

Datum : 14 februari 2002
Aan : SER Commissie Voorstellen WAO-Beleid

Analyse van de WAO-voorstellen op hoofdlijnen van de SER

Het SER voorstel voor de WAO beoogt de instroom in de WAO drastisch te beperken en daarmee de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het onderhandelaarsakkoord is nog niet op alle onderdelen concreet uitgewerkt. Een analyse op hoofdlijnen middels een aantal mogelijke varianten laat zien dat vanuit de financiële prikkels het akkoord eerder tot een stijging dan een daling van het aantal uitkeringen leidt. De uitkomsten variëren van een stijging van het aantal uitkeringen met bijna 50 000 tot een daling met 10 000. Het hiermee gepaard gaande effect op de arbeidsparticipatie varieert van een daling met 35 000 arbeidsjaren tot een stijging met 8 000 arbeidsjaren. De kosten voor ziekte en arbeidsongeschiktheid blijven op zijn best gelijk, maar kunnen in het slechtste geval met 1,4 mld euro oplopen. De niet-financiële elementen die in het akkoord liggen besloten, met name de intensievere keuring, kunnen tot een beperking van het aantal uitkeringen leiden. Deze effecten zijn moeilijk te kwantificeren.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding en opzet
 - 1.2 Relatie tussen deze analyse en de quick scan van midden januari
2. Beschrijving van de voorstellen
3. Hoofdpijnen van de 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: CPB-persbericht van vrijdag 18 januari 2002

Bijlage 3: Lijst van gebruikte afkortingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en opzet

Op 18 januari publiceerde de SER het onderhandelaarsakkoord over de WAO onder de titel 'Regelingen bij ziekte, arbeidsbeperkingen en arbeidsongeschiktheid - voorstellen op hoofdlijnen', in het vervolg kortheidshalve de 'voorstellen van de SER' genoemd, ook al zijn deze voorstellen vooralsnog alleen in een commissie van de SER aan de orde geweest en nog niet in de Sociaal Economische Raad zelf. De voorstellen kunnen dus nog aangepast of nader uitgewerkt gaan worden. Deze CPB Notitie is een analyse van de gepubliceerde voorstellen.

1.2 Relatie tussen deze analyse en de *quick scan* van midden januari

Deze analyse is voorafgegaan door een *quick scan*. Die *quick scan* heeft het CPB mondeling aan de SER-onderhandelaars gepresenteerd, een samenvatting verscheen op vrijdag 18 januari in de vorm van een CPB-persbericht (als bijlage toegevoegd). De beoordeling in deze notitie wijkt af van de quickscan, doordat sindsdien is gebleken dat de voorstellen op twee punten anders moeten worden geïnterpreteerd; de verschillen betreffen het al dan niet aanpassen van de WW en de manier waarop zal worden bepaald of iemand duurzaam arbeidsongeschikt is of niet.

Bij het maken van de *quick-scan* veronderstelde het CPB dat de loonaanvullingen, voor mensen met een substantiële arbeidsbeperking, alleen verstrekt zouden worden aan mensen met een arbeidscontract (zie de betreffende passage in het persbericht). Het CPB gaat er nu van uit dat in het SER-voorstel ook WW-ers in aanmerking komen voor een aanvulling: mensen met een substantiële arbeidsbeperking die ontslagen zijn maar die bereid zijn voor het arbeidsgeschikte deel (dat tijdelijk nul kan zijn) naar werk te zoeken krijgen een volledige WW-uitkering, ook over het arbeidsgeschikte deel.

Bij het maken van de *quick-scan* veronderstelde het CPB dat arbeidsongeschiktheid vanwege psychische aandoeningen geen toegang zou geven tot de nWAO (zie de betreffende passage in het persbericht). Het CPB gaat er nu van uit dat geen bepalingen zullen gelden voor specifieke aandoeningen, en dat een individuele beoordeling van de herstelkans voor alle aandoeningen wettelijk voorgeschreven is.

2 Beschrijving van de voorstellen

Globaal omvatten de voorstellen de volgende vijf 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;
- verbetering van de keuringspraktijk voor nWAO (en voor loonaanvullingsregeling en nWW)

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' is in dit stadium van de voorstellen nog niet nauwkeurig gespecificeerd (zie paragraaf 3.2);
 - '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 verdiencapaciteit blijft verzekerd;
- de wettelijke uitkeringshoogte, nu nog 70% eindloon of lager, wordt 75% van het geïndexeerde loon over de laatste drie jaar;
- 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 mensen 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 bij voorkeur privaat;
- minimale wachttijd voor de initiële keuring 2 jaar;
- herbeoordeling minstens 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);
- de wijze van financieren is in dit stadium van de voorstellen nog niet nauwkeurig gespecificeerd (zie paragraaf 5).

De nWW voor mensen met substantiële arbeidsbeperkingen

- mensen met substantiële arbeidsbeperkingen die onverwijtbaar werkloos zijn krijgen recht op een WW-uitkering over het arbeidsongeschikte deel;
- het beschikbaarheidscriterium voor de nWW wordt aangepast zodat personen voor hun (tijdelijk) arbeidsongeschikte deel niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt hoeven te zijn;
 - maar onder weglating van eis van duurzaamheid;
 - alleen van toepassing op AO van 35% of meer;
 - tijdelijke AO van 80-100% geeft ook toegang tot de WW;
- claimbeoordeling is publiek (UWV);
- minimale wachttijd voor de initiële keuring 2 jaar;
- regelmatige herbeoordeling om de mate van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te meten;
- voor mensen met substantiële arbeidsbeperkingen ontstaat na afloop van de WW-periode recht op een minimum-uitkering van 70% WML zonder vermogens- of partnermiddelentoets, ook over het arbeidsgeschikte deel;

Mensen 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 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;
- handhaving en intensivering van de standaard Geen Duurzame Benutbare Mogelijkheden;
- intensivering van intercollegiale en interprofessionele toetsing;

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 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 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 zijn¹. 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

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

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 ontstaat een scheidslijn tussen enerzijds de nWAO en de loonaanvullingsregeling/nWW, en anderzijds tussen de loonaanvullingsregeling en WULBZ/nWW. Het welslagen van deze afbakening hangt in eerste instantie af van de toegangscriteria van de regelingen (de 'knip'). 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 afgesloten. In de verzekeringsmarkt eisen verzekeraars daarom in de regel exclusiviteit. In het SER-voorstel wordt hier in het geheel geen aandacht aan besteed.²

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. Vooralsnog geeft het SER voorstel geen concrete bepalingen voor het toepassen van de knip. Gesteld wordt dat alleen toegang moet worden gegeven indien 'binnen een termijn van vijf jaar geen mogelijkheden tot enig herstel kan worden verwacht' (p. 4). Maar 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.

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

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 herstellkans binnen vijf jaar. Daarom is moeilijk te zeggen hoe dit criterium zal uitwerken, en in het bijzonder hoeveel gebruikersruimte het toe zal laten. Indien bij de claimbeoordeling een inschatting gemaakt moet worden van de individuele herstellkansen dan is, vanwege de grote onzekerheidsmarge, de gebruikersruimte waarschijnlijk groot. Indien gewerkt moet worden met gestandaardiseerde lijsten van herstellkansen per aandoening dan zal de gebruikersruimte wellicht kleiner zijn, maar zo’n methode heeft weer andere nadelen. Zo zal alleen sprake kunnen zijn van een grove inschatting van de herstellkansen, waardoor ook evident terechte gevallen buiten de boot zullen vallen.

De loonaanvullingsregeling en WULBZ/nWW

Ook de nieuwe loonaanvullingsregeling schept nieuwe afbakeningsproblemen. Bedrijven worden verplicht zich voor de loonaanvullingsregeling ‘privaat te verzekeren’, en dat zou kunnen bij hetzelfde bedrijf dat het ziekteverzuim in de WULBZ-fase verzekert. Op die wijze zou er in ieder geval geen schadelijke systeemovergang ontstaan tussen de WULBZ-fase en de loonaanvullingsregeling. Maar kan dit wel? De ‘verzekeraar’ van de loonaanvullingen kan de grootste schadelastbeperking bereiken door de mensen met substantiële arbeidsbeperkingen er toe over te halen ontslag te nemen en hierbij 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.

Al met al zal dus sprake zijn van een sterke geneigdheid tot 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 beperkt³. Dit leidt tot de conclusie, dat de enige oplossing voor het probleem van afwenteling naar de nWW er uit bestaat, om de prikkel tot afwenteling weg te nemen. Dit kan alleen bij collectieve financiering van de loonaanvullingsregeling, op sectoraal of nationaal niveau, zonder premiedifferentiatie. In dat geval komen de financiële lasten voor rekening van een ‘verzekeraar’ die niet uit is op afwenteling naar andere regelingen. Ook dit is

³ Zie ook Centraal Economisch Plan 1997, blz. 157-166

niet ideaal, al was het maar omdat de regeling dan niet ondergebracht kan worden bij de verzekeraar van het WULBZ-risico, wat meestal een commerciële verzekeraar is. Maar de mogelijkheden om de schadelast af te wentelen op een andere regeling, met name op de nWW, zijn waarschijnlijk dermate groot dat een andere organisatievorm voor de loonaanvullingsregeling te veel negatieve bijwerkingen zou hebben⁴.

⁴ 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 nWAO¹. 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.

¹Dit 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. Voor deze groep zijn ook geen bovenwettelijke aanvullingen verondersteld in de berekeningen.

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. Het effect van deze wijzigingen op het uitkeringsvolume hangt onder meer af van de omvang van de betreffende groepen, waarop in paragraaf 6.1 wordt ingegaan. Bovenwettelijke aanvullingen zijn bij het nieuwe stelsel alleen 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). In paragraaf 6 wordt ingegaan op het effect van extra bovenwettelijke aanvullingen.

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 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 ^a	
	huidig stelsel	nieuw stelsel ^b	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, gediscnteerd	76	79	89	81
Mutatie in %-punten		3		- 8

^a 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 (-9%).

^b 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 hebben onder het nieuwe stelsel een identiek inkomensperspectief, doordat de uitkering op sociaal minimumniveau geen vermogenstoets en partnermiddelen-toets kent.

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 wél 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, wél 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	55	70	35	70
6	55	55	35	55
7	55	55	35	55
8	55	55	35	55
9	55	55	35	55
10	55	55	35	55
11	55	55	35	55
12	55	55	35	55
13	55	55	35	55
Gemiddelde	62	63	48	63
Idem, gediscnteerd	66	67	55	67
Mutatie in %-punten		2		12

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 55% 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 wél gevoelig zijn voor de partnermiddelen-toets brengt de stelselwijziging een sterke verbetering van het inkomensperspectief met zich mee, de gemiddelde uitkering (berekend over de gediscoteerde reeks) stijgt met 12%-punt.

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

	Gedeeltelijk AO, vrijwillig werkloos		Gedeeltelijk AO, werkend	
	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 genoegen 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 arbeidsgeschikte 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	Huidige	Nieuw stelsel	Verschil
		uitkerings- jaren	stelsel		
		Aandeel in %	Inkomen als % van eindloon (replacement rate)		in %-punten
	Volledig arbeidsongeschikt, duurzaam ^a	85/53	76	79	+ 3
	Volledig arbeidsongeschikt, niet-duurzaam ^a	3/35	89	81	- 8
	Gedeeltelijk AO, werkend	5	86	87	+ 1
	Gedeeltelijk AO, onvrijwillig werkloos, PMT-ongevoelig	2	66	67	+ 2
	Gedeeltelijk AO, onvrijwillig werkloos, PMT-gevoelig	2	55	67	+ 12
	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	2	94	78	- 15
	Totaal alle zieken en arbeidsongeschikten ^a	100	76/80	78/79	+ 2/- 1

^a Aandeel en (gewogen) totaal bij respectievelijk 'ruime toegang tot de nWAO' en 'beperkte toegang tot de nWAO' (zie paragraaf 6)

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, vooral door het ontbreken van bovenwettelijke aanvullingen. 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 partnermiddelenoets niet wordt toegepast. Voor mensen met lichte arbeidsbeperkingen wordt het inkomensperspectief beduidend minder aantrekkelijk. Voor deze groep is niets vastgelegd. Indien werkgevers (een deel van) de gevolgen van arbeidsongeschiktheid dragen, zal de inkomensdaling aanmerkelijk geringer zijn.

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%. Daarnaast is niet gerekend met bovenwettelijke aanvullingen, niet in het tweede WULBZ-jaar, niet bij de loonaanvulling, niet bij de nWW-uitkering en niet bij de nWAO-uitkering vanaf het tweede jaar. Deze zouden de replacement rate (verder) verhogen. In paragraaf 6 wordt aan de onzekerheden op deze punten aandacht besteed.

5 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.

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 en nWAO ook in deze groep ondergebracht, omdat ze in veel gevallen sectoraal worden gefinancierd. De loonaanvullingsregeling staat eveneens in deze groep, omdat er waarschijnlijk niet aan valt te ontkomen om de premies voor deze regeling sectoraal, en misschien zelfs nationaal, om te slaan (zie paragraaf 3.2).

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	
PEMBA		
WAO, eerste vijf uitkeringsjaren, AOK-premies	20	
Sectorale regelingen		
WAO, bovenwettelijke aanvullingen	7	
Loonaanvullingsregeling		3
nWAO, bovenwettelijke aanvullingen		1
Landelijk omgeslagen premies		
WAO, vanaf het zesde uitkeringsjaar	27	
nWAO + nWW		47
Totaal	100	100

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 premiedifferentiatie 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 het lijkt onontkoombaar dat de gehele regeling sectoraal of nationaal wordt gefinancierd. Ook dit resulteert in vermindering van de prikkel voor werkgevers. Per saldo wordt nog maar 54% van de totale uitkeringslasten voor ziekte- en arbeidsongeschiktheid onderhevig aan enige mate van premiedifferentiatie.

De meest substantiële verandering is 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 46% 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, de financiële prikkels voor werknemers en de financiële prikkels voor werkgevers. Vooraf is het goed om op te merken dat het voorstel op minstens één cruciaal punten nog niet concreet is uitgewerkt. Het betreft de manier waarop het begrip 'duurzaam' zal worden ingevuld. Daarnaast is het de vraag in hoeverre bovenwettelijke aanvullingen zullen worden verstrekt.

Ten behoeve van de kwantificering in deze paragraaf hanteren we twee varianten voor de instroom in de nWAO. Van de huidige instroom in de WAO heeft 40% betrekking op volledige arbeidsongeschiktheid met een duur langer dan 5 jaar (zie bijlage 1). In de variant 'ruime toegang tot de nWAO' is dat de instroom in de nWAO. De kenmerken van deze groep worden ontleend aan een analyse van instroomcohort 2000 (zie bijlage 1, tabel A.1). In de variant

'beperkte toegang tot de nWAO' wordt de instroom conform de doelstelling van de SER-onderhandelaars beperkt tot 25% van de huidige instroom (zie bijlage 1, tabel A.2).

Een belangrijke onzekerheid betreft de mate waarin de nieuwe regelingen zullen worden aangevuld met 'bovenwettelijke aanvullingen'. In de variant met 'beperkte bovenwettelijke aanvullingen' wordt alleen gerekend met 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. In dat geval vinden dus geen aanvullingen plaats op de loonaanvullingsregeling en de nWW, en wordt de bestaande aanvulling op de nWAO effectief verlaagd. In de variant met 'ruime bovenwettelijke aanvullingen' wordt gerekend met 2% aanvullingen, collectief dan wel individueel, bij alle andere uitkeringen waar ziekte of arbeidsongeschiktheid een rol speelt.

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.

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 basisvariant (waarbij de knip ligt bij 40% van de huidige WAO-instroom en er geen extra bovenwettelijke uitkeringen zijn ten opzichte van de huidige situatie) +14000 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 (- 9000 arbeidsjaren). De volume-effecten zijn berekend met behulp van aan de economische literatuur ontleende elasticiteiten⁵. 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 tweede variant (knip 25%, geen extra bovenwettelijk) weegt de aanzuigende werking van de relatief hoge nWAO-uitkering minder zwaar in, doordat de groep waarop het betrekking heeft kleiner is. De 15% van het volume die in deze variant niet in de nWAO terecht komt is toegevoegd aan de groep volledig tijdelijk arbeidsongeschikten, voor wie het inkomensperspectief verslechtert ten opzichte van de huidige situatie. Hierdoor wordt in deze variant een besparing op de uitkeringen bereikt. Het totale aantal uitkeringen daalt in deze variant als gevolg van de werknemersprikkels met 21000 uitkeringsjaren (- 0,1 mld euro), de participatie neemt toe met 17000 arbeidsjaren.

In variant 3 en 4 (2% extra bovenwettelijke aanvulling over de gehele linie) zorgt de bovenwettelijke aanvulling op de uitkeringen voor een extra aanzuigende werking. In vergelijking met variant 1 respectievelijk variant 2 ligt de participatie dan ook lager en komen de uitkeringslasten hoger uit.

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

⁵ Zie voor een toelichting CPB document, Analyse van de voorstellen van de adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ('Donner II'), mei 2001.

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 loonsuppletiereregeling 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 duizend uitkeringsjaren. Het totale aantal uitkeringsjaren zal toenemen met circa 10 duizend.

Zoals gezegd is het effect van de niet-financiële elementen uit het SER voorstel moeilijk te kwantificeren. Het betreft onder andere de intensivering van de keuringspraktijk en de sterkere band met het bedrijf. Op termijn mag van deze elementen een positief effect op de participatie en het terugdringen van het aantal uitkeringen worden verwacht.

Tabel 6.1 De effecten van de financiële prikkels in vier varianten

Variant	I	II	III	IV
Knip: % instroom in nWAO	40%	25%	40%	25%
Bovenwettelijke aanvullingen	cf. huidig	cf. huidig	+ 2%	+ 2%
Financiële prikkels werknemers				
Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	14	- 21	37	- 2
Totale uitkeringslasten (*mld euro) ^a	0,5	- 0,1	1,3	0,5
Arbeidsmarkt-participatie (*1000 arb.jaren)	- 9	17	- 26	2
Financiële prikkels werkgevers				
Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	11	11	11	11
Totale uitkeringslasten (*mld euro)	0,1	0,1	0,1	0,1
Arbeidsmarkt-participatie (*1000 arb.jaren)	- 8	- 8	- 8	- 8
Totaal financiële prikkels				
Totaal uitkeringsvolume (*1000 uitk.jaren)	25	- 10	48	9
Totale uitkeringslasten (*mld euro)	0,7	0,0	1,4	0,7
Arbeidsmarkt-participatie (*1000 arb.jaren)	- 18	8	- 35	- 6
Overige prikkels: effect op arbeidsmarktparticipatie:				
Diversen, w.v. intensivering keuring	0/+	0/+	0/+	0/+

^a Inclusief de kosten van de boekhoudkundige verplaatsing van volume naar duurdere/goedkopere uitkeringssoorten

Conclusies

Het SER voorstel voor de WAO beoogt de instroom in de WAO drastisch te beperken en daarmee de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het onderhandelaarsakkoord is nog niet op alle onderdelen concreet uitgewerkt. Een analyse op hoofdlijnen middels een aantal mogelijke varianten laat zien dat vanuit de financiële prikkels het akkoord eerder tot een stijging dan een daling van het aantal uitkeringen leidt. De uitkomsten variëren van een stijging van het aantal uitkeringen met bijna 50 000 tot een daling met 10 000. De kosten voor ziekte en arbeidsongeschiktheid blijven op zijn best gelijk, maar kunnen in het slechtste geval met 1,4 mld euro oplopen. De niet-financiële elementen die in het akkoord liggen besloten, met name de intensievere keuring, kunnen tot een beperking van het aantal uitkeringen leiden. Deze effecten zijn moeilijk te kwantificeren.

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 regeling waarbij het loon of de WW-uitkering wordt aangevuld tot 70% over het arbeidsongeschikte deel van het loon. 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 mogelijk tot enig 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.

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 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.

Voor de effecten op de financiële prikkels voor werkgevers is de nadere invulling van de loonaanvullingsregeling van belang. Wie niet wordt toegelaten tot de nWAO komt na twee jaar in aanmerking voor een loonaanvulling, althans als hij/zij een baan heeft. Maar de mogelijkheden voor de werkgever en/of de verzekeraar om de schadelast af te wentelen op de nWAO of de WW-regeling voor arbeidsongeschikten zijn nogal groot. Daarom valt er waarschijnlijk niet aan te ontkomen deze regeling collectief te financieren, op sectoraal of nationaal niveau. Nadeel daarvan is dat de financiering van de regeling dan geen bijdrage levert aan de versterking van de financiële prikkels voor werkgevers. Van degenen die niet worden toegelaten tot de nWAO komt het deel dat onvrijwillig werkloos is in aanmerking voor nWW uitkeringen, die ook collectief gefinancierd worden, grotendeels nationaal. Als dan anderzijds de zogenoemde Pemba-prikkel wordt afgeschaft dan wordt hoe dan ook de financiële prikkel voor de werkgevers, en de bijdrage die dat kan leveren aan volumebeheersing, kleiner.

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).

Tabel A.1 **Compositie van de huidige WAO-instroom en het WAO-bestand**

	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
Totaal	100	11,2	100	80	100

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	25	18,2	41	100	51
80-100% AO, herstel binnen 5 jaar	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
Totaal	100	11,2	100	80	100

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: Persbericht nr. 5 d.d. 18 januari 2002

CPB: SER-voorstel WAO leidt tot minder uitkeringen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid

Het WAO-voorstel van de SER zal leiden tot een veel kleinere WAO-instroom dan in het huidige systeem. Ook al stromen gedeeltelijk en tijdelijk arbeidsongeschikten voor een groot deel andere regelingen in, waaronder de voorgestelde loonaanvullingsregeling, toch neemt het totaal aantal uitkeringen per saldo af. Omdat de prikkels voor werkgevers en werknemers per saldo iets verbeteren, vermindert het aantal uitkeringen en neemt de arbeidsparticipatie toe. Tegelijkertijd stijgt de gemiddelde uitkeringshoogte. Het CPB zal de komende weken onderzoeken wat de gevolgen van het SER-voorstel voor de totale kosten zouden kunnen zijn. De feitelijke kosten zullen mede afhangen van de uitvoering die keuringsartsen zullen geven aan het door de SER voorgestelde criterium, waarbij mensen met een louter psychische aandoening zijn uitgesloten van de nWAO, evenals mensen met een niet-psychische aandoening en herstelmogelijkheden binnen vijf jaar.

Deze bevindingen hebben onderdirecteur C. van Ewijk en hoofd Sociale Zekerheid P.J. Besseling van het CPB mondeling overgebracht aan vertegenwoordigers van de SER. Over enkele weken, als ook de SER-plannen een meer definitief karakter hebben, zal het CPB hierover schriftelijk rapporteren. Voor een op verzoek van de SER uitgevoerde quick scan heeft het CPB nu in een voornamelijk kwalitatieve analyse vooral gekeken naar de positieve en negatieve prikkels die van het voorstel uitgaan op werkgevers en werknemers om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen te beperken.

Een van de voorstellen van de SER is om de periode van loondoorbetaling bij ziekte te verlengen van 12 tot 24 maanden. De kans op herstel van de ziekte kan dan stijgen omdat de relatie tussen werknemer en bedrijf minder snel wordt doorgesneden. Dat heeft een gunstig effect op de reïntegratiekansen. Bovendien is afgesproken in het tweede jaar van ziekte de wettelijk verplichte 70% loondoorbetaling niet door CAO-afspraken te gaan aanvullen. Dat maakt het voor mensen met een ziekte-uitkering aantrekkelijker weer aan de slag te gaan. Maar het CPB merkt op dat een verlengde loondoorbetalingsperiode bij ziekte ook een negatief effect op reïntegratie kan hebben, omdat de keuringspraktijken bij ziekte ruimer zijn dan bij de WAO. De statistieken wijzen hier ook op.

Kernelement uit het SER-voorstel is om na de periode van loondoorbetaling bij ziekte drie groepen arbeidsongeschikten te gaan onderscheiden: duurzaam volledig arbeidsongeschikten, werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen en werknemers met lichte arbeidsbeperkingen. De eerste groep krijgt toegang tot de nieuwe WAO, voor de tweede groep

komt een loonaanvullingsregeling en de derde groep wordt geacht in dienst te blijven van de werkgever. Men kan alleen nog in de nWAO bij volledige arbeidsongeschiktheid en als geen mogelijkheden tot enig herstel binnen een periode van vijf jaar worden verwacht; mensen met louter psychische aandoeningen kunnen alleen een beroep op de loonaanvullingsregeling doen. Bij strikte toepassing van deze uitgangspunten zal de instroom in de nWAO beduidend kleiner zijn dan nu, rond de 25%. Omdat vooral de mensen met een kortdurende aandoening buiten de nWAO blijven, zal echter ook de uitstroom gaan dalen. Dit zorgt ervoor dat het aantal personen aan wie jaarlijks een nWAO uitkering moet worden betaald relatief groot blijft, rond de 50% van het huidige aantal.

De voorgestelde verhoging van de WAO-uitkeringen tot 75% van het gemiddelde loon over de laatste drie jaren is relatief kostbaar. Het maakt de regeling aantrekkelijk, vooral voor oudere werknemers, voor wie het gemiddelde loon vaak dicht bij het laatst verdiende loon zal liggen. Om die reden gaat er een aanzuigende werking uit van dit onderdeel van het SER-voorstel.

De nieuwe loonaanvullingsregeling keert alleen geld uit aan werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen met een arbeidscontract. Deze vormgeving is een stevige prikkel voor de substantieel arbeidsbeperkten om zo veel als mogelijk te blijven werken of te gaan werken. De arbeidsparticipatie van deze groep zal daardoor stijgen. De regeling is wel kwetsbaar. Buiten de regeling blijven niet alleen mensen die er voor kiezen te stoppen met werken, maar ook mensen die onvrijwillig werkloos zijn. Ook is de precieze inpassing van de loonaanvullingsregeling in het stelsel nog niet duidelijk. Hierdoor dreigen risico's van afwenteling op andere regelingen en aantasting van de prikkels tot voorkoming van arbeidsongeschiktheid. Essentieel is in hoeverre de risico's werkelijk worden neergelegd bij de individuele werkgevers (d.w.z. premies gedifferentieerd naar risicoklassen). Als dat niet gebeurt, nemen de inspanningen tot voorkoming van arbeidsongeschiktheid af en zal de neiging ontstaan om zoveel mogelijk werknemers aan te melden voor de regeling.

Een ander probleem betreft de overgangen tussen de nieuwe (private) regeling en de collectieve regelingen (WW en nWAO). Wanneer individuele werkgevers zelf de kosten dragen, neemt de neiging toe om de lasten af te wentelen, bijvoorbeeld door selectie aan de poort of door zieke werknemers zo snel mogelijk af te laten vloeien naar de nWAO of de WW. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij de voorgestelde loonaanvulling door de werkgever tot maximaal 70% (voor het deel dat iemand arbeidsongeschikt is), welke de werkgever uit eigen zak moet betalen dan wel privaat moet bijverzekeren. Zouden de loonaanvullingen gefinancierd worden via collectieve verzekeringen zonder premiedifferentiatie of uit collectieve middelen, dan zou juist de neiging ontstaan zoveel mogelijk werknemers aan te melden voor de regeling. Mede door de introductie van deze nieuwe regeling wordt het totale stelsel van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen complexer, met meer mogelijkheden voor afwenteling.

Het voorstel van de SER verandert het verzekeringsstelsel op veel punten. Een aantal veranderingen is uitdrukkelijk bedoeld om de arbeidsparticipatie te verhogen, zoals de nieuwe loonaanvullingsregeling. Andere veranderingen beogen de inkomenspositie van arbeidsongeschikten te verbeteren, hetgeen de arbeidsparticipatie juist ontmoedigt. Ook de prikkels voor werkgevers om zich in te spannen voor preventie en reïntegratie gaan veranderen. De premiedifferentiatie WAO (Pemba) komt te vervallen, maar op andere punten moeten individuele werkgevers een groter deel van de uitkeringen uit eigen zak gaan betalen. Per saldo nemen de financiële prikkels voor werkgevers niet toe of af, maar zij worden wel meer gericht op de groep waarvoor de prikkels naar verwachting het meest effectief zijn, namelijk de werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen.

Alles overziende komt het CPB tot de conclusie dat de prikkels voor preventie en reïntegratie, voor zowel werknemers als werkgevers, per saldo effectiever worden. Het totaal aantal uitkeringen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zal dan ook dalen en de arbeidsparticipatie zal stijgen.

Deze daling zal alleen kunnen optreden wanneer een zeer grote groep daadwerkelijk buiten de nWAO blijft, en in plaats daarvan is aangewezen op de loonaanvullingsregeling. Daarvoor is naast de formulering van het criterium ook de uitvoeringspraktijk door de keuringsartsen van wezenlijk belang. Hierdoor wordt de last vooral neergelegd bij de keuringsinstanties. Het CPB merkt hierbij op dat het erg lastig is om een streng criterium zodanig te formuleren dat het alleen onnodig beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen voorkomt zonder ook in een aantal gevallen een terecht beroep af te wijzen.

Bijlage 3: 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
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