

Rondetafelgesprek Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) Vaste Kamercommissie SZW, 14 april 2005

Position Paper Sociaal en Cultureel Planbureau

1 Algemeen oordeel

Het voornaamste uitgangspunt van de wet, het centraal stellen van arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid, is verstandig. Dit is echter ook in de bestaande regelingen op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid in de praktijk al steeds meer een leidend beginsel geworden, door de reeks van herzieningen in het achterliggend decennium (diverse aanpassingen van het arbeidsongeschiktheidsbegrip, het schattingsbesluit en het systeem van functieduiding, verplichte loondoorbetaling tot aan het eind van het tweede ziektejaar, Wet Verbetering Poortwachter, intensivering reïntegratie-inspanning, herziening uitvoeringsorganisatie). In die zin markeert de WIA geen breuk met de reeds in wetgeving en uitvoering geldende beginselen: het is eerder het sluitstuk van een herzieningstraject dan een geheel nieuwe stap.

Dat wettigt de vraag naar de toegevoegde waarde. Deze is vermoedelijk gering waar het de centrale doelstellingen van het wetsvoorstel (lastenbeheersing, instroomreductie en activering) betreft. De eerdere wetgeving werpt vruchten af, die zichtbaar worden in de dalende instroom en de groeiende uitstroom als gevolg van de herbeoordeling. Ook wanneer men naar andere aspecten kijkt –inkomenszekerheid, duurzame uitstroom van arbeidsgehandicapten naar werk, complexiteit, uitvoerbaarheid– is het twijfelachtig of de nieuwe wet veel verbeteringen teweeg zal brengen.

2 Demarcatieproblemen

In de WIA wordt getracht een waterscheiding aan te brengen tussen volledig en duurzaam arbeidsongeschikten enerzijds, en gedeeltelijk arbeidsgeschikten anderzijds. De eerste groep valt onder het relatief gunstige IVA-regime, de tweede onder de WGA, waarbij de uitkering lager uitkomt – vooral als men geen recht heeft op de loonaanvulling omdat de beschikbare verdien capaciteit niet voor ten minste 50% wordt benut, en men daarnaast niet in aanmerking komt voor WW of de aanvulling tot het sociaal minimum via de bijstand of de Toeslagenwet.

In de praktijk zal deze systematiek vermoedelijk leiden tot demarcatieproblemen. Bij de claimbeoordeling zullen er grensgevallen blijven, zowel in termen van de mate van arbeidsongeschiktheid als bij het vaststellen van de duurzaamheid. Enige afwenteling naar de meest aantrekkelijke regeling, de IVA, valt niet uit te sluiten - zelfs niet indien, zoals voorzien in het wetsvoorstel, het eindoordeel over de IVA-uitkeringen zal worden geveld door een onafhankelijke beslissingsautoriteit binnen het UWV. Het ‘zwaartepunt’ van het sociale zekerheidsstelsel voor de beroepsbevolking komt, mede door herzieningen in de WW en pre-pensioenen, bij de IVA te liggen. Gewoonlijk gaat daar een aanzuigende werking van uit.

3. Financiële prikkels

De wet beoogt financiële prikkels bij werkgevers en werknemers centraal te stellen; de *incentive*-structuur moet erop gericht zijn werkhervatting door mensen met een arbeidshandicap lonend te maken. Daarbij kunnen twee kanttekeningen worden gemaakt. Allereerst worden de prikkels in de WIA ten opzichte van de bestaande situatie slechts in beperkte mate vergroot. Bij werknemers betreft dit met name het wegvallen van de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen, en de lagere uitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet voldoende arbeidsinkomsten hebben en geen aanspraak kunnen maken op WW of bijstand. Bij werkgevers wordt de financiële prikkel vergroot door de mogelijkheden om het risico van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zelf te dragen of particulier te verzekeren, de uitbreiding van de *no risk* polis, de premiekorting voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, en de per onderneming gedifferentieerde premie in de WGA. Deze *incentives* worden echter gemitigeerd door de voorgenomen afschaffing van Pemba. Per saldo voegt de WIA ook in termen van financiële prikkels vermoedelijk niet veel toe.

Daar komt bij dat uit onderzoek blijkt dat de directe financiële prikkels weliswaar van belang zijn voor het zoekgedrag en de werkhervatting van werknemers, en voor de *hiring and firing*-praktijk van werkgevers;

maar ook andere factoren spelen een rol. Dit betreft met name de financiële vooruitzichten op de langere termijn, baankenmerken, het arbeidsethos en kwalificaties (met name leeftijd, ervaring, opleiding en gezondheid). Werkgevers baseren hun selectiegedrag vaak sterk op zulke kwalificaties, die door arbeidsgehandicapten veelal moeilijk kunnen worden beïnvloed. Ook het hebben van een arbeidsongeschiktheidsverleden is in de praktijk vaak een negatief selectie criterium (zie verder de recente notitie *Toekomst Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid* van het SCP).

4. De reïntegratiefunctie na de WIA

Activering tot arbeidsgeschiktheid staat in de WIA voorop. Dat maakt het belangrijk dat niet alleen de financiële *incentives* goed gericht zijn, maar dat ook de reïntegratiefunctie adequaat geregeld is. In dit verband kan worden gewezen op een aantal risico's:

- De markt van reïntegratiebedrijven is nog sterk in ontwikkeling en de kwaliteit van hun producten is niet optimaal. Om de prijs van trajecten concurrerend te houden zijn de bedrijven de laatste tijd geneigd minder maatwerk en minder scholingstrajecten aan te bieden. Voor mensen met een arbeidshandicap is dat een ongewenste ontwikkeling: zij zijn vaak aangewezen op ander werk, waarvoor nieuwe scholing is vereist.
- Het is onduidelijk of in de nieuwe situatie arbeidsgehandicapten voldoende effectieve reïntegratiehulp zullen krijgen aangeboden. De huidige nagestreefde plaatsingspercentages zijn bescheiden (circa 35% van de arbeidsongeschikten met een reïntegratietraject moet na afloop daarvan aan het werk geholpen zijn) en worden in de praktijk niet altijd gerealiseerd. Voor de toekomst staat dit verder onder druk. De WGA-populatie zal moeilijk reïntegreerbaar zijn, omdat zij al een ziekteverleden van twee jaar met intensieve begeleiding achter de rug heeft. Daarnaast is onvoldoende zeker dat de reïntegratie van arbeidsgehandicapten die buiten de WIA vallen goed geregeld is. Er zou met name gekeken moeten worden naar degenen die na de herbeoordeling volledig arbeidsgeschikt zijn verklaard en naar de niet-rechthebbende groep met psychische klachten.
- Eigen risicodragers kunnen ervoor kiezen om zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor de reïntegratie van WGA-ers, door deze zelf te verzorgen of in te kopen bij private verzekeraars. Aan deze vorm van reïntegratiehulp worden door de overheid geen specifieke voorwaarden gesteld. Ook kunnen WGA-ers in deze gevallen volgens de Memorie van Toelichting geen Individuele Reïntegratieovereenkomst (IRO) aanvragen. Verondersteld wordt dat deze constructie succesvol zal zijn, omdat eigen risicodragers en verzekeraars er financieel belang bij hebben om de eigen WGA-ers te reïntegreren. Dat belang behoeft echter niet in alle gevallen doorslaggevend te zijn: na de reïntegratie-inzet tijdens de eerste twee ziektejaren kunnen eigen-risicodragers de extra-inspanningen die in de WGA-periode nodig zijn om tot reïntegratie te komen ook te duur vinden, gezien het te verwachten rendement.

5. Consequenties voor armoede

Een exacte raming van de invloed van de invoering van de WIA op het armoedepercentage, waarover SCP en CBS periodiek in de *Armoedemonitor* berichten, is niet beschikbaar. In grote lijnen kan echter het volgende worden opgemerkt. Een groot deel van de volumebeperking ten opzichte van de huidige WAO wordt bereikt door eerder beleid, met name de WVP, Pemba en de aanpassing van het Schattingsbesluit. Het additionele effect van de WIA zit met name in de andere verdeling van het resterende bestand naar uitkeringshoogte. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat in de structurele situatie naar verwachting ca. 65% van de WIA-gerechtigden aanspraak maakt op de IVA-uitkering voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, terwijl ongeveer 35% onder het WGA-regime valt. Uitgaand van het optrekken van de IVA-uitkeringen tot 75% (in 2007, met terugwerkende kracht tot 1-1-2006) gaat de eerste groep er financieel iets op vooruit, terwijl de tweede gemiddeld een lichte inkomensverslechtering zal doormaken. Omdat bij de huidige arbeidsongeschikten het huishoudensinkomen in bijna 70% van de gevallen boven de lage inkomensgrens ligt (vanwege de loongerelateerde uitkering), is de invloed van de inkomensverbetering bij de IVA-groep gering (vergelijk SCP/CBS, *Armoedemonitor* 2003, p. 18). Het effect wordt dus vooral bepaald door de inkomensachteruitgang bij de WGA-populatie. Hier is de mate van benutting van de resterende verdien capaciteit een cruciale factor. Echter, ook wanneer de arbeidsdeelname onder WGA-gerechtigden laag zal blijken, zal dit naar verwachting leiden tot slechts een verwaarloosbare stijging van het totale percentage huishoudens onder de lage inkomensgrens. Dit is in lijn met de eerder door het CPB berekende vervangingsratios (zie CPB-memorandum 114, 5 april 2005).

6. Informatievoorziening en evaluatie

Van de recente wetwijzigingen op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is geen integrale wetenschappelijke *ex ante* evaluatie verricht. Dat geldt ook voor de laatste stap, de WIA. Het inzicht is daardoor betrekkelijk partieel, en richt zich met name op de geprognoseerde volume- en lastenontwikkeling. De kennis over de gevolgen in termen van duurzame reïntegratie, de arbeidsdeelname, het functioneren van de arbeidsmarkt en de huishoudensinkomens van kwetsbare groepen (allochtonen, ouderen, laagopgeleiden) is echter gering.

Ook een wetenschappelijk beoordeling van de gevolgen van de wet na inwerkingtreding zal vermoedelijk lastig blijken. Zo'n *ex post evaluatie* wordt bemoeilijkt doordat er geen goede 'nulmeting' is voorzien; en doordat in de nieuwe situatie bij de gedeeltelijk arbeidsongeschikten lacunes in de informatievoorziening kunnen worden verwacht. Dit laatste wordt in de hand gewerkt doordat de betrokken marktpartijen geen belang hebben bij een systematische en breed toegankelijke dataverzameling, terwijl overheidsinstanties als het CBS het mandaat en de middelen hiertoe ontberen.

In het licht van de voorgenomen wetgeving verdient de integrale monitoring van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid meer aandacht. Het gaat hierbij niet alleen om het volgen van de feitelijke in- en uitstroom uit ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, maar ook van de mate van werkherhvatting resp. uitstroom naar andere bestemmingen (WW, bijstand, terugtrekking van arbeidsmarkt, opleiding); en om het opsporen van de beïnvloedende factoren. De informatievoorziening en de onafhankelijke wetenschappelijke evaluatie verdienen meer aandacht dan in artikel 15.3 van het wetsvoorstel is voorzien.