

Vergaderjaar 2023–2024

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 749

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2024

Ons stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid dient een belangrijk doel. Het moet mensen activeren tot participatie en werkhervatting en inkomensbescherming bieden aan mensen wanneer zij dat door ziekte of arbeidsongeschiktheid nodig hebben. Tegelijkertijd moet het stelsel begrijpelijk, uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Het stelsel staat onder druk. Het stelsel is complex, het bevat hardheden en momenten waarbij een klein verschil beslissend kan zijn voor het wel of niet ontvangen van een uitkering. Ook bevat het stelsel prikkels die soms ongewenste of onbedoelde effecten hebben, bijvoorbeeld doordat mensen zich zorgen maken over dat zij te maken krijgen met een terugvordering of een financieel ongunstige wijziging naar aanleiding van een herbeoordeling en daardoor juist niet hun volledige capaciteit benutten.¹ We hebben bovendien te maken met problematiek ten aanzien van de mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Mensen moeten hierdoor vaak lang wachten op hun WIA-(her)beoordeling wat voor hen onzekerheid geeft over het recht op uitkering. Om het stelsel rond ziekte en arbeidsongeschiktheid toekomstbestendig te maken zijn fundamentele keuzes nodig.

Op 25 november 2022 heb ik daarom de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (hierna: OCTAS) ingesteld om advies te geven over een toekomstbestendig arbeidsongeschiktheidsstelsel dat uitvoerbaar, betaalbaar en uitlegbaar is voor werkzoekenden, werkenden (waaronder zelfstandigen), werkgevers, uitvoerende organisaties en andere mensen die een beroep (willen) doen op het stelsel. Dit stelsel moet in balans zijn op twee doelen: (1) stimuleren van werkhervatting waar mogelijk en (2) het beschermen van inkomen waar nodig.²

¹ Kamerstukken II 2021/2022, 26 448, nr. 685

² Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 691

Op 9 oktober 2023 heeft OCTAS haar tussenrapport, een probleemanalyse van het huidige arbeidsongeschiktheidsstelsel, gepubliceerd.³ Op 29 februari 2024 heeft OCTAS haar eindrapport uitgebracht. Hierin schetst OCTAS drie verschillende varianten voor een toekomstbestendig stelsel, aangevuld met maatregelen voor mensen zonder (recent) arbeidsverleden.

Het eindrapport van de commissie heb ik op 29 februari aan uw Kamer aangeboden. Daarbij kondigde ik aan dat ik uw Kamer voor 20 maart zou informeren over het vervolg. Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over mijn voornemens rond het vervolg en geef ik mijn eerste reflectie op het rapport.

Ik heb veel waardering voor de gedegen analyse die OCTAS heeft uitgevoerd in samenwerking met ervaringsdeskundigen, experts en andere belanghebbenden. Ik ben dankbaar voor het werk van de leden van de OCTAS en voor de bijdragen van vele belanghebbenden aan de totstandkoming van het rapport. Het rapport biedt waardevolle inzichten die de maatschappelijke en politieke discussie over een toekomstbestendig stelsel aanzienlijk verder kunnen brengen. Ook biedt het rapport inzicht in mogelijke richtingen, handvatten en inspiratie om het stelsel in de toekomst te verbeteren. Het rapport gaat helpen om te komen tot fundamentele keuzes over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Het voorbereiden van de benodigde informatie waarvan een nieuw kabinet gebruik kan maken om tot keuzes te komen, is de eerste stap. In deze reactie schets ik welke stappen ik daartoe in deze demissionaire kabinetsperiode nog van plan ben te zetten. Ook schets ik op hoofdlijnen hoe de scenario's van OCTAS zich verhouden tot de verschillende knelpunten die we willen oplossen. Iedere aanpassing of hervorming van het stelsel neemt namelijk dilemma's en compromissen met zich mee, waar ik in mijn reflecties nader op in ga. Om een gedegen keuze te faciliteren, gebruik ik de komende periode om de scenario's ambtelijk verder uit te werken. Dit doen we met inbreng van betrokken partijen. Ik vind het van belang om deze uitwerking te doen op basis van de discussie over de oplossingsrichtingen met uw Kamer, maatschappelijke partijen, betrokken ministeries, UWV, werknemers- en werkgeversorganisaties en de mensen die gebruik maken van het stelsel. Dat benoemde ik al in mijn brief waarin ik het instellen van de commissie aankondigde.⁴ Het streven is om deze stap in het najaar van 2024 af te ronden. Het doel hiervan is dat de varianten zodanig zijn uitgewerkt dat een volgend kabinet gefundeerde keuzes kan maken en daarna snel tot actie over kan gaan.

Door de verschillende oplossingsrichtingen uit het rapport te spiegelen aan de knelpunten in het huidige stelsel wil ik de maatschappelijke en politieke discussie voeden over de toekomst van het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het vervolg van deze brief is als volgt opgebouwd:

1. De belangrijkste knelpunten in het huidige stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid.
2. De oplossingsrichtingen van OCTAS.
3. Reflectie van het kabinet op de oplossingsrichtingen van OCTAS
 - A. Aanpassingen in het huidige stelsel
 - B. Focus op werk
 - C. Stelsel voor werkenden.
4. Reflectie van het kabinet op andere onderdelen van het rapport

³ Kamerstukken II 2023/2024, 26 448, nr. 730

⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 26 448, nr. 685

- A. Gids in het doolhof (Wajong, P-wet)
 - B. Re-integratie.
5. Vervolg in de huidige kabinetsperiode.

1. De belangrijkste knelpunten in het huidige stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid

Voor de meeste mensen die het nodig hebben doet het stelsel rond ziekte en arbeidsongeschiktheid wat het zou moeten doen. Het ondersteunt en activeert mensen om binnen hun mogelijkheden het werk te hervatten en het biedt inkomensbescherming aan (ex-)werknemers die dat wegens ziekte nodig hebben. Het verenigen van deze twee verschillende doelen – inkomensondersteuning en bevordering van arbeidsdeelname – en betaalbaar en uitvoerbaar maakt het stelsel waardevol, maar tegelijkertijd op dit moment complex. Het vergt een continue afweging tussen soms tegenstrijdige doelen. In combinatie met demografische en maatschappelijke veranderingen, zoals vergrijzing en een veranderende arbeidsmarkt heeft dit geleid tot een aantal knelpunten in het stelsel.

De complexiteit en de knelpunten van het gehele stelsel waren voor mij aanleiding om OCTAS in te stellen. Ik heb sinds mijn aantreden gezien dat het stelsel ingewikkeld is, zoals ik in meerdere debatten met uw Kamer heb besproken. Ingewikkeld voor mensen die ervan afhankelijk zijn, zoals werknemers en werkgevers. Maar ook voor de uitvoering en voor professionals die mensen ondersteuning bieden. Het stelsel pakt voor sommige mensen onevenredig hard uit. Er zijn momenten waarbij een klein verschil in de uitkomst van zo'n momentopname, kan maken dat iemand wel of geen recht heeft op een uitkering. Aanvullend zijn er hardheden geconstateerd die door bewust beleid of juist onvoorzien gevolgen van beleid zijn veroorzaakt. Het gaat dan onder meer om situaties waarbij de uitkomsten van een beoordeling onvoldoende begrijpelijk en uitlegbaar zijn voor de mensen om wie het gaat. Daarnaast staat de uitvoering van het stelsel onder grote druk. Zoals ik in mijn brief van 26 augustus 2022 heb aangegeven, liepen de wachttijden voor sociaal-medische beoordelingen bij UWV op waardoor verzekerden te lang moeten wachten op zekerheid en duidelijkheid.⁵ Er zijn al verschillende maatregelen genomen om dit te adresseren.⁶ Deze maatregelen laten ook resultaat zien. UWV kan meer beoordelingen uitvoeren, maar de prognoses voor de toekomst blijven onzeker. OCTAS is gevraagd te adviseren over structurele oplossingen, maar voor de tussenliggende periode (totdat de adviezen van OCTAS leiden tot beleidswijzigingen) blijft het aanpakken van de mismatch een belangrijke prioriteit. Over de stand van zaken van die aanpak informeer ik de Kamer opnieuw voor de zomer van 2024.

In oktober 2023 presenteerde OCTAS haar probleemanalyse, waarin de hierboven geschetste knelpunten die ik heb gesignaleerd zijn opgenomen en nader zijn uitgewerkt. De commissie kwam tot de volgende indeling van probleemgebieden, die aansluiten bij de eerder met uw Kamer gewisselde knelpunten uit het stelsel:

- Complexiteit: OCTAS noemt complexiteit als belangrijkste knelpunt. De complexiteit ligt onder meer in de beoordelingssystematiek, de berekeningswijze van de uitkering, de verrekening van inkomsten uit werk en de samenloop en stapeling van regelingen. De huidige regelingen zijn moeilijk te begrijpen voor mensen en zij zijn soms ook bang voor de gevolgen van werkhervatting voor hun inkomen. Bijvoorbeeld als ze door werkhervatting of door een andere verande-

⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 26 448, nr. 685

⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 26 448, nr. 729

ring een herbeoordeling krijgen en zij angstig zijn voor wat dit betekent voor hun huidige rechten. Dit wordt ook wel als hardheden in het stelsel omschreven.

- Succesvolle arbeidsdeelname afhankelijk van contractvorm: OCTAS stelt dat mensen met een ziekte of arbeidsbeperking die geen werkgever hebben, in het huidige stelsel meer moeite hebben om te participeren op de arbeidsmarkt dan werknemers met een werkgever.
- Stapeling van knelpunten bij de meest kwetsbaren: OCTAS stelde vast dat de gevolgen van het stelsel juist voor kwetsbare mensen (mensen met de laagste inkomens, zoals flexwerkers, werklozen en vroeggehandicapten) onevenredig complex en hard kunnen zijn. Zij hebben te maken met onvoldoende ondersteuning bij ziekte en moeite met het vinden van werk. Daarbij krijgt juist deze groep soms geen WIA-uitkering of een relatief lage uitkering en moeten zij hun inkomen bij meerdere instanties verkrijgen om tot het sociaal minimum te komen.
- De uitvoering loopt vast: de sociaal-medische beoordelingen kosten om verschillende redenen meer tijd en het aantal beoordelingen dat UWV moet uitvoeren neemt bovendien toe. Hierdoor zijn grote wachtrijen ontstaan. Die achterstanden zijn hardnekkig en de maatregelen die (tijdelijk) worden genomen doen onvoldoende.
- Het stelsel werkt onvoldoende (doeltreffend): OCTAS stelt dat de doelstelling om mensen te activeren onvoldoende uit de verf komt. Er is te weinig begeleiding in de ziekteperiode voor mensen zonder arbeidsovereenkomst en sommige financiële prikkels hebben juist een verlamdend effect.

De door OCTAS beschreven probleemgebieden hanteer ik in het volgende hoofdstuk zoveel mogelijk als leidraad voor mijn reflectie op de oplossingsrichtingen die OCTAS in haar eindrapport beschrijft. Aangevuld met een eerste ruwe inschatting van de gevolgen van de oplossingsrichtingen voor de uitgaven.

2. De oplossingsrichtingen van OCTAS

In haar rapportage heeft OCTAS drie varianten beschreven voor een toekomstbestendig arbeidsongeschiktheidsstelsel. Deze voorstellen komen in verschillende mate en op verschillende manieren tegemoet aan de belangrijkste knelpunten. OCTAS presenteert deze scenario's als pakketten. OCTAS maakt ook duidelijk inzichtelijk dat geen enkel scenario alle knelpunten oplost. Dit vraagt een afweging en een keuze door een nieuw kabinet.

Algemene uitgangspunten

In de taakopdracht heb ik OCTAS gevraagd om doelen en ambities op te stellen waar een arbeidsongeschiktheidsstelsel op beoordeeld kan worden. De commissie heeft dit vormgegeven door voorafgaand aan de beschrijving van de varianten de uitgangspunten te benoemen die gelden voor elke variant. Het gaat om wederkerig vertrouwen, begrijpelijkheid van rechten en plichten en een inclusieve arbeidsmarkt. Hiervoor is een goede uitvoering cruciaal, met een begrijpelijke uitkomst van een beoordeling en ruimte voor maatwerk voor de professional. Ook benadrukt de commissie het belang van preventie. Daarbij gaat het om acties die zorgen dat mensen niet ziek worden of die zorgen dat mensen snel weer aan het werk kunnen, om zo het ziekteverzuim te beperken. Hier ligt een taak voor werkgevers, werknemers en arbodiensten. Tenslotte wijst zij ook op het belang van betere gegevensuitwisseling en informatievoorziening tussen de betrokken partijen. Ik deel deze uitgangspunten om een sociale zekerheidsstelsel op te baseren.

Hieronder ga ik kort in op de drie varianten die de kern van het rapport van OCTAS vormen. Voor een volledig beeld van de alle elementen in de drie varianten verwijs ik naar het eindrapport van OCTAS.⁷

A. Huidig stelsel beter

De eerste toekomstvariant die OCTAS voorstelt ziet op vereenvoudiging van het huidige stelsel.

Dit voorstel heeft als uitgangspunt dat binnen het huidige stelsel veel goed gaat. De uitvoering van de WIA staat echter momenteel onder grote druk en mogelijk kan de voorgestelde vereenvoudiging het aantal knelpunten en hardheden verminderen. In deze variant worden zowel de complexiteit als de ervaren hardheid verminderd, vooral door het verlagen van de arbeidsongeschiktheidsdrempel van 35% naar 25% en het afschaffen van de vervolgitkering, die gekenmerkt wordt door strenge financiële prikkels. Ook wordt het stelsel eenvoudiger door het afschaffen van de IVA, de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De uitkomsten van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling worden begrijpelijker door de beoordeling van nog uit te voeren functies beter te laten aansluiten bij de leefwereld van de mensen die het betreft. Het verschil in uitkomst van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling tussen de hoogste en lagere inkomens wordt verkleind, bijvoorbeeld door maximering van het referentieloon (maatmanloon). Tot slot adviseert OCTAS om steviger in te zetten op re-integratiebegeleiding voor zowel werkgevers als werknemers. Voor zelfstandigen komt er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering met sociaal minimum (bijstandsniveau) als maximale uitkering en een eenvoudige wijze van beoordelen van arbeidsongeschiktheid.

De financieringssystematiek voor werkgevers blijft *macro grosso modo* gelijk. Er vallen meer uitkeringen onder de premiedifferentiatie, maar de termijn wordt verkort en het deel van de uitkering dat eronder valt indien nodig aangepast. De uitkeringslasten nemen in deze variant per saldo toe ten opzichte van het huidige stelsel. Afhankelijk van de precieze invulling gaat het structureel om een aanvullend bedrag van tussen € 1 en 2 miljard. Bepaalde maatregelen leiden namelijk tot een hogere instroom in de WIA. Ook de aanpassing van de wijze van het beoordelen van de arbeidsongeschiktheid leidt tot hogere uitkeringslasten.

Reflectie

Net als OCTAS verwacht ik dat deze aanpassingen het arbeidsongeschiktheidsstelsel duidelijker en begrijpelijker maken voor alle betrokken partijen en daarmee de complexiteit kunnen verkleinen. De inkomenszekerheid van veel verzekerden kan worden versterkt en de vraag naar het aantal (her-)beoordelingen kan flink afnemen, hetgeen de uitvoerbaarheid van het stelsel ten goede zal komen.

In deze variant blijven echter de momenten met een hard onderscheid tussen wel of geen uitkering bestaan, met mogelijk grote gevolgen voor de inkomenspositie van de verzekerde. Het verschil in uitkomst van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling tussen de hoogste en lagere inkomens wordt weliswaar verkleind, maar niet weggenomen. Tegelijkertijd heeft de geschetste maximering van het maatmanloon inkomensgevolgen, net als het gewijzigde uitkeringsregime. Deze gevolgen dienen nader uitgewerkt te worden.

⁷ OCTAS, 2024, Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid

Per saldo leiden de maatregelen tot fors hogere uitgaven. Of deze variant per saldo leidt tot meer of minder arbeidsdeelname vergt nader onderzoek. Enerzijds constateer ik dat de financiële prikkels om meer uren te werken minder kunnen worden. En dat de verlaging van de arbeidsongeschiktheidsdrempel en de aanpassingen in de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling in principe leiden tot hogere instroom in de WIA. Anderzijds zal de sterkere inzet op re-integratiebegeleiding naar verwachting gunstig kunnen uitpakken voor de arbeidsdeelname van hen die daartoe ook in staat zijn.

Ten aanzien van zelfstandigen concludeer ik dat zij, evenals in de huidige kabinetsplannen, verplicht verzekerd worden tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en daaruit voortvloeiend inkomensverlies.

Wel worden een aantal afwijkende elementen geadviseerd ten opzichte van de huidige kabinetsplannen, bijvoorbeeld over de wachttijd en de wijze van claimbeoordeling.

B. Werk staat voorop

De tweede toekomstvariant die OCTAS schetst is een vernieuwde systematiek voor het arbeidsongeschiktheidsstelsel. In deze variant ligt de nadruk op re-integratie in de eerste jaren na het intreden van de arbeidsbeperkingen. Als na verloop van tijd blijkt dat werkhervatting niet haalbaar is, volgt een «arbeidsongeschiktheidseinduitkering».

Ook in deze variant zijn alle werkenden, werknemers en zelfstandigen, beschermd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. De initiële re-integratieuitkering start na de wachttijd, duurt 3 tot 5 jaar en bedraagt 70% van het (gemiddelde) oude loon. Voor zelfstandigen bedraagt de re-integratieuitkering 70% van het wettelijk minimumloon. De focus ligt in deze periode op het bereiken van duurzame arbeidsparticipatie en actieve ondersteuning bij werkhervatting. Ook werkgevers krijgen extra ondersteuning bij het begeleiden van (deels) arbeidsongeschikte mensen naar werk.

Als werkhervatting na 3 tot 5 jaar onvoldoende is gelukt kan de persoon een (structurele) «arbeidsongeschiktheidseinduitkering» aanvragen. Toekenning vindt plaats bij ontbreken van of een substantieel verlaagde verdien capaciteit. Deze arbeidsongeschiktheidsuitkering duurt tot maximaal de AOW-gerechtigde leeftijd en volgt qua hoogte voor zowel werknemers als zelfstandigen de huidige WGA-loonaanvullingsuitkering. Tijdens de «arbeidsongeschiktheidseinduitkering» zijn er geen re-integratieverplichtingen en heeft de re-integratieondersteuning een facultatief karakter.

Beide uitkeringen kunnen worden gefinancierd door het heffen van gelijke premies of premies die per werkgevers of sector variëren op basis van hoeveel werknemers arbeidsongeschikt worden. Zelfstandigen betalen een uniforme premie.

Reflectie

Met deze variant wordt vooral in de eerste periode na ziekte beoogd werkhervatting te stimuleren en inkomenszekerheid te bieden. Naar verwachting kunnen de ervaren complexiteit en de hardheden gedeeltelijk worden opgelost met deze variant. Ik zie echter dat ook in deze variant een aantal binaire momenten blijft bestaan, welke nader zullen moeten worden uitgewerkt om de gevolgen ervan te bezien. In de nadere uitwerking zal ook aandacht moeten zijn voor de manier waarop wordt vastgesteld of iemand onvoldoende arbeidsvermogen heeft, zodat dit

binnen de termijn van 3 tot 5 jaar is vast te stellen. Omdat de uitvoering op een andere wijze ingericht zal moeten worden, kan over de uitvoerbaarheid op dit moment geen indicatie worden gegeven.

De betaalbaarheid valt of staat met succesvolle werkhervatting van de mensen wie het betreft. Deze variant is fundamenteel anders dan het huidige stelsel, waardoor een raming van de precieze kosten zonder nadere invulling erg moeilijk is.

C. Basis voor werkenden

De derde toekomstvariant die door OCTAS is beschreven is een uitwerking van de al vaker genoemde variant om werkenden – door OCTAS vertaald als werkenden in loondienst en zelfstandig ondernemers – in de basis gelijk te behandelen middels een basisverzekering. Beoogd wordt iedereen op dezelfde regeling te laten terugvallen en de verschillen op de arbeidsmarkt te verkleinen.

Ook in deze variant zijn alle werkenden, werknemers en zelfstandigen, verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. De beoordeling van de arbeidsongeschiktheid, wachttijd en re-integratie zijn ook voor alle verzekerden hetzelfde. De financiering van de uitkering kan worden bekostigd middels gelijke premies van alle werkenden.

De publiek verplichte basisverzekering wordt voor werknemers aangevuld door een aanvullende verplichte verzekering van de werkgever. De totale uitkering (basis plus aanvulling) bedraagt dan 70% van het gemiddelde oude loon vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidspercentage. Werkgevers kunnen voor het aanvullende deel eigenrisicodragers worden. Zelfstandigen kunnen ervoor kiezen zich op de private markt aanvullend te verzekeren.

Reflectie

OCTAS beoogt met deze variant de verschillen tussen arbeidsvormen te verkleinen en het aantal aanvullende uitkeringen te beperken. Ik verwacht dat het tegemoet komt aan het verkleinen een aantal hardheden in het stelsel. De effecten op arbeidsdeelname zullen nader uitgewerkt moeten worden, evenals de financiële gevolgen, de uitvoerbaarheid en of dit wel leidt tot vereenvoudiging. Doordat een deel van de voorstellen uit de eerste variant ook in deze variant door OCTAS wordt voorgesteld, geldt ook voor deze variant dat de uitkeringslasten hoger zullen zijn dan die van het huidige stelsel.

Overkoepelend

Uit de varianten en mijn reflecties daarop blijkt duidelijk: er is bijna altijd sprake van dilemma's of compromissen. Bovendien zijn de dilemma's en compromissen op basis van de varianten van OCTAS nog niet in omvang (financieel of anderszins) in beeld gebracht. Ter illustratie: een keuze voor meer inkomenszekerheid met minder harde stimulansen leidt in principe tot minder arbeidsdeelname en hogere uitkeringslasten. Daar kan iets tegenovergesteld worden om werkhervatting te stimuleren, maar dat vergt dan in principe weer meer van de uitvoering, met hogere uitvoeringslasten tot gevolg. En een stelsel dat meer mensen verzekert tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid kan gelijkere uitkomsten bieden, maar tegelijkertijd minder gericht zijn en daardoor minder doeltreffend op een of beide hoofddoelen (participatiebevordering en inkomensondersteuning). Kortom, dit vraagt om nadere uitwerking en daarna om heldere keuzes en een goed beeld van wat de consequenties van die keuzes zijn.

3. Reflectie van het kabinet op voorstellen voor het stelsel voor mensen zonder recent arbeidsverleden

Naast het schetsen van de hierboven genoemde scenario's gaat de commissie in op het stelsel voor mensen die geen of een beperkt arbeidsvermogen hebben, die aanspraak maken op de Wajong of de Participatiewet, zoals mensen zonder (recent) arbeidsverleden of vroeggehandicapten. De probleemanalyse van OCTAS laat zien dat het nu ingerichte stelsel voor deze mensen niet altijd doet waarvoor het bedoeld is. Ook laat het zien dat regelingen complex zijn voor mensen die hierop zijn aangewezen en voor hun werkgevers.

OCTAS signaleert dat er een grote groep mensen binnen de Participatiewet is die geen of beperkt arbeidsvermogen heeft en stelt dat deze wet voor deze groep niet passend is. De commissie heeft geen betaalbare, uitlegbare en uitvoerbare variant gevonden om een oplossing te bieden voor deze mensen. Dit illustreert dat er niet een alomvattende oplossing is die alle knelpunten wegneemt. Ook stelt de commissie dat het uitvoeren van de voorstellen verdere uitvoeringscapaciteit, financiële middelen en kennis vraagt.

OCTAS adviseert om voorlopig het huidige stelsel te behouden en voor de Participatiewet te onderzoeken hoe deze passender ingericht kan worden voor de groep mensen die geen of een beperkt arbeidsvermogen hebben. De commissie stelt dat UWV en gemeenten meer ondersteuning moeten bieden, onafhankelijk van waar iemand woont, over hoe (re-integratie)ondersteuning werkt en waar mensen recht op hebben. De expertise en mogelijkheden van sociaal ontwikkelbedrijven en sociale ondernemingen kunnen beter worden benut. Extra financiering dient beschikbaar te worden gesteld voor gemeenten, om hen in staat te stellen om meer arbeids(ontwikkel)plaatsen te creëren, aldus OCTAS. Ook stelt de commissie voor om bijverdiene ruimer toe te staan dan nu het geval is en dat gemeenten zorg dragen dat bijverdiensten niet leiden tot het verspelen van het recht op toeslagen en hiermee gepaard gaande terugvorderingen. Tot slot adviseert OCTAS om werkgevers meer dan nu te compenseren voor de begeleidingskosten die zij maken en hiervoor subsidie beschikbaar te stellen.

Reflectie

De bevindingen in het tussen- en eindrapport zijn herkenbaar en relevant voor de toekomst van het stelsel. De complexiteit in het huidige stelsel is in de afgelopen decennia stapsgewijs ontstaan. Op dit moment zien we dat in het huidige stelsel niet iedereen voldoende wordt ondersteund en dat de complexiteit ervoor zorgt dat er mensen in de knel komen. Met het traject Participatiewet in Balans werkt het kabinet reeds aan voorstellen om knelpunten die mensen ondervinden weg te nemen. Het voorstel van de commissie om bijverdiene ruimer toe te staan dan nu het geval is, wordt reeds opgepakt in spoor 1 van het programma Participatiewet in balans. Dit wetsvoorstel ligt momenteel voor advisering bij de Raad van State. Ook heeft de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen met het Breed Offensief maatregelen getroffen die vereenvoudigingen beogen voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en om het voor mensen met een beperking aantrekkelijker te maken om (meer) te gaan werken.⁸ Het advies van OCTAS om te onderzoeken of de Participatiewet passend gemaakt kan worden voor de groep mensen die geen of een beperkt arbeidsvermogen heeft, neemt het kabinet ter harte. Het zal uitdrukkelijke aandacht hebben in de herziening

⁸ Wet van 13 december 2022, Stb. Nr. 499

van de Participatiewet, die op dit moment wordt voorbereid binnen «spoor 2» van het programma Participatiewet in balans.

Ook vind ik het belangrijk dat bij de verdere uitwerking van de varianten voor het arbeidsongeschiktheidsstelsel, aandacht is voor de samenhang en wisselwerking met de Participatiewet.

Bij de uitwerking van de verschillende varianten van een nieuw arbeidsongeschiktheidsstelsel zal tevens aandacht zijn voor de gevolgen voor de Participatiewet, omdat keuzes effect kunnen hebben op het beroep op deze wet. OCTAS heeft verder aanbevolen dat UWV een overdrachtsdossier maakt voor gemeenten om re-integratie te bevorderen. UWV is in oktober 2023 gestart met een pilot om cliënten met een afgewezen Wajong 2015 aanvraag over te dragen aan de gemeente, zodat deze mensen niet tussen wal en schip vallen. UWV draagt informatie over aan de gemeente om te helpen bij de re-integratie naar werk. Het ministerie is voornemens om met UWV te bezien hoe verdere invulling gegeven kan worden aan deze en de andere aanbevelingen die de Wajong betreffen.

4. Vervolg in de huidige kabinetsperiode

Gegeven de urgentie van de knelpunten die we in het huidige stelsel zien, is het van groot belang dat een volgend kabinet zo goed en zo snel mogelijk in staat wordt gesteld om te komen tot een overweging met betrekking tot de voorgestelde scenario's.

Met de aanbevelingen en scenario's die OCTAS heeft uitgewerkt, ligt er een basis die, na verdere uitwerking, gaat helpen om een volgend kabinet te voorzien van de benodigde informatie om fundamentele keuzes te overwegen. Het rapport nodigt uit om verder dan het huidige stelsel te kijken en laat zien dat iedere variant zowel voor- als nadelen kent. Dat geeft de commissie in haar beschouwende hoofdstukken aan. De precieze consequenties van deze varianten dienen echter nog preciezer uitgewerkt te worden. Uiteindelijk zijn de keuzes die gemaakt moeten worden fundamentele en politieke keuzes over de waarden waarop we een toekomstig stelsel willen stoeien.

Als eerste stap laat ik de komende periode deze varianten ambtelijk verder uitwerken. Dit geldt ook voor de aanbevelingen over het aanbrengen van verbeteringen in de Wajong en de Participatiewet en de samenloop met toeslagen en fiscaliteit. Ik vraag mijn departement dit te doen met inbreng van uitvoerders, betrokken departementen, medeoverheden, werknemers- en werkgeversorganisaties, de mensen die gebruik maken van het stelsel en andere belanghebbenden. Het is belangrijk om de gevolgen van een keuze voor een van deze varianten goed in beeld te krijgen. Dat is van groot belang, zowel voor burgers, als voor bedrijven en voor de uitvoering. Wat betekenen de varianten voor hun inkomenspositie, regeldruk, mentale en fysieke gezondheid, denk- en doenvermogen en vertrouwen in overheidsinstanties? Wat betekenen de varianten voor de huidige mismatch tussen de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen? Wat betekenen de varianten voor de kwaliteit van de re-integratieondersteuning en hoe is die kwaliteit te borgen?

Belangrijk is ook om nader te duiden wat de varianten betekenen voor de betaalbaarheid, zowel vanuit het perspectief van burgers en bedrijven als vanuit de overheidsfinanciën. Dat geldt ook voor de gevolgen voor de arbeidsmarkt, waaronder wat de varianten betekenen voor activering en voor de arbeidsparticipatie. Bovendien moet de uitvoerbaarheid van de varianten en de andere oplossingsrichtingen verder worden onderzocht om te bereiken dat keuzes ook voor de toekomst robuust zijn.

