



WAO-voorstellen nog lang niet af

Auteur(s):

Besseling, P.J.

Deelen, A.P.

*De auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4313, pagina 493, 8 juni 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

donner

Het effect van de voorstellen van de commissie Donner hangt sterk af van hoe de prikkels op werkgevers, werknemers en keuringsartsen uitwerken. Dat rechtvaardigt geen groot optimisme.

Recentelijk is het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ('Commissie Donner II') verschenen, met voorstellen voor een andere vormgeving van de WAO. De achtergrond van de opdracht tot dit advies is de gestage oploop in het aantal arbeidsongeschikten, dat richting de één miljoen personen gaat ¹. In dit artikel staat de vraag centraal welke effecten de hoofdlijnen van de voorstellen zullen hebben, met name op de financiële en niet-financiële prikkels voor werkgevers en werknemers, en op het uitkeringsvolume. Omdat belangrijke elementen van de voorstellen nog niet concreet zijn uitgewerkt en slechts beperkt empirisch onderzoek beschikbaar is, is de analyse deels kwalitatief van aard ².

Voorstellen op hoofdlijnen

De toegang tot de nieuwe WAO (nWAO) wordt beperkt tot wie 'permanent en volledig arbeidsongeschikt' is, hetgeen overigens niet precies wordt gedefinieerd door de commissie. Hierdoor krijgt de fase van loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ) een meer vooraanstaande plaats bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. De maximum duur van de loondoorbetalingsplicht wordt verlengd van 52 weken tot normaal gesproken twee jaar, gelijk dus aan de huidige maximale duur van het dienstverband bij ziekte. Het gevolg is dat de loondoorbetalingsfase op de volgende manieren beëindigd kan worden.

Werkhervatting of reïntegratie

Het voorstel beoogt de uitstroom uit de loondoorbetalingsfase door werkhervatting of reïntegratie te vergroten en te vervroegen. De uitstroom naar de nWAO wordt daartoe ingeperkt. Maar met name voor werkgevers komen ook nieuwe instrumenten beschikbaar. Ze mogen, bijvoorbeeld bij te geringe inspanning tot reïntegratie of werkhervatting door de werknemer, als sanctie een lager loon doorbetalen dan de cao voorschrijft. Ook mag de werkgever de werknemer tijdelijk tot lichter werk verplichten. Tot de nieuwe verplichtingen voor de werkgever behoort dat hij op zoek moet naar ander 'gangbaar' werk als terugkeer van de werknemer naar het eigen werk niet mogelijk blijkt. De werknemer moet een redelijk aanbod aanvaarden, tenzij het loon lager is dan zeventig procent van het voormalig loon. In dat geval moet de werkgever een inkomensaanvulling aanbieden, tot zeventig procent in het eerste jaar, aflopend naar nul in de jaren daarna.

nWAO

Uitstroom naar de nWAO kan alleen na een diagnose 'permanent en volledig arbeidsongeschikt'. nWAO-ers worden niet meer periodiek herkeurd. De precieze definitie en implementatie van dit nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium is nog niet duidelijk. Het tijdstip voor het stellen van deze diagnose wordt niet vastgelegd. Wat betreft de hoogte van de wettelijke nWAO-uitkering wordt gedacht aan diverse varianten. Bovenwettelijke uitkeringen, inclusief premievrije voortzetting van de pensioenopbouw, blijven toegestaan. Ook gaat bijverdienden toegestaan worden.

Beëindiging dienstverband

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

Bij onvoldoende inzet

Onvoldoende inzet van de werknemer geeft de werkgever het recht het dienstverband, en dus de loondoorbetaling, te beëindigen. De werknemer kan dan proberen op eigen kracht ander werk te vinden, een bijstandsuitkering te claimen of zal genoeg moeten nemen met een situatie zonder inkomen. Bij onvoldoende inzet van de werkgever wordt het dienstverband, en dus de loondoorbetalingsplicht, voortgezet na het verstrijken van de tweejaars periode. Eventuele geschillen rond deze inzet kunnen uiteindelijk worden voorgelegd aan

de rechter.

Analyse volumemaatregelen

Beperken toegang nWAO

Omdat de precieze inhoud van het nieuwe criterium voor de nWAO nog niet bekend is, is inschatting van het aantal personen dat toegelaten zal worden met grote onzekerheden omgeven. Een indicatie geeft wellicht de omvang van de groep personen die momenteel volgens de medische standaard 'geen duurzaam benutbare mogelijkheden' volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard, dit betrof in 2000 circa 45 procent van alle toekenningen. De commissie Donner lijkt voorstander te zijn van een strenger criterium, maar dan moet nog worden afgewacht of bij de toepassing dezelfde strengheid zal gelden. Het lijkt derhalve realistisch te veronderstellen dat de instroom in de nWAO 25 à 50 procent van de huidige instroom zal zijn, afhankelijk van de scherpheid van het nieuwe criterium en de al dan niet strikte toepassing daarvan. In termen van het WAO-bestand ligt het aandeel veel hoger, doordat gemiddeld sprake is van lange uitkeringsduren. Uiteindelijk is het bestand naar schatting 50 à 80 procent van het bestand onder het huidige stelsel (in uitkeringsjaren gemeten), en blijft dus substantieel van omvang. De voorstellen zijn overigens nadrukkelijk niet van toepassing op de huidige WAO'ers.

Of de beperkte toegang tot de nWAO op zichzelf al tot een geringere omvang van het totaal van uitkeringen en tot meer werkenden leidt, is niet op voorhand zeker. Positief is dat bij tijdelijke arbeidsongeschiktheid de relatie met de arbeidsmarkt gehandhaafd blijft en men bij pogingen tot werkhervatting of reïntegratie geen nadeel meer ondervindt van een eventueel stigma dat de WAO nu met zich kan brengen. Hooggespannen verwachtingen zijn echter voorbarig. Ten eerste werken nu al 200.000 WAO'ers naast hun uitkering. Voor deze groep kan zo'n direct positief effect op werkhervatting en reïntegratie nauwelijks optreden. Ten tweede is het mogelijk dat bij deze groep zelfs een negatief effect gaat optreden. Het aanvaarden van werk in de loondoorbetalingsfase kan immers de kans op een nWAO-uitkering, voorbehouden aan volledig arbeidsongeschikten, in gevaar brengen.

Indien het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium een scherper onderscheid weet te maken tussen groepen personen die wel of niet gevoelig zijn voor reïntegratie-inspanningen en financiële prikkels, zullen beleidsinitiatieven gericht op vermindering van vermijdbare arbeidsongeschiktheid effectiever zijn. In die zin kan beperking van de toegang tot de nWAO nuttig zijn, al betreft de maatregel om de hierboven genoemde redenen in eerste instantie vooral een verschuiving: minder personen in de WAO, meer in de loondoorbetalingsfase en in de WW, de IOAW of de ABW.

Nieuwe instrumenten

Positieve volume-effecten zullen vooral moeten komen van diverse nieuwe volumebeperkende instrumenten. Zo moeten werkgevers zich bijvoorbeeld inzetten om ander werk voor de zieke werknemer te zoeken en mogen werknemers gangbare arbeid tot op zekere hoogte niet weigeren, ook niet als dat een lager loon met zich mee brengt. Twee van de huidige instrumenten (het Functie Informatie Systeem FIS dat gebruikt wordt om de verdien capaciteit te bepalen, en de WAO-herkeuring) komen overigens te vervallen.

Hier rijst de vraag of bedrijven zich niet zeer terughoudend zullen opstellen bij de inzet van deze instrumenten uit angst voor reputatieverlies onder werknemers en verstoring van de arbeidsverhoudingen. Een indicatie voor dergelijke terughoudendheid op decentraal niveau geeft het feit dat sinds de introductie van de WULBZ in 1996, in alle cao's de loondoorbetaling bij ziekte wordt aangevuld tot honderd procent terwijl in de voorgaande periode, toen de Ziektewet op meer centraal niveau de uitbetaling voor zijn rekening nam, de uitkering gemiddeld op een wat lager niveau lag. Als hieruit kan worden afgeleid dat werkgevers geneigd zijn werknemers meer te ontzien naarmate de verantwoordelijkheid decentraler ligt, kan dit betekenen dat het voor bedrijven misschien ook gevoelig ligt om personen in de eigen organisatie in een lager betaalde functie te plaatsen. Tenslotte dreigt (nog steeds) een vorm van moreel risico: toelating tot de nWAO kan voor werknemer en werkgever de meest aantrekkelijke optie zijn, wat een grote druk legt op het keuringsproces.

Op zich genomen kunnen de nieuwe instrumenten tot volumebeheersing het proces van werkhervatting en reïntegratie een nieuwe impuls geven (zie [tabel 1](#)). Het succes hangt ervan af in hoeverre werkgevers en werknemers op decentraal niveau gebruik zullen gaan maken van deze nieuwe instrumenten.

Tabel 1. Effect van volumemaatregelen op de omvang van diverse groepen werknemers

groepen naar hoofd-inkomensbron	beperking toegang tot de nWAO	nieuwe instrum. voor vol.beheersing
loon werknemers, geen uitkering	+ / 0	+
WULBZ	+	-
WAO-uitkering	-	-
WW/ABW-uitkering	+	-
overige	+	+
W.V. WULBZ/WAO/WW/ABW	- / 0	-
T		

Analyse financiële prikkels

Uitkeringshoogte

Als het gaat om het effect van de voorstellen op de gemiddelde uitkeringshoogte zijn er winnaars en verliezers. [tabel 2](#) geeft ter illustratie indicatieve uitkomsten weer voor de inkomenspositie van drie standaardgroepen zieken/arbeitsongeschikten. Bij de

berekening is aangesloten bij de statistische kenmerken van drie subgroepen in het huidige WAO-bestand die als benadering kunnen dienen voor deze groepen. Op basis van kenmerken zoals het aandeel werkend/niet werkend, leeftijdsopbouw, is een inschatting gemaakt van de gemiddelde inkomsten per groep onder het huidige en het nieuwe stelsel (betreft inkomsten uit loondoorbetaling bij ziekte, nWAO-uitkering, loon, reïntegratie-uitkering, WW en IOAW). Specifiek voor de nWAO is gerekend met het huidige leeftijdsafhankelijke systeem van loongerelateerde en vervolgitkeringen en de huidige bovenwettelijke aanvullingen. Voorts is gerekend met de mogelijkheid tot bijverdienen, met gemiddeld vijf procent van het laatst verdiende loon. Daarnaast is voor het nieuwe stelsel zoveel als mogelijk aangesloten bij de huidige uitkeringshoogtes, zowel voor de wettelijke als de bovenwettelijke uitkeringen. Specifiek voor het tweede loondoorbetalingsjaar is gerekend met een wettelijke loondoorbetaling van zeventig procent en een bovenwettelijke aanvulling tot negentig procent, min of meer gelijk aan de huidige aanvulling in het eerste WAO-jaar.

Tabel 2. Indicatie van de inkomenspositie van zieken en arbeidsongeschikten in huidig en nieuw stelsel

	aantal personen x 1000	inkomen als % eindloon		
		huidig stelsel	nieuw stelsel	verschil
langdurig en volledig arbeidsongeschikt (nWAO)	440	75	79	4
langdurig gedeeltelijk arbeidsongeschikt	170	76	68	8
tijdelijk ziek of arbeidsongeschikt	490	84	84	0
totaal alle zieken en arbeidsongeschikten	1100	79	79	0

Uit de tabel blijkt dat de nWAO een relatief aantrekkelijke uitredingsroute wordt, door de mogelijkheid van bijverdienen en door de nu bestaande bovenwettelijke aanvullingen. Dit zal hoge eisen stellen aan het arbeidsongeschiktheids criterium en de uitvoeringsorganisatie om de instroom in de nWAO daadwerkelijk te beperken.

De inkomens van de personen die wel langdurig maar gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, komen gemiddeld acht procentpunt van het eindloon lager uit, vooral omdat zij door het wegvallen van de gedeeltelijke WAO-uitkering gedwongen zullen zijn lager betaald werk te aanvaarden of op termijn aangewezen raken op een uitkering op bijstandsniveau. Binnen deze groep is echter wel sprake van grote verschillen. De inkomenspositie van de tijdelijke arbeidsongeschikten verandert nauwelijks, vanwege de veronderstelde bovenwettelijke aanvulling in het tweede loondoorbetalings-jaar. Zou deze groep, bij toepassing van een strikt arbeidsongeschiktheids criterium, echter tevens gaan bestaan uit mensen die 'langdurig tijdelijk' ziek zijn, dan verandert het beeld enigszins. Ook voor hen dreigt immers na enkele jaren de uitkering geleidelijk te dalen naar bijstandsniveau. Werknemers die geen toegang krijgen tot de nWAO raken dus, als de inactiviteit langer duurt, aangewezen op een WW-uitkering die geleidelijk daalt naar bijstandsniveau. Voor hen is dit perspectief de belangrijkste financiële prikkel die aan zal zetten tot meer activiteit.

Per saldo kunnen de gewijzigde prijsprikkels voor werknemers een neerwaarts effect op het totale uitkeringsvolume hebben bij een scherp geformuleerd en toegepast arbeidsongeschiktheids criterium.

Prijsprikkels werkgevers

Eenzijds vervalt het huidige systeem van premiedifferentiatie en eigen-risico-dragen in de WAO (PEMBA). Door PEMBA hebben werkgevers momenteel direct financieel belang bij beperking van de schadelast gedurende de eerste vijf jaar van arbeidsongeschiktheid. Daar staat het voorstel van de commissie tegenover om een belangrijk deel van de arbeidsongeschikten onder het WULBZ-regime te laten vallen, en deze uitkeringen komen reeds helemaal ten laste van individuele werkgevers, maar de verlenging van de WULBZ-periode duurt normaal nooit langer dan één jaar. Per saldo is sprake van een forse verkleining van de financiële prikkels voor individuele werkgevers. De introductie van een sanctie voor werkgevers die zich onvoldoende inspannen voor reïntegratie, in de vorm van loondoorbetaling die langer dan twee jaar doorloopt, zal gegeven deze forse reductie in prikkels slechts een beperkt effect hebben. De reductie in financiële prikkels voor werkgevers biedt hen ruimte om de toepassing van de nieuwe instrumenten voor volumebeheersing slechts voorzichtig toe te passen. De verkleining van de financiële prikkels heeft overigens als voordeel dat ook de dreiging van 'selectie aan de poort' kleiner wordt. Anderzijds wordt de met PEMBA beoogde beperking van de WAO-instroom goeddeels teniet gedaan.

Financiële prikkels voor werkgevers worden derhalve sterk verminderd en grotendeels vervangen door wet- en regelgeving, waarvan naleving vooral juridisch zal moeten worden afgedwongen.

Conclusies

Uit de analyse blijkt dat het effect op het totale uitkeringsvolume voorlopig nog onduidelijk is. Een belangrijke bepalende factor voor de uiteindelijke effecten is de keuze van het arbeidsongeschiktheids criterium en de strikte toepassing ervan. Op dit moment is dit criterium nog niet precies gedefinieerd. Als het nieuwe criterium een goed onderscheid weet te maken tussen enerzijds mensen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn en anderzijds mensen die nog kunnen terugkeren op de arbeidsmarkt, dan kan de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten en financiële prikkels toenemen. Belangrijk is ook de vraag in hoeverre op het decentrale niveau van de individuele bedrijven de nieuw aangereikte instrumenten voor volumebeheersing daadwerkelijk toegepast gaan worden, en wat op centraal en op decentraal niveau gaat gebeuren met de uitkeringsvoorwaarden zoals de uitkeringshoogte. Op deze punten is meer duidelijkheid nodig voordat een redelijke schatting gemaakt kan worden van de effecten van de stelselwijziging die de commissie Donner voorstelt

1 Inclusief WAZ en Wajong.

2 Gebaseerd op de CPB-notitie *Analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid*, Den Haag, mei 2001.

Copyright © 2001 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)