

Datum : 18 maart 2002  
Aan : SER Commissie Voorstellen WAO-Beleid

### **Analyse van het SER-advies “Werken aan arbeidsgeschiktheid”**

Het SER-advies over de WAO beoogt de instroom in de WAO drastisch te beperken en daarmee de arbeidsparticipatie te bevorderen.. De voorstellen kennen grote onzekerheden, met name rond de effecten van aanscherping bij keuringen voor de WAO. De analyse onderscheidt daarom twee varianten met betrekking tot de instroom in de nieuwe WAO.

Wat betreft de gevolgen van de stelselwijziging voor de financiële prikkels laat de variantenanalyse zien dat het akkoord nauwelijks tot een daling van het aantal uitkeringen zal leiden. Mogelijk werkt dit onderdeel van de voorstellen zelfs averechts. In de ene variant leidt de verandering van de financiële prikkels namelijk tot een stijging van het aantal uitkeringen met structureel 25 000, in de andere tot een daling met 10 000. Het hiermee gepaard gaande effect op de arbeidsparticipatie varieert van een daling met 15 000 arbeidsjaren tot een stijging met 10 000 arbeidsjaren. De kosten voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zouden daardoor hetzij stijgen met ½ mld euro hetzij dalen met ½ mld euro.

De niet-financiële elementen die in het akkoord liggen besloten, met name verbetering in reïntegratie activiteiten en intensivering van keuringen (buiten de nWAO), kunnen tot een extra beperking van het aantal uitkeringen leiden. De ervaring met tijdelijk strengere keuringen in de periode 1994-1997 heeft dat uitgewezen. Maar deze effecten zijn moeilijk te kwantificeren, vooral omdat moeilijk is in te schatten in hoeverre een strengere keuringspraktijk op termijn ook zal beklijven.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding
  - 1.1 Doel en opzet van de analyse
  - 1.2 Relatie met de eerdere analyse van de “voorstellen op hoofdlijnen”
2. Beschrijving van de voorstellen in het advies
3. Hoofdlijnen van de voorgestelde stelselwijziging
  - 3.1 Kenmerken van de verschillende regelingen
  - 3.2 Afbakening tussen de regelingen
4. Uitkeringshoogtes en financiële prikkels voor werknemers
  - 4.1 Uitkeringshoogtes in de verschillende regelingen
  - 4.2 Financiële prikkels voor werknemers
5. Premiedifferentiatie en financiële prikkels voor werkgevers
6. Kwantificering van de effecten van de voorstellen
7. Conclusies

Bijlage 1: Basisgegevens van het UWV voor het cohort 2000

Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

# 1 Inleiding

## 1.1 Doel en opzet van de analyse

Het doel van de SER-voorstellen is om een substantiële vermindering tot stand te brengen in het aantal uitkeringen vanwege arbeidsongeschiktheid en toename van de arbeidsparticipatie te bewerkstelligen, zonder daarbij de inkomenszekerheid belangrijk aan te tasten. Deze notitie beoogt een integrale analyse van het SER-voorstel, waarbij met name gelet wordt op de effectiviteit van de voorstellen op deze punten. Uitgangspunt is het stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen als geheel, dus zowel de publieke verzekeringen als de privaot uitgevoerde verzekeringen.

Arbeidsongeschiktheid is een lastig te verzekeren risico. Niet alleen is de schade vaak moeilijk objectief vast te stellen, maar bovendien zijn duur en omvang van de arbeidsongeschiktheid beïnvloedbaar door het gedrag van werkgevers en werknemers. Het verzekeren tegen schade neemt onherroepelijk ook een deel van de prikkel om schade te voorkomen weg. Er bestaat onvermijdelijk een spanning tussen “verzekeren” en “activeren”, d.w.z tussen het bieden van inkomenszekerheid en het voorkomen van ongewenste gedragseffecten.

In de analyse ligt – net als in het SER-voorstel – de nadruk op financiële prikkels. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan meer kwalitatieve aspecten. Vaak zijn kwalitatieve maatregelen juist ook bepalend voor de financiële prikkels. Bijvoorbeeld, zoals zal blijken kan aanscherping van het WAO-criterium (en de WAO-keuringspraktijk) van doorslaggevend belang zijn voor het inkomensperspectief van arbeidsgeschikten die niet langer tot de WAO worden toegelaten. Deze verandering in inkomensperspectief vormt een financiële prikkel die van invloed is op de kans op reïntegratie. De gevolgen van de stelselwijziging voor de inkomensperspectieven van de verschillende categorieën arbeidsongeschikten vormt het startpunt van de analyse. Vervolgens wordt op basis van (internationaal) beschikbaar vergelijkingsmateriaal een schatting gemaakt van de gevolgen voor het aantal uitkeringen en de arbeidsparticipatie. Een soortgelijke aanpak wordt gevolgd voor de prikkels voor werkgevers. Het loont voor ondernemers meer om zich in te spannen voor preventie en reïntegratie, naarmate zij individueel worden beloond in de vorm van lagere premies e.d.. De prikkels zijn geen doel op zich, maar een middel om gewenste gedragsveranderingen te ondersteunen en te initiëren. Door optelling van de effecten van de gedragsveranderingen van werkgevers en werknemers wordt een totaalbeeld verkregen van de gevolgen van het stelsel voor uitkeringen en arbeidsparticipatie. Tenslotte, kan ook een raming worden gemaakt van het effect op de totale uitkeringslasten.

## 1.2 Relatie met de analyse van de eerdere “voorstellen op hoofdlijnen”

Het huidige SER-advies werd op 18 januari 2002 voorafgegaan door het onderhandelaarsakkoord met de titel ‘Regelingen bij ziekte, arbeidsbeperkingen en arbeidsongeschiktheid - voorstellen op hoofdlijnen’. Het CPB gaf een uitgebreide analyse van die ‘voorstellen op hoofdlijnen’ in een Notitie van 14 februari 2002. Wat zijn de verschillen?

Op diverse punten zijn de voorstellen sindsdien nader uitgewerkt. Het betreft bijvoorbeeld het duurzaamheidscriterium, de keuringspraktijk, de loonaanvullingsregeling en de bovenwettelijke aanvullingen. Wettelijk wordt vastgelegd dat de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid bepaald moet worden aan de hand van een beoordeling van de individuele aanvrager. Wel moet de keuringsarts normaal gesproken uitgaan van standaard termijnen voor diverse aandoeningen. De uiteindelijke beslissing over een nWAO-aanvraag geschiedt door een anonieme commissie, op basis van de informatie die is aangeleverd door keuringsarts en arbeidsdeskundige. Voorts is afgesproken dat de loonaanvullingsregeling in handen zal zijn van particuliere verzekeraars. En inmiddels zijn de partijen in de Stichting van de Arbeid overeengekomen om af te zien van bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar.

De analyse zelf is op twee punten aangepast. Op de eerste plaats is de kwantificering van de financiële prikkels voor werknemers iets verfijnd. Daarvoor is in tabel 4.4 een regel toegevoegd. Op de tweede plaats is bij de presentatie van de effecten het aantal varianten teruggebracht van vier tot twee door niet meer te differentiëren naar de omvang van de bovenwettelijke aanvullingen (in beide varianten is nu sprake van enkele bescheiden bovenwettelijke aanvullingen, maar niet in het tweede ziektejaar). Nieuw is dat de keuringspraktijk per variant is verbijzonderd : in de ene variant beklijft de strengere keuringspraktijk niet, in de andere variant leidt de stelselwijziging tot blijvend strengere keuringen over de hele linie van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Maar net als in de eerdere analyse is het effect daarvan aangeduid met ‘plussen en minnen’ en niet precies gekwantificeerd.

## 2 Beschrijving van de voorstellen

Globaal omvatten de voorstellen de volgende elementen:

- verlenging van de WULBZ-fase (verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte) tot 2 jaar;
- beperking van de WAO tot nWAO voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten;
- een loonaanvullingsregeling voor mensen met een substantiële arbeidsbeperking met een baan;

- uitbreiding van de WW tot nWW voor substantiële arbeidsbeperkten zonder baan en voor tijdelijk volledig arbeidsongeschikten;
- aanpassing van het Ontslagbesluit voor werknemers met lichte arbeidsbeperkingen;
- extra verplichtingen ten aanzien van preventie en reïntegratie;
- verbetering van de keuringspraktijk voor nWAO (en voor loonaanvullingsregeling)

#### **De verlengde WULBZ-fase**

- de WULBZ-fase wordt verlengd tot normaal gesproken 2 jaar; in dit tweede WULBZ-jaar:
  - worden de keuringen verricht door de door het bedrijf gecontracteerde Arbo-dienst;
  - kan het risico particulier verzekerd worden door de werkgever;
  - bedraagt het wettelijk verplichte doorbetaalde loon 70%;
  - gelden in ieder geval verplichtingen voor preventie- en reïntegratie-activiteiten conform Poortwachter;
  - conform Poortwachter worden in het tweede jaar steeds meer banen 'passend' geacht;
- indien de werkgever niet aan zijn Poortwachter-verplichtingen voldoet kan het UWV de WULBZ-fase als sanctie verlengen tot wel aan de verplichting is voldaan;
- er komt een 'dringende aanbeveling van de Stichting van de Arbeid, met het karakter van een resultaatsverplichting' de 70% van het loon in het tweede WULBZ-jaar niet bovenwettelijk aan te vullen;

#### **De nWAO**

- polisvoorwaarden blijven wettelijk geregeld en met landelijke dekking;
- het AO-criterium blijft gelijk, maar toegang alleen voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten;
  - 'duurzaam' wil zeggen dat binnen een termijn van vijf jaar geen reële mogelijkheden tot (medisch) herstel kunnen worden verwacht;
  - de keuringsarts moet normaal gesproken uit gaan van lijsten met standaard termijnen voor diverse aandoeningen;
- 'volledig' wil zeggen conform het huidige 80%–100% criterium;
- claimbeoordeling blijft publiek (UWV);
- minimale wachttijd voor de initiële keuring wordt verkort tot drie maanden;
- herbeoordeling blijft minstens elke 5 jaar;
- het verlies van verdien capaciteit blijft verzekerd;
- de wettelijke uitkeringshoogte, nu nog 70% eindloon of lager, wordt 75% van het gemiddelde geïndexeerde loon over de laatste drie jaren;
- bovenwettelijke uitkeringen blijven toegestaan;

- het systeem van premiedifferentiatie voor de eerste 5 uitkeringsjaren conform PEMBA vervalt;
- eigen risico dragen eerste 5 uitkeringsjaren (en particuliere verzekering) niet meer toegestaan.

