

Cliënttoets tijdelijk besluit experiment bredere inzet re-integratie-instrumenten

29 augustus 2022 opLCR22-046

De LCR toetst - op verzoek of uit eigen initiatief - op verschillende manieren beleid en wetgeving om te kunnen bepalen wat de gevolgen zijn in het leven van mensen die voor hun bestaanszekerheid afhankelijk zijn van de overheid. De cliënttoets is één van de instrumenten die de LCR inzet. De leidende vraag is hierbij steeds: zijn burgers geholpen met een nieuwe wet, wetswijziging of - in dit geval - een experiment.

Laten we voorop stellen dat we blij zijn dat er wordt geëxperimenteerd met de verruiming van de inzet van re-integratiemiddelen voor mensen met een IVA-uitkering of een DGA-status die zich hiervoor vrijwillig melden. We bespreken in deze cliënttoets een aantal knelpunten die mensen tegen kunnen komen. Daarnaast schetsen we enkele overwegingen om de voorwaarden van het experiment te verbeteren.

Ons uitgangspunt is steeds dat iedereen moet kunnen participeren naar vermogen en dat werk moet lonen. De sociale zekerheid moet bestaanszekerheid bieden.

In het kort

Voordat mensen een IVA-uitkering of een DGA-status in de Wajong ontvangen, hebben zij een langdurig proces van ziekte en herkeuring achter de rug. En dan te bedenken dat ze niet voor niets dat proces doorgaan: ze zijn (ernstig) ziek of hebben een (progressieve) beperking. Deze beschikking geeft mensen rust en dat heeft ook vaak een positieve weerslag op de ziekte omdat de stress om voldoende inkomen verdwijnt. De LCR vindt dat deelnemers aan het experiment dit altijd vrijwillig moeten kunnen doen en dat hen zekerheid moet worden geboden. Is dat vangnet er niet dan moet hier nadrukkelijk op worden gewezen. Is er meer zekerheid, dan verwachten wij dat meer mensen zullen meedoen aan het experiment. Hieronder geven we meer uitleg.

Arbeidsongeschiktheidsregelingen

Nederland kent een aantal arbeidsongeschiktheidsregelingen.

De 'oude' WAO gold tot 2005. Daar vallen nog steeds mensen onder die ooit afgekeurd zijn voor een bepaald percentage.

De WIA die is opgesplitst in twee 'soorten' uitkeringen. De IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten) voor mensen die minder dan 20 procent van hun oude loon kunnen verdienen. Zij krijgen de IVA vast toegekend als gedurende vijf jaar blijkt dat zij Duurzaam Geen Arbeidsvermogen (DGA-status) hebben (er bestaat een verkorte procedure van 2 jaar, dit is echter een uitzondering). De WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) krijgt iemand toegekend als die 65 procent of minder van zijn oude loon kan verdienen. Mensen die meer dan 65 procent kunnen verdienen van wat ze eerste verdienen vallen in de groep 35-min en krijgen geen uitkering. Als ze geen andere inkomsten hebben of geen huisgenoot met andere inkomsten dan zijn zij aangewezen op de bijstand.

Daarnaast is er de oude regeling Wajong (voor 2015) en de Wajong 2015. In de laatste categorie vallen alleen maar vroeggehandicapten (mensen die voor hun 18^e jaar of tijdens hun studie) blijken Duurzaam Geen Arbeidsvermogen (DGA-status) hebben. Hebben jonggehandicapten wel arbeidsvermogen dan komen ze in de Participatiewet terecht. In de Wajong-regeling van vóór 2015 is ook een groep die een DGA-status heeft.

Inkomensregelingen mensen met een arbeidsbeperking

Uitleg over de ingewikkelde praktijk van uitkeringen (of geen inkomens) voor mensen met een arbeidsbeperking



Beschrijving doelgroep

Mensen kunnen door ziekte of een aandoening duurzaam arbeidsongeschikt raken.

Dat mensen niet meer - of slechts in zeer beperkte mate - hun oude loon kunnen verdienen, wil nog niet zeggen dat zij *niets* meer kunnen. De wens vanuit deze doelgroep om aan het werk te gaan is daarom begrijpelijk. Dit wil niet zeggen dat iedereen die een IVA-uitkering of een DGA-status heeft op dezelfde manier met dezelfde inzet aan de slag kan.

De een zal nooit meer betaald werk kunnen uitvoeren, de ander zal er lang over doen om een zeer beperkt aantal uren te werken en weer iemand anders kan zich misschien ontplooiën op een totaal ander vakgebied. Er zijn mensen bij die in een aantal weken volledig kunnen meedraaien en vervolgens wekenlang niets meer kunnen doen omdat het verloop van hun aandoening grillig is. Tel daarbij op dat een groot deel van de doelgroep een wat hogere leeftijd heeft, omdat statistisch blijkt dat oudere werknemers vaker duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

De kans op werkhervatting is voor deze doelgroep klein. Dat heeft met *nóg* meer factoren te maken. Soms zijn mensen jaren bezig in een proces van ziekte en keuringen. Als mensen worden beoordeeld voor bijvoorbeeld de WIA is er al sprake geweest van twee jaar ziekte. Zij maken in die eerste periode vaak gebruik van de Wet Verlengde Loondoorbetalingsverplichting Ziekte (VLZ). Na die 2 jaar kan de relatie met de werkgever worden verbroken.

Als er eenmaal vastgesteld is dat iemand duurzaam arbeidsongeschikt is, komt er eindelijk wat rust (vaak ook in het ziektebeeld vanwege afgenomen stress). Mocht het risico bestaan dat zij deze positie weer moeten opgeven als zij opnieuw aan de slag gaan, dan is het niet waarschijnlijk dat veel mensen gebruik gaan maken van deze mogelijkheid.

Knelpunten experiment

Als naar de doelgroep wordt gekeken en de elementen van het experiment, ziet de LCR dat er verschillende risico's op de loer liggen:

- Inkomensrisico's
- Arbeidsmarktrisico's
- Medische risico's

Inkomensrisico's

1. De kans dat deelnemers aan het experiment na werkhervatting terugkomen op hun oude verdienvermogen is klein. Zij zijn immers niet voor niks duurzaam arbeidsongeschikt. Als iemand toch weer langdurig uitvalt nadat ze aan het werk zijn gegaan, dan wordt het nieuwe - vaak lagere - loon als uitgangspunt voor de hoogte van de uitkering voor arbeidsongeschiktheid genomen. Dat betekent een lagere uitkering en bij inkomensdaling van minder dan 35 procent zelfs het verlies van de uitkering.
2. De pensioenopbouw wordt door de arbeidsongeschiktheidsverzekering gedekt, als dit onderdeel was van de oude functie. Als deelnemers aan het experiment succesvol aan het werk gaan, vervalt ook deze pensioenopbouw. De kans is aanzienlijk dat de pensioenopbouw bij de nieuwe functie - als daar sprake van is - lager uitvalt. Mocht de deelnemer na werkhervatting later weer uitvallen dan is hij werkloos én is hij zijn oude pensioenopbouw kwijt.
3. Wajongers met een DGA-status die deelnemen aan het experiment lopen het risico deze beschikking te verliezen en te worden doorverwezen naar de Participatiewet als ze weer uitvallen. Dit is in de ogen van de LCR een erg groot risico voor de doelgroep. De Participatiewet kent bijvoorbeeld een huishoudens- en vermogenstoets (die de Wajongregeling niet kent). Het is al langer bekend dat de groep jonggehandicapten in de Participatiewet geen kant op kan en weinig kans heeft op verbetering van hun inkomen of (opnieuw) bemiddeling naar werk. Deze groep deelnemers loopt hierdoor aanzienlijke vermogens- en inkomensrisico's.

Arbeidsmarktrisico's

4. De kansen op werkhervatting voor deze doelgroep zijn klein. Kunnen zij toch aan het werk dan is het niet vanzelfsprekend dat zij ook aan het werk blijven. In de huidige arbeidsmarkt wordt zelden een contract voor onbepaalde tijd afgegeven aan deze groep. In praktijk betekent dit vaak een periode van tijdelijk contract naar tijdelijk contract, eventueel met tussenperiodes van inactiviteit.

Medisch risico's

5. Veel mensen met een IVA-uitkering of een DGA-status hebben te maken met (soms blijvende) gezondheidsschade en moeten hun leven hierop aanpassen. Bij mensen met een ziekte die progressief is (langzamerhand verslechterd) kan het verloop soms grillig zijn. Die onvoorspelbaarheid betekent dat in de periodes dat het goed gaat, mensen zich misschien graag willen inzetten naar vermogen. In mindere periodes kan dit na werkhervatting betekenen dat er een terugval is, iemand daarna voor minder uren aan de slag kan. Door dit opnieuw vastgesteld verdienvermogen valt vervolgens de uitkering ook lager uit. Bij een herhaling van deze stappen blijft er steeds minder inkomen over.
6. De WW is verkort van 2 jaar tot 3 maanden. Deelnemers met een IVA-uitkering die na werkhervatting uitvallen, krijgen (als zij jonger zijn dan 60) een kortere WW-uitkering om daarna uit te komen in de Participatiewet. Deze groep deelnemers loopt hierdoor dus aanzienlijke vermogens- en inkomensrisico's.

Aanbevelingen voorwaarden experiment

De LCR is voorstander van een experiment met de tijdelijke verbreding van de inzet van re-integratiemiddelen voor mensen met een IVA-uitkering of DGA-status. Dit wil (een deel van) de doelgroep ook. De LCR hoopt dat zo'n experiment een succes wordt. Om de kans op succes te vergroten, geven we enkele overwegingen mee:

1. Bied deelnemers aan het experiment goede bescherming. Dit kan bijvoorbeeld door ze een 'terugvaloptie' te geven. Deze mogelijkheid heeft tot 2015 altijd in de Wajong gezeten: als iemand aan het werk ging en de gezondheidssituatie verslechterde dan was er altijd de mogelijkheid om terug te vallen op de Wajonguitkering. Dit bleek in de Wajong een belangrijk instrument om mensen aan het werk te krijgen: er was immers een vangnet.
Wie weer aan het werk gaat, moet de zekerheid hebben dat bij terugval - door de oorspronkelijk beperking of schade vanwege die beperking - de hoogte van de oorspronkelijke uitkering gegarandeerd is.
2. In deze krappe arbeidsmarkt is het belangrijk om te investeren in het onbenut arbeidspotentieel. Om deelname aan het experiment aantrekkelijker te maken, zou overwogen kunnen worden om bij de verrekening van inkomsten tijdens de uitkering tijdens het experiment te verlagen naar 50 procent. Dit wil zeggen dat slechts 50 procent van de inkomsten worden gekort op de uitkering.
3. In de memorie van toelichting wordt communicatie over dit experiment met mensen met een IVA-uitkering of DGA-status als zeer belangrijk gezien. Wij zijn het hiermee eens en vinden dat nadrukkelijk de risico's moeten worden benoemd. Wij vragen ons ten eerste af of deelnemers bij aanvang van het experiment de gevolgen en daarmee gepaarde gaande risico's voor hun uitkering(-srechten) kunnen overzien. Onze achterban is van mening dat wanneer deze risico's niet zijn afgedekt en/of er onvoldoende voorlichting is over deze risico's, zij de doelgroep sterk zullen afraden deel te nemen.
4. Het is voor de LCR zeer belangrijk dat dit experiment niet wordt gezien als begin van een nieuwe regeling waarin mensen die duurzaam arbeidsongeschikt zijn tóch mee moeten werken aan re-integratie. Het experiment zou daarom ook niet benoemd moeten worden als re-integratie maar als mogelijkheid om het welzijn van mensen te verhogen. De vrijwilligheid moet centraal blijven staan.