

26 448 Structuur van de uitvoering werk en inkomen
(SUWI)

Nr. 764 Brief van de minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

Inleiding

Het kabinet vindt het van groot belang dat werknemers beschermd zijn tegen de inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid. En dat zieke werknemers waar mogelijk worden gestimuleerd om te blijven werken of (op termijn) weer aan het werk te gaan. Daarom hebben werkgevers de verplichting om bij ziekte van de werknemer het loon voor maximaal twee jaar door te betalen (Loondoorbetaling bij Ziekte). Ook zijn werkgevers verplicht om samen met de werknemer te werken aan re-integratie (Wet verbetering poortwachter). Voor zieke werknemers die geen werkgever meer hebben (bijvoorbeeld doordat het tijdelijke contract afloopt) biedt de Ziektewet (ZW) vergelijkbare bescherming. UWV¹ verstrekt in dat geval een uitkering en is verantwoordelijk voor de re-integratie. Voor werknemers die langer dan twee jaar ziek zijn biedt de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) inkomensbescherming tegen de financiële gevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid en ondersteuning in de zoektocht naar werk. Met deze verschillende regelingen wordt beoogd bij te dragen aan de bescherming van inkomensgevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid en het stimuleren dat werknemers zo snel mogelijk weer aan het werk gaan. Het is van belang om periodiek te evalueren of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt worden.

In het najaar van 2025 zal ik uw Kamer een periodieke rapportage 'Ziekte en Arbeidsongeschiktheid werknemers' toesturen. Met deze periodieke rapportage wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende regelingen binnen het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid onderzocht. De rapportage beslaat de periode 2017 - 2024 en sluit daarmee aan op de periode waarop de meest recente beleidsdoorlichting uit 2017 betrekking had. De

¹ Een werkgever kan ook eigenrisicodragers zijn voor de Ziektewet. In dat geval betaald de werkgever de Ziektewetuitkering en is de werkgever verantwoordelijk voor de re-integratie.

rapportage zal voldoen aan de eisen zoals gesteld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Aanvullend daarop is er in de rapportage aandacht voor het burgerperspectief.

Conform de uitwerking² van de motie Harbers³ informeer ik uw Kamer met deze brief over de opzet en vraagstelling van de periodieke rapportage (voorheen 'beleidsdoorlichting') van het beleidsthema 'Ziekte en Arbeidsongeschiktheid werknemers' uit de Strategische Evaluatieagenda (SEA).

Dit thema heeft voornamelijk betrekking op artikel 3 en artikel 6 van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Beleidsdoorlichting 2017

Als onderdeel van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 'Geschikt voor de arbeidsmarkt' is het beleid van de WIA in 2017 geëvalueerd. In dit IBO lag de focus op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van WIA-gerechtigden.⁴ De reikwijdte van het IBO vertoonde grote overlap met artikel 3 (Arbeidsongeschiktheid) van de SZW-begroting, maar dekte niet alles af. Voor de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet tegemoetkoming arbeidsongeschikten (AO-tegemoetkoming) en de Ongevallenverzekering BES (OV BES) is er destijds via een aparte Kamerbrief voldaan aan de standaarden van periodieke verantwoording en evaluatie.⁵ In 2017 vond ook de laatste beleidsdoorlichting van de ZW plaats. Dit was een onderdeel van de beleidsdoorlichting van artikel 6 (Ziekte en Zwangerschap) van de SZW-begroting.⁶

Inhoudelijke afbakening

De afbakening van de aankomende periodieke rapportage is vanuit de thematische benadering van de SEA gekoppeld aan het beleidsthema 'Ziekte en Arbeidsongeschiktheid werknemers'. De rapportage is daarmee niet meer specifiek gekoppeld aan artikel 3 en 6 van de SZW-begroting. Er is voor deze thematische

² Kamerstukken II, 2014/15, 34 000, nr. 52.

³ Kamerstukken II, 2014/15, 34 000, nr. 36.

⁴ Kamerstukken II, 2016/17, 29 544, nr. 780.

⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 30 982, nr. 42.

⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 30 982, nr. 33 en bijlage.

benadering gekozen, omdat dit meer inzicht biedt in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gehele beleid doordat alles in één evaluatie wordt samengebracht.

De aankomende rapportage ziet op regelingen die betrekking hebben op ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers. Naast de inkomens- en re-integratieondersteuning vanuit de WIA en de ZW gaat het om de verplichtingen in de wachttijd en de gekozen financieringssystematiek. De overheidsuitgaven die horen bij dit thema worden verantwoord op artikel 3 en artikel 6 van de SZW-begroting en bedragen bij de huidige begrotingsstand voor 2024 circa € 12 miljard. Een overzicht van alle uitgaven uitgesplitst naar de verschillende regelingen is opgenomen in bijlage I.

De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) worden net zoals bij de vorige rapportage niet meegenomen. Sinds 2004 en 2006 kunnen er geen mensen meer instromen in deze regelingen. Het aantal mensen dat een uitkering krijgt uit één van deze regelingen neemt daardoor elk jaar af. Ook wordt er op deze regelingen geen actief beleid gevoerd. Dit maakt dat het meenemen van deze twee regelingen weinig toegevoegde waarde heeft. De WAZ en de WAO zijn na afsluiting uitgebreid geëvalueerd, respectievelijk in 2009 en 2014. Voor de bevindingen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen verwijs ik naar deze vorige evaluaties.⁷⁸ Voor zelfstandigen geldt dat het kabinet van mening is dat zij, net zoals werknemers, een inkomensvoorziening moeten hebben in geval van (langdurige) arbeidsongeschiktheid. Het kabinet werkt daarom aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Het conceptwetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen is op 11 juni gepubliceerd voor internetconsultatie en valt buiten de scope van deze periodieke rapportage, die ziet op de regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers in de afgelopen periode.

De Wet ongevallenverzekering BES en de Wet ziekteverzekering BES vallen ook buiten de scope van de aankomende rapportage. Sinds de staatkundige transitie wordt de werking van deze regelingen al nauwlettend gemonitord. Op basis van

⁷ Kamerstukken II, 2014/15, 30 982, nr. 18.

⁸ Kamerstukken II, 2009/10, 32 135, nr. 1.

uitvoeringssignalen is een duidelijke probleemanalyse opgesteld, die resulteert in een aantal wijzigingen zoals opgenomen in de aan de Tweede Kamer aangeboden Wijzigingswet SZW wetten BES 2024.⁹ Het betreft met name de financiële prikkels in het systeem en het bevorderen van re-integratie. Implementatie daarvan vergt de nodige tijd; het is daarmee passend om beide regelingen een aantal jaren na invoering van de wijzigingswet te evalueren.

Onderzoeksvragen

De aankomende rapportage volgt de verplichte onderdelen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022. Daarmee komen de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle aspecten van het beleid rondom ziekte en arbeidsongeschiktheid aan bod. Daarbij gaat het om de bescherming van inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid en het stimuleren om te blijven werken of het werk (weer) te hervatten.

De wisselwerking tussen uitvoering en beleid zie ik als belangrijk onderdeel van de analyse. Het beleid is pas doeltreffend als dat ook in de praktijk van de uitvoering bij UWV zo uitpakt en als de mensen die gebruik maken van de geboden hulp deze als adequaat ervaren. Hierbij is extra oog voor de uitwerking voor mensen met een verminderd doenvermogen of met andere specifieke kenmerken en achtergronden noodzakelijk. Het geheel van de UWV-uitvoering is in 2021 ook eigenstandig doorgelicht¹⁰, maar hierbij is de wisselwerking tussen de inhoud van iedere materiewet (zoals de WIA en de ZW) met de uitvoering niet meegenomen.

In de periodieke rapportage wordt rekening gehouden met (externe) factoren die effect hebben op de uitvoering van de regelingen in de te onderzoeken periode (2017 – 2024), zoals de gevolgen van de coronapandemie en de lange wachttijden voor de WIA. Zoals aangegeven in de Stand van de uitvoering sociale zekerheid van december 2020¹¹ zijn de coronaperiode en de genomen coronamaatregelen van invloed (geweest) op de uitvoering van de ZW en de WIA door UWV. De vraag naar sociaal-medische beoordelingen voor de ZW en de WIA is op dit moment groter dan het aantal beoordelingen dat UWV kan verrichten. De wachttijden voor met name de WIA-beoordelingen zijn hierdoor

⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 557, nr. 2.

¹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 30 982, nr. 62.

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21, 26 448, nr. 641.

lang. Mensen die langdurig ziek zijn moeten nu vaak lang wachten op duidelijkheid over het recht op een uitkering. Dat raakt aan de inkomenszekerheid van deze mensen. Bovendien kan deze onzekerheid het herstel en de re-integratie van deze mensen belemmeren. Hoewel het plan van aanpak om deze problematiek het hoofd te bieden vruchten afwerpt, heeft dit in de te onderzoeken periode wel invloed gehad op de uitvoering. Een uitgebreide toelichting op de huidige stand van zaken over de mismatch heb ik beschreven in de voortgangsbrief van 21 mei jl.¹²

Beleidsopties

In de periodieke rapportage zal aandacht besteed worden aan de verschillende beleidsopties die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ZW en WIA verbeteren. Conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek worden in de periodieke rapportage de mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. Ook zal ten minste één doelmatige optie geschetst worden waarmee een significante besparing kan worden gerealiseerd.

Aanpak en opzet

De periodieke rapportage wordt uitgevoerd door middel van een synthese-onderzoek. Hiervoor worden onderzoeken en evaluaties gebruikt die sinds de vorige beleidsdoorlichting in 2017 zijn opgeleverd eventueel aangevuld met wetenschappelijke literatuur. In bijlage II wordt een overzicht gegeven van deze onderzoeken en evaluaties.

Om de onafhankelijkheid van de periodieke rapportage te borgen, wordt deze uitbesteed aan een externe partij. Bij de opdrachtverlening wordt de onafhankelijke inbreng van de uitvoerder van het onderzoek gewaarborgd. Ook wordt ten minste één onafhankelijke deskundige betrokken en wordt een begeleidingscommissie gevormd. Het voornemen is het traject voor aanbesteding van deze opdracht te starten in het derde kwartaal van 2024, zodat de rapportage eind 2025 aan uw Kamer kan worden aangeboden.

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 756.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip