

Vergaderjaar 2020–2021

32 716

Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2021

Bijgaand zend ik u een afschrift van de brief «WIA aanbevelingen Stichting van de Arbeid» met daarbij het adviesrapport van de Stichting van de Arbeid. De brief ziet op verbetervoorstellen gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Met het oog op de motie Strik c.s. over maatregelen om de arbeidsparticipatie te verbeteren (Eerste Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775, J) verstuur ik u deze brief.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2021

Het kabinet vindt het belangrijk dat gedeeltelijk arbeidsgeschikten zoveel mogelijk deelnemen aan het arbeidsproces. Bij de uitwerking van het regeerakkoord heb ik in 2018 daarom met sociale partners afgesproken dat er een werkgroep in de Stichting van de Arbeid start om te onderzoeken hoe de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) kan worden verhoogd.¹ Op woensdag 8 juli 2020 heb ik het adviesrapport² van de Stichting van de Arbeid in ontvangst genomen en in de maanden daarna ben ik hierover met de sociale partners in gesprek gegaan. Ik wil de Stichting ook langs deze weg nogmaals hartelijk danken voor hun aanbevelingen en al het werk dat hieraan voorafging. Met deze brief deel ik het adviesrapport met uw Kamer en geef ik een reactie op het rapport.

WIA-aanbevelingen Stichting van de arbeid

Inleiding

De aanbevelingen van de Stichting hebben ten eerste betrekking op de maatregelen die werkgevers en vakbonden zelf kunnen inzetten in het kader van de ketenbenadering: de integrale benadering van preventie en begeleiding van ziekteverzuim. Deze maatregelen dragen bij aan de arbeidsparticipatie in de eerste twee ziektejaren en daarmee aan het beperken van de instroom in de WIA.

Daarnaast doet de Stichting aanbevelingen die zich richten op de WIA-claimbeoordeling en de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking bij werkhervatting met als doel de arbeidsparticipatie te vergroten. Op basis van de gesprekken die ik heb gevoerd met de Stichting over deze aanbevelingen constateer ik dat de uitkomst van de WIA-claimbeoordeling niet altijd voldoet aan de verwachtingen van werkgevers en werknemers. Dit vind ik uiteraard ongewenst en zal hieronder uitleggen hoe ik deze situatie wil verbeteren.

Maatregelen ten aanzien van de ketenbenadering

De Stichting van de Arbeid acht het van belang dat meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk komen. Sociale partners zetten zich daarom in voor een integrale benadering van preventie en begeleiding bij ziekteverzuim in de fase van de loondoorbetalingsperiode, de zogenaamde ketenbenadering. Aanvullend op alle acties die al lopen zien zij mogelijkheden voor werknemers- en werkgeversorganisaties om dit verder te bevorderen. Zo heeft de Stichting een agenda duurzame inzetbaarheid in ontwikkeling en is de Stichting voornemens om een handreiking met «best practices» op te stellen om sectoren en ondernemingen te stimuleren en te inspireren om cao-afspraken te maken die zien op de gehele keten van arbeidsongeschiktheid, zoals afspraken over preventie of sectorale herplaatsing.³ Verder zien sociale partners kansen voor betere voorlichting gericht op werkgevers en werknemers.⁴

¹ TK 2018–2019, 32 716 nr. 37

² Rapport Stichting van de Arbeid WIA aanbevelingen; ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

³ Aanbevelingen 1 & 3.

⁴ Aanbeveling 2.

Ik juich deze initiatieven van de sociale partners toe. Een goed werkende ketenbenadering is belangrijk voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Activering in de periode van loondoorbetaling bij ziekte draagt substantieel bij aan het verhogen van deze arbeidsparticipatie. Zoals de Stichting aangeeft kunnen in het licht van de ketenbenadering ook de aanbevolen maatregelen op het terrein van scholing bijdragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie.⁵

Ik ben het eens met de aanbeveling dat goede voorlichting kan bijdragen aan een betere ondersteuning van mensen bij werkhervatting. Daarnaast kan voorlichting een positieve bijdrage leveren aan de beeldvorming over de arbeidsmogelijkheden van mensen met een arbeidsbeperking. Ik ben met de sociale partners in gesprek over eventuele financiële ondersteuning voor een dergelijke voorlichtingscampagne. Dit sluit aan bij mijn voornemen om een meerjarig communicatietraject te starten rond het thema loondoorbetaling bij ziekte.

