

Vergaderjaar 2014–2015

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2014

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van artikel 3 van mijn begroting, die gaat over arbeidsongeschiktheid¹. Deze beleidsdoorlichting onderzoekt of het gevoerde beleid ten aanzien van arbeidsongeschiktheid, met een focus op de WAO, doelmatig en doeltreffend is. Ten behoeve van de onafhankelijke toets zijn prof. dr. W.H.J. Hassink en prof. dr. Ph.R. de Jong als extern deskundigen betrokken. Hun oordeel is opgenomen in de bijlage van de beleidsdoorlichting.

Een beleidsdoorlichting behandelt in principe het gehele artikel, in dit geval arbeidsongeschiktheid. In deze beleidsdoorlichting ligt de focus op de WAO. De reden hiervoor is dat over arbeidsongeschiktheidsregelingen in het algemeen in 2011 een beleidsdoorlichting² is verricht, waarbij de focus op de WIA lag. Een volgende beleidsdoorlichting arbeidsongeschiktheid staat voor 2017 gepland. Uit de WIA-evaluatie in 2011 blijkt dat de WIA, samen met eerder genomen maatregelen, heeft geleid tot een activerend arbeidsongeschiktheidsstelsel. Dit rechtvaardigt, ook gezien enkele nog lopende onderzoeken op het terrein van de WIA, voor nu een focus op het onderdeel WAO.

In de beleidsdoorlichting is naast de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid ook gekeken naar aanknopingspunten om de activerende werking van de WAO te versterken. Tevens is gekeken naar de opties om een 20% besparingsdoelstelling te bereiken. Conform afspraak uit het begrotingsakkoord 2014 is er door het UWV een businesscase opgesteld, die u hierbij ook ontvangt³. Het kabinet zal op deze zaken hierna ingaan.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 32 716, nr. 1.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Kenmerken WAO

De WAO geeft werknemers die voor 1 januari 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden recht op een uitkering als ze minimaal 15% arbeidsongeschikt zijn en nog niet de AOW-leeftijd bereikt hebben. Werknemers die na 1 januari 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden kunnen een beroep doen op de WIA. Het is bij de invoering van de WIA de keuze geweest van de wetgever om de rechtszekerheid te laten prevaleren boven de rechtsgelijkheid. Bestaande WAO'ers behielden om deze reden hun uitkering.

Eind 2013 waren er nog 373.000 mensen met een WAO-uitkering. Dit jaar zijn dat er naar verwachting nog zo'n 342.000 met bijbehorende verwachte uitgaven van € 5,3 miljard. De WAO neemt daardoor nog altijd meer dan de helft van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsregelingen in. Gezien de omvang van de groep WAO'ers en het financiële beslag van de regeling is het goed dat met de beleidsdoorlichting naar deze groep is gekeken.

Het gevoerde beleid

Uit de analyse van de doorlichting blijkt dat de WAO in de jaren '80 mede gebruikt werd als afvloeiingsmogelijkheid voor werknemers. Daarmee dreigde de omvang van de WAO onbeheersbaar te worden. Na verschillende maatregelen in de jaren negentig, die wisselend succes hadden, werd besloten om een nieuwe, meer activerende regeling in het leven te roepen – de WIA – en om de WAO voor degenen die deze uitkering al hadden in stand te laten. Sinds 2004 en de herbeoordelingsoperatie in de periode 2004–2009 zijn er in de WAO weinig beleidsmaatregelen genomen. Als men kijkt naar de huidige werking van de WAO dan blijkt dat er zowel pluspunten als minpunten op te noemen zijn bij een beoordeling in hoeverre het gevoerde WAO-beleed doeltreffend en doelmatig is gebleken. Wat betreft inkomenszekerheid is beleid doeltreffend gebleken. Door de bewuste keuze om de polisvoorwaarden in de WAO te handhaven is de WAO minder activerend dan de WIA nu. Werken in de WAO loont, maar de WIA kent meer prikkels om werkhervatting te stimuleren.

Vanaf 2006 is de prioriteit in beleid en uitvoering verschoven naar de WIA. De herbeoordelingsoperatie, die in de periode 2004–2009 op de groep WAO-gerechtigden die nu jonger is dan 60 jaar is uitgevoerd, is succesvol geweest. Deze heeft een neerwaarts effect gehad op het aantal lopende WAO-uitkeringen en een stijging van de werkhervatting van WAO'ers. De herbeoordelingsoperatie mag gezien worden als een succesvolle interventie met een blijvend effect. Na de herbeoordelingen is er vanaf 2010 voor gekozen om alleen op verzoek van betrokkene zelf interventies in te zetten. Dit moet in samenhang worden gezien met de beleidsinzet om re-integratie-inspanningen zo effectief mogelijk vorm te geven.

Rechtvaardiging WAO

Het kabinet acht het een overheidstaak om ervoor te zorgen dat werknemers beroep kunnen doen op inkomensbescherming als ze als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid niet meer kunnen werken. Die inkomensbescherming moet gelden voor arbeidsongeschikten, en niet voor werknemers die niet (langer) arbeidsongeschikt zijn. Een bepaalde mate van activering is noodzakelijk. De wetgever heeft er bij de invoering van de WIA voor gekozen de WAO en de bijbehorende rechten in stand te houden. Daarmee heeft de wetgever verwachtingen geschapen naar mensen. Voor het kabinet weegt dit zwaar. Er is in de ogen van het kabinet dan ook reden om de WAO nog altijd in stand te houden.

Mogelijkheden voor beleid

Van de mensen in de WAO werkt momenteel ongeveer 20%. Onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten (minder dan 80% arbeidsongeschikt) ligt dit percentage zelfs boven de 50%. Daarbij is de groep WAO-gerechtigden die nu jonger is dan 60 jaar in de periode 2004–2009 in de algehele herbeoordelingsoperatie betrokken.

In de beleidsdoorlichting is, met inachtneming van het voorgaande, gekeken naar aanknopingspunten om de activerende werking van de WAO te versterken. Ook is – zoals afgesproken met uw Kamer – gekeken naar de opties om 20% besparingsdoelstelling te bereiken. Conform afspraak uit het begrotingsakkoord 2014 is er daarnaast door het UWV een businesscase opgesteld.

Het kabinet vindt het van belang dat mensen zoveel mogelijk aan het werk zijn. Dit is goed voor zowel de betrokkene zelf als de maatschappij. Werken is de beste manier actief mee te doen in de samenleving. In de beleidsdoorlichting is daarom gekeken naar maatregelen om het aantal WAO'ers dat werkt te vergroten. In de WAO kan alleen via stimulering van de uitstroom iets worden gedaan aan het volume. In de WAO vindt immers (bijna) geen instroom meer plaats. Een verdere activering door instroombeperkende maatregelen, zoals in de WIA succesvol is gedaan, is in de WAO niet mogelijk. De beleidsdoorlichting noemt een aantal mogelijkheden om de activerende werking van de WAO te versterken zoals investeren in re-integratie, inkomensverrekening en verdien capaciteit onder het minimumloon activeren. Naast activeringsopties zijn in de beleidsdoorlichting ook besparingsopties opgenomen. Deze opties betreffen het invoeren van WIA-elementen in de WAO en het versoberen van de WAO (verlaging uitkeringspercentage en de ao-tegemoetkoming afschaffen).

Alhoewel aan de verschillende besparingsopties mogelijke uiteenlopende positieve effecten zijn verbonden is het kabinet geen voorstander van voorstellen die alsnog de uitkeringsrechten van WAO'ers aantasten. Tevens acht het kabinet het verlagen van de uitkeringspercentages nu niet wenselijk. Het kabinet volgt tevens de suggestie uit de beleidsdoorlichting dat een nieuwe herbeoordelingsronde een zeer kostbare operatie is die op termijn een mogelijk bescheiden besparing zou kunnen opleveren, maar waarvan het zeer onzeker is of deze de uitvoeringskosten overtreft. Het kabinet is dan ook geen voorstander van deze optie. Wel kan het zinvol zijn om te kijken of WAO'ers meer tot re-integratie gestimuleerd kunnen worden. Dit is ook de kern van de door het UWV opgestelde businesscase.

De businesscase is erop gericht het aantal WAO'ers die zichzelf melden bij het UWV voor begeleiding naar werk te verhogen. Medewerking vindt plaats op basis van vrijwilligheid. De businesscase is gebaseerd op een aantal aannames die de nodige onzekerheden kennen en in de praktijk getoetst moeten worden om te beoordelen of de verwachte effecten realistisch zijn. In de businesscase stelt het UWV voor om te starten met een pilot waarin 5000 WAO'ers uitgenodigd worden voor een gesprek met een adviseur intensieve dienstverlening. Het financiële resultaat in de pilot varieert tussen de € 700.000 negatief en € 400.000 positief. De investeringskosten voor de pilot bedragen € 1,8 miljoen en de verwachte baten bedragen tussen de € 1,1 miljoen en de € 2,2 miljoen. Als de aannames blijken te kloppen, dan betekent dit voor de gehele doelgroep een resultaat tussen € 6 miljoen negatief en € 4 miljoen positief. Een eventuele besparing zal vanaf 2020 gerealiseerd kunnen worden wanneer de eerste re-integratietrajecten zijn afgerond.

Het kabinet heeft ten aanzien van de businesscase besloten om de pilot (en het mogelijke vervolg hierop) niet uit te voeren. Overweging om geen invulling te geven aan de voorgenomen businesscase is dat hoogst onzeker is of daadwerkelijk meer mensen met een WAO-uitkering aan de slag komen. Tegelijkertijd leidt deze businesscase wel tot zekere extra kosten en uitvoeringslast voor het UWV. Het UWV heeft daarnaast momenteel beperkte capaciteit, mede gezien de huidige prioriteiten ten aanzien van de Wajong en de Ziektewet. Wel is het wenselijk de dienstverlening die het UWV nu biedt voor zelfmelders beschikbaar te blijven houden. Ongeveer 700 WAO'ers per jaar maken daar nu gebruik van en vergroten zo hun kansen op de arbeidsmarkt.

In de beleidsdoorlichting wordt verder geconstateerd dat meer werken niet altijd lonend is voor WAO'ers. De beleidsdoorlichting geeft daarbij wel aan dat een oplossing hiervoor leidt tot substantiële inkomenseffecten én dat in de praktijk het effect op de arbeidsdeelname waarschijnlijk beperkt is. Het kabinet kiest er daarom nu voor de inkomensverrekening in de WAO niet aan te passen.

In zijn algemeenheid is verder de arbeidsmarktpositie van ouderen van belang. WAO'ers zijn immers over het algemeen ouderen. Over het algemeen gaat het met de arbeidsmarktpositie van ouderen de goede kant op. De arbeidsparticipatie van 55-plussers stijgt gestaag. In 2012 bedroeg de netto-arbeidsparticipatie van deze groep 53,4% (tegen 43,5% in 2007). De totale netto-arbeidsparticipatie is in dezelfde periode licht gestegen van 66,6% naar 67,2%. Verder hebben negen van de tien werkende ouderen een vast dienstverband en lopen ouderen minder risico om werkloos te worden dan jongeren. Deze situatie wijzigt echter wanneer zij eenmaal beroep moeten doen op een uitkering. Werkhervattingskansen voor ouderen zijn dan beperkt. Een verdere verbetering van de arbeidsmarkt voor ouderen in het algemeen kan dan ook bijdragen aan een verdere werkhervatting van WAO'ers. Het kabinet vindt dit een belangrijk thema en spreekt hier ook over met sociale partners.

De conclusie van het kabinet is dat het huidige beleid passend is voor de WAO. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de toegang tot re-integratieondersteuning voor WAO'ers behouden blijft, om zo participatie waar mogelijk te ondersteunen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher