

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. mevrouw J.C. Smits, voorzitter
Lange Poten 4
2511 CL DEN HAAG

datum	kenmerk	contactpersoon	doorkiesnummer
3 juni 2005	200500729	L. Hoffman	070 78 90 765

onderwerp

Advies Invoeringswet WIA

Geachte mevrouw Smits,

De Raad voor Werk en Inkomen heeft op 14 januari 2005 advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel Invoeringswet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen aan de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Gaarne bied ik u dit advies aan, zodat het betrokken kan worden bij de besluitvorming van de Tweede Kamer over deze wet.

Met vriendelijke groet,
Raad voor Werk en Inkomen

J.P.C.M. van Zijl
voorzitter

Bijlage

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. minister mr. A.J. de Geus en staatssecretaris H.A.L. van Hoof
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum	kenmerk	contactpersoon	doorkiesnummer
14 januari 2005	200500039	L. Hoffman	070 78 90 765
onderwerp			
Invoeringswet WIA			

Geachte heren De Geus en Van Hoof,

Graag maakt de Raad voor Werk en Inkomen gebruik van de geboden mogelijkheid te adviseren over het conceptwetsvoorstel Invoeringswet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen. Omdat de Raad geen advies heeft uitgebracht over de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) - dat behoort immers tot de taken van de SER - beperkt de Raad zich in hoofdzaak tot de uitvoeringsaspecten van de WIA in het bijzonder met betrekking tot het reïntegratiebeleid. Dat laatste is vooral relevant omdat met de Invoeringswet WIA, de Wet REA wordt ingetrokken. Vanwege de korte tijd die de Raad is gegeven om over dit conceptwetsvoorstel te adviseren, zal het advies op hoofdlijnen zijn. Met betrekking tot de WIA merkt de Raad op dat deze wet een belangrijke en ingrijpende wijziging is van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Een verantwoorde invoering is daarom van groot belang, ook al om te voldoen aan de SUWI-doelstelling met betrekking tot de klantgerichtheid. De instanties die belast zijn met de uitvoering van WIA en met de taken die voortvloeien uit de opheffing van de REA, in het bijzonder het UWV en de gemeenten, moeten in de gelegenheid zijn dat op een verantwoorde wijze te doen. De Raad vraagt daarom aandacht voor een realistische voorbereidingstijd.

Algemene aspecten

Sinds de invoering van de Wet REA in 1998, waarin diverse instrumenten staan ter bevordering van de reïntegratie van mensen met beperkingen als gevolg van ziekte of een handicap, zijn er veel veranderingen ingevoerd in het sociale zekerheids- en reïntegratiebeleid. In de Memorie van Toelichting bij de invoeringswet worden genoemd:

- a. een nieuwe rolverdeling tussen sociale partners en overheid;
- b. deregulering en vereenvoudiging van het instrumentarium;
- c. toetreding van verzekeraars tot het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen;
- d. gegevens over het gebruik en de effectiviteit van het REA-instrumentarium.

Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat vele reïntegratie-instrumenten buiten de Wet REA zijn geregeld. Een consequentie van afschaffing van de Wet REA is dat een algemeen kader, waarbinnen de diverse reïntegratie-instrumenten goed op elkaar kunnen worden afgestemd, gaat verdwijnen. De Wet WIA moet weliswaar als antwoord daarop een samenhangend instrumentarium tot stand brengen, maar vele maatregelen worden toch in andere wetten geregeld. De Raad vindt daarom dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk moet blijven voor die samenhang.

Invoering van de WIA en intrekking van de Wet REA hebben tot gevolg dat de ruime definitie van de doelgroep arbeidsgehandicapten verdwijnt, dat door opschuiving van de arbeidsongeschiktheidsgrens van 15% naar 35% de omvang van die doelgroep substantieel zal worden verkleind (de Raad gaat uit van een derde) en dat REA-instrumenten zullen worden geschrapt of ingeperkt. De Raad hecht eraan dat wat kon worden gerealiseerd met deze instrumenten behouden blijft en pleit daarom voor een tijdige en inhoudelijk goede overdracht.

Financiële aspecten

Een belangrijke wijziging is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen een risicopremie bij de IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten) en een risicopremie bij de WGA (Regeling Werkherhating Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) en dat er rekening wordt gehouden met de bedrijfsomvang. De belangrijkste wijziging ten opzichte van Pemba is dat het arbeidsongeschiktheidsrisico op een verschillende wijze wordt toegerekend aan bedrijven. De IVA kent bijvoorbeeld een premie die wordt opgedeeld tussen het zogeheten IVA-vangnet en de gewone IVA-premie. De IVA-vangnet-premie wordt gebruikt ter dekking van IVA-lasten van personen, waarvoor geen werkgever verantwoordelijke is. De gewone premie dekt de uitkeringen voor uitkeringslasten van werkgevers. De hoogte van de IVA-premie en vangnet-premie wordt gedifferentieerd gefinancierd. Enerzijds door een individuele premie voor bedrijven met meer dan 25 werknemers en anderzijds via een branchegewijze premie voor kleine bedrijven. Deze systematiek wijkt af van de vaststelling van de hoogte van de WGA-premie, die louter branchegewijs wordt vastgesteld met een maximum voor kleine bedrijven. Deze wijze van vaststellen van de hoogte van de premie, waarbij de lasten worden toegerekend aan de branche/het bedrijf waarvoor het laatst arbeid werd verricht, kan leiden tot een scheve verdeling van de lasten over sectoren. Een voorbeeld waar dat bijvoorbeeld leidt tot een scheve verdeling is de uitzendsector. De Raad vraagt zich af of het calculeren en doorbelasten van een gedifferentieerde risicopremie met name voor IVA aan werkgevers wenselijk is. De Raad sluit zich aan bij eerder gemaakte opmerkingen van de SER op dit punt. De Raad wil zo nodig bezien of, om

pragmatische redenen, het risico voor IVA door middel van een omslagstelsel (dus collectief over werkgevers en werknemers) is te financieren.

Daarnaast adviseert de Raad dat het UWV omwille van het creëren van een gelijk speelveld vóór 1 september 2005 zijn premies bekend maakt teneinde werkgevers in de gelegenheid te stellen om vóór 1 oktober 2005 hun aanvraag voor eigen risicodragerschap in te dienen. Om een goede keuze te kunnen maken, dienen namelijk tijdig de premies van UWV voor 2006 te worden gecommuniceerd.

Intrekking van de REA heeft gevolgen voor het Reïntegratiefonds. In de MvT staat dat dit fonds geleidelijk kan worden afgebouwd, omdat voorzieningen zullen worden gefinancierd uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen van de wetten waarin de instrumenten geregeld zijn. Na 4 jaar kan het Reïntegratiefonds worden opgeheven. Daarbij vraagt de Raad zich af of voldoende rekening wordt gehouden met de financiële consequenties voor gemeenten en UWV. Omdat als gevolg van de opschuiving van de arbeidsongeschiktheidsgrens van 15% naar 35% een deel van de REA-doelgroep niet meer in aanmerking komt voor publiek gefinancierde reïntegratie-instrumenten, zijn (extra) reïntegratie-inspanningen te verwachten die gefinancierd zullen moeten worden uit de reguliere reïntegratiemiddelen in de WW of WWB. Uit het wetsvoorstel blijkt niet dat gemeenten en UWV daarvoor extra reïntegratiemiddelen krijgen. In het wetsvoorstel wordt bij de toename van het Fonds Werk en Inkomen geen rekening gehouden met de stijging van de reïntegratielasten voor gemeenten als gevolg van opheffing van de Wet REA.

