

Vergaderjaar 2005–2006

30 510

Verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet Verbetering Poortwachter

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2006

Met deze brief doe ik u, in overeenstemming met het wettelijke voorschrift, een verslag toekomen over de werking van de Wet Verbetering Poortwachter (Wvp) in de praktijk.

Deze brief gaat vergezeld van een overkoepelend evaluatieonderzoek naar de werking van de Wvp.

De stuurgroep verbetering poortwachter, waarin alle partijen uit de praktijk vertegenwoordigd zijn, kan zich vinden in het beeld dat het evaluatieonderzoek van de werking van de Wvp schetst. De stuurgroep is in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren op het evaluatieonderzoek; dit commentaar is in het onderzoek verwerkt.

Deze brief bevat op basis van het verrichte evaluatie-onderzoek de beleidsmatige conclusies over de werking van de Wvp en is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het doel van de Wvp geschetst. Daarna worden de conclusies van het evaluatieonderzoek weergegeven. Tot slot volgen de beleidsmatige conclusies die ik naar aanleiding van het onderzoek trek.

Doel van de Wvp

De Wvp is op 1 april 2002 in werking getreden. Doel van de Wvp is om een actieve en doelgerichte aanpak van verzuimbegeleiding, reïntegratie en werkhervatting te bevorderen en langdurig ziekteverzuim in de eerste twee ziektejaren te voorkomen, en daarmee de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling te beperken.

De primaire verantwoordelijkheid voor verzuimbegeleiding, reïntegratie en werkhervatting ligt in de eerste twee ziektejaren bij werkgevers en werknemers. Zij laten zich hierbij ondersteunen door bedrijfsartsen en andere professionals, voor zover zij dit noodzakelijk en wenselijk achten. De verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor reïntegratie is niet vrijblijvend. De wet bevat een aantal reïntegratieverplichtingen voor werkgever en werknemer en een aantal instrumenten om elkaar op nako-

ming van deze verplichtingen aan te spreken. Voorts wordt deze aanpak ondersteund door een aantal prikkels, zoals de plicht van de werkgever om bij ziekte het loon door te betalen en diens bevoegdheid tot sanctioneren als de werknemer weigert aan de reïntegratie mee te werken. Een effectieve aanpak wordt voorts ondersteund door de regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar. De processtappen, die daarin zijn neergelegd, zijn gericht op meer reïntegratie-inspanningen van werkgever en werknemer, waarbij het resultaat voorop staat: een betere begeleiding door de bedrijfsarts, en een effectievere samenwerking tussen partijen. De regeling markeert een aantal essentiële processtappen voor een effectieve aanpak van verzuim en reïntegratie. Wanneer aan het eind van de eerste twee ziektejaren een aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt ingediend beoordeelt het UWV of werkgever en werknemer voldoende reïntegratie-inspanningen hebben verricht (zgn. poortwachterstoets). Wanneer er onvoldoende reïntegratie-inspanningen zijn verricht, legt het UWV een sanctie op aan de werkgever c.q. de werknemer, indien de tekortkomingen aan de werkgever respectievelijk de werknemer zijn toe te rekenen. Naast deze toetsende rol achteraf kan het UWV tijdens de ziekteperiode op verzoek van de werkgever of werknemer een deskundigenoordeel geven over het bestaan van ongeschiktheid tot werken, de aanwezigheid van passende arbeid of de adequaatheid van reïntegratie-inspanningen.

Conclusies van het onderzoek

Over de Wvp zijn de afgelopen jaren veel studies, rapporten en statistieken uitgebracht. Het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de werking van de Wvp bevat een analyse op basis van het omvangrijke gepubliceerde materiaal. Het onderzoek is voorts gebaseerd op nog niet gepubliceerde studies onder zieke werknemers met een werkgever en onder werknemers zonder werkgever (zgn. vangnetters). Deze studies die in opdracht van mijn ministerie ten behoeve van deze evaluatie zijn verricht, worden als bijlage meegezonden. Omdat het achterliggende materiaal alleen betrekking heeft op het eerste ziektejaar is de reikwijdte van dit evaluatieonderzoek daartoe beperkt.¹

Het evaluatie-onderzoek schetst de ontwikkelingen in het ziekteverzuim en de WAO-instroom sinds de invoering van de Wvp. Voorts geeft het onderzoek een beeld van de ontwikkelingen in de reïntegratie-inspanningen van de diverse partijen, in de samenwerking tussen de partijen en met betrekking tot de processen in de ziekteperiode.

Het evaluatie-onderzoek wijst uit dat inderdaad substantiële volume-effecten op ziekteverzuim en WAO-instroom zijn bereikt sinds de invoering van de Wvp. Geconstateerd wordt dat de winst in verzuimdaling vooral is opgetreden bij het langdurig verzuim. Hoewel de precieze mate waarin de Wvp heeft bijgedragen aan de daling van de WAO-instroom niet nauwkeurig is vast te stellen, is het volgens het onderzoek evident dat de Wvp hieraan in positieve zin heeft bijgedragen.

Een succesfactor daarbij is de inbedding van de Wvp in het bredere beleid: de Wvp past naadloos bij de beleidsinzet naar meer activering in de sociale zekerheid en een primaire rol daarbij voor werkgevers en werknemers in de arbeidsorganisatie.

Een andere succesfactor die heeft geleid tot een beperking van de instroom in de WAO wordt gevormd door twee specifieke Wvp-instrumenten: allereerst de mogelijkheid voor werkgevers en werknemers om een verlenging van de loondoorbetalingsperiode te vragen en in de tweede plaats doordat in de meeste gevallen waarin een loonsanctie aan de werkgever is opgelegd het later niet tot een hernieuwde aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering komt.

¹ De verlenging van de loondoorbetalingsperiode kreeg zijn materiële werking eerst op 1 januari 2005, zodat over de resultaten daarvan nog geen onderzoek beschikbaar is, waaruit een beeld kan worden afgeleid. Voorzien wordt dat een evaluatie van die wet vóór 1 januari 2007 naar uw Kamer zal gaan.

De verankering van de Wvp in het veld door middel van de stuurgroep verbetering poortwachter blijkt ook een succesfactor te zijn. Het onderzoek geeft aan dat de stuurgroep veel activiteiten heeft ontplooid om de werking van de Wvp in de praktijk goed te laten verlopen en het maatschappelijk draagvlak voor de Wvp heeft vergroot.

Het evaluatie-onderzoek wijst uit dat de inspanningen in het eerste ziektejaar sinds de periode vóór de Wvp aanwijsbaar zijn toegenomen. Werknemers hervatten het werk sneller sinds de Wvp. Met name de inspanningen van de werkgever en de bedrijfsarts zijn aanwijsbaar toegenomen. Ook wordt een intensievere samenwerking tussen bedrijfsartsen en werkgevers gemeld.

De processtappen volgens de regeling procesgang blijken in veel gevallen te worden gevolgd.

Het evaluatie-onderzoek signaleert dat door de Wvp eerder zicht ontstaat op onderliggende arbeidsconflicten tussen werkgever en werknemer dan in de tijd vóór de Wvp en dat het aan werkgever en werknemer is om hierin een constructieve aanpak te kiezen.

Het deskundigenoordeel wordt sinds de invoering van de Wvp vaker toegepast. Voorts zijn sinds de invoering van de Wvp nieuwe soorten deskundigenoordeel ingevoerd.

Voorts geeft het evaluatieonderzoek aan dat een aantal bezwaren die vóór de invoering nog tegen de Wvp zijn geuit inmiddels is vervallen. De verantwoordelijkheidsverdeling is duidelijk, er is meer transparantie in het proces gekomen, de reïntegratie-inspanningen zijn niet vrijblijvend en afdwingbaar en de voor de Wvp verwachte toename van privacy-problemen is uitgebleven. Voorts bieden de processtappen van de regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar een goed houvast voor een actief verzuim- en reïntegratiebeleid van bedrijven.

Verder signaleert het evaluatie-onderzoek dat een bijzondere positie bij ziekte wordt ingenomen door vangnetters zonder werkgever. Kenmerkend voor deze groep is dat zij bij ziekte geen baan hebben waarnaar zij, bij herstel, kunnen terugkeren. Het UWV is verantwoordelijk voor verzuimbegeleiding en reïntegratie. Vangnetters, zo stelt het onderzoek vast, hebben in het algemeen een hoger risico om in de arbeidsongeschiktheidsregeling te komen. Een positief punt is dat de instroom van uitzendkrachten in de arbeidsongeschiktheidsregeling de afgelopen jaren is gedaald.

Het evaluatieonderzoek signaleert tot slot nog een aantal verbetermogelijkheden. Deze hebben betrekking op de volgende specifieke punten: de informatie aan werknemers en werkgevers uit het MKB; de samenwerking en informatieoverdracht tussen bedrijfsartsen en het UWV; de rol van het deskundigenoordeel, met name bij conflictsituaties; de interne werk-instructies van het UWV; de competenties van werknemers en leidinggevend; de rol van de casemanager en de administratieve belasting.

Beleidsconclusies

Uit het evaluatie-onderzoek komt naar voren dat de Wvp ruimschoots aan zijn doel beantwoordt en effectief is gebleken. De Wvp heeft een krachtige impuls gegeven aan de tijdige aanpak van ziekteverzuim en reïntegratie door arbeidsorganisaties en daarmee aan de daadwerkelijke beperking van het ziekteverzuim en instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling. De substantiële daling van het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregeling illustreren dit.

Voorts kan worden geconcludeerd dat de aanpak volgens de Wvp kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. Met de onderzoekers ben ik van mening dat de stuurgroep verbetering poortwachter een belangrijke rol heeft gespeeld bij de implementatie van de Wvp in de praktijk en het oplossen van praktische knelpunten.

Ook na invoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), die per 29 december 2005 in werking is getreden, blijft de aanpak volgens de Wvp in de eerste twee ziektejaren van groot belang. De Wvp staat immers voor de reïntegratie-inspanningen die werkgever en werknemer gedurende de ziekteperiode verrichten, met een toetsing achteraf door het UWV in het kader van de poortwachterstoets, en gaat dus aan de claimbeoordeling voor de WIA vooraf. Dit is in de WIA gehandhaafd.

Uiteraard is het van belang dat de positieve ervaringen die met de Wvp zijn opgedaan, worden onderhouden en waar nodig verder worden ondersteund. Ook praktische hulpmiddelen zijn hierbij van groot belang. Een voorbeeld hiervan is de «Reisgids voor de werknemer» die door het Breed Platform Verzekerden & Werk in het najaar van 2005 is uitgebracht. Deze gids treft u als bijlage aan. De gids biedt een praktisch hulpmiddel waarbij de werknemer in elk stadium van zijn ziekmelding tot eventuele werkhervatting informatie vindt en het tevens als werkboekje kan gebruiken tijdens zijn ziekteperiode.

Wat betreft de in het evaluatie-onderzoek gesignaleerde verbetermogelijkheden merk ik het volgende op. Deze verbetermogelijkheden raken niet de hoofdstructuur van de Wvp, maar gaan met name partijen in het veld aan: werkgevers, werknemers en degenen die hen ondersteuning, zoals arbodiensten en bedrijfsartsen, en het UWV. De onderzoekers wijzen erop dat al diverse verbeterinitiatieven lopen. De stuurgroep verbetering poortwachter heeft onlangs zelf ervaringen en verbeter suggesties rond de procesgang poortwachter geïnventariseerd. Inhoudelijk spoort dat met de verbetermogelijkheden in het evaluatieonderzoek. De stuurgroep start een traject om dit uit te werken in verbeteringen van met name de praktische uitvoering van de procesgang. De bijlage bevat een overzicht van bedoelde verbetermogelijkheden en lopende actie.

Tot slot onderschrijf ik de bevinding van het onderzoek dat aparte aandacht nodig is voor de groep zieke werknemers zonder werkgever, de vangnetters. Deze bevinding past bij mijn streven om voorstellen uit te werken die de uitvoering ondersteunen bij een verdere activering van de vangnet-ZW. Zo ben ik, mede naar aanleiding van de bevinding van het IWI-rapport over vangnetters, tot de conclusie gekomen dat de huidige redactie van artikel 19 Ziektewet, waarin het ziektebegrip is omschreven, de activering van vangnetters kan belemmeren. Ik acht dit ongewenst en zal op dit punt een wetswijziging voorbereiden. Hiermee geef ik tevens invulling aan mijn toezegging bij mijn brief van 7 februari naar aanleiding van het IWI-rapport (kamerstukken II, 2005–2006, 28 719, nr. 33). Voorts zal ik in vervolg op de evaluatie van de Wvp bezien of het wenselijk is om te komen tot een beschrijving van de procesgang voor vangnetters. Hierdoor moet duidelijker worden wat UWV en de vangnetter voor wat betreft de reïntegratie wederzijds concreet van elkaar mogen verwachten. Tot slot heb ik, naar aanleiding van het evaluatieonderzoek, de aandacht van het UWV gevraagd voor preventie en reïntegratie van vangnetters.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Bijlagen: Evaluatieonderzoek Wet verbetering poortwachter¹
Werking Wet verbetering poortwachter onder werknemers¹
Werking Wet verbetering poortwachter onder vangnetters¹
Reisgids voor de werknemer¹
Reactie op gesignaleerde verbeterpunten (zie bijlage)

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In deze bijlage wordt ingegaan op de gesignaleerde verbetermogelijkheden die in het evaluatie-onderzoek van de Wvp zijn opgenomen. De door de onderzoekers gesignaleerde verbetermogelijkheden die gebaseerd zijn op bestaande literatuur zijn enerzijds gericht op de werkgevers en werknemers die gehouden zijn de wet uit te voeren, en anderzijds op de ondersteuningsstructuur eromheen: de arbodiensten en het UWV. Zoals ook is aangegeven in het evaluatie-onderzoek zijn er in de periode na 2003 verschillende initiatieven genomen om gesignaleerde knelpunten aan te pakken. Hieronder treft u per genoemde verbetermogelijkheid aan welke activiteiten al zijn ondernomen, lopen of welke voornemens er zijn om deze aan te pakken.

Informatie aan werknemers en MKB-werkgevers en competentie-ontwikkeling van werknemers en leidinggevenden

De onderzoekers signaleren dat de informatievoorziening aan werknemers en MKB-ondernemers, ondanks alle geleverde inspanningen, beter kan, met name in de sfeer van de kwaliteit en toepasbaarheid. Verder geven de onderzoekers aan dat een verbetermogelijkheid ligt in de ontwikkeling van competenties van werknemer en leidinggevende om invulling te geven aan de procesgang.

Deze aspecten hangen onderling nauw met elkaar samen. Kernpunt is immers dat werkgever en werknemer bij verzuim en dreigend langdurige arbeidsongeschiktheid zich snel en gemakkelijk kunnen informeren, deze informatie in de eigen situatie kunnen toepassen en zich adequaat kunnen laten ondersteunen door professionals.

Terecht wijzen de onderzoekers erop dat voor werknemers en MKB-werkgevers niet nog méér informatie nodig is. Het overgrote deel van werknemers en werkgevers uit het MKB heeft zelden met dreigend langdurige arbeidsongeschiktheid van doen. Het nog meer informatie van algemene aard verstrekken is niet zinvol. Op het moment dat er echter sprake is van dreigende langdurige arbeidsongeschiktheid dienen zij wél tijdig en goed geïnformeerd te zijn. Dit impliceert informatievoorziening en ontwikkeling van competenties op basis van vraagsturing en maatwerk.

Naar mijn oordeel ligt het voor de hand dat de verantwoordelijkheid voor een adequate informatievoorziening en ontwikkeling van vereiste competenties primair ligt bij werkgevers- en werknemers (organisaties) en van de professionals die dit proces ondersteunen. Wat het laatste betreft denk ik met name aan arbodiensten, bedrijfsartsen en UWV. Deze organisaties besteden hier overigens ook nu al veel aandacht aan. Zo heeft STECR een Assist «De werknemer als regisseur» ontwikkeld in nauwe samenwerking met het BPV&W.

De overheid heeft hierin met name een ondersteunende en faciliterende rol. Dit gebeurt onder andere via regelgeving, informatieverstrekking, ook van goede praktijken, arboconvenanten en subsidiëring.

Casemanager

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat de rol van de casemanager niet altijd lijkt te worden ingevuld, of niet altijd zichtbaar is voor werknemers.

De positie van de casemanager maakt onderdeel uit van de procesgang eerste en tweede ziektejaar. Zoals ik in mijn brief heb aangegeven heeft de stuurgroep zich bereid verklaard de procesgang nog eens door te nemen op verbeterpunten. Ik wacht hun bevindingen af.

Deskundigenoordeel en conflicten

De onderzoekers concluderen dat de Wvp heeft geleid tot het eerder signaleren van conflicten tussen werkgever en werknemer en het voorkomen van conflicten. De onderzoekers geven aan dat het deskundigen-

oordeel bij conflictsituaties (nog) vaker zou kunnen worden ingezet. Een suggestie is dat bij conflicten tussen werknemer en werkgever bijvoorbeeld de arbodienst een bemiddelende rol kan spelen.

In de Wvp en in de regeling procesgang zijn voor het eerste en tweede ziektejaar processtappen ingebouwd die arbeidsconflicten en verschillen van inzicht over de aanpak van verzuim en reïntegratie zo snel mogelijk in goede banen kunnen leiden. De deskundige ondersteuning kan nu reeds een belangrijke rol spelen bij het aanpakken van conflicten.

Daarnaast is het deskundigenoordeel één van de mogelijkheden om verschillen van inzicht tussen werkgever en werknemer te doorbreken en het reïntegratieproces, dat als gevolg van het conflict veelal stagneert, vlot te trekken. Om een optimaal gebruik van het deskundigenoordeel te bevorderen, is er eind 2004 een aantal maatregelen getroffen om de drempels voor het vragen van een deskundigenoordeel verder te verlagen en de doorlooptijden van een deskundigenoordeel te bekorten. Deze aanpassingen zijn ontwikkeld in nauwe samenspraak met de Stuurgroep verbetering poortwachter. Eén van de maatregelen betrof de introductie van één uniform tarief voor het deskundigenoordeel (van € 50,-) voor werkgever en werknemer. Als gevolg van deze maatregel is met name voor werkgevers de drempel verlaagd voor een aanvraag om een deskundigenoordeel.

Tevens is in samenspraak met de stuurgroep voorzien in een extra evaluatiemoment door werkgever en werknemer aan het einde van het eerste ziektejaar.¹ Doel van deze eerstejaarsevaluatie is te bevorderen dat werkgever en werknemer zo goed mogelijk het tweede ziektejaar ingaan en daarin een zo goed mogelijk reïntegratieresultaat bereiken. De eerstejaarsevaluatie is met name van betekenis in situaties waarin sprake is van stagnatie van de reïntegratieaanpak en dient om het proces vlot te trekken. Ook op deze wijze worden conflicten zoveel mogelijk voorkomen dan wel in goede banen geleid.

Verder wijzen onderzoekers naar aanleiding van het IWI-rapport «Tussen oordeel en advies» er op dat de interne werkinstructies bij UWV kunnen worden verbeterd, met name de werkinstructies voor de uitvoering van het deskundigenoordeel. Ik verwijs hierbij naar mijn brief van 21 februari 2006 aan uw Kamer naar aanleiding van het betreffende IWI-rapport. De IWI is op hoofdlijnen positief over de uitvoering van het deskundigenoordeel «geschiktheid tot werken» door het UWV. De inspectie is van mening dat de werkinstructies van het UWV bijvoorbeeld bij arbeidsconflicten helder moeten maken welke uitspraken een verzekeringsarts kan doen en op welke wijze een verzekeringsarts het deskundigenoordeel «geschiktheid tot werken» moet aanpakken. Zoals ik in mijn brief van 21 februari heb aangegeven heeft het UWV reeds aangekondigd de betreffende werkinstructies hiertoe te zullen aanpassen.

Samenwerking en informatieoverdracht tussen arbodiensten en het UWV

Het onderzoek signaleert dat de samenwerking en informatieoverdracht tussen arbodienst en het UWV gebaat zou zijn bij meer contact en afstemming en dat vanuit het UWV een meer open contact met werkgevers de procesgang kan bevorderen.

De Wvp kent een heldere, scherpe verantwoordelijkheidsverdeling tussen het publieke en private domein. Hierbij berust de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie volledig bij de private partijen. Het UWV heeft een controlerende taak en beoordeelt pas aan het eind van de eerste twee ziektejaren de door werkgever en werknemer verrichtte reïntegratie-inspanningen. Tijdens de eerste twee ziektejaren heeft het UWV geen bemoeienis met de reïntegratie. Hiervoor is bewust gekozen omdat bemoeienis van het UWV met de reïntegratie de private verantwoordelijkheid uitholt.

¹ Stcrt. 4 november 2004, nr. 213.

Om deze reden is nauwe samenwerking tussen arbodienst en het UWV dan ook niet wenselijk. Daardoor zou de private verantwoordelijkheid immers in het gedrang komen en zou de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling diffuus worden. Het onderzoek bevat naar mijn oordeel geen aanknopingspunten om dit uitgangspunt te herzien en terug te keren naar de diffuse verantwoordelijkheidsverdeling van vóór de Wvp. Wel is het van belang te bevorderen dat de professionals van arbodiensten, bedrijfsartsen en de professionals van het UWV dezelfde kennis en expertise kunnen hanteren bij het proces van beoordelen, begeleiden en behandelen van het verzuim. Daarom acht ik het ontwikkelen van overkoepelende multidisciplinaire richtlijnen voor deze professionals van groot belang. Ik moge hiervoor verwijzen naar de brief die ik, mede namens mijn ambtgenoot van VWS, vóór het eind van deze maand aan uw Kamer zend.

Administratieve belasting

De onderzoekers geven aan dat van werkgeverszijde (met name uit het MKB) wordt aangedrongen op een verlaging van de administratieve belasting.

Ten tijde van het indienen van de Wvp constateerde de Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal) dat werkgevers minder inspanningen verrichtten dan waartoe eerdere regelgeving verplichtte. De Wvp bevat ten opzichte van de periode vóór de Wvp minder belastende verplichtingen. Wanneer men daaraan gaat voldoen, zo vervolgde de Actal, erváárt men een stijging van lasten terwijl de werkelijke verplichte lasten minder zijn.

Daarnaast geldt dat de essentie van de procesgang poortwachter is dat actie ondernomen moet worden wanneer *dreigend langdurig* arbeidsongeschiktheid aan de orde is. Dat is een niet zonder meer eenduidig begrip, zodat onzekerheden de beeldvorming over lasten in de hand werken. Nu inmiddels meer ervaring is opgebouwd, bij professionals en in branches, doet zich dat minder voor. Ik heb ook de verwachting dat de verdere bevordering van multidisciplinaire richtlijnontwikkeling voor alle betrokkenen bijdraagt aan een scherper, vroegtijdig beeld van situaties van dreigend langdurig arbeidsongeschiktheid. Dat verwacht ik ook van bovenbedoelde activiteiten rond informatie en competentie-ontwikkeling. Ik zal op dit punt overigens uitdrukkelijk de vinger aan de pols houden.