



Een werkend sociaal stelsel voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid voor álle contractvormen: randvoorwaarden en aanbevelingen

De roep om grondige herziening van de sociale zekerheid wint momenteel aan kracht. Vindt zo'n herstructurering plaats, dan is het zaak om voor ogen te houden wat uiteindelijk het succes van ieder stelsel bepaalt: soepele transitie naar (nieuw) werk. In dit position paper vertalen wij onze ervaringen met re-integratie naar randvoorwaarden en concrete aanbevelingen voor een werkend stelsel. Zo bieden we alle betrokkenen een toetssteen en suggesties voor verdere planvorming.

De discussie over de sociale zekerheid zit onmiskenbaar in een stroomversnelling. Dit blijkt niet alleen uit de snelle opeenvolging van voorstellen en initiatieven (zie kader). Er is ook een duidelijke trend om te kiezen voor grondige herziening van het stelsel. De huidige regering heeft al ingrijpende stappen gezet, maar het ziet er naar uit dat het hier niet bij blijft. Na grondige studies pleiten de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Commissie regulering van werk (CRVW) beide voor verdere structurele ingrepen. Het lijkt een kwestie van tijd voor de politiek opnieuw de stap naar de tekentafel zet.

Recente voorstellen en initiatieven sociale zekerheid: een overzicht

- ▶ Het kabinet Rutte-III streeft naar nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt. De [Wet arbeidsmarkt in balans](#) verandert de regels rond flexwerk, transitievergoeding en ontslag. Ook start hij een wijziging van de sociale premies, met als eerste stap [premiedifferentiatie naar contract in de WW](#). Een convenant introduceert [MKB verzuim-ontzorg-verzekeringen](#). Een [pensioenakkoord](#) regelt de komst van een [verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering](#) voor zelfstandigen.
- ▶ Het Platform Private Uitvoerders Sociale Zekerheid (PPUSZ) adviseert in een [position paper](#) om de voordelen van het huidige stelsel te behouden, maar dit op onderdelen te corrigeren.
- ▶ Een expertpanel van de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland (VAAN) en de Vereniging voor Arbeidsrecht (VvA) ontwikkelt een [Wetboek van Werk](#): een 'concept design' voor een duurzame, houdbare arbeidsmarkt en sociale zekerheid.
- ▶ Het Modern Werkenden Collectief presenteert plannen voor een [AOV voor alle werkenden](#), als alternatief voor de verplichte AOV voor zelfstandigen uit het Pensioenakkoord.
- ▶ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseert in het rapport [Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht](#) om een stelsel van contractneutrale basisverzekeringen en voorzieningen voor alle burgers te ontwikkelen.
- ▶ De Commissie Regulering van werk onderzoekt of de regels rond werk nog passen bij de manier waarop we werken. Na een eerste [discussienotitie](#) adviseert de commissie in haar [eindrapport](#) om een integraal herontwerp te realiseren van onder meer de sociale zekerheid.

Ons perspectief: de praktijk als leermeester

De Acture Groep voelt directe betrokkenheid bij een goed werkende sociale zekerheid. Maar we zijn er als private uitvoerder ook van doordrongen dat ons dagelijkse werk ons unieke praktijkinzichten geeft. Mede daarom delen we onze visie en ideeën al sinds 2015 actief met de buitenwereld in een [reeks position papers](#). Het is geen toeval dat die naast vergezichten vooral ook veel concrete, aan de praktijk ontleende suggesties omvat. Wij zijn ervan overtuigd dat de toekomstbestendigheid van ieder stelsel afhangt van effectiviteit en uitvoerbaarheid. Maar ook dat de praktijk hierbij de beste leermeester is. De lessen die we trekken uit de praktijk van vandaag bepalen of het stelsel van morgen de test doorstaat.

Randvoorwaarden en suggesties voor verbetering

Op basis van deze gedachten geven we in dit position paper randvoorwaarden voor effectieve re-integratie. Daarnaast doen we suggesties voor concrete stappen op de weg naar een beter werkende sociale zekerheid. We gaan ervan uit dat we met deze aan de praktijk ontleende inzichten een waardevolle bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een nieuw, toekomstbestendig stelsel.

I Re-integratie bepaalt het succes van ieder stelsel

Bij de huidige zoektocht naar een optimaal ontwerp lijkt het ons zaak om één vraag centraal te stellen. Wat *werkt* in de sociale zekerheid, wat niet? We grijpen terug op alle ervaringen die we de voorbije tien jaar hebben opgedaan, met effectieve re-integratie als uitgangspunt. Een goed werkend stelsel biedt immers méér dan alleen een uitkering bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Heeft een werkende reële mogelijkheden, dan is de meest duurzame oplossing het vinden van (nieuw) werk dat hij kan uitvoeren. Werk is de beste sociale zekerheid. Re-integratie bepaalt het succes van ieder stelsel.

Soepele transitie is goed voor iedereen

De grote waarde van deze uitgangspunten blijkt uit het feit dat ze altijd opgaan. Ze gelden zowel bij werkloosheid als bij ziekte en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Ook zijn ze van toepassing ongeacht de contractvorm. Iedereen die kan werken maar aan de kant is komen te staan, heeft er belang bij dat er snel (nieuw) werk in beeld komt. Dit is voor zelfstandigen niet anders dan voor werknemers. Vervolgens is zo'n soepele transitie naar (nieuw) werk het beste voor de innovatiekracht van bedrijven en de balans op de arbeidsmarkt – en daarmee voor de samenleving als geheel.

Prikkels en spelregels zijn onmisbaar

Tegelijkertijd wijst de praktijk uit dat soepele transitie niet vanzelfsprekend is. Er zijn prikkels en spelregels voor nodig, en in bepaalde gevallen ook ondersteuning. Op dit vlak zijn er wél belangrijke verschillen per situatie. Ziekte en arbeidsongeschiktheid vragen om andere prikkels en spelregels dan werkloosheid. Binnen de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer zijn andere prikkels en spelregels nodig dan bij die tussen opdrachtgever en zelfstan-

dige. *One size fits all* werkt daarom niet. Wel geldt in alle gevallen dat prikkels en spelregels bij voorkeur zo beperkt en eenvoudig mogelijk moeten zijn. Onduidelijkheid, overprikkeling en overregulering bedreigen het draagvlak en leiden tot ontwijkgedrag. Dit verstoort de balans binnen het stelsel en de samenleving.

Het stelsel moet de juiste focus en checks & balances hebben

Als de ervaringen van de voorbije decennia iets leren, is het dat ook de inrichting van het stelsel als geheel grote invloed heeft op de kans op succesvolle re-integratie. Prikkels en spelregels doen hun werk alleen wanneer het stelsel als geheel is gericht op werkhervatting. Soepele transitie komt pas tot volle bloei als doelmatigheid wordt bevorderd en beloond (en nalatigheid bestraft). Innovaties komen tot stand als er ruimte is voor eerlijke concurrentie. Een succesvol stelsel heeft de juiste focus en *checks & balances*.

Aanbevelingen

- 1 Ga bij inrichting van het stelsel uit van het principe dat werk altijd de beste sociale zekerheid is. Kan een werknemer of zelfstandige (weer) werk verrichten, dan is het zaak dit zo snel mogelijk te vinden om onnodige afstand tot de arbeidsmarkt te voorkomen.
- 2 Stel als er mogelijkheden zijn om te werken inkomensbescherming zoveel mogelijk in dienst van transitie. Zie het recht op loondoorbetaling of een uitkering als smeeroelie. Zorg voor inkomensbescherming tot aan de AOW-leeftijd als er geen mogelijkheden meer zijn.
- 3 Bekijk bij (dreigende) inactiviteit per oorzaak (werkloosheid; ziekte; arbeidsongeschiktheid) en per contractvorm (werknemer; uitzendkracht; zelfstandige) welke ondersteuning, prikkels en spelregels noodzakelijk zijn. Vermijd onduidelijkheid, overregulering en overprikkeling.
- 4 Zorg dat het stelsel maximaal is gericht op re-integratie, doelmatigheid bevordert en belooft en de juiste *checks & balances* bevat.

II De juiste ondersteuning, prikkels en spelregels

Soepele transitie vraagt om prikkels en spelregels. Plus ondersteuning, waar die noodzakelijk is. Maar vooral ook maatwerk per contractvorm. We nemen u graag mee in onze ervaringen: welke prikkels, spelregels en ondersteuning werken? En waar zijn ze toepasbaar?

Houd de werkgever financieel betrokken

Om loonwaarde te creëren, is hoe dan ook een werkgever nodig. Betrokkenheid van de (ex-) werkgever is daarom de beste manier om bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van een werknemer de afstand tot de arbeidsmarkt te beperken. De financiële verantwoordelijkheid moet voldoende zijn om te prikkelen tot reële en effectieve inspanningen. Daarnaast zijn prikkels en spelregels nodig, om misbruik te voorkomen. Denk aan inspanningsverplichtingen voor

de werknemer en de mogelijkheid om de loondoorbetaling op te schorten. Het principe van werkgeversbetrokkenheid is ook toepasbaar bij (dreigend) werkverlies van werknemers. De omvang moet dan wel veel beperkter zijn. De huidige regels voor opzegtermijnen en transitievergoedingen bieden een goed vertrekpunt.

Schep een stelsel voor alle werkenden, maar met onderscheid naar contractvorm

Voor het evenwicht op de arbeidsmarkt is het noodzakelijk zelfstandigen te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Dit kan het best gebeuren door het stelsel uit te breiden met een voor alle zelfstandigen toegankelijke en betaalbare AOV. Met het oog op succesvolle re-integratie moet die deskundige ondersteuning bieden vanaf dag één. Prikkel is het eenvoudigst te realiseren door een eigenrisicoperiode te hanteren en het inkomensrisico boven het minimumloon volledig bij de zelfstandige hem te laten. Dit laatste principe moet bij deze groep ook het uitgangspunt blijven voor werkverlies waarbij geen ziekte in het spel is. Het risico van een gebrek aan opdrachten is onderdeel van het ondernemerschap. De zelfstandige kan (en moet) het zelf beïnvloeden. Ondersteuning en inkomensbescherming boven het niveau van de bijstand zijn hier een rem op goede bedrijfsvoering.

Aanbevelingen

- 1 Vertaal de behoefte aan evenwicht en een basaal beschermingsniveau voor alle werkenden niet klakkeloos naar uniforme oplossingen voor alle situaties en alle contractvormen. Dit doet te weinig recht aan de verschillen die er per contractvorm zijn.
- 2 Maak voor inkomensbescherming en ondersteuning bij (dreigend) werkverlies onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. Voor de laatsten is dit risico onderdeel van het ondernemerschap; de zelfstandige kan en moet het zelf beïnvloeden.
- 3 Zorg dat álle werkenden bij ziekte aanspraak kunnen maken op inkomensbescherming en deskundige ondersteuning bij de re-integratie: schep een basis-AOV voor alle zelfstandigen. Ga hiervoor uit van een opzet met deskundige ondersteuning, een eigen risico, uitkeringen op minimumniveau en acceptatieplicht voor de verzekeraar. Houd de premie voor alle risico's betaalbaar via [premiegroepen die zijn gebaseerd op individueel risico en solidariteit](#).
- 4 Houd bij ziekte en werkloosheid van werknemers de werkgever financieel betrokken bij het (weer) vinden van werk. Zorg dat de financiële betrokkenheid voldoende is om te prikkelen tot reële en effectieve inspanningen voor in- en externe mobiliteit. Maak bij de omvang van de verantwoordelijkheid onderscheid tussen ziekte en werkloosheid.
- 5 Leg werkgever en werknemer bij ziekte en (dreigende) werkloosheid concrete inspanningsverplichtingen op. Dit draagt aantoonbaar bij aan de kwaliteit en effectiviteit van de re-integratie. Verbind financiële consequenties aan onvoldoende inspanningen.

III De juiste focus, checks & balances

Het Nederlandse sociale stelsel kent in internationaal opzicht unieke betrokkenheid van werkgevers en private uitvoerders. Wie werk als de beste sociale zekerheid beschouwt en re-integratie als maatstaf neemt voor succes, moet deze situatie koesteren. Tegelijkertijd is er juist vanuit deze principes verbetering mogelijk. Wij zien diverse kansen om het stelsel effectiever te maken, door op onderdelen de focus te verscherpen en te sleutelen aan *checks & balances*. We geven er vier.

Kans 1: meer eigenrisicodragerschap in de WW

Sinds 1 januari 2020 geldt een hoge premie voor flexwerk en een lage voor vaste contracten met vaste uren. Deze premiedifferentiatie prikkelt werkgevers om voor vaste contracten te kiezen, maar niet om mensen soepel naar ander werk te leiden. Resterend flexwerk wordt dus niet veiliger. Het gevaar bestaat dat de kwetsbaarste groep werknemers in een nóg ongunstiger positie belandt. De optie van eigenrisicodragen zou alsnog een zeer gewenste re-integratieprikkel introduceren en werkgevers de ruimte geven om te kiezen tussen publieke en private uitvoering.

Kans 2: geen transitievergoeding, maar een outplacementverplichting

Op dit moment staat bij ontslag afwikkeling van de arbeidsrelatie centraal, niet het vinden van nieuw werk. De werknemer ontvangt een transitievergoeding, maar is niet verplicht die te benutten voor zijn re-integratie. Ook is de vergoeding volledig afhankelijk van het salaris en het arbeidsverleden: of werkhervatting tot stand komt, heeft geen invloed. De regeling functioneert als een kostenpost bij ontslag, niet als instrument voor re-integratie. Dit is te verbeteren door de transitievergoeding te vervangen door een outplacementverplichting. Deze zou moeten voorzien in heldere verplichtingen en prikkels voor werkgever en werkende, met als doel het vermijden van instroom in de WW. Als die toch plaatsvindt, zou dat financiële consequenties moeten hebben voor de (ex-) werkgever.

Kans 3: sneller duidelijkheid in de eerste twee ziektejaren

Kritiek dat de verantwoordelijkheid van werkgevers hun draagkracht te boven gaat, mist de essentie. Het echte probleem is dat het stelsel te weinig is gericht op tijdige verzetten van de bakens. Bij vaste contracten is er pas na twee jaar een definitief, deskundig oordeel over de focus van de re-integratie. Moet die zijn gericht op het eigen of ander werk, het eerste of het tweede spoor? De wens om de werknemer te beschermen leidt zo vaak tot exact het omgekeerde. De afstand tot werk neemt toe, terwijl werk de beste sociale zekerheid is. De Ziektewet toont hoe het anders kan. Zieke flexwerkers worden na een jaar beoordeeld. Bij 40% is de uitkomst dat er mogelijkheden zijn om te werken. Deze helderheid over het perspectief zou er ook bij een vast contract na één jaar moeten zijn.

Kans 4: een gelijk spelveld bij publieke en private uitvoering

Op dit moment treedt UWV bij ziekte op als uitvoerder én als keuringsinstantie. Hoezeer deze vermenging van taken het gelijke spelveld verstoort, blijkt uit het feit dat UWV in de

Ziektewet uiteenlopende eisen stelt bij private en publieke uitvoering. Eigenrisicodragers moeten een zieke flexwerker waar mogelijk binnen de eigen organisatie aan de slag te helpen ('spoor 1'). UWV zet als publieke uitvoerder juist louter in op werk bij een andere werkgever ('spoor 2'). Publiek begeleide flexwerkers komen zo op grotere afstand te staan van de arbeidsmarkt. Dit is te verhelpen met een uniforme spoor 1 verplichting. Daarnaast zou er zo snel mogelijk een onafhankelijk keurings- en toetsingsinstituut moeten komen dat volledig gescheiden opereert van iedere uitvoering.

Aanbevelingen

- 1 Blijf streven naar een zo evenwichtig mogelijk hybride stelsel waarin publieke en private uitvoerders elkaar scherp houden door te concurreren op effectiviteit van de uitvoering. Dit draagt aantoonbaar bij aan de effectiviteit van de re-integratie en het innovatieve vermogen.
- 2 Zorg dat werkgevers die dat willen, altijd de mogelijkheid hebben om – ook na de fase waarvoor zij hoe dan ook verantwoordelijk zijn – uitkeringen, begeleiding en re-integratie voor hun rekening te nemen. Maak eigenrisicodragen WW mogelijk voor alle werkgevers.
- 3 Focus bij ontslag van werknemers meer op re-integratie. Vervang de transitievergoeding door een outplacementverplichting. Prikkel werkgever en werknemer om zich in te spannen voor het vinden van nieuw werk en instroom in de WW te voorkomen.
- 4 Voer bij zieke werknemers met een vast contract een eerstejaarsbeoordeling uit zoals die nu al van kracht is binnen de Ziektewet. Zorg voor duidelijkheid over de mogelijkheden om te werken en de focus van de re-integratie (eerste of tweede spoor, eigen of ander werk).
- 5 Geef flexwerkers bij ziekte gelijke re-integratiekansen, ongeacht de vraag wie de uitvoering verzorgt. Voer een uniforme spoor 1 verplichting in.
- 6 Voorkom dat UWV tegelijk uitvoerder en toezichthouder is. Beleg keuringen van werkenden en toezicht op het gedrag en de inspanningen van uitvoerders bij een onafhankelijke derde instantie. Dit houdt alle uitvoerders in gelijke mate scherp.

Over de Acture Groep

De Acture Groep is een uniek collectief van innovatieve specialisten op het gebied van sociale zekerheid. Elk label binnen de groep bedient zijn eigen marktsegment en brengt zo specifieke kennis en expertise in. Wat ons verbindt is een voortdurend streven naar nieuwe ideeën, producten en diensten. En een helder uitgangspunt: het hebben van werk is de beste sociale zekerheid. Want niemand is erbij gebaat als mensen door ziekte, werkloosheid of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid onnodig aan de kant staan.

www.acturegroep.nl

Acture Groep

Kerkenbos 12-38 • 6546 BE Nijmegen • 024 - 890 94 70 • info@acture.nl • www.acturegroep.nl