Een financieel probleem zou ook kunnen optreden bij de materiële onderwijsvoorzieningen (art. 11 Wet REA). Door afschaffing van de Wet REA zullen deze voorzieningen onder de verantwoordelijkheid van OCW vallen, waarbij wordt uitgegaan van budgetneutraliteit. De Raad adviseert ervoor te zorgen dat de OCW-begroting daarvoor voldoende wordt gecompenseerd.

REA-instrumenten

De Raad constateert dat een aantal REA-instrumenten wordt afgeschaft of beperkt. Daarbij passen twee kanttekeningen. Allereerst acht de Raad de onderbouwing van deze afschaffing/beperking te minimaal. Nadere informatie over de effectiviteit van deze instrumenten zou hierbij een belangrijke rol moeten spelen. Uit de MvT wordt niet duidelijk of deze informatie in voldoende mate voorhanden is en welke rol deze heeft gespeeld bij de besluitvorming hierover. Ten tweede vraagt de Raad zich af in hoeverre de afschaffing en beperking van instrumenten zich verhoudt tot de maatwerkgedachte die steeds meer centraal komt te staan in de uitvoering van de reïntegratie. Op decentraal niveau zal het UWV in overleg met de klant moeten bezien welk instrument het meest passend is in de voorkomende situatie.

De opschuiving van het percentage van arbeidsongeschiktheid kan verstrekkende gevolgen hebben. Wat bijvoorbeeld te doen met personen die net iets minder arbeidsongeschikt zijn dan 35% en waarvan bovendien vaststaat dat de

beperking (bijna) permanent zal zijn. Voor deze personen is, als er geen voorzieningen beschikbaar zijn, de kans op het vinden van een baan gering. De Raad wil daar op een later moment op terugkomen.

Uit onderzoek blijkt dat vooral arbeidsmarktinstrumenten die als ‘bemiddeling’ te benoemen zijn, effectief kunnen zijn¹. Daarom gaat de Raad hieronder in op loondispensatie, begeleid werken en duur van de proefplaatsing.

IRO en persoonsgebonden budget

Volledig arbeidsongeschikten zullen onder de IVA vallen en komen niet in aanmerking voor reïntegratie. Het is niet onmogelijk dat personen die volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard, later als gevolg van gewijzigde omstandigheden – bijvoorbeeld als gevolg van een wijziging in de economische situatie – toch werk kunnen verrichten. Het zou daarom niet terecht zijn deze personen voor goed van reïntegratie uit te sluiten. De Raad adviseert daarom hen de mogelijkheid van een IRO te bieden met de daarbij behorende rechten en plichten.

De Raad is van mening dat die mogelijkheid van een IRO niet moet worden beperkt tot volledig arbeidsongeschikten. Reeds op 30 mei 2003 adviseerde de Raad de minister, omdat het moeilijk is een formele afbakening van de doelgroep te maken op basis van objectieve criteria, alle arbeidsgehandicapten in de gelegenheid te stellen een persoonsgebonden reïntegratiebudget aan te vragen. Een dergelijke mogelijkheid kan ook relevant zijn voor de REA-doelgroep die door opheffing van de REA tussen wal en schip valt.

De Raad onderschrijft het voornemen het experiment Persoonsgebonden Reïntegratiebudget voort te zetten door middel van de invoeringswet, zodat evaluatieresultaten kunnen worden meegenomen in de bestaande IRO. De Raad pleit ervoor dat het persoonsgebonden reïntegratiebudget voor de zieke werknemer (art. 33a Wet REA) als mogelijkheid gehandhaafd blijft.

Loondispensatie

Omdat er, met uitzondering van Wajongers, weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot loondispensatie bij een duidelijke geringere productiviteit dan normaal als gevolg van een handicap (art. 7 Wet REA), zal loondispensatie alleen nog maar bij Wajongers mogelijk zijn. Volgens de MvT zouden werkgevers en werknemers dit voor niet-Wajongers bij CAO moeten regelen. Alleen het feit dat er weinig gebruik van een regeling wordt gemaakt, rechtvaardigt volgens de Raad niet de conclusie haar af te schaffen. Oorzaak van het geringe gebruik zou kunnen zijn een gebrek aan bekendheid bij werkgevers. Volgens de Raad moet er rekening mee worden gehouden dat het aantal personen met een arbeidshandicap dat een beroep zal doen op werk, door de verscherping van de regelgeving, zal toenemen, waardoor het niet uitgesloten is dat er meer beroep zal worden gedaan op loondispensatie. De Raad stelt voor deze problematiek mee te nemen bij zijn advies naar aanleiding van het voorstel van de coalitiepartijen in de Tweede Kamer over “Werken onder het wettelijk minimumloon”.