#### **De nieuwe loonaanvullingsregeling voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen:**

- polisvoorwaarden wettelijk geregeld; werkgever moet het risico verplicht verzekeren;
- het AO-criterium voor deze regeling is gelijk aan het AO-criterium voor de nWAO:
  - maar onder weglating van eis van duurzaamheid;
  - alleen van toepassing op AO van 35% of meer;
  - bij tijdelijke AO van 80-100% wordt geen loonaanvulling verstrekt (zie nWW);
- claimbeoordeling wordt privaat;
- minimale wachttijd voor de initiële keuring 2 jaar;
- herbeoordeling bijvoorbeeld elke 2 jaar;
- het verlies van verdien capaciteit is verzekerd;
- het loon wordt aangevuld tot 70% over het arbeidsongeschikte deel van het gemiddelde geïndexeerde loon over de laatste drie jaren;
- loonaanvullingen alleen indien er loon is (van de eigen werkgever of een andere);
- private verzekering met sectorale of ondernemingswijze premies;
- het recht op een loonaanvulling blijft bestaan bij overgang naar een andere werkgever;
- het recht op loonaanvulling herleeft bij aanvaarding van werk na een WW-periode;

#### **De nWW voor werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen en voor tijdelijk volledig arbeidsongeschikten**

- werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen dan wel tijdelijk volledig arbeidsongeschikten krijgen recht op een volledige WW-uitkering ook al zijn ze niet volledig beschikbaar voor de arbeidsmarkt;
- beoordeling van de beperking van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (als gevolg van arbeidsongeschiktheid) door het UWV;
- minimale wachttijd voor de initiële keuring 2 jaar;
- regelmatige herbeoordeling om de mate van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te meten;
- voor deze twee groepen ontstaat in de WW, na afloop van de vervolguitkering WW, recht op een minimum-uitkering van 70% WML zonder vermogens- of partnermiddelen toets, ook over het arbeidsongeschikte deel; met een maximum van 100% WML indien de partner ook in deze regeling valt;

#### **Werknemers met lichte arbeidsbeperkingen**

- het Ontslagbesluit wordt aangepast aan de werkgeversverplichting zoals die in de Wet Verbetering Poortwachter per 1 april 2002 geldt.

### **Extra verplichtingen ten aanzien van preventie en reïntegratie.**

In de tekst van de voorstellen wordt gerefereerd aan de verplichtingen voor werkgever en werknemer die gaan gelden op 1 april 2002 uit hoofde van de Wet Verbetering Poortwachter. Het CPB beschouwt de verplichtingen die voortvloeien uit Poortwachter niet als onderdeel van de voorstellen voorzover die verplichtingen betrekking hebben op het eerste WULBZ-jaar. De geraamde effecten van die wet zijn reeds verwerkt in de basisgegevens waar deze analyse op is gebaseerd. Maar door de voorgestelde verlenging van WULBZ wordt het belang van Poortwachter groter. Dat wordt wel in de analyse betrokken. Ook wordt rekening gehouden met een nieuw voorstel op dit vlak, namelijk:

- indien de werkgever niet aan de reïntegratieverplichtingen voldoet loopt, als sanctie, de loondoorbetalingsverplichting niet 1 jaar maar desnoods onbeperkt door;

### **Verbetering van de keuringspraktijk.**

In samenhang met de stelselwijziging zal de keuringspraktijk invulling moeten geven aan het criterium van duurzaamheid en zullen keuringen gedaan moeten worden voor de diverse oude en nieuwe regelingen. Daarnaast bevatten de SER-voorstellen een aantal elementen die gericht zijn op verbetering van de keuringspraktijk voor de nWAO en die ook binnen het huidige stelsel doorgevoerd zouden kunnen worden. Dit betreft met name de volgende elementen:

- de nWAO-aanvrager moet zelf de meest relevante medische gegevens documenteren;
- de keuring wordt voorafgegaan door een ontvankelijkheidstoets;
- een tweede keuring ingeval volledige arbeidsongeschiktheid is vastgesteld;
- uiteindelijk besluit een anonieme commissie, op basis van rapporten, over de aanvraag;
- handhaving en intensivering van de standaard Geen Duurzame Benutbare Mogelijkheden;
- intensivering van intercollegiale en interprofessionele toetsing;

Wat betreft de toegang tot de nWW wordt gesteld dat:

- een stringente toetsing van de beschikbaarheidseis voor de arbeidsmarkt op zijn plaats is;

Tenslotte bevat het advies diverse voorstellen om de markt voor arbo-dienstverlening beter te laten functioneren.

---

### Arbeidscapaciteit of verdien capaciteit?

De SER stelt voor om bij de meting van de arbeidsongeschiktheid niet over te stappen op het begrip arbeidscapaciteit maar om uit te blijven gaan van het begrip verdien capaciteit. Verdien capaciteit is ook het juiste begrip in een inkomensdervingsverzekering: in hoeverre lopen door arbeidsongeschiktheid de verdiensten terug. Verzekeringsartsen, en ook de Commissie Donner II, brengen echter naar voren dat de verdien capaciteit heel moeilijk te meten is. Zij menen dat nog redelijk goed is vast te stellen welke aandoening iemand heeft en in hoeverre de belastbaarheid daardoor is afgenomen, maar dat uitermate moeilijk is vast te stellen in hoeverre de verdien capaciteit is afgenomen. Bovendien wordt de meting van de verdien capaciteit vertroebeld door de bepalingen omtrent het wettelijk minimum loon (WML). Arbeidsongeschikten met een voltijdsbaan die voorheen iets meer dan het WML verdienen worden bijna altijd volledig arbeidsongeschikt verklaard, en zelden gedeeltelijk arbeidsongeschikt, omdat er formeel geen banen bestaan die bijvoorbeeld 70% van het WML opleveren.

Omdat de gebrekkige verifieerbaarheid van de mate van arbeidsongeschiktheid de achilleshiel van de WAO is, zou een overstap op het begrip arbeidscapaciteit de regeling robuuster maken. Maar de logische consequentie zou wel zijn dat de WAO ophoudt een verzekering tegen inkomensderving te zijn. De uitkering zou niet langer een bepaald percentage van de voormalige verdiensten kunnen zijn, het verlies van verdien capaciteit wordt dan immers niet meer gemeten. De uitkering moet dan noodzakelijk een vast bedrag zijn, ongeacht de voormalige verdiensten. En er van uitgaand dat niemand van arbeidsongeschiktheid voordeel mag hebben kan de uitkering niet anders dan het sociaal minimum zijn, eventueel rekening houdend met privé omstandigheden.

Internationaal zien we globaal ook dit patroon. Landen die net als Nederland het begrip verdien capaciteit hanteren, zoals België, Frankrijk, Oostenrijk en Portugal, kennen uitkeringen die een percentage van de voormalige verdiensten zijn. Landen die uitgaan van de arbeidscapaciteit, zoals Denemarken, Zweden, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, kennen een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum.

---



### 3 Hoofdpijnen van de voorgetelde stelselwijziging

#### 3.1 Kenmerken van de verschillende regelingen

Het voorstel kent vier regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid: de verplichte loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ), de regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (nWAO), de loonaanvullingsregeling voor mensen met substantiële arbeidsbeperkingen met een baan en de aangepaste WW voor mensen met substantiële arbeidsbeperkingen die onvrijwillig werkloos zijn (nWW).

##### **WULBZ**

De verplichte loondoorbetaling bij ziekte wordt verlengd van 1 jaar tot (normaal) 2 jaar. De Wet Verbetering Poortwachter blijft in die verlengde WULBZ-periode van kracht, terwijl de sanctie op het naleven van Poortwachter wordt verzwaard: zolang naar het oordeel van het UWV onvoldoende gedaan is aan reïntegratie loopt de loondoorbetalingsverplichting door. Het belang van Poortwachter neemt dus sterk toe. Volgens Poortwachter moeten werknemers die langer ziek zijn ook ander werk accepteren: het begrip ‘passende arbeid’ wordt ruimer naarmate iemand langer ziek is. Tegen het eind van twee WULBZ-jaren geldt voor nagenoeg iedereen dat alle vormen van maatschappelijk geaccepteerde arbeid als passend zijn te beschouwen.

Anderzijds kunnen ‘evidente gevallen’ al na drie maanden een nWAO-aanvraag indienen. Hoe die ‘evidente gevallen’ geselecteerd worden is overigens nog niet bekend. Deze mogelijkheid om een vervroegde keuring aan te vragen kan zeker aantrekkelijk zijn voor een aantal mensen, er komt sneller een eind aan een periode van onzekerheid. Maar het draagt niet bij aan een beperking van het aantal uitkeringen. Introductie van individuele keuzemogelijkheden maakt een collectieve regeling kwetsbaarder.

##### **nWAO**

Toelating tot de nWAO gaat beperkt blijven tot duurzaam en volledig arbeidsongeschikten. Verder blijft de regeling qua structuur nagenoeg gelijk aan de huidige WAO, behoudens de financiële prikkels voor werknemers en werkgevers, maar die komen in paragrafen 4 en 5 aan bod. De manier waarop het begrip ‘duurzaam’ ingevuld zou kunnen worden, wordt besproken in paragraaf 3.2.

### **De loonaanvullingsregeling**

Loonaanvullingen hebben het karakter van een arbeidsmarktinstrument: gedeeltelijk arbeidsongeschikten ontvangen deze alleen indien ze een baan behouden of aanvaarden. Derhalve is geen sprake van een verzekering tegen verlies van inkomen. Onderzoek naar de effectiviteit van dit soort instrumenten laat zien dat de effecten op arbeidsparticipatie (licht positief kunnen zijn<sup>1</sup>, mede afhankelijk van de vormgeving van de nWW. Overigens is het nu ook al mogelijk om in het kader van de Wet REA loonsuppleties te verstrekken.

### **nWW**

De nWW gaat een bepaling krijgen dat mensen met een substantiële arbeidsbeperking een volledig recht op WW geeft. Concreet betekent dit dat mensen die gedeeltelijk werkloos/gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn niet langer meer een gedeeltelijke WW- en een gedeeltelijke WAO-uitkering krijgen, maar een volledige WW-uitkering. Overigens gaat dit ook gelden voor mensen die, niet-duurzaam, volledig arbeidsongeschikt zijn. Gaat van deze wijziging ook een niet-financiële prikkel uit? De uitvoeringsinstanties zijn hetzelfde: UWV en CWI. Het hangt dus af van de vraag of het casemanagement in het kader van de WW meer activeert dan in het kader van de WAO en of de uitvoerders vaker en beter de mate van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt zullen beoordelen.

## **3.2 Afbakening tussen de regelingen**

Het aantal regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid wordt uitgebreid van twee naar vier. Hierdoor ontstaan nieuwe scheidslijnen: die tussen de nWAO en de loonaanvullingsregeling/nWW, en die tussen de loonaanvullingsregeling en WULBZ/nWW. Het welslagen van deze afbakeningen hangt in eerste instantie af van de toegangscriteria van de regelingen. Hoe onduidelijker deze omschreven zijn, hoe meer mogelijkheden er zijn om gebruik te maken van die regeling die het meest aantrekkelijk is. Dit brengt ons op de vergelijkbaarheid van regelingen. Het moge duidelijk zijn, dat grote verschillen tussen de regelingen – hetzij in de uitkeringsvoorwaarden voor werknemers, hetzij in de schadelast die werkgevers voelen – het gehele stelsel kwetsbaarder maken. Bovendien bestaat het gevaar dat de schadelast van arbeidsongeschiktheid over verschillende verzekeraars wordt verdeeld. Hierdoor verwatert de prikkel van verzekeraars om zich in te zetten voor het voorkomen van arbeidsongeschiktheid. Dit probleem doet zich ook voor wanneer aanvullende individuele verzekeringen worden

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het kader op blz. 96 van de Macro Economische Verkenning 2002 voor een samenvatting.

afgesloten. In de verzekeringsmarkt eisen verzekeraars daarom in de regel exclusiviteit. In het SER-voorstel wordt hier geen aandacht aan besteed.<sup>2</sup>

### **nWAO versus andere regelingen**

Bij de afbakening voor de nWAO en de andere regelingen gaat het vooral om de vraag wie als 'duurzaam' aangemerkt zullen worden en wie niet. Gesteld wordt dat alleen toegang moet worden gegeven indien 'binnen een termijn van vijf jaar geen uitzicht bestaat op verbetering in medische zin dan wel in sociale zin'. Gezien de grote mate van onzekerheid over de individuele kansen op herstel is dat uitermate moeilijk te operationaliseren. Strikt genomen heeft vrijwel iedere volledig arbeidsongeschikte op het moment van instroom een, zij het soms minimale, kans op herstel binnen vijf jaar. Dit zou betekenen dat vrijwel niemand tot de nWAO zou worden toegelaten. Anderzijds zouden keuringsartsen ook heel pragmatisch, gezien de grote onzekerheid, zich kunnen beroepen op de gemiddelde verblijfsduur die tegenwoordig iets meer dan 10 jaar bedraagt. Op grond daarvan zouden ze alle volledig arbeidsongeschikten toe kunnen laten.

Operationalisatie van het begrip 'duurzaam' wordt ernstig bemoeilijkt door het feit dat het begrip geheel nieuw ontworpen moet worden. Internationaal zijn er geen voorbeelden. Wel zijn er landen die een wachttijd kennen van 2 of 3 jaar. En er zijn voorbeelden van regelingen waarbij gekeken wordt naar de kans op herstel binnen 1 jaar, met name enkele risqué professioneel regelingen. Maar in geen land kijkt men bij 'duurzaam' naar de herstelkans binnen vijf jaar.

De SER geeft diverse wegen aan om het criterium te operationaliseren. Een daarvan is een voorschrift aan keuringsartsen om, normaal gesproken, uit te gaan van lijsten met standaard prognoses voor bepaalde aandoeningen. De verzekeringsarts zal 'sluitend en extra moeten onderbouwen' waarom hij in individuele gevallen van deze lijsten denkt af te moeten wijken. Of deze aanpak in de praktijk ook zal werken is, juist ook door het ontbreken van voorbeelden in het buitenland, moeilijk te zeggen. Mede daarom zal in paragraaf 6 bij de beschrijving van de effecten van de maatregelen gewerkt worden met twee varianten.

### **De loonaanvullingsregeling en WULBZ/nWW**

Ook de nieuwe loonaanvullingsregeling schept nieuwe afbakeningsproblemen. Bedrijven worden verplicht zich voor de loonaanvullingsregeling 'privaat te verzekeren', en dat kan bij hetzelfde bedrijf dat het ziekteverzuim in de WULBZ-fase verzekert. Op die wijze zal er geen schadelijke systeemovergang ontstaan tussen de WULBZ-fase en de loonaanvullingsregeling. De

<sup>2</sup> Zie Besseling, Bovenberg, Van Ewijk, 'Donner onder de loep', ESB 26 oktober 2001, pp. 823-825

private verzekeraar krijgt baat bij schadelastbeperking gedurende de gehele aaneengeschakelde WULBZ- en loonaanvullingsfase. De verzekeraar kan schadelastbeperking op de eerste plaats bereiken door zieke en arbeidsongeschikte werknemers weer zo snel en zo volledig mogelijk aan het werk te helpen, en door de werkgever aan te zetten tot preventie.

Er ontstaat wel een schadelijke systeemovergang tussen de loonaanvullingsregeling en de nWW. De 'verzekeraar' van de loonaanvullingen kan de schadelast namelijk ook beperken door de mensen met substantiële arbeidsbeperkingen er toe over te halen ontslag te nemen en hierbij zelfs een financiële compensatie aan te bieden. De schadelast wordt dan afgewenteld op de nWW. Voorzover een lagere schadelast tot uiting komt in een lagere premie voor het bedrijf zal de werkgever daar aan meewerken. De financiële consequenties voor de werknemer zullen beperkt zijn, aangezien in de nWW ook een toeslag gegeven gaat worden aan mensen met substantiële arbeidsbeperkingen.

Diverse actoren krijgen dus financieel baat bij afwenteling naar de nWW. Het zou helpen als premiedifferentiatie binnen de nWW mogelijk zou zijn. Dan zou in ieder geval de werkgever weinig baat hebben bij ontslag. Maar de mogelijkheden om premiedifferentiatie in de WW toe te passen zijn beperkt<sup>3</sup>. De SER stelt voor om de particuliere verzekeraar financieel verantwoordelijk te houden voor de loonaanvulling van de werknemer na diens overstap naar een andere werkgever, ook indien daar een WW-periode tussen zit ('herleving van het recht op loonaanvulling bij de oude verzekeraar'). De SER geeft in overweging de particuliere verzekeraar mee te laten betalen aan de kosten van reïntegratie van de nWW-er. Beide bepalingen beperken het financieel voordeel dat een verzekeraar heeft van afwenteling naar de nWW<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Zie ook Centraal Economisch Plan 1997, blz. 157-166

<sup>4</sup> Sinds invoering van PEMBA kent het huidige stelsel ook een spanning op het grensvlak van WAO en WW, maar die spanning is minder groot. Zo heeft een werkgever financieel geen baat bij ontslag van een werknemer die reeds gedeeltelijk arbeidsongeschikt is verklaard. Ook na ontslag blijven de kosten van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, althans de eerste vijf jaren daarvan, voor rekening van de werkgever.

---

## Meer of minder keuringen?

Het SER voorstel heeft belangrijke gevolgen voor de keuringspraktijk van zieken en arbeidsongeschikten. Wat betekent dit voor het aantal keuringen onder het nieuwe stelsel? Enkele globale becijferingen laten zien welke verwacht mogen worden:

- Het hanteren van een second opinion bij instroom in de nWAO. Uitvoerders zouden hier steekproefsgewijs toe over kunnen gaan. Stel dat alleen de instroom van alle huidige volledig arbeidsongeschikten zich aanmeldt bij de keuringsartsen van de nWAO. Dit aantal kan worden verhoogd met het aantal werknemers dat na keuring niet wordt toegelaten tot de nWAO<sup>1</sup>. In dat geval zullen in eerste instantie zo'n 80 duizend nWAO keuringen plaatsvinden. Bij een steekproef van 10% zou dan voor ongeveer 8 duizend gevallen een extra keuring plaatsvinden.
- Invoering van de knip tussen de nWAO enerzijds en de loonaanvullingsregeling en de nWW anderzijds. Van al degenen die een nWAO-aanvraag indienen zal een deel als 'tijdelijk' worden aangemerkt. Deze groep zal vervolgens bij de loonaanvullingsregeling of de nWW aankloppen. Dit effect komt neer op minimaal 20 duizend extra keuringen. Een ander opwaarts risico bestaat er uit, dat substantieel arbeidsongeschikten zich in een later stadium wederom zullen laten keuren voor de nWAO.
- Intensivering van herkeuringen. Voor nWAO-ers zal – net zoals dat nu het geval is voor de WAO – de bepaling gelden, dat herkeuring iedere vijf jaar plaats zal hebben. Voor hen die tot de loonsuppletierегeling gaan behoren wordt echter overgestapt op een tweejaarlijkse herkeuring. Werknemers die daarentegen in de nWW gaan stromen zullen wellicht nog frequenter gekeurd worden. Dit tezamen zal leiden tot minimaal 80 duizend keuringen extra.
- De verlenging van de WULBZ periode leidt tot minder AO-aanvragen. Werknemers zullen langer buiten de regelingen voor arbeidsongeschiktheid worden gehouden. Voor een deel betekent dit uitstel van de keuring voor AO, maar een ander deel zal tijdig herstellen. Ook een ontvankelijkheidstoets draagt bij aan vermindering van de druk op keuringsartsen. Dit levert een reductie op van zeker 20 duizend AO-keuringen.

Al met al zullen de voorstellen leiden tot meer keuringen. Ten dele is dit het gevolg van een intensievere monitoring van (potentiële) arbeidsongeschikten. Op termijn kan dit leiden tot een reductie in het totale aantal AO-uitkeringen. Maar ten dele is dit ook dubbel werk vanwege het toegenomen aantal regelingen. Op korte termijn is sprake van een aanmerkelijk zwaardere belasting van de huidige keuringspraktijk, waardoor tekorten kunnen ontstaan aan keuringsartsen. Op langere termijn hoeft dit uiteraard geen probleem te zijn.

<sup>1</sup>Dit is zo'n 30% van de huidige instroom.

---

## **4 Uitkeringshoogte en financiële prikkels voor werknemers**

### **4.1 Uitkeringshoogtes in de verschillende regelingen**

Voor de wettelijke nWAO-uitkering gaan we uit van een uitkeringshoogte van 75% van het geïndexeerde gemiddelde loon over de laatste drie jaar. Effectief betekent dit gemiddeld een uitkeringsniveau van 74% van het laatste loon. Met een eventueel neerwaarts effect vanwege niet gewerkte jaren wordt geen rekening gehouden. In het eerste nWAO-jaar is een bovenwettelijke aanvulling verondersteld tot 90%, conform de huidige gemiddelde aanvulling in het eerste WAO-jaar. Voorts is aangenomen dat de WULBZ-uitkeringen gedurende het eerste jaar van ziekte/arbeidsongeschiktheid net als nu aangevuld worden tot 100%, maar gedurende het tweede jaar beperkt blijven tot de wettelijke 70% van het laatst verdiende loon.

De loonaanvulling voor substantieel (35-80%) arbeidsongeschikten bedraagt 70% van het gemiddeld geïndexeerd loon in de afgelopen drie jaar, over het deel dat men arbeidsongeschikt is (dit is vastgesteld op basis van verlies aan verdien capaciteit). De loonaanvulling wordt alleen gegeven als de betrokken werknemer werk heeft.

Bij werkloosheid (geen arbeidsinkomen) kunnen werknemers een beroep doen op de WW. De WW-bepalingen inzake beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt moeten daartoe worden gewijzigd. We noemen de aangepaste regeling de nWW. De nWW is niet alleen toegankelijk voor werkzoekenden, zoals nu, maar ook voor ontslagen arbeidsongeschikten. Onvrijwillig werkloze substantieel arbeidsongeschikten ontvangen dan een volledige WW-uitkering, in feite bestaande uit een WW-uitkering over hun arbeidsgeschikte deel en voorts een aanvulling over het arbeidsongeschikte deel. Deze aanvulling is qua uitkeringsniveau gelijk aan de loonaanvulling die werkende arbeidsongeschikten ontvangen, zodat de totale nWW uitkering 70% van het gemiddeld geïndexeerd loon in de afgelopen drie jaar bedraagt. Ook ontslagen niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten hebben toegang tot de regeling. Na afloop van de nWW volgt een uitkering op sociaal minimumniveau zonder vermogenstoets en zonder partnermiddelenstoets. Voor de groep licht arbeidsongeschikten (15-35%) is er geen uitkering over het arbeidsongeschikte deel in het nieuwe stelsel.

### **4.2 Financiële prikkels voor werknemers**

Om een beeld te krijgen van de wijziging in de financiële prikkels van werknemers als gevolg van de stelselwijziging, beschouwen we voor diverse subgroepen de inkomensperspectieven vanaf de aanvang van de periode van ziekte. Door het inkomensperspectief na stelselwijziging af

te zetten tegen het inkomensperspectief in de huidige situatie, resulteert de geraamde wijziging in het inkomensperspectief. Het inkomensperspectief van een groep werknemers wordt uitgedrukt in één cijfer, de 'replacement rate': het gemiddelde uitkeringsniveau in de te beschouwen periode als percentage van het laatst verdiende loon. Dit gemiddelde uitkeringsniveau over de gehele periode is zo berekend dat het inkomen minder zwaar meetelt naarmate het een verder in de toekomst liggend jaar betreft, door te rekenen met een discontovoet van 10%. In de navolgende tabellen worden enkele cijfervoorbeelden gepresenteerd betreffende de wijziging in het inkomensperspectief van verschillende groepen. Dit zijn de ex ante effecten van de stelselwijziging. In hoeverre hiervan een activerende werking uitgaat waardoor het beroep op de sociale uitkeringen daalt, of juist andersom, komt aan de orde in paragraaf 6. Het totale effect van deze wijzigingen op het uitkeringsvolume hangt onder meer af van de omvang van de betreffende groepen, waarop ook in paragraaf 6 wordt ingegaan. Bovenwettelijke aanvullingen zijn bij de in de volgende paragraaf gepresenteerde inkomensperspectieven verondersteld voor het eerste WULBZ-jaar (tot 100% van het laatst verdiende loon) en het eerste nWAO-jaar (tot 90% van het laatst verdiende loon).

### **Volledig arbeidsongeschikten**

Tabel 4.1 geeft het inkomensperspectief weer van volledig (80-100%) duurzaam arbeidsongeschikten en van tijdelijk (niet-duurzaam) volledig arbeidsongeschikten die niet werken. Deze twee groepen hebben onder het huidige stelsel een identiek inkomensperspectief. Het eerste jaar wordt hun loondoorbetaling bij ziekte ('WULBZ-uitkering') bovenwettelijk aangevuld tot 100% van het laatste loon. In het eerste en tweede WAO-jaar vult de bovenwettelijke CAO-regeling gemiddeld aan tot 90% en 74%. Vervolgens komt men gemiddeld, inclusief de bovenwettelijke WAO-hiaat-verzekering, uit op 68% van het laatste loon.

Onder het nieuwe stelsel verschilt hun inkomensperspectief echter. Volledig duurzaam arbeidsongeschikten worden verondersteld gemiddeld na één jaar ziekte gekeurd te worden en in te stromen in de nWAO. Verondersteld is dat zij in het eerste WAO-jaar een bovenwettelijke aanvulling krijgen tot 90% van het laatste loon, conform de huidige situatie. Daarna bedraagt de uitkering 75% van de geïndexeerd loon over de laatste drie jaar, oftewel 74% van het inkomen in het laatste jaar. Rekening houdend met een discontovoet van 10% ligt de gemiddelde uitkering van volledig duurzaam arbeidsongeschikten onder het nieuwe stelsel 3%-punt hoger dan in de huidige situatie. Tijdelijk volledig arbeidsongeschikten die niet werken ontvangen in het tweede ziekte-jaar een WULBZ-uitkering van 70%. Vervolgens stromen zij (ex ante) de nWW in en ontvangen een volledige nWW-uitkering van 70%. Rekening houdend met een discontovoet van 10% ligt de gemiddelde uitkering van tijdelijk volledig arbeidsongeschikten die niet werken onder het nieuwe stelsel 8%-punt lager dan in de huidige situatie.

**Tabel 4.1 Inkomensperspectief in huidige en nieuw stelsel voor twee groepen (bruto inkomen als % laatste loon)**

	Volledig duurzaam AO		Volledig en tijdelijk AO, niet werkend <sup>a</sup>	
	huidig stelsel	nieuw stelsel <sup>b</sup>	huidig stelsel	nieuw stelsel
1e ziektejaar	100	98	100	100
1e AO-jaar/ 2e ziektejaar	90	84	90	70
3	74	77	74	70
4	68	74		
5	68	74		
6	68	74		
7	68	74		
8	68	74		
9	68	74		
10	68	74		
11	68	74		
12	68	74		
13	68	74		
Gemiddelde	73	77	88	80
Idem, gedisconteerd	76	79	89	81
Mutatie in %-punten		3		- 8

<sup>a</sup> De groep volledig arbeidsongeschikten die binnen vijf jaar herstellen heeft in de huidige situatie een gemiddelde verblijfsduur in de WAO van slechts 1,6 jaar, vandaar dat in deze tabel voor deze groep slechts een korte termijn wordt weergegeven. Bij de in paragraaf 6 weergegeven variant II (beperkte toegang tot de WAO, waardoor een deel van de groep verschuift naar de tijdelijk en volledige AO) zal de termijn die men in acht neemt langer zijn. Bij een AO-termijn van 13 jaar komt de mutatie in het gemiddelde bruto inkomen vrijwel even hoog uit (-7%-punt, onder de veronderstelling dat de helft van de inkomensachteruitgang bovenwettelijk wordt gerepareerd).

<sup>b</sup> Verondersteld is dat één derde wordt gekeurd na een half jaar, één derde na een jaar en één derde na anderhalf jaar. Bij aanvang van de nWAO wordt de uitkering een jaar lang bovenwettelijk aangevuld tot 90%.

### Gedeeltelijk arbeidsongeschikten

Tabel 4.2 geeft het inkomensperspectief weer van gedeeltelijk (35-80%) arbeidsongeschikten die onvrijwillig werkloos zijn en niet gevoelig voor partnermiddelen-toets (PMT), respectievelijk van deze groep maar dan wel gevoelig voor PMT. Deze twee groepen krijgen onder het nieuwe stelsel een uitkering op sociaal minimumniveau zonder vermogenstoets en partnermiddelen-toets. Voor de groep die gevoelig is voor de PMT ligt de uitkering op 70% van het wettelijk minimumloon, voor de groep die niet gevoelig is voor de PMT ligt de uitkering gemiddeld iets hoger, omdat een deel van die groep recht heeft op een uitkering van 100% van het wettelijk minimumloon, vanwege aanwezigheid van een niet-verdienende partner.

In de huidige situatie ontvangen gedeeltelijk arbeidsongeschikten, na het eerste ziektejaar waarin ze een tot 100% aangevulde WULBZ-uitkering ontvangen, een gedeeltelijke WAO-



uitkering voor het gedeelte dat ze arbeidsongeschikt zijn (gemiddelde mate arbeidsongeschiktheid is 52%) voor de gehele looptijd van de arbeidsongeschiktheid. Rekening houdend met het door 80% afgedekte WAO-hiaat komt deze uitkering uit op gemiddeld 35% van het laatste loon. Voor het arbeidsgeschikte gedeelte (gemiddeld 48%) ontvangen ze enkele jaren een WW-uitkering van 70%, dat is 34% van het laatste loon, tezamen 69% van het laatste loon. Als de WW periode voorbij is wordt bij de groep die niet-PMT gevoelig is (alleenstaand/niet (veel) verdienende partner) de gedeeltelijke WAO-uitkering aangevuld tot het sociaal minimum, en bij de groep die wèl PMT gevoelig is (verdienende partner) is er geen aanvulling op de gedeeltelijke WAO-uitkering.

**Tabel 4.2**      **Inkomensperspectief in huidige en nieuw stelsel voor twee groepen (bruto inkomen als % laatste loon)**

	Gedeeltelijk AO, onvrijwillig werkloos, niet gevoelig voor partnermiddelen-toets		Gedeeltelijk AO, onvrijwillig werkloos, wèl gevoelig voor partnermiddelen-toets	
	huidig stelsel	nieuw stelsel	huidig stelsel	nieuw stelsel
1e ziektejaar	100	100	100	100
1e AO-jaar/ 2e ziektejaar	69	70	69	70
3	69	70	69	70
4	69	70	69	70
5	46	70	35	70
6	46	46	35	39
7	46	46	35	39
8	46	46	35	39
9	46	46	35	39
10	46	46	35	39
11	46	46	35	39
12	46	46	35	39
13	46	46	35	39
Gemiddelde	55	57	48	53
Idem, gediscoteerd	61	63	55	60
Mutatie in %-punten		2		5

Onder het nieuwe stelsel ontvangen beide groepen in het tweede ziekte-jaar een WULBZ-uitkering van 70%. Vervolgens stromen zij de nWW in en ontvangen enkele jaren een volledige nWW-uitkering van 70%. Daarna volgt een uitkering op sociaal minimumniveau zonder vermogenstoets en zonder partnermiddelen-toets., ter hoogte van gemiddeld 46% respectievelijk 39% van het laatste loon.

De gemiddelde uitkering van gedeeltelijk arbeidsongeschikten die onvrijwillig werkloos zijn en niet gevoelig voor partnermiddelen-toets (PMT) is onder het nieuwe stelsel vrijwel gelijk aan die in de huidige situatie. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die onvrijwillig werkloos zijn en wèl gevoelig zijn voor de partnermiddelen-toets brengt de stelselwijziging een verbetering van het inkomensperspectief met zich mee, de gemiddelde uitkering (berekend over de gediscoteerde reeks) stijgt met 13% (5%-punt van het laatste loon).

**Tabel 4.3 Inkomensperspectief in huidige en nieuw stelsel voor twee groepen (bruto inkomen als % laatste loon)**

	Gedeeltelijk AO, vrijwillig werkloos		Gedeeltelijk AO, werkend werkloos	
	huidig stelsel	nieuw stelsel	huidig stelsel	nieuw stelsel
1e ziektejaar	100	100	100	100
1e AO-jaar/ 2e ziektejaar	35	70	83	84
3	35	0	83	84
4	35	0	83	84
5	35	0	83	84
6	35	0	83	84
7	35	0	83	84
8	35	0	83	84
9	35	0	83	84
10	35	0	83	84
11	35	0	83	84
12	35	0	83	84
13	35	0	83	84
Gemiddelde	40	13	85	86
Idem, gediscoteerd	44	22	86	87
Mutatie in %-punten		-22		1

Tabel 4.3 geeft het inkomensperspectief weer van gedeeltelijk arbeidsongeschikten die vrijwillig werkloos zijn en van gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werken. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die vrijwillig werkloos zijn nemen in de huidige situatie genoeg met hun gedeeltelijke WAO-uitkering, en hebben daarop geen aanvullingen uit arbeid of WW/ABW, daar beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt daarbij een voorwaarde is. Onder het nieuwe stelsel ontvangt deze groep na de periode van loonbetaling geen uitkering meer. Zij gaan er flink op achteruit: de gemiddelde uitkering (berekend over de gediscoteerde reeks) daalt met 22%-punt (of in procenten van de uitkering met 50%). Deze groep kan inkomensverlies (het verlies van de uitkering over het arbeidsongeschikte deel) alleen voorkomen door actief te blijven zoeken naar werk voor het arbeidsongeschikte deel.

Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werken verandert er weinig aan hun inkomensperspectief (+1%-punt), doordat de loonaanvulling in de plaats komt van de gedeeltelijke WAO-uitkering. Verondersteld is dat zij voor het arbeidsgeschikte gedeelte (gemiddeld 48%) volledig werkzaam zijn. Daarenboven ontvangen ze in de nieuwe situatie een loonaanvulling van 70% over het arbeidsongeschikte deel (tezamen 84% van het laatste loon), iets hoger dan het inkomen in de huidige situatie (83%), vanwege het niet volledig afgedekte WAO-hiaat.

### Totaalbeeld

Tabel 4.4 geeft een totaaloverzicht van de uitkomsten van de berekeningen. Uiteraard zijn dit gestileerde cijfers, en is er spreiding in de uitkomsten op micro niveau, afhankelijk van factoren als de mate van arbeidsongeschiktheid, de hoogte van het laatste loon en de mate waarin het arbeidsgeschikte deel benut wordt voor werk.

**Tabel 4.4 Indicatie van de bruto inkomenspositie van zieken en arbeidsongeschikten in huidige en nieuw stelsel**

	Aantal uitkerings-jaren	Huidige stelsel	Nieuw stelsel	Vershil
	Aandeel in %	Inkomen als % van eindloon		in %-punten
		(replacement rate)		
Volledig arbeidsongeschikt, duurzaam (nWAO) <sup>a</sup>	85/53	76	79	+ 3
Volledig arbeidsongeschikt, niet-nWAO, kortdurend <sup>a</sup>	3/3	89	81	-8
Volledig arbeidsongeschikt, niet-nWAO, langdurend <sup>ab</sup>	0/32	76	69	-7
Gedeeltelijk AO, werkend	5	86	87	+ 1
Gedeeltelijk AO, onvrijwillig werkloos, PMT-ongevoelig	2	61	63	+ 2
Gedeeltelijk AO, onvrijwillig werkloos, PMT-gevoelig	2	55	60	+ 5
Gedeeltelijk AO, vrijwillig werkloos	<u>1</u>	<u>44</u>	<u>22</u>	<u>- 22</u>
Subtotaal gedeeltelijk AO	10	72	72	0
Mensen met lichte arbeidsbeperkingen <sup>b</sup>	2	94	86	- 7
Totaal alle zieken en arbeidsongeschikten <sup>a</sup>	100	76/76	78/75	+ 2/- 1

<sup>a</sup> Aandeel bij respectievelijk '40% instroom in nWAO' en '25% instroom in nWAO' (zie paragraaf 6)

<sup>b</sup> Inclusief gedeeltelijke reparatie van de inkomensachteruitgang via bovenwettelijke aanvullingen.

Uit het overzicht blijkt dat het inkomensperspectief verbetert voor de duurzaam volledig arbeidsongeschikten die in de nWAO blijven. Voor de niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten verplaatst het inkomensperspectief zich van de WAO naar de nWW. Dit maakt het perspectief minder aantrekkelijk. Voor de groep van gedeeltelijk arbeidsongeschikten als geheel verandert er financieel niet veel, maar er treedt wel een verschuiving op binnen deze

groep. Het perspectief verslechtert voor degenen die geen werk willen zoeken, de vrijwillig werklozen krijgen geen uitkering meer. Voor de werkenden en voor de werkzoekenden verbetert het perspectief iets. Voor hen geldt dat het extra WULBZ-jaar toch weer een extra jaar is waarin 70% wordt uitgekeerd en ook de loonaanvullingsregeling is 70%, wat bij de huidige wettelijke regelingen niet altijd het geval is. En voor de tweeverdieners onder hen is van belang dat de partnermiddelen-toets niet wordt toegepast. Voor mensen met lichte arbeidsbeperkingen wordt het inkomensperspectief minder aantrekkelijk. Voor deze groep is niets vastgelegd.

Of de uitkeringen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, het totaal van wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen, per saldo stijgen of dalen, hangt af van de invulling van de 'knip'. Bij een ruime toegang tot de WAO (40% van de huidige instroom in de WAO) stijgt de replacement rate per saldo met 2%. Bij een beperkte instroom (25% van de huidige instroom) daalt de replacement rate met 1%.

## Premiedifferentiatie en financiële prikkels voor werkgevers

Premiedifferentiatie zorgt er voor dat werkgevers financieel belang krijgen bij de reductie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Tabel 5.1 geeft een indruk van de mate waarin premiedifferentiatie bij deze regelingen wordt toegepast. Om recht te doen aan de grote diversiteit van premiesystemen zijn de regelingen ondergebracht in drie groepen.

De eerste groep bestaat uit 'volledig gedifferentieerde premies'. Omdat sinds 1996 de kosten van loondoorbetaling bij ziekte geheel voor rekening van de individuele werkgevers komen zijn deze lasten ondergebracht in deze eerste groep. Weliswaar heeft ongeveer 60% van de werkgevers zich commercieel verzekerd voor het verzuimrisico en werken verzekeraars vaak met uniforme premies voor groepen bedrijven. Maar als de verzekeringsmarkt goed werkt zijn verzekeraars uit concurrentie overwegingen gedwongen goed beleid van een werkgever te belonen in de vorm van een premiereductie en slecht beleid te straffen in de vorm van een premieverhoging, hetgeen bij de iets grotere bedrijven ook gebeurt. Daarom zijn alle WULBZ-lasten in tabel 5.1 in deze groep ingedeeld. Ook de eigen risico dragers voor de WAO vallen hieronder. Verder zal de door de SER voorgestelde loonaanvullingsregeling privaat worden gefinancierd. Ook hier geldt dus dat bij een goed werkende verzekeringsmarkt een gerichte prikkel tot schadebeperking ontstaat, althans bij ondernemingsgewijze premies.

Het andere uiterste wordt gevormd door 'landelijk omgeslagen premies'. Omwille van de eenvoud zijn de nWW-premies ook in deze groep ondergebracht, ondanks het feit dat WW-lasten die betrekking hebben op de eerste zes maanden sectoraal worden omgeslagen en niet landelijk. Tevens is geabstraheerd van het element van kortingen voor specifieke groepen (ouderen, arbeidsgehandicapten) binnen de landelijke premies.

Daartussenin bevinden zich de regelingen die weliswaar premiedifferentiatie kennen, maar waarin de mate van premiedifferentiatie op enigerlei wijze is gemitigeerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de AOK-premies waaruit sinds de introductie van PEMBA in 1998 de eerste vijf uitkeringsjaren van de WAO worden gefinancierd (indien het bedrijf er voor kiest om geen eigen risico drager te worden). Bij de vaststelling van de premies wordt op ruime schaal gewerkt met maxima en minima wat de omvang van de premiedifferentiatie dempt. Voor de eenvoud zijn alle bovenwettelijke aanvullingen voor WAO, nWAO en nWW ook in deze groep ondergebracht, omdat ze in veel gevallen sectoraal worden gefinancierd.

De tabel zegt niets over sancties, bijvoorbeeld de sanctie op het niet nakomen van reïntegratieverplichtingen door een werkgever. De SER stelt voor deze sanctie te verzwaren van 'maximaal 1 jaar extra loondoorbetaling' naar 'loondoorbetaling totdat wel aan de verplichtingen is voldaan'. Deze sancties zijn zeker ook aan te merken als prikkels voor werkgevers. Ze zouden zelfs

effectiever kunnen zijn dan systemen van premiedifferentiatie, ware het niet dat in de praktijk de inspanningen van een werkgever vaak moeilijk te meten zijn.

**Tabel 5.1 Mate van premiedifferentiatie bij regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid (aandelen in %)**

	Huidige stelsel	Nieuw stelsel
Volledig gedifferentieerde premies		
Loondoorbetaling bij ziekte	45	49
WAO, eerste vijf uitkeringsjaren, eigen risico dragers	1	
Loonaanvullingsregeling		3
PEMBA		
WAO, eerste vijf uitkeringsjaren, AOK-premies	20	
Sectorale regelingen		
WAO, bovenwettelijke aanvullingen	7	
nWAO en nWW, bovenwettelijke aanvullingen		1 á 3
Landelijk omgeslagen premies/belastingen		
WAO, vanaf het zesde uitkeringsjaar	27	
nWAO + nWW		44 á 47
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

De tabel laat zien dat momenteel zo'n 73% van de totale uitkeringslasten voor ziekte- en arbeidsongeschiktheid onderhevig is aan enige mate van premiedifferentiatie. Het betreft de eerste 5 uitkeringsjaren van de WAO, het eerste WULBZ jaar ten laste van de werkgever en de bovenwettelijke aanvullingen waaronder de WAO-hiaat verzekeringen. De resterende 27% wordt landelijk omgeslagen.

Door het SER voorstel treedt er een aantal veranderingen op in de mate van premie-differentiatie bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. De WULBZ-periode kan ingekort worden tot drie maanden, maar wordt normaal gesproken twee jaar. In deze tabel is gerekend met een effectieve verlenging van WULBZ tot 1,5 jaar. Dit betekent dat een groter deel van de lasten bij individuele werkgevers wordt gelegd. PEMBA komt te vervallen voor duurzaam en volledig arbeidsongeschikten. De lasten van de eerste vijf uitkeringsjaren zullen dus (weer) landelijk gefinancierd worden. De SER beoogt wel premiedifferentiatie te introduceren voor de loonaanvullingsregeling, maar de financiële omvang hiervan is beperkt. Per saldo wordt nog maar iets meer dan de helft van de totale uitkeringslasten voor ziekte- en arbeidsongeschiktheid onderhevig aan enige mate van premiedifferentiatie.

Vergelijken we de huidige situatie met het SER voorstel, dan is de meest substantiële verandering gelegen in het afschaffen van PEMBA voor de nWAO. De nWAO legt een relatief groot beslag op de kosten voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze lasten zullen, voor wat

betreft het wettelijke deel, volledig collectief gefinancierd worden. Dit betekent dan ook, dat het aandeel van de landelijk omgeslagen premies op zal lopen van 27% naar 44 á 47% van de totale kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid, een substantiële vermindering van de financiële prikkel voor werkgevers.

## 6 Kwantificering van de effecten van de voorstellen

### Varianten

De voorgaande paragrafen vormen de bouwstenen voor de inschatting van het effect van het totaal van de voorstellen. Het gaat achtereenvolgens om de veranderingen in de structuur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de keuringspraktijk, de financiële prikkels voor werknemers en de financiële prikkels voor werkgevers. Wat betreft de effecten is sprake van twee belangrijke onzekerheden. Zal het voorgestelde duurzaamheidscriterium, en dan met name de operationalisatie daarvan, inderdaad een forse beperking van de instroom in de nWAO bewerkstelligen? En zal de voorgestelde strengere keuringspraktijk op langere termijn beklijven? Daarom hanteren we ten behoeve van de kwantificering in deze paragraaf twee varianten (zie tabel 6.1). In de 40%-variant is op termijn geen sprake meer van strengere keuringen en ontmoet ook de operationalisatie van het duurzaamheidscriterium problemen. In de 25%-variant hebben de voorstellen op deze twee punten wel een beduidend effect. In deze variant is ook bij de loonaanvullingsregeling en de nWW sprake van strenge keuringen.

In de eerste variant is verondersteld dat de instroom in de nWAO 40% van de huidige instroom zal zijn. Van de huidige instroom in de WAO heeft 40% betrekking op volledige arbeidsongeschiktheid met een duur langer dan 5 jaar. De kenmerken van deze groep worden ontleend aan een analyse van instroomcohort 2000 (zie bijlage 1, tabel A.1). In de tweede variant wordt de instroom conform de doelstelling van de SER-onderhandelaars beperkt tot 25% van de huidige instroom. Ook de kenmerken van deze groep worden ontleend aan de betreffende UWV analyse (zie bijlage 1, tabel A.2).

In beide varianten is gerekend met een bovenwettelijke aanvulling van de WULBZ uitkering tot 100% in het eerste ziektejaar en met aanvulling van de nWAO uitkering tot 90% in het eerste jaar van arbeidsongeschiktheid. Bovendien is in beide varianten gerekend met enige, nieuwe, bovenwettelijke aanvullingen voor die groepen die de grootste daling van het inkomensperspectief ondervinden, doch niet in het tweede ziektejaar en niet voor de vrijwillig werklozen.

### Niet financiële prikkels

Door de voorstellen zal het perspectief voor een groep zieken en arbeidsongeschikten niet op de WAO zijn gericht maar op de arbeidsrelatie en het zoeken naar passende arbeid. Zo zal de verlenging van de WULBZ- fase tot normaal 2 jaar er voor zorgen dat het contact tussen werkgever en werknemer langer blijft bestaan. In beginsel kunnen daardoor de kansen op reïntegratie stijgen, zij het dat de ervaring laat zien dat zoiets niet spontaan gebeurt. Wat dat



betreft is van belang dat het begrip 'passende arbeid' conform Poortwachter ruimer wordt naarmate iemand langer ziek is. Dus tegen het eind van die twee jaar zal voor nagenoeg iedereen gelden dat alle vormen van arbeid als passend zijn te beschouwen. Na de WULBZ-fase kan de arbeidsrelatie worden voortgezet, waarbij de gedeeltelijk arbeidsongeschikte geen gedeeltelijke WAO-uitkering krijgt maar een loonaanvulling, waarmee de band met het werk wordt benadrukt. Ontslagen niet-duurzaam arbeidsongeschikten krijgen in plaats van een WAO-uitkering een nWW-uitkering. Het is de vraag of dit voor hen tot een grote verandering leidt. (Op het effect van de uitkeringshoogte wordt hieronder ingegaan). Zeker ook omdat beide regelingen door dezelfde instanties (UWV en CWI) worden uitgevoerd.

Het voorstel van de SER leidt ertoe dat er meer keuringen zullen worden uitgevoerd. De monitoring van (potentiële) arbeidsongeschikten zal intensiever worden. Op termijn kan dit leiden tot een reductie van het aantal uitkeringen. Kwantificering van dit effect is echter niet goed mogelijk. Op korte termijn zijn geen substantiële effecten te verwachten, omdat door de zwaardere belasting van de keuringspraktijk tekorten aan keuringsartsen kunnen ontstaan.

Daarnaast stelt de SER voor om strenger te gaan keuren. Het advies spreekt slechts over strenger keuren voor de nWAO, maar vanwege de voorgestelde intercollegiale toetsing kan verondersteld worden dat dit ook geldt voor de keuring voor de loonaanvullingsregeling. Belangrijk is ook hoe de keuring voor de nWW (beter gezegd: de monitoring van de mate van beschikbaarheid van werklozen voor de arbeidsmarkt) gaat verlopen. We nemen aan dat met 'strenger keuren' ook wordt bedoeld op een grote gestrengheid bij het case management in de nWW.

De ervaring laat zien dat een verandering van het keuringsregime grote effecten kan hebben. In de periode 1994-1997 werd, onmiddellijk na introductie van de TBA-maatregelen, strenger gekeurd waardoor de jaarlijkse instroom in de AO-regelingen uitkwam op gemiddeld 1,2% van het aantal verzekerden. Geleidelijk werd de keuringspraktijk echter soepeler en de instroomkans liep op naar gemiddeld 1,6% in de jaren 1998-2000<sup>5</sup>. Ongetwijfeld hebben ook andere factoren dan de keuringspraktijk bijgedragen aan deze stijging, zoals de stijging van de gemiddelde leeftijd van de verzekerden. Anderzijds zou men juist een daling verwachten vanwege het feit dat bedrijven zich in die jaren steeds meer bewust werden van de noodzaak van een goed arbo-beleid. De gemiddelde uitgaven voor arbo-beleid stegen van 70 euro per werknemer in 1993 naar 115 euro in 2000.

Dit voorbeeld laat zien dat een verandering van de keuringspraktijk een beduidend effect kan hebben, maar ook dat de precieze effecten moeilijk te kwantificeren zijn. Bovendien blijkt een

<sup>5</sup> Een stijging of daling van de instroom in de AO-regeling leidt niet automatisch en evenredig tot een stijging of daling van het totaal aantal uitkeringen. Er zal immers ten dele substitutie met andere regelingen (WW, ABW, WULBZ) optreden.

verandering niet eenvoudig te bekijken. Daarom is in tabel 6.1 bij de constructie van de eerste variant verondersteld dat op langere termijn de keuringen niet strenger zullen zijn. Bij de tweede variant is dat wel verondersteld. Dat is ook nodig om de instroom in de nWAO in te perken tot 25% van de huidige instroom. Daarnaast zal een strengere keuringspraktijk een grote toeloop op de loonaanvullingsregeling en de nWW moeten voorkomen. Alles tezamen zou dan sprake kunnen zijn van een (blijvende) “cultuuromslag”. Het effect daarvan in de tweede variant is echter aangeduid met plussen en minnen, omdat het moeilijk is deze effecten op een transparante manier te kwantificeren.

### **Prikkels voor werknemers**

De voorstellen omvatten een herschikking van de inkomensperspectieven voor werknemers. Het partiële effect van de financiële prikkels voor werknemers op het totaal aantal uitkeringen is in de 40% variant +10 000 uitkeringsjaren (0,5 mld euro). Een belangrijke factor is dat de groep nWAO-ers in deze variant groot is (ruim 80% van het totale structurele volume). Dit maakt dat de aanzuigende werking die uitgaat van de verbetering in het inkomensperspectief van deze groep (door de verhoging van de uitkering naar 75%) zwaar meeweegt. Bij de berekening is er rekening mee gehouden dat een deel van de extra nWAO-uitkeringen bestaat uit substitutie vanuit andere uitkeringsregelingen, maar daarnaast neemt de participatie af met – 10 000 arbeidsjaren als gevolg van de werknemersprikkels. De volume-effecten zijn berekend met behulp van aan de economische literatuur ontleende elasticiteiten<sup>6</sup>. Bij de uitkeringslasten in tabel 6.1 zijn overigens, naast de extra uitkeringslasten als gevolg van gedragsreacties op de prikkels, ook de kosten van herschikking van het uitkeringsvolume meegenomen (boekhoudkundige verplaatsing van volume naar duurdere/goedkopere uitkeringssoorten).

In de 25% variant weegt de aanzuigende werking van de relatief hoge nWAO-uitkering minder zwaar in, doordat de groep waarop het betrekking heeft kleiner is mede omdat de keuringen strenger zijn. Daarentegen is de groep volledig tijdelijk arbeidsongeschikten, voor wie het inkomensperspectief verslechtert ten opzichte van de huidige situatie, een stuk groter. Als gevolg van gedragseffecten wordt in deze variant een besparing op het uitkeringsvolume bereikt. Het totale aantal uitkeringen daalt in deze variant als gevolg van de werknemersprikkels met 25 000 uitkeringsjaren (afgerond ½ mld euro, inclusief het prijseffect van de overgang naar goedkopere uitkeringen), de participatie neemt toe met 20 000 arbeidsjaren als gevolg van de werknemersprikkels.

In beide varianten is gerekend met enige, bescheiden, bovenwettelijke aanvullingen. Zouden er op ruimere schaal bovenwettelijke aanvullingen plaats gaan vinden, bijvoorbeeld gemiddeld 2%

<sup>6</sup> Zie voor een toelichting CPB document, Analyse van de voorstellen van de adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ('Donner II'), mei 2001.

voor de nWAO, de loonaanvullingsregeling en ook bij de nWW, dan zouden bovenop de effecten die gerapporteerd staan in tabel 6.2 het aantal uitkeringen stijgen met nog eens 20 000, en zou de arbeidsparticipatie dalen met een extra 15 000. De uitkeringslasten vallen dan ruim ½ mld euro hoger uit (zie tabel 6.1).

**Tabel 6.1 Het effect van additionele bovenwettelijke aanvullingen van 2%**

Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	20
Totale uitkeringslasten (*mld euro) <sup>a</sup>	½
Arbeidsparticipatie (*1000 arb.jaren)	- 15

### **Prikkels voor werkgevers**

In paragraaf 5 is beschreven dat de prikkels voor werkgevers in het SER-voorstel aanzienlijk minder sterk worden. Dit hangt niet noemenswaardig af van de variant die wordt bekeken. Het relevante verschil tussen de varianten betreft de verdeling van uitkeringen over de nWAO en de nWW. Aangezien de premies voor beide regelingen landelijk worden omgeslagen betekent dit vanuit het oogpunt van werkgevers vrijwel geen verschil.

Onderzoek indiceert, dat het effect van volledige privatisering van de WAO bepaald kan worden op 10% van het totale AO-instroom. Dit komt er op neer dat werkgevers zelf alle kosten van arbeidsongeschiktheid zullen dragen. Door invoering van PEMBA hebben werkgevers een groter belang gekregen bij beperking van de WAO instroom. Dit is echter maar een gedeeltelijke stap in de richting van volledige privatisering van de WAO. Ten eerste is het zo dat de AO-lasten voor de werkgever zich alleen uitstrekken over de eerste vijf uitkeringsjaren (zo'n 35% van het totaal), zodat van volledige privatisering geen sprake is. Ten tweede is sprake van gemitigeerde premiedifferentiatie. Al met al ramen we het effect van PEMBA daarom als een proportioneel deel van het effect van volledige privatisering. Aangezien die lasten zo'n 35% van de totale WAO lasten beslaan, levert dit een effect van PEMBA op van 3,5% van de instroom in de WAO.

Door het voorstel verdwijnt de PEMBA prikkel bij de nWAO, welke het grootste deel van de AO-uitkeringslasten beslaat. Hier tegenover staat, dat PEMBA bij de loonsuppletierregeling weliswaar komt te vervallen, maar daarvoor in de plaats op sectoraal niveau gefinancierd zal worden. Dit geldt tevens voor de lasten na het vijfde uitkeringsjaar. Per saldo verdwijnt hierdoor ruwweg de helft van de PEMBA prikkel. Dit levert een vermeerdering op van het aantal arbeidsongeschikten van 2%, zo'n 20 000 uitkeringsjaren. Het totale aantal uitkeringsjaren zal toenemen met circa 10 000.

## Totaalbeeld

Per saldo stijgt in het 40%-scenario het aantal uitkeringen met structureel 25 000. De kosten nemen toe met ½ mld euro. De arbeidsparticipatie daalt met 15 000 arbeidsjaren. In het 25%-scenario treden, moeilijk te kwantificeren, positieve effecten van een verbetering van de keuringspraktijk op. Uit hoofde van de financiële prikkels daalt het aantal uitkeringen met structureel 10 000, waardoor de kosten dalen met ½ mld euro en de arbeidsparticipatie stijgt met 15 000 arbeidsjaren.

**Tabel 6.2 De effecten van de voorstellen in twee varianten**

Variant	I	II
<b>Uitgangspunten voor de varianten</b>		
Beperking instroom in nWAO tot x%	40%	25%
Duurzaamheids criterium	slecht verifieerbaar	goed verifieerbaar
Keuringspraktijk nWAO	soepel	streng
<b>Effect financiële prikkels werknemers</b>		
Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	10	- 25
Totale uitkeringslasten (*mld euro) <sup>a</sup>	½	- ½
Arbeidsparticipatie (*1000 arb.jaren)	- 10	20
<b>Effect financiële prikkels werkgevers</b>		
Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	10	10
Totale uitkeringslasten (*mld euro)	0	0
Arbeidsparticipatie (*1000 arb.jaren)	- 10	- 10
<b>Totaal effecten financiële prikkels</b>		
Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	25	- 10
Totale uitkeringslasten (*mld euro) <sup>a</sup>	½	- ½
Arbeidsparticipatie (*1000 arb.jaren)	- 15	10
<b>Effect van strengere keuren ( loonaanvullingsregeling en nWV)</b>		
Effect op uitkeringsvolume	0	-
Effect op uitkeringslasten	0	-
Effect op arbeidsparticipatie	0	+
<b>Effect van andere maatregelen (zoals zwaardere sanctie WVP, verbetering arbo-markt)</b>		
Effect op uitkeringsvolume	-	-
Effect op uitkeringslasten	-	-
Effect op arbeidsparticipatie	+	+

<sup>a</sup> Inclusief de kosten van de boekhoudkundige verplaatsing van volume naar duurdere/goedkopere uitkeringssoorten

## Conclusies

Het SER voorstel voor de WAO beoogt het beroep op uitkeringen vanwege arbeidsongeschiktheid substantieel te beperken en daarmee de arbeidsparticipatie te bevorderen. De voorgestelde aanscherping van het WAO-criterium en verbetering van de keuringspraktijk is erop gericht om de instroom in de nieuwe WAO te beperken tot circa 25% van de huidige jaarlijkse instroom. Indien dit inderdaad lukt kan volgens de berekeningen op lange termijn een lichte daling van het aantal uitkeringen bereikt worden van 10 000. De arbeidsparticipatie stijgt dan met 10 000 arbeidsjaren. De totale uitkeringslasten nemen met circa een ½ mld euro af. Daarnaast kunnen, moeilijk te kwantificeren, positieve effecten van een strengere keuringspraktijk optreden met name ook voor de loonaanvullingsregeling en de nWW.

Of deze reductie in instroom wordt bereikt is echter zeer onzeker. Daarom is een tweede scenario uitgewerkt met de WAO tot 40% van de huidige instroom. In dat geval wordt de beoogde reductie in het totale aantal uitkeringen niet gerealiseerd; er treedt een stijging op met 25 000. De arbeidsparticipatie daalt met 15 000, en de uitkeringslasten stijgen met een ½ mld euro.

Dat de aanscherping van het WAO-criterium geen belangrijke daling of zelfs een stijging van het aantal uitkeringen oplevert, is het gevolg van de verslechtering van de prikkelstructuur die met de stelselwijziging gepaard gaat. Door de afschaffing van de premiedifferentiatie in de WAO worden de prikkels voor werkgevers afgezwakt, waardoor de – financiële – beloning voor reïntegratie- en preventie-activiteiten vermindert. Voor werknemers is het beeld gemengd. Voor de groep volledig maar niet-duurzaam arbeidsongeschikte werknemers neemt de prikkel om aan het werk te blijven flink toe. Daar staat echter tegenover dat van de verhoging van de WAO-uitkering van 70% tot 75% een aanzuigende werking uitgaat, die het streven naar beperking van de instroom ten dele weer ondergraaft.

De voorstellen van de SER bevatten onder meer een "knip" in de WAO: volledig en duurzaam arbeidsongeschikten krijgen een uitkering van circa 75% van het loon. Niet-volledig en/of niet-duurzaam arbeidsongeschikten vallen onder een 70% loonaanvullingsregeling of krijgen recht op WW, ook over het arbeidsongeschikte deel. Bij de afbakening voor de nWAO en andere regelingen gaat het vooral om de vraag wie als 'duurzaam' arbeidsongeschikt aangemerkt zullen worden. Het criterium van 'geen reële mogelijkheden tot (medisch) herstel binnen vijf jaar' is - ook internationaal gezien - geheel nieuw en naar verwachting moeilijk operationeel in te vullen. Verbetering van de keuringspraktijk is niet direct gebonden aan de voorgestelde stelselwijziging, en is in belangrijke mate een 'no regret' optie. Wel moet op korte termijn rekening worden

gehouden met de gevolgen van de intensivering van de keuringspraktijk waardoor krapte aan keuringsartsen kan ontstaan.

Een belangrijke onzekerheid is of de reductie tot 25% wordt gerealiseerd. Het duurzaamheids criterium is niet zodanig operationeel uitgewerkt dat de haalbaarheid van de beoogde reductie kan worden getoetst. Ook het effect van de voorstellen voor verbetering van de keuringspraktijk, die aan deze reductie moeten bijdragen, is moeilijk empirisch vast te stellen. De ervaring met de tijdelijk strengere keuringen onmiddellijk na introductie van de TBA-maatregelen in 1993 geeft een indicatie dat de effecten significant kunnen zijn; tegelijkertijd leert deze ervaring hoe moeilijk de verankering van deze maatregelen is. Aanscherping van de operationele versie van het duurzaamheids criterium en van de keuringen brengt immers ook risico's met zich mee; met de scherpere selectie neemt ook de kans dat mensen ten onrechte een uitkering wordt onthouden toe .

In de analyse is rekening gehouden met deze onzekerheden door van twee scenario's uit te gaan, een waarin de reductie tot 25% wel structureel wordt gerealiseerd en een tweede scenario waarin dit maar ten dele lukt en in instroom wordt beperkt tot 40% (overeenkomstig de huidige gebleken verblijfsduur in de WAO).

De prikkelstructuur voor werkgevers verslechtert door de afschaffing van de premiedifferentiatie en de mogelijkheid eigen risico te dragen in de WAO. Dit wordt onvoldoende gecompenseerd door versterking van prikkels elders in het stelsel. Een belangrijk risico hierbij is ook de vormgeving van de loonaanvullingsregeling. De voorstellen introduceren enkele complexe systeemovergangen. In het voorstel is gekozen voor private uitvoering van de loonaanvullingsregeling door verzekeraars. Dit heeft een gunstig effect op de prikkelstructuur, maar geeft ook aanmerkelijke risico's vanwege afwentelingsmogelijkheden naar de publieke regelingen (nWAO en WW). Ook bij herleving van de loonaanvulling, van belang voor de uitstroom uit de WW, staan de prikkels verkeerd. Als de regeling door deze problemen niet houdbaar blijkt, en toch publieke uitvoering geboden is (via REA en WW), verzwakt de prikkelstructuur voor werkgevers verder.

Voor de effecten van het voorstel op de financiële prikkels voor werknemers is de nadere uitwerking van het begrip 'duurzaam' van groot belang. Bij een afbakening die per saldo 40% van de huidige WAO'ers toelaat tot de nieuwe WAO-regeling (nWAO), gaat er een belangrijke aanzuigende werking uit van de hogere uitkering. Bovendien is niet uitgesloten dat bovenwettelijke aanvullingen zullen worden verstrekt bovenop die 75% voor de nWAO en bovenop de 70% voor de loonaanvullingsregeling.

Indien de uitwerking van het criterium ertoe leidt dat de instroom in de nWAO beperkt blijft tot 25% van de huidige WAO'ers, zoals beoogd door de SER, leiden de veranderingen in financiële prikkels voor werknemers er per saldo toe dat het aantal uitkeringen vermindert. Ook in dit geval kunnen bovenwettelijke aanvullingen tot een tegengesteld effect leiden, zodat per saldo het aantal uitkeringen niet veel verandert.

## Bijlage 1: Basisgegevens van het UWV voor het cohort 2000

Het SER voorstel leidt tot een herschikking van WULBZ- en WAO-uitkeringsgerechtigden. Hiermee wordt een vermindering van het totale gebruik van regelingen voor ziekte- en arbeidsongeschiktheid beoogd. Om een indruk te krijgen van de mogelijke effecten van de knipbepaling is het inzichtelijk de huidige WAO statistieken in ogenschouw te nemen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen tijdelijk en duurzaam arbeidsongeschikten enerzijds (volgens het herstelcriterium van vijf jaar), en gedeeltelijk en volledig anderzijds (zie onderstaande tabel).

	Instroom (%)	Gemiddelde duur (jaren)	Bestand in personen (%)	Mate van AO	Bestand in uitkeringsjaren (%)
80-100% AO, herstel na 5 jaar	40	18,2	65	100	81
80-100% AO, herstel binnen 5 jaar	23	1,6	3	100	4
35-80% AO, werkend	11	10,7	10	50	6
35-80% AO, niet werkend	10	10,7	9	50	6
<35% AO	17	8,2	12	20	3
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>11,2</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>

In 2000 was 63% van de instroom in de WAO volledig arbeidsongeschikt. Circa 1/3 van deze groep herstelt binnen vijf jaar (23% van de instroom). 40% van de instroom kan – bij hantering van een criterium van vijf jaar – derhalve als volledig én duurzaam worden aangemerkt. De instroom van substantieel arbeidsongeschikten, zij die minimaal 35% en maximaal 80% arbeidsongeschikt worden verklaard, bedraagt ongeveer 20% van het totaal. Hiervan verdient ongeveer de helft een loon naast de WAO uitkering.

De herstelkansen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten zijn geringer dan voor gedeeltelijk en tijdelijk arbeidsongeschikten. Hierdoor is het aandeel volledig, duurzaam arbeidsongeschikten in het bestand veel groter dan dat van de instroom. Zo'n 68% van het huidige WAO-bestand is volledig arbeidsongeschikt. Slechts 3% daarvan kan als tijdelijk arbeidsongeschikt worden meegerekend, deze groep heeft immers – per definitie – een korte uitkeringsduur en verdwijnt derhalve relatief snel uit het WAO-bestand.

Het gewicht van duurzaam en volledig arbeidsongeschikten neemt verder toe tot 81% als we kijken naar de verdeling van WAO uitkeringsjaren. Van de andere categorieën, en dan met



name die van klein arbeidsgehandicapten (minder dan 35%), neemt als vanzelfsprekend het belang af.

**Tabel A.2      Compositie van de WAO-instroom en het WAO-bestand, variant**

	Instroom (%)	Gemiddelde duur (jaren)	Bestand in personen (%)	Mate van AO	Bestand in uitkeringsjaren (%)
80-100% AO, herstel na 5 jaar, min 15%	25	18,2	41	100	51
80-100% AO, herstel binnen 5 jaar, plus 15%	38	8,2	28	100	34
35-80% AO, werkend	11	10,7	10	50	6
35-80% AO, niet werkend	10	10,7	9	50	6
<35% AO	17	8,2	12	20	3
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>11,2</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>

Tabel A.2 geeft de indeling weer van het WAO-bestand, indien de instroom in de nWAO wordt gereduceerd tot 25%, zoals beoogd door de SER. Hierbij verschuift 15%-punt van de volledig duurzaam arbeidsongeschikten (herstel na vijf jaar) naar de categorie niet-duurzaam arbeidsongeschikt (herstel binnen 5 jaar). Dit heeft belangrijke gevolgen voor de omvang van de nWAO, niet alleen als aandeel van de instroom in de WAO, maar ook in termen van het bestand. In dit geval omvat de nWAO uiteindelijk slechts de helft van de huidige WAO. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit, dat relatief lange uitkeringsduren buiten de eerste categorie worden geplaatst.

## Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AO	Arbeidsongeschiktheid
AOK	Arbeidsongeschiktheidskas
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
nWAO	Nieuwe wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
nWW	Nieuwe werkloosheidswet
PEMBA	Premiedifferentiatie en Marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen
PMT	Partnermiddelen-toets
REA	Wet op de (re-)integratie Arbeidsgehandicapten
STAR	Stichting van de Arbeid
TBA	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WML	Wettelijk Minimumloon voor volwassenen
WULBZ	Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte
WVP	Wet Verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet