

Bijlage 1 - Reflectie op de varianten uit OCTAS

Een belangrijk onderdeel van de ambtelijke uitwerking van OCTAS was het verder uitwerken en duiden van de varianten die OCTAS voorstelt. OCTAS schetst een variant die dichtbij het huidige stelsel past en twee vergezichten. Ik geef hieronder een samenvatting van mijn reflectie op alle drie de varianten, aan de hand van de kwaliteitseisen voor een toekomstbestendig stelsel die ik in deze brief ook benoem: 1) menselijke maat, 2) eenvoud, 3) uitvoerbaarheid en 4) betaalbaarheid. De drie varianten uit OCTAS geven elk op hun eigen wijze invulling aan deze doelen.

Variante 1 beoogt een flinke vereenvoudiging, vooral door de aanpassingen aan de uitkeringsregimes in de Wet WIA. Het komt de menselijke maat ten goede door sommige genoemde hardheden uit het stelsel te halen. Onder meer door het afschaffen van de vervolgitkering en het verlagen van de arbeidsongeschiktheidsdrempel. Dit stelsel is daarnaast voor mensen beter te begrijpen en houdt meer rekening met het doenvermogen van burgers. Er zijn minder verschillende uitkeringsregelingen en de gevolgen van keuzes rondom werken naast de uitkering zijn beter in te schatten. Hierdoor neemt de zekerheid en voorspelbaarheid over het inkomen toe. Ook verbetert de uitvoerbaarheid en neemt de druk op de wachtrijen voor een claimbeoordeling af. Het UWV hoeft naar verwachting minder herbeoordelingen te doen en de ingewikkelde beoordeling van duurzaamheid hoeft niet meer gedaan te worden. De verwachting is echter niet dat deze variant alle knelpunten rondom de uitvoerbaarheid van het stelsel oplost. Ook zijn de budgettaire gevolgen van variant 1 (wanneer je integraal alle maatregelen die OCTAS voorstelt zou nemen) fors wat de betaalbaarheid van het stelsel nadelig beïnvloedt. De aanpassingen in variant 1 hebben daarnaast naar verwachting negatieve gevolgen voor de prikkel om te werken. Hoewel werken met een uitkering blijft lonen, nemen financiële prikkels om te werken af. Het is daarbij zoeken naar een balans tussen vereenvoudiging en het financieel stimuleren van arbeidsparticipatie. Hierbij moeten we ook in ogenschouw nemen dat – zoals OCTAS in haar probleemanalyse en eindrapport stelt – de huidige onzekerheid over inkomen ook kan betekenen dat mensen juist niet aan het werk durven gaan. Positieve effecten van meer duidelijkheid en zekerheid op arbeidsparticipatie zijn weliswaar in bepaalde gevallen redelijkerwijs te verwachten, maar zijn met de huidige stand van kennis moeilijker in aantallen mensen of gewerkte uren uit te drukken. Over het geheel genomen is de verwachting dan ook dat variant 1 per saldo negatief uitpakt voor de arbeidsparticipatie. De inkomensondersteuning blijft voor een deel van de groep onveranderd en een deel gaat er op achteruit door het afschaffen van de hogere uitkering bij duurzaam volledige arbeidsongeschiktheid. Een ander deel gaat er op vooruit door het afschaffen van de lagere vervolgitkering bij arbeidsongeschiktheid.

Variante 2 zet stevig in op participatie en focust hierbij meer op re-integratieondersteuning dan op financiële prikkels. Het succes is dus sterk afhankelijk van de effectiviteit en kwaliteit van de re-integratiedienstverlening, en de beschikbaarheid van werkplekken, omdat niet iedereen bij de eigen werkgever kan re-integreren. In dit stelsel is de medische beoordeling naar achteren verschoven en krijgen mensen de eerste periode een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon ongeacht het verlies aan verdien capaciteit, waardoor er meer ruimte ontstaat om met financiële zekerheid te re-integreren. Vanuit de menselijke maat beredeneerd is dat een positieve ontwikkeling. Door minder zorgen over het inkomen kunnen uitkeringsgerechtigden zich volledig focussen op beter worden en re-integreren waar mogelijk. De uitvoering rondom inkomensondersteuning wordt eenvoudiger. Afhankelijk van het effect op in- en uitstroom kan ook de druk op claimbeoordelingen afnemen. Wel komen er extra taken bij voor de uitvoering rondom de eerste toekenning van een re-integratieuitkering (de toelatingstoets) en de re-integratiebegeleiding zelf. Ook hier geldt dat door de hogere inkomensondersteuning de financiële participatieprikkel afneemt, en waarschijnlijk meer afneemt dan in variant 1. Er wordt namelijk gedurende de re-integratieuitkering geen rekening gehouden met verdien capaciteit, maar altijd 70% van het oude loon uitgekeerd. Het volume van inkomensondersteuning is in deze variant het grootste, omdat de uitkeringsgerechtigden in de eerste jaren een hoge uitkering ontvangen. Het is onduidelijk welk effect de rust en zekerheid in het inkomen hebben op de re-integratie. Budgettaire gezien kunnen we dus niet zeggen of de extra uitstroom opweegt tegen de hogere kosten van de verhoogde uitkeringen; met de huidige inzichten nemen we aan dat het totale uitkeringsvolume per saldo toeneemt.

Bij de derde variant maakt het voor de toegang tot de uitkering niet meer uit of iemand in loondienst of als zelfstandige werkt. Dat is beredeneerd vanuit het perspectief van werkenden die dienstverbanden combineren een positieve ontwikkeling. Ook kunnen mensen die re-integratieondersteuning willen ontvangen terecht bij één loket, wat bevorderlijk is voor de duidelijkheid van het stelsel. Hoewel deze variant op het eerste gezicht eenvoudig lijkt, is de eerste uitwerking toch complex gebleken. De diversiteit tussen en binnen de verschillende groepen werkenden is groot en dat maakt dat één systematiek die recht doet aan alle uiteenlopende behoeften moeilijk te verzinnen is. De splitsing tussen een basis- en aanvullende uitkering verbetert de uitvoerbaarheid niet en maakt het stelsel voor veel werkenden niet eenvoudiger. Werknemers (het grootste deel van de werkenden) kennen nu één verzekering (de Wet WIA), met eventuele aanvullingen vanuit hun werkgever. Zij krijgen in deze variant te maken met ten minste twee verzekeringen: de basis via de overheid en een verplichte aanvulling via de werkgever. Het stelsel wordt daarmee voor hen complexer. De inkomensondersteuning is voor veel mensen groter dan in de huidige situatie, maar net als in variant 1 gaan mensen die in het huidige stelsel worden aangemerkt als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt er financieel op achteruit. Het effect op arbeidsparticipatie is afhankelijk van het succes van de introductie van één re-integratieloket. Dezelfde nadelen van de verminderde financiële prikkels als in varianten 1 en 2 gelden ook voor variant 3. Daarnaast zullen werkgevers minder investeren in preventie en re-integratie voor hun werknemers met lage lonen. Werkgevers betalen namelijk geen premie meer voor het basisdeel van de uitkering en kunnen dus ook niet meer via die premie worden gestimuleerd om meer aan preventie en re-integratie te doen.