

Scenario's voor een toekomstbestendig arbeidsongeschiktheidsstelsel

Eindrapport Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS)

Het huidige stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid is in de loop der jaren flink complex geworden. De prikkels om werknemers te activeren tot werkhervatting werken daardoor niet goed. Bovendien bevat het stelsel inmiddels onvoorziene hardheden en biedt het niet altijd voldoende inkomensbescherming. Ook de uitvoering heeft moeite met het huidige stelsel. Dit leidt onder andere tot grote achterstanden bij medische beoordelingen en herbeoordelingen.

Op 25 november 2022 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daarom de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) ingesteld om advies te geven over een toekomstbestendig arbeidsongeschiktheidsstelsel. Het stelsel moet uitvoerbaar, betaalbaar en uitlegbaar zijn voor werknemers, werkgevers, werkzoekenden en uitvoerders. Daarbij gelden er twee doelen: namelijk het stimuleren van werkhervatting waar mogelijk en anderzijds het beschermen van inkomen waar nodig.

Advies OCTAS

OCTAS heeft op 9 oktober 2023 in een tussenrapport, een probleemanalyse van het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel, gepubliceerd. Vervolgens heeft OCTAS op 29 februari 2024 haar eindrapport uitgebracht. Hierin schetst OCTAS drie verschillende scenario's voor een toekomstbestendig stelsel, aangevuld met maatregelen voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden.

Preventie als eerste pijler van het arbeidsongeschiktheidsstelsel

In de ogen van OCTAS kan arbeidsongeschiktheid in veel gevallen voorkomen worden. Effectieve preventie verlaagt het risico op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Een gezonde werkomgeving draagt bij aan een laag ziekteverzuim én versnelt ook de re-integratie, als die na ziekte mogelijk is. Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet zijn zowel werknemers als werkgevers verantwoordelijk voor die gezonde werkomgeving. Maar volgens OCTAS moet preventie op alle terreinen meer aandacht krijgen dan tot nu toe gebeurt.

Drie varianten voor de toekomst

Volgens OCTAS zijn, naast preventie, inkomensondersteuning en re-integratie de doelen van een arbeidsongeschiktheidsstelsel. OCTAS komt met drie varianten voor het stelsel van de toekomst. Elke variant legt een eigen accent op de aanpak van de gesignaleerde knelpunten van het stelsel voor werkenden. De varianten zijn:

- huidig stelsel beter
- werk staat voorop
- basis voor werkenden.

Daarnaast schetst OCTAS een aantal maatregelen gericht op niet-werkenden. Dan gaat het over mensen met arbeidsbeperkingen zonder (recent) arbeidsverleden, onder wie vroeggehandicapten. De maatregelen vallen onder de noemer 'gids in doolhof'.

Jan Mathies
AWVN
maart 2024

Variante 1 Huidig stelsel beter

OCTAS vindt dat het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel op papier slim is doordacht. Het werkte ook lange tijd best goed. Voor werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst werkt het nog steeds goed. Maar het stelsel is te ingewikkeld geworden, is vastgelopen en knelpunten blijken onevenredig vaak bij bepaalde groepen werknemers terecht te komen.

In deze variant ligt de nadruk op het vereenvoudigen van het huidige stelsel en het verminderen van het aantal knelpunten en 'hardheden'. Een overzicht van de belangrijkste aanpassingen en consequenties.

Aanpassing van de WIA

De WIA gaat naar één uitkeringsregime in plaats van de huidige IVA en WGA met alle sub-regelingen, zoals loonaanvulling en vervolgitkering.

De regeling voor duurzame arbeidsongeschiktheid (IVA) vervalt. Hierdoor wordt het voor de werknemer (en de (ex-)werkgever) minder aantrekkelijk om vanuit de WGA een (medische) herbeoordeling aan te vragen.

De WIA blijft een inkomensverzekering. Dat betekent dat het procentuele verlies aan verdiencapaciteit centraal staat. Dit betekent weer dat na de loongerelateerde uitkering de hoogte van de uitkering afhankelijk is van het oude loon en de vastgestelde verdiencapaciteit. Dat betekent dat van de werknemers die nu 80-100% arbeidsongeschikt zijn degenen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 100% een iets lagere uitkering gaan krijgen.

De arbeidsongeschiktheidsdrempel voor de WIA wordt verlaagd van 35% naar 25% verlies aan verdiencapaciteit. Dit leidt tot meer WIA-keuringen en WIA-uitkeringen.

WIA-beoordeling

Om het verlies aan verdiencapaciteit van werknemers te berekenen krijgen arbeidsdeskundigen iets meer ruimte om geschikte functies te zoeken die beter aansluiten bij de situatie van de arbeidsongeschikte werknemer. Als de werknemer nog werkt is die functie leidend bij de beoordeling.

Bij de berekening van het arbeidsongeschiktheidspercentage voor werknemers die meer dan het maximumdagloon verdienen wordt het maatmanloon gemaximeerd op het maximumdagloon. Hierdoor komen ze minder snel voor een uitkering in aanmerking en wordt de kans op volledige arbeidsongeschiktheid voor deze groep kleiner.

Re-integratie

De re-integratiedienstverlening moet toegankelijker worden en is er voor iedereen die dat nodig heeft. Werknemers in de Ziektewet moeten intensiever naar werk worden begeleid. UWV kan hiervoor diensten inkopen. Als het vinden van een baan lastig is, bemiddelt UWV actief naar werk of regelt UWV arbeidsontwikkelings- of -revalidatieplaatsen bij sociaal ondernemers, lokale SW-bedrijven of bij andere gemotiveerde werkgevers.

Als een werknemer met een WIA-uitkering weer aan het werk gaat en hiermee meer dan 75% van het oude inkomen krijgt, wordt de uitkering niet direct na één jaar beëindigd. Tot het moment van een vast contract is de veiligheid van een uitkering om op terug te vallen een belangrijke zekerheid.

Werkgevers

Werkgevers zijn volgens OCTAS cruciaal voor re-integratie. OCTAS pleit voor een uitbreiding van de instrumenten, die werkgevers ondersteunen bij het in dienst nemen en houden van werknemers met een arbeidsbeperking. De no-riskpolis moet ook beschikbaar zijn voor werknemers die tijdens de eerste twee ziektejaren re-integreren in het tweede spoor.

Kleine werkgevers krijgen subsidie voor de inzet van jobcoaches. Werknemers met een WIA-uitkering met een lage productiviteit komen onder de banenafpraak te vallen. Een werkgever die een dergelijke werknemer aanneemt komt dan voor loonkostensubsidie in aanmerking. Dit vergroot de baankans voor deze werknemers.

Zelfstandigen

Voor zelfstandigen adviseert OCTAS om een eenvoudige publieke verzekering op te zetten, met een wachttijd van twee jaar. Deze regeling moet zelfstandigen inkomensbescherming bieden op maximaal het niveau van het sociaal minimum.

Gevolgen voor werknemers

OCTAS denkt dat vooral kwetsbare werknemers met een flexibel contract met een laag inkomen -die nu niet of weinig werken bij arbeidsongeschiktheid - baat hebben bij deze maatregelen. In veel situaties gaan 'huidige' 35-minners, zelfstandigen en werknemers die nu een vervolguitkering hebben, erop vooruit. Werknemers met hoge inkomens en werknemers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, krijgen een iets lagere uitkering in dit scenario. Op deze manier wordt de variatie in uitkomsten in het huidige stelsel kleiner én wordt het stelsel eenvoudiger.

Financiering

Alle uitkeringen worden in dit scenario voor een eerste periode, van minimaal vijf jaar, gefinancierd met risicoafhankelijke premies, de Whk-premie. Na deze periode worden de uitkeringen uit de algemene werkgeverspremie bekostigd, de Aof-premie. Door de voorgestelde maatregelen wordt het stelsel volgens OCTAS wel duurder; zo tussen de € 1 miljard en 2 miljard. Daarbij geldt dat de financiële doorrekening slechts op hoofdlijnen heeft plaatsgevonden. Zelfstandigen betalen een uniforme premie voor hun verzekering. Zij zijn verplicht verzekerd bij de publieke uitvoerder.

Conclusie

Dit scenario heeft voor diverse groepen werknemers consequenties. Soms gunstig, soms ongunstig. Het effect voor de medisch beoordelingen lijkt gunstig: keuringen kosten minder tijd en er zijn minder herbeoordelingen. In totaal lijkt het scenario tot aanzienlijke extra kosten te leiden. Dit is slecht nieuws voor werkgevers die deze kosten volgens de huidige systematiek zouden moeten betalen.

Variante 2 Werk staat voorop

In deze variant ligt de nadruk op wat mensen wél kunnen, in plaats van wat ze níet kunnen. In de huidige WGA heeft een heel groot deel van de werknemers het label 'volledig arbeidsongeschikt' gekregen. Maar dat betekent niet persé dat deze mensen niet meer kunnen werken.

Het label vloeit voort uit de manier waarop nu de mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld. Veel werknemers zijn op papier volledig arbeidsongeschikt. Zij gaan daardoor niet weer aan het werk en/of ze zijn bang om hun uitkering kwijt te raken bij een werkhervatting. Daarom draait OCTAS de huidige werkwijze om: eerst re-integratie en dan pas een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Werknemers krijgen meer tijd en begeleiding om passend werk te vinden.

Re-integratieuitkering

Werknemers krijgen in de eerste drie tot vijf jaar een re-integratieuitkering van 70% van het oude (gemaximeerde) loon. De wachttijd blijft twee jaar. Tijdens deze periode heeft de werknemer recht op loon of een Ziektewetuitkering. Er vindt na de twee jaar niet eerst een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling plaats door een verzekeringsarts, maar een toets op basis van bestaande informatie.

Werken – als het kan – door gerichte re-integratiedienstverlening

De re-integratiedienstverlener start vervolgens zo snel mogelijk met arbeidsrevalidatie en het vinden van passend werk voor de werknemer bij een nieuwe werkgever. De focus ligt daarbij op duurzame re-integratie. Deze dienstverlener is in het scenario van OCTAS een publieke organisatie. Deze werkt regionaal en ondersteunt werkgevers en arbeidsongeschikte werknemers actief. Een gesubsidieerde baan bij een sociaal ontwikkelbedrijf, sociaal ondernemer of een andere betrokken ondernemer behoort ook tot de mogelijkheden; als tussenstap of als eindsituatie.

Er zijn twee situaties waarin de re-integratiedienstverlening eerder begint. De eerste is een situatie waarbij blijkt dat re-integratie bij de eigen werkgever weinig kans heeft of te lang gaat duren. De loondoorbetalingsplicht en de ontslagbescherming blijven in dat geval in stand. Een tweede uitzondering betreft de huidige vangnetters (zoals flexwerkers en zieke werklozen). Voor deze groep wordt zo snel mogelijk – dus tijdens de Ziektewet – gestart met de intensieve re-integratiedienstverlening.

De arbeidsongeschiktheidseinduitkering

Werknemers waarvan re-integratie niet (volledig) haalbaar blijkt -ondanks alle inspanningen en medewerking- kunnen in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidseinduitkering (AO-einduitkering). In dat geval wordt er wel een formele arbeidsongeschiktheidsbeoordeling uitgevoerd. De voorwaarden om een AO-einduitkering te ontvangen zijn dat iemand volledig arbeidsongeschikt is, of aanzienlijk minder inkomen krijgt dan voorheen. De hoogte van de einduitkering is bij werknemers afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Bij zelfstandigen bedraagt deze maximaal het sociaal minimum. Net als nu is een versnelde procedure mogelijk voor mensen die nooit meer kunnen werken, bijvoorbeeld voor terminaal zieken.

In de re-integratieperiode is de uitkering stabiel en relatief hoog (70% van het oude loon). Dit vergroot de inkomenszekerheid voor werknemers. Zo kunnen ze zich volledig op de re-integratie richten. Als zij werken, mogen ze een deel van de inkomsten houden. Dit stelsel heeft andere financiële prikkels dan het huidige stelsel en gaat ook meer uit van vertrouwen. OCTAS vertrouwt erop dat werknemers meewerken aan hun re-integratie en niet langer dan nodig en passend is in de re-integratieuitkering blijven. Als een werknemer zonder uitlegbare reden onvoldoende meewerkt aan re-integratie kan de uitkering (tijdelijk) worden stopgezet of verlaagd. De beschikbaarheid van voldoende en passende werkplekken is cruciaal om deze variant succesvol te laten zijn. De re-integratiedienstverlener onderhoudt hiervoor intensieve contacten met werkgevers en helpt hen bij het realiseren van passende werkplekken.

Re-integratie-instrumenten voor werkgevers

Werkgevers kunnen subsidie krijgen voor het begeleiden van re-integrerende werknemers en voor de verminderde productiviteit van deze werknemers.

Medische beoordeling

Doordat werknemers een langere periode bezig zijn geweest met re-integratie is er bij de beoordeling voor de AO-einduitkering al veel informatie beschikbaar. Dit maakt de beoordeling door de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige eenvoudiger.

Financiering

Ook dit scenario leidt tot een kostenstijging. De dienstverlening is intensiever dan in het huidige stelsel en zal daarom meer budget vergen. Ook de uitbreiding met instrumenten om werkgevers te ontlasten (zoals de no-riskpolis, extra subsidies voor loonkosten en begeleidingskosten) kost geld. Voor een beter inzicht in de kosten is een nadere uitwerking van het scenario nodig. Dan wordt ook beter inzichtelijk welk deel van de kosten door zelfstandigen en werkgevers wordt gedragen.

Conclusie

Het scenario 'Werk staat voorop' is fundamenteel anders dan het huidige stelsel. Dat maakt een raming van kosten en opbrengsten van de voorgestelde maatregelen - zonder nadere uitwerking - niet mogelijk. Waarschijnlijk krijgen meer werknemers recht op een relatief hoge re-integratieuitkering: de toelatingstoets zal naar verwachting minder strikt zijn dan de huidige arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Maar OCTAS verwacht ook dat meer mensen zullen re-integreren en dat mensen dat sneller doen. De toegang tot de AO-einduitkering is streng; die is alleen voor volledig arbeidsongeschikten en voor mensen die werken, maar een structureel verlies aan inkomen hebben. OCTAS verwacht dan ook dat er minder werknemers een AO-einduitkering ontvangen dan het aantal werknemers die nu langdurig een WIA-uitkering ontvangt. Omdat de verzekeringsarts bij de medische beoordeling al over veel gegevens beschikt is de verwachting dat het effect op de artsencapaciteit gunstig is.

Variant 3 Basis voor werkenden

In dit scenario ligt de nadruk op één gelijke arbeidsongeschiktheidsregeling voor alle werkenden: werknemers en zelfstandigen. Steeds meer werkenden hebben inkomsten uit meerdere arbeidsbronnen of wisselen tussen contractvormen. Eén stelsel voor werkenden betekent dat iedereen die werkt en een arbeidsbeperking heeft, op dezelfde regeling kan terugvallen: één basisverzekering voor ziekte en

arbeidsongeschiktheid. De wachttijd is voor iedereen gelijk, namelijk twee jaar. Iedereen die (voltijd) werkt, ontvangt in principe dezelfde basisuitkering op sociaal minimumniveau en betaalt hiervoor dezelfde premiepercentage.

Eén basisverzekering

Eén regeling voor werknemers en zelfstandigen moet de complexiteit voor de mensen reduceren. Deze basisverzekering biedt inkomensbescherming, ongeacht de mate van arbeidsongeschiktheid. Mensen zijn in veel gevallen dan niet meer afhankelijk van aanvullende toeslagen van UWV en/of van de gemeente. De AO-drempel blijft staan op 35%. De drempel pakt wel harder uit dan in het huidige systeem. Boven 35% arbeidsongeschiktheid heeft iedereen recht op een uitkering op het niveau van het sociaal minimum. Daaronder is geen recht op uitkering. Een uitkering op sociaal minimum betekent vaak dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten en kleine parttimers een hogere uitkering krijgen dan in het huidige stelsel. OCTAS verwacht dat een basisverzekering hierdoor tot extra instroom in de regeling zal leiden. Aan de andere kant moet de inkomenszekerheid mensen juist helpen om de stap naar werk maken. De hogere uitkering zal voor een deel van de mensen de (financiële) prikkel om te werken aan re-integratie verkleinen. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen die nu door gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid een lagere uitkering ontvangen dan sociaal minimum.

Zelfstandigen

Voor zelfstandigen geldt ook een wachttijd van twee jaar. UWV hanteert bij de keuring hetzelfde arbeidsongeschiktheids criterium voor werknemers en zelfstandigen. In dit scenario beoordeelt UWV dus ook wat het verlies aan verdien capaciteit is voor een zelfstandige. Deze beoordeling is lastiger uit te voeren en vraagt meer capaciteit van verzekeringsartsen dan de regeling voor zelfstandigen in het scenario 'huidig stelsel beter'.

Aanvullende verzekering

Voor werknemers is er een verplichte publieke aanvullende verzekering, een tweede pijler. Deze lijkt op die in de variant 'huidig stelsel beter'. De hoogte van de aanvullende uitkering hangt af van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Zelfstandigen blijven aangewezen op private aanvullende verzekeringen. Voor deze verzekeringen is er de private verzekeringsmarkt. Het arbeidsongeschiktheidsrisico blijft onderdeel van het ondernemersrisico.

Het Regionale Re-integratiedienstloket

De re-integratiedienstverlener opereert via het Regionale Re-integratiedienstloket (RRL). Deze dienstverlener werkt zelfstandig en het RRL heeft een eigen logo, website en heeft vestigingen in de regio. Zo is het voor mensen herkenbaar bij wie ze moeten zijn. Het loket werkt intensief samen met gemeenten en kan op termijn wellicht meer doelgroepen bedienen, zoals andere werkzoekenden. Het loket is resultaatgericht en legt zelfstandig verantwoording af over de activiteiten. Het RRL begeleidt mensen met arbeidsbeperkingen op een multidisciplinaire manier. Werkgevers krijgen ook intensief ondersteuning. Het RRL maakt gebruik van de kracht van private dienstverleners, die dicht bij daadwerkelijke werkplekken staan.

Financiering

Een deel van de voorstellen in het scenario 'huidig stelsel beter' geldt ook voor deze variant en daarmee ook het effect op de uitgaven. Daarbovenop zijn de verwachte uitgaven voor dit scenario volgens OCTAS ongeveer 600 miljoen euro hoger. Een deel komt omdat de uitkeringen gemiddeld genomen hoger zijn. Verder wordt een deel van deze hogere uitgaven veroorzaakt door het hanteren van een gelijk arbeidsongeschiktheids criterium voor zelfstandigen, waardoor meer zelfstandigen recht krijgen op een uitkering dan in variant 'huidig stelsel beter'. Tot slot geldt dat er minder preventieve werking van premies uitgaat (minder premiedifferentiatie): alleen voor de aanvullende verzekering zijn er risicoafhankelijke premies (afhankelijk van de instroom in het verleden). Succesvolle re-integratie leidt dan slechts tot een beperkte premiedaling. Dit verkleint de stimulans om te investeren in re-integratie voor werkgevers.

Conclusie

Dit scenario moet nog verder worden uitgewerkt. Maar op basis van deze hoofdlijnen lijken meer werknemers en zelfstandigen voor een uitkering in aanmerking te komen. De kosten stijgen met de invoering van dit nieuwe stelsel. Maar omdat ook zelfstandigen hieraan mee gaan betalen is nog niet duidelijk welk deel van de extra kosten voor rekening van werkgevers komt.

Maatregelen voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden Gids in doolhof

OCTAS heeft geen scenario voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden. Voor deze mensen moet het huidige stelsel vooralsnog blijven gelden: de Wajong voor vroeggehandicapten met duurzaam geen arbeidsvermogen. Vroeggehandicapten met arbeidsvermogen blijven aangewezen op de Participatiewet. Voor al deze mensen is het huidige stelsel volgens OCTAS nog te veel een doolhof. Het huidige systeem verwacht momenteel te veel zelfredzaamheid bij deze kwetsbare groepen. Maar OCTAS heeft nog geen structurele oplossing kunnen vinden om deze complexiteit te verminderen. Wel worden een aantal voorstellen gedaan die specifieke knelpunten kunnen verminderen.

- UWV onderhoudt regelmatig contact met mensen in de Wajong en biedt hulp waar nodig in samenspraak met gemeenten en andere instanties ('no-wrong-door').
- Bij een afwijzing voor de Wajong bieden UWV en gemeenten veel betere hulp bij waar moet je zijn waarvoor en bij wie. UWV maakt een overdrachtdossier met alle informatie die deze mensen nodig hebben.
- Gemeenten ondersteunen mensen zonder arbeidsvermogen bij het ontwikkelen van hun arbeidsvermogen. Bijvoorbeeld door arbeidsmatige dagbesteding, arbeidsrevalidatie, scholing, specialistische job coaching en de inzet van technologie.