk voor de IVA-gerechtigden, de werkende gedeeltelijk WGA'ers en de volledig WGA'ers. De niet werkende gedeeltelijk WGA'ers kunnen echter na de loongerelateerde uitkering te maken krijgen met een scherpe inkomensdaling. In de praktijk doen de meeste WGA-gerechtigden eind 2009 nog een beroep op de loongerelateerde uitkering (59%), gevolgd door de loonaanvulling (37%). Doorstroom naar de vervolguitkering beperkt zich op dit moment tot een kleine groep (4%).

3. Ervaringen van cliënten

De derde hoofdvraag richt zich op de ervaringen van werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden met de Wet WIA.

Voor WIA-beoordeelde werknemers (evenals trouwens voor hun werkgevers) geldt dat het algemene principe dat «werken loont» wel bekend is, maar de details kent men minder goed (ook waar het de eigen uitkeringspositie van uitkeringsgerechtigden betreft). Sommige cliënten die nu nog in de fase van de loongerelateerde uitkering zitten, hebben

¹ De gemiddelde aanstellingsomvang voorafgaand aan de instroom in de WIA was 32,9 uur.

geen goed besef van de eindigheid daarvan en van wat er daarna kan gebeuren.

Ook bij de werkgevers van WIA-beoordeelde werknemers is de detailkennis over de Wet WIA beperkt. Werkgevers zien in ruime meerderheid de Wet WIA als een wet die werknemers stimuleert om zoveel mogelijk te werken als ze kunnen. De begeleiding en re-integratie door werkgever of UWV wordt, door cliënten die daarmee te maken hebben (gehad), doorgaans positief gewaardeerd. Begeleiding is uiteraard vooral aan de orde bij die uitkeringsgerechtigden die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn bevonden en die ook nog niet (voldoende) werken. De mate waarin beoordeelde WIA-clënten het eens zijn met de uitslag van de beoordeling hangt samen met die uitslag zelf; tot op zekere hoogte geldt dat ook voor het oordeel van de werkgever over de uitslag. In grote lijnen geldt: hoe hoger de mate van vastgestelde arbeidsongeschiktheid, hoe vaker de werknemer het daarmee eens is. Werkgevers zijn het vaker dan verzekerden eens met de WIA-uitslag, maar ook voor hen geldt dat dit vaker het geval is als de vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid hoger is.

4. Uitvoering van de Wet WIA

De vierde hoofdvraag heeft betrekking op de uitvoering van de Wet WIA. Met de invoering van de Wet WIA kreeg UWV met een aantal nieuwe elementen te maken. Het belangrijkste nieuwe element voor het UWV is de vraag in het kader van de claimbeoordeling of de arbeidsongeschiktheid duurzaam is. De onderzoekers stellen vast dat UWV de verschillende aspecten van de Wet WIA goed heeft opgepakt en met behulp van verschillende instrumenten (training, protocol ontwikkeling, ondersteunende systemen) ten uitvoer heeft gebracht.

Het antwoord op de vraag naar de duurzaamheid heeft belangrijke consequenties voor de rechten en plichten en de uitkeringshoogte. De onderzoekers stellen vast dat UWV niet lichtzinnig tot het oordeel duurzaam arbeidsongeschikt komt. Ook via andere wegen, zoals de ontwikkeling van verzekeringsgeneeskundige protocollen en mediprudentie heeft UWV met de beroepsgroepen van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen geïnvesteerd in de kwaliteit van de claimbeoordeling.

Ten aanzien van de tijdigheid van de claimbeoordeling is UWV niet in staat gebleken de overeengekomen norm te realiseren. Daarnaast laten ook de herbeoordelingen een achterstand zien, met name bij de professionele herbeoordelingen.

Specifiek ten aanzien van de groep volledig WGA-gerechtigden stellen de onderzoekers vast dat UWV veel inspanningen verricht (opstellen re-integratievisies, uitvoering herbeoordelingen), maar dat de resultaten van deze inspanningen beperkt zijn in termen van vermeerdering van restverdiencapaciteit. Dit is volgens de onderzoekers aanleiding voor de vraag of de inzet van deze inspanningen voor deze groep effectief is.

Bij de totstandkoming van de Wet WIA was voorzien dat gemeenten desgewenst sociale activering voor IVA-gerechtigden kunnen aanbieden. Als gemeenten activiteiten aanbieden voor IVA-gerechtigden dan is dit niet als zodanig herkenbaar en loopt dit mee in de brede dienstverlening van gemeenten in het kader van de WWB of WMO.

Conform toezegging aan de Eerste Kamer is aanvullend onderzoek verricht naar de toepassing van de bezwaarprocedure door eigenrisicodragers. Eigenrisicodragers hebben zelf de bevoegdheid om een sanctie op te leggen. Zij worden (voor wat betreft het opleggen van deze sanctie) dan aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan. De eigenrisicodrager is bij sanctieoplegging, evenals het UWV, gehouden aan eisen die uit de Algemene wet bestuursrecht voortvloeien. Dit betekent bijvoorbeeld dat de eigenrisicodrager de beslissing tot een sanctieoplegging gedegen moet motiveren, gebonden is aan beslistermijnen en dat de betrokkene de mogelijkheid heeft om tegen de beslissing bezwaar te maken. De eigenrisicodrager zal, indien hij een sanctie wenst op te leggen, dienen te voorzien in een bezwaarprocedure. De bevoegdheid van de eigenrisicodrager strekt zich niet uit tot de sanctie om de uitkering blijvend, geheel te weigeren. Deze sanctie kan uitsluitend door het UWV worden opgelegd.

Uit het aanvullend verrichte onderzoek komt naar voren dat inmiddels 27% van de werkgevers eigenrisicodrager is. Het is echter niet zo, zoals doorklinkt in de vraagstelling van de Eerste Kamer (zie Kamerstukken Eerste Kamer 2010–2011, 30 034, nr. O), dat al deze werkgevers een bezwaarprocedure ingericht dienen te hebben. Immers, slechts een beperkt deel van de eigenrisicodragende werkgevers heeft te maken met een werknemer met een WGA-uitkering en een minimaal deel van deze werkgevers legt een maatregel op. Slechts in die laatste situaties dient voldaan te worden aan de vereisten in het kader van de Algemene wet bestuursrecht.

De onderzoekers stellen vast dat 95% van de eigenrisicodragers een verzekering heeft in verband met het eigenrisicodragen en die verzekering dekt altijd ook ondersteuning van de eigenrisicodrager in de ZBO-rol bij sanctionering van WGA-gerechtigden. Voorts blijkt dat sanctionering slechts sporadisch voor komt. Het zou eerder om tientallen dan honderdtallen per jaar gaan. Het aantal bezwaarzaken tegen opgelegde sancties is onbekend, maar wordt door betrokkenen als zeer laag ingeschat. Aangezien verzekeraars ondersteuning bieden bij de uitvoering van de ZBO-rol hebben de onderzoekers gekeken naar de inrichting van de procedures bij de verzekeraars. De stukken van verzekeraars en COBBE (een dienstverlener die verzekeraars en andere organisaties ondersteunt ten aanzien van toepassing van de ZBO-procedure) die de onderzoekers ter inzage hebben gekregen, geven geen reden tot twijfel van de conformiteit aan de Algemene Wet Bestuursrecht ervan.

Beleidsdoorlichting arbeidsongeschiktheidsbeleid

Parallel aan de WIA-evaluatie is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsdoorlichting opgesteld. In deze beleidsdoorlichting wordt ingegaan op de aanleiding voor het beleid ten aanzien van arbeidsongeschiktheid, de verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners, de ingezette instrumenten en de effecten van het beleid. De beleidsdoorlichting beperkt zich niet tot de Wet WIA maar gaat in op het bredere kader aan hervormingen met betrekking tot ziekte en arbeidsongeschiktheid sinds eind jaren '90 en de plaatsbepaling van de Wet WIA daarbinnen. De beleidsdoorlichting geeft een beschrijving van de doorgevoerde beleidswijzigingen en geeft, aan de hand van de uitkomsten van eerder uitgevoerde evaluaties, een beeld van de resultaten van het beleid.

Vastgesteld wordt dat de daling van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling toegeschreven kan worden aan de introductie van de premiedifferentiatie (Wet Pemba), de grotere verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor re-integratie (Wet Verbetering Poortwachter), de verlenging van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte van één tot twee jaar (Wet VLZ), de aanscherping van het Schattingsbesluit en aan de Wet WIA. Welk aandeel de afzonderlijke beleidsmaatregelen hebben geleverd aan het totale effect kan alleen bij benadering worden vastgesteld.

Een analyse van het effect van de vijf genoemde maatregelen op de instroomkans in de WAO/WIA laat zien dat tussen 1999 en 2009 de instroomkans met 71% is afgenomen. Ongeveer de helft van die daling vindt plaats tussen 2000 en 2004 en hangt samen met de Wet Pemba uit 1998 en de Wet verbetering Poortwachter uit 2002.