¹ A. Heyma, W. Zwinkels en J. van Seters, *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de RWI, Den Haag, 2003.

Proefplaatsing

De Wet REA (art. 23-27) bood de mogelijkheid van scholing met behoud van een reïntegratie-uitkering tot ten hoogste twee jaar en van proefplaatsing met een reïntegratie-uitkering gedurende maximaal zes maanden. Conform art. 76 en 76a WW wordt de periode van scholing met een uitkering teruggebracht tot de duur van toegekend recht. Dit kan een behoorlijke versobering betekenen als nog weinig WW is opgebouwd. De proefplaatsing wordt teruggebracht tot maximaal drie maanden. De Raad onderschrijft de mening dat periodes van proefplaatsing zo kort mogelijk moeten zijn, maar hecht, gezien de bijzondere positie waarin arbeidsgehandicapten verkeren, toch aan de mogelijkheid een proefplaatsing zes maanden te laten duren. Het UWV is voldoende in staat om te bepalen hoe lang een proefplaatsing mag duren. Ook hier moet rekening worden gehouden met het feit dat door verscherping van de regels te verwachten is dat er meer en langduriger gebruik zal worden gemaakt van het instrument proefplaatsing.

Begeleid werken

Het instrument van begeleid werken ofwel jobcoaching (art. 31, lid 2, sub b) is voortaan alleen beschikbaar voor Wajongers en WSW'ers. Voor andere arbeidsgehandicapten moet begeleid werken worden geregeld in een reïntegratietraject. De Raad is er voorstander van het instrument van begeleid werken onbeperkt te handhaven, zodat ook buiten een traject arbeidsgehandicapten van dit instrument gebruik kunnen maken. Uit onderzoek blijkt dat begeleid werken een effectief instrument is, vooral voor mensen die zonder extra begeleiding nauwelijks aan het werk komen.² De Raad adviseert derhalve een nieuwe afweging.

REA-scholingsinstituten

Het kabinet stelt voor de scholing op REA-scholingsinstituten van Wajongers publiek te financieren en de scholing van de overige arbeidsgehandicapten via de reguliere aanbestedingsprocedure. Wel komt er een overgangperiode om te voorkomen dat expertise van de scholingsinstituten verloren zou gaan door wijziging in de financieringssystematiek. De Raad adviseert al het mogelijke te doen om de expertise van de REA-scholingsinstituten te behouden.

No risk polis

Het kabinet handhaaft de no risk polis voor de Wajong-gerechtigden en WSW-geïndiceerden. Voor beiden geldt straks een permanente no risk polis. Voor de WSW-geïndiceerde was dit al het geval; voor de Wajonger is het nieuw. De Raad adviseert een overeenkomstige uitbreiding voor de betreffende Wajonger en WSW-geïndiceerde zelf. Met andere woorden, zij zouden bij uitval weer terug moeten kunnen vallen op hun oude uitkeringsrechten. Wel moet worden gezien of dit gedurende zekere tijd moet en hoe omgegaan moet worden met een situatie waarbij de uitkeringshoogte verandert.

² N. van Erp en J. van Weeghel, *Jobcoaching. Nieuwe arbeidsmogelijkheden voor mensen met psychische beperkingen*, Trimbos Instituut, Utrecht, 2000.

Nu als gevolg van de WIA de Wet REA wordt ingetrokken, is met betrekking tot de no risk polis een eerder RWI-advies nog steeds en vooral nu actueel. In het beleidskader van 2003 adviseerde de Raad te komen tot een forse uitbreiding van de no risk polis. De Raad adviseerde toen onder meer:

1. het verlengen van de vrijwaring van risico van loondoorbetaling bij ziekte van 5 naar 6 jaar;
2. een volledige vrijwaring bij in dienst nemen van 40-plussers, na twee jaar WAO, van loondoorbetaling bij ziekte en Pemba-risico;
3. een volledige vrijwaring van loondoorbetaling bij ziekte en Pemba-risico bij in dienst neming van iemand met een WSW-indicatie buiten de WSW;
4. een dagloongarantie voor 40-plussers, die na twee jaar in de WAO, na werkhervatting terugvallen in de WAO;
5. de werkgever die een 40-plusser in dienst neemt die langer dan twee jaar werkloos was, in het eerste jaar na indiensttreding te vrijwaren van het risico van loondoorbetaling bij ziekte.

De Raad constateert dat voor mensen met een WWB-uitkering en met een arbeidshandicap beneden de 35% het wetsvoorstel een uitzondering wil maken bij de toepassing van de no risk polis als het CWI onmiddellijk voorafgaand aan de dienstbetrekking van oordeel is dat er sprake is van een structurele functionele beperking. De Raad adviseert dezelfde uitzondering toe te passen voor arbeidsgehandicapten met een WW-uitkering en voor de zogenoemde niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidshandicap.

De Raad wil van de minister weten hoe hij aankijkt tegen de eventuele voor- en nadelen van een no risk polis voor toekomstige uitkeringsgerechtigden die na een herbeoordeling weer arbeidsgeschikt zijn verklaard. Hiermee zouden werkgevers over de drempel kunnen worden geholpen om hen in dienst te nemen. Zonodig zal de Raad daarover nog nader adviseren.

Maatwerk in reïntegratie

In de Wet SUWI moeten alle reïntegratietaken van het UWV worden geregeld. De Raad adviseert daarin doel en wijze te beschrijven zoals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook heeft gedaan in recente brieven aan de Tweede Kamer, zoals *Plaatsingskansen en herbeoordeling* (oktober 2004). Van belang is dat er maatwerk ontstaat waarbij de cliënt samen met de arbeidsdeskundige een reïntegratievisie opstelt. De visie moet in samenspraak worden ontwikkeld op basis van wensen en mogelijkheden, inzicht bieden in de wijze waarop die kunnen worden benut, inzicht bieden in de rechten en plichten en aangeven welke weg moet worden bewandeld om van de reïntegratie een succes te maken.

Quotumplicht

De werknemersgeleding in de Raad hecht eraan de quotumplicht die in de Wet REA staat, te handhaven.

Tot slot

De Raad constateerde hierboven reeds dat de WIA een ingrijpende wijziging betekent van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Het succes ervan zal afhangen van een goede voorbereiding van de uitvoering. De Raad adviseert daarom vanaf het begin van de invoering de uitvoering zodanig te volgen dat vijf jaar daarna kan worden geëvalueerd of de WIA aan haar doelen heeft beantwoord. Ter aanvulling daarop heeft de Raad in oktober 2004 reeds besloten tot een onderzoek met de volgende probleemstelling: *“Wat gebeurt er qua arbeidsmarkt- en inkomenspositie met de WAO-ers die na (her)beoordeling meer of zelfs volledig arbeidsgeschikt worden verklaard en wat zijn de succes- en faalfactoren die van invloed zijn op het vinden/aanvaarden van een baan? Daarbij dient rekening te worden gehouden met het gebruik van wettelijke REA-voorzieningen t.b.v. WAO-ers”.*

De Raad vertrouwt erop dat u het parlement vóór de behandeling van het wetsontwerp zult informeren over zijn standpunten.

Met vriendelijke groet,

Raad voor Werk en Inkomen



J.P.C.M. van Zijl

voorzitter