

Ons sociaal stelsel rond ziekte en arbeidsongeschiktheid moet anders en daarvoor is een integraal advies nodig. Dit advies is gevraagd aan de Onafhankelijke Commissie

Toeekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas) door minister van Gennip van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en verscheen eind februari 2024. De ad-

viezen hebben gevolgen voor de private inkomensverzekeringen. We nemen je in drie artikelen mee in het rapport van Octas.



# OCTAS-RAPPORT: DRIE SMAKEN

Op 29 februari verscheen het eindrapport van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas). In een drieluik besteden we aandacht aan de adviezen van deze commissie. Dit derde deel gaat over het advies rond de laatste variant: 'Een basisuitkering voor alle werkenden'.

Commissie Octas kwam met drie adviezen. Deze zijn in drie artikelen doorgenomen. De adviezen verschillen fors van elkaar; er zullen nog veel politieke keuzes gemaakt worden voordat je als adviseur weet welke kant het opgaat. De adviezen:

- Variant 1: verbetering van het huidige stelsel, met verbeterpunten voor met name de WIA;

- Variant 2: werken staat voorop; met veel aandacht voor re-integratie en pas op een later moment een definitieve uitkering;
- Variant 3: een basisuitkering voor alle werkenden; meer gelijkheid tussen werknemers en ondernemers.

### Ontwikkelingen

Inmiddels zijn er enkele relevante ontwikkelingen. Allereerst heeft de scheidende minister Van Gennip

aangegeven dat ze per scenario een ambtelijke uitwerking zal opstellen, met daarbij inzichten van alle stakeholders. Dit is in het najaar van 2024 gereed. Daarnaast is er een regeerakkoord, en een nieuwe minister van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. Dit is de heer Van Hijum (NSC). Ondertussen is het wetsvoorstel van de verplichte AOV voor ondernemers ook ter internetconsultatie aangeboden. Dit voorstel verschilt op een aantal onderdelen van de in dit artikel behandelde plannen van Octas.

Het eerste verschil is dat er in het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een maximale uitkering van 100 procent van het minimumloon. Ook is er sprake van een nieuw criterium om het recht op een uitkering te beoordelen; of een ondernemer nog in staat is om een drempelfunctie uit te kunnen

### Variant 3: makkelijker uitvoerbaar, maar duurder en ook moeilijker uitlegbaar

voeren. Waarbij het antwoord 'ja' (geen uitkering) of 'nee' (wel een uitkering) is. Het laatste verschil is de eigenrisicoperiode. Deze wordt in het wetsvoorstel op één jaar

gesteld.

Verder is per 1 juli 2024 voor de duur van drie jaar een tijdelijke regeling ingegaan, betreffende de WIA. Er wordt, voor werknemers die met hun arbeidsongeschiktheid loonwaarde hebben, uitgegaan van wat ze werkelijk verdienen. En niet wat in theorie verdiend zou kunnen worden.

### **Variant 3: basis voor werkenden**

De laatste variant van de commissie Octas doet denken aan de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de oplossingsrichting die de commissie Borstlap ruim vier jaar geleden beschreef. Het gaat om een arbeidsongeschiktheidsstelsel voor alle werkenden. Octas stelt voor om de wachttijd op twee jaar te houden, met loondoorbetaling bij ziekte en Ziektewet voor werknemers en private oplossingen voor zelfstandigen. Het stelsel dat de periode erna bedient, kent de volgende kenmerken:

- Eén regeling voor alle mogelijke arbeidsvormen, beschikbaar na 104 weken arbeidsongeschiktheid inclusief dienstverlening door een Regionaal Re-integratieloket.
- Bij de claimbeoordeling wordt meer gebruik gemaakt van informatie van de bedrijfsarts en gegevensuitwisseling met behandelend artsen.
- Arbeidsongeschiktheidsbeoordeling vindt plaats op basis van verlies van verdien capaciteit. De arbeidsdeskundige heeft ruimte om passende functies te selecteren die aansluiten bij de kenmerken van de werknemer. Bij de arbeidsongeschikte werknemer met werk is de functie leidend bij de beoordeling. Ook geldt de maximering van het maatmanloon.
- Bij 35 procent arbeidsongeschiktheid is er recht op uitkering.
- De basisuitkering bedraagt 70 procent van het loon, gemaximeerd op het minimumloon.
- De basisverzekering wordt bekostigd via een uniforme premie die alle werkenden betalen.
- Inkomsten boven de restverdien capaciteit worden voor 70 procent verrekend.
- Werknemers zijn verplicht publiek verzekerd boven de basisuitkering. De uitkering bedraagt 70

procent van het oude loon vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidspercentage.

Voor de uitvoering kan UWV op zoek naar huisvesting. De uitvoerder heeft drie functies: beoordelaar, uitkeringsverstrekker en re-integratiedienstverlener. Het worden drie aparte zelfstandig opererende onderdelen, die onder dezelfde koepel vallen. Deze onderdelen zijn afzonderlijk herkenbaar door onder meer een eigen huisstijl, waaronder een logo en een website, en een eigen vestiging in elke arbeidsmarktregio

(dit zijn er 35 in Nederland). De scheiding heeft als voordeel dat ieder onderdeel de volle aandacht van de uitvoerder heeft.

### **Variant drie: meest fundamentele wijzigingen en daarmee grootste wijziging van de private inkomensverzekeringsmarkt**

Voor de uitkeringsgerechtigde moet de scheiding een veilig gevoel bij re-integratie opleveren, in de zin dat er geen angst is om door re-integratie-activiteiten uitkeringsrechten kwijt te raken. De re-integratiedienstverlener is het Regionaal Re-integratieloket. Dit loket staat open voor iedereen die begeleiding nodig heeft bij gezond en veilig werken in de breedste zin van het woord; een soort loopbaanwinkel. Werknemers, zelfstandigen en als het aan Octas ligt ook mensen die nu onder de

verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, kunnen er terecht voor ondersteuning bij re-integratie, schuldenproblematiek, mantelzorg, et cetera. Het loket voert zelf overigens geen activiteiten uit, maar koopt deze in bij private partijen. De financiering komt uit de premie voor de basisverzekering. Werkgevers kunnen bij het loket terecht voor re-integratievraagstukken en het opvullen van openstaande vacatures.

Zoals beschreven wordt de basisverzekering een volledig publiek uitgevoerde regeling die door de verzekerden wordt gefinancierd. Voor de aanvullende verzekering voor werknemers betalen de werkgevers een premie of ze kunnen ervoor kiezen eigenrisicodragers te worden.

### **Variant 3: gevolgen voor inkomensverzekeringen**

Variante drie biedt de meest fundamentele wijzigingen en zorgt daarmee ook voor de grootste wijziging van de private inkomensverzekeringsmarkt. Een basisverzekering aangevuld met de aanvullingsregeling voor werknemers zorgt ervoor dat een deel van de aanvullingsverzekeringen hun nut verliezen. De basisverzekering zorgt er daarnaast voor dat de re-integratieprikkels kan verminderen, zeker in sectoren



met relatief lagere inkomens. Ook voor werkgevers, in ieder geval in sectoren met lagere lonen, zal er een beperkte financiële stimulans voor re-integratie bestaan. De markt voor eigenrisicodragers zal op die plaatsen sterk slinken, ook omdat de aanvullende verzekering een beperkt premievolume zal hebben. Dat laatste is uiteraard ook afhankelijk van de vormgeving. Het gaat hier om een verplichte verzekering. En komt daar dan een maximale periode van eigenrisicodragerschap voor, of krijgt eigenrisicodragerschap meer de vorm van een reguliere private aanvullingsverzekering? Wat verder de aandacht verdient, is dat re-integratietrajecten worden gefinancierd uit de premie van de basisverzekering. Wat is dan de rol bij re-integratie van de (verzekeraar van de) eigenrisicodragers?

Bovenop de aanvullende verzekering is voor de inkomens boven het minimumloon nog een mogelijke verzekeringsbehoefte, omdat de verplichte aanvullingsverzekering uitgaat van het arbeidsongeschiktheidspercentage en omdat het verzekerd bedrag is gemaximeerd op het maximumdagloon. Er is daarmee behoefte aan een soort WGA-hiaatverzekering uitgebreid en een WIA-excedentverzekering. Beide kunnen rekening houden met de franchise, gevormd door de basisuitkering.

De private arbeidsongeschiktheidsverzekering zal ook met de basisuitkering rekening moeten houden. Aandachtspunten daarbij zijn de andere wijze van vaststelling van de arbeidsongeschiktheid en de afwijkende ondergrens voor uitkering. Waar alle inkomensverzekeraars en hun dienstverleners bij stil moeten staan is dat de re-integratie na 104 weken gecoördineerd wordt door het Regionaal Re-integratieloket. Ook bij de eigenrisicodragers speelt dit loket een rol, aangezien de werknemer een basisuitkering geniet waarvoor premie is betaald en dus ook re-integratiebudget is gereserveerd. Daarnaast kan een arbeidsongeschikte werknemer met meer problematiek dan arbeidsongeschiktheid te maken hebben, waarvoor het loket kan worden ingeschakeld.

## **Uitvoerbaar, uitlegbaar, betaalbaar?**

Een basisverzekering op minimumniveau lijkt eenvoudiger uitvoerbaar dan de WIA met mogelijke samenloop van andere regelingen als Toeslagenwet, Wajong en WW. Wel wordt de derde voorgestelde variant ingewikkelder gemaakt door daarbovenop een uitkering te stapelen die uitgaat van andere bouwstenen, zoals bijvoorbeeld rekening houden met een vast te stellen arbeidsongeschiktheidspercentage. Dit maakt het stelsel waarschijnlijk ook moeilijker uitlegbaar. Variant drie biedt de meest fundamentele wijzigingen en zorgt daarmee ook voor de grootste wijziging van de private inkomensverzekeringsmarkt. Over de betaalbaarheid schrijft Octas dat een deel van de voorstellen van variant 'huidig stelsel verbeteren' ook voor deze variant geldt en daarmee ook het effect op de uitgaven. Denk daarbij vooral aan de arbeidsdeskundige die meer ruimte krijgt bij de beoordeling, hetgeen 500 miljoen tot 1,5 miljard euro per

**In het Octas-rapport komt de jonggehandicapte er enigszins bekaaid vanaf**

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

## **Extra aandachtspunten bij de drie varianten**

Wat opvalt, is dat er in de probleemanalyse veel aandacht was voor de meest kwetsbaren in het huidige stelsel. Het gaat dan met name over jonggehandicapten die een Wajonguitkering ontvangen of niet in aanmerking komen voor Wajong



en van de gemeente afhankelijk zijn via de Participatiewet. In het eindrapport komen ze er enigszins bekaaid vanaf. In feite komt het erop neer dat Octas voorstelt om de jonggehandicapte binnen het huidige stelsel beter te ondersteunen. Die ondersteuning zou onder andere moeten bestaan uit een gids in het re-integratiedoolhof. Als alles hetzelfde blijft, inclusief alle vormen van samenloop voor deze doelgroep, is die gids inderdaad hoognodig en zal het bovendien een aardig rekenwonder moeten zijn.

Een tweede punt dat opvalt, is dat Octas bij alle oplossingsrichtingen de twee jaar wachttijd met loondoorbetaling bij ziekte en Ziektewet in stand laat. Dus met de door werkgevers ervaren (te) lange duur van loondoorbetaling en re-integratie met spoor 1 als dwingend uitgangspunt. Ook blijft zo het onderscheid vast-flex in stand, waardoor de flexwerknemer een hoger risico heeft en langdurig buitenspel te staan.

Een derde aandachtspunt is dat de zorgen van de internationale arbeidsorganisatie (ILO) niet echt worden weggenomen in een van de varianten. ILO stelt dat de ondergrens van 35 procent in de Wet WIA in strijd is met ILO-verdrag 121. In artikel 14 van dit verdrag is bepaald in welke gevallen een uitkering dient te worden verstrekt bij arbeidson-

geschiktheid als gevolg van een arbeidsongeval of beroepsziekte. De

ondergrens van 35 procent zoals ook in varianten 2 en 3 worden gehanteerd is niet passend, aldus ILO. Wat wel wordt gerepareerd is het vervallen van de in de ogen van ILO te lage WGA-vervolguitkering. Dat een uitkering afhankelijk is van de re-integratie-inspanning zoals in variant 2 wordt geopperd, lijkt ons wel weer tegen het zere been van de ILO. Deze problemen kunnen ook worden verholpen door een onderscheid te maken tussen risqué professionel en risqué social. Hiervoor heeft de commissie Octas niet gekozen en waarschijnlijk zullen de meeste professionals het

**ILO: de ondergrens van 35 procent in de Wet WIA is niet passend**

daarmee eens zijn. Dit zou namelijk voor een nog grotere druk op de uitvoering zorgen en vervolgens op de rechtspraak.

Als laatste is het merkwaardig dat de transitievergoeding geen plaats heeft in het Octas-rapport. We weten niet of de commissie deze vergoeding inclusief compensatieregeling wil handhaven, opheffen, dan wel omvormen.

Het regeerakkoord van Schoof 1 noemt de transitievergoeding wel; de compensatie zou voor grote werkgevers moeten komen te vervallen.

#### En nu?

Volgens Octas is het tijd voor een fundamenteel debat over de toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Naast die discussie wordt er wat betreft de commissie gestart met pilots en experimenten om hun voorstellen eerst op kleinere schaal te testen en te evalueren. Deze evaluaties kunnen

vervolgens waardevolle informatie geven over wat wel en niet werkt en kunnen helpen bij het zetten van de volgende stappen. De voorstellen moeten volgens Octas wel eerst verder uitgewerkt worden, voordat ze getest kunnen worden. Het is cruciaal dat deze uitwerking in samspraak gebeurt met de mensen met een arbeidsbeperking, professionals, uitvoeringsorganisaties en werkgevers. Vergeet daarbij de verzekeraars ook niet, die veel van het risico in de private markt verzekerd hebben. Tel daarbij op dat iedere variant een behoorlijk budget lijkt te vergen en de staat van het huidige politieke landschap en de conclusie zal zijn dat een echte omvorming van ons stelsel nog best wel even op zich kan laten wachten. ●

J. (Janthony) Wielink en J. (Jeroen) Vluggen

De auteurs zijn respectievelijk directeur en consultant bij Enkwest Opleiding & Advies B.V. te Apeldoorn.

