



Een WAO die werkt: prikkels in plaats van arbitrage

Auteur(s):

Hazeu, C.A.

Butter, F.A.G., den

De auteurs zijn verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De tweede auteur is tevens hoogleraar algemene economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4349, pagina 164, 1 maart 2002

Rubriek:

Trefwoord(en):

In de Sociaal-Economische Raad hebben werkgevers en werknemers een compromis bereikt over een nieuwe WAO. Een doorrekening hiervan door het Centraal Planbureau liet geen gunstige effecten zien. De nu aanwezige financiële prikkels zullen in het voorgestelde compromis verzwakt worden. Het aantal arbitragemomenten zal toenemen. Zonder nadere ingrepen zal het beroep op de WAO alleen maar toenemen.

Hoe kan het beter?

Op 18 januari jongstleden bereikte een SER-commissie ten lange leste een onderhandelingsakkoord over een nieuwe opzet van de Wet arbeids-ongeschiktheid (WAO)¹. Dit akkoord was bedoeld als voorbode van een - liefst unaniem - SER-advies. Formeel vormt dit advies een antwoord op de vraag van staatssecretaris Hoogervorst en minister Vermeend wat de SER van de voorstellen van de in 2000 door de regering ingestelde commissie-Donner ('Donner-II') vindt. Deze commissie was ingesteld om eindelijk, met zelfbinding van de sociale partners, de achilleshiel van de poldereconomie aan te pakken.

Hoewel het onderhandelingsakkoord voortbouwt op de voorstellen van de commissie-Donner, bevat het ook nieuwe elementen, zodat het in feite als een eigenstandig plan kan worden beschouwd. Hierbij zij opgemerkt dat de adviesaanvraag van de regering zo'n dertien bladzijden met impliciete kanttekeningen bij het rapport van de commissie-Donner bevatte². Dit kon al worden beschouwd als een waarschuwing dat een compromis van de sociale partners niet zonder meer door de politiek geaccepteerd zou worden.

Doorrekening

Zoals politieke partijen in Nederland er in hun verkiezingsprogramma's niet op los mogen fantaseren maar geacht worden hun plannen voor een nuchtere doorrekening aan het CPB voor te leggen, zo moest ook het SER-akkoord worden doorgerekend. Op 18 januari nog leek een *quick scan* tot een aanvaardbaar resultaat te leiden. Maar later bleek dat het CPB op het verkeerde been was gezet. Ten eerste bleek het toch niet de bedoeling van de SER om psychische arbeidsongeschiktheid categoriaal uit te sluiten van de nieuwe WAO (nWAO). Ten tweede was het toch niet de bedoeling dat mensen die een substantiële arbeidsbeperking hebben in de bijstand terecht komen, maar in de Werkloosheidswet (WW). Het CPB begint zijn definitieve analyse dan ook met uit te leggen waarom de uitkomsten zo belangrijk afwijken van de quick scan van nog geen maand eerder³.

Van vier varianten rekende het CPB de effecten door, waarbij het planbureau varieert op twee elementen: of er wel of niet additionele, bovenwettelijke aanvullingen op uitkeringen zullen komen, en of de nWAO-instroom beperkt zal blijven tot een kwart van de huidige jaarlijkse WAO-instroom (zoals de SER verwacht) dan wel veertig procent (overeenkomend met de huidige keuringspraktijk).

De uitkomsten van deze analyse zijn inmiddels funest gebleken. In de gunstigste variant, met instroombeperking tot 25 procent zonder verdere aanvullingen, is er sprake van een licht positief volume-effect: een daling van het aantal uitkeringsjaren met 10.000. Maar in de ongunstigste variant - instroombeperking nWAO tot veertig procent, twee procent bovenwettelijke uitkeringen - stijgt het uitkeringsvolume met 50.000 uitkeringsjaren! Aangezien gemiddeld genomen de inkomenspositie van alle zieken en arbeidsongeschikten een fractie verbetert, levert het plan ook in het gunstigste geval geen lagere uitkeringslast op. In het ongunstigste scenario wordt de WAO in de plannen € 1,4 miljard per jaar duurder. Wat verbeteringen van de keuringspraktijk zouden moeten opleveren, kon het CPB niet uitrekenen. Het is daarom als een stelpost opgenomen in de CPB-doorrekening, ingeschat tussen 0 en +.

Uitgangspunten van de SER

Evenals in het advies van de commissie-Donner is het uitgangspunt van de SER om tegen de achtergrond van de krapte op de arbeidsmarkt en de aanstaande vergrijzing aanwezig arbeidspotentieel zo veel mogelijk inzetbaar te houden⁴. Centraal staat de noodzaak van een betere preventie van arbeidsuitval, en als die toch optreedt van een snellere en substantiëlere reïntegratie. Naast andere maatregelen kunnen adequate financiële prikkels voor zowel werkgevers als werknemers helpen om dat te bereiken.

In het WRR-rapport hierover werd daarom voor-gesteld ook in de Ziektewet, die immers aan de WAO voorafgaat, endogene financiële prikkels te laten werken. Wat de werkgevers betreft, stelde de WRR voor om de werkzaamheid van de Pemba-prikkel op te voeren, door

met name de mogelijkheden tot afwenteling op de collectieve sector ongedaan te maken ⁵. De commissie-Donner legde juist een zwaar accent op strenge procedures en regels om gedeeltelijk arbeidsongeschikten uit de WAO te houden, en op overleg tussen werkgever en werknemer om er samen uit te komen. Van 'Donner' ook kregen de werkgevers hun zin: de Pemba mocht verdwijnen.

Hogere uitkering, Pemba passé

Gezien de doelstelling van het terugdringen van het beroep op de WAO is het opmerkelijk dat het voorliggende onderhandelingsakkoord twee voorstellen bevat die juist een averechtse uitwerking hebben en tot een groter beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen kunnen leiden. Dit betreft de hogere uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid en het afschaffen van de Pemba-regeling. Hier draagt het akkoord alle kenmerken van een poldercompromis, waarbij zowel werkgevers als werknemers een winstpunt hebben binnen gehaald. Wanneer deze punten onvoldoende worden gecompenseerd door een aanzienlijke verbetering van de keuringspraktijk en veel stringenter maatregelen om de sociale partners ook echt werk van preventie en reïntegratie te laten maken, wordt de derde partij - de samenleving - er de dupe van.

Driedeling

Waar de commissie-Donner de arbeidsongeschiktheid in tweeën knipte ('echt' versus 'tijdelijk', met twee zeer verschillende regimes), knipt de SER de zaak in drieën:

1. werknemers die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn (80 tot 100 procent);
2. werknemers met substantiële beperkingen (35 tot 80 procent);
3. werknemers met lichte arbeidsbeperkingen (tot 35 procent).

Aan de arbeidsongeschiktheid voorafgaand, wordt de Ziektewet in de plannen van de SER opgerekt tot een periode van in beginsel twee jaar. In die periode zijn werkgever en werknemer tot elkaar veroordeeld. Ze ondergaan beide een financiële prikkel. De werkgever omdat hij tot twee jaar de ziekte-uitkering moet doorbetalen. De werknemer omdat hij in het tweede ziektejaar geen honderd maar slechts zeventig procent krijgt doorbetaald, die in cao's niet zal worden aangevuld. Overigens wordt ook de vraag hoe hier de onderhandelingsvrijheid van vakbonden in de toekomst blijvende beperkingen kunnen worden opgelegd, niet beantwoord. De SER parkeert dit probleem bij de Stichting van de Arbeid.

Een werknemer met lichte arbeidsbeperkingen blijft bij voorkeur in dienst van zijn werkgever, maar kan eventueel bij een andere werkgever geplaatst worden als die wel passende arbeid kan bieden. Bij de werknemer met substantiële beperkingen is de zaak ingewikkelder. Ook in dit geval is de bedoeling dat hij (gedeeltelijk) blijft werken, desnoods bij een ander bedrijf, en dat zijn werkgever een loonaanvulling geeft van zeventig procent voor het deel dat hij arbeidsongeschikt is. Als er geen passend werk mogelijk is, komt men in de WW terecht, met uitloop naar een uitkering op bijstandsniveau (IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers). Daarbij geldt dat er noch een partner- noch een vermogenstoets plaatsvindt. Een belangrijk winstpunt voor de vakcentrales.

Anders dan de nWAO is de loonaanvullingsregeling geen volledig publieke zaak. Ze is bedoeld als een wettelijk verplichte, particuliere werkgeversverzekering. Verder *kunnen* hier volgens de SER premiedifferentiatie en eigen risico dragen aan de orde zijn. Terecht waarschuwt het CPB daarbij voor het gevaar dat een afwentelingmogelijkheid ontstaat op de collectief gefinancierde WW.

WAO-gat weggenomen

De nieuwe WAO wordt in het SER-voorstel gereserveerd voor uitsluitend de eerste categorie van 'echte' arbeidsongeschikten; mensen die voor tachtig procent of meer duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Zij zouden ook een hogere wettelijke uitkering moeten krijgen: 75 procent van het gemiddelde loon over de laatste drie jaren. Dit komt gemiddeld neer op effectief 74 procent van het laatstverdiende loon ⁶. Die uitkering is niet alleen hoger dan de huidige wettelijke uitkeringshoogte (van zeventig procent), ook is de uitkeringsduur onbeperkt en dus niet langer afhankelijk van de leeftijd. Met andere woorden: het bijna altijd 'WAO-gat' (waardoor de hoogte van de uitkering afhankelijk is van leeftijd en aantal gewerkte jaren) van de huidige regeling wordt erdoor weggenomen. Dit is slechts een symbolische overwinning van de vakbeweging want het WAO-gat is in de huidige praktijk bijna altijd wegverzekerd.

Wat ook blijft, is dat de uitkering verder kan worden aangevuld met wat daarover in cao's wordt vastgelegd.

Psychisch ziek

'Duurzaam' arbeidsongeschikt zijn de gevallen waar op objectieve medische gronden binnen vijf jaar geen mogelijkheden voor herstel verwacht mogen worden. Een effect hiervan is dat de huidige omvangrijke categorie 'psychische arbeidsongeschiktheid' (ongeveer een derde van de totale instroom) substantieel ingeperkt kan worden. Psychische arbeidsongeschiktheid is niet categoriaal uitgesloten, maar wordt in het plan beperkt tot slechts de min of meer harde psychiatrische diagnoses, zoals psychosen, neurosen en persoonlijkheidsstoornissen. Dergelijke diagnoses vormen slechts een klein deel van de categorie die nu het etiket 'psychisch ziek' krijgt. Tachtig tot negentig procent van de gevallen met dat etiket betreft klachten als stress, overspanning en depressiviteit ⁷. Dergelijke klachten kunnen uiteraard zeer ernstig zijn, maar er is gelukkig in beginsel wel veel aan te doen. Bij tijdig en adequaat ingrijpen kan meestal worden voorkomen dat dergelijke klachten tot duurzame arbeidsongeschiktheid leiden.

Endogene prikkels versus arbitrage

De tekst van het SER-akkoord laat veel open over de vormgeving van de prikkels die de averechtse effecten van de hogere nWAO-uitkering en de afschaffing van Pemba moeten compenseren. Belangrijke aangrijpingspunten daarbij vormen de verschillende momenten

dat de regelingen tot conflicten kunnen leiden. Het SER-akkoord bevat een groot aantal voorstellen waarin teruggevallen wordt op arbitrage. De belangrijkste hiervan zijn:

- » er worden drie grenzen getrokken die belangrijke consequenties hebben, voor zowel werkgever als werknemer: bij 0, 35 en 80 procent;
- » de duur van de verplichte loondoorbetaling bij ziekte is in beginsel twee jaar, maar kan langer zijn bij tekortschietende reïntegratie-inspanningen van de werkgever;
- » "onomstotelijke" (bladzijde 3) vaststelling op basis van een keuring van duurzame volledige arbeids-ongeschiktheid;
- » "evidente gevallen" (bladzijde 4) kunnen al na drie maanden een nWAO-aanvraag indienen;
- » nWAO-aanvragers kunnen gebruik maken van bestaande bezwaar- en beroepsprocedures;
- » gedeeltelijke hervatting van werk bij ziekte op basis van de in de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) vastgelegde explicitering en verduidelijking van werkgevers- en werknemersverplichtingen: wanneer is werkhervatting mogelijk, in welke soort werk en wie beslist dat?
- » keuring door private verzekeraars van werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen (tussen 35 en 80 procent arbeidsongeschikt);
- » een werkgever die een arbeidsovereenkomst na twee jaar ziekte van een werknemer met lichte arbeidsbeperkingen (tot 35 procent arbeidsongeschikt) wil opzeggen, zal aannemelijk moeten maken dat hij redelijkerwijs niet de mogelijkheid heeft de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer in een passende functie binnen het bedrijf te herplaatsen;
- » aanpassing van het loon aan de verminderde arbeidscapaciteit van de werknemers met lichte arbeidsbeperkingen zal afhangen van de mate van arbeidshandicap en van de bedrijfsgrootte (schijnbaar een open einde in de tekst, waarvoor het mkb ongetwijfeld zwaar gestreden heeft!).

Wanneer de financiële prikkels niet de goede kant op werken, zullen deze potentiële bronnen van conflicten tot kostbare ruzies en arbitrages kunnen leiden en daarmee hoge transactiekosten met zich meebrengen. Financiële prikkels werken niet de goede kant op wanneer uitspraken in deze arbitragezaken voor de winnende partij een hoge waarde vertegenwoordigen. Idealiter zouden de prikkels zodanig zijn dat beide partijen zich dezelfde uitspraak zouden wensen, zodat geen arbitrage nodig is. Evident is dat volgens de huidige voorstellen volledige afkeuring en toegang tot de nWAO zowel voor de werkgever als voor de werknemer een hoge waarde vertegenwoordigen. Daar liggen de baten. Vanwege de collectieve financiering van de nWAO draagt de samenleving echter de kosten. Aldus wordt de druk op de kwaliteit en systematiek van de keuring opgevoerd.

De SER pleit derhalve voor een strengere keuring, waarbij gebruik wordt gemaakt van standaardprognoses voor de beoordeling van het duurzame karakter van klachten en aandoeningen. Verder moet een dubbele keuring meer objectiviteit in de beoordeling garanderen. De SER-commissie (blz. 4) spreekt dapper uit dat: "*In het arbeidsongeschiktheids criterium en bij de keuringspraktijk niet-objectiveerbare factoren worden geëlimineerd*". De uitkomsten van keuringen zouden als het ware uit de computer moeten komen rollen. De toegangverlening tot de nWAO zou dan uitsluitend gebaseerd zijn op volledig verifieerbare criteria.

De tekst in het akkoord luidt: "*personen met psychische dan wel niet-psychische aandoeningen en herstelmogelijkheden binnen vijf jaar hebben geen toegang tot de nWAO*". Dit biedt weinig uitzicht op zo'n operationeel criterium. Het verbaast dan ook niet dat het CPB op interpretatieproblemen stuitte toen het in zijn quick scan het mogelijk toekomstig beroep op de nWAO probeerde te berekenen.

Inbouw van endogene prikkels

Overige mogelijke conflictsituaties waar de SER arbitrage als uitweg ziet, betreffen conflicten tussen werkgevers en werknemers. Hier zouden transactiekosten bespaard kunnen worden als endogene prikkels het gedrag van werkgevers en werknemers coördineren in plaats van uitzicht op een verloren (of gewonnen!) arbitrage. De tekst van het akkoord zou daarom bezien moeten worden op de mogelijkheden die eraan toegevoegd kunnen worden om er adequate prikkels in te bouwen. Wij doen hiervoor twee suggesties. De eerste betreft een endogene financiële prikkel voor werknemers; de tweede voor werkgevers.

Aanvulling Ziektewet

Sinds jaar en dag, en ook in de SER-voorstellen, wordt het Ziektegeld (zeventig procent van het laatstverdiende loon) gedurende een jaar in een bovenwettelijk cao-supplement aangevuld, in de regel tot honderd procent. Daardoor is er hier geen financiële prikkelwerking meer en zien mensen pas de inkomensgevolgen van hun arbeidsuitval onder ogen als de WAO - of, in de huidige voorstellen, het tweede ziektejaar - in zicht komt. Het collectief bekostigde traject zou hier individuele prikkels kunnen toelaten wanneer cao's werknemers de mogelijkheid bieden om op individueel niveau ervoor te kiezen om de Ziektewet-aanvulling tot honderd procent in te ruilen voor een hoger loon. Ze kunnen dan zelf de afweging maken extra inkomen te reserveren voor het lagere inkomen bij eventuele ziekte. Wie daarvoor kiest, heeft een financieel belang om zich niet ziek te melden.

Op deze wijze wordt het voor verzekerden duidelijk wat de contante waarde is van de huidige collectieve zw-aanvulling via de cao. Ook al zouden de meeste mensen risico-avers zijn, een dergelijke optie past in de huidige tijd waarin cao's in toenemende mate keuzemogelijkheden bieden om een stukje inkomen in te ruilen voor vrije tijd, een fiets of een pc. Bovenal echter is het een informatiegenererend mechanisme, omdat mensen er een signaal mee afgeven dat een inschatting van hun verzuimgedrag representeert.

Pemba in de loonaanvulling

In het SER-akkoord wordt (op bladzijde 7) voorgesteld bij de categorie 'werknemers met substantiële beperkingen' gepleit voor een "zodanige inrichting van de regeling dat ook de uitvoerder ervan belang heeft bij bevordering van arbeidsdeelname en reïntegratie van werknemers met substantiële arbeidsbeperkingen te handhaven." Onze suggestie is om de hier voorgestelde loonaanvullingsregelingen zo in het vat te gieten dat zij hetzelfde prikkelende effect kunnen hebben als de Pemba-regeling thans beoogt. Dat wil zeggen: door de hoogte van de werkgeverspremie voor deze regeling niet uniform te maken, maar afhankelijk van de mate waarin een bedrijf een beroep doet op deze regeling. Eén en ander impliceert wel dat om afwenteling op de WW te vermijden idealiter ook de WW premiedifferentiatie zou moeten kennen.

Besluit

Veel garanties dat de voorstellen van de SER tot een beter resultaat voor de arbeidsuitval zullen leiden, zijn er op voorhand niet. Ook de CPB-berekeningen wijzen daar niet op. De SER pleit weliswaar voor een cultuuromslag in de WAO, maar die vloeit niet voort uit de aard van de voorgestelde regelingen. Niettemin is er een politieke realiteit: er ligt nu een pakket aan voorstellen waaraan sociale partners zich gecommitteerd hebben. Die voorstellen moeten nog op tal van punten nader worden ingevuld. Daarbij geldt: 'the devil is in the detail'. Tegelijkertijd biedt die noodzakelijke verdere uitwerking de politiek - althans dat deel van de politiek dat daadwerkelijk tot een hervorming van de problematiek wenst te komen - mogelijkheden om er het beste van te maken. Ongetwijfeld is er op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de afgelopen tijd gewerkt aan een oplossing, waarbij in ieder geval noch de uitkeringen worden verhoogd, noch de Pemba wordt afgeschaft. Het is daarom zaak dat de politiek de bal, die nu al een half jaar langer op het middenveld is rondgespeeld dan vorig jaar nog de bedoeling was, zo snel mogelijk aan de voet ziet te krijgen. En ook al zal het huidige kabinet niet meer met voorstellen komen, dan nog ligt er materiaal voor de kabinetsformatie.

1 Commissie Voorstellen WAO-beleid, *Regelingen bij ziekte, arbeidsbeperkingen en arbeidsongeschiktheid - voorstellen op hoofdlijnen*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 18 januari 2002.

2 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief aan de Tweede Kamer, 12 juni 2001.

3 Centraal Planbureau, *Analyse van de WAO-voorstellen op hoofdlijnen van de SER*, Den Haag, 14 februari 2002.

4 Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie-Donner II), *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001; WRR, *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, rapporten aan de regering nr. 57, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2000, en C.A. Hazeu, *Donner over de WAO: het gezondheidsknelpunt opgelost?*, Openbare Uitgaven, 2001, blz. 172-179.

5 De Wet premiedifferentiatie en bevordering marktwerking arbeidsongeschiktheidsverzekering (Pemba) maakt de hoogte van de door de werkgever te betalen WAO-premie afhankelijk van het 'schadeverleden' van het betreffende bedrijf. Voor de introductie van deze wet (in 1998) was de WAO-premie een uniforme omslag, zonder prikkelwerking.

6 Centraal Planbureau, *op.cit.*, blz. 13.

7 G.J.M. Jehoel-Gijsbers en H. Bruinsma, [Psychisch zieken en WAO-instroom](#), *ESB*, 25 januari 2002, blz. 76.