Deze nadere uitwerking zal ik doen met inbreng van alle belanghebbenden in het stelsel, zoals verzekerden en specifiek uitkeringsgerechtigden, werknemers- en werkgeversorganisaties, uitvoerders, medeoverheden, bedrijfs- en verzekeringsartsen, andere professionals en belangenbehartigers. Ook sociale partners betrekken we in het maatschappelijke gesprek dat de komende periode gevoerd moet worden over de scenario's van OCTAS. Met de SER voer ik het gesprek over de rol die zij speelt bij toekomstige keuzes over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Ik streef er naar dat de ambtelijke uitwerking in het najaar van 2024 gereed is. Gegeven de demissionaire status van het kabinet is mijn streven om een uitwerking te maken die een volgend kabinet in staat stelt politieke keuzes te maken, passend bij de kaders die het stelt. Dat vraagt dus om een uitwerking op basis waarvan diverse keuzes gemaakt kunnen worden, passend bij verschillende politieke kaders. In het najaar zullen we ook de Kamer informeren over de stand van zaken. Daarbij is het van belang de toekomstige keuzes te bezien in de bredere context en ontwikkelingen op de lange termijn zoals vergrijzing, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en digitalisering.

Ik realiseer me daarbij dat het vraagstuk rond gezondheid, welzijn en werk breder is dan alleen het arbeidsongeschiktheidsstelsel en dat het daarom van belang is om over de grenzen van het stelsel heen te kijken.

Zo benadrukt de SER het belang van deze brede blik op gezondheid in haar recente briefadvies «Gezond opgroeien, wonen en werken».⁹ Ook in de Arbovisie 2040, die ik in het najaar van 2023 heb gepubliceerd, besteed ik hier aandacht aan. De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 benoemt bovendien een aantal ontwikkelingen die van groot belang zijn bij het nadenken over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.¹⁰ Ook OCTAS stelt dat het van belang is om de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel in dat bredere perspectief te beschouwen.

De door OCTAS geschetste knelpunten en wisselwerkingen, zoals met toeslagen en fiscaliteit, zijn herkenbaar. Voor de mensen die op het stelsel rekenen brengt dit onzekerheden en marginale druk met zich mee. Binnen het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor mensen (VIM) wordt gewerkt aan oplossingsrichtingen voor de samenloop tussen toeslagen, fiscaliteit, lokale minimaregelingen en eigen bijdragen.¹¹ Immers, al deze regelingen werken (soms) op elkaar door en komen bij mensen samen.

Ondertussen werk ik ook door aan wetsvoorstellen die onderdeel zijn van het arbeidsmarktpakket.¹² Daar bestaat brede maatschappelijke steun voor en het levert een bijdrage aan het in balans brengen van de arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel omtrent de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en het wetsvoorstel rondom de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar zijn daarom belangrijk en moeten verder worden uitgewerkt.

⁹ SER-advies 23/07 van december 2023 aan de demissionair Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de demissionair Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de demissionair Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag: SER 2023.

¹⁰ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag.

¹¹ Kamerstukken II 2023/2024, 29 362, nr. 347

¹² Kamerstukken II 2022/2023, 295 44, nr. 1176

Dit kabinet stelt alles in het werk om een volgend kabinet in staat te stellen snel maatregelen te nemen door de ideeën van OCTAS verder uit te werken. Het is belangrijk om de aansluiting te blijven zoeken tussen de nadere uitwerking van de maatregelen uit het arbeidsmarktpakket en de concretisering van de voorstellen die OCTAS doet.

Tot slot

De commissie is erin geslaagd om te inspireren, de blik waarmee we kijken naar het stelsel te verbreden en om de discussie over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel richting te geven. Ik ben de commissieleden en iedereen die hen heeft ondersteund daarvoor zeer erkentelijk. Het rapport biedt goede handvatten om de uitdagingen waarvoor we ons gesteld zien de komende tijd aan te pakken. Het rapport laat zien dat er fundamentele veranderingen nodig zijn om te zorgen dat de arbeidsongeschikte werknemers centraler komen te staan en het stelsel toekomstbestendig blijft. Een houdbaar stelsel waar mensen op kunnen vertrouwen is immers noodzakelijk. Arbeidsongeschiktheid kan iedereen overkomen, en voor bijna iedereen is dat teveel om alleen te dragen. Ik ga het gesprek graag aan met uw Kamer over dit rapport en over de vervolgaanpak die ik in deze brief aankondig.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip