

Vergaderjaar 2024–2025

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

32 716

Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

Nr. 799

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2025

Ons stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid staat al geruime tijd onder druk. Het stelsel doet voor veel mensen waar het voor bedoeld is, maar het is ook voor veel mensen complex. Die complexiteit kan tot problemen leiden voor betrokkenen, waaronder werknemers, werkgevers en de uitvoering. Mensen ervaren hardheden en bepaalde prikkels kunnen soms ongewenste of onbedoelde effecten hebben. Lang niet alle mensen met een arbeidsbeperking, zeker diegenen zonder werkgever, vinden (nieuw) werk, ondanks de daarvoor bedoelde prikkels. Ook de uitvoerbaarheid van het stelsel door UWV staat onder druk. Mensen moeten te lang wachten op hun WIA-(her)beoordeling en dat brengt onzekerheid met zich mee voor werknemers en werkgevers. Ook groeit op dit moment de instroom in de WIA, wat de betaalbaarheid van de WIA op lange termijn onder druk kan zetten.

De urgentie om knelpunten op te lossen is groot, maar er zijn geen eenvoudige ingrepen waarmee dat kan. Oplossingen grijpen namelijk al snel diep in op de werking van het stelsel en waar een oplossing bijdraagt aan het behalen van de ene doelstelling, is er soms juist een negatief effect op een andere doelstelling. Daarom is een beroep gedaan op een onafhankelijke commissie om met een fundamentele en integrale blik tot voorstellen voor duurzame oplossingen te komen. De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) heeft deze opdracht ter harte genomen. Zij publiceerde in oktober 2023 een doorwrochte probleemanalyse¹ en op 29 februari 2024 een eindrapport² met diverse oplossingsrichtingen.

Daarnaast is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) WIA aangekondigd. Een goede analyse van de factoren die bijdragen aan de

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 26 448, nr. 730

² Bijlage bij Kamerstukken II, 2023–2024, 26 448, nr. 748

groei van de WIA-instroom en wat er gedaan kan worden om die groeiende instroom te remmen, ook in de jaren voordat mensen bij de WIA-poort terecht komen, zal onderdeel zijn van dit IBO.

Het eindrapport van OCTAS biedt mij inspiratie om aan de slag te gaan, zowel op de korte als op de lange termijn. Het kabinet ziet grote urgentie om het stelsel te vereenvoudigen en te verbeteren. Dit staat ook in het Regeerprogramma, waarin het kabinet aankondigt met concrete voorstellen te komen om het stelsel te verbeteren en te vereenvoudigen. De uitdagingen die aanleiding waren om OCTAS in te stellen, zijn er nog steeds. Niet voor niets stelde de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2023³ dat de WIA niet meer uitvoerbaar is. Sinds enkele jaren lopen, ondanks maatregelen, de achterstanden in de beoordelingen van arbeidsongeschiktheid door UWV op. Dit is vooral nadelig voor langdurig zieke (ex-)werknemers en hun werkgevers. Ik heb uw Kamer daarnaast dit najaar geïnformeerd over de problematiek bij de vaststelling van WIA-uitkeringen, waarbij mensen een te lage of juist een te hoge WIA-uitkering hebben ontvangen⁴. Met een verbeteraanpak moet UWV de komende periode de kwaliteit van de sociaal-medische dienstverlening op orde brengen. Dit alles trekt een zware wissel op de uitvoering en versterkt de urgentie om tot duurzame verbeteringen in het stelsel te komen.

Zowel de Tweede Kamer als het kabinet⁵ hebben de wens om de WIA te vereenvoudigen en verbeteren op korte termijn. Daarnaast kan er op langere termijn behoefte zijn aan méér fundamentele veranderingen, wat ook meer tijd kost. Er is de afgelopen periode gewerkt aan een nadere, ambtelijke uitwerking van de ideeën uit alle varianten uit het OCTAS-rapport. Daarin werd al snel duidelijk dat de ideeën uit variant 1 (Huidig stelsel beter) – die dichterbij liggen tegen de uitgangspunten van het huidige stelsel – net als in het rapport van OCTAS concreter uitgewerkt konden worden dan de ideeën uit variant 2 en 3. Er is onvoldoende empirie op basis waarvan een inschatting gemaakt kan worden van de effecten van varianten 2 en 3 om te kunnen weten of ze een verbetering zouden zijn ten opzichte van de huidige situatie. Voor de besluitvorming op de korte termijn is dan ook met name in variant 1 inspiratie te vinden. Er zitten ideeën in variant 2 en 3 die interessant zijn om voor de lange termijn verder uit te werken. Het gaat om het idee van een stelsel dat aanvankelijk gericht is op re-integratie en minder op de (medische) beoordeling, en het idee om regelingen voor verschillende groepen werkenden in meer of mindere mate te harmoniseren.

In deze brief breng ik verslag uit van wat de uitwerking ons aan inzichten heeft opgeleverd. Allereerst deel ik mijn langetermijnvisie voor het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid (hoofdstuk 1). Ik maak nog geen keuzes over de beste manier om invulling te geven aan die visie. Wel wil ik met deze brief richting geven aan de politieke en maatschappelijke discussie die we de komende periode met elkaar zullen moeten voeren, voordat we tot besluitvorming kunnen komen. In dit hoofdstuk heb ik ook de bredere reflectie op de verschillende varianten van OCTAS opgenomen.

³ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2022-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid>

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 26 448, nr. 767

⁵ Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024

Vervolgens ga ik in op hoe we de afgelopen periode aan de uitwerking van de aanbevelingen van OCTAS hebben gewerkt (hoofdstuk 2) en geef ik aan, beredeneerd vanuit de ambitie om te vereenvoudigen, welke ideeën uit OCTAS daarbij zouden passen (hoofdstuk 3). Daartoe heb ik ook de (structurele) financiële consequenties van de diverse mogelijke maatregelen in beeld gebracht. Ten slotte benoem ik enkele raakvlakken met andere onderwerpen (hoofdstuk 4).

1. De lange termijn: de toekomst van het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid

Het is essentieel dat we – voor nu en de toekomst – een manier vinden waarop het stelsel uitvoerbaar, uitlegbaar en betaalbaar is en blijft. Daarvoor is een integrale blik noodzakelijk waarbij we oog hebben voor preventie en re-integratie, voor iedereen. Ook voor groepen werkenden zonder werkgever. En voor wie dat echt nodig heeft, gaat het ook om een solide vangnet voor mensen die door ziekte of een beperking niet meer voldoende kunnen verdienen. Om ervoor te zorgen dat mensen de stap naar werk kunnen zetten, is het van belang oog te hebben voor de risico's die zowel werkgevers als werknemers nu ervaren. Deze kunnen een remmend effect hebben op de beweging richting werk of het aan het werk blijven. Voor werknemers is het van belang dat een toekomstig stelsel duidelijk en voorspelbaar is, waardoor zij waar mogelijk de stap naar werk durven zetten en weten waar ze aan toe zijn. Voor werkgevers geldt dat zij ondersteund moeten worden om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen of in dienst te houden. In het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid moet een goed evenwicht zijn tussen het bevorderen van preventie en re-integratie door werkgevers en het borgen van de bereidheid van werkgevers om mensen in (vaste) dienst te nemen.

Onderdelen van de varianten op het huidige stelsel zoals OCTAS die heeft geschetst (varianten 2 en 3), bieden inspiratie om op langere termijn nader invulling te geven aan een toekomstbestendig stelsel.

Het arbeidsongeschiktheidsstelsel kent twee hoofddoelen, namelijk zorgen dat werknemers verzekerd zijn tegen een groot inkomensverlies wanneer zij langdurig ziek of arbeidsongeschikt worden en het versterken van arbeidsparticipatie, onder meer door te zorgen voor ondersteuning richting werk. Om die doelen te realiseren ziet het kabinet vier kwaliteitseisen voor het stelsel, namelijk het uitgaan van de menselijke maat, eenvoud, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid.

Wanneer we *uitgaan van de menselijke maat*, nemen we zoveel mogelijk ervaren hardheden weg en bieden we meer persoonlijke aandacht. Dat draagt bij aan een stelsel dat niet alleen effectief is, maar ook empathisch en rechtvaardig voelt voor werkenden en hun werkgevers. We willen dat burgers en bedrijven zich gehoord en geholpen voelen, wat het vertrouwen in de overheid versterkt.