De andere helft van de instroomdaling ontstaat na 2004 en komt voort uit de drie maatregelen die samenhangen met de introductie van de Wet WIA: de aanscherping van het Schattingsbesluit uit 2004, de verlenging loondoorbetalingplicht bij ziekte uit 2004 en de invoering van de Wet WIA in 2006.

In de beleidsdoorlichting wordt geconcludeerd dat het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel het langdurig ziekteverzuim vergaand heeft teruggedrongen en daardoor de instroom in de daaropvolgende arbeidsongeschiktheidsregeling substantieel heeft doen dalen. Deze conclusie wordt gedeeld door externe partijen zoals CBS en OECD. Wel verdient de instroom en arbeidsparticipatie van zieke en arbeidsongeschikte vangnetters nog steeds de aandacht. Deze groep vormt inmiddels een bovenmatig deel van de WIA-instroom. Bovendien blijft de werkhervatting bij deze groep sterk achter.

Oordeel externe deskundige

Een externe deskundige, prof. dr. Ph. de Jong, bijzonder hoogleraar Economie van de Sociale Zekerheid aan de Universiteit van Amsterdam, heeft de beleidsdoorlichting in combinatie met de WIA-evaluatie en WGA-tussenevaluatie beoordeeld. Hij stelt vast dat de beleidsdoorlichting een heldere synthese is van de twee genoemde evaluatierapporten. De WGA tussenevaluatie levert een valide analyse van het effect van eigenrisicodragen op onder meer het WGA-risico. De WIA-evaluatie biedt een analytische beschrijving van de effecten van de Wet WIA die de toets der kritiek goed kan doorstaan.

In de beleidsdoorlichting staat, volgens prof. dr. De Jong, het eclatante succes van het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel voorop, waarbij de Wet WIA gezien kan worden als het sluitstuk van een reeks succesvolle maatregelen die in de periode 1998–2005 zijn genomen. In de beleidsdoorlichting wordt dit succes bondig beschreven. Zo bondig dat het belangrijkste resultaat van de stelselwijziging slechts impliciet genoemd wordt, namelijk het uitblijven van een waterbedeffect. De fenomenale terugging van de instroom in de sociale arbeidsongeschiktheidsverzekering is immers niet gepaard gegaan met een structurele stijging van de werkloosheid.

Tot slot wijst hij op een tweetal aandachtspunten. Dit betreft de grote groep volledig arbeidsongeschikte WGA'ers en het relatief lage persoonlijke maandinkomen van deze groep in verhouding tot de gedeeltelijk arbeidsgeschikte WGA'ers zonder werk. Dit punt zal worden betrokken bij het verderop in deze bijlage genoemde onderzoek naar de positie van volledig WGA-gerechtigden.

Voorts wijst hij erop dat de passage in de beleidsdoorlichting over de financiering van de WGA enigszins hybride is, maar prof. dr. De Jong onderschrijft de conclusie dat verbetering van het veld waarop UWV en private verzekeraars hun verzekeringsspel spelen mogelijk is. Voorts wijst hij erop dat het systeem inherent onevenwichtig is. Ook op dit onderwerp wordt verderop in deze bijlage ingegaan.

4. Kabinetsreactie

Algemeen

De Wet WIA heeft tot doel activering van gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid te bevorderen en inkomenswaarborg te bieden bij arbeidsongeschiktheid. De effecten van de Wet WIA dienen gezien te worden in het totaal aan beleidsmaatregelen met betrekking tot arbeidsongeschiktheid. Dit betreft onder meer de Wet verbetering Poortwachter, de verlenging van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte naar 2 jaar en de aanscherping van het Schattingsbesluit (en de op basis daarvan uitgevoerde herbeoordelingsoperatie).

Het kabinet stelt met tevredenheid vast dat het totaal aan maatregelen van het afgelopen decennium heeft geleid tot een activerend arbeidsongeschiktheidsstelsel. Het langdurig ziekteverzuim is drastisch gedaald en de jaarlijkse instroom in de Wet WIA bedraagt nog maar 1/3 van de WAO-instroom in de jaren 2000/2001. De jaarlijkse instroom in de Wet WIA is ook ruim lager dan zoals deze werd geraamd bij de totstandkoming van de Wet WIA. Ten aanzien van de instroom in WAO/WIA is overduidelijk een trendbreuk gerealiseerd. Van een fuik richting de WAO, zoals in de analyse van de Commissie Donner uit 2001 werd vastgesteld, is nu geen sprake meer. Daarbij komt dat van een waterbedeffect, dat wil zeggen een groter beroep op WW of WWB, evenmin sprake is gebleken. Doordat de jaarlijkse instroom in de Wet WIA lager is dan de jaarlijkse uitstroom uit WAO en Wet WIA, daalt het totale WAO/WIA-bestand. Dit bestand ligt nu weer op het niveau van begin jaren '80 en daalt de komende periode naar verwachting verder. De Wet WIA heeft een duidelijke bijdrage geleverd aan deze ontwikkeling

5 jaar na invoering van de Wet WIA kan met name een uitspraak gedaan worden over de ontwikkeling van de instroom en de mate waarin op het moment van instroom (deels) wordt gewerkt. Het duurt langer voordat een duidelijk en stabiel beeld gegeven kan worden over de ontwikkeling met betrekking tot duurzame werkhervatting, doorstroom binnen de verschillende regelingen van de Wet WIA en uitstroom uit de Wet WIA .

De instroomkans in de WAO/WIA is in de periode 1999–2009 met 71% afgenomen. Alleen bij benadering is het mogelijk om het zichtbare effect toe te wijzen aan specifieke maatregelen. Duidelijk is wel dat de daling van de instroom het gevolg is van veel inspanningen. Werkgevers en werknemers hebben in de eerste twee jaar van ziekte een krachtige impuls gegeven aan de aanpak van langdurig verzuim. Sociale partners blijken daarnaast in staat om voor bijna tweederde van de 35-minners in vaste dienst een passende én werkende oplossing te bieden. Voor eigenrisicodragers/verzekeraars en UWV geldt dat zij in min of meer gelijke mate bijdragen aan de benutting van resterende verdien capaciteit in de WGA. Daarnaast heeft UWV de verschillende wijzigingen met betrekking tot de claimbeoordeling van de Wet WIA goed opgepakt. Ten slotte is het kabinet van oordeel dat het ingezette beleid deze prestaties van uitvoerende partijen heeft ondersteund en versterkt.

Langs verschillende wegen genereert de Wet WIA positief effect:

- 1) Ten eerste is er het belang van de individuele werkgever en werknemer. De werkgever is er direct bij gebaat dat de werknemer inzetbaar is voor zijn bedrijf. Voor werknemers geldt dat werk bijdraagt aan de sociale ontwikkeling en een stabiele inkomstenbron biedt;
- 2) Ten tweede is er het belang van de betaalbaarheid van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Recent hebben onderzoekers berekend dat zonder het ingezette beleid in 2010 € 4 mld meer aan arbeidsongeschiktheidslasten zou worden uitgegeven dan in werkelijkheid het geval is.¹
- 3) Ten derde is er het economisch belang. Door de afname van langdurig ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid blijven meer werknemers beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Dit is van belang, zeker met het oog op de komende daling van de beroepsbevolking.

Alhoewel de Wet WIA en het eerder ingezette beleid overduidelijk positief effect hebben ziet het kabinet een vijftal aandachtspunten dat van belang is om de positieve lijn vast te houden en verder te versterken. Dit betreft:

1. de relatief grote instroom in de Wet WIA van vangnetters.
2. de hybride financiering van de WGA.
3. de groep volledig WGA-gerechtigden.
4. de jaarlijkse ontwikkeling van de WIA-instroom.
5. uitvoering door het UWV.

Onderstaand wordt nader op deze onderwerpen en de acties die het kabinet ten aanzien hiervan onderneemt, ingegaan.

Ad 1) Vangnetters

Het kabinet ziet in de positie van vangnetters het belangrijkste aandachtspunt uit de WIA-evaluatie. Vangnetters zorgen voor bijna de helft van de WGA-instroom terwijl zij een aanzienlijk kleiner deel vormen van het verzekerdenbestand. Vangnetters zijn zodoende duidelijk oververtegenwoordigd in de WIA-instroom. Van de 35-minners en gedeeltelijke WGA-gerechtigden die afkomstig zijn uit het vangnet-ZW is een kwart tot een derde aan het werk. De mate van werkhervatting van werknemers die een vast dienstverband hadden en die 35-min of gedeeltelijk WGA-gerechtigd zijn ligt veel hoger, namelijk boven de 60%.

Vastgesteld kan worden dat het gevoerde beleid met betrekking tot arbeidsongeschiktheid maar deels effect heeft gehad voor vangnetters. Daarnaast zijn vangnetters bij ziekte of arbeidsongeschiktheid bij uitstek – omdat voor de meeste vangnetters immers de relatie met de laatste werkgever al is verbroken of wordt verbroken op het moment van ziekte – aangewezen op re-integratie bij een andere werkgever. Dat blijkt geen makkelijke opgave. Betrokken werknemers zijn als het ware ziek en werkloos tegelijkertijd. Wanneer zij herstellen dan dient vervolgens een nieuwe werkgever bereid te zijn om hen een dienstverband aan te bieden. Dit blijkt zelfs lastig voor werknemers die ziek worden in een vast dienstverband, van wie maar een beperkt deel hervat bij een andere werkgever.

Het kabinet is van oordeel dat de positie van vangnetters nadrukkelijk aandacht behoeft. Daarvoor is een aanpak nodig langs twee sporen. Allereerst is een brede aanpak van de Ziektewet (eerste twee ziektejaren) noodzakelijk om ook deze groep na ziekte meer uitzicht te bieden op werkhervatting. Beoogd effect is de activerende werking van de Ziektewet te versterken en daarmee werkhervatting te stimuleren en langdurig ziekteverzuim en WIA-instroom terug te dringen. Daarnaast moet de Ziektewet blijven voorzien in inkomensbescherming in geval van ziekte. In de tweede plaats is de werkgeversdienstverlening door UWV voor vangnetters in de WGA van belang. Kernpunt is dat de re-integratie nauw

¹ Zie Nederland is niet ziek meer, Van WAO-debakel naar WIA-mirakel, onderzoek in opdracht van Stichting Instituut Gak, publieksversie pag. 8.

aansluit bij de behoeften van werkgevers en de situatie op de arbeidsmarkt. Hierbij is van belang dat de re-integratie van WGA-gerechtigden vanaf 2010 binnen UWV is ondergebracht bij het Werkbedrijf. Hierdoor kan de expertise van het Werkbedrijf worden ingezet voor deze doelgroep.

Op de genoemde aanpak van de Ziektewet is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader ingegaan in een separate brief van 8 maart 2011.

Ad 2) Hybride uitvoering

Bij de uitvoering van de WGA hebben werkgevers keuzevrijheid tussen publieke of private uitvoering. De WGA-tussenevaluatie geeft aan dat niet overtuigend is aangetoond dat het publieke dan wel het private domein beter presteren wat betreft beperking van langdurig verzuim en WGA-risico en bevordering van werkherleving. Werkgevers die eigenrisicodragers voor de WGA zijn, zijn niet of nauwelijks actiever bij de begeleiding van langdurig verzuim. Ook vertonen hun werknemers geen hogere mate van werkherleving na langdurig verzuim.

Private en publieke uitvoering hebben verschillende voor- en nadelen. Private uitvoering kan misschien leiden tot minder uitkeringslasten door betere preventie en re-integratie, maar deze verwachting wordt niet ondersteund door de evaluatie. Tegenover mogelijk lagere uitkeringslasten staan hogere uitvoeringskosten bij private uitvoering door schaalnadelen, winstoverslag en kosten voor intermediairs. Per saldo leidt privatisering tot zekere meerkosten, terwijl de opbrengsten onzeker zijn. Naast de ongewisheid over structurele kosten bij privatisering, is ook sprake van tijdelijke hoge overgangskosten door de noodzakelijke overgang van omslagfinanciering naar financiering op basis van rentedekking. Deze kosten bedragen circa € 3,5 miljard tot circa € 12 miljard cumulatief, voor respectievelijk het deel van de WGA dat nu al privaats kan en volledige privatisering van de WGA.

Op basis van het uitgevoerde evaluatie-onderzoek ziet het kabinet dat er geen ondersteuning is voor de verwachting dat volledig private uitvoering van de WGA in de structurele situatie tot betere resultaten op het terrein van preventie en re-integratie zal leiden. Omdat de opbrengsten van privatisering ongewis zijn en de kosten zeker, ziet het kabinet geen aanleiding om te komen tot privatisering van de WGA.

Als werkgevers echt vrij zijn in het bepalen van de keuze voor een van deze uitvoerders, lijkt dit keuzestelsel maatschappelijk gezien het meest wenselijke systeem. Werkgevers kunnen zich laten leiden door de aanpak die in hun specifieke geval het meest wenselijk is en private en publieke spelers houden elkaar scherp. Om de publiek-private concurrentie in het huidige stelsel beter te laten werken zijn verbeteringen denkbaar die het kabinet in de komende periode verder wil realiseren. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het stelsel zowel bij publieke als private verzekering voldoende prikkels moet bevatten voor preventie en re-integratie. Daarnaast moeten er voor werkgevers voldoende mogelijkheden zijn om te wisselen van verzekeraar, zodat zij blijvend in de situatie verkeren dat ze de uitvoerder kunnen kiezen die tegen een zo laag mogelijke prijs het meest effectief werkt aan preventie en re-integratie.

In dit verband heeft het kabinet het voornemen om de hybride uitvoering op de volgende punten te verbeteren:

1) Stabiele premie in relatie tot een gelijk speelveld.

Grote werkgevers kunnen een zeer lage publieke premie hebben als er geen werknemers de Wet WIA zijn ingestroomd of als deze werkgevers

weer terugkeren naar de publieke verzekering. Een dergelijk lage premie staat niet in verhouding tot het risico en tot de premie die private verzekeraars in rekening moeten brengen. Het kabinet heeft daarom het voornemen om voor grote werkgevers in het publieke domein een meer realistische minimumpremie in te voeren. Dit brengt meer evenwicht en voorkomt dat grote werkgevers op oneigenlijke gronden kiezen voor de publieke verzekering. De verhoging van de minimumpremie leidt macro niet tot lastenverzwaring. De wijziging van de minimumpremie werkt zodanig door in de mate van premiedifferentiatie dat de premie-opbrengst namelijk niet verandert. Het kabinet wil tevens de stijging van de premie aanpassen voor werkgevers waarvan werknemers zijn ingestroomd in de WGA. Bij de berekening van de premie-opslag en korting wordt een correctiefactor toegepast die beoogt het effect van instroom te mitigeren. Deze correctiefactor zal worden gemaximeerd waardoor een meer geleidelijke stijging van de premies vooral voor grote werkgevers wordt bereikt.

2) *Transparantie.*

Bij keuzevrijheid hoort ook transparantie. Werkgevers moeten op basis van heldere informatie kunnen kiezen tussen publieke en private aanbieders. Om de keuzemogelijkheid tussen publiek en privaat verzekeren zo transparant mogelijk te laten zijn onderzoekt het kabinet de volgende punten:

- Transparantie bij UWV: Bij de keuze voor een private verzekeraar moeten werkgevers weten welke kosten er vanuit de publieke verzekering voor lopende uitkeringen resteren. Hiertoe dient de informatievoorziening vanuit UWV in verband met de overgang naar private verzekering te verbeteren. Daarnaast moeten werkgevers in de huidige situatie kort nadat de premies en parameters bekend zijn geworden beslissen tussen de publieke verzekering of een private verzekering. Het kabinet stelt voor werkgevers meer tijd te bieden voor deze keuze. Dit kan aan de voorkant door tijdige vaststelling door UWV van zijn parameters (op 1 september van het jaar voorafgaand aan het premiejaar) en, aan de achterkant, door de uiterlijke aanmeldtermijn voor eigenrisicodragerschap in de tijd op te schuiven. Tegelijk is het kabinet voornemens om het aantal overstapmomenten terug te brengen van twee tot éénmaal per jaar, zodat ook de uitvoering bij de Belastingdienst eenvoudiger wordt.
- Transparantie bij verzekeraars: Voor de werkgever zal duidelijk moeten zijn op welke re-integratiediensten van private verzekeraars de werkgever kan rekenen. Ook moeten mogelijke onduidelijkheden bij de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de re-integratie worden weggenomen. De Wet WIA stelt wat dit betreft bepaalde minimumvoorwaarden. Zo dient de eigenrisicodragster te bevorderen dat de WGA-gerechtigde waarvoor hij verantwoordelijk is aan het werk komt en blijft in zijn eigen bedrijf of een ander bedrijf. Het evaluatieonderzoek geeft aan dat voor sommige werkgevers onduidelijk is wat precies de inhoud is van de re-integratieverantwoordelijkheid die zij als eigenrisicodragster aangaan. Het kabinet wil met verzekeraars en UWV op dit punt verbeteringen aanbrengen. Het kabinet wil daarbij ook de mogelijkheid verkennen dat werknemers de verzekeraar rechtstreeks kunnen aanspreken op het punt van de re-integratie.

De als eerste genoemde verbeterpunten zijn reeds in voorbereiding. Overige punten vergen meer tijd of vragen nog nadere verkenning.

Uit het aanvullende onderzoek met betrekking tot de ZBO-status van eigenrisicodragers bij het opleggen van sancties concludeert het kabinet dat de feitelijke werkzaamheden in dit kader over het algemeen zijn belegd bij de professionele back-offices van private verzekeraars. Uit het

aanvullende onderzoek komt niet naar voren dat dit tot problemen leidt. Evenmin zijn signalen bekend dat eigenrisicodragers of verzekeraars veelvuldig of op oneigenlijke gronden sanctioneren. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding om op dit punt wijzigingen door te voeren.

In het kader van de genoemde brede aanpak van de ZW, zie de eerder genoemde brief over dit onderwerp van 8 maart 2011, wordt ook de mogelijkheid verkend van meer financiële prikkels voor grote werkgevers waarmee de ziekte- en arbeidsongeschiktheidslasten voor uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband meer worden toegerekend aan de grote individuele werkgever. In deze verkenning wordt ook bezien of voor kleine werkgevers alle WGA-lasten op sectoraal niveau gedifferentieerd kunnen worden.

Ad 3) De groep volledig WGA-gerechtigden

Ultimo 2009 bestaat de groep volledig WGA-gerechtigden uit 61 000 uitkeringsgerechtigden. Op voorhand werd geraamd dat een kleine minderheid van de WIA-gerechtigden te typeren zou zijn als volledig WGA-gerechtigd. De praktijk blijkt anders. De onderzoekers constateren verder dat circa 15% van de volledig WGA-gerechtigden werkt. Daarnaast stellen zij vast dat voor de groep volledig WGA-gerechtigden wel veel activiteiten worden ingezet, maar de resultaten van deze inspanningen beperkt zijn in termen van vermeerdering van resterende verdien capaciteit. Voorts is een doorstroom zichtbaar van de WGA naar de IVA. Deze doorstroom stijgt jaarlijks met de groei van het uitkeringsbestand. Over de periode 2006 tot en met 2009 bedraagt deze zogenaamde secundaire instroom in de IVA ruim 5 000 uitkeringsgerechtigden.

Het bovenstaande kan op twee manieren worden opgevat. Enerzijds is de grote omvang van de groep volledig WGA-gerechtigden positief wanneer ook de geringe instroom in de IVA in ogenschouw wordt genomen. Minder mensen dan vooraf werd gedacht hebben duurzaam geen arbeidsmogelijkheden. Dat deze mensen in de WGA instromen is volledig in lijn met de gedachte achter de Wet WIA dat resterende arbeidsgeschiktheid nu of in de nabije toekomst geactiveerd dient te worden. Dit wordt onderstreept doordat circa 15% van deze groep werkt en voor veel uitkeringsgerechtigden uit deze groep inspanningen worden verricht.

Anderzijds houden volledig WGA-gerechtigden na de loongerelateerde WGA-uitkering altijd aanspraak op een WGA-loonaanvulling, die in hoogte voor hen gelijk is aan de loongerelateerde WGA-uitkering. Er is zodoende wel sprake van inkomensbescherming voor deze groep maar de activerende werking van de WGA voor deze groep is slechts beperkt. Daarnaast wordt mogelijk op langere termijn voor een deel van deze groep vastgesteld dat toch sprake is van duurzame arbeidsongeschiktheid. Tot en met 2009 zijn ruim 5 000 WGA-gerechtigden overgegaan naar de IVA.

5 jaar na invoering van de Wet WIA kan nog geen duidelijk en stabiel beeld gegeven worden over de ontwikkeling met betrekking tot duurzame werkhervatting, doorstroom binnen de verschillende regelingen van de Wet WIA en uitstroom uit de Wet WIA voor de volledig WGA-gerechtigden. Dit is pas op een later moment mogelijk.

Al met al is het beeld omtrent de groep volledig WGA-gerechtigden nog diffuus. Het kabinet is daarom van oordeel dat nader onderzoek naar de doorstroom op termijn van deze groep wenselijk is. Daarbij wordt nadrukkelijk betrokken of uitkeringsgerechtigden in deze groep (op termijn) nog arbeidsmogelijkheden hebben en het werk (deels) hervatten

of dat (op termijn) geconstateerd moet worden dat de volledige arbeidsongeschiktheid toch een duurzaam karakter heeft. Dit onderzoek zal niet eerder dan in 2012 in gang worden gezet, omdat bij eerdere start nog steeds het risico bestaat dat – net als nu – onvoldoende sprake is van een stabiel beeld.

Ad 4) WIA-instroom

Zoals uit het evaluatie-onderzoek blijkt is de WIA-instroom historisch laag. De jaarlijkse instroom in de Wet WIA bedraagt 1/3 van de WAO-instroom in de jaren 2000/2001. De jaarlijkse instroom in de Wet WIA is ook ruim lager dan zoals deze werd geraamd bij de totstandkoming van de Wet WIA.

Binnen dit positieve beeld is over de jaren 2006–2009 wel sprake van een jaarlijkse stijging van de instroom. Deze stijging zet zich ook in 2010 door. In 2010 is deze ontwikkeling uitgebreid onderzocht. Daaruit blijkt dat de stijging over de periode 2006–2009 voor 90% verklaard kan worden en voornamelijk samen hangt met demografische ontwikkelingen en ingroei-effecten van de Wet WIA. Het kabinet blijft deze ontwikkeling nauwgezet volgen. In vervolg op het onderzoek van het SCP «Beperkt aan het werk» wordt momenteel vervolgonderzoek verricht naar de effectiviteit van activiteiten van werkgevers en werknemers in de eerste twee ziektejaren. Ook wordt een nieuwe analyse verricht van de ontwikkeling van de instroom, waarbij ook gegevens over 2010 worden betrokken. Samen met UWV en de Inspectie Werk en Inkomen wordt daarnaast gewerkt aan een kwaliteitscirkel om ontwikkelingen met betrekking tot de instroom te monitoren.

Ad 5) Uitvoering door UWV

De Wet WIA kent een aantal nieuwe elementen voor het UWV. Het kabinet stelt vast dat de onderzoekers concluderen dat UWV deze elementen over het algemeen goed heeft opgepakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toets op duurzaamheid in het kader van de claimbeoordeling. Aandachtspunt vormt de tijdigheid van de eerste claimbeoordeling. Door een afnemende tijdigheid was in de loop van 2009 een werkvoorraad bij de eerste claimbeoordelingen Wet WIA ontstaan. UWV heeft hierop uiteenlopende maatregelen gezet. Voorzien is dat per 1 januari 2012 de beslistermijn Wet WIA teruggebracht wordt van 14 weken naar 8 weken. UWV gaat er vanuit dat deze beslistermijn per 1 januari 2012 gerealiseerd kan worden.

Ook bij de uitvoering van herbeoordelingen is in de loop van de tijd een werkvoorraad ontstaan. UWV verricht verschillende soorten herbeoordelingen voor de Wet WIA. Dit betreft wettelijke herbeoordelingen, herbeoordelingen op verzoek van de cliënt en professionele herbeoordelingen. Wettelijke herbeoordelingen en herbeoordelingen op verzoek van de cliënt hebben prioriteit. Daarnaast heeft UWV het beleid voor professionele herbeoordelingen aangepast. Bij de uitvoering van professionele herbeoordelingen wordt meer dan in het verleden aangesloten bij de begeleiding vanuit het UWV-Werkbedrijf. Voor gedeeltelijk WGA-gerechtigden en voor een deel van de volledig WGA-gerechtigden ligt immers sinds 2010 daar het voortouw voor de begeleiding. Professionele herbeoordelingen zijn daaraan ondersteunend. Hierbij is van belang dat in het Regeerakkoord het re-integratiebudget voor arbeids(on)geschikten wordt gehandhaafd.

Voorts heeft het kabinet het voornemen om via wetswijziging de jaarlijkse herbeoordeling voor de groep IVA-geringe kans af te schaffen. Deze herbeoordelingen, die in 97% van de gevallen leidt tot een ongewijzigde vaststelling, hebben onvoldoende toegevoegde waarde.

Tot slot stellen de onderzoekers vast dat bij voor de WIA-beoordeelde werknemers het algemene principe dat «werken loont» wel bekend is, maar de details van de Wet WIA kent men minder goed. Naar aanleiding van deze constatering heeft UWV de informatievoorziening aan uitkeringsgerechtigden bezien. Alhoewel UWV uitkeringsgerechtigden al bij de claimbeoordeling informeert, blijkt dit in veel gevallen onvoldoende te beklijven. Vanaf medio 2011 zal UWV standaard wanneer het einde van de loongerelateerde WGA-uitkering nadert, betrokkene informeren over de consequenties van het al dan niet voldoende benutten van de resterende verdien capaciteit. Verwacht wordt dat het inzicht in de Wet WIA daarmee toe neemt.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom