

Hervorming WAO moet beter worden afgerond

Met het SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid* stond de polder aan de basis van een ingrijpende hervorming van de WAO. In hoeverre zijn de uitgangspunten van het SER-advies in de WIA realiteit geworden en wat kan er nog worden verbeterd?

IN HET KORT

- Het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam arbeidsgeschikt is in de praktijk arbitrair.
- De hoogte van het loon en opleidingsniveau van mensen zijn sterk bepalend voor de kans op een uitkering en herstel.
- De gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemer is te weinig van de grond gekomen.

ANNELOES GOOSSENS

Secretaris sociale zekerheid bij VNO-NCW en MKB-Nederland

In 1990 opende premier Lubbers het academisch jaar van de Radboud Universiteit in Nijmegen met de oneliner 'Nederland is ziek'. Die conclusie trok hij op basis van de statistieken voor arbeidsgeschiktheid, ziekteverzuim, drop-outs en werkloosheid. Nederland telde op dat moment bijna een miljoen arbeidsgeschikten, wat de sociale zekerheid sterk belastte. Dit vroeg om een ingrijpende stelselwijziging. Zo vormden de uitkomsten van de Adviescommissie Arbeidsgeschiktheid (Commissie-Donner II) in 2001 en het SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid* in 2002 de basis voor de totstandkoming van de huidige WIA.

In het 'zieke' Nederland werd vooral de WAO-problematiek als zeer urgent ervaren. Politiek was er brede consensus dat een fundamentele wijziging van de inrichting van de verantwoordelijkheden en regelingen ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsgeschiktheid nodig was (SER 2002). De SER (2002) formuleerde vier doelstellingen waaraan het nieuwe beleidskader diende te voldoen. Ten eerste, een effectieve preventie van het ziekteverzuim die voorafgaat aan arbeidsgeschiktheid. Er waren te weinig preventieve maatregelen, waardoor instroom in de WAO onnodig hoog was. Ten tweede, een bevordering van de arbeidsdeelname van personen met een arbeidshandicap. Ten derde, een aanzienlijke beperking van het beroep op de arbeidsgeschiktheidsregelingen, inclusief de garantie van een adequate uitkering voor diegenen die geen arbeid op niveau meer kunnen uitvoeren. En ten slotte, het terugdringen van de financiële lasten van ziekte en arbeidsgeschiktheid. De lasten werden door de overheid en private partijen gedragen en daardoor ontbraken essentiële prikkels voor re-integratie.

In dit artikel wordt het huidige WIA-stelsel getoetst aan de uitgangspunten die in het SER-advies werden gehanteerd. Zo kunnen we meer inzicht krijgen in het succes van de WAO-hervormingen en kan aan de hand hiervan het beleid verder worden verbeterd.

SER-advies als basis voor hervorming

Het advies van de SER bevatte twee belangrijke uitgangspunten die daarna de basis vormden van het nieuwe arbeidsgeschiktheidsstelsel.

Het eerste uitgangspunt is een onderscheid tussen werknemers die duurzaam volledig arbeidsgeschikt zijn en werknemers met tijdelijke arbeidsbeperkingen. Deze ordening werd gemaakt op basis van een verondersteld verschil in kansen op de arbeidsmarkt. Een groot deel van de WAO-ontvangers had immers nog wel het vermogen om betaalde arbeid te verrichten. Voor hen zou een gedeeltelijke uitkering moeten volstaan en zou het nieuwe stelsel ervoor moeten zorgen dat zij hun resterende verdien capaciteit op de arbeidsmarkt gingen benutten. Hiermee werd een sterke beperking van het aantal uitkeringen beoogd.

Het tweede uitgangspunt is dat werkgevers en werknemers op sectoraal en ondernemingsniveau de primaire verantwoordelijkheid gingen dragen voor mensen met arbeidsbeperkingen. Werkgevers en werknemers moesten verantwoordelijk worden voor het aan het werk krijgen van werknemers die niet volledig zijn afgekeurd en voor de financiering van de uitkeringen van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Zo hebben werknemers en werkgevers een prikkel om bij te dragen aan het aan het werk houden van mensen en zo bij te dragen aan de optimale benutting van mensen met arbeidsbeperkingen. De overheid zou vooral verantwoordelijk moeten zijn voor de inkomensbescherming van werknemers die duurzaam volledig arbeidsgeschikt zijn en die naar verwachting niet meer inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Deze uitgangspunten uit het SER-advies lagen aan de basis van het nieuwe stelsel en werden ingebed in een bredere benadering van sociale partners met een samenhangend beleid gericht op preventie, arbeidsomstandigheden, verzuimbegeleiding, re-integratie en inkomensbeleid (Stichting van de Arbeid 2004).

Door te kijken naar de werking en de prikkels van het huidige WIA stelsel kunnen we zien in hoeverre de uitgangspunten nu zijn weerslag hebben gekregen in de WIA.

De werking van de WIA

De uitgangspunten van het SER-advies zijn tot uiting gekomen in de huidige wet: de WIA. Het eerste uitgangs-

punt is zichtbaar in het onderscheid tussen de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA) en de Inkomensvoorziening volledig duurzaam arbeidsongeschikten (IVA).

Om het onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt aan de WIA-poort te kunnen maken moet allereerst bepaald worden of er sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid. Dit kan het geval zijn op basis van medische gronden, waarbij er geen mogelijkheid meer is voor re-integratie. Ook kan iemand op arbeidsdeskundige gronden volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. In dat geval zijn er wel mogelijkheden maar ligt de resterende verdien capaciteit lager dan twintig procent van het zogenaamde 'maatmanloon' – het loon dat de werknemer gekregen zou hebben als hij niet ziek was geworden. De wijze van keuring op basis van verdien capaciteit is dus belangrijk voor de manier waarop het WIA-stelsel in de praktijk wordt uitgevoerd.

Duurzaamheid moeilijke criterium

De toekenning van een uitkering voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten is alleen bedoeld voor mensen die nooit meer kunnen werken. Alleen als herstel uitgesloten is of op de lange termijn niet of nauwelijks is te verwachten, zal er sprake zijn van duurzame arbeidsongeschiktheid. Daarmee kent deze uitkering een sterke medische component en een strikte interpretatie van duurzaamheid. Dit heeft tot gevolg dat een grote groep volledig arbeidsongeschikten een WGA-uitkering krijgt, omdat deze groep in de toekomst mogelijk medische herstel mogelijkheden heeft.

Wanneer de wet op deze manier is opgezet mag dan ook een strikte scheiding verwacht worden tussen duurzaam en niet-duurzaam arbeidsongeschikten. De verwachting is dan ook de groep met een WGA-uitkering een andere samenstelling heeft dan de groep met een IVA-uitkering. Uit onderzoek van De Jong et al. (2013) blijkt echter dat ongeveer dertig procent van de mensen die als niet volledig arbeidsongeschikt beoordeeld wordt later alsnog in de IVA belandt. Uit cijfers over de periode van 2013 tot 2017 is de groep personen die een nieuwe IVA-uitkering ontvangt ongeveer even groot als de groep die jaarlijks doorstroomt van een niet-volledig arbeidsongeschiktheidsuitkering naar een IVA-uitkering (tabel 1).

Als gevolg van de systematiek van de WIA belandt een grote groep volledig arbeidsongeschikten dus eerst in de WGA, waarna zij doorstromen naar de IVA. Van een heldere verdeling tussen duurzame en tijdelijke arbeidsongeschiktheid - zoals door de SER bepleit en een belangrijk uitgangspunt van de WIA - is dus geen sprake.

Persoonlijke kenmerken belangrijk

De WIA kent ook een loonkundige definitie van arbeidsongeschiktheid. Die speelt een rol bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid en de mogelijkheid van herstel. Hierdoor zijn de specifieke individuele kenmerken van mensen (met name de hoogte van het loon) van invloed op de kans om in de WGA te belanden en er te blijven. Als gevolg van de systematiek via de lonen kan het voorkomen dat twee mensen met precies dezelfde medische beperkingen geen of een andere uitkering voor arbeidsongeschikt-

heid krijgen. Deze systematiek is een belangrijke verklaring voor verschillen in uitkering en kans op herstel tussen de verschillende groepen op de arbeidsmarkt.

Naarmate er meer uren wordt gewerkt of het loon hoger ligt, neemt de kans toe dat werknemers met een arbeidsbeperking zijn aangewezen op werk met een veel lager loon. In dat geval is er sprake van een groot verlies aan verdien capaciteit oftewel een hoog percentage arbeidsongeschiktheid. Daarentegen zijn er voor deze hogeropgeleiden meerdere mogelijkheden tot herstel van de verdien capaciteit, omdat zij door hun opleidingsniveau vaak meer andere geschikte functies kunnen vervullen dan laagopgeleiden.

Bij laagopgeleiden zien we meer situaties waarin men is aangewezen op fysieke arbeid. In geval van fysieke beperkingen zijn er dan vaak geen passende functies te vinden zijn en worden mensen daarom snel volledig arbeidsongeschikt verklaard. Van de groep die voor tachtig tot honderd procent arbeidsongeschikt zijn met een WGA-uitkering, of die om arbeidsdeskundige redenen arbeidsongeschikt zijn verklaard, geldt dat twee derde van hen geen startkwalificatie heeft (Ministerie van Financiën 2017). Als er wel mogelijkheden zijn om andere functies uit te oefenen, dan is er vaak nauwelijks sprake van loonverlies zodat men voor minder dan 35 procent arbeidsongeschikt wordt verklaard en dus geen uitkering vanuit de WIA ontvangt. Persoonlijke kenmerken zoals loon en opleidingsniveau zijn in het huidige stelsel dus sterk bepalend voor de mate van arbeidsongeschiktheid.

Lage terugkeer naar werk

Ongeveer zeventig procent van de mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn en instromen in de WGA worden om arbeidsdeskundige redenen volledig arbeidsongeschikt verklaard. Zij hebben medisch gezien echter wel benutbare mogelijkheden, maar verliezen veel verdien capaciteit en worden op basis van het loon criterium volledig arbeidsongeschikt verklaard. Voor de mensen die wel kunnen werken maar toch volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard (WGA 80-100) ontbreekt adequate dienstverlening en een prikkel tot werk, waardoor ze vaak buiten de arbeidsmarkt blijven.

Voor de groep van 35-minners, die vaak wel arbeidsbeperkingen hebben maar voor wie geen uitkering en hulp bij re-integratie beschikbaar is, geldt dat deze groep niet goed in beeld is bij UWV en vaak gebruik maakt van andere regelingen zoals de WW of de bijstand. Doordat deze groep vaak wel medische beperkingen heeft krijgen ze daarin niet de hulp die ze nodig hebben. Dienstverlening op maat is nodig om de arbeidsparticipatie van deze doelgroep omhoog te krijgen.

Aantal nieuwe IVA-uitkeringen en aantal nieuwe IVA-uitkeringen uit WGA-populatie

TABEL 1

	2013	2014	2015	2016	2017
Nieuwe IVA-uitkeringen	7.907	8.195	8.543	9.589	10.481
IVA doorgestroomd vanuit WGA	5.021	6.614	8.457	10.147	10.100

Bron: UWV kwantitatieve informatie 2018 | ESB

Geen gezamenlijke verantwoordelijkheid

In de huidige vormgeving van de WIA ligt, bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, het zwaartepunt van de verplichtingen bij de werkgevers. Van een echte gezamenlijke verantwoordelijkheid - het tweede uitgangspunt in het SER-advies - met werknemers is er geen sprake. Zo zijn het werkgevers die de WGA-premie betalen. Daarnaast is er in de praktijk geen sprake van een gezamenlijk opdrachtgeverschap van werkgevers en werknemers bij het inkopen van dienstverlening en verzekeringen.

Perverse effecten op de arbeidsmarkt

De verantwoordelijkheid rust dus met name op de schouders van werkgevers. Dat is niet alleen bezwaarlijk voor werkgevers, maar ook voor werkenden. Vanuit de economische theorie wordt er gewezen op de mogelijke aanwezigheid van perverse effecten. Volgens het CPB (2014) kan het beleid ertoe leiden dat werkgevers hun werknemers sterker gaan selecteren op basis van gezondheidskenmerken.

Ook kunnen werkgevers door de keuze van de contractvorm de kosten van gezondheidsproblemen geheel of gedeeltelijk afwentelen op anderen. Zo zijn werknemers met een vast contract zijn gemiddeld gezonder dan werknemers met een flexibel contract of werklozen. Voor een gedeelte is dat een selectie-effect, omdat mensen met een minder goede gezondheid bijvoorbeeld eerder stoppen met werken, maar het is aannemelijk dat de stijging van het aandeel werknemers met een flexibel contract en het aandeel zelfstandigen mede het gevolg is van de toegenomen werkgeversverplichtingen. Volgens het CPB (2016) stijgt het aandeel flexibele banen en het zzp-schap in Nederland veel sterker dan in andere Europese landen.

Naar een evenwichtiger beleid

In internationaal perspectief zijn de verantwoordelijkheden groot die Nederlandse werkgevers hebben om mensen aan het werk te houden of weer te krijgen. Ook zijn de Nederlandse uitgaven aan ziekte en arbeidsongeschiktheid relatief hoog ten opzichte van andere OESO-landen. Het ziekteverzuim en de instroom in arbeidsongeschiktheids-

regelingen mag dan sinds de jaren negentig gedaald zijn, in vergelijking met andere OESO-landen is het percentage arbeidsongeschikten nog steeds hoog (CPB 2014). Dat roept vragen op over de effectiviteit van ons stelsel.

Weliswaar is er, met het nieuwe WIA-stelsel, sprake van een afname van het aantal arbeidsongeschikten, maar de participatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten kan nog steeds verder omhoog. Een duidelijker en realistisch onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam arbeidsongeschikten moet de basis vormen die ervoor zorgt dat de participatie wordt gestimuleerd van hen die nog kunnen, zodat zij die niet kunnen niet onnodig worden belast. Om de kwaliteit van de re-integratie te verbeteren moet de verantwoordelijkheid opnieuw worden gezien die zowel de overheid, werkgevers, als de werknemers in het stelsel dragen. Hierbij moeten we terug naar het centrale uitgangspunt van de SER en de WIA waarbij wordt uitgegaan van wat iemand nog wél kan. In de praktijk zitten er de nodige haken en ogen aan dit uitgangspunt. Daarom is er meer maatwerk nodig.

Literatuur

Stichting van de Arbeid (2004) Brief d.d. 5 november 2004 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CPB (2014) *Werken in goede gezondheid*. CPB Policy Brief, 2014/03.

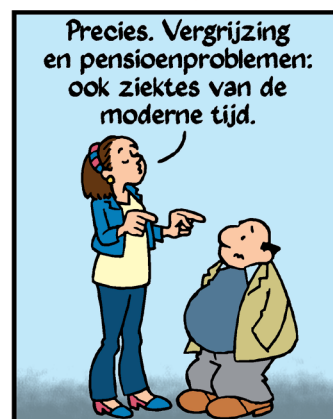
CPB (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. CPB Policy Brief, 2016/14

Jong, P. de, T. Everhardt en C. Schrijvershof (2013) *Duurzaam niet-duurzaam? Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden*. Rapport APE, 967-01.

Ministerie van Financiën (2017) *IBO Geschied voor de arbeidsmarkt*, april. Interdepartementaal Beleidsonderzoek te vinden op www.rijksoverheid.nl.

SER (2002) *Werken aan arbeidsongeschiktheid*. SER-advies. Te vinden op www.ser.nl

UWV (2012-2017) *UWV Kwantitatieve informatie 2012-2017*, 11 april. Te vinden op www.uwv.nl.

VAN ZANTEN

Roger Klaassen