Eenvoud betekent bovenal dat het stelsel begrijpelijk en duidelijk is voor burgers (waaronder werknemers) en bedrijven (werkgevers). Hierdoor weten mensen wat hun rechten en plichten zijn en kunnen zij deze benutten en naleven. Het stelt hen beter in staat te handelen zoals de wetgever het bedoelt en om de gevolgen van hun keuzes te overzien.

Uitvoerbaarheid waarborgt dat er genoeg capaciteit is bij uitvoeringsorganisaties, nu en in de toekomst, om regelingen goed en efficiënt uit te kunnen voeren. Dit beperkt de wachttijden tot redelijke termijnen en verkleint de kans op het maken van fouten door uitvoerders. Dit moet resulteren in een betrouwbaar systeem met verbeterde bereikbaarheid voor burgers en bedrijven.

Betaalbaarheid draagt eraan bij dat het stelsel ook financieel en economisch toekomstbestendig is. Werkgeverslasten in de vorm van premies zijn houdbaar en staan in de juiste verhouding met de maatschappelijke en economische voordelen van het stelsel.

De meeste mensen die langdurig ziek of arbeidsongeschikt zijn, willen heel graag weer aan het werk. Het huidige stelsel kent veel (financiële) prikkels om de terugkeer naar werk extra te stimuleren. Deels werken die prikkels goed, maar in de praktijk hebben ze ook nadelen. Het lukt veel mensen met een arbeidsbeperking niet om nieuw werk te vinden en sommige prikkels worden ervaren als hardheid. Mensen die instromen in de WIA vanuit een situatie waarin de werkgever nog in beeld is, hebben meer kans om aan het werk te blijven. Zeker diegenen die bij instroom in de WIA geen werkgever hebben, komen moeilijk aan het werk, ondanks de financiële prikkels. Een verklaring kan zijn dat mensen te veel zorgen hebben over hun inkomen en daardoor onvoldoende rust en zekerheid ervaren om de stap naar werk te zetten, zo stelt OCTAS ook in haar probleemanalyse. Echter kan het verlagen van de arbeidsparticipatieprikkels ook leiden tot hogere kosten en minder arbeidsparticipatie. Een hogere arbeidsparticipatie is van belang voor lagere afhankelijkheid van uitkeringen en daarmee voor onze samenleving en economie als geheel. We moeten dus zoeken naar een nieuw evenwicht dat voldoende gerichtheid en participatieprikkels behoudt, maar ook meer bestaanszekerheid en rust biedt om werkhervatting mogelijk te maken. Het gaat er hierbij ook om dat werken moet lonen en dat mensen voldoende zekerheid ervaren over de hoogte van hun (bruto en netto) inkomen. In dat kader verkent het kabinet ook de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de arbeidskorting) en toeslagen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Vanuit deze brede ambitie geredeneerd zie ik, zoals ook beschreven staat in het Regeerprogramma, in ieder geval twee ideeën voor fundamentele veranderingen op de lange termijn die ik nader wil uitwerken.

Ten eerste wil ik onderzoeken hoe een stelsel eruit zou kunnen zien dat gericht is op wat mensen nog wél kunnen. Dat is ook nu al een belangrijk uitgangspunt van de Wet WIA.⁶ Het stelsel dat we nu hebben gaat in sterke mate uit van prikkels en regels om de participatie te bevorderen. Toch zien we in de praktijk dat dit niet altijd uitpakt zoals bedoeld en ook niet altijd zo wordt ervaren. Zo vormt de gedetailleerde (medische) beoordeling nu een belangrijk startpunt. Dat is logisch aangezien die beoordeling bepalend is voor de uitkeringshoogte. Tegelijkertijd is die beoordeling niet doorslaggevend voor de juiste ondersteuning richting werk. Ik wil dus onderzoeken hoe we – nog meer dan nu – de ondersteuning naar werk het startpunt kunnen maken. Het gedetailleerd beoordelen van de mate van arbeidsongeschiktheid zou op een andere manier en/of op een later moment kunnen worden gedaan. Dit is één van de kerngedachten uit de variant «Werk staat voorop» van OCTAS.

Een tweede idee waar al veel over geschreven en gezegd is, en waar ook OCTAS een variant (Basis voor werkenden) aan wijdt, is het idee van een stelsel met min of meer gelijke rechten en plichten voor alle werkenden. Op dit moment bestaat er een arbeidsongeschiktheidsregeling voor (ex-)werknemers en is er een regeling voor zelfstandigen in ontwikkeling. Het is interessant verder uit te werken in hoeverre het mogelijk is om arbeidsongeschiktheidsregelingen voor verschillende groepen werkenden in meer of mindere mate te harmoniseren. Dat betekent zowel harmoni-

⁶ Zie memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet WIA, hoofdstuk 1 (inleiding), Kamerstuk 30 034, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

satie van regelingen voor werknemers en zelfstandigen, als binnen de groep werknemers (vast en flex) waar ruimte lijkt voor meer gelijke mate van bescherming en begeleiding. Daarbij moet aandacht zijn voor een voldoende dekkende verzekering enerzijds en het voorkomen van toenemende complexiteit anderzijds. Het gelijktrekken van verzekeringen tussen zelfstandigen en werknemers kan in de praktijk bijvoorbeeld leiden tot een lage basisverzekering met (al dan niet verplichte) aanvullende verzekering voor werknemers. Dat kan leiden tot meer complexiteit voor werknemers. Daarom moeten we goed nadenken over de beste vormen van harmonisatie.

Het nader uitwerken van deze ideeën vergt tijd en zorgvuldigheid. Het betreft fundamentele veranderingen die groot effect hebben op het leven van mensen die langdurig ziek of arbeidsongeschikt worden. Er zijn gesprekken nodig met ervaringsdeskundigen, hun vertegenwoordigende organisaties en met werkgevers- en werknemersorganisaties. Er is mogelijk op punten ook nader onderzoek nodig om te achterhalen of bepaalde aannames die onder beleidsvoornemens liggen juist zijn. Dat is ook nodig om de budgettaire gevolgen van deze fundamentele wijzigingen van het stelsel in kaart te brengen.

2. Werkwijze uitwerking OCTAS

Om recht te doen aan de grote diversiteit aan ideeën uit OCTAS heeft mijn voorganger besloten om als eerste stap alle maatregelen nader uit te werken. De varianten van OCTAS zijn dus als het ware uit elkaar gehaald en de losse maatregelen zijn individueel nader uitgewerkt. Daarbij is per maatregel gekeken naar wat het zou betekenen voor de uitvoerbaarheid (inclusief het effect op de mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingscapaciteit), voor de uitlegbaarheid van het stelsel en voor de betaalbaarheid. Ook is gekeken naar effecten voor verschillende groepen, waaronder in elk geval werknemers en werkgevers, en naar bredere effecten op de arbeidsmarkt. Deze informatie is – voor zover de maatregel concreet genoeg was om hier inschattingen over te maken – verzameld in fiches. Deze fiches stuur ik als bijlage mee met deze brief (bijlage 3). Dit betreft een neutrale uitwerking van alle maatregelen uit de varianten die in OCTAS naar voren zijn gekomen. Bij deze uitwerking is ook gekeken of er een budgetneutrale optie mogelijk is. De uitwerking daarvan treft u in bijlage 2. Ook vindt u in deze bijlage een lijst met alle afzonderlijke maatregelen uit OCTAS die in deze kabinetsperiode gekozen zouden kunnen worden, met daarbij een inschatting van de structurele kosten. De uitvoerbaarheid is in de bijlagen meegenomen op basis van de inzichten die er nu zijn (nog) zonder de samenhang tussen maatregelen. Bij de uitwerking van voorstellen volgt altijd nog een uitvoeringstoets.

In de kabinetsreactie op het OCTAS-rapport van 15 maart 2024⁷ heeft mijn voorganger aangegeven de voorstellen van OCTAS verder ambtelijk te laten uitwerken met inbreng van betrokken partijen. Het verzamelen van die inbreng en het in gesprek gaan over de voorstellen van OCTAS was dan ook onderdeel van de ambtelijke uitwerking. Deze inbreng helpt in het vervolgtraject, omdat ze inzicht geeft in de voorkeuren van verschillende belanghebbenden.

Om inzicht te krijgen in hoe Nederland denkt over de voorstellen van OCTAS heb ik aan onderzoeksbureau Populytics opdracht gegeven voor een digitale raadpleging. Bij de totstandkoming van die raadpleging zijn ervaringsdeskundigen, vertegenwoordigende organisaties van mensen

⁷ Kamerstukken II 2023–2024, 26 448 en 32 716, nr. 748

met een beperking, sociale partners en andere relevante stakeholders betrokken. Van 11 september tot en met 2 oktober 2024 stond de raadpleging online. In totaal hebben meer dan 4.000 mensen de raadpleging ingevuld en de raadpleging is door hen beoordeeld met een 7,2. Het eindrapport van het onderzoek stuur ik mee als bijlage bij deze Kamerbrief.

In het hierop volgende hoofdstuk geef ik aan wat er mogelijk in de komende kabinetsperiode gedaan kan worden om tot aanpassing van het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid te komen. Bij de nadere uitwerking daarvan is het relevant om mee te wegen hoe degenen die deze raadpleging hebben ingevuld, bepaalde doelen wegen en hoe zij tegen dilemma's aankijken. Zo volgt uit de raadpleging dat deelnemers de meeste prioriteit geven aan het doel om duidelijkheid over inkomen te geven aan mensen die (deels) arbeidsgeschikt zijn en (gaan) werken. Daarnaast vinden deelnemers het belangrijk dat mensen die (deels) arbeidsgeschikt zijn weer aan het werk gaan. Daarvoor moet het voor werkgevers makkelijker worden om mensen die (deels) arbeidsgeschikt zijn aan te nemen omdat deelnemers verwachten dat dit zorgen en drempels bij werkgevers kan weghalen.

De meeste deelnemers vinden dat de overheid meer moet inzetten op veranderingen die voor iedereen tot een verbetering leiden dan dat de overheid moet inzetten op veranderingen die voor specifieke groepen tot een verbetering leiden, zoals mensen met lage inkomens of zelfstandigen. Tegelijkertijd hebben deelnemers een voorkeur voor het kunnen leveren van maatwerk, ook als dat betekent dat er een verschil in uitkering tussen twee gelijke situaties kan ontstaan. De uitkomsten van de digitale raadpleging laten het dilemma zien dat enerzijds mensen behoefte hebben aan maatwerk en anderzijds dat er generieke aanpassingen aan het stelsel gemaakt moeten worden.

In bijlage 4 is de hele rapportage te vinden, die nog veel meer inzichten biedt die we kunnen meenemen in het vervolgtraject.

3. De korte termijn: komen tot vereenvoudiging

OCTAS beschrijft in variant 1 diverse maatregelen waartoe je in deze kabinetsperiode zou kunnen besluiten. Welke maatregelen je precies kiest, is zeer afhankelijk van welke doelen je nastreeft. Zoals ook aangegeven in het Regeerprogramma, is het voor dit kabinet primair van belang dat aanpassingen de uitlegbaarheid van het stelsel voor de mensen die ervan afhankelijk zijn vergroten en de complexiteit verkleinen. Beredeneerd vanuit die ambitie en om te voorkomen dat het stelsel verder vastloopt, kan aan een aantal maatregelen uit het OCTAS-rapport worden gedacht. Deze worden door OCTAS gepresenteerd als belangrijke oplossingen om de steeds verder toegenomen complexiteit te verminderen. In dit hoofdstuk ga ik daar allereerst op in. Die vereenvoudigende maatregelen bieden geen volledig antwoord op de verschillende vraagstukken en knelpunten zoals die door OCTAS zijn gesignaleerd. Ik beschrijf in dit hoofdstuk een tweetal onderwerpen waar in ieder nog over gesproken moet worden. Het eerste is doorberekening van uitkeringslasten aan werkgevers, omdat dit samenhangt met de vereenvoudigende maatregelen. Het tweede is de WIA-drempel, omdat dit een veelgenoemd en besproken vraagstuk is, waarop ook enkele moties zijn aangenomen.

Ik schets in dit hoofdstuk wat er mogelijk is op de korte termijn (in deze kabinetsperiode) en ga daarover de komende periode graag in gesprek, zowel met maatschappelijke partijen als met uw Kamer. De financiële consequenties van eventuele maatregelen, zijn ook nadrukkelijk onderdeel

van dat gesprek. Dat gesprek is nodig, voordat er besluitvorming kan plaatsvinden.

Vereenvoudigende maatregelen

De kern van de vereenvoudiging zoals OCTAS die in variant 1 voorstelt, is het terugdringen van het aantal uitkeringsregimes binnen de Wet WIA. Nu is er een onderscheid tussen een regeling voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn beoordeeld (IVA) en een regeling voor wanneer de arbeidsongeschiktheid gedeeltelijk is of niet als duurzaam kan worden beoordeeld (WGA). Ook is er binnen de WGA een verder onderscheid tussen een regeling waar je onder valt wanneer je méér dan 50% van je resterende verdiencapaciteit verdient (loonaanvullingsuitkering) en een regeling voor wanneer dat niet zo is (vervolguitkering). Deze verschillen zouden opgeheven kunnen worden. In de huidige WGA is de hoogte van de uitkering sterk afhankelijk van zowel de mate van arbeidsongeschiktheid als de mate waarin iemand nog inkomen uit arbeid heeft. Het idee daarachter is dat mensen maximaal worden gestimuleerd om naar vermogen te werken. Dat heeft een positief effect op de arbeidsdeelname, maar het maakt dat het inkomen uit de uitkering voor mensen moeilijk voorspelbaar is. Het kan ertoe leiden dat mensen in een ander, veel lager, uitkeringsregime terechtkomen, terwijl zij dat niet hadden voorzien en/of terwijl het ondanks pogingen niet is gelukt om weer te gaan werken. Werknemers zijn bij het vinden van werk immers ook afhankelijk van de vraag en van de bereidheid van werkgevers om hen aan te nemen. Als gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA geen geschikt werk vinden, gaan zij er in één keer flink op achteruit qua inkomen. De voorgestelde vereenvoudiging maakt het voor uitkeringsgerechtigden makkelijker om in te schatten wat hun financiële situatie gedurende de WIA-uitkering zal zijn. Dit geldt ook als zij weer gaan werken. Het terugdringen van het aantal uitkeringsregimes is ook een vereenvoudiging voor de uitvoering, met name doordat de toets op het duurzaamheidscriterium voor volledig arbeidsongeschikten vervalt. Dat zal een positieve invloed hebben op de uitvoerbaarheid van het stelsel en de mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen.

Wanneer de WGA-vervolguitkering zou worden afgeschaft, gaat voor mensen die geen of weinig inkomsten uit werk hebben naast de uitkering wel een financiële prikkel verloren om (meer) te gaan werken. Voor hen neemt de uitkeringshoogte namelijk toe ten opzichte van de huidige situatie, wat ertoe kan leiden dat sommige mensen minder geneigd zijn (meer) te gaan werken.

Het bieden van financiële duidelijkheid voor deze mensen kan ertoe leiden dat zij wel (meer) gaan werken, omdat in het huidige stelsel de ervaren onduidelijkheid over de financiële gevolgen een blokkade vormt om weer aan het werk te gaan.

Beide perspectieven, dus zowel het idee dat mensen minder zouden gaan werken wanneer zij daartoe minder worden geprikkeld, als het idee dat meer inkomenszekerheid de rust geeft die nodig is om de stap naar werk te zetten, hebben waarde. Ook dient opgemerkt te worden dat er in de praktijk mensen zijn voor wie geldt dat zij wel willen maar niet kunnen reageren op eventuele prikkels, bijvoorbeeld omdat zij weliswaar arbeidspotentieel hebben, maar geen passend werk kunnen vinden. De negatieve effecten van het afschaffen van de WGA-vervolguitkering op de werkhervatting zijn op dit moment empirisch beter onderbouwd. Er is sprake van een minder grote prikkel om te participeren. Het wegvallen van

deze financiële prikkel leidt daardoor volgens prognoses tot een forse toename van de structurele uitkeringslasten.⁸

Het afschaffen van de IVA-uitkering zou eveneens een vereenvoudiging van het stelsel betekenen. Tezamen met het afschaffen van de WGA-vervolguitkering gaat het WIA-uitkeringsregime dan van vier regimes terug naar twee. De afschaffing van de vaststelling van het recht op de IVA-uitkering zou een forse complexiteitsvermindering voor de uitvoering betekenen. Het voorspellen en het onderbouwen van het verloop van ziekte en de herstelkansen is op individueel niveau moeilijk. Dat is een lastig en tijdrovend onderdeel van de claimbeoordeling. Vooral bij «moeilijk objectiveerbare» aandoeningen is het meestal lastig om duurzaamheid vast te stellen. Als de toets op de duurzaamheid vervalt, wordt de claimbeoordeling eenvoudiger. Dat zal ertoe leiden dat verzekeringsartsen meer claimbeoordelingen kunnen uitvoeren, waarmee de wachttijden voor sociaal-medische beoordelingen verkort kunnen worden. Daarnaast vervalt met de afschaffing van de IVA-uitkering een reden voor het aanvragen van een herbeoordeling door uitkeringsgerechtigden of diens belanghebbende (ex-) werkgever. Ook zorgt dit voor het wegvallen van bezwaar- en beroepszaken hierover.

