







# Samenvatting adviesrapport

## Kern van onze probleemanalyse<sup>3</sup>

Het arbeidsongeschiktheidsstelsel is te complex voor bijna alle mensen die ermee te maken hebben. Veel mensen maken hierdoor de stap naar werk niet. Ze overzien niet wat de gevolgen zijn voor hun inkomen en hun rechten. Dat werkt vaak 'verlamvend'. De knelpunten in het huidige stelsel stapelen zich met name op bij de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt: mensen met lage inkomens en/of mensen die geen of een flexibel arbeidscontract hebben. Ook vallen mensen buiten de boot omdat ze niet aan de toelatingscriteria voor een uitkering voldoen, ondanks hun ernstige arbeidsbeperkingen. Daarbij is de complexiteit van het stelsel, één van de oorzaken waardoor de uitvoering vastloopt: mensen moeten nu veel te lang wachten op een beoordeling. Het stelsel verwacht daarnaast te veel zelfredzaamheid van vroeggehandicapten: zij belanden in een doolhof aan regelingen. Ofwel, het arbeidsongeschiktheidsstelsel moet meer aandacht, vertrouwen en zekerheid geven aan alle betrokkenen.

## Preventie als eerste pijler van het arbeidsongeschiktheidsstelsel

Arbeidsongeschiktheid kan in veel gevallen voorkomen worden. Gezonde, weerbare en fitte mensen die zich gewaardeerd voelen, lopen minder risico om langdurig uit te vallen. 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. Zowel werknemers en werkgevers zijn verantwoordelijk voor die gezonde werkomgeving. Preventie moet op alle terreinen meer aandacht krijgen dan tot nu toe gebeurt.

## Drie varianten voor de toekomst

Naast preventie zijn inkomensondersteuning en re-integratie de doelen van een arbeidsongeschiktheidsstelsel. We schetsen 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 presenteren we een aantal maatregelen gericht op niet-werkenden. Dat gaat over mensen met arbeidsbeperkingen zonder (recent) arbeidsverleden, waaronder vroeggehandicapten. De maatregelen plaatsen we onder de noemer: 'gids in doolhof'.

De varianten hebben als doel dat ze richting en verdieping geven op de vraag hoe een nieuw arbeidsongeschiktheidsstelsel beter aansluit bij wat mensen nodig hebben. De varianten zijn alternatieven waaruit gekozen kan worden. Zonder een keuze te maken, geven wij een visie op ziekte en arbeidsongeschiktheid en schetsen een uitwerking daarvan. Elke variant heeft zijn voor- en nadelen. Daarbij geldt dat elke manier die het stelsel moet vereenvoudigen ook een prijs heeft: het is meestal minder gericht en daarmee minder doelmatig.

We borduren voort op eerdere rapporten, zoals het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk en het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid. Beide rapporten pleiten voor een vereenvoudigd herontwerp van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

<sup>3</sup> OCTAS, 2023, Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

### **Uitgaan van perspectief van de mens**

Complexiteit is vaak een uiting van regeldrift en doelmatigheidsdwang. Wij vinden dat mensen moeten kunnen snappen hoe het stelsel werkt. Ze moeten kunnen begrijpen wat hun rechten zijn, wat hun plichten zijn en wat hun perspectief is. Mensen hebben behoefte aan grip op hun leven. De overheid mag complexiteit niet afwentelen op mensen en leeft het VN-verdrag Handicap na.

### **Wederzijds vertrouwen als basis**

We pleiten ervoor om wederzijds vertrouwen als centraal uitgangspunt te nemen. Vertrouwen tussen mensen met een arbeidsbeperking, werkgever, professional en de overheid. Mensen moeten ruimte hebben om 'fouten' te maken en om deze te herstellen, zonder dat er meteen grote gevolgen aan vast zitten. Hier moeten we aan bouwen. De overheid moet daarnaast investeren in toezicht waarbij zij het perspectief van arbeidsbeperkten meeweegt en waarover zij begrijpelijk rapporteert. Mensen moeten weten bij wie ze terecht kunnen als het over hun beoordeling, uitkering of re-integratie gaat. Mensen moeten kunnen begrijpen wat hun rechten en plichten zijn. Uitvoerders moeten communiceren op een manier die voor iedereen te begrijpen is. We vertrouwen ook meer op professionals door ze meer discretionaire bevoegdheden te geven. Zo kunnen ze op verantwoorde wijze maatwerk leveren bij het beoordelen, het verstrekken van de uitkering en bij de re-integratie.

### **Werkgevers zijn cruciaal voor re-integratie.**

Veel werkgevers willen wel mensen met een beperking in dienst nemen, maar slechts weinigen doen dat in de praktijk. We beseffen dat er al veel gedaan is om mensen weer aan het werk te helpen, maar we moeten hier op blijven inzetten. Iedereen is nodig om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen. Werkgevers lopen nog te veel aan tegen ingewikkelde regels. Ze vinden het lastig om een goede inschatting van de risico's en kosten te maken. De beeldvorming moet anders. Door betere voorlichting en een uitbreiding van instrumenten, die werkgevers ondersteunen.

### **Uitwerken met alle stakeholders**

Het is heel belangrijk dat de uitwerking van varianten in samenspraak gebeurt met ervaringsdeskundigen, professionals, uitvoeringsorganisaties en werkgevers. Waar dat al kan, bevelen we aan om onze voorstellen eerst op kleinere schaal te testen en te evalueren met pilots en experimenten.

### **Variant: Huidig stelsel beter**

Op papier is het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel slim doordacht en werkte het langere tijd best goed. Het stelsel is inmiddels te ingewikkeld geworden, is vastgelopen en knelpunten blijken onevenredig vaak bij bepaalde mensen 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'.

De belangrijkste aanpassingen zijn<sup>4</sup>:

- De WIA gaat naar één uitkeringsregime in plaats van de huidige IVA en WGA met alle sub-regelingen.
- De regeling voor duurzame arbeidsongeschiktheid (IVA) vervalt.
- De WIA blijft een inkomensverzekering: het procentuele verlies aan verdiencapaciteit staat centraal.
- De arbeidsongeschiktheidsdrempel voor de WIA verlagen we van 35% naar 25% verlies aan verdiencapaciteit.

<sup>4</sup> In het betreffende hoofdstuk beschrijven we meer maatregelen dan hier genoemd worden.

- Om het verlies aan verdien capaciteit te berekenen krijgen arbeidsdeskundigen iets meer ruimte om geschikte functies te zoeken die beter aansluiten bij de situatie van de arbeidsbeperkte.
- Bij de berekening van het arbeidsongeschiktheidspercentage voor 'veelverdieners', maximeren we het oude loon. De kans op volledige arbeidsongeschiktheid wordt voor deze groep kleiner.
- Voor zelfstandigen adviseren we om een eenvoudige publieke verzekering in te richten, met een wachttijd van twee jaar. Deze regeling biedt de meest kwetsbare zelfstandigen inkomensbescherming op maximaal het niveau van het sociaal minimum.
- De re-integratiedienstverlening is toegankelijker voor iedereen die dat nodig heeft. Mensen in de Ziektewet worden intensiever naar werk begeleid. 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.

Voor de kwetsbare mensen met voorheen een flexibel contract met een laag inkomen - die nu niet of weinig werken bij arbeidsongeschiktheid - hebben baat bij deze maatregelen. In veel situaties gaan 'huidige' 35-minners, zelfstandigen en mensen die nu in de vervoluitkering komen, erop vooruit. Mensen met voorheen hoge inkomens en mensen die duurzaam arbeidsongeschikt zijn, krijgen een iets lagere uitkering in deze variant. Op deze manier verkleinen we de variatie in uitkomsten in het huidige stelsel én wordt het stelsel eenvoudiger.

Het stelsel wordt wel duurder; grofweg tussen de € 1 miljard en 2 miljard. Sommige maatregelen leiden tot een hogere instroom in de WIA (ongeveer €800 miljoen aan hogere uitgaven). De kosten samenhangend met de aanpassing in de beoordelingssystematiek hangen af van de invulling van de maatregel. De raming hiervan heeft dan ook een ruime bandbreedte van €500 miljoen tot € 1.500 miljoen. De overgang naar één uitkeringsregime leidt op termijn tot een besparing van ongeveer €400 miljoen. Het effect op de uitkeringslasten is sterk afhankelijk van de precieze invulling van de maatregelen. Daarbij geldt dat de financiële doorrekening slechts op hoofdlijnen heeft plaatsgevonden.

#### **Variant: Werk staat voorop**

In deze variant ligt de nadruk op wat mensen wél kunnen, in plaats van wat ze niet kunnen. Een heel groot deel van mensen in de huidige WIA heeft het label 'volledig arbeidsongeschikt' gekregen. Dit betekent niet persé dat deze mensen niet meer kunnen werken. Het label komt voort uit de manier waarop nu de mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld. Mensen gaan daardoor niet weer aan het werk en/of zijn bang om de uitkering kwijt te raken. In deze variant draaien we daarom de huidige werkwijze om: eerst re-integratie en dan pas een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Mensen krijgen meer tijd en begeleiding om passend werk te vinden. Het is vooraf voor mensen duidelijk dat werken voorop staat als zij dit kunnen, dat werken in alle gevallen loont en dat zij – indien nodig – ook passend werk krijgen aangeboden.

Mensen krijgen in de eerste drie tot vijf jaar een re-integratieuitkering van 70% van het oude loon.<sup>5</sup> De wachttijd blijft twee jaar. Er vindt niet eerst een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling plaats door een verzekeringsarts, maar een toets op basis van bestaande informatie. 'Werk staat voorop' combineert intensieve re-integratie dienstverlening met inkomenszekerheid. Pas wanneer volledige re-integratie niet lukt, volgt een beoordeling op arbeidsongeschiktheid.

<sup>5</sup> Waarbij het oude loon gemaximeerd is tot het maximum dagloon, net als de huidige WIA-uitkering voor werkenden. Voor zelfstandigen wordt het oude loon gemaximeerd op het wettelijk minimumloon.



De re-integratiedienstverlener start zo snel mogelijk met arbeidsrevalidatie en het vinden van passend werk bij een nieuwe werkgever. De focus ligt daarbij op duurzame re-integratie. Deze dienstverlener is een publieke organisatie, werkt regionaal en ondersteunt werkgevers en arbeidsongeschikten 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.

Mensen 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 (gebleken) volledig arbeidsongeschikt is of aanzienlijk minder verdient 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. Dit vergroot inkomenszekerheid voor mensen. 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. We vertrouwen erop dat mensen meewerken aan hun re-integratie. En niet langer dan nodig in de re-integratieuitkering blijven dan nodig en passend is. 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.

'Werk staat voorop' is fundamenteel anders dan ons huidige stelsel. Dat maakt een raming van kosten en opbrengsten - zonder nadere uitwerking - niet mogelijk. In het algemeen krijgen meer mensen recht krijgen op een relatief hoge re-integratieuitkering: de toelatingstoets zal naar verwachting minder strikt zijn dan de huidige arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. We verwachten ook dat meer mensen zullen re-integreren en dat mensen sneller re-integreren. De toegang tot de AO-einduitkering is streng; alleen voor volledig arbeidsongeschikten en voor mensen die werken maar een structureel verlies aan inkomen hebben. Onze verwachting is dan ook dat er minder mensen een AO-einduitkering ontvangen dan het aantal mensen die nu langdurig een WIA-uitkering ontvangt.

#### **Variant: Basis voor werkenden**

In deze variant ligt de nadruk op één gelijke regeling voor alle werkenden: werknemers en zelfstandigen. Steeds meer werkenden ontvangen inkomen uit meerdere arbeidsbronnen of wisselen tussen contractvorm. 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. Iedereen die (voltijd) werkt, ontvangt in principe dezelfde basisuitkering op sociaal minimumniveau en betaalt hiervoor dezelfde premiepercentage.

Eén regeling voor werknemers en zelfstandigen beoogt complexiteit voor de mensen te 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 Bijstand.

De AO-drempel blijft staan op 35%. De drempel werkt wel harder uit dan in het huidige systeem werkt: boven 35% arbeidsongeschiktheid heeft iedereen recht op sociaal minimum en daaronder is geen recht. Een uitkering op sociaal minimum betekent vaak dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten een hogere uitkering krijgen dan in het huidige stelsel. We verwachten dat een basisverzekering hierdoor tot extra instroom in de regeling zal leiden. Aan de andere kant

helpt de inkomenszekerheid mensen juist 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.

Voor zelfstandigen geldt ook een wachttijd van twee jaar. UWV hanteert hetzelfde arbeidsongeschiktheids criterium voor werknemers en zelfstandigen. In deze regeling 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 variant ' huidig stelsel beter '.

Voor werknemers is er een verplichte aanvullende verzekering, een tweede pijler, die 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.

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 worden ook intensief ondersteund. Het RRL maakt gebruik van de kracht van private dienstverleners, die dicht bij daadwerkelijke werkplekken staan.

Een deel van de voorstellen van variant ' huidig stelsel beter ' geldt ook voor deze variant en daarmee ook het effect op de uitgaven. Daarbovenop zijn de verwachte uitgaven ongeveer € 600 miljoen 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.

### **Maatregelen voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden: gids in doolhof**

We komen niet met 'varianten' voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden. We houden voor deze mensen het huidig stelsel, vooralsnog, intact: de Wajong voor vroeggehandicapten met duurzaam geen arbeidsvermogen. Vroeggehandicapten die hier niet aan voldoen blijven aangewezen op de Participatiewet. Voor al deze mensen is het huidige stelsel nu te veel een doolhof. We verwachten momenteel te veel zelfredzaamheid bij de meest kwetsbare groepen. In onze zoektocht hebben wij nog geen structurele oplossing kunnen vinden om deze complexiteit te verminderen. Wel doen we een aantal voorstellen die specifieke knelpunten kunnen verminderen:

- UWV onderhoudt regelmatig contact met mensen in de Wajong en biedt hulp waar nodig in samenspraak met gemeente 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;

- Werkgevers krijgen meer mogelijkheden voor de vergoeding van begeleidingskosten die zij maken, als zij mensen met arbeidsbeperkingen in dienst hebben;
- Gemeenten zorgen voor een vast contactpersoon die mensen, bij behoefte aan ondersteuning, helpt bij het vinden van het juiste loket. Dit kan gaan over het vinden van werk, maar ook over andere vraagstukken zoals hoge zorgkosten en het effect van toeslagen op het inkomen;
- De financiering van deze maatregelen is niet vrijblijvend voor gemeenten.

Verder vragen we alle betrokkenen in het nog lopende beleidstraject 'Participatiewet in balans', om te onderzoeken hoe de Participatiewet passender gemaakt kan worden voor mensen met structurele arbeidsbeperkingen.

#### **Tot slot**

Ons was gevraagd om verschillende oplossingen te schetsen. We hebben dit gedaan met de ambitie dat in dit land naar je wordt omgekeken als het tegenzit door pech, een ongeluk, een fysieke of psychische ziekte, of als je met een beperking wordt geboren. Waarin iemand je helpt als zaken ingewikkeld zijn. Een land waar de overheid je vertrouwt en ondersteunt. Waar iedereen zijn/haar/hun verantwoordelijkheid neemt en waar de samenwerking soepel loopt tussen uitvoerders, werkgevers en mensen. Waar het voor mensen eenvoudig te begrijpen is wat hun rechten en plichten zijn.

We hopen van harte dat ons advies bijdraagt aan deze ambitie.