

Groter deel van langdurig arbeidsongeschikten hoort thuis in de IVA

Murre en Jansen (2019) laten zien dat flexkrachten minder vaak dan mensen met een vast contract in aanmerking komen voor de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA). Hun voorstellen om dit gelijk te trekken richten zich vooral op het verminderen van de doorstroom uit de gedeeltelijke-arbeidsongeschiktheidsregeling van mensen met een vast contract. Het is logischer om de doorstroming van flexkrachten te stimuleren.

IN HET KORT

- Dankzij de strikte beoordelingscriteria komen mensen alleen in de IVA als re-integratie uitgesloten is.
- Flexkrachten blijven achter bij herbeoordelingen, en zouden vaker naar de IVA moeten doorstromen.

CARLA VAN DEURSEN
Kennissadviseur bij UWV

MARLOES LAMMERS
Onderzoeker bij SEO

Bij de aanvraag van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA) wordt zowel de mate als de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid vastgesteld. Aanvragers die niet-duurzaam arbeidsongeschikt worden bevonden, komen in de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). Werkgevers betalen aan deze uitkering mee en dit geeft hun een financiële prikkel om hun werknemers zo snel mogelijk de WGA uit te laten stromen.

Murre en Jansen (2019) volgden een cohort WIA-aanvragers uit 2010 en vinden dat de werknemers van deze werkgevers die voor de WGA eigenrisicodragers zijn – en de uitkering dus zelf betalen – vaker doorstromen naar de collectief gefinancierde IVA dan de ‘flexwerkers’ bij wie een werkgeversprikkel toen nog geheel ontbrak. Daar tussenin lag de IVA-doorstroom van publiek verzekerde werkgevers – die een gedifferentieerde premie betalen. Deze uitkomst spooft met de verwachtingen en met ander onderzoek (Lammers et al., 2018; Van Deursen, 2018).

Murre en Jansen (2019) lijken deze hogere doorstroom om drie redenen als ongewenst te zien: de werkgeversprikkel tot re-integratie verdwijnt, de collectieve lasten stijgen en de toegang is ongelijk. Als oplossing voor de laatste twee problemen stellen ze voor dat de werkgever tot aan het einde van de tienjaarsperiode verantwoordelijk blijft voor de WIA-uitkering, alsof er geen overgang naar IVA

heeft plaatsgevonden. Alleen de re-integratieverplichtingen komen te vervallen.

Een dergelijke blijvende werkgeversverantwoordelijkheid zal de ongelijkheid doen afnemen omdat de prikkel tot het aanvragen van herbeoordelingen wordt afgezwakt. Het lost het onderliggende probleem – de beperkte capaciteit van UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) om herbeoordelingen te doen – echter niet op. Er zullen daardoor waarschijnlijk nog altijd mensen langer in de WGA blijven hangen dan de bedoeling is.

IVA is eindstation

Een IVA-uitkering wordt alleen toegekend als verbetering van de arbeidsmogelijkheden uitgesloten is, of als de kans daarop ‘zeer gering’ is. Hiervoor bestaat er een beoordelingskader dat strikt wordt toegepast (UWV, 2005). Er wordt bijvoorbeeld geen IVA toegekend als er nog een behandeling loopt, gericht op genezing of revalidatie. In die situaties moet de tijd uitwijzen of de beperkingen al dan niet duurzaam zijn, hetgeen dan alleen kan worden vastgesteld via een herbeoordeling. Elk voornemen tot een IVA wordt getoetst door een UWV-verzekeringsarts, wat de primaire verzekeringsarts dwingt tot een goede onderbouwing die in lijn is met het kader.

Vanwege de strikte handelwijze van UWV is het onwaarschijnlijk dat er te veel mensen de IVA instromen. Integendeel, bij de WIA-aanvraag stroomden juist veel minder mensen direct de IVA in dan vooraf door de werkgever werd verwacht (De Jong et al., 2013). De IVA is dus echt een eindstation: hoeveel men ook aan re-integratie bij de IVA-uitkeringsgerechtigden zou doen, het arbeidsongeschiktheidspercentage zou er niet door verlagen. Omdat werkgevers geen invloed hebben op verbetering en re-integratie, is het overigens de vraag hoe wenselijk het is om hen na overgang toch te laten meebetalen aan de IVA. Dan moet immers alsnog een stuk van de IVA in de (verzekerings)premies betaald worden. Het lijkt daarom beter dat de arbeidsongeschiktheidsregeling volledig collectief gedragen wordt.

Prioriteiten bij herbeoordelingen

De door Murre en Jansen (2019) geconstateerde ongelijkheid in de doorstroom vanuit de WGA naar de IVA heeft vooral te maken met de door UWV gestelde prioriteiten. Omdat UWV onvoldoende artsen heeft om alle sociaal-medische beoordelingen uit te voeren, krijgen bij UWV

vraaggestuurde herbeoordelingen de voorrang boven de reguliere herbeoordelingen – en in 2018 was 81 procent van de herbeoordelingen vraaggestuurd (tabel 1).

Een deel van de vraaggestuurde herbeoordelingen vindt plaats op verzoek van werkgever en verzekeraar, waarbij de insteek vaak is om hun eigen premie- of uitkeringslasten te verlagen. Typerend is dat ze worden aangevraagd wanneer er als uitkomst een IVA, een verlaging of een herstel verwacht wordt. Zo bezien is het niet vreemd dat er in deze groep meer mensen de IVA instromen.

De ongelijkheid die Murre en Jansen (2019) observeren, lijkt daarom vooral te ontstaan doordat de reguliere herbeoordelingen achterblijven, zodat mensen voor wie hun werkgever of verzekeraar geen aanvraag tot herbeoordeling doet, zoals flexkrachten, langer in de WGA blijven dan hun situatie rechtvaardigt.

Consequenties

Een deel van de mensen in de WGA lijkt dus eigenlijk thuis te horen in de IVA. Maar hoe erg is dit? In de WGA ontvangt men een iets lagere uitkering (70 procent van het dagloon in plaats van 75 procent in de IVA) en moet men aan de re-integratieverplichting blijven voldoen. Dit hoeft echter niet in alle gevallen problematisch te zijn.

Zo leidt de iets hogere uitkering in de IVA niet in alle gevallen ook tot meer bestedingsruimte, want bij kleine inkomens kan immers de ‘winst’ ten koste gaan van toelagen. Ook kunnen arbeidsongeschikten in de WGA waarde hechten aan de re-integratieondersteuning, of ze kunnen het confronterend vinden als hun arbeidsbeperkingen als definitief te boek staan.

Het is bovendien belangrijk om zich te realiseren dat werknemers ook zelf een herbeoordeling aanvragen als ze in aanmerking willen komen voor een IVA-uitkering. Zij doen dit ook volop: met 43 procent vormen ze de grootste groep aanvragers (tabel 1). Ook zij krijgen voorrang bij de afhandeling ten opzichte van reguliere herbeoordelingen door een UWV-verzekeringsarts. Niet iedere arbeidsongeschikte zal echter uit zichzelf een herbeoordeling aanvragen, bijvoorbeeld omdat men niet op de hoogte is van deze mogelijkheid of een herziening van de uitkering in zijn of haar nadeel vreest. In hoeverre mensen in de WGA zelf de voorkeur zouden geven aan de IVA, is feitelijk onbekend.

Aanpakken van ongelijkheid

Om de ongelijkheid in doorstroom naar de IVA te verminderen, zouden alle volledig arbeidsongeschikten in de WGA op een zeker moment, bijvoorbeeld na vijf jaar, opnieuw beoordeeld moeten worden om zo vast te kunnen stellen of de aandoening al dan niet duurzaam geworden is. Het zal echter ook de komende jaren voor UWV nog lastig blijven om voldoende artsen te krijgen: veel artsen gaan met pensioen, en ondanks intensieve werving blijft een nieuwe instroom achter. Om te zorgen dat de mensen die in de IVA thuishoren daar ook terecht komen, zou er meer gebruikgemaakt kunnen worden van screening vooraf door sociaal-medisch verpleegkundigen. Vragenlijsten of telefonisch contact met de WGA'er kunnen daarbij hulpmiddelen zijn. De verzekeringsarts kan dan efficiënter tot een oordeel over IVA-doorstroom komen.

Herbeoordelingen WIA 2018 naar aanvrager

TABEL 1

Type herbeoordeling	Aantal	Aandeel
Vraaggestuurd op verzoek van:		
Cliënt	11.100	43
UWV zelf, maar niet door verzekeringsarts	2.800	11
Werkgever	5.000	19
Verzekeraar	2.200	8
UWV-verzekeringsarts	4.800	19
Totaal	25.800	100

Bron: UWV (2018) | ESB

Tot slot

De ongelijke doorstroming naar de IVA kan vragen oproepen over de effectiviteit van het huidige WGA-stelsel. De gedachte achter het huidige hybride stelsel – waarbij de werkgever de keuze heeft tussen een publieke verzekering bij UWV, een private verzekering bij een verzekeraar, of helemaal geen verzekering voor arbeidsongeschiktheid – was dat de concurrentie, zowel tussen private verzekeraars onderling als met UWV, de effectiviteit en doelmatigheid juist zou bevorderen. Immers, UWV en verzekeraars ‘houden elkaar scherp’. Vanwege UWV’s beperkte artsencapaciteit is helaas de praktijk vooralsnog weerbarstiger.

Wel kan als positief gezien worden dat de financiële prikkel van de eigenrisicodragers ertoe lijkt te leiden dat hun deel van de duurzaam arbeidsongeschikte WGA’ers tijdig terecht komt in de regeling waar ze thuishoren. Bovendien zijn er indicaties dat het hybride stelsel ook tot re-integratie en tot herstel of verlaging van de uitkering bij herbeoordelingen leidt. Zo laat een studie bij Achmea zien dat, bij een strakke monitoring en de inzet van re-integratieondersteuning, zowel deelherstel als een volledige uitstroom uit de uitkering te realiseren is (Lammers et al., 2018). UWV was tot voor kort niet bezig met actieve re-integratie van volledig WGA’ers, maar daar is nu wel een begin mee gemaakt (De Graaf, 2019). Dit zal naar verwachting in de toekomst ook zorgen voor meer (deel)herstel onder publiek verzekerden. Wellicht kan UWV daarbij leren van de private verzekeraars.

Literatuur

- Deursen, C. van (2018) *Minder beroep op WGA bij eigen risico dragen? Instroom, uitstroom en doorstroom van werknemers van publiek verzekerden en eigenrisicodragers*. UWV Kennisverslag 2018-5. Te vinden op www.uwv.nl.
- Graaf, M. de (2019) *We willen weten wat werkt*. ESB, 104(4772), 171.
- Jong, P. de, T. Everhardt en C. Schrijvershof (2013) *Duurzaam niet-duurzaam. Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden*. APE-rapport 967-01.
- Lammers, M., R. Scholte en C. Tempelman (2018) *Effectiviteit WGA-verzekering bij Achmea*. SEO-rapport, 2018-41.
- Murre, J. en J. Jansen (2019) *Flexkracht blijft vaker niet-duurzaam arbeidsongeschikt dan vaste werknemer*. ESB, 104(4772), 155–157.
- UWV (2005) *Beoordeling van de duurzaamheid van arbeidsbeperkingen*. Te vinden op www.steungroep.nl.
- UWV (2018) *Kwantitatieve informatie 2018*. Bijlage bij Jaarverslag 2018. Te vinden op www.uwv.nl.