Door het huidige onderscheid tussen de IVA en WGA lijken de inspanningen van werkgever en werknemer zich niet in alle gevallen volledig te focussen op re-integratie naar werk, maar soms op doorstroom naar de IVA. Het opheffen van het onderscheid tussen WGA en IVA betekent dat een grotere groep mensen onder het re-integratieregime van de WGA komt te vallen, wat naar verwachting een positief effect heeft op de participatieprikkel. Door de IVA af te schaffen wordt afgeweken van een belangrijke gedachte bij de invoering van de WIA, namelijk dat er ten aanzien van re-integratie-inspanningen (zowel voor werkgevers als werknemers) onderscheid is gebaseerd op de mate van resterend verdienvermogen en de duurzaamheid daarvan. Dat betekent onder andere dat mensen die in de IVA zouden zijn ingestroomd, weliswaar meer worden geprikkeld om te participeren maar dat deze prikkel minder effectief zal zijn dan bij mensen die in het huidige stelsel een WGA-uitkering ontvangen.

Met het afschaffen van de IVA-uitkering wordt de maximale hoogte van de WIA-uitkering voor iedereen 70% van het (gemiddelde) laatst verdiende loon⁹. Dit leidt tot een aanzienlijke afname van de structurele uitkeringslasten. Voor mensen die in het huidige stelsel volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zouden worden beoordeeld, betekent het een lagere uitkering, omdat zij nu 75% van hun laatst verdiende loon ontvangen. Ook vervalt een deel van de zekerheid over hun inkomen, omdat de IVA uitkering geen re-integratieverplichting kent en je dus beter weet waar je aan toe bent vanaf het moment dat je de IVA-uitkering krijgt. Het lagere uitkeringsniveau heeft, uitgaande van de door CPB onderbouwde principes over het effect van de hoogte van de uitkering op participatie, een aanvullend positief effect op participatie, naast het hiervoor genoemde re-integratieregime. Ook dit effect zal echter wel minder effectief zijn dan voor de huidige WGA-uitkeringsgerechtigden, vanwege het beperkte arbeidsvermogen van mensen die onder het huidige stelsel IVA-gerechtigd zijn. Bovendien geldt ook hier dat er een groep mensen is die wel wil werken, maar voor wie het niet lukt omdat er geen passend werk beschikbaar is.

⁸ Deze prognoses zijn opgesteld door SZW, op basis van ramingen van het CPB zoals gepubliceerd in Kansrijk arbeidsmarktbeleid, update sociale zekerheid, 2020.

⁹ Gemaximeerd op het maximale dagloon.

Een ander direct gevolg van het afschaffen van de IVA-uitkering is dat de mogelijkheid tot een versnelde aanvraag (voordat de wachttijd van 104 weken is doorlopen) herzien dient te worden. Om toelating tot de IVA-uitkering te krijgen, wordt momenteel namelijk getoetst op volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Het wegvallen van de toets op duurzaamheid heeft derhalve ook gevolgen voor de toets voor de versnelde aanvraag. OCTAS geeft aan het wenselijk te vinden om een verkorte wachttijd te behouden voor mensen in zeer ernstige en uitzichtloze (medische) situaties. In de fiches in de bijlage zijn andere beoordelingsmogelijkheden uitgewerkt ten behoeve van deze mogelijkheid.

Met bovenstaande maatregelen kan een hele stevige vereenvoudiging van de uitkeringsregimes worden bereikt. Deze maatregelen hebben echter wel een prijs: met het terugbrengen van het aantal regimes wordt de gerichtheid van het stelsel minder groot. De noodzaak om het stelsel eenvoudiger te maken en houdbaar voor de toekomst, vind ik echter zwaarwegend. Daarbij passen dergelijke stevige maatregelen.

Voordat er besluitvorming kan plaatsvinden over de korte termijn, dient nog een maatschappelijk en politiek gesprek gevoerd te worden. De ideeën in dit hoofdstuk dienen als startpunt voor dat gesprek, maar ook andere ideeën uit OCTAS kunnen hierbij betrokken worden. Daarvoor bieden het overzicht aan mogelijke maatregelen in bijlage 2 en de fiches in bijlage 3 een nuttig startpunt. Daarbij moeten de duurzame uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en betaalbaarheid van het stelsel zorgvuldig gewogen worden. Hieronder licht ik vast twee elementen uit, waarvan ik verwacht dat ze in ieder geval onderdeel uitmaken van het gesprek over een mogelijke aanpak deze kabinetsperiode.

De doorberekening van uitkeringslasten aan werkgevers en de hybride markt

Wanneer we kijken naar hervormingen en mogelijk ook veranderingen doorvoeren die gevolgen hebben voor de mate waarin werkgevers hun uitgaven aan de WIA zelf kunnen beïnvloeden, dan moeten we ook kijken naar de financieringskant van de WIA. De WIA wordt, als werknemersverzekering, gefinancierd door werkgeverspremies. De uitkeringslasten worden voor een deel doorberekenend aan individuele werkgevers en voor een deel betaald door het collectief van werkgevers. De doorberekening aan individuele werkgevers hangt samen met de beïnvloedbaarheid van het risico op arbeidsongeschiktheid door werkgevers.

Risicoafhankelijke doorberekening van uitkeringslasten is er om werkgevers bewust te houden van de kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid en om hen ertoe te bewegen dat ze zich zoveel mogelijk inzetten voor preventie en re-integratie. Op dit moment worden uitkeringslasten voor niet-duurzaam arbeidsongeschikten in de eerste tien jaar doorberekend aan hun (voormalig) werkgever. Kleine werkgevers betalen een sectoraal bepaalde premie, grote werkgevers een individueel bepaalde premie en middelgrote werkgevers een mengvorm van sectoraal en individueel. Dit gebeurt door middel van publieke premiedifferentiatie met de mogelijkheid van eigenrisicodragerschap: werkgevers waarbij meer werknemers in de WIA komen, betalen per werknemer meer mee aan de Wet WIA. Dat effect is sterker bij (middel)grote werkgevers. Omgekeerd betalen sectoren en werkgevers met minder WIA-instroom juist minder. Bij publiek verzekerde werkgevers gebeurt dat door middel van premiedifferentiatie. Als alternatief kunnen werkgevers eigenrisicodragers worden. Zij betalen geen premie voor de WGA-uitkering aan UWV,

maar dragen de uitkeringslasten in de eerste tien jaar zelf. Deze uitgaven kunnen ze eventueel privaat verzekeren.

Zowel het afschaffen van de WGA-vervolguitkering als van de IVA-uitkering leidt tot meer risicoafhankelijke doorberekening van uitkeringslasten aan werkgevers. Het afschaffen van de WGA-vervolguitkering leidt namelijk in ieder geval tot hogere uitkeringen en (als gevolg daarvan) naar verwachting ook tot meer uitkeringen. Het afschaffen van de IVA-uitkering zorgt weliswaar juist voor lagere uitkeringen, maar al deze uitkeringen worden door deze maatregel risicoafhankelijk doorbelast aan werkgevers, wat nu nog niet het geval is (financiering van de IVA-uitkeringen loopt nu via het Arbeidsongeschiktheidsfonds).

Het risicoafhankelijk doorbelasten van uitkeringslasten aan werkgevers heeft aantoonbaar bijgedragen aan het verminderen van de instroom in de WIA, omdat dit leidt tot een grotere prikkel voor werkgevers om hun werknemers te re-integreren tijdens de periode van loondoorbetaling. Meer risicoafhankelijke doorbelasting heeft, naast een nog sterkere prikkel tot preventie en re-integratie, ook nadelen. Zo kan risicoafhankelijke doorbelasting ten koste gaan van de arbeidsmarktpositie van mensen die (in de ogen van werkgevers) meer risico lopen op arbeidsongeschiktheid, vooral als de werkgever daarop weinig invloed heeft. Bovendien leidt het afschaffen van de IVA-uitkering tot risicoafhankelijke doorberekening van lasten voor uitkeringsgerechtigden met doorgaans beperkte re-integratiemogelijkheden. Dit nieuwe deel van de financiële prikkel is daardoor minder effectief en kan ook voor de werkgever als minder rechtvaardig worden ervaren, omdat de werkgever voor het uitblijven van re-integratie met hogere lasten geconfronteerd wordt, terwijl de kans op succesvolle re-integratie relatief laag is. OCTAS heeft daarom voorstellen gedaan voor maatregelen waarmee de risico-afhankelijke doorberekening aan werkgevers kan worden bijgestuurd. Het ministerie heeft deze maatregelen verder uitgewerkt. Concreet gaat het om het verkorten van de periode van risico-afhankelijke doorbelasting en om het splitsen van de uitkering in een deel dat wel en een deel dat niet wordt doorberekend. Met deze maatregelen kan de stijging van deze doorberekening door het afschaffen van de VVU en de IVA deels of volledig worden gemitigeerd.¹⁰ Er moet daarbij een balans gezocht worden tussen maatregelen die verschillende effecten hebben op re-integratie en werkgelegenheid. Het kabinet heeft Significant APE nader onderzoek laten doen naar de effecten van deze maatregelen op de arbeidsdeelname en de stabiliteit van de hybride markt. Daarbij heeft Significant APE ook verwachtingen van belanghebbende organisaties van deze effecten in beeld gebracht. Kort samengevat, is de verwachting van Significant APE dat zelfs bij het inkorten van de periode van risico-afhankelijke doorberekening naar vijf jaar, in combinatie met het terugbrengen van het aantal uitkeringsregimes, de totale risico-afhankelijke kosten van werkgevers stijgen.¹¹ Die stijging wordt op totaalniveau wel grotendeels gecompenseerd door een daling van de (niet risico-afhankelijke) Aof-premie. Enkele private partijen in de hybride markt noemen het risico dat het inkorten van de periode van risico-afhankelijke doorberekening naar vijf jaar, een disbalans kan veroorzaken in de hybride markt en gevolgen kan hebben voor de diensten die zij aanbieden. De uitkomsten van dit onderzoek stuur ik als bijlage bij deze Kamerbrief mee.¹²

¹⁰ In ieder geval op totaalniveau. Enige mate van verschuivingen tussen sectoren en werkgevers zullen naar verwachting onvermijdelijk zijn.

¹¹ OCTAS noemt vijf jaar als minimale termijn voor het risico-afhankelijk doorbelasten aan werkgevers, indien deze wordt ingekort.

¹² Zie bijlage 6 bij deze brief voor het rapport van APE Significant.

WIA drempel

In gesprekken over de WIA met maatschappelijke partners en ook met uw Kamer is gesproken over de hoogte van de toegangsdrempel voor het recht op een uitkering voor langdurige arbeidsongeschiktheid. OCTAS noemt een verlaging van de drempel in haar eerste variant als mogelijke maatregel. Dit is een potentiële maatregel met grote impact op de uitlegbaarheid en de uitvoerbaarheid van zowel de Wet WIA als de Ziektewet, waarover diverse moties zijn aangenomen. Daarom ga ik op deze maatregel hier wat uitgebreider in.

De achtergrond van de discussie over de drempelverlaging is gelegen in de positie van zogenaamde 35-minners. Voor deze groep geldt dat uit de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling volgt dat zij minder dan 35% van hun inkomen verliezen door ziekte of een beperking. Zij komen niet in aanmerking voor een WIA-uitkering. Bij de invoering van de Wet WIA werd aangenomen dat het voor de meeste van deze 35-minners mogelijk zou zijn om weer aan het werk te gaan en werd het gezien als de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om hiervoor te zorgen.¹³ In de praktijk blijkt dat een groot deel van de groep 35-minners niet aan het werk is. Dat geldt in het bijzonder voor de groep «vangnetters»; personen zonder werkgever. Zij zijn dan aangewezen op een WW-uitkering en daarna een bijstandsuitkering, eigen vermogen of partnerinkomen.

Daarnaast geldt dat mensen met een laag inkomen (rond het minimumloon) vaker óf geheel arbeidsongeschikt óf 35-min als beoordeling krijgen, dan mensen met een hoger inkomen. De systematiek van de WIA is zo dat het verschil tussen wat iemand voor diens ziekte of beperking verdiende en wat iemand potentieel nog kan verdienen leidend is voor de mate van arbeidsongeschiktheid. Mensen die rond het minimumloon verdienen en voor wie UWV bij de beoordeling vaststelt dat er nog functies op minimumloonniveau zijn die ze kunnen uitvoeren, verliezen geen of zeer weinig verdien capaciteit. Zij komen op een heel laag arbeidsongeschiktheidspercentage uit. Dat percentage is lager dan 35%, maar in veel gevallen óók lager dan 25% of 15%.

Om beter inzicht te krijgen in de arbeidsmarktpositie en situatie van de groep mensen in de doelgroep «35-minners» is de afgelopen periode een aantal onderzoeken verricht. Door Regioplan is gekeken naar de situatie, belemmeringen en mogelijkheden van deze groep mensen. Een tweede onderzoek door SEOR heeft een meer kwantitatief karakter. In dit onderzoek is gekeken naar kenmerken, arbeidsmarkt- uitkerings- en inkomenspatronen van 35-minners. Een derde onderzoek, door de VU, richt zich op een evaluatie van de inzet en effectiviteit van dienstverlening die door UWV wordt ingekocht voor 35-minners. UWV heeft in een synthesesrapport de belangrijke bevindingen uit de drie rapporten op een rij gezet en daar ook aanbevelingen aan verbonden. De drie onderzoeken en het synthesesrapport zijn bijgevoegd bij deze brief.

Een relevant inzicht is dat mensen met een kwetsbare positie oververtegenwoordigd zijn onder 35-minners. Zij hebben vaker een lager uurloon, een fysiek zwaar beroep, deden vaker flexibel werk, zijn vaker praktisch opgeleid, hebben vaker schulden en vaker een migratieachtergrond, in vergelijking met personen die een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen. Daarnaast laten de rapporten zien dat werkende 35-minners vaak relatief positief zijn over hun situatie, in vergelijking met 35-minners die het niet lukt om aan het werk te komen. Vooral 35-minners

¹³ Dit volgt ook uit het advies van de SER «Werken aan arbeidsgeschiktheid» van 22 maart 2002.

met een als slecht ervaren gezondheid lukt het niet om aan het werk te komen. Zij krijgen vaak te maken met een stapeling van problemen op het gebied van inkomen, levensstijl, mobiliteit en het sociale netwerk. 35-minners hebben een sterke ondersteuningsbehoefte die vergelijkbaar is met personen die wel een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. De rapporten laten zien dat veel 35-minners worstelen met hun situatie en behoefte hebben aan meer en persoonlijker begeleiding. Dat is zorgwekkend en ik vind het dan ook belangrijk hier met UWV over in gesprek te gaan. De inzichten uit de rapporten kunnen namelijk helpen om de situatie van deze doelgroep te verbeteren en onder meer de dienstverlening voor deze doelgroep meer toe te spitsen op de specifieke behoeften en kenmerken van de doelgroep.

Ook OCTAS heeft zich rekenschap gegeven van de kwetsbare positie van 35-minners en noemt in deze context in haar eindrapport de mogelijkheid om de drempel te verlagen van 35% naar 25%. Zo zou een grotere groep mensen toch in aanmerking komen voor een uitkering uit de WIA. De Tweede Kamer heeft middels de motie van de Kamerleden Van Kent en Palland¹⁴ uitgesproken dat zij een verlaging van de WIA-drempel naar 15% wenselijk vindt. Daarnaast is toegezegd dat een verlaging naar 15% ook meegenomen zou worden in de nadere uitwerking van het OCTAS-rapport. In het fiche over deze maatregel in de bijlage is dan ook zowel gekeken naar een verlaging naar 25% als naar 15%.

We gaan bij een verlaging van de toelatingsdrempel van de Wet WIA naar 25% of 15% uit van een doorwerking naar de Ziektewet. De Ziektewet kent in het tweede ziektejaar namelijk eenzelfde toets op verlies van verdien capaciteit als de WIA en dezelfde huidige grens van 35% voor recht op de uitkering.

Een verlaging van de drempel voor de WIA en ZW kent zowel voor- als nadelen. Zowel als we kijken naar het individu als ook naar de maatschappelijke kosten en baten. Ik ga hieronder in op een aantal effecten en geef daarmee ook invulling aan de toezegging aan het lid Saris (NSC) tijdens het tweeminutendebat Arbeidsongeschiktheid van 5 september jl. over het ingaan op de kosten en de maatschappelijke baten.

Voor een deel van de mensen die nu minder dan 35% arbeidsongeschikt beoordeeld worden, zou een verlaging van de WIA-drempel betekenen dat zij er financieel op vooruit gaan, omdat zij wel recht krijgen op een uitkering. Dat kan voor een aantal mensen uit deze groep meer financiële zekerheid betekenen. Deze groep maakt nu soms geen aanspraak op een bijstandsuitkering wegens de daar geldende partner- en vermogenstoets. De uitkering voor deze groep zal naar verwachting laag zijn, omdat het gaat om een klein percentage arbeidsongeschiktheid. Het zal dus waarschijnlijk betekenen dat deze mensen als zij naast de WIA-uitkering niet voldoende inkomen uit arbeid kunnen verkrijgen, alsnog afhankelijk blijven van andere inkomensbronnen, zoals Toeslagenwet of Participatiewet, om op het niveau van het sociaal minimum te komen. Daarnaast geldt dat er ook na verlaging van de drempel een harde grens blijft bestaan. Zoals hierboven geschetst komen mensen die rond het minimumloon verdienen ook bij een verlaging van de drempel waarschijnlijk onder de drempelwaarde uit. Het probleem wordt voor deze groepen dus niet opgelost.

Wanneer de grens wordt verlaagd, leidt dit tot meer instroom in de Wet WIA. Dit leidt tot fors hogere uitkeringslasten en een toename van het beroep op verzekeringsartsen en dienstverlening door UWV. Naast een

¹⁴ Kamerstukken II, 2020–2021, 26 448, nr. 659

grotere groep die re-integratiedienstverlening ontvangt, is er ook een grotere groep waarvoor herbeoordelingen aangevraagd zullen worden.

In mei 2021 heeft het CPB een notitie uitgebracht waarin zij de effecten van verlaging van de toetredingsdrempel op de werkgelegenheid heeft beschreven¹⁵. Daaruit volgt dat de effecten op de werkgelegenheid afgerond nihil zijn. Personen die in de huidige situatie 35-minner zijn en al werkzaam waren, zullen op het moment dat zij een (kleine) WGA-uitkering krijgen een kleinere arbeidsprikkels ervaren. Daardoor daalt mogelijk het aantal gewerkte uren. Daar staat tegenover dat de huidige WGA een activerend karakter heeft en dat mensen re-integratiedienstverlening gaan ontvangen, wat een positief effect heeft op het aantal mensen dat gaat werken. Eventuele wijzigingen in de WIA, zoals het afschaffen van het onderscheid tussen de loonaanvullingsuitkering en de vervolguitering, hebben potentieel een negatief effect op dat activerende karakter.

Het CPB geeft aan dat er geen significante gedragseffecten te verwachten zijn. Zij verwacht niet dat méér mensen bijvoorbeeld een WIA-aanvraag gaan doen bij een lagere drempel. Wel is het zo dat de populatie in het tweede jaar van de Ziektewet groeit. Na één jaar Ziektewet volgt een toetsmoment waarbij dezelfde drempel wordt gehanteerd. Ervan uitgaande dat die drempel dus ook zou worden verlaagd, stijgt de instroom in het tweede Ziektewetjaar en daarmee ook het aantal WIA-aanvragen dat UWV moet beoordelen. Daarnaast zou het WIA-bestand groeien doordat er meer mensen een uitkering toegekend krijgen. Dat heeft een effect op het aantal herbeoordelingen dat UWV moet uitvoeren.

Er is nu al sprake van een mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingscapaciteit en dat probleem wordt hierdoor groter. UWV schat in dat dit bij een drempelverlaging naar 25% in totaal om 4.000 tot 6.000 extra herbeoordelingen per jaar gaat en bij een drempelverlaging naar 15% per jaar tussen de 8.000 en 11.000 extra herbeoordelingen per jaar.

Een groter WIA-bestand betekent ook dat de uitgaven aan de WIA toenemen. Naar verwachting zorgt een verlaging van de WIA-drempel naar 25% voor ongeveer € 290 miljoen structureel aan extra lasten. Een verlaging naar 15% zorgt voor ongeveer € 500 miljoen structureel aan extra lasten. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat uitgaven aan de WW en de bijstand zullen dalen. Voor de verschillende varianten zijn de financiële effecten in beeld gebracht (zie bijlagen).

Ontslagverbod

Ik wil hierbij ook ingaan op de motie van Kamerlid Patijn, waarin de regering verzocht wordt de mogelijkheid te onderzoeken voor een ontslagverbod voor mensen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 35% (35-minners)¹⁶. Het idee achter deze motie past bij het initiële idee achter de Wet WIA: namelijk dat voor personen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk zijn om te zorgen dat deze groep aan het werk blijft of komt. Zoals in de motie is aangegeven, is in sommige cao's geregeld dat een werknemer na een afwijzing van de WIA-uitkering in dienst dient te blijven.

Een werkgever zal tijdens de periode van loondoorbetaling bij ziekte zodanige maatregelen moeten treffen als redelijkerwijs nodig zijn opdat de werknemer in staat is de eigen of andere passende arbeid (bij de eigen

¹⁵ CPB-notitie Doorrekening drempelverlaging WIA, voor het Ministerie van SZW, mei 2021

¹⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, 26 448, nr. 770

of andere werkgever) te verrichten. Van de 35-minners die gedurende de eerste twee ziektejaren een werkgever hadden die verantwoordelijk was voor de loondoorbetaling en de re-integratie behoudt 66% het dienstverband na de WIA-claimbeoordeling. Na een jaar is 91% nog steeds aan het werk¹⁷.

Ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid is alleen onder voorwaarden mogelijk, er geldt een preventieve ontslagtoets door UWV voor een langdurig zieke werknemer. Een werkgever mag een 35-minner ontslaan voor wie er naar verwachting geen werkherhervatting mogelijk is in het eigen werk of in het aangepaste eigen werk binnen 26 weken; ook moet duidelijk zijn dat het niet mogelijk is de werknemer binnen de redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, te herplaatsen op een passende functie binnen de onderneming of groep.

Eventueel ontslag volgt dus niet eerder dan na een periode van twee jaar ziekte waarin de werkgever en werknemer er alles aan hebben gedaan om de werknemer terug naar werk te begeleiden (eventueel na een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting). Ontslag voor de 35-minner is dus alleen mogelijk indien aan alle voorwaarden wordt voldaan; werkgevers slagen er voor een groot deel in om 35-minners aan het werk te houden. Een ontslagverbod is een vergaande maatregel die afgewogen moet worden tegen het belang van de werkgever, om op zeker moment afscheid te kunnen nemen van een werknemer voor wie echt geen aangepast of passend werk meer beschikbaar is in de onderneming. Gelet op het voorgaande acht ik een ontslagverbod voor 35-minners op dit moment niet wenselijk en noodzakelijk.

Wel wil ik heel goed blijven kijken naar de gezamenlijke verantwoordelijkheid die werkgevers en werknemers wat mij betreft nog steeds hebben om ervoor te zorgen dat deze groep aan het werk blijft, dan wel nieuw werk kan vinden. Met het voorgaande ben ik tegemoet gekomen aan het verzoek uit deze motie.

ILO-verdrag

Gelijktijdig is een tweede motie van het Kamerlid Patijn aangenomen die verzoekt om in kaart te brengen wat er nodig is om het arbeidsongeschiktheidsstelsel in overeenstemming te brengen met het ILO-verdrag en de Kamer hierover te informeren. De ILO (Internationale Labour Organisation, oftewel Internationale Arbeidsorganisatie) is de gespecialiseerde arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties. Verenigd in deze organisatie, hebben de lidstaten onder andere meerdere verdragen opgesteld die zien op de reikwijdte, het beschermingsniveau en de inrichting van het socialezekerheidsstelsel. Ten aanzien van arbeidsongeschiktheid zijn de relevante ILO-verdragen nummer 102, betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, nummer 121, betreffende de prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten en nummer 128, betreffende uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen. Hierin zijn onder andere minimumnormen vastgelegd voor uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid (ILO-verdragen 102 en 128) en specifiek ten aanzien van arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongevallen en beroepsziekten (ILO-verdrag 121). Nederland heeft deze verdragen geratificeerd. Daarnaast heeft de ILO aanbevelingen gedaan ter aanvulling op deze verdragen, die juridisch niet bindend zijn. Hierin zijn adviezen uitgewerkt ten aanzien van de minimumnormen in de verdragen.

¹⁷ UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023

Met name ten aanzien van ILO-verdrag 121 met de hoogste minimum-normen, bestaat al lange tijd discussie¹⁸ over de vraag of Nederland aan de gestelde normen voldoet. Het ILO-Comité heeft een aantal aandachtspunten aangehaald, onder andere betreffende de hoogte van de WGA-vervolguitkering, de toegangsdrempel tot de WIA-uitkering, de inkomstenverrekening bij de IVA-uitkering, de inrichting van de WGA-loongerelateerde uitkering en de inkomenseis geldend voor de WGA-loonaanvullende uitkering en de WGA-vervolguitkering. Bij het plenaire debat over de begroting van SZW is een motie aangenomen die ertoe oproept extern juridisch advies op te vragen over de Nederlandse wetgeving in relatie tot het ILO-verdrag 121.¹⁹ Dit onderzoek zal worden uitgezet en de Kamer wordt daarover in het voorjaar van 2025 geïnformeerd.

Overige mogelijke maatregelen

Naast de in dit hoofdstuk beschreven maatregelen heeft OCTAS diverse andere maatregelen geadviseerd om het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel te vereenvoudigen en beter uitvoerbaar te maken. Het gaat dan om maatregelen ten aanzien van diverse aspecten van het stelsel. Zo worden er bijvoorbeeld nog meer voorstellen gedaan om de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling te vereenvoudigen, zoals het verbeteren van de gegevensuitwisseling met de curatieve sector, het leidend maken van het medisch advies van de bedrijfsarts bij de toetsing van het re-integratieverslag, contactmomenten voor mensen met een Wajong-uitkering met duurzaam geen arbeidsvermogen en een betere informatieoverdracht van UWV naar gemeenten bij een afwijzing van de Wajong-aanvraag. Ik hecht er ook waarde aan dat de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling herkenbaar is en aansluit bij de situatie van de (ex-)werknemer. De maatregel praktisch beoordelen draagt daar aan bij en OCTAS stelt voor deze maatregel structureel in te voeren.

OCTAS doet, naast het voorstel over het verlagen van de WIA-drempel, ook voorstellen om ervaren hardheden weg te nemen zoals aanpassingen in het systeem dat wordt gebruikt om het verlies aan verdiencapaciteit te meten (het CBBS), het uitbreiden van de doelgroep voor de banenafpraak met WIA-gerechtigden en het verlengen van de periode waarin je meer dan het maximale percentage van je maatmanloon mag verdienen voordat dit impact heeft op je uitkeringsrecht. Ook stelt OCTAS voor om het zogenoemde maatmanloon te maximeren. Dit verkleint de verschillen in de uitkomsten van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling tussen mensen met hogere en lagere lonen. Er zijn ook maatregelen ter ondersteuning van werkgevers bij inclusief werkgeverschap en er zijn maatregelen om de participatie te bevorderen, zoals het intensiveren van de dienstverlening tijdens de Ziektewet en het (experimenteren met) uitbreiden van de doelgroep die aanspraak maakt op een no-riskpolis tijdens de wachttijd. De gevolgen van deze en andere maatregelen die zijn beschreven in het OCTAS-rapport zijn uitgewerkt in de bijlagen.

Uit het voorgaande blijkt dat maatregelen naast voordelen ook nadelen kennen. Er is vaak sprake van een afruil tussen doelstellingen. Dit is in bijlage 2 ook inzichtelijk gemaakt. Zo kan een maatregel die de participatie bevordert juist een extra complexiteit toevoegen, of een maatregel die zorgt voor een vereenvoudiging kan een negatief effect hebben op de hoogte van de inkomensondersteuning. Aanpassingen aan het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel zullen dus niet altijd voor alle betrokkenen gunstiger uitpakken. In sommige gevallen zullen groepen uitkeringsge-

¹⁸ Observation of 2022 of the ILO supervisory body (the Committee of Experts) regarding the conformity of the national legislation of the Netherlands with Convention No. 121. Comments

¹⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 600 XV, nr. 84

rechtigden minder hoge uitkeringen krijgen. Of leidt het tot hogere lasten voor werkgevers, meer werkzaamheden voor de uitvoering of tot hogere uitgaven. In het maatschappelijke debat dat ik naar aanleiding van deze brief wil voeren, gaan deze afruilen een belangrijke rol spelen. Ook zullen we het dan moeten hebben over de ontwikkelingen in de WIA zoals de stijgende instroom in de laatste jaren, in het bijzonder onder vrouwen van 40 jaar en jonger.²⁰

Knelpunt onzekerheid werkgevers bij loonsancties

In de afspraken rond de uitwerking van het arbeidsmarktpakket²¹ is afgesproken dat het wetsvoorstel, waarbij het medisch advies van de bedrijfsarts leidend zou worden bij de toets op de re-integratie-inspanningen bij UWV, werd ingetrokken²². Bij het intrekken van het wetsvoorstel is aangegeven dat het knelpunt van onzekerheid van werkgevers met loonsancties gerelateerd aan het medisch advies van de bedrijfsarts aangepakt wordt na ommekomst van het advies van OCTAS²³. OCTAS adviseert in haar rapport bij de maatregelen in de wachttijd, de eerste 104 weken van ziekte, dat UWV bij de toetsing van het re-integratieverslag uit mag gaan van vertrouwen in het werk van de bedrijfsarts. Hierdoor vervalt één van de grondslagen tot een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting (loonsanctie). Deze maatregel is uitgewerkt in een fiche en komt overeen met het per mei 2023 ingetrokken wetsvoorstel. Bij alle drie de varianten adviseert OCTAS deze maatregel ter verbetering van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Motie onderzoek naar loondoorbetalingstermijn

In de motie van de leden Azarkan en Gündoğan wordt de regering verzocht te onderzoeken of een loondoorbetalingstermijn van twee jaar bij ziekte een belemmering vormt tot het deelnemen aan de arbeidsmarkt²⁴. In het debat over de krapte op de arbeidsmarkt van 29 september 2022 heeft mijn voorganger in reactie op deze motie aangegeven dit te laten onderzoeken door de commissie OCTAS. In de tussenrapportage²⁵ geeft OCTAS aan dat de re-integratie bij de eigen werkgever in de loondoorbetalingsperiode van twee jaar voorafgaand aan de WIA-aanvraag in het algemeen behoorlijk goed werkt. In het eindrapport²⁶ wordt dan ook geadviseerd de bestaande verplichtingen in de wachttijd te behouden. Daarbij wordt verwezen naar een rapportage van het CPB²⁷ waarin uiteen is gezet dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting een belangrijke factor is geweest ten aanzien van de aanzienlijke daling van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Tegelijk heeft de lengte van de loondoorbetalingverplichting invloed op de bereidheid van werkgevers om mensen in vaste dienst te nemen. En daarmee op de verhouding tussen vaste en flexibele arbeidsrelaties. Het CPB stelt dat de (huidige) loondoorbetalingsperiode per saldo gunstig is voor de werkgelegenheid en verkorten derhalve leidt tot verlies van werkgelegenheid en niet leidt tot lastenverlichting voor werkgevers. Daarmee beschouw ik de motie als afgedaan. Deze inzichten krijgen een plek in het aangekondigde IBO over de WIA, waarin nader wordt gekeken naar de afruil tussen de aantrekkelijkheid van vaste arbeidsrelaties en instroom in de WIA.

²⁰ UWV, Volumeontwikkelingen voorjaar 2024, <https://www.uwv.nl/nl/achtergrond/forse-stijging-in-wia-aanvragen-en-instroom>

²¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 29 544, nr. 1176

²² Kamerstukken II, 2020/21, 35 589, nr. 1

²³ Kamerstukken II, 2023–2024, 35 589, nr. 11

²⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 544, nr. 1124

²⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 26 448, nr. 730

²⁶ Bijlage bij Kamerstukken II, 2023–2024, 26 448, nr. 748

²⁷ CPB, 2020, Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid

4. Samenhang andere onderwerpen

Zoals ook eerder in deze brief al beschreven, staat de opvolging van OCTAS niet op zichzelf. Hieronder volgt een aantal onderwerpen waarmee wijzigingen naar aanleiding van OCTAS samenhangen en die de opvolging aan OCTAS in een breder perspectief plaatst.

Vereenvoudiging inkomensondersteuning

Vereenvoudiging is één van de belangrijkste doelen die het kabinet nastreeft met aanpassingen van de huidige wet- en regelgeving op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Die inzet is onderdeel van een bredere aanpak om de inkomensondersteuning te hervormen. Over de bredere hervormingsagenda inkomensondersteuning heb ik uw Kamer op 19 november jl. geïnformeerd²⁸. Zoals daar ook beschreven staat, kan of moet een groot deel van de complexiteit in de sociale zekerheid worden opgelost binnen de regelingen zelf. Toch mag daarbij het verband en de eventuele interactie tussen verschillende regelingen, zoals de toeslagen, niet over het hoofd worden gezien. Ook maakt een deel van de WIA-gerechtigden gebruik van een of meerdere toeslagen, waarbij inkomsten uit werk en uitkering ook kunnen samenlopen. Er moet ook domeinoverstijgend worden gewerkt aan vereenvoudiging. Zo wordt gewerkt aan het harmoniseren en standaardiseren van begrippen. Eenduidige begrippen dragen bij aan het voorkomen van fouten en vergissingen. Door gebruik te maken van een kleinere set objectificeerbare begrippen kan ook worden gewerkt aan betere gegevensdeling en meer proactieve dienstverlening.

De ideeën die ik in deze brief beschrijf ten aanzien van het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, moeten dus mede gezien worden als onderdeel van de bredere ambitie om de inkomensondersteuning te vereenvoudigen.

Participatiewet

Over de Participatiewet concludeerde de OCTAS dat deze wet onvolgende perspectief biedt voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen. Het advies luidde om deze problematiek in het traject «Participatiewet in balans» op te pakken, om ervoor te zorgen dat ook deze mensen passende ondersteuning krijgen. Bij de herziening van de Participatiewet wordt gekeken naar de positie van mensen zonder arbeidsvermogen binnen de Participatiewet. Samen met gemeenten en andere partijen werkt de Staatssecretaris Participatie en Integratie de komende tijd opties uit voor verbetering binnen en buiten de Participatiewet. Er wordt gekeken naar hoe deze groep het beste geholpen kan worden, en of stelsels van arbeidsongeschiktheid en inkomensondersteuning geschikt kunnen worden gemaakt om deze groep te helpen. De planning is erop gericht om deze verkenning in de eerste helft van 2025 aan uw Kamer te sturen.²⁹

Wajong

Voor mensen die een Wajong-uitkering ontvangen, beveelt OCTAS aan om de mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben regelmatig te contacteren. De Staatssecretaris van Participatie en Integratie start een actieonderzoek onder individuele ervaringsdeskundigen, vertegenwoordigers van de doelgroep en koepelorganisaties om na te gaan in hoeverre er behoefte is aan contact. Een deel van de mensen met een Wajong-uitkering heeft deze behoefte namelijk niet en bij hen zou contact

²⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 26 448, nr. 792

²⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 34 352, nr. 330

opnemen juist onrust kunnen veroorzaken. Het onderzoek is naar verwachting na de zomer gereed.

Tevens beveelt OCTAS aan dat UWV een overdrachtdossier voor gemeenten maakt voor mensen bij wie de Wajong-aanvraag is afgewezen. Hiertoe werkt de Staatssecretaris van Participatie en Integratie samen met UWV en gemeenten de mogelijkheid van het opstellen van een «Participatieprofiel» nader uit. Daarnaast overlegt de Staatssecretaris met UWV of een landelijke uitrol van de pilot goede overdracht van UWV naar gemeenten mogelijk is en of mensen bij een afwijzing van de Wajong-uitkering geïnformeerd kunnen worden over de inzet van onafhankelijke cliëntondersteuners die beschikbaar zijn vanuit gemeenten. Tevens onderzoekt de Staatssecretaris of de bijstand met terugwerkende kracht kan worden uitgekeerd tot aan de Wajong-aanvraagdatum aan iemand die een afwijzing op de Wajong-aanvraag ontvangt. Uw Kamer wordt uiterlijk in de tweede helft van 2025 geïnformeerd over de voortgang.

Problematiek sociaal-medisch beoordelen

De opvolging die ik aan OCTAS geef, is onlosmakelijk verbonden met de mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Dat was ook één van de aanleidingen om OCTAS in te stellen. Over de stand van zaken van deze mismatch heb ik u meest recent op 23 oktober 2024³⁰ geïnformeerd. Die boodschap was niet positief: ik constateerde dat, ondanks grote inzet bij UWV en een aantal tijdelijke maatregelen om de druk te verminderen, de achterstanden de komende tijd weer gaan toenemen. Dat betekent dat mensen langer in onzekerheid zitten over hun recht op een uitkering en de hoogte daarvan. Dat is een zeer onwenselijke situatie en dit verhoogt dan ook de urgentie om met maatregelen te komen die als effect hebben de druk te verminderen. Ik blijf voor de korte termijn, samen met UWV, zoeken naar oplossingen om de achterstanden te verminderen. UWV blijft onverminderd inzetten op een andere manier van werken (in sociaal-medische centra) met als doel de capaciteit van de verzekeringsartsen efficiënter in te zetten. Daarbij zetten we al in op een aantal richtingen die ook OCTAS aanbeveelt, zoals praktisch beoordelen en het werken met taakdelegatie. Maar er blijven aanvullende maatregelen nodig. OCTAS doet daartoe een aantal voorstellen die ik in deze brief heb beschreven. Ik ga op basis hiervan graag het maatschappelijke en politieke gesprek aan over wat er nog meer mogelijk en nodig is.

Wetsvoorstel Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ)

Onderdeel van de opdracht aan OCTAS was het vinden van oplossingsrichtingen die ruimte zouden creëren voor nieuwe ambities, waarbij de ambitie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen expliciet benoemd werd. Ongeacht de manier waarop we opvolging geven aan OCTAS, moeten we hier rekening mee blijven houden. De maatregelen moeten er uiteindelijk voor zorgen dat de druk op de uitvoering dermate wordt verminderd, dat ruimte ontstaat voor het uitvoeren van nieuwe ambities.

5. Afsluiting

Ik beschrijf in deze brief mijn ambitie om deze kabinetsperiode het huidige stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid te verbeteren en te vereenvoudigen. Ik hoop in gezamenlijkheid tot besluiten te komen, na overleg met uw Kamer, met sociale partners, de uitvoering en ervaringsdeskun-

³⁰ Kamerstukken II, 2024–2025, 26 448, nr. 788

digen. Heel veel gesprekken zijn al gevoerd, door OCTAS en als onderdeel van de uitwerking de afgelopen maanden. Ik ben blij met wat het rapport van de digitale raadpleging door onderzoeksbureau Populytics (zie bijlage 4) aan inzichten heeft opgeleverd. Die inzichten neem ik mee in het vervolg.

Het is ook duidelijk dat het zetten van concrete stappen niet zonder consequenties is. Dat geldt in meerdere opzichten. Vereenvoudiging heeft een effect op de gerichtheid van maatregelen en in sommige gevallen ook op de rechten en plichten van werknemers die aanspraak maken op een uitkering. De ideeën zoals gepresenteerd door OCTAS en geschetst in deze brief vergen ook financiële middelen, afhankelijk van de precieze keuzes die we maken. Ik heb in deze brief (en de bijlagen) de structurele kosten van mogelijke maatregelen zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt. Daarbij zouden aanpassingen, zoals alle grote stelselaanpassingen, initieel ook incidenteel geld kosten. Wat een pakket aan maatregelen uiteindelijk kost, zowel incidenteel als structureel, is afhankelijk van nog te maken keuzes. Budgettaire consequenties moeten worden gedekt conform de begrotingsregels.

Naast een ambitie voor de korte termijn, heb ik in deze brief ook mijn visie voor de langere termijn geschetst. Er zijn fundamentele keuzes nodig over ons stelsel en het is daarbij van belang dat we integraal naar dat stelsel kijken: het gaat niet alleen om mensen met een arbeidsongeschiktheids-uitkering, het gaat ook om mensen die langdurig ziek zijn en ondersteuning nodig hebben bij het re-integreren. En het gaat uiteindelijk óók om het voorkomen dat mensen ziek worden. Ook dat is noodzakelijk om de toenemende instroom in de WIA een halt toe te roepen.

Het komende voorjaar ga ik aan de slag om in samenwerking met belanghebbenden, waaronder in elk geval sociale partners, ervaringsdeskundigen en de uitvoering, tot concrete voorstellen voor een «Huidig stelsel beter» te komen. Het is mijn intentie om uw Kamer vóór de zomer te informeren over een pakket met maatregelen voor de korte termijn, inclusief een planning van de wetgeving die daarvoor nodig is en de financiële consequenties.

Daarnaast blijf ik uw Kamer informeren over de langetermijnvisie en de verdere uitwerking die nodig is op weg naar het bereiken van die visie. Daarbij betrek ik verschillende belanghebbenden, waaronder in ieder geval de sociale partners.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum