

## **CPB Document**

**No 004**

juni 2001

### **Analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ("Donner II")**

**Paul Besseling**

**Anja Deelen**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50  
Internet [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN: 90-5833-070-2

## Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1 Inleiding	7
2 Beschrijving van de voorstellen	8
3 Volumemaatregelen	10
3.1 Toegang tot de nWAO	10
3.2 Nieuwe instrumenten voor volumebeheersing	12
4 Financiële prikkels	14
4.1 Financiële prikkels voor werknemers	14
4.2 Financiële prikkels voor werkgevers	16
5 Samenvattende conclusies	17
Bijlage 1: Gevoeligheidsanalyse ten aanzien van de uitkeringshoogte nWAO	19
Bijlage 2: Empirisch onderzoek naar het effect van de uitkeringshoogte	23
Abstract	24



## Woord vooraf

Op verzoek van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ('Commissie Donner II') heeft het CPB de hoofdlijnen van de voorstellen van deze commissie voor een nieuwe vormgeving van de WAO geanalyseerd. Dit CPB-document maakt deze analyse voor een breder publiek toegankelijk.

De studie behandelt de financiële en niet-financiële prikkels voor werkgevers en werknemers die in de voorstellen zijn vervat, en gaat in op de te verwachten effecten. Omdat enkele cruciale onderdelen van de voorstellen nog niet concreet zijn uitgewerkt en omdat slechts beperkt empirisch onderzoek beschikbaar is, is de analyse voor een belangrijk deel kwalitatief van aard.

De directeur,

F.J.H. Don



## 1 Inleiding

De Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ('Commissie Donner II') heeft gevraagd het effect van enkele WAO-voorstellen op het aantal uitkeringen en op het aantal werkenden te analyseren. Deze voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving worden kort weergegeven in paragraaf 2. Omdat belangrijke elementen van deze wijzigingsvoorstellen nog niet concreet zijn uitgewerkt en omdat voor diverse concrete voorstellen nauwelijks enig empirisch onderzoek beschikbaar is, is het niet mogelijk een volledig sluitende berekening van de kwantitatieve effecten te maken. Maar de voorstellen bieden toch voldoende aanknopingspunten voor een nadere kwantitatieve analyse waarbij althans op onderdelen de effecten op inkomensposities en op het aantal uitkeringen in kaart worden gebracht. Paragraaf 3 richt zich op die voorstellen die een rechtstreeks volume-effect kunnen hebben. Wie krijgen toegang tot de nieuwe WAO (nWAO)? Hoe groot zal die groep zijn? Wat gebeurt er met de groep die geen toegang krijgt tot de nWAO? Welke nieuwe rechten en plichten krijgen werkgevers en werknemers? Wat zijn de mogelijkheden om een indicatie te geven van het volume-effect van deze nieuwe instrumenten? Paragraaf 4 richt zich helemaal op de financiële prikkels. Wat zijn de inkomenseffecten van de voorstellen indien zowel de huidige wettelijke bepalingen als de huidige bovenwettelijke aanvullingen min of meer intact blijven. Wat is het belang van beperking of uitbreiding van bovenwettelijke aanvullingen? Wat betekenen de voorstellen van de commissie voor de financiële prikkels voor de werkgevers? Afgesloten wordt met samenvattende conclusies.

Bijlage 1 geeft tot slot een gevoeligheidsanalyse ten aanzien van de uitkeringshoogte in de nWAO, aan de hand van een drietal varianten, omdat daarover in de voorstellen nog geen keuze is gemaakt. Voor elk van de varianten worden de gemiddelde inkomenseffecten en een inschatting van de geïnduceerde volume-effecten weergegeven.

Het effect van de voorstellen moet gerelateerd worden aan het belang van de WAO en andere uitkeringen op dit moment (zie tabel 1.1). Van de 10,2 mln personen van 18 tot en met 64 jaar hebben momenteel 6,9 mln personen een inkomen uit arbeid. Werknemers en mensen met een WW-uitkering zijn verzekerd voor de WAO. In totaal hebben 760 dzd personen een WAO uitkering<sup>1</sup>. Van hen heeft 25% naast de uitkering ook inkomen uit arbeid. Voor mensen met een WW of ABW uitkering geldt dat overigens in nog sterkere mate. Het ziekteverzuim (excl. zwangerschaps- en bevallingsverlof) betreft vooral mensen die de hele dag ziek zijn, omgerekend naar 'uitkeringsjaren' zijn dat 280 dzd personen. Maar ook van de mensen die ziek zijn blijven sommigen een deel van de dag werken.

<sup>1</sup> Exclusief WAZ en Wajong.

**Tabel 1.1      Inkomensbronnen van 18-64-jarige personen, 2000**

	zonder inkomen uit arbeid	met inkomen uit arbeid	totaal
	dzt personen		
Loon werknemers, geen uitkering		5460	5460
Doorbetaald loon bij ziekte (WULBZ)	280	60	340
WAO-uitkering	560	200	760
WW/ABW-uitkering	330	220	550
Overig <sup>a</sup>	2220	950	3170
Totale bevolking 18-64 jaar	3390	6890	10280

<sup>a</sup> Inclusief zelfstandigen, WAZ/Wajong, VUT/Anw.

Bron: CBS, Inkomens Panel Onderzoek (IPO); eigen berekeningen.

## 2      Beschrijving van de voorstellen

Door de toegang tot de nWAO te beperken tot een groep 'permanent en volledig arbeidsongeschikten' krijgt de WULBZ-fase een meer vooraanstaande plaats in het proces van ziekte/herstel/reïntegratie/arbeidsongeschiktheid. Toelating tot de WULBZ-fase (dit is de ziekmelding) geschiedt op grond van criteria die werkgevers en werknemers privaatrechtelijk regelen. De commissie doet geen voorstellen voor veranderingen op dit vlak. Maar volgens de voorstellen verandert de verblijfsduur voor WULBZ. Die kan korter worden omdat de diagnose 'permanent en volledig AO' al na een wachttijd van 3 maanden gesteld mag worden en omdat werkgevers en werknemers diverse verplichtingen opgelegd krijgen om een spoedig herstel of reïntegratie te bevorderen. Anderzijds wordt de maximum duur van de loondoorbetalingsplicht verlengd van 52 weken tot normaal gesproken 2 jaar, gelijk dus aan de huidige maximale duur van het dienstverband bij ziekte. Het gevolg is dat de WULBZ-fase op de volgende manieren beëindigd kan worden (zie figuur 2.1)<sup>2</sup>.

### **Uitstroom uit WULBZ door werkhervatting of reïntegratie**

Het voorstel beoogt de uitstroom uit WULBZ door werkhervatting of reïntegratie te vergroten en te vervroegen, primair door de uitstroom naar de nWAO in te perken. Maar met name de werkgevers krijgen ook nieuwe instrumenten tot hun beschikking. Om individuele werknemers tot werkhervatting of reïntegratie aan te sporen mogen zij, als sanctie in geval van te geringe inspanning van de zijde van de werknemer, een geringer deel van het loon doorbetalen dan de CAO voorschrijft. Voorts mag de werkgever de werknemer verplichten tijdelijk ander, lichter, werk te verrichten dan in het arbeidscontract is overeengekomen.

<sup>2</sup> Om aan de ILO-verdragsverplichtingen ten aanzien van een aantal specifieke beroepsgerelateerde aandoeningen te voldoen zal wellicht een, zeer beperkte, voorziening getroffen moeten worden. In deze notitie is daarvan geabstraheerd.



Verder krijgt de werkgever inzicht in medische dossiers, in die zin dat de werknemer nauwkeurig moet documenteren waarom hij/zij het huidige werk of ander werk niet aan kan. Tenslotte mogen werkgever en bedrijfsarts herstel bevorderende behandelingen voorstellen, en mits ze redelijk zijn moet de werknemer die voorstellen opvolgen. Deze nieuwe instrumenten vereisen diverse aanpassingen aan het arbeidsrecht.

Daar staan nieuwe verplichtingen voor de werkgever tegenover. Als terugkeer naar het eigen werk niet mogelijk blijkt zal de werkgever op zoek moeten naar ander 'gangbaar' werk. De werknemer moet een redelijk aanbod aanvaarden, ook als het loon lager is, tenzij het lager is dan 70% van het voormalig loon. In het laatste geval moet de werkgever tevens een inkomensaanvulling aanbieden, een aanvulling tot 70% in het eerste jaar aflopend naar nul in de jaren daarna.

#### **Uitstroom door een diagnose 'permanent en volledig AO'**

Uitstroom naar de nWAO kan alleen na een diagnose 'permanent en volledig arbeidsongeschikt'. nWAO-ers worden niet meer herkeurd. De precieze definitie en implementatie van dit nieuwe AO-criterium is nog niet duidelijk. Het tijdstip voor het stellen van deze diagnose zal niet worden vastgelegd. In sommige gevallen zal de diagnose al na enkele maanden gesteld kunnen worden, maar in de meeste gevallen kan dat pas na meer dan 1 jaar ziekte. Bij de bepaling van de arbeidsongeschiktheid wordt niet langer gekeken naar de 'verdiencapaciteit', maar naar de medisch bepaalde 'arbeidscapaciteit'. Wat betreft de hoogte van de wettelijke nWAO-uitkering wordt gedacht aan diverse varianten. Bovenwettelijke uitkeringen, incl. premievrije voortzetting van de pensioenopbouw, blijven toegestaan. Bijverdiene gaat toegestaan worden.

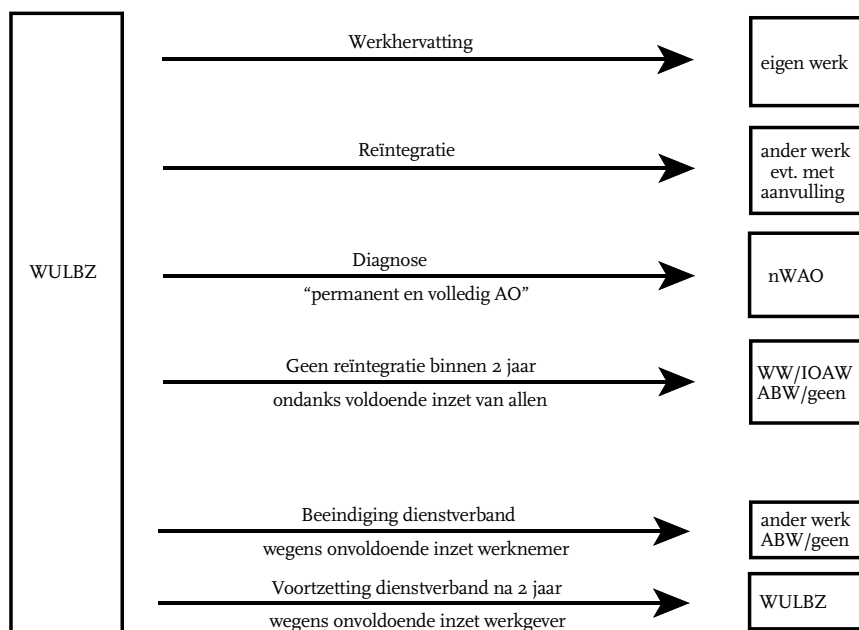
#### **Beëindiging dienstverband zonder succesvolle reïntegratie**

Indien terugkeer naar werk ondanks inzet van allen niet lukt eindigt het dienstverband na twee jaar en is de werknemer in eerste aanleg aangewezen op een WW-uitkering. Na afloop van de WW-periode rest de IOAW (een uitkering op bijstandsniveau) tenzij de werknemer over een andere inkomensbron beschikt.

#### **Bij onvoldoende inzet**

Onvoldoende inzet van de werknemer geeft de werkgever het recht het dienstverband, en dus de loondoorbetaling, te beëindigen. De werknemer kan dan proberen op eigen kracht ander werk te vinden, een ABW uitkering te claimen of hij/zij zal genoegen moeten nemen met een situatie zonder inkomen. Bij onvoldoende inzet van de werkgever wordt het dienstverband, en dus de loondoorbetalingsplicht, voortgezet na het verstrijken van de twee-jaars periode.

**Figuur 2.1** Uitstroom uit WULBZ volgens voorstel Adviescommissie



### 3 Volumemaatregelen

De analyse van de volumemaatregelen in deze paragraaf zal in twee stappen plaatsvinden. Eerst wordt een inschatting gemaakt van het beroep op de nWAO enkel en alleen voorzover het de introductie van een nieuw AO-criterium betreft, dus zonder rekening te houden met eventuele aanpassing van uitkeringsniveaus voor WAO, WULBZ of WW. Daarna volgt een, meer kwalitatieve, beoordeling van de nieuwe instrumenten voor volumebeheersing voor al diegenen die geen toegang krijgen tot de nWAO.

#### 3.1 Toegang tot de nWAO

Uit de beschrijving van het voorstel in de voorgaande paragraaf wordt nog niet duidelijk welke inhoud de commissie precies wil geven aan het nieuwe AO-criterium 'permanent en volledig arbeidsongeschikt'. Daarom is de schatting van het aantal personen dat toegelaten zal worden tot de nWAO met grote onzekerheden omgeven. Een indicatie kan ontleend worden aan de omvang van de groep personen die momenteel volgens de standaard 'geen duurzaam benutbare mogelijkheden' volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard. Deze standaard bevat richtlijnen voor een diagnose 'volledige arbeidsongeschiktheid op medische gronden' zonder arbeidskundig onderzoek. Ongeveer 45% van alle toegekende uitkeringen in 2000 vond plaats op basis van

deze standaard. De commissie lijkt voorstander te zijn van een strenger criterium dan deze standaard. Maar of bij de toepassing van het criterium dezelfde gestrengheid zal gelden moet nog worden afgewacht. Zo bezien is het realistisch te veronderstellen dat de instroom in de nWAO bij toepassing van een criterium 'permanent en volledig arbeidsongeschikt' 25% à 50% zal bedragen van de huidige instroom, afhankelijk van de strengheid van het criterium.

Welk effect zal dit hebben op het structurele aantal personen met een nWAO-uitkering? Dit vereist een inschatting van de gemiddelde verblijfsduur van de instromers in de nWAO. De gemiddelde verblijfsduur van de huidige instromers bedraagt ongeveer 10 jaar. Maar achter dit cijfer gaat een grote diversiteit schuil. De uitkeringen die in 1999 eindigden door herstel of herbeoordeling hadden een gemiddelde duur van slechts 4 jaar, de uitkeringen die eindigden door pensionering of overlijden 14 jaar. Het ligt dus voor de hand dat ook de groep die zal voldoen aan het nieuwe AO-criterium gemiddeld een betrekkelijk lange verblijfsduur zal hebben, vooral omdat de tijdelijk arbeidsongeschikten niet toegelaten worden. Bij toepassing van een streng criterium voor de nWAO, dus bij een kleine groep instromers, zal de gemiddelde verblijfsduur waarschijnlijk zo'n 16 jaar bedragen. Bij toepassing van een minder streng criterium, dus bij een grotere groep instromers, de bovengenoemde 14 jaar. Dat wil zeggen dat het bestand van het aantal nWAO-ers 40% à 70% zal bedragen van het aantal personen dat momenteel een WAO-uitkering heeft<sup>3</sup>. In uitkeringsjaren gemeten, in plaats van in personen, zal de nWAO een nog iets groter deel van de huidige WAO bestrijken. Immers, de gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijven buiten de nWAO. Dat wil zeggen dat het aantal nWAO-uitkeringsjaren 50% à 80% zal bedragen van het huidige aantal WAO-uitkeringsjaren.

Leidt beperking van de toegang tot de nWAO er al direct toe dat meer mensen aan het werk blijven of gaan<sup>4</sup>? Er wordt wel gesteld dat de WAO het proces van werkhervatting en reïntegratie frustreert omdat een WAO-uitkering een stigma met zich mee brengt en omdat de WAO de relatie met de arbeidsmarkt doorsnijdt. Voorzover die bewering juist is zal de voorgestelde beperking van de toegang tot de nWAO, en het gelijktijdig verlengen van de 52 weken-grens voor de maximum loondoorbetalingsplicht bij ziekte tot 2 jaar, een direct positief effect sorteren. De betrokkenen blijven immers, in eerste instantie, in dienst van de eigen werkgever en de relatie met de arbeidsmarkt wordt dus niet zo snel verbroken.

Er zijn echter een drietal redenen om geen al te hoog gespannen verwachtingen te hebben van het directe positieve effect op het totale uitkeringsvolume. Allereerst omdat zo'n direct positief effect op werkhervatting en reïntegratie nauwelijks op kan treden bij de grote groep

<sup>3</sup> Want  $(16/10) \times 25\% = 40\%$  en  $(14/10) \times 50\% = 70\%$ .

<sup>4</sup> Door de nieuwe opzet loopt een deel van de werknemers het risico langdurig aangewezen te raken op een IOAW- of ABW-uitkering die lager kan zijn dan de huidige WAO-uitkering. Het effect dat hiervan uitgaat wordt besproken in paragraaf 4.

personen die momenteel naast de WAO-uitkering al inkomen uit arbeid genieten (zie tabel 1.1). Zij hebben immers ook bij de huidige regels nog contact met de arbeidsmarkt. En het ligt voor de hand dat het juist deze groep zal zijn die geen toegang meer tot de nWAO zal krijgen. Het is zelfs mogelijk dat bij deze groep een negatief effect op gaat treden. Het aanvaarden van werk in de WULBZ-fase kan immers de kans op een nWAO-uitkering, voorbehouden aan volledig arbeidsongeschikten, in gevaar brengen. Tenslotte is niet uit te sluiten dat werkgevers zich terughoudend op zullen stellen ten aanzien van de AO-problematiek binnen het bedrijf, uit angst voor reputatieverlies en verstoring van de arbeidsverhoudingen. Om al deze redenen zal het directe positieve effect van het beperken van de toegang tot de nWAO op het aantal werkenden gering zijn, wellicht zelfs nul. Het betreft in eerste instantie vooral een verschuiving: minder personen in de WAO, meer in de WULBZ-fase en in de WW of ABW.

Dit betekent niet dat beperking van de toegang tot de nWAO overbodig is. Voorzover het nieuwe AO-criterium onderscheid kan maken tussen onvermijdbare arbeidsongeschiktheid (in de nWAO) en vermijdbare arbeidsongeschiktheid (buiten de nWAO) is er sprake van winst. Alle beleidsinitiatieven kunnen dan effectiever ingezet worden op bestrijding van de vermijdbare arbeidsongeschiktheid. Uiteindelijk gaat het minder om de vraag 'hoeveel personen krijgen toegang tot de nWAO?', maar meer om de vraag 'welke personen krijgen toegang tot de nWAO?'.

**Tabel 3.1 Effect van volumemaatregelen op het aantal werkenden en het aantal uitkeringen**

	Beperking toegang tot de nWAO	Nieuwe instrumenten voor volumebeheersing
Loon werknemers, geen uitkering	+ / 0	+
WULBZ	+	-
WAO-uitkering	-	
WW/AWB-uitkering	+	-
Overige	+	+
w.v. WULBZ/WAO/WW/ABW	- / 0	-

### 3.2 Nieuwe instrumenten voor volumebeheersing

Positieve volume effecten zullen vooral moeten komen van aanvullende volumebeperkende instrumenten. De commissie noemt er vijf, waarvan vier de bevoegdheden van de werkgever verruimen. Zo wordt het CAO-recht aangepast zodat een werkgever aan een werknemer die zich

onvoldoende voor herstel inzet tijdelijk een lager loon mag doorbetalen dan in de CAO is overeengekomen. Voorts mag de werkgever de werknemer verplichten tijdelijk ander, lichter, werk te verrichten dan in het arbeidscontract is overeengekomen. Verder krijgt de werkgever inzicht in medische dossiers. Ook mag de werkgever herstel bevorderende behandelingen voorstellen, en mits ze redelijk zijn moet de werknemer die voorstellen opvolgen. Het vijfde nieuwe instrument is de verplichting voor de werkgever op zoek te gaan naar ander 'gangbaar' werk als terugkeer naar het eigen werk niet mogelijk blijkt, en de verplichting voor de werknemer dat werk te accepteren, ook als het loon lager is.

De inschatting van de kwantitatieve effecten van deze voorstellen is uitermate moeilijk, ook omdat nauwelijks enig empirisch onderzoek beschikbaar is op dit terrein. Wel is duidelijk dat deze maatregelen in ieder geval betrekking kunnen hebben op de groep die geen toegang krijgt tot de nWAO, en die groep is in de vorige paragraaf ingeschat op 220 000 à 450 000 personen. Bovendien kunnen deze maatregelen betrekking hebben op degenen die nog geen 52 weken ziek zijn. Dat zijn op jaarbasis 340 000 personen (zie tabel 1.1). Maar 45% daarvan betreft kortdurend verzuim van 2 weken of minder wat in dit kader nauwelijks relevant is. De overige 55% van het ziekteverzuim, 200 000 personen op jaarbasis, kan wel als relevant aangemerkt worden. De hele groep personen waarvoor de nieuwe instrumenten van belang zijn bestaat dus uit 420 000 à 650 000 personen. De instrumenten voor volumebeheersing zullen niet effect kunnen hebben op die hele groep. Immers, een deel van hen zal later blijken permanent arbeidsongeschikt te zijn (zij moeten nog gekeurd worden) en een ander deel is gewoon tijdelijk te ziek om iets te ondernemen. Desondanks geeft deze schatting wel een idee van de omvang van de doelgroep waar deze voorstellen betrekking op hebben.

Ook hier rijst overigens de vraag of bedrijven zich niet zeer terughoudend op zullen stellen bij de inzet van deze instrumenten uit angst voor reputatieverlies en verstoring van de arbeidsverhoudingen. De toepassing van de nieuwe instrumenten voor volumebeheersing door werkgevers is verder mede afhankelijk van de financiële prikkels voor werkgevers. Indien werkgevers zich onvoldoende inzetten voor reïntegratie zal de Wulbz-periode langer dan 2 jaar moeten worden voortgezet. Dit is weliswaar een direct financieel belang voor de werkgever, maar daar staat tegenover dat in vergelijking met de huidige situatie de lasten van premiedifferentiatie sterk gereduceerd worden. In plaats van 5 jaar PEMBA-premie wordt de werkgever in eerste instantie slechts geconfronteerd met 1 jaar extra Wulbz-lasten. Deze sterke reductie biedt werkgevers derhalve veel ruimte om de toepassing van de nieuwe instrumenten voor volumebeheersing slechts voorzichtig toe te passen (paragraaf 4.2 gaat hier nader op in).

Voorts moet bij de beoordeling van de effecten ook worden meegewogen dat twee van de huidige instrumenten gaan wegvallen. Allereerst valt, door de geheel nieuwe opzet, het Functie Informatie Systeem (FIS) weg als hulpmiddel bij de beoordeling van iemands capaciteiten.

Bovendien zullen degenen die eenmaal zijn toegelaten tot de nWAO niet meer worden herkeurd. Anderzijds gaat het bij de voorstellen van de commissie wel om maatregelen die het proces van werkhervatting en reïntegratie een nieuwe impuls kunnen geven, met verplichtingen voor zowel de werkgever als de werknemer. Op grond van deze overwegingen zal het aantal personen met een uitkering per saldo kunnen dalen. Een deel daarvan zal aangewezen zijn op het inkomen van de partner of gebruik gaan maken van een regeling van vervroegd pensioen, maar zeker ook zal een deel zijn weg kunnen vinden naar werk (zie tabel 3.1).

## **4 Financiële prikkels**

Afgesloten wordt met een analyse van de effecten die optreden door de gewijzigde financiële prikkels. Paragraaf 4.1 kijkt naar het effect van de voorstellen op de inkomenspositie van zowel de groep werknemers die toegelaten wordt tot de nWAO als van de groepen werknemers die niet toegelaten worden. De volgende paragraaf kijkt naar de gewijzigde financiële prikkels voor werkgevers.

### **4.1 Financiële prikkels voor werknemers**

De precieze voorstellen van de commissie ten aanzien van de toekomstige uitkeringshoogtes zijn nog niet bekend. Daarom is bij deze berekening zoveel als mogelijk uitgegaan van de huidige uitkeringshoogtes, zowel voor de wettelijke als voor de bovenwettelijke uitkeringen. Specifiek voor het tweede WULBZ-jaar is gerekend met een wettelijke loondoorbetaling van 70% en een bovenwettelijke aanvulling tot 90%, min of meer gelijk aan de huidige bovenwettelijke aanvulling in het eerste WAO-jaar. Specifiek voor de nWAO is gerekend met het huidige leeftijdsafhankelijke systeem van loongerelateerde en vervolgutkeringen en met de huidige bovenwettelijke aanvullingen. Voorts is gerekend met de mogelijkheid tot bijverdienen, met gemiddeld 5% van het laatst verdiende loon.

De voorstellen zullen uiteenlopende gevolgen hebben voor de inkomenspositie van de verschillende groepen personen (zie tabel 4.1). Het betreft indicatieve berekeningen voor drie standaardgroepen. Hierbij is aangesloten bij de statistische kenmerken van drie subgroepen in het huidige WAO-bestand die als proxy kunnen dienen voor deze groepen. Op basis van deze kenmerken (zoals het aandeel werkend/niet werkend, leeftijdsopbouw) is ten eerste een inschatting gemaakt van de gemiddelde inkomsten (uit WAO-uitkering, loon, WW en IOAW) per groep onder het huidige stelsel. Ten tweede is een inschatting gemaakt van de gemiddelde inkomsten (uit Wulbz, nWAO-uitkering, loon, reïntegratie-uitkering, WW en IOAW) per groep bij het nieuwe stelsel.

De cijfers in tabel 4.1 geven weer hoeveel het gemiddeld inkomen van een bepaalde groep is, uitgedrukt als percentage van het eindloon, onder het huidige stelsel en bij het nieuwe stelsel, en hoeveel deze cijfers voor het nieuwe stelsel en het huidige stelsel van elkaar verschillen. Zo neemt het gemiddeld inkomen van langdurig en volledig arbeidsongeschikten (als % van het eindloon) toe met 4%-punt als gevolg van de mogelijkheid van bijverdienen. De inkomens van de personen die wel langdurig maar gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn dalen gemiddeld met 8%-punt van het eindloon, vooral omdat zij door het wegvallen van de gedeeltelijke WAO-uitkering gedwongen zullen zijn lager betaald werk te aanvaarden of op termijn aangewezen raken op een uitkering op bijstandsniveau, maar binnen deze groep is wel sprake van grote verschillen. De inkomenspositie van de tijdelijke arbeidsongeschikten verandert nauwelijks, vanwege de veronderstelde bovenwettelijke aanvulling in het tweede WULBZ-jaar.

**Tabel 4.1      Indicatie van de inkomenspositie van zieken en arbeidsongeschikten in huidige en nieuw stelsel**

	aantal personen *1000	huidige stelsel Inkomen als % van eindloon	nieuw stelsel	verschil
Langdurig en volledig arbeidsongeschikt (nWAO)	440	75	79	4
Langdurig doch gedeeltelijk arbeidsongeschikt	170	76	68	-8
Tijdelijk ziek of arbeidsongeschikt	490	84	84	0
Totaal alle zieken en arbeidsongeschikten	1100	79	79	0

Uit deze tabel blijkt dat er enige druk zal ontstaan op de nWAO omdat dit de relatief aantrekkelijke uitredingsroute wordt. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen met enige regelmaat voor de lastige keus staan tussen enerzijds laag betaald werk of anderzijds een WW-uitkering. Vooral het vooruitzicht dat die WW-uitkering geleidelijk daalt naar bijstandsniveau maakt dit een minder aantrekkelijke route. Voor degenen die tijdelijk, dat wil zeggen enkele jaren, ziek zijn verandert er niet veel, gegeven de bovenwettelijke aanvulling waarmee gerekend is. Zou deze groep, bij toepassing van een strikt AO-criterium, tevens gaan bestaan uit mensen die 'langdurig tijdelijk' ziek zijn dan verandert het beeld enigszins. Ook voor hen dreigt immers na enkele jaren de uitkering geleidelijk te dalen naar bijstandsniveau. In de sfeer van de financiële prikkels voor werknemers is daarom deze dreiging, van een WW-uitkering die geleidelijk daalt naar bijstandsniveau, het belangrijkste nieuwe element in de voorstellen van de commissie dat zieke werknemers aan zal zetten tot meer activiteit. De dikke min voor het inkomen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal, ondanks de plus voor het inkomen van langdurig en volledig arbeidsongeschikten, een neerwaarts effect hebben op het totaal uitkeringsvolume.

## 4.2 Financiële prikkels voor werkgevers

Wat betreft prijsprikkels voor werkgevers is allereerst het voorstel van de commissie van belang om het systeem van premiedifferentiatie en eigen risico dragen in de WAO (PEMBA) af te schaffen. Door PEMBA hebben werkgevers direct financieel belang bij beperking van de schadelast gedurende de eerste vijf jaar van arbeidsongeschiktheid. Dit betreft ongeveer 33% van alle wettelijke WAO-uitkeringslasten, met dien verstande dat bandbreedtes gelden voor de mate van premiedifferentiatie waardoor met name voor kleine werkgevers het directe financiële belang wordt gemitigeerd. Daar staat het voorstel van de commissie tegenover om een belangrijk deel van de arbeidsongeschikten onder het WULBZ-regime te laten vallen, en deze uitkeringen komen reeds helemaal ten laste van individuele werkgevers. Deze verschuiving naar het WULBZ-regime kan geschat worden op hooguit 10% van de huidige WAO-uitkeringslasten<sup>5</sup>. Indien het nieuwe AO-criterium minder strikt wordt en de keuringen relatief vroegtijdig plaatsvinden zal slechts een zeer klein deel van de arbeidsongeschikten onder het WULBZ-regime komen te vallen. Bij een strikt AO-criterium gecombineerd met relatief late keuringen zal een iets groter deel onder het WULBZ-regime komen te vallen. Maar in beide gevallen zal sprake zijn van een beduidende afname van de financiële prikkel voor werkgevers<sup>6</sup>.

Het is mogelijk dat werkgevers de extra WULBZ-uitkeringslasten zullen verzekeren op de particuliere markt en dat zij daarbij grotere collectiviteiten gaan vormen. Dit zou de financiële prikkels voor de individuele werkgevers verder verkleinen, omdat 'goed arbo-beleid' niet altijd zal worden beloond in de vorm van een lagere verzekeringspremie voor het individuele bedrijf.

De voorstellen van de commissie maken nagenoeg een eind aan de financiële prikkels voor de werkgever die met PEMBA waren geïntroduceerd, en dus ook aan de positieve effecten die met PEMBA werden beoogd<sup>7</sup>. Daarvoor in de plaats legt de commissie regels op aan de werkgevers (zie paragraaf 3.2). Maar bij een zo gering financieel belang kan getwijfeld worden aan de inzet van werkgevers om die regels ook met overtuiging toe te passen.

<sup>5</sup> Indien werkgevers zich onvoldoende inspinnen voor reïntegratie zal de Wulbz-periode, bij wijze van sanctie, langer dan 2 jaar doorlopen. Deze sanctie op het niet naleven van de regels tot volumebeheersing zou ook als financiële prikkel kunnen worden gezien. In paragraaf 3.2 is al aan de orde geweest waarom het effect hiervan beperkt zal zijn.

<sup>6</sup> Daar komt wel bij dat werkgevers het inkomen van werknemers die een baan aanvaarden met een loon van minder dan 70% gedurende enkele jaren moeten aanvullen.

<sup>7</sup> In de Memorie van Toelichting voor het wetsvoorstel PEMBA werd gesproken over een mogelijke reductie van de instroom met 10% à 15%.



## Samenvattende conclusies

De voorstellen van de commissie kennen een viertal hoofdelementen. Allereerst wordt de toegang tot de nWAO beperkt tot 'permanent en volledig arbeidsongeschikten'. Afhankelijk van de scherpte van het nieuwe AO-criterium, en de toepassing daarvan, zal de instroom in de nWAO 25% à 50% van de huidige instroom zijn, en zal het bestand in uitkeringsjaren gemeten 50% à 80% van het huidige bestand zijn. Of de verschuiving van een deel van de AO-problematiek naar het decentrale niveau (WULBZ) en naar de WW zelf al tot een geringer totaal van uitkeringen leidt is niet op voorhand zeker.

Als door toepassing van dit nieuwe AO-criterium een scherper onderscheid gemaakt gaat worden tussen de groep personen voor wie reïntegratie-inspanningen en financiële prikkels relatief weinig effect hebben en de groep personen voor wie ze wel grote effecten hebben, dan is dat winst. Dat biedt mogelijkheden om beleidsinitiatieven, ook die van de commissie, doelgerichter in te zetten.

Een tweede hoofdelement is dat de commissie vijf nieuwe instrumenten voor volumebeheersing op het decentrale niveau aanreikt, vooral door aanpassing van het arbeidsrecht. Eén daarvan is dat werkgevers zich in moeten zetten om eventueel, binnen of buiten het bedrijf, ander werk voor de zieke werknemer te zoeken. Anderzijds mag de werknemer gangbare arbeid niet weigeren, ook niet als dat een lager loon met zich mee brengt. Het effect hangt af van de vraag in hoeverre werkgevers en werknemers op decentraal niveau gebruik zullen gaan maken van deze nieuwe instrumenten. Er gaan ook twee instrumenten wegvallen. Door de geheel nieuwe opzet valt het Functie Informatie Systeem (FIS) weg, en degenen die eenmaal zijn toegelaten tot de nWAO zullen niet worden herkeurd. Ook omdat over het effect van de instrumenten weinig of geen empirisch onderzoek voorhanden is, zijn de effecten op het uitkeringsvolume in deze notitie niet nader gekwantificeerd. Maar op zich genomen gaat het om maatregelen die het proces van werkhervatting en reïntegratie een nieuwe impuls kunnen geven.

Het derde hoofdelement betreft de prijsprikkel voor de werknemer, oftewel de relatieve hoogte van de uitkeringen. Werknemers die geen toegang krijgen tot de nWAO dreigen, als de inactiviteit langer duurt, aangewezen te raken op een WW-uitkering die geleidelijk daalt naar bijstandsniveau. Voor hen is dit de belangrijkste financiële prikkel die aan zal zetten tot meer activiteit. Werknemers die wel toegang krijgen tot de nWAO mogen gaan bijverdienen. Samen met de wettelijke en de bovenwettelijke uitkeringsniveaus wordt de nWAO daarmee een relatief aantrekkelijke uittredingsroute. Dit zal hoge eisen stellen aan de formulering van het AO-criterium en aan de uitvoeringsorganisatie teneinde de instroom in de nWAO daadwerkelijk te beperken. Per saldo zullen de gewijzigde prijsprikkels voor werknemers een neerwaarts effect op het uitkeringsvolume kunnen hebben.

Het vierde hoofdelement betreft de prijsprikkels voor de werkgevers. Enerzijds neemt het directe financieel belang van individuele werkgevers licht toe door de verlenging van de fase van loondoorbetaling bij ziekte met 1 jaar, anderzijds stelt de commissie voor het huidige systeem van premiedifferentiatie en eigen risico dragen in de WAO (PEMBA) af te schaffen. Per saldo is sprake van een forse verkleining van de financiële prikkels voor individuele werkgevers. De introductie van een sanctie voor werkgevers die zich onvoldoende inspannen voor reïntegratie, in de vorm van een Wulbz-periode die langer dan 2 jaar doorloopt, zal gegeven deze forse reductie in prikkels slechts een beperkt effect hebben. De verkleining van de financiële prikkels heeft overigens als voordeel dat ook de dreiging van 'adverse selection' (selectie aan de poort) kleiner wordt. Anderzijds wordt ook de met PEMBA beoogde beperking van de instroom goeddeels teniet gedaan, en zal naleving van de verplichtingen die op de werkgevers (komen te) rusten vooral juridisch afgedwongen moeten worden.

Kortom, vooralsnog is het effect van de voorstellen van de commissie op het totale uitkeringsvolume onbekend. Het succes hangt deels af van het onderscheidend vermogen van het nieuwe AO-criterium. Maar wezenlijk is ook de vraag in hoeverre op het decentrale niveau van de individuele bedrijven de nieuw aangereikte instrumenten voor volumebeheersing daadwerkelijk toegepast gaan worden, en wat op centraal en op decentraal niveau gaat gebeuren met de uitkeringsvoorwaarden.

## **Bijlage 1: Gevoeligheidsanalyse ten aanzien van de uitkeringshoogte nWAO**

In de notitie zijn de inkomenseffecten van de voorstellen geschetst voor de verschillende groepen zieken en arbeidsongeschikten. In deze paragraaf wordt voor één van de subgroepen, namelijk de groep die wordt toegelaten tot de nWAO, een gevoeligheidsanalyse gepresenteerd ten aanzien van specifiek de uitkeringshoogte aan de hand van drie varianten. Achtergrond is dat in de voorstellen nog geen keuze wordt gemaakt ten aanzien van de hoogte van de nWAO-uitkering. Voor elk van de varianten worden de gemiddelde inkomenseffecten en een inschatting van de geïnduceerde volume-effecten weergegeven (zie tabel in deze bijlage). De verandering van de inkomensniveaus in de nWAO in de drie varianten leiden partieel tot een verandering van het totaal aantal uitkeringen variërend van – 20 duizend tot + 30 duizend personen.

### **Beschrijving varianten**

#### **basis**

- de uitkeringshoogte van de nWAO is gelijk aan de huidige, dat wil zeggen het huidige leeftijdsafhankelijke systeem van loongerelateerde en vervolguitkeringen blijft bestaan;
- de bovenwettelijke aanvullingen zijn gelijk aan de huidige (zowel de bij cao geregelde aanvulling op de loongerelateerde uitkering als de WAO-hiaatverzekering tot 70% van het eindloon);
- gemiddeld verdienen nWAO-ers vanaf 2 jaar na aanvang van de ziekte 5% van hun voormalig inkomen uit arbeid bij door te werken naast de nWAO-uitkering.

#### **variant 1**

- wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen cf. de basis;
- geen extra aanvulling met inkomen uit arbeid.

#### **variant 2**

- de uitkeringshoogte van de nWAO bedraagt 70% van het voormalig loon, ongeacht leeftijd of duur van de uitkering;
- bovenwettelijke aanvullingen brengen de uitkering in enig jaar op het uitkeringsniveau dat behaald wordt onder het huidige stelsel, voorzover de wettelijke nWAO-uitkering in dat jaar lager is dan de totale uitkering onder het huidige stelsel;
- daarnaast verdienen nWAO-ers gemiddeld 5% van hun voormalig inkomen uit arbeid bij.

#### **variant 3**

- de uitkeringshoogte van de nWAO bedraagt 75% van het voormalig loon, ongeacht leeftijd of duur van de uitkering;
- bovenwettelijke aanvullingen brengen de uitkering in enig jaar op het uitkeringsniveau dat behaald wordt onder het huidige stelsel, voorzover de wettelijke nWAO-uitkering in dat jaar lager is dan de totale uitkering onder het huidige stelsel;

- daarnaast verdienen nWAO-ers gemiddeld 5% van hun voormalig inkomen uit arbeid bij.

#### **Kwantificering inkomenseffecten varianten**

Voor elk van deze varianten is het inkomen in opeenvolgende uitkeringsjaren gekwantificeerd, als percentage van het voormalig loon.

In de huidige situatie bedraagt de wettelijke WAO-uitkering van langdurig en volledig arbeidsongeschikten gemiddeld 61% van hun voormalig loon<sup>8</sup>. Dit wordt aangevuld via twee typen bovenwettelijke uitkeringen. Ten eerste heeft 82% van de werknemers een WAO-hiaatverzekering, die het verschil tussen de vervolguitkering en de loongerelateerde uitkering (70% voor volledig arbeidsongeschikten) dicht. Dit brengt de gemiddelde uitkering op 68%. Ten tweede is in veel cao's een aanvulling geregeld voor de eerste paar WAO-jaren, gemiddeld wordt de uitkering aangevuld tot 90% in het eerste WAO-jaar en tot 74% in het tweede jaar<sup>9</sup>.

Samengevat: inclusief bovenwettelijke aanvullingen bedraagt in het huidige stelsel de uitkering van langdurig en volledig arbeidsongeschikten in het tweede uitkeringsjaar (=het jaar na het eerste ziektejaar) gemiddelde 90% van hun voormalig loon, 74% in het derde jaar en 68% in de volgende jaren. In de analyse in de hoofdstuktekst is aangenomen dat dit ook de uitkeringsniveaus voor de nWAO zullen zijn, met dien verstande dat de gelegenheid wordt geboden de uitkering individueel aan te vullen met inkomen uit arbeid. Als die aanvulling gemiddeld 5% is dan is het inkomen van nWAO-ers gemiddeld 4%-punt hoger (als percentage van het eindloon) dan bij de huidige regeling (zie tabel in deze bijlage, eerste en tweede kolom, vijfde regel en ook tabel 4.1, eerste regel) Tegen dit inkomensplaatje worden de inkomensniveaus behorende bij de drie varianten afgezet en wordt het verschil in volume-effect berekend.

In variant 1 blijven de wettelijke en bovenwettelijke uitkeringsniveaus op het huidige niveau gehandhaafd, maar de mogelijkheid om bij te verdienen vervalt. Het inkomen is in het tweede uitkeringsjaar gemiddeld 90% van het voormalig loon, 74% in het derde jaar en 68% in de volgende jaren. Vanaf het derde jaar ligt het inkomen derhalve 5%-punt lager dan in de basis, door het ontbreken van additioneel inkomen uit arbeid in deze variant. Hetzelfde effect kan bereikt worden door de mogelijkheid om bij te verdienen te laten bestaan maar daarentegen de bovenwettelijke aanvullingen aanmerkelijk te versoberen.

In variant 2 bedraagt de wettelijke nWAO-uitkering 70% van het voormalig loon.

Bovenwettelijke aanvullingen worden beperkt tot 20%-punt in het tweede jaar en 4%-punt in het derde jaar. Daarnaast verdienen nWAO-ers vanaf het derde jaar gemiddeld 5% van hun voormalig inkomen uit arbeid bij. Per saldo ligt het inkomen, uitgedrukt als percentage van het

<sup>8</sup> Dit is een inweging van het loongerelateerde deel en de vervolguitkering, waarbij is verondersteld dat het huidige (post-TBA) stelsel van toepassing is op het gehele WAO-volume. In werkelijkheid heeft een groot deel van het huidige volume echter een loongerelateerde uitkering, omdat de wet TBA in 1993 alleen op nieuwe gevallen is toegepast.

<sup>9</sup> Najaarsrapportage CAO-afspraken 2000, Arbeidsinspectie, SZW.

voormalig loon, in de eerste drie jaar op hetzelfde niveau als in de basis en vanaf het vierde uitkeringsjaar 2%-punt hoger. Dit komt doordat in deze variant iedereen wettelijk 70% krijgt, terwijl in de basis een deel van de werknemers het WAO-hiaat niet heeft verzekerd, waardoor het gemiddelde uitkeringsniveau in latere jaren iets onder de 70% ligt.

**Tabel B1.1 Gevoeligheidsanalyse voor specifiek de uitkeringshoogte nWAO: de partiële effecten van drie varianten**

Variant	basis	variant 1	variant 2	variant 3
Wettelijke uitkering	huidig niveau	huidig niveau	70%	75%
Bovenwettelijke uitkering	huidig niveau	huidig niveau	minder dan nu	minder dan nu
Additioneel inkomen	5% uit werk	geen	5% uit werk	5% uit werk
inkomen bij ziekte/nWAO als % van eindloon				
in 1e jaar	100	100	100	100
in 2e jaar	90	90	90	90
in 3e jaar	79	74	79	80
in 4e en latere jaren	73	68	75	80
gemiddeld over alle jaren	79	75	80	83
volume effect van variant (indicatief, dzd. personen)				
nWAO		- 35	10	40
Wulbz/WW/IOAW/overig		15	- 5	- 20
werkenden		15	- 5	- 20
totaal uitkeringen		- 20	5	30

In variant 3 bedraagt de wettelijke nWAO-uitkering 75% van het voormalig loon. Bovenwettelijke aanvullingen worden beperkt tot 20%-punt in uitsluitend het tweede jaar. Daarnaast verdienen nWAO-ers gemiddeld 5% van hun voormalig inkomen uit arbeid bij. Per saldo ligt het inkomen in het tweede jaar op hetzelfde niveau als in de basis, in het derde jaar 1%-punt hoger en vanaf het vierde uitkeringsjaar 7%-punt hoger.

#### **Volume-effecten van de varianten**

In alle drie de varianten wijkt het gemiddeld inkomensniveau van nWAO-ers af van dat in de basis. Blijkens de economische literatuur heeft een verhoging van uitkeringen een opdrijvend effect op het aantal uitkeringen: men spant zich minder in om instroom te vermijden of om uitstroom te bevorderen (en vice versa). De mate waarin dit gebeurt hangt niet alleen af van de verhoging van de uitkeringen maar ook van de strengheid van de keuringen. Bij de nu volgende berekeningen is overwegend gebruik gemaakt van gedragsreacties die zijn gemeten in de VS en in Canada, twee landen met relatief strenge keuringen. Desondanks worden ook in die landen nog betrekkelijk omvangrijke gedragsreacties gemeten. Deze metingen indiceren elasticiteiten van 1 à 2 (zie bijlage 2). Daarom is aangenomen dat een verhoging van de nWAO-uitkeringen met 1% leiden tot een toename van het aantal nWAO-uitkeringen met 0,75% ten koste van de

werkgelegenheid, en tot een additionele toename van het aantal nWAO-uitkeringen met 0,75% ten koste van het aantal WW/IOAW/WULBZ-uitkeringen en de groep overig in tabel 1.1.

Gegeven deze elasticiteiten zullen de verandering van de inkomensniveaus in de drie varianten leiden tot een verandering van het totaal aantal uitkeringen variërend van – 20 duizend tot + 30 duizend personen (zie tabel in deze bijlage), ten opzichte van de effecten die beschreven zijn in de paragrafen 3 en 4 van de hoofdtekst.

## Bijlage 2: Empirisch onderzoek naar het effect van de uitkeringshoogte

Het meeste kwantitatieve onderzoek is gedaan voor de VS. Maar voor Nederland kan gewezen worden op Aarts en de Jong (1992, pp. 300-301) die de effecten simuleerden van de veranderingen die in de periode 1980-1985 optraden in de WAO. Bij een verlaging van de inkomens replacement rate bij arbeidsongeschiktheid van 17% vonden zij een verlaging van de kans op arbeidsongeschiktheid met 54%, een elasticiteit van 3. Westerhout (1995) onderzocht specifiek de substitutie tussen WAO en WW in de periode 1970-1992. Voor deze substitutie alleen al vond hij een elasticiteit van 2,6 (p. 20). Voor beide onderzoeken geldt overigens dat ze betrekking hebben op de periode waarin bijvoorbeeld de arbeidsmarktsituatie nog verdisconteerd mocht worden. Dat kan verklaren waarom zij relatief hoge elasticiteiten vonden.

Meyer et al. (1995) onderzochten het effect van de hoogte van uitkeringen op de duur van tijdelijke volledige arbeidsongeschiktheid. Zij concentreerden zich op een uitzonderlijke verhoging in Kentucky in 1980 en in Michigan in 1982. Ze vonden hiervoor een elasticiteit van 0,3 à 0,4. Ze rapporteren onderzoek van anderen met elasticiteiten van 1 tot 1,5. Niet meegenomen in deze onderzoeken zijn de mogelijke effecten op de instroom.

Gruber (2000) analyseerde het effect van een uitzonderlijke verhoging van de uitkeringen in Canada, Quebec uitgezonderd, op het niveau van het aantal niet-werkenden. Hij vond een elasticiteit van 0,28 à 0,36. Gegeven het feit dat in de gebruikte data set de arbeidsongeschikten bijna een vijfde deel uitmaakten van alle niet-werkenden is het feitelijk een elasticiteit van 1,43 à 1,85. Hierbij passen twee kanttekeningen. Niet gemeten is de mogelijke verschuiving binnen de groep niet-werkenden. En Bound en Burkhauser (1999) merken op dat Gruber alleen de korte termijn elasticiteit heeft gemeten. Omdat een gestegen instroomkans tijd nodig heeft om volledig tot uiting te komen in de omvang van het bestand, zou de lange termijn elasticiteit hoger zijn.

### Literatuur:

Aarts L.J.M. en P.R. de Jong (1992), "Economic Aspects of Disability Behavior", North Holland.

Bound J. en R.V. Burkhauser (1999), "Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People With Disabilities", *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, 3417-3528.

Gruber J. (2000), "Disability Insurance Benefits and Labor Supply", *Journal of Political Economy*, vol.108, no. 6.

Meyer, Viscusi en Durbin (1995), "Workers' Compensation and Injury Duration: Evidence from a natural experiment", *The American Economic Review*, 3, 322-340.

Westerhout E.W.M.T. (1995), "Arbeidsongeschikt of werkloos? Een verdeelmodel voor de inactiviteit", *CPB-Onderzoeksmemorandum no. 120*, Den Haag.

## **Abstract**

This study analyses the outlines of the recent proposals of the advisory committee on disability ('Donner II'). The central idea of the advice is to restrict access to the Dutch disability scheme to those who are fully and irreversibly disabled. Partially disabled persons are supposed to reintegrate to suitable jobs as much as possible, and both employers and employees get new rights and obligations to make this happen.

The analysis shows that the effect on the total volume of beneficiaries is not at all clear. A decisive factor will be the exact formulation of the disability criterion, which is not given in the advice, and its strict implementation. If the new criterion successfully discriminates between people who are fully and irreversibly disabled and those who can return to the labour market, then financial incentives and reintegration measures can be applied more effectively. Another open question is whether the new instruments to curb the number of beneficiaries are actually going to be used in individual companies, and what supplementary decentralised agreements will be made regarding benefit levels and conditions. More clarity is needed on these issues before a reasonable assessment can be made of the effects of the proposals.