Voldoet de WIA nog aan de verwachtingen?

Met de invoering van de WIA in 2006 is ervoor gekozen de focus bij arbeidsongeschiktheid te verleggen naar wat mensen met een arbeidsbeperking nog wél kunnen. De wet gaat dus uit van de mogelijkheden die mensen met een beperking nog hebben op de arbeidsmarkt en het inkomen dat zij met deze mogelijkheden zouden kunnen verdienen. De WIA-uitkering is ingericht als een verzekering voor werknemers om het verlies aan inkomensmogelijkheden door een opgelopen arbeidsbeperking te compenseren. De WIA beoogt mensen te stimuleren deze mogelijkheden maximaal te benutten en naar vermogen te (gaan) werken en dat te blijven doen. Bij de WIA-claimbeoordeling bepaalt UWV daarom iemands verdien capaciteit door te kijken naar wat iemand medisch gezien nog wél kan. Die mogelijkheden worden vervolgens vergeleken met bestaande functies op de arbeidsmarkt, om te bekijken welke van deze functies de betrokkene theoretisch zou kunnen uitvoeren. UWV vergelijkt het loon van deze functies met het loon van de betrokkene voordat hij/zij ziek werd: dit leidt tot een percentage van theoretisch loonverlies. Als dit ten minste 35% is, heeft de betrokkene recht op een WIA-uitkering. Deze grens van 35% is overgenomen uit het advies van de SER.⁶ De aanname daarbij was dat mensen met een verlies aan verdienvermogen van minder dan 35% zo veel mogelijk aan het werk zouden blijven, bij voorkeur bij de oude werkgever. In de praktijk blijkt circa de helft van de mensen waarvoor in de afgelopen vijf jaar minder dan 35% verlies aan verdienvermogen is vastgesteld niet meer te werken.⁷

Dit systeem, waarbij voor het bepalen van de arbeidsongeschiktheid wordt uitgegaan van theoretisch geschikte functies die iemand gegeven de arbeidsbeperking kan uitvoeren, sluit niet altijd aan op de mogelijkheden die mensen met een arbeidsbeperking zelf zien ten aanzien van hun arbeidsparticipatie. Zij zijn vanwege hun beperking niet meer in staat om het oude werk te hervatten. Vaak sluiten deze theoretische geschikte functies ook niet goed aan bij hun verwachtingen. Daar komt bij dat veel mensen moeite hebben zich aan de nieuwe situatie aan te passen en daar vaak hulp bij nodig hebben. De afstand die hierdoor ontstaat is nooit helemaal te voorkomen, omdat dit samenhangt met de keuze voor een systeem waarin wordt uitgegaan van theoretisch verdienvermogen. Een lange tijd was er door onvoldoende budget en capaciteit echter nauwelijks ruimte voor inzet van persoonlijke dienstverlening en werden grote

⁵ Aanbeveling 4.

⁶ Werken aan arbeidsgeschiktheid (2002) en Verdere uitwerking WAO-beleid (2004).

⁷ UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2019.

groepen WGA'ers onvoldoende of zelfs niet ondersteund. In 2018 en 2019 heb ik uw Kamer via de Stand van de Uitvoering sociale zekerheid⁸ hierover geïnformeerd en toegelicht op welke wijze ik inzet op het uitbreiden en versterken van deze ondersteuning.

Verkleinen van de afstand

Zoals gesteld sluit de (beoordelings)systematiek van de WIA onvoldoende aan op de verwachtingen van mensen die vanwege een arbeidsbeperking het oude werk niet meer kunnen uitvoeren. De afstand die hierdoor is ontstaan, is naar mijn mening vergroot door een beperkte of zelfs ontbrekende ondersteuning bij werkhervatting voor mensen in de WIA, als gevolg van bezuinigingstaakstellingen. WGA-uitkeringsgerechtigden werden hierdoor onvoldoende meegenomen in de werking van het systeem waarbij uitgegaan wordt van iemands mogelijkheden. Ondersteuning draagt bij aan een omslag bij de WGA-uitkeringsgerechtigde in het denken van beperkingen naar mogelijkheden. De Stichting geeft ook in haar aanbevelingen aan dat mensen hierbij ondersteuning nodig hebben. De aanbevelingen hebben betrekking op de uitlegbaarheid en robuustheid van de systematiek van de WIA-claimbeoordeling⁹, het verbeteren van de mogelijkheden voor ondersteuning aan mensen in de WIA¹⁰ en het vergroten van de inzet van scholing.¹¹ Daarnaast vraagt de Stichting aandacht voor ondersteuning aan mensen die vanwege minder dan 35% verlies aan verdienvermogen niet in aanmerking komen voor een WIA-uitkering en bijbehorende ondersteuning.¹²

De Stichting constateert dat de WIA op onderdelen (niet) uitwerkt zoals destijds in het SER-advies beoogd was. Dit heeft onder andere betrekking op de uitwerking van de WIA-claimbeoordeling. Daarnaast vraagt zij aandacht voor de grens van 35%. De Stichting verzoekt mij om CPB te laten doorrekenen welke budgettaire, arbeidsmarkt- en premie-effecten een verlaging van de grens naar 25% of 15% precies heeft en na te gaan welke uitvoeringstechnische aspecten hieraan zitten. Ik ben voornemens CPB te vragen deze doorrekening te maken, de gevraagde analyse naar uitvoeringsaspecten uit te voeren en uw Kamer hierover te informeren.

Ik vind de afstand tussen de systematiek van de WIA en de beleving van werknemers die ook uit de aanbevelingen blijkt niet wenselijk, evenmin als de tegenvallende resultaten in de praktijk zoals hiervoor beschreven en ik neem daarom een aantal maatregelen binnen het huidige systeem:

- Verbeteren van de voorlichting voorafgaand aan de WIA-claimbeoordeling.
- Doorontwikkelen van de persoonlijke ondersteuning tijdens een WIA-uitkering.
- Experimenteren met extra inzet van scholing en het initiëren van overleg tussen de Stichting van de Arbeid, UWV en mijn departement.

Ik geef hierna per thema een toelichting. Naast deze maatregelen zal ik in het kader van de motie Omtzigt c.s. ook de systematiek van de WIA doorlichten¹³.

⁸ TK 2017–2018, 33 566, nr. 102 & TK 2018–2019, 26 448, nr. 625.

⁹ Aanbevelingen 6, 7 en 9.

¹⁰ Aanbeveling 5 en 8.

¹¹ Aanbeveling 4

¹² Aanbeveling 10.

¹³ TK 2020–2021, 35 510, nr. 13.

UWV spant zich al in voor een duidelijke informatievoorziening rondom de WIA-claimbeoordeling. Dit draagt bij aan begrip van en kennis over de systematiek van de WIA. Uit de aanbevelingen van de sociale partners en mijn gesprekken met hen hierover blijkt dat zij ruimte zien voor verbetering. Samen met uitkeringsgerechtigden, UWV, sociale partners en hun achterban inventariseer ik precieze verbeterpunten, bijvoorbeeld in de schriftelijke communicatie die een werknemer voorafgaand aan de beoordeling ontvangt. Duidelijkere communicatie moet bijdragen aan een groter begrip van en een grotere betrokkenheid bij de uitkomst van de WIA-claimbeoordeling.

Doorontwikkelen van persoonlijke ondersteuning

Na de WIA-claimbeoordeling is persoonlijke ondersteuning voor mensen in de WGA bij het vinden van nieuw werk belangrijk. UWV biedt deze persoonlijke ondersteuning aan WGA-uitkeringsgerechtigden waarvan de (ex-)werkgever publiek verzekerd is. Voor WGA-uitkeringsgerechtigden waarvan de (ex-) werkgever heeft gekozen voor eigenrisicodragerschap is deze (ex-)werkgever verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning naar werkherhating. De uitkomst van de theoretische WIA-claimbeoordeling laat zien welke functies iemand, gezien de functionele mogelijkheden die iemand nog heeft, in ieder geval nog kan verrichten. Na de claimbeoordeling start de dienstverlening met een oriëntatiegesprek. De bij de beoordeling vastgestelde functionele mogelijkheden (en eventueel gedeelde functies) vormen input voor dit gesprek¹⁴, net als de achtergrond, vaardigheden, wensen en behoeften van een uitkeringsgerechtigde. De dienstverlening van UWV bestaat, naast coachingscontacten, primair uit ingekochte re-integratietrajecten zoals de diensten «Werkfit maken» en «Naar werk», aangevuld met modulaire diensten, zoals het bevorderen van maatschappelijke deelname, voor de groep die nog niet naar een Werkfit-traject kan. UWV heeft daarnaast de mogelijkheid om in overleg scholing en trainingen in te kopen.

Lange tijd heeft het budget voor dienstverlening aan gedeeltelijk arbeidsgeschikten door bezuinigingstaakstellingen in het verleden sterk onder druk gestaan, waardoor aan grote groepen uitkeringsgerechtigden geen actieve dienstverlening kon worden geboden. Met het regeerakkoord is ruimte ontstaan voor het versterken van de persoonlijke ondersteuning aan mensen die recht hebben op een uitkering op grond van de WGA.

Op dit moment is de WGA-dienstverlening van UWV in opbouw langs twee actielijnen. De eerste actielijn is gericht op het verder op orde krijgen van de basis: uitbreiden van de uitvoeringscapaciteit en vergroten van de productiviteit. Met ingang van 2017 is voor een nieuw dienstverleningsmodel gekozen. WGA-uitkeringsgerechtigden met arbeidsvermogen krijgen van UWV vijf jaar lang basisdienstverlening. Als de WGA-uitkeringsgerechtigde erom vraagt, biedt UWV ook na die vijf jaar re-integratiedienstverlening. UWV heeft daarbij minimaal één keer per jaar contact met WGA-uitkeringsgerechtigden en desgewenst vaker. De tweede actielijn is gericht op de doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening. De basisdienstverlening is nog beperkt, daarom ben ik in oktober 2019 een experiment gestart. In dit experiment worden drie groepen met een verschillende intensiteit aan dienstverlening met elkaar vergeleken. Een groep ontvangt de reguliere basisdienstverlening, een groep krijgt uitgebreide dienstverlening en een groep ontvangt geen dienstverlening. Dit experiment moet in beeld brengen wat de impact is

¹⁴ Aanbeveling 8.

van meer ruimte voor het bieden van persoonlijke dienstverlening en wat het kan opleveren als hier meer in wordt geïnvesteerd. Daarnaast ben ik samen met UWV het Kennisprogramma «Onbeperkt aan het Werk» gestart, om meer zicht te krijgen op wat werkt voor wie bij het activeren van mensen met een arbeidsbeperking. In het kader van dit Kennisprogramma zijn onder andere onderzoeken afgerond naar de inzet van jobcoaching, de inkoop van re-integratie en de inkoop van scholing. In het kader van vakmanschap worden de inzichten uit deze onderzoeken onder de aandacht gebracht van de UWV-professionals. In de tweede helft van 2021 informeer ik uw Kamer over de eerste inzichten uit het experiment, in samenhang met de onderzoeken uit het Kennisprogramma.

De doorontwikkeling van de WGA-dienstverlening, krijgt de komende jaren verder zijn beslag. Zo werkt UWV aan de inzet van instrumenten om re-integratietrajecten gericht in te zetten. Door het implementeren van een kader methodisch re-integreren en de ontwikkeling van een profilering-instrument. Een dergelijk instrument, de werkverkenner, heeft zijn waarde bij de WW-dienstverlening al bewezen.

In haar aanbevelingen vraagt de Stichting aandacht voor voldoende ruimte voor maatwerk in de dienstverlening, door middel van individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's).¹⁵ Kern van deze aanbeveling is meer invloed geven aan (en meer regie te leggen bij) uitkeringsgerechtigden bij de invulling van re-integratie, onder andere bij de inkoop van re-integratietrajecten en scholing. Ik ben het met de Stichting eens dat invloed en meer regie bijdraagt aan een hogere arbeidsparticipatie. Bij de evaluatie van de IRO kwam het hebben van de eigen regie dan ook als een positief punt naar voren. Deze eigen regie heeft UWV dan ook, bij het stopzetten van de IRO, een plek gegeven in het «Inkoopkader re-integratiediensten». De klant kan zijn eigen (door UWV gecontracteerde) re-integratiebureau kiezen door voor de start van de dienstverlening een zogenaamd klikgesprek met bureaus te voeren. Ook heeft de klant een belangrijke rol bij zowel het opstellen van het Werkplan (samen met UWV) als het opstellen van het Re-integratieplan (samen met het re-integratiebureau). Ik ben daarom niet voornemens om de IRO in zijn oude vorm terug te laten komen. Wel ga ik met UWV in overleg op welke wijze WGA-uitkeringsgerechtigden nog beter in hun kracht kunnen worden gezet en daarbij ruimte ervaren om regie op de eigen re-integratie te kunnen pakken.

Met ingang van 2019 heeft UWV tevens de mogelijkheid gekregen om voor mensen die vanwege minder dan 35% verlies aan verdienvermogen niet in de WGA terecht zijn gekomen, in het kader van de activerende dienstverlening in de WW ook re-integratietrajecten in te kopen. De professional van UWV WERKbedrijf kan daarbij, waar nodig, ondersteund worden door professionals met specifieke kennis over het re-integreren van mensen met een arbeidsbeperking.

Onderdeel van de verdere doorontwikkeling van de activerende dienstverlening is een versterkte inzet op scholing.

Extra inzet van scholing

De Stichting van de Arbeid adviseert extra in te zetten op scholing.¹⁶ Daarbij doet de Stichting concrete voorstellen om in te zetten op het behalen van startkwalificaties en ervaringstrajecten (trajecten Erkenning van Verworven Competenties), op basisvaardigheden en op rijbewijzen. Ik

¹⁵ Aanbeveling 5.

¹⁶ Aanbeveling 4.

deel de overtuiging dat scholing mensen met een arbeidsbeperking dichter bij nieuw werk kan brengen. Het huidige beleid is daarop gericht. Met het regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gekomen om te experimenteren met scholing. UWV heeft op mijn verzoek al stappen gezet en ook voorbereidend onderzoek gedaan, waar ik de Tweede Kamer met mijn brief van 15 december 2020 over heb geïnformeerd.¹⁷

Naar aanleiding van de adviezen heeft UWV in overleg met SZW besloten binnen het kader van het scholingsexperiment het scholingsaanbod op twee punten uit te breiden:

- UWV gaat starten met pilots om WGA-gerechtigden te stimuleren zo nodig trainingen gericht op het versterken van basisvaardigheden te volgen, zo mogelijk verzorgd door partners als gemeenten, buurthuizen, bibliotheken of vrijwilligerscentrales. UWV start met een pilot voor op werk gerichte taaltrainingen en daarna volgt training van digitale basisvaardigheden.
- Uit het UWV-onderzoek «Extra scholingsmogelijkheden voor WGA'ers» blijkt dat een kwart van de WGA 35–80 en ruim een derde van de WGA 80–100 geen startkwalificatie heeft. SZW hecht er samen met de Stichting van de Arbeid belang aan dat deze groepen minimaal worden geschoold tot niveau startkwalificatie, zodat zij meer kans hebben om aan het werk te komen dan wel hun werk te behouden. Dit blijft echter maatwerk en er zijn meerdere routes. UWV kan vanaf 2021 scholingsdiensten gericht op Erkenning van Verworven Competenties (EVC-trajecten) aanbieden. De deelname van uitkeringsgerechtigden van het UWV is nog beperkt, maar sinds 2019 doet UWV in samenwerking met SBB in een aantal regio's mee aan de pilots praktijkleren met een praktijkverklaring van het mbo. SBB heeft aangegeven graag samen met UWV te willen bezien wat er nog meer kan worden gedaan om de doelgroep te helpen via het mbo. SZW en UWV zien leerbanen (leer-werkcombinaties) als een kansrijk middel om WGA'ers aan werk te helpen, zeker wanneer ze begeleid worden door een coach. Het aanbod van leerbanen is vanwege de huidige crisis zeer beperkt. Daarom zal het jaar 2021 benut worden voor het intensiveren van de samenwerking van UWV met SBB en te bezien hoe het aanbod van leerbanen, ook voor WGA-uitkeringsgerechtigden, kan worden vergroot. Zodat in 2022 ook meer leerbanen kunnen worden ingezet voor WGA'ers.

Naast uitbreiding van het aanbod met nieuwe scholingsvormen is het voornemen om de bestaande scholingsmogelijkheden beter te benutten. Het beleid biedt al veel ruimte om scholing in te zetten. Afgerond 4% van de werkzoekende WGA'ers die in de periode 2015 t/m 2018 bij UWV Werkbedrijf instroomden, volgde scholing. De inzet van scholing neemt geleidelijk toe: van zo'n vijfhonderd scholingstrajecten per jaar tot ruim achthonderd. Speerpunt van UWV is meer WGA'ers te motiveren een scholingstraject te volgen al blijft de inzet van scholing maatwerk en vraagt het om relatief complexe afwegingen op persoonsniveau. UWV zorgt ervoor dat zijn eigen professionals daarvoor toegerust zijn.

Ik juich het advies van de Stichting van de Arbeid toe om, in het licht van de ketenbenadering, al tijdens de eerste twee ziektejaren (en dus voor instroom in de WIA) scholingstrajecten in te zetten. Hoe eerder begonnen wordt met het versterken van basisvaardigheden, hoe beter. Gemeenten en bibliotheken kunnen daarbij helpen en er zijn fondsen beschikbaar. Voor werknemers zonder formele startkwalificatie, kan het starten van een EVC-traject uitkomst bieden. Ik blijf graag in gesprek met de Stichting om

¹⁷ Tweede Kamer, 2020/2021, 29 544, nr. 1035.

te bezien hoe in gezamenlijkheid de inzet van scholing tijdens de eerste twee ziektejaren kan worden bevorderd.

Intensiever overleg

Ten slotte concludeer ik uit de WIA-aanbevelingen en de gesprekken die daaruit volgden dat het meerwaarde heeft om het contact tussen de Stichting van de Arbeid en UWV op het gebied van de WIA te intensiveren. Dit past ook bij de ketenbenadering: de integrale benadering van preventie en begeleiding bij ziekteverzuim. Voor sociale partners is het belangrijk om goed te weten op welke manier UWV de uitvoering van de wet inricht en welke ontwikkelingen UWV verwacht. Andersom is het voor UWV van belang om van werkgevers- en werknemersorganisaties en hun achterban te horen wat het effect is van haar dienstverlening en op welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn.

Dit vraagt om intensiever overleg tussen de sociale partners, UWV en mijn ministerie waar ik inmiddels het initiatief toe heb genomen. In dit overleg wordt met name doorgesproken over de aanbevelingen met betrekking tot de systematiek van de WIA-claimbeoordeling en de verdere invulling van de activerende dienstverlening voor WGA'ers, waaronder scholing. Het overleg moet oplossingen opleveren die ertoe leiden dat meer mensen zich gemotiveerd en goed ondersteund kunnen aanpassen aan hun nieuwe situatie. Mijn doel is daarbij dat meer mensen door voorlichting en begeleiding de mogelijkheid krijgen om hun resterende verdienvermogen ook echt te kunnen waarmaken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees