

De andere aanpak

Sociaal en zeker

OVER EEN NIEUWE BALANS IN DE
SOCIALE ZEKERHEID TUSSEN
SOLIDARITEIT EN EIGEN
VERANTWOORDELIJKHEID IN HET
LICHT VAN DE ARBEIDSMARKT



WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
 Dr Kuiperstraat 5, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
 Tel. 070-3424870
 Fax. 070-3926004
 Email wi@bureau.cda.nl
 Internet www.cda.nl

ISBN 90-74493-29-7
 2003 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Samenvatting	8
Stellingen	15
1. Inleiding	17
2. Trends en knelpunten	20
2.1 Trends	21
2.1.1 Demografische ontwikkelingen	21
2.1.2 Individualisering	21
2.1.3 Veranderende arbeidsverhoudingen	23
2.1.4 Internationalisering	24
2.2 Knelpunten	25
3. Institutionele vormgeving vanuit christen-democratisch perspectief	29
4. Institutionele vormgeving vanuit economisch perspectief	33
4.1 Doelmatigheid en rechtvaardigheid	34
4.2 Asymmetrische informatie	35
4.2.1 Averechtse selectie	35
4.2.2 Nalatig gedrag	37
4.3 Niveau van verevening	38
5. Ouderdom	40
5.1 Pensioenstelsel	41
5.2 Verantwoordelijkheidsverdeling	44
5.3 Fiscalisering WAO?	45
5.4 Communicatie	47
5.5 Verplichtstelling	49
5.6 Hoogte van de pensioenen	52
5.7 Flexibele pensionering	53
5.8 Europa	55
6. Werkloosheid	57
6.1 Werkloosheidswet	58
6.2 Werkloosheidsrisico: verevening en afwenteling	58
6.3 Verzekerbaarheid werkloosheidsrisico	60
6.4 Van werkloosheidsverzekering naar werkgelegenheidsverzekering	61

7. Ziekte en arbeidsongeschiktheid	62
7.1 Ziekteperiode en WAO	63
7.2 Aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	66
7.3 Knelpunten huidige arbeidongeschiktheidsregiem	68
7.3.1 Gebrekkige afstemming verantwoordelijkheden eerste ziektejaar	68
7.3.2 Onvoldoende objectieve keuring	71
7.4 WAO-plannen	71
7.4.1 Wet verbetering poortwachter	72
7.4.2 Commissie Donner	73
7.4.3 Sociaal Economische Raad	74
7.4.4 Leidraad psychische arbeidsongeschiktheid	77
7.5 Uitgangspunten bij de WAO	78
7.6 Verzekeringsaspecten van de WAO	82
7.7 Wat moet er gebeuren?	83
7.8 Ziekteperiode	84
7.8.1 Verlenging ziektewetperiode tot twee jaar	84
7.8.2 Herstel binnen de arbeidsrelatie	85
7.8.3 Hersteldossier	86
7.8.4 Arbodiensten en reïntegratiebedrijven	86
7.9 Arbeidsongeschiktheids criterium	88
7.9.1 Verdiencapaciteit en arbeidsvermogen	88
7.9.2 Objectieve keuring	90
8. Algemene bijstandswet	94
8.1 Sociale minimum	95
8.2 Tweedeling werkenden en niet-werkenden	96
8.3 Lokaal sociaal beleid	97
6 Noten	100
Geraadpleegde bronnen	112

VOORWOORD

Dit rapport handelt over de sociale zekerheid. Een belangrijk thema voor wie zich realiseert dat ons land de komende decennia gebaat is bij een arbeidsaanbod dat niet alleen toereikend is om de kosten van vergrijzing (zorg en pensioenen) en de daarmee gemoeide premiedruk op te vangen, maar ook bij een sociaal stelsel dat activerend is voor wie nog betaald kan werken, toereikend voor wie dat niet meer kan en ook op langere termijn houdbaar is.

Vanuit de christen-democratische traditie is gekeken naar de verschillende sociale risico's die zich voor mensen kunnen voordoen. Telkens is daarbij aandacht geschonken aan de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, werkgevers, werknemers en individuele burgers. Die verantwoordelijkheidsvraag is geen steriele ordeningsvraag, maar heeft alles te maken met de mate waarin een sociaal stelsel activerend is. Ook verzekeringsstechnische aspecten komen daarbij aan bod.

Het geheel biedt een beknopt overzicht en een waardering van de stand van zaken van verschillende sociale verzekeringen vanuit een christen-democratische optiek. Het is belangrijk om te constateren dat de bepleite verdeling van verantwoordelijkheden steun vindt in de economische theorie.

Het rapport completeert een drieluik over de arbeidsmarkt. Reeds verschenen zijn *Investeren in solidariteit*, dat handelt over de gevolgen van de vergrijzing en kenniseconomie voor de arbeidsmarkt en *Modern Life Course Support Systems*, de engelse bewerking van het levenslooprapport van het WI. Tezamen bieden deze drie rapporten een visie op de samenhang tussen sociale zekerheid, arbeidsmarkt en levensloopbeleid.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is drs. H. Boom, mr. J.W. van den Braak, mr. A.J. de Geus, prof dr. C.G. Koedijk, G. Dolsma, prof. dr. J.P. Balkenende, J. van Leeuwen, G. Verburg, H. Hofstede en mr. B. Pronk erkentelijk voor de adviezen die ze in verschillende stadia van het totstandkomen van het rapport hebben verstrekt aan de auteurs prof. dr. S.C.W. Eijffinger en drs. E.J. van Asselt. De verantwoordelijkheid voor de definitieve tekst van het rapport ligt evenwel bij de auteurs.

Mr. R.J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)

Samenvatting

1. Inleiding

In dit rapport staat de vraag centraal in hoeverre wijzigingen in de sociale zekerheid en financiering van de pensioenen nodig zijn. Daarbij zal enerzijds gekeken worden in hoeverre de huidige inrichting van de sociale zekerheid deelname aan het arbeidsproces belemmert of stimuleert. Meer dan vroeger zullen sociale arrangementen bij moeten dragen aan een positieve binding met de arbeidsmarkt. Anderzijds zal meer in het algemeen ingegaan worden op de bestaande sociale zekerheids- en pensioenwetgeving en gekeken worden in hoeverre ze aanpassing behoeft. De sociale risico's die in dit rapport worden behandeld zijn ouderdom, werkloosheid en ziekte. Tevens komt de Algemene Bijstandwet aan de orde.

2. Trends en knelpunten

Demografische ontwikkelingen, individualisering, veranderende arbeidsrelaties en internationalisering zijn onderliggende trends met grote betekenis voor de sociale zekerheid. Knelpunten die samenhangen met de veranderende levensloop van mensen worden ook steeds zichtbaarder. Met name tijdens de gezinsfase moeten veel taken tegelijk worden verricht. De vroegde uittreding van oudere werknemers, samenhangend met een hoge werkdruk en financiële aantrekkelijkheid van regelingen waarop mensen kunnen terugvallen, is een punt dat eveneens om aandacht vraagt. Voor de meer bemiddelde oudere werknemers is er de mogelijkheid het betaald werken af te bouwen. De aanhoudende groei van het aantal mensen dat niet meer kan werken als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid baart grote zorgen. Tot slot kan gewezen worden op de keerzijde van de inkomensbescherming die sociale zekerheid biedt, namelijk dat het stelsel te weinig activerend kan worden. Een ontmoediging om vanuit een uitkerings-situatie te gaan werken, vormt de armoedeval.

3. Institutionele vormgeving vanuit christen-democratisch perspectief

In de benaderingswijze van de christen-democratie heeft de notie van gespreide verantwoordelijkheid een centrale plaats. Voor de sociale zekerheid betekent dit dat de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid maximaal recht doet aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid, sociale partners en individuele burgers. De overheid schept waarborgen als noodzakelijke basis van bestaan. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor organisatie, inrichting en financiering van de inkomensgerelateerde sociale

zekerheid in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Voor aanvullende voorzieningen kan een beroep worden gedaan op voorzieningen die de markt biedt. Binnen deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan persoonlijke voorkeuren en aan prikkels en stimulansen op decentraal niveau. De wijze van verantwoordelijkheidsverdeling die hierin beschreven wordt, gaat ook wel als het driepijlersysteem of cappuccino-model door het leven. Het Nederlandse pensioenstelsel is het ideaaltypische voorbeeld ervan.

4. Institutionele vormgeving vanuit economisch perspectief

Het collectief verzekeren van sociale risico's vraagt om een goede institutionele vormgeving. Het systeem moet solidair zijn en tegelijkertijd prikkels tot doelmatigheid bevatten. Deze balans tussen solidariteit (rechtvaardigheid) en economische prikkels (doelmatigheid) is relevant voor de vraag naar het niveau waarop risico's met elkaar gedeeld worden: het niveau van verevenen. De economische theorie wijst op het belang van een ongelijke verdeling van informatie voor en na de transactie, waardoor het risico bestaat van averechtse selectie of zogenaamd moreel wangedrag. In veel gevallen is het CAO-niveau het ideale niveau van verevening, omdat daar solidariteit en rechtvaardigheid het best met elkaar in evenwicht te brengen zijn. Bovendien sluit het goed aan bij het cappuccinomodel.

5. Ouderdom

10

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers. De AOW vormt de eerste pijler. De tweede pijler zijn de pensioentoezeggingen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie. De derde pijler wordt gevormd door individuele voorzieningen die buiten de arbeidsrelatie tot stand zijn gekomen.

Het huidige pensioenstelsel heeft op enkele punten aanpassing. Een pensioenidentificatienummer, waarmee de werknemer zich actueel op de hoogte kan stellen van zijn financiële situatie na de pensionering, is vanwege de gewenste communicatie wenselijk. Gepensioneerden moeten een grotere rol krijgen bij de uitvoering van hun pensioenregeling. Het is daarom van groot belang dat werkgevers en werknemers zelf besluiten dat ook ouderen in het bestuur een plaats moeten innemen. Het Medezeggenschapsconvenant tussen de sociale partners en ouderenorganisaties is een goede start, maar moet verder worden uitgebouwd. Ingrijpen door middel van wetgeving betekent een inbreuk in de verantwoordelijkheidssfeer van sociale partners. Bij de ver-

zekerde regeling is de medezeggenschap minder ver ontwikkeld. Het zou nuttig zijn als in het contract tussen werkgever en verzekeraars een bepaling opgenomen wordt waarin staat hoe de medezeggenschap van gepensioneerden is geregeld.

Kenmerkend voor pensioenen is de ingebouwde solidariteit tussen en binnen generaties. In dat licht moet ook de verplichte deelneming aan een bedrijfstakpensioenfonds worden gezien. Het loslaten van de verplichtstelling zou de keuzevrijheid en marktwerking kunnen vergroten. Door de verplichtstelling wordt free rider-gedrag onmogelijk gemaakt. Ook beperkt het de problemen die kunnen ontstaan rondom de waardeoverdracht in geval van het wisselen van werkgever en draagt het bij aan het beperken van de witte vlekken op pensioenterrein. De alternatieven voor de huidige verplichtstelling hebben alle als nadeel dat een deel van de solidariteit verloren gaat. Een voorstel dat gaat in de richting van het afschaffen van de verplichtstelling is het beperken van de verplichte deelname voor hogere inkomens. Een behoorlijk aantal sectoren heeft reeds zelf gekozen voor een beperkte collectieve pensioenregeling. De uiteenlopende maxima die daarbij zijn gekozen, wijzen op het belang van maatwerk en laten de beperkingen zien van een generieke maximumgrens.

De AOW moet een basispensioen blijven. Door koppeling van de AOW aan het minimumloon vormt het een stabiele basis van het pensioengebouw. Een wettelijk pensioenplicht en indexering voor de aanvullende pensioenen is niet wenselijk, omdat dit niet strookt met de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden en zal leiden tot een aanzienlijke stijging van pensioenkosten.

De VUT heeft zich van een tijdelijke maatregel gaandeweg ontwikkeld tot een verworven recht. Omdat het werknemers de prikkel ontnemt om langer door te werken, wordt de regeling onbetaalbaar. Het zou daarom beter zijn wanneer het moment van uittreden actuarieel neutraal is. De overheid zal spoedig duidelijk moeten maken hoelang ze VUT-regelingen nog fiscaal wil faciliteren en hoe ze omgaat met de fiscale ondersteuning van - liefst beperkte - overgangsregelingen.

De Nederlandse pensioenen worden - in afwijking van andere Europese landen - voor een groot deel gefinancierd op kapitaalbasis. Andere landen hebben veelal een omslagstelsel dat in de toekomst kan leiden tot hogere pensioenkosten. In combinatie met een hogere rente als gevolg van verslechterde overheidsfinanciën kan dit leiden tot lagere groei in Nederland. Weliswaar is afgesproken dat pensioenrapportages deel gaan uitmaken van

het Stabiliteits- en Groeipact, maar sancties ontbreken ingeval een land met onheilspellende rapportages komt. Duidelijkere afspraken zijn daarom nodig.

6. Werkloosheid

De prikkels in de Werkloosheidswet om het risico (de instroom in de WW) te beperken, zijn gering. Daarnaast vindt afwenteling plaats doordat voor het afvloeien van oudere werknemers de WW wordt gebruikt als onderdeel van de afvloeiingsregeling.

Premiedifferentiatie is een mogelijkheid hier iets aan te doen, maar heeft als nadeel dat de kans op selectie op gezondheid toeneemt en de kans op werk voor oudere werknemers afneemt.

Van afwenteling is ook sprake wanneer werknemers na het aflopen van een tijdelijk contract bewust een pauze inlassen voor het aangaan van een volgend contract. In die tussentijd ontvangt men een werkloosheidsuitkering. Een wachttijd zou deze route minder aantrekkelijk maken, maar heeft als nadeel dat anderen ten onrecht worden getroffen. De door de Commissie Sociaal Economisch Deskundigen van de SER bepleite individuele spaarfondsen zijn in dat verband interessant.

Werkloosheid kan worden gezien als één van de (vaak ongewenste) transities in het arbeidzame leven. Naast de overgang van werk naar geen werk (en omgekeerd) zijn er afwisselend overgangen van werk naar scholing, ziekte, zorg en pensioen. Bezien vanuit het perspectief van de levensloop kan een fase van werkloosheid ook positief zijn wanneer ze benut wordt voor scholing of zelfs verlof of zorgtaken. Ook in dit verband zou de levensloopverzekering een rol kunnen spelen.

7. Ziekte en arbeidsongeschiktheid

De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) verzekert werknemers tegen de geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid, ongeacht de oorzaak. Het huidige arbeidsongeschiktheidsregime kent twee in het oog springende knelpunten. In de eerste plaats zijn de verantwoordelijkheden niet goed op elkaar afgestemd, met name in het eerste ziektejaar. Het gevolg is dat niemand echt greep heeft op het proces. In de tweede plaats ontbreekt het aan een medisch objectieve, wetenschappelijk verantwoorde en uniforme beoordeling van arbeidsongeschiktheid. Een bijkomend probleem is dat de UWV die de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen uitvoert niet goed functioneert. Cruciaal is dat verantwoordelijkheden zo zijn georganiseerd dat

verzuim wordt voorkomen en vanaf het moment dat een werknemer zich ziek meldt ook daadwerkelijk gewerkt wordt aan herstel.

De commissie-Donner heeft met haar rapport de koers gezet voor de nodige veranderingen in de WAO. De WAO is niet in de eerste plaats een financieel of economisch probleem, maar vooral een maatschappelijk probleem. Maatschappelijk is het zeer ongewenst dat mensen met moeilijkheden in een fuik worden gezogen en buiten het arbeidsproces worden geparkeerd met een uitkering die stigmatiseert en die herintreding bemoeilijkt. Primair moet het gaan om wat iemand nog kan en niet om wat betrokkene ongeschikt maakt om te kunnen werken.

Het huidige systeem werkt arbeidsongeschiktheid in de hand: niets doen is lonend. De WAO komt dichterbij zonder dat gewerkt wordt aan herstel. Institutionele veranderingen zijn dus nodig. Werkgever en werknemer moeten samen, met elkaar werken aan herstel. Dit moet de meest voor de hand liggende weg worden voor beiden. Meer nieuwe regels en dito procedures zijn niet het antwoord op het WAO-probleem. Werkgever en werknemer moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Samen zijn ze verantwoordelijk voor herstel en herintreding in het arbeidsproces. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is een eerste vereiste bij een stelselwijziging. Belangrijk is dat betalen, bepalen en genieten in een hand liggen.

Bewust is het vertrekpunt gekozen in de arbeidsrelatie. Dat is de plek waar werk moet worden gemaakt van arbeidsgeschiktheid. Een jaar is in een aantal gevallen niet lang genoeg om alle mogelijkheden voor reïntegratie te benutten en te kunnen concluderen dat iemand duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is. Met name bij werknemers met psychische klachten neemt het herstel vaak langer dan een jaar in beslag. Daarom moet allereerst de periode van herstel verlengd worden van een naar twee jaar. Tijdens de tweejarige ziekteperiode moet de arbeidsrelatie in stand blijven. Binnen de arbeidsrelatie bestaat de beste kans op herstel. Wanneer de werknemer niet in staat is om zijn reguliere werk te verrichten, is het alternatief dat gewerkt wordt aan herstel.

Het verplichte herstelplan loopt het risico te verworden tot een afvinklijstje. De verplichting heeft dan een averechts effect. Ook dreigt bureaucratisering doordat zaken ingevuld moeten worden die niet relevant zijn voor de werknemer in kwestie. Het is de vraag of een wettelijk verplichting voor werkgevers om zich aan te sluiten bij een Arbodienst niet kan worden afgeschaft. Alleen bij aantoonbare meerwaarde van de verplichte aansluiting zou ze gehandhaafd moeten blijven.

Een goede keuring is van groot belang. De keuringen moeten objectief te verantwoorden zijn. Daarom dient intercollegiale toetsing normaal te zijn en moeten meerdere personen bij het keuringsoordeel betrokken zijn. Tussen keuringskantoren en individuele medewerkers mag geen verschil van keuringspraktijk bestaan. Benchmarking is daarom van belang. Ook het toezicht moet adequaat zijn. De kwaliteit van de keuringen moet voorop staan in plaats van de productie.

Om de objectiviteit te bevorderen, hebben werkgevers en werknemers in de Sociaal Economische Raad geadviseerd het arbeidsongeschiktheids criterium te objectiveren middels lijsten. Op deze lijsten komen ziekten te staan die toegang geven tot de WAO. Echter niet elke aandoening leidt bij iedere persoon tot dezelfde klachten en tast in dezelfde mate het arbeidsvermogen aan. Diagnose en arbeidsvermogen hangen niet één op één samen. Uiteindelijk moeten de beperkingen die iemand ondervindt bepalend zijn. Het hanteren van lijsten is niet het goede antwoord op de roep om een strenger en objectiever criterium. Aan het element van duurzaamheid zou recht gedaan kunnen worden door uitzonderingen te maken voor ziekten waarvan aanwijsbaar is dat ze een langere hersteltijd kennen dan twee jaar.

8. Algemene Bijstandswet

Het wettelijk minimumloon fungeert als anker van het inkomensgebouw. Veel andere uitkeringen zijn ervan afgeleid. Het lokale minimabeleid verschilt per gemeente sterk en is een van de grootste veroorzakers van de armoedeval. De bijzondere bijstand moet alleen nodig zijn voor bijzondere gevallen. Daarom moet het besteedbare inkomen van huishoudens voldoende zijn om in bestaansminimum te voorzien. De manier om dit te bereiken, wordt niet gezocht in het algemeen verhogen van de uitkeringen, maar in gerichtere maatregelen: het vergroten van het vrij besteedbaar inkomen op minimumniveau door inkomensondersteuning in de vaste kosten van huishoudens, zonder afhankelijkheid en armoedevallen te creëren. Dit kan door het maximaleren van lasten, waardoor huishoudens niet meer dan een bepaald percentage van hun inkomen kwijt zijn aan kosten voor wonen, zorg en opvoeding. Meer inkomen leidt dan weliswaar tot minder tegemoetkoming, maar de afname verloopt geleidelijk. Aansluitend bij het nieuwe belastingstelsel dat sinds 1 januari 2001 van kracht is, kunnen inkomensafhankelijke subsidies worden omgezet in inkomensafhankelijke heffingskortingen.

Stellingen

1. De overheid staat garant voor een inkomensvoorziening op minimum-niveau vanaf 65-jarige leeftijd middels de inkomensafhankelijke AOW. Ze legt daarmee een cruciale basis voor het totale pensioenstelsel. Voor de aanvullende pensioenen, die deel uitmaken van de arbeidsvoorwaarden, dragen werknemers en werkgevers in bedrijven en bedrijfstakken de primaire verantwoordelijkheid.
2. Het is gewenst dat de inspraak van ouderen bij de uitvoering van pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij pensioenfondsen, toeneemt. Dat moet niet via wetgeving worden afgedwongen. De ingeslagen weg van overleg tussen ouderen en de Stichting van de Arbeid dient met kracht te worden voortgezet en uitgebouwd.
3. Handhaven van de verplichte deelneming aan een bedrijfstakpensioenfonds is wenselijk omwille van de solidariteit.
4. Het beperken van de verplichtstelling is onnodig en ongewenst, omdat bedrijfstakken nu al zelf kiezen voor een beperking van de collectieve regeling. Een uniforme maximumgrens gaat bovendien voorbij aan verschillen in loonstructuur en loonniveau tussen bedrijfstakken en biedt onvoldoende ruimte voor het gewenste maatwerk.
5. De AOW moet als welvaartsvast basispensioen gehandhaafd blijven.
6. Omwille van de betaalbaarheid is omzetting van eindloonstelsels naar middenloonstelsels wenselijk; met name in de collectieve sector moet hier een inhaalslag gemaakt worden.
7. Elke lidstaat van de Europese Unie die de financiering van zijn pensioensvoorzieningen onvoldoende geregeld heeft, zou aan een hogere norm, in het kader van de EMU, voor de omvang van de staatsschuld moeten voldoen.
8. Het langdurige werkloosheidsrisico kan alleen op nationaal niveau worden verevend. Het sectorale niveau is slechts geschikt voor tijdelijke uitkeringen. De huidige verevening voldoet daarom.
9. Werkloosheid is een van de transities in de moderne levensloop waar in de toekomst de levensloopverzekering een rol zou kunnen spelen.
10. De bijzondere bijstand moet gereserveerd blijven voor bijzondere gevallen. Voor het overige moet het besteedbare inkomen van huishoudens voldoende zijn om in het bestaansminimum te voorzien.
11. Het totaal aan lokale lasten moet in een gemeenschappelijke lokale regeling middels een glijdende schaal worden kwijtgescholden tot een inkomen van circa 130% van het Wettelijk minimumloon. Op termijn is het wenselijk om de kwijtscheldingsnorm te verlagen en het besteedbare inkomen te vergroten.

1 Inleiding

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

De arbeidsmarkt is sterk in beweging. Nog maar kort geleden was bestrijding van de werkloosheid het belangrijkste arbeidsmarktthema. Nu is er sprake van schaarste op grote delen van de arbeidsmarkt. De verschuiving van de aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt naar de aanbodzijde heeft consequenties voor de sociale zekerheid. Meer dan vroeger zullen sociale arrangementen bij moeten dragen aan een positieve binding met de arbeidsmarkt. Thema's als de combinatie van arbeid en zorg, arbeidsdeelname van ouderen en de armoedeval staan daarom hoog op de politieke agenda.

Sociale risico's

Sociale zekerheid vindt haar aangrijpingspunt in de arbeidsrelatie en de sociale risico's die de mogelijkheid om te werken, belemmeren. Wanneer iemand niet in staat is om te werken, mist diegene het belangrijkste middel om zijn onzekerheid te reduceren. Deze situatie doet zich voor op zeer jonge en op zeer gevorderde leeftijd; maar ook wanneer iemand ziek of arbeidsongeschikt is, ontbreekt het vermogen om te werken. Naast deze individuele oorzaken kunnen ook sociale oorzaken als overlijden van de kostwinner of gebrek aan banen de reden zijn van sociale onzekerheid.

Nieuwe risico's

Sociale zekerheid heeft van oudsher betrekking op risico's die van buiten komen: centraal staan daarbij risico's die buiten de invloedssfeer van het individu liggen en die niet direct afhangen van de keuzen die mensen maken. Naarmate risico's meer samenhangen met keuzes die mensen zelf maken, ligt het in de rede dat mensen een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen in de sociale zekerheid.

Gerechtigheid

Voor risico's waardoor iedereen getroffen kan worden en waartegen men zich niet kan verzekeren, blijft de overheid primair verantwoordelijk, ook in presterende zin. Enerzijds komt dit tot uitdrukking in de volksverzekeringen die het hele volk verzekeren. Anderzijds bieden sociale voorzieningen een vangnet voor wie geen eigen inkomen heeft en geen beroep kan doen op een verzekering. Die prestaties van de overheid moeten voorkomen dat iemand financieel en sociaal de bodem in het bestaan ontvalt. Behalve dat voorkomen moet worden dat mensen een vangnet nodig hebben, moet het vangnet ook activerend zijn. Het moet mensen ook aanzetten tot het zoeken van werk om zo in het eigen levensonderhoud te voorzien. Alleen zo kan het draagvlak voor de sociale zekerheid sterk blijven en wordt voorkomen dat het scheurt. Voor verzekerbare risico's rond de inkomensderving treedt de overheid vooral regulerend op: zij laat de verantwoordelijkheid primair bij

mensen en hun organisaties zelf, maar zij stimuleert, ondersteunt en conditioneerde deze uiteraard wel.

Waarover gaat dit rapport?

In dit rapport staat de vraag centraal in hoeverre wijzigingen in de sociale zekerheid en financiering van de pensioenen nodig zijn. Daarbij zal enerzijds gekeken worden in hoeverre de huidige inrichting van de sociale zekerheid deelname aan het arbeidsproces belemmert of stimuleert. Anderzijds zal meer in het algemeen ingegaan worden op de bestaande sociale zekerheids- en pensioenwetgeving en gekeken worden in hoeverre ze aanpassing behoeft.

2 Trends en knelpunten

2.1 Trends

De context waarin sociale zekerheid wordt geboden, verandert voortdurend. Welke ontwikkelingen zijn de komende jaren van invloed op de sociale zekerheid? Met het oog op de toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid worden hieronder vier trends beschreven: demografische ontwikkelingen, individualisering, flexibilisering van arbeidsrelaties en internationalisering.

2.1.1 Demografische ontwikkelingen

Vergrijzing en ontgroening

Nederland vergrijst en ontgroent. Het aandeel van ouderen in de totale bevolking neemt toe en het aandeel van jongeren neemt af. Het aantal Nederlanders jonger dan 20 jaar was in 1960 nog bijna 40%. Aan het einde van de 20e eeuw was dit nog maar 25% van de bevolking. Oorzaak van deze afname is de sterke geboortedaling sinds het midden van de jaren '60. Het percentage ouderen in de Nederlandse samenleving is de afgelopen 70 jaar ruim verdubbeld van 6% naar 13%. Prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek¹ geven aan dat het tempo van de vergrijzing tot ongeveer het jaar 2010 niet substantieel wijzigt: het percentage 65-plussers op de totale bevolking neemt naar verwachting tussen 1996 en 2010 met ongeveer 2% toe tot 15%. Na 2010 zal een groeiversnelling van het percentage ouderen optreden, om rond het jaar 2040 een hoogtepunt te bereiken: 23 tot 27% van de Nederlanders is dan 65 jaar of ouder. Er is sprake van een dubbele vergrijzing: het aantal 65-plussers neemt toe en ze worden ook steeds ouder. Het aandeel 80-plussers in de categorie ouderen zal rond 2020 een forse groei kennen: de eerste babyboomers bereiken dan de 80 jaar-grens. Rond 2050 bereikt dit kengetal zijn maximum: 8 à 9 procent van de bevolking is dan hoogbejaard. Overigens doet het proces van vergrijzing zich op het gehele Europese continent voor. In Nederland is de vergrijzing momenteel zelfs minder ver gevorderd dan in de ons omringende landen. De komende vergrijzingsgolf heeft grote gevolgen voor de financiering van de oudedagsvoorziening en de gezondheidszorg.

2.1.2 Individualisering

Individualisering zou hét kenmerk van de moderne samenleving genoemd kunnen worden. Het individu is zich bewust van zijn eigen identiteit. Uiteraard staat die nooit los van de gemeenschap waartoe hij of zij behoort,

maar de bindingen volgen minder dan in het verleden een vast en sociaal voorgeschreven patroon. Gemeenschappen komen meer dan in het verleden voort uit persoonlijke identificatie. Het individualisme in de periode sinds de oorlog zou gekenmerkt kunnen worden als kwantitatief individualisme, waarbij gelijkheid en gelijke rechten van het individu centraal stonden. Tegenwoordig lijkt een ontwikkeling gaande te zijn in de richting van een kwalitatief individualisme, waarbij het gaat om de waarde van bindingen die rusten op persoonlijke overtuigingen en op een min of meer vrije vereenzelving met gemeenschappen: van daaruit is er meer ruimte voor eigen keuzen.²

Economische zelfstandigheid

Economische zelfstandigheid van mannen en vrouwen is al lange tijd een streven van de overheid. De eis van economische zelfstandigheid betekent voor diegenen die niet betaald werken dat ze in een nadelige positie komen. Wie niet betaald werkt, bouwt ook geen WAO- en pensioenrechten op.³ In een maatschappij die steeds verder individualiseert en economische zelfstandigheid veronderstelt, kan dit een probleem worden.

Arbeidsdeelname van vrouwen

De afgelopen decennia zijn vrouwen massaal toegetreden tot de arbeidsmarkt. De stijging zet nog steeds door. De gemiddelde arbeidsdeelname in Nederland beweegt zich hierdoor in de richting van die in andere West-Europese landen. Met het oog op het draagvlak voor de vergrijzing is dit positief.

Tweeverdienerschap

Een gevolg van de economische zelfstandigheid en toenemende arbeidsdeelname van vrouwen is dat het aantal huishoudens met twee inkomens toeneemt. Wanneer er in een gezin kinderen komen, blijven steeds vaker beide ouders werken. Ook treden veel vrouwen op latere leeftijd opnieuw in het arbeidsproces. Het gemiddelde gezinsinkomen stijgt hierdoor. De gevolgen hiervan worden bijvoorbeeld zichtbaar op de huizenmarkt, waar het meetellen van het inkomen van de partner (in combinatie met een lage rente) mede heeft geleid tot sterk stijgende huizenprijzen. Anderzijds neemt de economische weerbaarheid van gezinnen toe, omdat beide partners een inkomen hebben.

Zorg en arbeid

Bij alle positiefs over de toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen en de toegenomen arbeidsparticipatie past wel een enkele kanttekening. Het traditionele kostwinnersmodel heeft weliswaar afgedaan als blauwdruk

voor de inrichting van de sociale zekerheid, maar een model dat enkel uitgaat van individuele economische zelfstandigheid is onvoldoende. Met name op het punt van de levensloop behoeft het aanvulling. Per levensfase verschillen de taken en behoeften. Een nieuw levensloopstelsel dat rekening houdt met momenten van extra belasting in verband met kinderen, scholing, zorg en loopbaan is nodig.

2.1.3 Veranderende arbeidsverhoudingen

Een derde trend vormen de veranderende arbeidsrelaties. De duur van de contracten verandert, maar ook de mate waarin de arbeidsvoorwaarden collectief worden onderhandeld.

Employability

De zekerheid van een baan voor het leven is voorbij. Zekerheid in een onzeker wereld kan worden vergroot door zelf flexibel te zijn. Het betekent in een snel veranderende maatschappij vooral dat men employable is. Dat wil zeggen, dat men in staat is om te kunnen inspelen op veranderingen in de arbeidsmarkt doordat vaardigheden en kennis bij meerdere bedrijven en in verschillende functies verkregen bruikbaar zijn. Om deze brede inzetbaarheid te bereiken, is permanente scholing nodig: een leven lang. Scholing, vooral ook van hen voor wie de verandering te snel dreigt te gaan. Wie niet bereid is nieuwe kennis op te doen en nieuwe vaardigheden aan te leren, zal in toenemende mate moeite hebben actief in de samenleving te blijven participeren.

CAO à la carte

De behoeften van werknemers lopen, mede als gevolg van verschillen in levensfase, steeds verder uiteen. Deze diversiteit in wensen speelt een rol in het arbeidsvoorwaardenpakket waar ook onderhandeld wordt over ziektekostenverzekeringen, pensioenregelingen en WAO- en Anw-hiaatregelingen. Tezamen met de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg leidt dit meer en meer tot arbeidsvoorwaarden op maat: per bedrijf en voor individuele werknemers. Deze secundaire arbeidsvoorwaarden blijken voor veel werknemers een belangrijke rol te spelen bij het veranderen van baan. Verlofregelingen, sparen voor verlof en tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang krijgen meer en meer een plaats in het (keuze)pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij de wensen van de moderne werknemer. Binnen collectieve arrangementen kan men keuzes maken die passen bij de levensfase. De ontwikkeling naar CAO's à la carte zorgt ervoor dat de CAO nog steeds populair is. Zowel het

aantal CAO's als het aantal werkenden dat valt onder een CAO groeit nog steeds.

Verlofuitkeringen

Het afstemmen van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheidsregelingen op de moderne levensloop staat, wat betreft de financiering van verlofperioden, nog in een eerste fase. Wettelijk geregeld zijn de uitkering voor zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof en een kortdurend zorgverlof van tien dagen. De eerste twee regelingen worden gefinancierd uit een wettelijke verzekering, de laatste via een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever (70%). Daarnaast wordt het sparen voor verlof en het doorbetalen van loon tijdens ouderschapsverlof fiscaal gestimuleerd. Tot slot bestaat er de mogelijkheid om voor loopbaanonderbreking een tegemoetkoming te ontvangen, mits de werkgever voor vervanging zorgt. Veel CAO's en bedrijven kennen aanvullende regelingen voor doorbetaling van verlof voor zorg, scholing of andere doeleinden. De ontwikkeling van deze regelingen die tegemoet komen aan de wensen van moderne werknemers is een eerste stap naar meer integrale levensloopregelingen.

2.1.4 Internationalisering

Europese integratie

Door de Europese integratie vermindert de beleidsruimte van Nederland om zijn sociale zekerheidsstelsel naar eigen inzichten in te richten. Minder vrijheidsgraden betekent dat aan een afwijkende koers van Nederland kosten zijn verbonden. Nederland kan zich uit de markt prijzen door hoge uitgaven voor sociale zekerheid. Maar is dat nu het geval?

Nederland geeft netto 25% van het BBP uit aan sociale bescherming (publiek en privaat gefinancierd). In vergelijking met andere landen is dat niet boven-gemiddeld. In de jaren tachtig was Nederland lange tijd onbetwiste koploper. Midden jaren negentig namen de kosten voor sociale zekerheid in Nederland sterk af, terwijl andere landen net ervoor begonnen waren met een inhaalslag en daarna een minder sterke daling hadden. Nederland heeft nu een plaats in de achterhoede van de kopgroep.

Ondanks de minder dan gemiddelde uitgaven aan sociale zekerheid biedt Nederland een hoog niveau van bescherming. Dit blijkt uit een vergelijking van de vervangingswaarde (replacement rate) in verschillende Europese landen. De vervangingswaarde is de mate waarin sociale zekerheidsregelingen het netto-inkomen vervangen wanneer iemand werkloos wordt. In

Nederland is de vervangingswaarde circa 80% bij een middelmatig loonniveau. Vergeleken met andere landen is dat hoog.⁴ De flexibiliteit van de lonen in Nederland is daarentegen weer hoog. In vergelijking met andere landen van de Europese Unie passen de lonen in Nederland zich relatief snel aan bij veranderde omstandigheden.

De uitbreiding van de Europese Unie kan, vanwege de welvaartsverschillen tussen de bestaande en nieuwe deelnemers, de arbeidsmobiliteit vergroten. Voor Nederland zijn de gevolgen voor de arbeidsmarkt verwaarloosbaar.⁵ Landen als Duitsland en Oostenrijk zullen wel nieuwe instroom krijgen. Naar verwachting zullen in totaal tussen de twee en vier miljoen arbeiders instromen in de huidige EU, met name lager opgeleide werknemers. Het inkomen per hoofd van de bevolking zal door deze immigratie afnemen.

Beleidsconcurrentie

Een andere vraag is in hoeverre het gewenst is dat landen in de Europese Unie met elkaar concurreren op beleid.⁶ Uit onderzoek dat gedaan is naar belastingconcurrentie, met name in de Verenigde Staten waar de mobiliteit van bedrijven en werknemers groot is, zou de conclusie kunnen worden getrokken dat concurrentie tussen overheden schadelijk is. Beleidsmakers verdisconteren in de afweging tussen belastingverlaging en overheidsuitgaven de negatieve gevolgen van belastingverhoging op de concurrentiepositie. Wanneer echter alle landen die redenering volgen, heeft geen enkel land een comparatief voordeel van lagere belastingen en komen de overheidsuitgaven beneden het optimum terecht.

Anderen daarentegen verdedigen de Tiebout-hypothese die stelt dat overheden, net als bedrijven, als gevolg van concurrentie aangezet worden om efficiënter te werken en dat de effecten van beleidsconcurrentie derhalve positief zijn. Echter, overheden concurreren in een imperfecte markt waardoor de vergelijking met ondernemingen maar beperkt opgaat. Bovendien zijn slechte effecten (verschraling publieke sector, of juist hoge schulden) pas met vertraging te herstellen. Dan kan er veel leed geschied zijn.

Beleidsconcurrentie kent derhalve zowel positieve als negatieve kanten.

2.2 Knelpunten

De trends zullen in de toekomst een hervorming van de sociale zekerheid zeker nodig maken. Op een aantal punten scoort het huidige sociale zekerheidsstelsel nu echter al niet goed. Met het oog op de arbeidsmarkt vragen een aantal punten om onmiddellijke actie. De belangrijkste knelpunten zijn de combinatie van arbeid en andere belangrijke taken gedurende een men-

senleven, de toename van arbeidsongeschikten, de vervroegde uittreding en de armoedeval.

Levensloop

Een van de grote opgaven in dit decennium is de ontwikkeling van een stelsel van sociale zekerheid dat rekening houdt met de levensloop van mensen. Het huidige stelsel gaat - ondanks individualisering en verzelfstandiging - nog steeds uit van de traditionele levensloop in de zin van de volgtijdelijkheid van leren, werken en pensioen. Het combineren van meerdere activiteiten tijdens verschillende fasen in de levensloop is niet alleen moeilijk, maar heeft veelal ook negatieve consequenties voor de (sociale) bescherming die men heeft of opbouwt. Een levensloopbeleid, dat mensen faciliteert in de afstemming van zorg en arbeid, is nodig. In het rapport *De druk van de Ketel* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA⁷ is deze problematiek verkend en zijn voorstellen terzake gedaan.

Arbeidsongeschiktheid

Het aantal mensen dat niet meer kan werken als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid neemt toe. Deels is dit het gevolg van de grotere arbeidsparticipatie en toename van de gemiddelde leeftijd van werknemers. Voor een ander deel lijkt het een gevolg van de toegenomen werkdruk. Jonge mensen met psychische klachten vormen een belangrijke groep instromers. Relatief veel vrouwen raken arbeidsongeschikt. Ruim een derde van arbeidsongeschiktheid hangt samen met het werk, waarvan de helft psychische klachten betreft. Privé-omstandigheden vormen in ruim een derde van de gevallen de oorzaak. Hiervan betreft een derde psychische problemen. Ongelukken of ziekte zijn verantwoordelijk voor circa een kwart van de arbeidsongeschiktheid.⁸

Vervroegde uittreding

In een maatschappij die steeds hogere eisen aan werknemers stelt, waar werken topsport dreigt te worden, is aandacht voor de werknemers die de aansluiting dreigen te missen van groot belang. Werknemers die herstellende zijn van een ziekte en tijd nodig hebben om het oude ritme weer op te pakken en ook oudere werknemers met verouderde kennis en vaardigheden zijn kwetsbaar. Bij reorganisaties dreigen zij als eerste de slag te missen met als gevolg dat een beroep wordt gedaan op een uitkering. Behalve het persoonlijke nadeel is dit ook voor de maatschappij als geheel ongewenst. Ook de financiële aantrekkelijkheid van vervroegd uittreden, is voor veel werknemers een reden om vóór de pensioengerechtigde leeftijd te stoppen met werken.

Armoedeval en éénverdienersval

De inkomensbescherming die het stelsel van sociale zekerheid biedt, heeft als keerzijde dat het stelsel te weinig activerend kan worden. Een ontmoediging om vanuit een uitkeringssituatie te gaan werken, vormt de armoedeval. Een uitkeringsgerechtigde die gaat werken, gaat er netto nauwelijks op vooruit vanwege het wegvallen van inkomensafhankelijke subsidies en kwijtschelding van lokale lasten. De armoedeval loopt voor een alleenstaande met kinderen tot een inkomensniveau van wel 140% van het minimumloon. Een groot deel van alle inactieven kan met de armoedeval geconfronteerd worden.⁹

Hoewel de armoedeval in het spraakgebruik betrekking heeft op de situatie rond het minimum zijn ook verderop in het inkomensgebouw inkomenstrajecten aanwezig waar de marginale tarieven zeer hoog zijn voor gezinnen met kinderen. Dit zou de éénverdienersval genoemd kunnen worden. Te denken valt aan de effecten van de Wet Tegemoetkoming Studietoelagen en onderwijskosten (WTOS) en de overgang van ziekenfonds naar particuliere zorgverzekering.

Aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is overspannen. De paradox is dat omvangrijke personeelstekorten, een hoog niveau van overwerk en van arbeidsproductiviteit en een grote werkdruk samengaan met een betrekkelijk omvangrijke groep van langdurig werklozen, een hoog percentage arbeidsongeschikten en veel uitredende oudere werknemers. Er zijn kennelijk aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt.

De aansluitingsproblemen zijn niet alleen in financieel-economische termen een probleem. Werkdruk kan ook leiden tot overmatige stress, tot ziekteverzuim en tot arbeidsongeschiktheid. Verouderde kennis en beroepsvaardigheden kunnen leiden tot onthechting op het werk, gevoelens van nuttelosheid of overbodigheid en daarmee tot het beëindigen van de werkrelatie (55-plussers). Aansluitingsproblemen eisen met andere woorden ook emotioneel hun tol.

Nieuw arbeidsmarktbeleid

De genoemde knelpunten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Voorzorg kan veel knelpunten verlichten. In een samenleving die arbeidsflexibiliteit wenst, komt het erop aan om zekerheid te bieden juist rond die momenten dat er nieuwe balansen gevonden moeten worden (zorgen, leren). Alleen dan is er de maatschappelijke inbedding die mensen het vertrouwen geeft dat een tijdelijke stap terug op de arbeidsmarkt ten gunste van bijvoorbeeld opvoedingstaken en (om)scholen niet tot uitsluiting leidt. Is die inbedding er niet, dan zal er eerder sprake zijn van defensief gedrag

op de arbeidsmarkt met alle verstarrende effecten van dien. Een ander arbeidsmarktbeleid is daarom nodig. Dit beleid moet erop gericht zijn om mensen meer mogelijkheden te geven tot diversiteit in arbeidsdeelname gedurende de levensloop, zonder al te grote breuken in inkomen en loopbaanperspectief. Dan kunnen mensen werk, zorg, scholing en privé-situatie op elkaar afstemmen. In de ouderschapsfase kan de zorg voor jonge kinderen beter gecombineerd worden met werk, zonder de huidige stress en druk. Juist zo'n arbeidsmarktbeleid kan consequenties hebben voor de instroom in de WAO en vroege uittreding en pensionering. Door betere vooruitzichten op werk dat bij mensen past, ook als zij wat ouder worden, houden zij uitzicht op een positieve binding met de arbeidsmarkt. Die invalshoek is een noodzakelijke aanvulling op de stelseldebates rond de WAO. Natuurlijk zijn die belangrijk, maar in zijn effecten is een beleid dat zich richt op het tijdig voorkómen van arbeidsongeschiktheid en het investeren in a) de kwaliteit van werk en van b) een betere inbedding van arbeidsverplichtingen in het veelzijdige sociale leven van mensen (de levensloopgedachte met maatwerk tijdens de samenloop van verplichtingen) naar alle waarschijnlijkheid nog vele malen effectiever.

3 Institutionele vormgeving vanuit christen- democratisch perspectief

In het vorige hoofdstuk zijn trends en huidige knelpunten in de sociale zekerheid geschetst. Het volgende hoofdstuk gaat over de institutionele vormgeving van de sociale zekerheid, gezien vanuit economisch perspectief. In dit hoofdstuk zal een christen-democratische visie op de inrichting van de sociale zekerheid in meer algemene zin worden gegeven.

Gespreide verantwoordelijkheid

In de benaderingswijze van de christen-democratie heeft de notie van gespreide verantwoordelijkheid een centrale plaats. In de woorden van het program van uitgangspunten (artikel 8):

“De overheid erkent en beschermt de eigen verantwoordelijkheid van mensen en hun maatschappelijke organisaties overeenkomstig de eigen aard en bedoelingen van de verschillende maatschappelijke sectoren en verbanden. Zij bevordert dat verantwoordelijkheden op het niveau worden gedragen waar rentmeesterschap en solidariteit het best gestalte kunnen krijgen.”

Welke vorm krijgt deze verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid? De benadering die het CDA gekozen heeft in het verkiezingsprogramma Samenleven doe je niet alleen luidt als volgt:

“De inrichting van het stelsel van sociale zekerheid doet maximaal recht aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners. De overheid schept waarborgen als noodzakelijke basis van bestaan. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor organisatie, inrichting en financiering van de inkomensgerelateerde sociale zekerheid in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Voor aanvullende voorzieningen kan een beroep worden gedaan op voorzieningen die de markt biedt. Binnen deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan persoonlijke voorkeuren en aan prikkels en stimulanen op decentraal niveau.”

Cappuccinomodel

De wijze van verantwoordelijkheidsverdeling die hierin wordt beschreven, wordt ook wel het driepijlersysteem of cappuccinomodel genoemd. In de Nederlandse sociale zekerheid ziet deze ‘Italiaanse cappuccino’ er zo uit. De basis wordt gevormd door de koffie, de door de overheid gegarandeerde bestaanszekerheid middels een minimumuitkering. Daarbovenop komen de door sociale partners afgesproken loongerelateerde aanvullingen, (de geklopte melk). Helemaal bovenop zit de gestrooide cacao in de vorm van extra aanvullingen die iedereen zelf kan regelen als hij of zij daaraan behoefte heeft.

Het Nederlandse pensioenstelsel is het ideaaltypische voorbeeld van het cappuccinomodel. De AOW is het basispensioen voor iedere gepensioneerde

Nederlander. De aanvullende pensioenen vullen de AOW aan tot maximaal 70% van het laatstverdiende inkomen. Eventueel kan het pensioen met individuele lijffrenten worden aangevuld. De eerste pijler wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel (de AOW-uitkeringen worden betaald door de huidige premiebetalers), de tweede en derde pijler op basis van kapitaaldekking (de pensioenuitkeringen worden voornamelijk betaald van de rendementen van het door de verzekerden opgebouwde kapitaal). Het cappuccinamodel geeft zo invulling aan het begrip gespreide verantwoordelijkheid. De band tussen betalen, beslissen en genieten is zo sterk mogelijk.

De verantwoordelijkheid van sociale partners voor de werknemersverzekering vloeit voort uit de verbondenheid van de risico's met de arbeidsrelatie. Het risico van werkloosheid ontstaat pas wanneer men een baan heeft die men kan verliezen. Het risico van arbeidsongeschiktheid leidt pas tot loonderving wanneer men een baan heeft. Werknemersverzekeringen verzekeren tegen loonderving en zijn derhalve gerelateerd aan de arbeidsrelatie. Volksverzekeringen en sociale voorzieningen bieden inkomensbescherming (bescherming tegen inkomensstekorten) en staan los van de arbeidsrelatie, en zijn de verantwoordelijkheid van de overheid.

Versobering en publieke uitvoering

Twee ontwikkelingen zijn de afgelopen decennia van grote invloed op de sociale zekerheid. In de eerste plaats, de forse versobering van verschillende wettelijke sociale zekerheidsregelingen door de overheid. Veelal is dit door sociale partners gerepareerd, omdat zij een grotere mate van bescherming aan de werknemers wensten te geven. Per saldo is voor werknemers de mate van bescherming daardoor minder afgenomen dan op grond van de wetgeving verwacht mocht worden.

Een andere ontwikkeling betreft de presterende rol van de overheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Die is juist groter geworden. Met SUWI gaat de uitvoering van de werknemersverzekeringen over naar een publieke uitvoeringsorganisatie, onder gelijktijdige privatisering van de reïntegratie. Het kabinetsvoornemen om de premies van de werknemersverzekeringen voortaan door de belastingdienst te laten innen, is een logisch gevolg van deze ontwikkeling.

Cappuccinamodel en levensloopstelsel

Toepassing van het cappuccinamodel zou betekenen dat het publieke deel verder wordt verkleind en de basis gaat vormen waar bovenop sociale partners collectieve regelingen afspreken. Het cappuccinamodel in de werknemersverzekeringen zou dan verbonden kunnen worden met het cappuccino-

model in de levensloopverzekering. Een verbinding van levensloopstelsel met de huidige werknemersverzekeringen zou recht doen aan de geconstateerde trend dat sociale risico's steeds meer beïnvloed worden door keuzes die mensen maken. Het betekent dat de door de overheid gelegde basis zou kunnen worden aangevuld met opnames uit de levensloopverzekering. Werkgevers en werknemers zouden hierover samen afspraken kunnen maken. Verzekeringsdeel en opnamen uit het spaartegoed komen bovenop de basisuitkering en staan in een nader door de sociale partners te bepalen verhouding tot elkaar. De stortingen in de levensloopverzekering waarmee tijdelijk een overgangperiode kan worden overbrugd, zullen in de regel door de werkgever en werknemer samen worden gedaan. Het moeten opnemen van spaartegoed uit de levensloopverzekering - waardoor het dus niet meer voor andere zaken als scholing, verlof of pensioen kan worden ingezet - geeft werknemers een stimulans om een transitieperiode zo kort mogelijk te houden: dit heeft een dempend effect op onvrijwillige arbeidsdeelname en uiteindelijk uiteraard ook op verzekeringspremies. Anderzijds komen (extra) stortingen door werkgevers ten goede aan de werknemer die er tijdelijk voor wil kiezen om betaald werken te combineren met zorg of met studeren.

Referentiekader

Het cappuccinomodel kan gezien worden als de institutionele vormgeving van het christen-democratische kernbegrip gespreide verantwoordelijkheid. Dat spreiden van verantwoordelijkheden is ingegeven door a) de plicht van de overheid om basisvoorzieningen te garanderen en b) de notie dat solidariteit niet alleen en zelfs niet primair een zaak van de overheid is, maar vooral van burgers en hun instellingen zelf (een betrokken samenleving). In het volgende hoofdstuk zal vanuit economisch perspectief naar de institutionele vormgeving in de sociale zekerheid worden gekeken. De perspectieven versterken elkaar. Samen vormen deze hoofdstukken over de institutionele vormgeving het referentiekader voor het vervolg van het rapport. Daarin zal bij ieder risico eerst een analyse worden gemaakt van het te verzekeren risico. Tevens zal bekeken worden in hoeverre het cappuccinomodel geschikt is voor de betreffende sociale verzekering.

4 Institutionele vormgeving van- uit economisch perspectief

Dit hoofdstuk behandelt de institutionele vormgeving van de sociale zekerheid vanuit economisch perspectief. Het verzekeren van sociale risico's impliceert keuzes ten aanzien van solidariteit. Economische theorieën kunnen deze keuzes verhelderen, omdat ze duidelijk maken welke afruilrelaties er bestaan en welke rol informatie hierbij speelt.

4.1 Doelmatigheid en rechtvaardigheid

Afruilrelatie

Het collectief verzekeren van sociale risico's vraagt om een goede institutionele vormgeving. De geschiedenis heeft geleerd dat dit niet eenvoudig is. Het systeem moet solidair en rechtvaardig zijn en tegelijkertijd doelmatig zijn doordat het voldoende prikkels bevat om misbruik tegen te gaan. Anders geformuleerd: de financiële middelen moeten zo efficiënt mogelijk worden ingezet en bovendien terecht komen bij diegenen die er daadwerkelijk recht op kunnen doen gelden. Dat is een voorwaarde voor geloofwaardigheid en legitimiteit. Een systeem dat niet doelmatig is en misbruik mogelijk maakt, zal aan draagvlak inboeten, omdat ook zij die het niet nodig hebben ondersteuning ontvangen. Bovendien bestaat het gevaar dat als gevolg van het onbedoeld gebruik de kosten zodanig stijgen dat het systeem zelf wordt uitgehold. Anderzijds: een efficiënt stelsel dat niet rechtvaardig is, omdat het sommigen ten onrechte van ondersteuning uitsluit, zal zeer terecht ook snel kritiek ontmoeten.¹⁰ In de praktijk is het gelijktijdig realiseren van beide doelstellingen moeilijk. Toch is het een dure plicht van overheid en sociale partners daar wel permanent naar te streven.

Grote of kleine collectiviteiten

Het vinden van een goede balans tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid komt op allerlei momenten terug in de sociale zekerheid. Onder andere bij de vraag naar het niveau waarop risico's met elkaar gedeeld worden; het niveau van verevenen. Aan de ene kant moet de collectiviteit van verzekerden niet zo groot zijn dat de verzekerde zijn risico ongestraft kan afwentelen op het collectief. Immers bij een te ruime kring van verzekerden vertalen onheuse claims zich slechts in een iets hogere premie voor allen. De kosten worden dan uitgesmeerd over zo'n grote groep dat niemand het lijkt te voelen. Dat kan tot misbruik uitnodigen, waarna al snel een onverantwoord vliegwieleffect ontstaat. Aan de andere kant mag de collectiviteit ook niet zo klein zijn dat de risico's niet meer met elkaar gedeeld kunnen worden, de premies torenhoog worden en mensen geconfronteerd worden met risico's die men niet kan dragen.

Optimale vereveningsniveau

Omwille van de doelmatigheid verdienen kleine collectiviteiten de voorkeur. De solidariteit verzandt dan niet in de anonimiteit en dat prikkelt tot schadelastbeheersing. Anderzijds geldt dat een relatief grote collectiviteit gewenst kan zijn om het risico (ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) goed te kunnen spreiden. Anders ontstaat de neiging tot selectie aan de poort via medische keuringen of op grond van de leeftijd.

Het zoeken is naar een optimale mix van eigen verantwoordelijkheid en solidariteit, en dus ook naar het optimale niveau van risicoverevening. Het optimale niveau zal per risico verschillen. Elk risico is immers verschillend qua verdeling en kans.

4.2 Asymmetrische informatie

Verzekeraars die een bepaald risico verzekeren, bepalen de premie op basis van de te verwachten schade. Een probleem doet zich voor wanneer de verzekerde over meer informatie beschikt dan de verzekeraar. De informatie is dan ongelijk verdeeld; de economische theorie spreekt van asymmetrische informatie. Er kan op twee momenten sprake zijn van asymmetrische informatie: voorafgaande aan de transactie en erna. Voorafgaande aan de transactie is dit het geval wanneer de verzekerde het risico beter kan inschatten dan de verzekeraar (zogenaamde *averechtse selectie*). Na de transactie is sprake van informatie-asymmetrie wanneer de verzekerde onvoldoende zijn best doet om schade te voorkomen en de verzekeraar dit niet kan controleren (zogenaamd *moreel wangedrag* of *nalatig gedrag*).

4.2.1. Averechtse selectie

Een gevolg van informatie-asymmetrie is *averechtse selectie* of *anti-selectie* (*adverse selection*).¹¹ Wanneer een verzekeraar niet over voldoende informatie beschikt om het risico goed te kunnen beoordelen, en dus niet weet of de verzekerde een hoog of laag risico loopt, zal hij uitgaan van een ongunstige situatie en daar zijn premie op afstemmen. Door de hoge premie zullen diegenen die denken een klein risico te lopen het minder interessant vinden om zich te verzekeren en zullen vooral degenen met een grote kans op schade zich nog verzekeren. Het gevolg is dat de premie verder zal stijgen waardoor nog minder mensen zich zullen verzekeren. Er is dan sprake van *onderverzekering*.

Screening

Averechtse selectie kan op drie manieren worden tegengegaan.¹² Allereerst kan de verzekeraar gaan selecteren op risico's. Door potentiële verzekerden te screenen kan de verzekeraar onderscheid maken tussen de verschillende groepen verzekerden en die verschillende premies aanbieden, gebaseerd op het risico. Risicoselectie op gezondheidskenmerken of kansen op de arbeidsmarkt ondergraaft echter de solidariteit tussen gezonden en zieken en werknemers onderling. Door betere medisch screeningsmethoden kunnen verzekeraars steeds beter onderscheid maken tussen gezonde en (potentieel) minder gezonde verzekerden.

Eigen risico

Een tweede manier is de verzekerden zichzelf te laten selecteren door deze een eigen risico aan te bieden. Alleen diegenen die denken weinig risico te lopen, zullen een (hoog) eigen risico nemen en dus een lagere premie betalen. Eigen risico's kunnen zinvol zijn, maar kunnen ook doorschieten en juist de meest kwetsbaren gaan treffen. Die kwetsbare groepen komen zo in het gedrang.

Verplichte solidariteit

Een derde manier om anti-selectie tegen te gaan, is door verplichte solidariteit.¹³ Personen of bedrijven die weinig kosten veroorzaken, betalen dan mee aan de kosten van diegenen die een groot beroep op de verzekering doen. Verzekeraars zullen in dat geval hun middelen niet inzetten om 'verborgen kenmerken' van verzekerden te achterhalen, maar om verborgen acties (misbruik) waarvoor mensen zelf verantwoordelijk zijn op te sporen en tegen te gaan. Dat is overigens minder noodzakelijk naarmate mensen minder invloed kunnen uitoefenen op de zogenaamde risicokenmerken. Wanneer verzekerden wél invloed hebben op de risicokenmerken is verplichte risicodeling lastiger te hanteren. Het is immers niet zeker dat alle verzekerden zich even hard zullen inspannen om het risico te beperken. Informatie-ongelijkheid na het afsluiten van het contract is dan een wezenlijk probleem.

Arbeidsongeschiktheid

Het verschil in beïnvloedbaarheid van het risico kan geïllustreerd worden aan het ouderdomsrisico en arbeidsongeschiktheidsrisico. Bij de pensioenen vormt leeftijd een objectief, niet te beïnvloeden kenmerk. Verplichte deelname werkt dan goed. Zou deze verplichting ontbreken, dan zouden een doorsneepremie en solidariteit minder goed mogelijk zijn en zouden sommige groepen heel hoge premies moeten betalen. Vrouwen zouden bijvoorbeeld duurdurder uit zijn, omdat ze gemiddeld langer leven, en herintreders zouden meer premie betalen, omdat hun ingelegde premie minder lang kan renderen. Bij arbeidsongeschiktheid daarentegen wordt het risico beïnvloed door de

arbeidsomstandigheden, de persoonlijke omstandigheden en door preventie- en reïntegratie-inspanningen. Wanneer de collectiviteit alle risico's draagt, ontbreekt een financiële prikkel om aan preventie en reïntegratie te werken. Het is daarom nuttig de financiële verantwoordelijkheid ook voor een deel bij de werkgever en werknemer te leggen.

Hiermee is tegelijk een dilemma voor de WAO geschetst. Vanwege mogelijke risicoselectie op gezondheidskenmerken is een verplichte solidariteit gewenst. De ongelijke verdeling van de kans dat een werknemer arbeidsongeschikt wordt en de lange tijdshorizon betekenen dat een redelijk groot collectief nodig is om de risico's op te vangen. Anderzijds zouden, vanwege de mogelijkheid om het risico van instroom in de WAO te beïnvloeden via de mate van preventie en reïntegratie, de kosten en baten op een zo laag mogelijk niveau van afweging moeten liggen, zodat afwenteling niet mogelijk is. In de discussie over de premiedifferentiatie in de WAO zien we dit dilemma terug. Kleine bedrijven (kleine collectieven) kunnen door de speling van het lot een onevenredig hoge premie moeten betalen. De Pemba voor bedrijven met minder dan 25 werknemers is dan ook per 1 januari 2003 afgeschaft.

4.2.2. Nalatig gedrag

Het probleem van de rechtvaardigheid komt in de economische literatuur terug onder de noemer 'moreel wangedrag' of 'moreel risico' (moral hazard) waarmee bedoeld wordt op oneigenlijk gebruik en nalatig gedrag. Het gaat dan om het gevaar van afwenteling van kosten op het collectief, onder meer omdat een prikkel ontbreekt om de schade te beperken. De verzekerde spant zich niet genoeg in om de schade te beperken. Dit gevaar wordt groter naarmate een groter deel van het risico verzekerd is. Er is dan sprake van oververzekering.

Vermijden nalatig gedrag

Afwentelingsgedrag kan worden vermeden door de groep van verzekerden te verkleinen. De verzekerde kan het risico dan minder gemakkelijk op het bord van iemand anders leggen en wordt er financieel gezien directer mee geconfronteerd. Kleinere collectiviteiten kennen echter het nadeel dat tussen collectiviteiten concurrentie kan ontstaan waardoor verzekeraars een prikkel krijgen tot risicoselectie of premiedifferentiatie. Door risicoselectie is voordeel te halen. Werkgevers zullen, wanneer ze het risico van ziekte zelf moeten betalen, liever gezonde werknemers in dienst nemen. Verzekeraars zullen de goede risico's gaan selecteren.

4.3 Niveau van verevening

Het bepalen van het niveau waarop risico's verevend moeten worden, is dus een zoeken naar evenwicht tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Wat kan tot de eigen verantwoordelijkheid worden gerekend? Hoe groot moet de kring zijn waarbinnen men solidair is? Onkritische solidariteit leidt tot afwenteling en te weinig solidariteit tot risicoselectie of premiedifferentiatie ten koste van de zwakkeren. Waar ligt de juiste verhouding en welk licht werpt het christen-democratische gedachtengoed daarop?

Betalen en genieten

Belangrijk voor het ervaren van verantwoordelijkheid is dat de kring waarbinnen men verevent niet te omvangrijk is. Anders wint de anonimiteit het en worden risico's op een hoger niveau afgewenteld. De keerzijde daarvan is dat degene die zich inspent om geen beroep te hoeven te doen op de solidariteit er niets van merkt (bijvoorbeeld in de vorm van een lagere premie) als de kring van verzekerden te groot en anoniem is. Technisch gesteld: het gaat om het samenvallen van de kring van verevening met de kring van de primaire beïnvloeder. De primaire beïnvloeder is de partij met de grootste invloed op het al dan niet ontstaan van een probleem waarvoor een beroep moet worden gedaan op de verzekering. Wanneer dat bereikt wordt, liggen baten en lasten op hetzelfde niveau en zijn betalen en genieten met elkaar in balans. Op die manier wordt zorgvuldig en solidair gedrag beloond en vormen premies een aansporing om meer aan preventie etc. te doen.

Opnieuw technisch gesteld: externe effecten worden geïnternaliseerd. De drie niveaus zijn het bedrijf, het CAO-niveau en het nationale niveau. Per risico zal het optimale niveau van verevening bepaald moeten worden.

Het belang van een juiste balans geldt ook voor de onderscheiden verantwoordelijkheden. De inhoudelijke, financiële en uitvoerende verantwoordelijkheden moeten in elkaars verlengde liggen.

CAO-niveau

Van Aarts en De Jong¹⁴ komen tot de conclusie dat het CAO-niveau in veel gevallen het optimale niveau van verevening is. Op dat niveau zijn solidariteit en rechtvaardigheid het best met elkaar in evenwicht. Door uit te gaan van het CAO-niveau kan bovendien gebruik worden gemaakt van de 'natuurlijke' verhoudingen tussen en van de gerechtvaardigde belangen van werkgevers en werknemers. In het arbeidsvoorwaardenoverleg kan door uitruil een evenwicht tot stand komen tussen het niveau van bescherming, het beroep op de regeling, de toegang daartoe, de loonkosten etc. Baten en lasten van de uitkomst van de onderhandelingen worden ervaren door de partijen zelf: er is dan geen afwenteling.

Het overlegmodel levert ook economisch gezien efficiënte uitkomsten op. De niet-coöperatieve en coöperatieve speltheorie bevestigen dit.¹⁵ Onderhandelingen tussen twee partijen die zonder akkoord slechter af zijn dan met akkoord gaan vaak over pakketten van voorstellen. In de pakketten liggen de afruilrelaties besloten. Maar er speelt uiteraard veel meer dan ruilen en afruilen: het gaat bij de onderhandelingen minstens zozeer om het over en weer overtuigen van elkaar van de waarden waarvoor men staat (de bedrijfscontinuïteit, het arbeidsklimaat, het rechtvaardige loon etc.) en van de manier waarop deze het best met elkaar in balans te brengen zijn. Dat creëert draagvlak voor een onderneming, voor een beleid binnen een bedrijfstak dat is gericht op dynamiek, werkgelegenheid, inkomenszekerheid, een goede balans tussen werken en zorgen etc., kortom al die zaken die typerend zijn voor een bedrijfscultuur die past in de Rijnlandse instituties.

CAO en Cappuccinomodel

Hoe verhoudt zich het overlegmodel op CAO-niveau tot het cappuccino-model? De veronderstelling bij het cappuccinomodel is dat de overheid de organisatie van de solidariteit niet overneemt van de mensen. Zij moedigt wederkerigheid aan door een vloer te leggen onder sociale risico's en door verder ruimte te bieden aan de sociale partners om de solidariteit, in relatie tot de ontwikkeling van de bedrijven, verder in te vullen. Wanneer blijkt dat deze ruimte het best ingevuld kan worden op het CAO-niveau, kan risicodeling bovenop het door de overheid gegarandeerde minimum ook het best daar plaatsvinden. De overheid faciliteert de (vrije) totstandkoming daarvan en zorgt ervoor dat private afspraken bindend zijn, om zo free rider-gedrag te voorkomen. De door de overheid gelegde basis moedigt de samenleving aan om op die basis voort te bouwen, bijvoorbeeld in de vorm van pensioenen, verlofregelingen, WAO en Anw-hiaatregelingen etc. Tegelijk kent de collectief overeengekomen solidariteit haar grens. Voor wie meer zekerheid wil, zijn er individuele regelingen. De overheid kan die eveneens, bijvoorbeeld fiscaal, faciliteren.

Naast de basisverzekeringen en voorschriften die verplichten tot het verzekeren op basisniveau, waarop sociale partners voortbouwen, treft de overheid voorzieningen voor diegenen die niet over voldoende inkomens beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien. Zo creëert de overheid een vangnet. Niemand mag onder een vloer in het bestaan zakken: schild zijn voor de zwakkeren is een dure plicht van de overheid.

5 Ouderdom

Dit hoofdstuk gaat over het Nederlandse pensioenstelsel. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de solidariteit in de financiering van de pensioenen. De solidariteit in het pensioensysteem is een groot goed, dat het behouden waard is.

5.1 Pensioenstelsel

In deze paragraaf wordt het huidige pensioenstelsel geschetst vanuit het perspectief van verantwoordelijkheid en solidariteit.

Sparen voor later

Pensioenen zijn een zaak van lange adem. Gedurende vele jaren van een mensenleven wordt het pensioen opgebouwd. De verzekerden moeten er daarom van op aan kunnen dat ze te zijner tijd hun pensioen ook daadwerkelijk zullen ontvangen. Dit geldt zowel voor het door de overheid gegarandeerde basispensioen, als voor de aanvullende pensioenen die deel uitmaken van de arbeidsvoorwaarden. De uitvoerders van pensioenregelingen zullen moeten voldoen aan strakke wettelijke eisen ten aanzien van financiële deugdelijkheid om uitkering van de pensioenen te waarborgen.

Driepijlermodel

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers. De AOW vormt de eerste pijler. De tweede pijler zijn de pensioentoezeggingen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie. De derde pijler wordt gevormd door individuele voorzieningen die buiten de arbeidsrelatie tot stand zijn gekomen. De mate van collectiviteit en solidariteit neemt bij iedere pijler af. De AOW is een volksverzekering op omslagbasis, waarvoor de kosten voor het grootste deel door de 65-minners worden opgebracht. In de tweede pijler zitten de op kapitaaldekking gefinancierde collectieve pensioenregelingen. Deze kennen zowel solidariteit tussen als binnen generaties. De derde pijler kent alleen individuele aanspraken. Deze driedeling staat, zoals eerder gezegd, ook bekend als het cappuccinomodel.

AOW

De hoogte van de AOW-uitkering is in beginsel voor iedereen gelijk. Wel wordt rekening gehouden met de burgerlijke staat (alleenstaand, alleenstaande ouder, gehuwd, met en zonder verdienende partner). In 1990 is besloten dat de AOW vanaf 2015 volledig geïndividualiseerd wordt. Alleenstaanden en AOW-ers met een jongere partner, met een inkomen onder het minimum (alleen AOW of met een heel klein pensioen), ontvangen dan een aanvulling uit de bijsand, waarvoor een vermogenstoets geldt.

De thans bestaande inkomensafhankelijke AOW-toeslag, die vanuit de AOW wordt verstrekt, komt dan te vervallen. De AOW-uitkering is onbelast.

Aanvullend pensioen

De aanvullende pensioenen zijn nog veelal gebaseerd op het laatst verdiende loon, het eindloon. Steeds vaker echter wordt het gemiddeld verdiende loon (middenloon) genomen als basis voor de pensioenuitkering. In beide gevallen gaat het om zogenaamde defined benefit-regelingen (eind- en middenloon), omdat het pensioen gerelateerd is aan het loon. Dit in tegenstelling tot regelingen die uitgaan van defined contribution (beschikbare premie), waar de pensioenuitkering afhankelijk is van de beschikbare premies en behaalde rendementen. Het beleggingsrisico ligt in het eerste geval bij de collectiviteit, veelal het pensioenfonds (alle deelnemers gezamenlijk), in het tweede geval in principe bij de individuele pensioendeelnemer.

Bij beschikbare premieregelingen wordt geen pensioentoezegging gedaan, maar een premietoezegging. Het daarmee op te bouwen kapitaal wordt op de pensioendatum omgezet in een pensioenuitkering. Het solidariteitselement is bij beschikbare premieregelingen niet of nauwelijks aanwezig. De defined benefit-regelingen gebaseerd op eindloon of middenloon zijn gefinancierd op basis van kapitaaldekking. Daardoor zijn deze regelingen relatief goed bestand tegen de gevolgen van de aankomende vergrijzing. Deze regelingen zijn daarentegen extra gevoelig voor het risico van inflatie, zeker als de inflatie gedurende een te lange periode op een te hoog niveau ligt. De kosten van de back service-verplichtingen in eindloonregelingen en van de indexeringen op ingegane pensioenen kunnen dan niet of alleen met de grootst mogelijke moeite worden opgebracht.

Individuele extra's

Als aanvulling op de AOW en het aanvullende pensioen bestaat de mogelijkheid individueel te sparen voor later. De overheid biedt hiertoe fiscale faciliteiten in de vorm van aftrekbaarheid van koopsompolissen en periodieke premies voor individuele pensioenpolissen. Ook premies voor verzekeringsproducten die voor het 65e jaar tot uitkering komen, zijn aftrekbaar. Bij de invoering van het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2001 zijn de fiscale mogelijkheden om premies af te trekken beperkt tot die gevallen waarin sprake is van een lacune in het te verwachten pensioen. In het strategisch akkoord van het kabinet Balkenende vervalt de basisruimte voor de aftrek van lijfrentepremies. Omdat in de tweede pijler pensioen mag worden opgebouwd op basis van een 60-jarige pensioenleeftijd en in de derde pijler op basis van een pensioenleeftijd van 65 jaar is de ruimte voor individueel bijsparen in de tweede pijler (als onderdeel van een collectieve regeling) groter dan de ruimte voor het individueel bijsparen in de derde pijler (onder te brengen bij een verzekeraar).

Solidariteit

Kenmerkend voor pensioenen is de ingebouwde solidariteit. Deze komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Binnen generaties bestaat solidariteit, doordat de AOW naar draagkracht wordt gefinancierd door alle niet-pensioengerechtigde belastingbetalers. Als gevolg van het maximaleren van de AOW-premie wordt het tekort sinds enkele jaren aangevuld vanuit de algemene middelen. Daardoor betalen ook nu al 65-plussers voor een deel mee aan de financiering van de AOW. Daarnaast bestaat het AOW-Spaarfonds dat wordt gevuld uit de algemene middelen. Op die manier betalen de huidige 65-jarigen ook in zekere mate mee aan de financiering van de AOW in de toekomst.

Ook de aanvullende pensioenen kennen een duidelijk intra-generationale solidariteit, omdat iedere werknemer een doorsneepremie betaalt. Deze premie hangt niet af van gezondheid of geslacht. Ook zou de premie voor vrouwen in theorie hoger moeten zijn dan voor mannen, omdat ze gemiddeld langer leven en dus gemiddeld genomen in totaal meer pensioenuitkering ontvangen. Dit is echter (terecht) in strijd met de eis van gelijke behandeling van man en vrouw.

Onderling zijn oudere en jongere werknemers ook solidair en bestaat inter-generationale solidariteit. De pensioenuitkeringen worden weliswaar gedaan uit de opgebouwde kapitalen, maar door tegenvallende rendementen kunnen deze tekortschieten. In dat geval kunnen de pensioenpremies, die betaald worden door de werkenden en hun werkgever, verhoogd worden om de pensioenen van de reeds gepensioneerden op niveau te houden. Omgekeerd kunnen de premies naar beneden wanneer de rendementen op het vermogen zo groot zijn dat de kapitalen meer dan voldoende zijn om aan toekomstige verplichtingen te voldoen. De rendementen op het vermogen kunnen per jaar wisselen. De hoogte van het pensioen hangt echter niet af van het behaalde rendement. Die wordt vooral bepaald door de hoogte van het salaris en het aantal gewerkte jaren waarin het pensioen is opgebouwd. Het beleggingsrisico wordt derhalve gedeeld tussen generaties.

Tussen bedrijven bestaat ook solidariteit. Door de verplichtstelling is veelal de hele bedrijfstak aangesloten bij een pensioenregeling. Bedrijven met veel jonge werknemers zijn daardoor solidair met bedrijven met veel oudere werknemers.

Pensioenuitvoerders

De pensioengelden moeten door de werkgever buiten de onderneming worden ondergebracht bij een pensioenuitvoerder. Dit kan een pensioenfonds zijn of een verzekeraar. In het pensioenreglement staat welke rechten de

werknemer heeft. De inhoud hiervan is resultaat van onderhandelingen in bedrijven en bedrijfstakken. De uitvoering van de regeling kan worden ondergebracht bij een ondernemingspensioenfonds, een bedrijfstakpensioenfonds of een verzekeraar. Bij een ondernemingspensioenfonds zijn veelal de eigen werknemers betrokken, al of niet via de ondernemingsraad. Bij bedrijfstakpensioenfondsen vertegenwoordigen de vakbonden de werknemers in die sector. Bij verzekerde regelingen sluit de werkgever met de verzekeraar een contract over de uitvoering van de regeling.

Soorten pensioenfondsen

Veelal wordt het pensioen geregeld door een bedrijfs(tak)pensioenfonds, waarbij de meeste bedrijven in een sector bij aangesloten zijn. Op deze pensioenfondsen is de wet op de verplichtstelling voor de bedrijfstakpensioenfondsen van toepassing. Door de verplichtstelling worden ook de werknemers onder de pensioenregeling gebracht die werken bij een werkgever die geen lid is van een van de contracterende werkgeverspartijen. De verplichtstelling vindt plaats op verzoek van de sociale partners aan de minister. Ondernemingen kunnen ook zelf hun pensioenen regelen in een ondernemingspensioenfonds. De meeste grote ondernemingen beschikken over een eigen regeling die zij veelal hebben ondergebracht bij een eigen pensioenfonds. Tot slot zijn er nog de beroepspensioenfondsen voor de vrije beroepsbeoefenaren.

5.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Huidige verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de pensioenen functioneert goed. Het Nederlandse pensioensysteem blinkt uit, zowel wat betreft de houdbaarheid naar de toekomst (door de gemengde financiering van omslag en kapitaaldekking) als wat betreft het niveau van bescherming. De (collectieve) aanvullende pensioenen zijn de belangrijkste arbeidsvoorwaarden na het loon. De primaire verantwoordelijkheid voor de aanvullende pensioenen berust bij de werkgevers en werknemers, die daarom zorgdragen voor de inhoud, financiering en uitvoering van de regeling. De overheid creëert de goede voorwaarden voor sociale partners om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen en stimuleert het tot stand komen van goede regelingen via fiscale ondersteuning. Of er een pensioentoezegging wordt gedaan, is allereerst een verantwoordelijkheid van de werkgever, die daarover in overleg treedt met werknemers. Maar als er een toezegging wordt gedaan, dan stelt de wetgever daaraan - vanuit zijn waarborgfunctie - voorwaarden op het terrein van financiële zekerheid, uitvoeringszekerheid en

individuele zekerheid. Zo moet bijvoorbeeld het financiële beheer aan bepaalde eisen voldoen in verband met de zekerstelling dat het toegezegde pensioen ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd. Ook zijn in de wet algemene, voor iedereen geldende, rechten vastgelegd, zoals het recht op gelijke behandeling, het recht op waarde-overdracht, het recht op uitruil tussen nabestaandenpensioen en ouderdomspensioen en dergelijke. Verder vervult de overheid als wetgever een belangrijke rol in het kader van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenregelingen. Een nieuwe pensioenwet zou binnen deze kaders vorm moeten krijgen.¹⁶

Stelling

De overheid staat garant voor een inkomensvoorziening op minimumniveau vanaf 65-jarige leeftijd middels de inkomensafhankelijke AOW. Ze legt daarmee een cruciale basis voor het totale pensioenstelsel. Voor de aanvullende pensioenen, die deel uitmaken van de arbeidsvoorwaarden, dragen werknemers en werkgevers in bedrijven en bedrijfstakken de primaire verantwoordelijkheid.

5.3 Fiscalisering AOW?

De AOW en de AWBZ zijn de enige ‘echte’ volksverzekeringen die Nederland nog kent. Het gaat hierbij om een basisverzekering met inkomensafhankelijke premies en een inkomensafhankelijke uitkering als het risico zich voordoet. Ook ten aanzien van de AOW wordt telkens opnieuw de discussie opgeroepen over het inkomensafhankelijk maken van uitkeringen en fiscalisering van de AOW.¹⁷ Geredeneerd vanuit het cappuccinomodel is er veel te zeggen voor de AOW als volksverzekering met uitkeringen die niet afhangen van het inkomen.

Nadelen Fiscalisering

Fiscalisering van de AOW betekent dat de AOW gefinancierd wordt uit de algemene middelen. Nu brengen de 65-minners door premiebetaling het grootste deel op van de kosten voor de AOW van de huidige generatie gepensioneerden. Bij fiscalisering wordt de verzekeringsgrondslag van de AOW verbreed tot alle belastingbetalers, dus ook 65-plussers met een aanvullend pensioen. Nu geldt voor hen het speciale lagere tarief. De inkomens van 65-plussers (AOW en aanvullend pensioen) worden dan tegen het gewone belastingtarief belast, tenzij ervoor wordt gekozen voor 65-plussers een afwijkend lager tarief te hanteren. Voor de hoogte van de netto AOW-uitkering heeft fiscalisering geen gevolgen, vanwege de koppeling aan het netto minimumloon. Wel zal de AOW bruto stijgen, omdat rekening zal worden gehouden

met het hogere belastingpercentage.

Fiscalisering kan de balans tussen de AOW en de aanvullende pensioenen verstoren. Het aanvullend pensioen is immers in veel gevallen gebaseerd op 70% van het eindloon of middenloon, waarbij door het hanteren van een franchise rekening is gehouden met de AOW. Wanneer de AOW in bruto-terminen stijgt, zal het aanvullende pensioen volgens die systematiek dalen. In die situaties zal fiscalisering derhalve aanleiding kunnen zijn voor het aanpassen van de aanvullende pensioenregelingen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in de praktijk steeds meer sprake is van een ont koppeling van AOW en aanvullend pensioen, zodat een hogere bruto-AOW niet automatisch hoeft te leiden tot een lager aanvullend pensioen. Wel zal als gevolg van de fiscalisering over het aanvullende pensioen meer belasting betaald worden. Voor hogere inkomens werkt dit anders uit dan voor mensen met een klein aanvullend pensioen bovenop hun AOW. Voor zover voor fiscalisering van de AOW wordt gekozen, zal dat altijd gepaard moeten gaan met compensatie.

Voordelen fiscalisering

Een voordeel van fiscalisering is dat ouderen met een hoog inkomen ook bijdragen aan het basispensioen voor minder draagkrachtige ouderen. Dit komt tegemoet aan het draagkrachtbeginsel. Ook betekent fiscalisering dat de financiering van de AOW wordt losgekoppeld van de factor arbeid, door de premiefinanciering te vervangen door financiering vanuit de algemene middelen. Dan komen ook bronnen als de BTW, aardgasbaten en andere overheidsinkomsten beschikbaar voor het in stand houden van de AOW.

Financiering vergrijzing

Het doel van fiscalisering van de AOW is om het draagvlak voor de kosten van de vergrijzing te verbreden. Enerzijds door ouderen met een goed pensioen mee te laten betalen aan de kosten van de oude dag. Anderzijds ook door vermindering van de voordelen van de tariefsverschillen. Veel mensen benutten pensioenbesparingen om hun belastbare inkomen uit te stellen tot na het pensioen. Deze intertemporele tariefsarbitrage vermindert de grondslag voor de financiering van de AOW.

Verbreiding van het draagvlak voor de vergrijzing is inderdaad gewenst.

Hiervoor zijn echter meer methoden beschikbaar dan fiscalisering van de AOW. Behalve dat de arbeidsparticipatie van ouderen, allochtonen en vrouwen hoger kan, is ook het AOW-Spaarfonds een manier om ons te wapenen tegen de kosten van de vergrijzing. Het AOW-Spaarfonds is een 'gelabelde' aflossing van de staatsschuld, een toezegging om de middelen in het fonds in te zetten voor de financiering van de AOW.

Verzekeringskarakter AOW

Het belangrijkste principiële bezwaar, met praktische gevolgen, is dat fiscalisering van de AOW het basispensioen minder zeker maakt, doordat het verzekeringskarakter wordt aangetast. Kenmerkend voor een verzekering is dat men premie betaalt om zich te verzekeren van een uitkering wanneer het risico zich voordoet. Gepensioneerden hebben hun hele leven lang premie betaald en ontvangen op grond daarvan een AOW-uitkering. Een belangrijk argument voor het handhaven van het verzekeringskarakter van de AOW - en dus niet te fiscaliseren - is dat de hoogte van de AOW eerder onderwerp van discussie zal worden wanneer de AOW direct uit de algemene middelen wordt bekostigd.

5.4 Communicatie

Welke aanpassingen zijn nodig in het huidige pensioenstelsel, gegeven de knelpunten en trends?

Pensioenidentificatienummer

Communicatie met de deelnemer wordt een belangrijk pensioenonderwerp in de komende jaren. Een toenemende flexibiliteit in collectieve pensioenregelingen leidt alleen tot hogere doelmatigheid indien deelnemers in staat worden gesteld om de juiste keuzes te maken. Hiertoe moeten ze in ieder geval kunnen beschikken over de benodigde informatie. Communicatie gaat echter verder dan het (eenzijdig) verstrekken van informatie aan de deelnemer. Juist pensioenfondsen zijn goed in staat om de technologische ontwikkelingen aan te wenden om deelnemers op eenvoudige wijze meer gegevens dan nu het geval is te verstrekken. Een pensioenidentificatienummer, waarmee de werknemer zich actueel op de hoogte kan stellen van zijn financiële situatie na de pensionering, is dan ook wenselijk. Wellicht kan hiervoor gebruik worden gemaakt van het sofi-nummer.

Inspraak ouderen

Meer nadruk op communicatie betekent ook een grotere rol voor gepensioneerden bij de uitvoering van hun pensioenregeling. Een groeiend gedeelte van het belegd vermogen binnen een pensioenfonds is immers ook ooit door de gepensioneerden ingelegd. Dit punt wordt actueler naarmate de pensioenfondsen zogenaamd 'rijper' worden, dat wil zeggen dat de gemiddelde leeftijd van alle deelnemers dichterbij de 65 jaar komt te liggen, en dus het aandeel van de gepensioneerden in het pensioenfonds toeneemt.

Medezeggenschapsconvenant

Het Medezeggenschapsconvenant tussen de sociale partners en ouderenorganisaties is een goede start, maar vergt wel de volledige inzet van zowel de sociale partners als de ouderenbonden om het verder uit te bouwen. Bij de vernieuwing van het convenant zal deze intentie moeten blijken. De gehouden evaluatie geeft aan dat sinds het convenant is afgesloten belangrijke voortgang is geboekt.¹⁸ Vooral nog is er daarom geen aanleiding om te twijfelen aan de haalbaarheid van de doelstellingen van het convenant. Het convenant beoogde het oprichten van deelnemersraden of vertegenwoordiging in het bestuur. Via de deelnemersraden zijn gepensioneerden betrokken bij de besluitvorming en vervullen ze een belangrijke rol naar bestuurders van pensioenfondsen en naar deelnemers. Het is overigens nu al zo dat wanneer vijf procent van de groep werknemers en gewezen werknemers vraagt om een deelnemersraad deze ingesteld moet worden. Ingrijpen door middel van wetgeving, waarbij pensioenfondsen bijvoorbeeld verplicht worden om vertegenwoordigers van ouderen in het bestuur op te nemen of een deelnemersraad in te stellen, betekent een inbreuk in de verantwoordelijkheidssfeer van sociale partners. Pensioenen maken immers deel uit van de arbeidsvoorwaarden en zijn dus een zaak tussen werknemers en werkgevers. Wanneer een derde partij mee zou beslissen over de pensioenen, raakt dit ook de mate waarin de kosten van de pensioenen kunnen worden beheerst. Dat neemt niet weg dat oud-werknemers groot belang hebben bij het pensioenbeleid dat ten aanzien van hun regeling wordt gevoerd. De belangen van ouderen moeten worden meegewogen. De huidige generatie actieve deelnemers zal ooit zelf gepensioneerd zijn. Het toekennen van invloed aan gepensioneerden is in de toekomst ook in hun belang. Het is daarom van betekenis dat werkgevers en werknemers zelf besluiten dat ook ouderen in het bestuur een plaats moeten innemen.

Om de positie van de gepensioneerde werknemers te verbeteren, zouden pensioenfondsen transparanter moeten zijn over hun beleid. Ze zouden aan moeten geven hoe ze om willen gaan met financieel ongunstige ontwikkelingen. Hoe worden de risico's dan verdeeld over de verschillende betrokken groepen: werknemers, werkgevers, gepensioneerden en toekomstige generaties?¹⁹

Verzekerde regelingen

Voor verzekerde regelingen ligt de feitelijke situatie iets anders. Daar is de medezeggenschap minder ver ontwikkeld. Een inhaalslag is daarom nodig. Het is ook hier de vraag of een wettelijke verplichting daaraan bijdraagt. Wel zou het nuttig zijn als in het contract tussen werkgever en verzekeraars een bepaling opgenomen wordt waarin staat hoe de medezeggenschap van gepensioneerden is geregeld. Eventueel zou deze formele eis (het opnemen

van een dergelijk bepaling in de regelingen) wettelijk verplicht kunnen worden. Ook kan via voorlichting, bijvoorbeeld via brancheorganisaties, een stap voorwaarts gezet worden.

Verlenging van het Medezeggenschapsconvenant tussen de Stichting van de Arbeid (STAR) en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) is gewenst. Als de medezeggenschap bij verzekerde regelingen wettelijk zou worden aangestuurd, kan het verlengde convenant zich vooral richten op de medezeggenschap bij ondernemings- en bedrijfstakpensioenfondsen. Het is daarbij van belang dat - na de kwantiteitsslag van de afgelopen jaren - in de komende periode vooral aandacht wordt geschonken aan een vergroting van de kwaliteit van de medezeggenschap, rond bijvoorbeeld bevoegdheden, representativiteit.

Stelling

Het is gewenst dat de inspraak van ouderen bij de uitvoering van pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij pensioenfondsen, toeneemt. Dat moet niet via wetgeving worden afgedwongen. De ingeslagen weg van overleg tussen ouderen en de Stichting van de Arbeid dient met kracht te worden voortgezet en uitgebouwd.

5.5 Verplichtstelling

Verplichte deelneming aan bedrijfstakpensioenregelingen

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet Bpf 2000) op verzoek van een deel van de bedrijven een gehele bedrijfstak verplichten om deel te nemen in een bedrijfstakpensioenfonds. Ook voor pensioenfondsen van vrije beroepsbeoefenaren bestaat de mogelijkheid van verplichtstelling. Het loslaten van de verplichtstelling zou de keuzevrijheid en marktwerking kunnen vergroten. Nu ontbreekt concurrentie tussen pensioenuitvoerders, waardoor de prikkels om efficiënt te werken en te innoveren niet optimaal zijn. Daarnaast staat de verplichtstelling op gespannen voet met ontwikkelingen als flexibilisering van de arbeidsmarkt, individualisering, toenemende variëteit in consumentenvoorkeuren en Europese samenwerking.

Reden van de verplichtstelling

Bedrijfstakpensioenfondsen zijn in het kader van de arbeidsvoorwaarden te beschouwen als een door sociale partners getroffen zelfvoorziening. De verplichtstelling is er met het oog op de solidariteit. Door grote collectiviteiten en een doorsneepremie is solidariteit mogelijk tussen jongere en oudere

werknemers, actieve deelnemers en gepensioneerden (inter-generatieve solidariteit), gezonde en ongezonde werknemers en mannen en vrouwen (intra-generatieve solidariteit).

Door de verplichtstelling wordt free rider-gedrag onmogelijk gemaakt. Zonder verplichtstelling zouden bedrijven met een relatief jong personeelsbestand minder geneigd zijn deel te nemen in een bedrijfstakpensioenfonds. Het zou voor dat bedrijf goedkoper kunnen zijn om de pensioentoezegging zelf bij een pensioenverzekeraar onder te brengen. Jongeren met een relatief laag inkomen betalen naar verhouding minder premie dan ouderen met een relatief hoog inkomen. Dezelfde doorsneepremie kan in het geval van een oudere werknemer nog maar beperkte tijd worden belegd, terwijl het opgebouwde percentage pensioen voor jongeren en ouderen gelijk is.

Ook draagt de verplichtstelling bij aan de solidariteit tussen werkenden en gepensioneerden. Jonge bedrijven dragen daardoor bij aan het draagvlak voor de pensioenuitkeringen. Hetzelfde geldt voor de pensioenen van vrouwen en mannen. De solidariteit tussen mannen en vrouwen vereist dat beiden een even hoge premie betalen, terwijl vooraf bekend is dat voor het pensioen van vrouwen meer kapitaal nodig is dan voor mannen. Het omgekeerde geldt voor minder gezonde werknemers ten opzichte van gezonde werknemers. Verder zorgt een acceptatieplicht ervoor dat de toetreding van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt. In dit verband zijn met name van belang arbeidsongeschikten, oudere werklozen en herintredende vrouwen. Ook in het kader van het WAO-vraagstuk is dat van groot belang: het bevordert de reïntegratie van mensen.

Bovendien is een verplichte solidariteit kosteneffectief, vanwege de solidariteit tussen de generaties. De verplichtstelling beperkt ook de problemen die kunnen ontstaan rondom de waarde-overdracht in geval van het wisselen van werkgever. Bij wisseling van werkgever binnen een bedrijfstak waarvoor een verplicht gestelde pensioenregeling geldt, is immers geen waarde-overdracht nodig. Tenslotte kan als voordeel worden genoemd dat de verplichtstelling ook bijdraagt aan het beperken van de witte vlekken op pensioenterrein.

Pensioenplicht als alternatieven voor de verplichtstelling

De alternatieven voor de huidige verplichtstelling proberen het goede van de verplichtstelling te behouden, maar hebben zo hun eigen nadelen.²⁰ Het bekendste alternatief is het opleggen van een wettelijke pensioenplicht. Alle werkgevers worden dan verplicht hun werknemers een pensioentoezegging te doen, zonder dat ze verplicht zijn zich bij een bepaald pensioenfonds aan te sluiten. Wanneer werkgevers en werknemers zelf mogen kiezen door wie

ze het pensioen laten uitvoeren, gaat - zoals hierboven toegelicht - de solidariteit binnen een bedrijfstak verloren en zullen de pensioentoezegging en premiehoogten in een bedrijfstak per bedrijf verschillen. Om dit laatste te voorkomen, kan de wettelijke verplichting ook op bedrijfstakniveau worden gelegd. Bedrijven zijn dan vrij om de pensioenregeling die voor de hele bedrijfstak geldt bij een pensioenuitvoerder naar keuze onder te brengen. De pensioenvoorwaarden zijn dan weliswaar voor alle werknemers in een sector gelijk, maar de pensioenpremies zullen verschillen - deels door verschillen in beleggingsrendement, maar vooral door de samenstelling van de verzekerde collectiviteit - waardoor een deel van de solidariteit verloren gaat.

Stelling

Handhaven van de verplichte deelneming aan een bedrijfstakpensioenfonds is wenselijk omwille van de solidariteit.

Beperken van verplichtstelling voor hogere inkomens?

Een soms geopperde variant op de afschaffing van de verplichtstelling is het beperken van de verplichte deelname voor hogere inkomens. Tot een bepaald inkomen is deelname dan verplicht; daarboven hebben werkgevers en werknemers de vrijheid de pensioenregeling bij een pensioenuitvoerder van eigen keuze onder te brengen en bestaat er dus concurrentie tussen pensioenfonds. Als grens wordt wel gesuggereerd het dagloon, zoals dat ook bij de WW of WAO wordt gehanteerd.²¹

Het voorstel om de verplichtstelling voor hogere inkomens te beperken, kan niet los worden gezien van de taakafbakening tussen verzekeraars en pensioenfonds. Verzekeraars willen uiteraard graag hun markt vergroten, en bepleiten afschaffing van de verplichtstelling dan wel een beperking.

Echter, dit pleidooi lijkt voorbij te gaan aan het feit dat bedrijfstakken reeds zelf de mogelijkheid hebben om de verplichtstelling tot een maximum te beperken. Een behoorlijk aantal sectoren heeft dan ook al gekozen voor een beperkte collectieve pensioenregeling. Wat daarbij echter opvalt, is dat de sectoren zeer uiteenlopende maxima hanteren. Kennelijk vereist het beperken van de verplichtstelling maatwerk, wat niet met een generieke maximumgrens bereikt kan worden.

Stelling

Het beperken van de verplichtstelling is onnodig en ongewenst, omdat bedrijfstakken nu al zelf kiezen voor een beperking van de collectieve regeling. Een uniforme maximumgrens gaat bovendien voorbij aan verschillen in loonstructuur en loonniveau tussen bedrijfstakken en biedt onvoldoende ruimte voor het gewenste maatwerk.

5.6 Hoogte van de pensioenen

Lange termijnbeleid

Wat betreft de ontwikkeling van de AOW-pensioenen is het handhaven van een lange termijnbeleid zeer gewenst. De AOW moet een basispensioen blijven. Om deze functie te kunnen blijven vervullen, is een goede koppeling van belang. Door middel van de koppeling tussen AOW en minimumloon stijgt de AOW jaarlijks evenveel als het minimumloon en het daarvan afgeleide sociaal minimum.²² De koppeling van de AOW aan het minimumloon vormt een stabiele basis van het pensioengebouw.²³

Stelling

De AOW moet als welvaartsvast basispensioen gehandhaafd blijven.

Pensioenplicht en wettelijke indexering

Soms wordt voorgesteld om te komen tot een wettelijke pensioenplicht en indexatieplicht. Om een aantal redenen is dit niet wenselijk. In de eerste plaats passen de voorgestelde plichten niet in de gewenste verdeling van verantwoordelijkheden. Pensioenen zijn van oudsher een verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. Deze verantwoordelijkheid wordt ook genomen en bijna overal zijn moderne en betaalbare pensioenregelingen tot stand gebracht. Het zware instrument van wetgeving staat niet in verhouding tot de betrekkelijk geringe omvang van de problemen. Dwingende wetgeving inzake een pensioenplicht en een wettelijk indexeringsrecht ondergraven de eigen verantwoordelijkheid en zullen leiden tot een aanzienlijke stijging van pensioenkosten (zie hieronder) hetgeen in strijd is met het door de regering afgesloten en door de Tweede Kamer ondersteunde pensioenconvenant van 1997.

Uitholling verplichtstelling

De pensioenfondsen vrezen dat een pensioenplicht zal leiden tot verslechtering van de pensioenen.²⁴ Ongegrond is deze vrees niet. De pensioenplicht zal inhouden dat bepaalde minimumeisen aan de pensioenen worden gesteld. Het risico is aanwezig dat de pensioenrechten zullen worden beperkt tot hetgeen de wet als minimum voorschrijft. In dat geval kan ook de verplichtstelling onder druk komen te staan. Immers, de vraag rijst dan of verplichtstelling voor het minimum niet voldoende is. Al eerder is de verplichte deelneming bij de Europese rechter - zonder resultaat - aan de kaak gesteld, omdat verplichte deelneming in strijd met het Europese mededingingsrecht zou zijn, daar zij verder zou gaan dan nodig was om een behoorlijk niveau van sociale bescherming te bereiken. Het Hof verwierp evenwel deze stelling, aangezien de verplichte deelneming noodzakelijk was voor de uitvoering

van de taak van algemeen economisch belang door de pensioenfondsen.²⁵ Wanneer een minimumpensioenplicht ingevoerd zou worden, kan de druk op afschaffing van de verplichtstelling toenemen.

Kostenstijging

Een wettelijke minimumindexering zal leiden tot hogere pensioenkosten. Wanneer hogere premies leiden tot hogere uitkeringen is dat op zichzelf genomen geen bezwaar. Dat is echter niet het geval. De hogere premies zijn nodig voor hogere reserves. Nu kennen de meeste pensioenfondsen een voorwaardelijke indexering. Vallen de rendementen tegen, dan kunnen de pensioenuitkeringen minder worden aangepast. Een onvoorwaardelijke indexering betekent dat veel hogere reserves aangehouden moeten worden, die opgebouwd zullen moeten worden door de premiebetalers, zonder dat dit leidt tot hogere uitkeringen.

Middenloon versus eindloon

Met het oog op de bestendigheid van het Nederlandse pensioenstelsel tegen hoge loonstijgingen en inflatie is het wenselijk dat pensioenen op basis van middenloon worden opgebouwd. De extra financiering bij loonstijgingen op latere leeftijd wordt aanzienlijk beperkt, omdat niet met terugwerkende kracht over de hele periode premie hoeft te worden betaald, de zogenaamde back service. Vooral op latere leeftijd is deze duur, omdat de inleg nog maar beperkte tijd kan renderen. Ook leidt een hoge inflatie bij een middenloonsstelsel tot minder kosten dan een eindloonsstelsel.

Een voordeel van middenloon is bovendien dat een teruggang in salaris op latere leeftijd geen grote consequenties heeft voor het pensioen. Bij een eindloonsstelsel is dit wel het geval, omdat het pensioen afhangt van het laatstverdiende loon.

Stelling

Omwille van de betaalbaarheid is omzetting van eindloonsstelsels naar middenloonsstelsels wenselijk; met name in de collectieve sector moet hier een inhaalslag gemaakt worden.

5.7 Flexibele pensionering

Vervroegde uittredingsregelingen (VUT)

Het aantal oudere mannen in Nederland dat werkt, is sinds de jaren zeventig dramatisch gedaald. In 1970 werkte nog 81% van de mannen tussen de 55 en 65 jaar. Nu werkt nog maar de helft van de mannen van 55 jaar en ouder en bijna een kwart van de vrouwen. Vanaf 60 jaar is de totale arbeids-

participatiegraad 14%.²⁶ De oorzaak moet voor een belangrijk deel gezocht worden in de VUT-regelingen die zijn ontstaan in de jaren dat het economisch slecht ging.

Veel oudere werknemers maken gebruik van de VUT om vervroegd uit te treden. Oorspronkelijk was de VUT bedoeld als een tijdelijke maatregel om jongeren een kans te geven om te werken. De regeling was mede ingegeven door de hoge jeugdwerkloosheid. Gaandeweg heeft het zich ontwikkeld tot een verworven recht, waarvan de toezeggingen in sommige gevallen al voor 30 jaar in de toekomst zijn gedaan.

De kosten van de VUT - in 2001 circa 2 miljard euro - worden omgeslagen over de nog werkenden. Omdat langer doorwerken zich niet vertaalt in een hogere VUT-uitkering of veel hoger pensioen, hebben oudere werknemers geen prikkel om langer door te werken. De kosten moeten uiteraard worden opgebracht door de werkende generatie. De VUT staat hierdoor onder druk. Ze wordt onbetaalbaar, omdat jongere werknemers wel betalen voor de huidige VUT-regelingen, maar het hoogst onzeker is of zij zelf er ooit nog gebruik van kunnen maken. Ook neemt het aantal mensen dat vervroegd uit-treedt toe, terwijl het aantal werkenden niet groeit. Bovendien is het al lang niet meer zo dat de VUT ervoor zorgt dat jongeren sneller aan een baan komen. Dat sociale doel is weggevallen nu de arbeidsmarkt zich in een totaal andere richting heeft bewogen. Ook macro-economische inverdieneffecten van de VUT zijn daarmee weggevallen (extra belasting- en premie-inkomsten, minder uitkeringen voor jongeren).

Een bijkomend nadeel van de VUT-regeling is dat het leidt tot het vervroegd afschrijven van menselijk kapitaal. Eerder stoppen met werken betekent dat investeringen in menselijk kapitaal op vroegere leeftijd minder kunnen renderen. Dit vermindert de prikkel om te investeren in scholing. Uittreding kan, ook al vanwege demografische ontwikkelingen, leiden tot looninflatie, omdat de overgebleven werknemers een hoger salaris zullen ontvangen vanwege het schaarser worden van arbeid. Dit kan vervolgens leiden tot het minder waard worden van pensioenen, omdat de inflatie de pensioenen uitholt.

Kortom, de voordelen die aanvankelijk aan de VUT-regelingen waren verbonden, bestaan niet meer. De grote nadelen daarentegen, vooral wat betreft de hoge kosten en het negatieve effect op de arbeidsparticipatie van ouderen, worden nu overduidelijk zichtbaar. Hierdoor is het noodzakelijk dat de sociale partners worden gestimuleerd de bestaande VUT-regelingen te vervangen door vormen van vroeg-pensioenregelingen.

Omzetting VUT naar pre-pensioen

De omzetting van VUT naar pre-pensioen betekent dat eerder stoppen met werken tot een lager pensioen leidt. Een jaar eerder pensioen betekent bij

actuariële neutraliteit een circa 8% lager pensioen, dat een jaar eerder ingaat. Iedere werknemer kan dan voor zichzelf de afweging maken tussen doorwerken of stoppen met werken. Op die manier komen de kosten van het vervroegd uitreden terecht bij diegenen die er profijt van hebben.

Overgangperiode

Het afschaffen van de VUT, hoewel breed gedragen, is nog niet eenvoudig. Het betekent dat een groot deel van de huidige generatie werkenden niet meer met de VUT zal kunnen, terwijl ze wel betalen voor de huidige vutters. Dat is geen aantrekkelijk perspectief. Bovendien zullen ze tegelijkertijd ook premie moeten betalen om het kapitaal op te bouwen voor hun eigen pre-pensioen. Afschaffing van de VUT zal daarom in de praktijk een onderhandelingspunt zijn bij CAO-rondes.

Afschaffen van de VUT vergt ook afspraken tussen overheid en sociale partners. De overheid zal moeten aangeven hoelang ze VUT-regelingen nog fiscaal wil faciliteren en hoe ze omgaat met de fiscale ondersteuning van overgangsregelingen. Werkgevers en werknemers zullen moeten werken aan het afbouwen van VUT-regelingen en het opbouwen van pre-pensioenen. Tussen het moment van de afspraken en de feitelijke invoering van het pre-pensioen ligt nu in de regel drie à vier jaar. Dan duurt het nog ongeveer vijf jaar voordat de laatste VUT-uitkering is gedaan.²⁷ Spoedige duidelijkheid is gewenst, waarbij gestreefd moet worden naar een beperkte overgangstermijn.

5.8 Europa

Pensioenen in Europa

Het pensioenstelsel in Nederland wijkt sterk af van dat in andere Europese landen.²⁸ De Nederlandse pensioenen worden voor een groot deel gefinancierd op kapitaalbasis. De financiering op basis van omslag in bijna alle Europese landen bedreigt de financiering van de pensioenen aldaar, omdat de bevolking de komende jaren sterk vergrijsst. Met name de Zuid-Europese landen zijn kwetsbaar. Het voordeel van een pensioensysteem dat gebaseerd is op kapitaaldekking, is dat de lasten over de generaties worden gespreid. Een overstap van omslag naar kapitaaldekking is niet eenvoudig. De huidige generatie werkenden zou dan zowel voor zichzelf moeten sparen als de premie betalen voor de gepensioneerden.

Stabiliteits- en Groeipact

De penibele pensioensituatie in andere landen kan grote invloed hebben op Nederland. Een interessante visie wordt verkondigd door Van Winden, die

vreest dat Nederland straks de pensioenproblemen van andere landen mag oplossen. Zijn stelling is dat Nederland door de deelname aan de euro de schatkist van Europa is geworden, die straks leeggeplunderd gaat worden als elders de pensioendijken breken.²⁹ Wanneer deze landen na 2010 geconfronteerd worden met een krimpende beroepsbevolking en een groeiend aantal pensioengerechtigden loopt het spaak met het omslagstelsel en zal de overheid bij moeten springen. Linksom of rechtsom zal dan volgens Van Winden een beroep worden gedaan op de Nederlandse solidariteit. Engeland en Zwitserland, die net als Nederland hun pensioenen op kapitaaldekking hebben gebaseerd, zijn volgens van Winden wijselijk buiten de euro gebleven. De euro is volgens hem een zwakke munt, terwijl de gulden ijzersterk was. De financiering van de vergrijzing zal de munt verder doen verzwakken. Zijn advies is dat Nederland uit de euro stapt wanneer andere landen geen afdoende stappen nemen om hun pensioenprobleem op te lossen. Onlangs is de Europese pensioenproblematiek door Nederland op de Europese agenda gezet, maar de waarborgen die binnen de EU gelden, zijn vrijblijvend. Weliswaar is afgesproken dat pensioenrapportages deel gaan uitmaken van het Stabiliteits- en Groeipact, maar sancties ontbreken ingeval een land met onheilspellende rapportages komt. Wel zullen de op omslagbasis gefinancierde pensioenen moeten worden opgevangen in het overheidsbudget. Het Stabiliteits- en Groeipact staat landen immers niet toe langdurig grote tekorten op de begroting te hanteren. Het is daarom van groot belang dat binnen het Stabiliteits- en Groeipact harde afspraken worden opgenomen over de financiering van de pensioenen.

Stelling

Elke lidstaat van de Europese Unie die de financiering van zijn pensioenvoorzieningen onvoldoende geregeld heeft, zou aan een hogere norm, in het kader van de EMU, voor de omvang van de staatsschuld moeten voldoen.

6 Werkloosheid

6.1 Werkloosheidswet

De werkloosheidswet (WW) verzekert werknemers tegen het financiële risico van werkloosheid. De uitkering bedraagt aanvankelijk in principe 70% van het laatstverdiende loon, maar gaat na een periode van 6 maanden tot 5 jaar - afhankelijk van het arbeidsverleden - over in een vervolguitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon gedurende twee jaar. Daarna kan een beroep worden gedaan op de bijstand of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). In het strategisch akkoord van het kabinet Balkenende wordt de duur van de loongerelateerde uitkering bekort.

Het eerste half jaar dat een werknemer werkloos is, komt ten laste van het Wachtgeldfonds (Wgf) van de sector waar de werknemer werkzaam is. Hieruit worden ook de uitkeringen voor het eerste ziektejaar gedaan van werknemers die niet onder de loonbetalingsverplichting vallen (vangnet Ziekwet), zoals freelancers en uitzendkrachten. De premie wordt volledig door de werkgevers opgebracht. Na een half jaar neemt het Algemene Werkloosheidsfonds (Awf) de WW-uitkering over, waardoor dus op nationaal niveau verevend wordt. Hieruit worden ook de ziektewetuitkeringen voor bevallings- en zwangerschapsverlof gedaan. De premie hiervoor wordt voor ongeveer 60% door de werknemers betaald. Op macro-niveau is de werkloosheidspremie gelijk verdeeld over werkgevers en werknemers. In oktober 2002 waren er volgens het CBS 177.000 mensen als werkloos geregistreerd.

6.2 Werkloosheidsrisico: verevening en afwenteling

58

Te weinig prikkels

De prikkels die in de wet zitten om het risico (de instroom in de WW) te beperken, zijn gering. De verlenging van de wachtgeldperiode, waar per sector verevend wordt, van 13 naar 26 weken heeft hierop geen effect gehad. Het is de vraag of meer financiële risico's op een lager niveau (kleinere collectiviteiten of losse ondernemingen) opgebracht kunnen worden.

Afwenteling

Ook is in de WW sprake van een zekere mate van afwenteling. Voor het afvloeien van oudere werknemers wordt de WW gebruikt als onderdeel van de afvloeiingsregeling. In het strategisch akkoord is om die reden terecht afgesproken dat aanvullingen op de WW-uitkering volledig gekort worden, dus in mindering komen op de WW-uitkering. Premiedifferentiatie voor oudere werknemers is een andere mogelijkheid om het minder aantrekkelijk te maken voor werkgevers om oudere werknemers te ontslaan. Hieraan

zijn echter ook nadelen verbonden, omdat de kans op selectie op gezondheid toeneemt en de kans op werk voor oudere werknemers afneemt. De afwenteling is enerzijds een gevolg van de wijze van verevenen, anderzijds is de betrokkenheid van sociale partners bij de uitvoering klein. Deze betrokkenheid is onder SUWI verder verminderd. De uitvoering van de Werkloosheidswet is overgegaan van de uitvoeringsinstellingen naar het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en vindt nationaal plaats. Feitelijk geschiedt de uitvoering van de WW via de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) en dus op regionaal niveau. Nadeel hiervan is dat sectorale arrangementen en reïntegratie-initiatieven minder nauw zullen aansluiten op de uitvoering van de WW. Sociale partners hebben geen betrokkenheid en verantwoordelijkheid meer bij de uitvoering van de WW. In combinatie met de gebrekkig werkende prikkels in de financiering kan dit er wellicht toe leiden dat afwenteling gemakkelijker wordt. Een andere vorm van afwenteling vindt plaats wanneer werknemers na het aflopen van een tijdelijk contract bewust een pauze inlassen voor het aangaan van een volgend contract. In die tussentijd ontvangt men een werkloosheidsuitkering. Een wachttijd zou deze route minder aantrekkelijk maken, maar heeft als nadeel dat anderen ten onrecht worden getroffen.

Spaar-WW

De door de Commissie Sociaal Economisch Deskundigen van de SER bepleite individuele spaarfonds in de WW zijn in dit verband interessant.³⁰ Werknemers storten in dat geval tijdens de werkende periode premies in een individueel spaarfonds, waarvan men gebruik kan maken wanneer men werkloos raakt. De periode van eigen risico kan dan met opnamen uit de spaarrekening worden overbrugd en komt zodoende voor rekening van de werknemer, die daarmee een financiële prikkel heeft om snel nieuw werk te zoeken. Na verloop van tijd ontvangt men een WW-uitkering. Nadeel hiervan is dat diegenen met een zwakkere arbeidsmarktpositie sneller werkloos raken en minder mogelijkheid hebben om spaartegoed op te bouwen. Om dit te ondervangen, zou het opnemen van krediet kunnen worden toegestaan (rood staan). Een andere mogelijkheid is om wel een basisuitkering te handhaven op minimumniveau, maar aanvullingen daarop te financieren uit het opgebouwde spaartegoed. Dit leidt tot een gemengde verzekering. De solidariteit blijft gehandhaafd, omdat diegenen zonder spaar tegoed terugvallen op een minimumuitkering. Anderen kunnen zelf besluiten de minimumuitkering al dan niet aan te vullen. In CAO-verband kunnen afspraken gemaakt worden over de stortingen in het spaarfonds.

6.3 Verzekerbaarheid werkloosheidsrisico

Conjunctuur

Het werkloosheidsrisico is moeilijk op de markt te verzekeren omdat het risicogevoelig is voor de conjunctuur. Per sector liggen de conjuncturele risico's anders. Voor de overheidssector is dat risico zeer laag. Reden voor de overheid om te kiezen voor het zelf dragen van het werkloosheidsrisico. In andere sectoren is de productie sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de economie. Naast de economische conjunctuur bepaalt ook het ontslagrecht het beroep op de WW.

Een interessante optie die het privaat verzekeren van het werkloosheidsrisico wellicht mogelijk maakt, is het afdekken van het werkloosheidsrisico in langlopende contracten. Net als andere conjunctuurgevoelige bedrijven zou de beurskoers van een werkloosheidsverzekeraar met de conjunctuur op en neer gaan.³¹

Basisverzekering

In hoeverre is het mogelijk dat de overheid zorgt voor een basisverzekering (of volksverzekering) voor werkloosheid? De huidige WW zou daartoe omgebouwd kunnen worden - zeker nu de uitvoering op nationaal niveau ter hand wordt genomen. Daarbovenop verzorgen sociale partners zelf (inkomensafhankelijke) aanvullende arrangementen. Op deze wijze zijn sociale partners per sector, op CAO-niveau direct betrokken bij de aanvullende werkloosheidsverzekering.

Het voordeel hiervan is dat gelden voor scholing en reïntegratie per branche direct gekoppeld worden aan beperking van de schadelast. Ook de looneisen, de levensloopverzekering etc. kunnen in het bredere perspectief van arbeidsvoorwaarden, de ontwikkeling van de bedrijfstak, de scholing etc. betrokken worden. Tevens wordt een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners gecreëerd. Werkgevers krijgen zo belang bij de employability van hun werknemers. Het opnemen van een scholingsplan als onderdeel van het arbeidscontract zou hierdoor als vanzelf gedragen worden. Het nadeel van de conjunctuurgevoeligheid wordt hiermee echter niet opgeheven. Wanneer een bedrijfstak sterk door een recessie getroffen wordt of wanneer de sector structureel krimpt en een groot aantal bedrijven failliet gaat, zullen de premies voor de overblijvende bedrijven en werknemers van die bedrijven meer stijgen dan op grond van het aantal ontslagen werknemers van het eigen bedrijf verwacht mocht worden. De neergang in de sector zou zo ook de sterkere bedrijven in de sector kwetsbaar maken. Een pro-cyclisch effect dient zich aan.

Een sectorale WW lijkt daarom hooguit geschikt als het gaat om een tijdelijke uitkering, al dan niet in aanvulling op een publieke basisverzekering.

Voor de lange termijn is het risico van werkloosheid slecht verzekeraar, vanwege de clustering van risico's (die vooral te maken hebben met economische neergang) in de tijd.

Stelling

Het langdurige werkloosheidsrisico kan alleen op nationaal niveau worden verevend. Het sectorale niveau is slechts geschikt voor tijdelijke uitkeringen. De huidige verevening voldoet daarom.

6.4 Van werkloosheidsverzekering naar werkgelegenheidsverzekering

Werkloosheid kan worden gezien als één van de (vaak ongewenste) transitie's in het arbeidzame leven. Naast de overgang van werk naar geen werk (en omgekeerd) zijn er overgangen van werk naar scholing, ziekte, zorg en pensioen. Deze fasen wisselen elkaar af gedurende een leven.³² Een verschil met vroeger is dat de volgorde veel minder vastligt en de fasen elkaar kunnen afwisselen. Ook zal de werknemer steeds meer verantwoordelijk worden voor de overgangen. De flexibiliteit die meer en meer van de werknemers wordt gevraagd, kan gecompenseerd worden met andere vormen van zekerheid doordat de werknemer financieel en wat tijd betreft in staat is de verschillende fasen af te wisselen. Werken, zorgen, opvoeden en leren kunnen beter gecombineerd worden en meer ontspannen worden afgewisseld, omdat tijd en inkomenszekerheid veel gemakkelijker gespreid kunnen over de levensloop. De overgangen worden minder hard. Bezien vanuit het perspectief van de levensloop kan een fase van werkloosheid ook positief zijn wanneer ze benut wordt voor scholing of zelfs voor verlof of zorgtaken. In dit verband kan de levensloopverzekering een belangrijke rol spelen.

Stelling

Werkloosheid is een van de transitie's in de moderne levensloop waar in de toekomst de levensloopverzekering een rol zou kunnen spelen.

Ontslagrecht

De Nederlandse werknemer heeft een relatief sterke ontslagbescherming. Zieke werknemers kunnen in principe niet ontslagen worden. Met de Wet verbetering Poortwachter, over de rechten en plichten van de werknemer in het eerste ziektejaar, is hierin per april 2002 verandering gekomen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat zieke werknemers die weigeren mee te werken aan hun reïntegratie ontslagen kunnen worden, nadat aan de uitvoeringsorganisatie een 'second opinion' is gevraagd.

7 Ziekte en arbeidsonge- schiktheid

Dit hoofdstuk behandelt het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid. De opbouw is als volgt. Allereerst wordt de huidige situatie beschreven qua regelgeving en aantallen arbeidsongeschikten en worden de knelpunten op een rij gezet. Daarna wordt ingegaan op gedane voorstellen om de WAO te hervormen. Een uiteenzetting van de christen-democratische uitgangspunten en verzekeringstechnische aspecten vormen de volgende paragraaf. Tot slot wordt nader ingegaan op het eerste ziektejaar en het arbeidsongeschiktheids criterium.

7.1 Ziekteperiode en WAO

Ontstaan van de WAO

De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) verzekert werknemers tegen de geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid, ongeacht de oorzaak. De WAO is in 1967 ontstaan als opvolger van de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet. De Ongevallenwet (1901) dekte het beroepsrisico (risque professionnel). De Invaliditeitswet (1919) was bedoeld voor ongevallen die niets met werk te maken hadden (risque social). De reden om beide wetten te integreren was het moeilijk vast te stellen onderscheid tussen risque social en risque professionnel, het grote verschil in uitkeringshoogte tussen de Ongevallenwet en de Invaliditeitswet bij eenzelfde medische oorzaak en het feit dat de uitkeringen niet waarde vast waren. De WAO combineerde de hoge uitkeringen van de Ongevallenwet en de brede dekking van de Invaliditeitswet. De WAO biedt een 24-uurs dekking, met waarde vaste uitkeringen die afhangen van het aantal gewerkte jaren en het laatst verdiende loon.

WAZ en Wajong

Als opvolger van de volksverzekering Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), die verzekerden een minimumuitkering bood, is voor zelfstandigen de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) in het leven geroepen en voor jonge arbeidsongeschikten en studenten de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). In het vervolg wordt - op een enkele uitzondering na - alleen gesproken over de WAO.

WAO-gat

De WAO-uitkering bedraagt ten hoogste 70% van het laatst verdiende loon, met als maximum 70% van de premiegrens. De duur van deze loongerelateerde uitkering is leeftijdsafhankelijk en duurt maximaal zes jaar. Na de loongerelateerde uitkering volgt sinds 1993³³ een uitkering waarvan de hoogte afhankelijk is van de leeftijd. Het verschil tussen beide uitkeringen

wordt het WAO-gat genoemd. Voor het loon boven de premiegrens worden aanvullende verzekeringen (via de werkgever) aangeboden. Het leeftijdsafhankelijke deel wordt in driekwart van de gevallen collectief bijverzekerd. In de helft van de gevallen loopt dit via het pensioenfonds.³⁴ De uitkering in het eerste WAO-jaar wordt in veel gevallen aangevuld door de werkgever tot 80-100% van het loon. Ook wordt in verschillende sectoren de pensioenopbouw premievrij gemaakt, zodat de arbeidsongeschikte pensioen op blijft bouwen.

Wulbz

Voordat iemand in de WAO komt, is een jaar verstreken waarin de zieke werknemer in de 'Ziektewet zit'. Het eerste ziektejaar komt voor rekening van de werkgever op grond van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz) uit 1996. De werkgever is verplicht 70% van het loon door te betalen. Vrijwel altijd wordt echter het loon 100% doorbetaald. De werkgever kan zich hiervoor herverzekeren, hetgeen voor het midden- en kleinbedrijf vanwege het grote risico bijna noodzaak is. In totaal is met de privatisering van de Ziektewet voor 3,5 miljard euro aan lasten overgeheveld van de collectiviteit naar individuele bedrijven.³⁵

Verzekeren loondoorbetalingsrisico

Circa 80% van alle bedrijven heeft zich verzekerd tegen het loondoorbetalingsrisico. Voor de privatisering van de Ziektewet in 1996 (Wulbz), toen de eigen risicoperiode werd verlengd van twee tot zes naar 52 weken, was dit 8%. De verlenging van de eigen risicoperiode lijkt een grote verandering, maar betekende qua omvang slechts een verdubbeling van het eigen risico, omdat de helft van de verzuimdagen valt binnen de eerste twee tot zes weken. Wel werd de spreiding van het risico over het personeel groter en nam derhalve de noodzaak toe voor kleinere werkgevers om zich te verzekeren.³⁶ Omdat de kleine werkgevers het leeuwendeel van de populatie vormen (ongeveer 80% van de bedrijven valt in de categorie 2 tot 10 werknemers), is op grote schaal herverzekerd. In de meeste verzekeringscontracten draagt de werkgever gedurende twee tot zes weken het risico van ziekte zelf, waarna de verzekeraar het risico overneemt. De huidige situatie lijkt daarmee in financiële zin sterk op die van vóór de Wulbz. De particuliere verzekering heeft de plaats ingenomen van de publieke verzekering (financiële privatisering) en de verzuimcontrole en begeleiding is van de uitvoeringsinstelling overgegaan naar de Arbodienst (institutionele privatisering). Wel bestaat de ziektewet nog voor diegenen waarvan de werkgever geen verplichting heeft om het loon te betalen tijdens ziekte. Dit is bijvoorbeeld het geval bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van zwangerschap of bevalling, maar ook voor werklozen.

Ziekteverzuim

Een gevolg van de verzekering van het eigen risico door verzekeraars is dat zij een groter belang hebben gekregen bij preventie en reïntegratie. Veelal eist de verzekeraar aansluiting bij een Arbodienst, hetgeen ook een wettelijk verplichting is. Daarbij komt nog dat verzekeraars in het begin te lage premies rekenden, die onder de ziektewetpremies lagen. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot een stijging van de gemiddelde premies van 2,5% in het begin naar 3,3% in 2000. Ook wordt de premie meer gedifferentieerd. Bedrijven met een laag eigen risico betalen een hogere premie. Gemiddeld is het ziekteverzuim circa 5,5% en vertoont het verzuim over de hele linie een stijgende tendens.³⁷

Pemba

Indien een werknemer in de WAO instroomt, betaalt de werkgever vijf jaar lang een hogere WAO-premie op grond van de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) uit 1998. Een werkgever wordt beloond met een lagere premie wanneer hij een arbeidsongeschikte in dienst neemt of houdt. Ook het Pemba-risico kan de werkgever herverzekeren door middel van premiedempingsverzekeringen.

De werkgever kan ook kiezen 'uit te stappen' en eigen risicodrager te worden. De werkgever betaalt in dat geval alleen de basispremie van 5,85% (in 2002)³⁸ en zal bij arbeidsongeschiktheid van een werknemer vijf jaar lang de uitkering voor zijn rekening moeten nemen. Ook dit risico kan worden herverzekerd bij een particuliere verzekeraar. Eigen risicodragers zijn verantwoordelijk voor 0,6% van het aantal wao-uitkeringen, terwijl het 1,2% van het aantal werkgevers betreft en 4,3% van de totale loonsom.³⁹ Per 1 juli 2002 zijn er volgens de UWV 4.801 eigen risicodragers, waarvan 892 grote werkgevers en 3.909 kleine werkgevers. Onder de eigen risicodragers zijn circa 1.800 grafische bedrijven die zich per 1 januari 1999 collectief verzekerden op de private markt. Voor kleine bedrijven is het na 1 januari 2003 niet meer mogelijk eigen risicodrager te worden, omdat de Pemba voor hen is afgeschaft. Dit heeft geleid tot 25.000 aanvragen van met name kleine bedrijven die de minimumpremie betaalden om eigen risicodrager te mogen worden.

Als gevolg van Pemba en WAO-gat-verzekeringen is het collectief gefinancierde deel vanaf 1993 teruggelopen tot tweederde van het totaal.

Werkgevers betalen alles bij elkaar 10 miljard euro in het kader van de WAO, waarvan een kleine 3,5 miljard euro door gedifferentieerde premies en aanvullingen op de WAO-uitkering.⁴⁰

Arbodiensten

In 1998 werden werkgevers, vanwege de nieuwe Arbowet, verplicht om zich aan te sluiten bij een Arbodienst. Per werknemer werd in 2000 gemiddeld iets meer dan 90 euro uitgegeven aan arbozorg. De totale kosten van arbeidsomstandigheden, inclusief kosten van (werkgebonden) verzuim en gezondheidszorg liggen acht keer hoger.⁴¹ Opvallend is dat bedrijven met een interne Arbodienst - waar de bedrijfsgezondheidsdienst in huis is gehouden - een substantieel hoger bedrag besteden aan arbozorg, gemiddeld 400 euro.⁴²

Reïntegratie arbeidsgehandicapten

In 1998 is de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten (Rea) van kracht geworden. Daarin zijn de tot dan toe bestaande regelingen voor reïntegratie gebundeld. Het doel van de wet is om enerzijds te stimuleren dat werkgevers arbeidsgehandicapten in dienst te nemen en anderzijds dat arbeidsgehandicapten werk aanvaarden. Ook beoogt de wet de afstand van arbeidsgehandicapten tot de arbeidsmarkt te verkleinen middels trajecten, die worden aanbesteed door het UWV. Werkgevers kunnen fiscale compensatie ontvangen onder andere in de vorm van premievrijstelling of afdrachtsvermindering loonheffing. Werknemers kunnen een reïntegratie-uitkering bij scholing of proefplaatsing krijgen. Ook is het mogelijk dat de werknemer minder loon krijgt dan waar hij recht op heeft, op grond van de CAO of WML, en dat hem een loonsuppletie wordt toegekend. De totale REA-uitgaven bedroegen in 2001 ruim 700 miljoen euro. De regeling kent een open einde. In de praktijk blijkt het nut van reïntegratiemiddelen vooral gelegen in het feit dat, wanneer de wil om te reïntegreren aanwezig is bij werkgever en werknemer, financiële barrières weggenomen kunnen worden.⁴³

7.2 Aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Aantal uitkeringen

Eind juli 2002 werden 987.700 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verstrekt aan 974.400 mensen.⁴⁴ Van hen hadden er 729.800 geen werk. Het aantal WAO-uitkeringen was 798.900, voor de WAZ 56.200 en de Wajong 132.600.⁴⁵ Opvallend is dat het aantal WAO-uitkeringen na jarenlange stijging, sinds mei 2002 stabiel is en zelfs lichtelijk daalt als gevolg van een lagere instroom en hogere uitstroom.

Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid

Het aandeel gedeeltelijke WAO-uitkeringen neemt het laatste decennium toe.⁴⁶ Dit is zichtbaar in de daling van de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid van 85,8% in 1993 naar 81,7% in 2000, alsmede in het percentage

gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat in dezelfde jaren is gestegen van 24,6% naar 30,4%. De instroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikten ligt nog hoger. In 2000 kregen gemiddeld 37 van de 100 nieuwe arbeidsongeschikten een gedeeltelijke uitkering, waarbij opvalt dat dit percentage de laatste jaren een sterke stijging vertoonde. Per sector verschillen deze percentages echter sterk. Zo is bij het USZO (overheid en onderwijssector) het aandeel volledig arbeidsongeschikten in de instroom slechts 42%.⁴⁷

Wajong en WAZ

De Wajong groeit jaarlijks met gemiddeld 3.000 personen. Dit komt overeen met de te verwachten groei op basis van demografische gegevens. De groei zal naar verwachting nog zeker tot 2023 aanhouden, omdat dan pas de eerste uitkeringsgerechtigden uitstromen, vanwege pensionering. Als de trend zich doorzet, zou het aantal Wajongers in 2023 gegroeid zijn naar 190.000 personen. De helft van de Wajongers verricht een of andere vorm van betaalde arbeid.⁴⁸

De WAZ kent 873.000 verzekerden in 2001. Daarmee vergeleken is het aantal van 56.000 uitkeringen relatief klein, namelijk 6,4%. Bij de WAO is dat 12,2%.⁴⁹ De laatste jaren is de instroom afgenomen, maar de uitstroom ook. Het resultaat is dat het aantal WAZ-uitkeringen stabiel is.⁵⁰

Instroom

De instroom in de WAO was in 2000 gemiddeld 1,6% (aantal nieuwe uitkeringen als percentage van het aantal verzekerden). Dit percentage verschilt per sector. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld stroomt 1,9% van alle werknemers jaarlijks in de WAO. Bij de overheidssectoren daarentegen is de instroom lager dan gemiddeld, namelijk 1,3%. Binnen de overheid heeft het onderwijs een iets hogere instroom (1,5%).

Bij mannen is de instroom in de WAO gelijk aan de uitstroom. Bij vrouwen is de uitstroom beduidend lager dan de instroom. De groei van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is derhalve gelijk aan de toename van het aantal uitkeringen aan vrouwen. De verklaring is dat vrouwen een hogere instroomkans hebben dan mannen en doordat vrouwelijke WAO-ers gemiddeld jonger zijn waardoor minder vrouwen uitstromen.⁵¹

Ontwikkelingen in het verleden

Het aantal uitkeringen laat al vanaf het begin van de WAO een stijgend verloop zien.⁵² In 1968 was het aantal uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid 164.000, in 1970 was het aantal uitkeringen 215.000, tien jaar later al 657.000 en in 1990 ging het om 880.000 uitkeringen. Na een tijdelijke piek in 1993 met 921.000 uitkeringen daalde als gevolg van een aantal maatregelen het aantal uitkeringen in 1996 tot 855.000. Eind 2000 was het aantal uitkerin-

gen echter al weer gestegen tot 941.000 en eind 2001 was dit 973.500. Om deze ontwikkeling tegen de juiste achtergrond te kunnen plaatsen, moet de ontwikkeling van arbeidsongeschiktheid van werknemers afgezet worden tegen het aantal verzekerden. De trend wordt dan nog pregnanter. Aanvankelijk bedroeg het aantal uitkeringsjaren slechts 4,4% van alle verzekerde werknemers (uitgedrukt in mensjaren). Dit percentage liep snel op naar 8,1% in 1975 en 13,5% in 1984. Daarna daalde het percentage tot 9,5% in 1997 om sindsdien weer te zijn gestegen. Voor de WAO ligt het percentage hoger, omdat het percentage arbeidsongeschikten onder zelfstandigen de helft is als onder werknemers.

Hoewel de uitkeringslasten als percentage van het BBP een dalende trend vertonen, onder andere als gevolg van de genomen prijsmaatregelen in 1993 en de stijging van het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten, is er geen reden tot gerustheid. Het feit dat op acht werknemers een persoon in de WAO zit, stemt tot zorg. Gezien tegen de achtergrond van de komende vergrijzing en de krapte op de arbeidsmarkt is deze ontwikkeling des te zorgelijker.

7.3 Knelpunten huidige arbeidsongeschiktheidsregiem

Het huidige arbeidsongeschiktheidsregime kent twee in het oog springende knelpunten. In de eerste plaats zijn de verantwoordelijkheden niet goed op elkaar afgestemd, met name in het eerste ziektejaar. In de tweede plaats ontbreekt een goede en objectieve beoordeling van (de mate) van arbeidsongeschiktheid.

7.3.1 Gebrekkige afstemming verantwoordelijkheden eerste ziektejaar

Het eerste ziektejaar trekt terecht veel aandacht in de discussie over de WAO. De eerste maanden van de ziekte zijn van groot belang voor het verdere verloop van het verzuim en de instroom in de WAO. Verzuim dat langer duurt dan 13 weken leidt in een kwart van de gevallen tot instroom in de WAO.

Beperking van de instroom in de WAO begint bij een goede reïntegratie. De reïntegratie wordt echter belemmerd, doordat niet optimaal gewerkt wordt aan herstel. Dit komt omdat de verantwoordelijkheden in het eerste ziektejaar niet goed op elkaar afgestemd zijn. Ze liggen te ver uit elkaar en grijpen niet op elkaar in. Het gevolg is dat niemand echt greep heeft op het proces. Hierdoor krijgt een aantal mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering bij wie herstel op zichzelf goed mogelijk moet worden geacht. Dit geldt met name wanneer de oorzaak van het verzuim in de persoonlijke sfeer of

arbeidsomstandigheden moeten worden gezocht, en niet direct een medische achtergrond heeft. Hierbij speelt mee dat ziekte een van de weinige geaccepteerde redenen is om legitiem niet te hoeven werken.

Financiële prikkels

Werkgever en werknemer worden beiden door financiële prikkels gestimuleerd. De werkgever door de loondoorbetaling in het eerste ziektejaar (Wulbz) en de gedifferentieerde WAO-premie (Pemba). De werknemer heeft in theorie ook een financiële prikkel, omdat de werkgever slechts verplicht is om 70% van het loon door te betalen bij ziekte. In de praktijk ontvangt 90% van de werknemers een aanvulling tot 100% van het loon, en meestal loopt deze aanvulling door tot en met het eerste WAO-jaar. De financiële gevolgen van de loondoorbetaling zijn voor de werkgever wel direct voelbaar, maar worden afgezwakt door herverzekering. Verzekeraars hebben hierop gereageerd door zich scherper op te stellen naar bedrijven met een hoog verzuimrisico.

Een belangrijke verklaring waarom de financiële prikkels in het huidige stelsel onvoldoende werken, is ook dat ze pas na een tijd worden gevoeld. Ze liggen met andere woorden te ver in de toekomst om nu al te worden verdisconteerd. Voor de werknemer omdat de eerste jaren de uitkering wordt aangevuld.⁵⁴ Voor de werkgever omdat de hogere WAO-premie (Pemba) pas actueel wordt bij het ingaan van de WAO-uitkering van de werknemer. Anderzijds is het volledige effect van de Pemba-wetgeving nog niet na te gaan. De wet is nog niet de volle vijf jaar, waarop de premiedifferentiatie betrekking heeft, in werking. Toch blijkt nu al dat de premieverschillen aanzienlijk kunnen zijn. De ene werkgever betaalt een drie keer zo hoge premie als de andere. Ook blijken kleinere werkgevers (tot vijftien werknemers) minder premie te betalen dan grotere bedrijven en is in bijna alle gevallen de premielast voor kleinere werkgevers gedaald sinds de invoering van de wet. Deze lage premie is de belangrijkste reden dat veel kleine bedrijven ervoor hebben gekozen eigen risicodrager te willen worden wanneer de Pemba verdwijnt. Ze zouden dan immers een hogere premie moeten gaan betalen. Ongeveer twintig procent van de werkgevers heeft het Pemba-risico herverzekerd om schommelingen in de gedifferentieerde WAO-premie te voorkomen.⁵⁵

De Pemba heeft veel kritiek gekregen van met name kleinere werkgevers, omdat ze de wetgeving onrechtvaardig vonden. Een arbeidsongeschikte werknemer betekent voor een kleine werkgever een onevenredig hoge premieverhoging. Maar ook bevat de wet een paradox. Naarmate de Pemba-prikkel beter werkt, dat wil zeggen dat er meer aan preventie en reïntegra-

tie wordt gedaan, geldt de premieverhoging alleen nog voor die gevallen waar de werkgever geen invloed op heeft. Voor die gevallen is de premieverhoging juist niet bedoeld. Anderzijds, zolang preventie en reïntegratie nog verbeterd kunnen worden, zorgt de Pembaprikkel voor een directe relatie tussen de WAO-instroom per bedrijf en de hoogte van de premie.

Arbeidsrelatie

Een ander element dat bijdraagt aan een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden in het eerste ziektejaar is het gevolg van de privatisering van de Ziektewet door de Wulbz. De werknemer is daardoor niet meer verzekerd tegen inkomensverlies als gevolg van ziekte, maar de werkgever heeft de plicht loon door te betalen wanneer de werknemer ziek is. De beoordeling of de werknemer ziek is, ligt niet meer - zoals onder de Ziektewet - bij de uitvoeringsorganisatie (uiteindelijk door de mogelijkheid van een second opinion weer wel), maar bij de werkgever en in de praktijk diens Arbodienst. Ondanks deze privatisering valt de periode van ziekte buiten de normale arbeidsverhoudingen. Niet het arbeidsrecht, maar de sociale zekerheidswetgeving voor de WAO en REA zijn van toepassing. Die wetgeving is echter gericht op de keuring en de tijd erna. Dit bevordert een afwachtende houding van zowel werkgever als werknemer, vanwege het te calculeren voor- of nadeel, in plaats van dat het aanzet om te werken aan herstel en zich te richten op arbeidsgeschiktheid.

Problemen bij de uitvoering

Een bijkomend probleem is dat de UWV die de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen uitvoert niet goed functioneert.⁵⁶ Het ontbreekt aan klantgerichtheid, uitkeringen worden niet goed verstrekt, er wordt niet zuinig met het toegekende budget omgegaan, de claimbeoordeling wordt onzorgvuldig en soms ondeskundig uitgevoerd en ten onrechte verstrekte uitkeringen worden afgeschreven in plaats van teruggevorderd. Verbetering van de uitvoering is een vereiste voor succesvolle veranderingen in de WAO.

Concluderend

Cruciaal is dat verantwoordelijkheden zo zijn georganiseerd dat verzuim wordt voorkomen en vanaf het moment dat een werknemer zich ziek meldt ook daadwerkelijk gewerkt wordt aan herstel. De verantwoordelijkheden van alle partijen moeten daarom goed zijn afgestemd op elkaar. De wet Verbetering poortwachter heeft deze problematiek onderkend en bevat stappen op weg naar een betere toedeling van verantwoordelijkheden in het eerste ziektejaar. Het verplichte voorgeschreven Plan van aanpak is weliswaar een verbetering, maar bergt het risico in zich te verworden tot een afvinklijstje. Omdat het nodig is dat werknemer en werkgever gezamenlijk werken

aan herstel moeten de institutionele voorwaarden zodanig zijn dat ze aanzetten tot het nemen van verantwoordelijkheid.

7.3.2 Onvoldoende objectieve keuring

Objectiviteit

Op de WAO-keuringen valt veel aan te merken. Het ontbreekt aan een medisch objectieve, wetenschappelijk verantwoorde en uniforme beoordeling van arbeidsongeschiktheid.⁵⁷ Veertig % van de keuringen voor de WAO vindt te laat plaats. De keuringen duren gemiddeld slechts dertig minuten.⁵⁸ Het hoeft daarom geen verbazing te wekken dat tussen de verschillende uitvoeringsinstellingen grote verschillen bestaan. Dit wordt mede verklaard door het ontbreken van objectieve criteria en protocollen en de uiteenlopende opvattingen van verzekeringsartsen over arbeidsongeschiktheid. Ook herkeuringen (na één en na vijf jaar) leiden niet tot een uiteindelijk goed resultaat. Integendeel, de herbeoordelingen bevestigen vaak de eerdere keuring, zonder dat gedegen onderzoek is gedaan.⁵⁹ Hierdoor is de eerste keuring in grote mate bepalend voor het al dan niet (blijven) ontvangen van een WAO-uitkering.

Organisatie van de keuringen

Voordat met de vinger naar de keuringsartsen wordt gewezen met het verwijt dat niet goed wordt gekeurd, kan ook nog gekeken worden naar de maatschappelijke context waarin de keuringen verricht worden. De vraag komt dan op in hoeverre de gebrekkige keuringspraktijk niet een probleem is dat is ingebakken in het arbeidsongeschiktheidsregime.

De keuringsarts wordt immers gedrongen rekening te houden met de gevolgen van zijn keuringsoordeel. Met zijn besluit of er al dan niet recht bestaat op een uitkering velt hij impliciet ook een oordeel over de financiële gevolgen voor de werknemer. Het wordt de keuringsarts in die omstandigheid moeilijk gemaakt een zuiver medisch oordeel te vellen, hoewel dit uiteraard wel zou moeten. De keuringsartsen van het UWV zeggen dit ook zelf: “In de praktijk blijkt echter toch dat binnen de uitvoering verschillend wordt omgegaan met de druk vanuit de omgeving om ook andere factoren dan ziekte bij de beoordeling te betrekken.”⁶⁰

7.4 WAO-plannen

De afgelopen jaren zijn vele maatregelen genomen om de instroom in de WAO te beperken⁶¹ en is besloten tot een grondige wijziging in de structuur

van de uitvoering van de sociale zekerheid. Ook is de Wet verbetering Poortwachter ingegaan. De effecten van deze veranderingen op de instroom in de WAO kunnen nog moeilijk worden ingeschat. Mogelijk dat de stagnatie in de groei van het aantal WAO-uitkeringen met de invoering van de wet samenhangt. Om de groei van het aantal arbeidsongeschikten een halt toe te roepen, werd in juni 2000 de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ingesteld (commissie Donner⁶²). De commissie rapporteerde eind mei 2001.⁶³ Een advies van de SER volgde in maart 2002, vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen in mei.⁶⁴ In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende wordt in grote lijnen het SER-advies gevolgd, maar op punten afgeweken. Voor psychische arbeidsongeschiktheid is eveneens een commissie ingesteld. De genoemde publicaties zullen nu worden langsgelopen.

7.4.1 Wet Verbetering Poortwachter

In april 2002 is het Wetsvoorstel Verbetering Poortwachter⁶⁵ van kracht geworden. Daarin worden voorstellen gedaan om de procesgang in het eerste ziektejaar te verbeteren. Belangrijke elementen uit het in februari 1999 door de CDA-Tweede Kamerfractie gepubliceerde plan Perspectief op herstel keren hierin terug.⁶⁶ Het wetsvoorstel houdt in dat de verzuimbegeleiding wordt gedefinieerd in een protocol; de werkgever de verplichting krijgt een reïntegratiedossier aan te leggen, alsmede een plan van aanpak en een reïntegratieverslag op te stellen; de werknemer mee moet werken aan reïntegratie; de rol van de Arbodienst nader wordt ingevuld - o.a. met reïntegratietaken. De uitvoeringsinstellingen krijgen een actievere rol die verder gaat dan alleen maar controleren of de reïntegratieplannen tijdig en volledig zijn. Ze beoordelen de reïntegratie-inspanningen en krijgen de bevoegdheid om bij een negatieve beoordeling de WAO-aanvraag niet in behandeling te nemen, de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever te verlengen of sancties op de uitkering te treffen.⁶⁷

Middels amendering⁶⁸ is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de wederzijdse verplichtingen van de werkgever en zieke werknemer opgenomen zijn als onderdeel van de arbeidsovereenkomst. Zodoende regelt het Burgerlijk Wetboek ook de verhouding tussen werkgever en werknemer in geval van ziekteverzuim. Deze lijn is echter niet consequent doorgetrokken, omdat veel bepalingen over het eerste ziektejaar onderdeel zijn van sociale zekerheidswetgeving. Voor onwillige zieke werknemers kan de ontslagbescherming worden opgeheven.

7.4.2 Commissie Donner

De commissie-Donner spreekt van ‘een eigenzinnig oordeel’ dat ze geveld heeft. Zeker is dat het rapport van de commissie geleid heeft tot uiteenlopende reacties. Typisch christen-democratisch is dat werkgevers en werknemers er samen uit moeten komen. De liberalen kunnen zich herkennen in de prikkels voor werkgevers en werknemers om actie te ondernemen. De socialisten kunnen tevreden zijn met het vangnet dat de overheid biedt als het echt niet lukt.⁶⁹

Het WAO-probleem volgens Donner?

De commissie-Donner ziet de WAO niet in de eerste plaats als een financieel of economisch probleem, maar vooral als een maatschappelijk probleem. Als kernprobleem oordeelt ze het feit dat mensen met moeilijkheden in een fuik worden gezogen en buiten het arbeidsproces worden geparkeerd met een uitkering die stigmatiseert en die herintreding bemoeilijkt. Veel werknemers die arbeidsongeschikt zijn verklaard, worden ten onrechte afgeschreven. Met een goede begeleiding zouden velen van hen niet in de WAO terecht komen. Maatschappelijk is die uitkomst zeer ongewenst.

De probleemdefiniëring is bepalend voor de gekozen oplossingsrichtingen. De aandacht is primair gericht op de ziekteperiode, omdat daar de sleutel ligt voor een effectief herstel. Daarbij is alle aandacht gericht op de interactie tussen werkgever en werknemer.

Werk maken van arbeidsgeschiktheid

Wat stelt de commissie-Donner voor? De centrale aanbeveling van de commissie luidt “om meer werk te maken van arbeidsgeschiktheid om arbeidsongeschiktheid te voorkomen.” Werkgever en werknemer dienen daarbij gezamenlijk verantwoordelijkheid te hebben.⁷⁰ Het gaat primair om wat iemand nog kan en niet om wat betrokkene ongeschikt maakt om te kunnen werken. Werkgever en werknemer zijn samen verantwoordelijk voor herstel en herintreding in het arbeidsproces. Deze twee uitgangspunten worden vervolgens vertaald naar de onderscheiden verantwoordelijkheden van de werkgever en van de werknemer.

Verantwoordelijkheid werkgever

De werkgever krijgt een zorgplicht: hij moet zich optimaal inzetten om het herstel van de werknemer te bevorderen en reïntegratie mogelijk te maken. Doet hij dat niet, dan blijft de verplichting bestaan om het loon van de zieke werknemer door te betalen. In principe kan die verplichting onbeperkt duren. Wanneer de werkgever zich wel inspant en reïntegratie na

twee jaar - ondanks alle inspanningen van de kant van de werkgever - niet is gelukt, eindigt het dienstverband.

Verantwoordelijkheid werknemer

De werknemer wordt verplicht zich naar vermogen volledig in te zetten om weer aan het werk te gaan, ook wanneer dit betekent dat hij in een andere baan slechts 70% van zijn laatstverdiende loon kan verdienen. Wanneer de werknemer weigert mee te werken aan zijn herstel of reïntegratie kan de werkgever ontslag aanvragen.⁷¹

Nieuwe WAO

Dit leidt tot een nieuwe WAO, die alleen nog toegang biedt voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten.⁷² Bij diegenen die nog in staat zijn tot het verrichten van arbeid, moet reïntegratie voorop staan. Alleen degenen die helemaal niet meer in staat zijn tot het verrichten van betaalde arbeid en niet meer kunnen worden gereïntegreerd, komen in aanmerking voor de WAO. Het criterium om te bepalen of iemand arbeidsongeschikt is, hangt af van het verlies van arbeidscapaciteit en niet zoals nu van het verlies aan verdien capaciteit. Wie gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, ontvangt tijdelijk een WW-uitkering, waarna men in de bijstand komt.⁷³ Gedeeltelijk arbeidsongeschikten worden gelijk behandeld als werklozen, waardoor stigmatisering wordt voorkomen en alle aandacht gericht is op reïntegratie. Diegenen die werk vinden tegen een lager loon zouden een tijdelijke compensatie moeten krijgen.

Flexibel keuringsmoment

Ook stelt de commissie voor het keuringsmoment te flexibiliseren. Werkgever en werknemer bepalen zelf wanneer de keuring wordt aangevraagd. Wanneer evident is dat iemand nooit meer kan werken, kan al na drie maanden keuring worden aangevraagd en een WAO-uitkering worden toegekend. De redenering is dat de verantwoordelijkheid van de werkgever en werknemer ophoudt wanneer reïntegratie niet meer mogelijk is of alle mogelijkheden zijn uitgeput. Ook kan zo al vrij snel zekerheid worden geboden aan de zieke werknemer. Na twee jaar vervalt zoals gezegd de loon doorbetalingsverplichting en komt de zieke werknemer of in de WAO of in de WW.

7.4.3 Sociaal Economische Raad

Het kabinet vroeg de SER om zich uit te spreken over het advies van de Commissie Donner. Half januari 2002 bereikten onderhandelaars in de SER een akkoord over een advies over de WAO, dat eind maart werd omgezet in

een definitief advies.⁷⁴ Ze borduren daarbij voort op het advies van de Commissie-Donner. Het advies omvat het volgende.

Knip

Arbeidsongeschikte werknemers vallen in drie categorieën uiteen: werknemers die duurzaam en 80% of meer arbeidsongeschikt zijn, werknemers met een verlies van meer dan 35% van hun verdiencapaciteit en werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn.

Alleen de eerste categorie komt in de nieuwe WAO, die gefinancierd wordt uit sociale premies of uit de algemene middelen. De uitkering bedraagt 75% van het gemiddelde loon gedurende de laatste drie jaar. De tweede groep ontvangt ingeval van werk een aanvulling op het loon via een wettelijk verplichte particuliere werkgeversverzekering, uitgevoerd door verzekeraars en pensioenfondsen. Bij onvrijwillige werkloosheid is er een minimumuitkering waarvoor geen partner- en vermogenstoets geldt. De derde groep ontvangt geen uitkering.

In het voorstel is de overheid verantwoordelijk voor de groep volledig arbeidsongeschikten. De tweede categorie valt onder de verantwoordelijkheid van de werkgevers en werknemers op sectoraal of ondernemingsniveau. Voor werknemers met beperkte mate van arbeidsongeschiktheid zijn werkgever en werknemer op het niveau van de arbeidsorganisatie verantwoordelijk.

Keuring

De toelating tot de nieuwe WAO wordt strenger doordat het arbeidsongeschiktheids criterium stringenter wordt toegepast en de keuring wordt geobjectiveerd. Er komen lijsten met ziekten die recht geven op toegang tot de WAO. Om de vijf jaar wordt opnieuw gekeurd voor de nieuwe WAO, voor de private verzekering frequenter. Het begrip duurzaamheid wil zeggen dat er binnen vijf jaar geen verbetering van de gezondheid is te verwachten. De keuring voor de WAO vindt volledig gescheiden plaats van die voor de loonaanvullingsregelingen.

De periode waar de verplichting geldt om bij ziekte 70% van het loon door te betalen wordt verlengd tot twee jaar. In het tweede jaar worden geen aanvullingen meer gegeven bovenop deze 70%, uitgezonderd uitkeringen die bijdragen aan de reïntegratie. De Pemba wordt afgeschaft. Een flexibel keuringsmoment en verlenging van de loondoorbetalingsverplichting bij onvoldoende inspanning tot reïntegratie door de werkgever maken deel uit van het akkoord.

Effect van reïntegratie

Zowel het Centraal Planbureau⁷⁵ als Nyfer⁷⁶ hebben het SER-akkoord financieel doorgerekend. Nyfer komt tot gunstigere financiële effecten dan het

CPB, omdat ze ook niet financiële elementen kwantificeert als verbetering van de reïntegratie en keuringen. Doordat Nyfer in haar beoordeling de institutionele effecten van de WAO-plannen meeneemt, komen ook de positieve kanten van het afschaffen van de Pemba in beeld. Door het afschaffen van de Pemba verdwijnt weliswaar een prikkel voor werkgevers om arbeidsongeschiktheid te voorkomen, al wordt door de inperking van de WAO het effect van de Pemba sowieso al beperkt. Maar een deel van de kosten verschuift naar de premie voor de loonaanvullingsverzekering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De verzekeraars zullen hun premie baseren op het beleid van ondernemingen en dan ook kijken naar ziekteverzuim en arbobeleid. De premiedifferentiatie kan zo beter worden afgestemd op de situatie per bedrijf waardoor het effect van de premiedifferentiatie op het arbobeleid ook groter zal zijn.

Aanzuigende werking

Het CPB legt veel nadruk op het toelatingscriterium tot de WAO, omdat dit de mate van afwenteling op de nieuwe WAO bepaalt. De invulling van het begrip “duurzaam” is daarom van groot belang. Operationalisering hiervan is volgens het CPB moeilijk. Mede daarom schat ze het effect van een verhoging van de WAO-uitkeringen op de instroom hoog in. Ook is het CPB kritisch over het vergroten van het aantal regelingen (WAO, WW, Wulbz, loonaanvulling). Daardoor dreigt afwenteling wanneer de afbakening tussen de regelingen niet goed is en wordt de schadelast over verschillende verzekeraars verdeeld, hetgeen de prikkel om aan schadelastbeheersing te doen vermindert.⁷⁷ Tevens bestaat de kans dat er grote druk op de keuringsartsen komt te staan om iemand volledig arbeidsongeschikt te verklaren. Het belang om volledig te worden afgekeurd is immers groot, zowel van de werknemers als de werkgevers of diens verzekeraar voor de loonsuppletie.⁷⁸ Ook een collectief vangnet dat inkomensgarantie biedt aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk heeft aantrekkingskracht.⁷⁹

Verschillen met Strategisch akkoord

Het Strategische Akkoord bouwt voort op het SER-advies. Op een paar punten wijkt het akkoord af van het SER-rapport. Bij de definiëring van het arbeidsongeschiktheids criterium wordt teruggegrepen op de voorstellen van de commissie Donner. Niet de verdien capaciteit, maar het arbeidsvermogen is bepalend voor de toegang tot de WAO. De SER handhaafde de verdien capaciteit als criterium en week daarmee af van het voorstel van de commissie Donner. Het Strategisch Akkoord dat is opgesteld onder leiding van Donner grijpt dus weer terug op het eerdere voorstel. Een verdere aanscherping is dat slechts een functie die is opgenomen in het zogenaamde CBBS passend hoeft te zijn. Nu moeten minimaal vijf functies kunnen worden geduid. De

consequentie van deze en de voornoemde wijzigingen is dat alleen diegenen die geen enkele functie meer kunnen vervullen toegang krijgen tot de WAO. In de huidige terminologie gaat het dan om de medisch arbeidsongeschikten. Dit betreft een minderheid van de huidige volledig arbeidsongeschikten. De meeste arbeidsongeschikten zijn arbeidskundig arbeidsongeschikt verklaard, wat wil zeggen dat ze in sommige gevallen nog wel arbeidsvermogen hebben, maar dat hun verdien capaciteit met (meer dan) 80% is afgenomen waardoor ze alsnog in de WAO komen. Doordat slechts één functie beschikbaar hoeft te zijn die de verzekerde kan vervullen, wordt de toegang verder beperkt. Nieuw is verder dat de werkgever ook een uitkering wegens partiële arbeidsongeschiktheid verschuldigd is wanneer de werknemer in de WW of IOAW terechtkomt. Met deze aanvulling wordt afwenteling van het arbeidsongeschiktheidsrisico op collectieve regelingen voorkomen. Met name het Centraal Planbureau had op het risico van afwenteling gewezen. Verder wordt de Pemba niet voor alle bedrijven afgeschaft, zoals de SER wilde, maar alleen voor bedrijven met minder dan 25 werknemers. Wel wordt een WAO-premie op brancheniveau ingevoerd. Dit laatste zal ertoe leiden dat het arbeidsongeschiktheidsrisico volledig afhangt van de sector. Immers ook de verzekeringspremies voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid worden per bedrijf of sector vastgesteld. De uitkering wordt niet op voorhand verhoogd. Wanneer bovengenoemde ingrepen leiden tot de beoogde lagere WAO-instroom zullen de uitkeringen worden verhoogd en de Pemba afgeschaft.

7.4.4 Leidraad psychische arbeidsongeschiktheid

Voor de geestelijke gezondheidszorg zijn met name de voorstellen van de Commissie Psychische arbeidsongeschiktheid (Donner I) van belang. Die commissie heeft een leidraad gepubliceerd hoe om te gaan met werknemers die ziek zijn vanwege psychische redenen, in onderscheid van andere oorzaken van arbeidsongeschiktheid. De leidraad gaat er van uit dat arbeidsongeschiktheid om redenen van psychische aard in zeer grote mate voorkomen kan worden. Alleen ernstige persoonlijkheidsstoornissen vormen een uitzondering. Voorwaarde is een adequaat beleid van de organisatie en goede begeleiding. Daarentegen is het niet nodig dat de klachten over zijn om het werk te hervatten. Ziekte en verzuim moeten niet als oorzaak en gevolg worden benaderd. Een behandeling gericht op symptoom- en klachtenreductie blijkt weinig effectief voor het weer gaan werken. In de praktijk hangen functieherstel en klachtenvermindering bij lichtere psychische ziektebeelden niet samen. Werken vormt onderdeel van de oplossing. In de werksituatie kan de werknemer leren weer controle te hervinden en langzaam weer

taken op zich nemen. Tijdige werkhervatting is cruciaal. Na zes tot twaalf weken begint het verzuim geaccepteerd te worden door de werkgever en wordt de drempel voor de werknemer om weer te gaan werken hoger. Deze inzichten vormen de basis van het door de commissie Donner opgestelde protocol dat gevolgd kan worden bij verzuim vanwege psychische oorzaken.⁸⁰

Wanneer dit protocol wordt gevolgd kan het aantal arbeidsongeschikten als gevolg van psychische oorzaken sterk afnemen. Geschat wordt⁸¹ dat tweevijfde van het verzuim vanwege psychische redenen spontaan binnen zes weken oplost. In een ander vijfde van de gevallen is sprake van een arbeidsconflict, waarvoor conflictbemiddeling of kortdurende begeleiding een oplossing kan bieden. In tweevijfde van alle verzuimgevallen (de helft van alle mensen die na twee weken nog ziek is) dreigt chronisch verzuim. In 80% daarvan gaat het om enkelvoudige problematiek. Kortdurende begeleiding of behandeling volstaat dan in de meeste gevallen. In 20% van de gevallen van dreigend chronisch verzuim is sprake van complexe problematiek waarbij gespecialiseerde zorg nodig is. Werkhervatting zal dan veelal alleen mogelijk zijn met aanpassingen op het werk. Een deel van deze groep zal waarschijnlijk in de toekomst het werk niet meer kunnen hervatten.

Voordat dit ideale plaatje werkelijkheid is, moeten nog wel wat barrières worden opgeruimd. De huisarts zal vaker overspannen werknemers moeten doorverwijzen of meer tijd moeten nemen voor deze klachten. Eerstelijnspsychologen zijn de eerst aangewezenen om enkelvoudige problemen te behandelen. Het huidige aantal van ongeveer 850 eerstelijnspsychologen zal dan flink moeten toenemen. De groei van privaat gefinancierde organisaties kan dit deels opvangen.

7.5 Uitgangspunten bij de WAO

De huidige discussies over de WAO spelen zich in een ander klimaat af dan die van een decennium geleden. Lag toen de nadruk op de financiële beheersbaarheid, nu speelt op de achtergrond de krapte op de arbeidsmarkt een rol. Daardoor krijgen sommige waarden meer aandacht. De eigen verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer is meer op de voorgrond komen te staan.

Financiële beheersbaarheid

Begin jaren negentig waren financiële overwegingen van doorslaggevende betekenis bij de ingrepen in de WAO. De maximumuitkering werd in hoogte verlaagd en de uitkering lager naarmate iemand jonger was. Deze maatregelen werden ingegeven door de wens de collectieve lasten te verlichten en de

WAO als voorziening beheersbaar te houden. Ook speelde een rol dat werkgevers en werknemers de WAO gebruikten als een afvloeiingsregeling voor oudere werknemers. De WAO was voor beide partijen aantrekkelijk, omdat de kosten konden worden afgewenteld op het collectief.

Krappe arbeidsmarkt

Bij de huidige voorstellen spelen andere dan financiële overwegingen een rol. De kosten van de WAO zijn door de eerder genoemde ingrepen gedaald en slinken als percentage van het bruto nationaal product. WAO-ers worden niet zozeer gezien als kostenpost, maar als een belangrijke potentieel aan arbeidskrachten. In tegenstelling tot begin jaren '90 toen de werkloosheid hoog was, is er nu juist krapte op de arbeidsmarkt. Met de vergrijzing nog voor de boeg is het dus ongewenst dat jonge mensen onnodig in de WAO raken en vanwege het uitsluitende karakter van de WAO feitelijk tot hun 65e buiten het arbeidsproces staan.

Werk maken van arbeidsongeschiktheid

De nadruk ligt daarom nu niet op wat mensen arbeidsongeschikt maakt, maar juist op wat mensen nog wel kunnen. Het rapport van de Commissie Donner heette dan ook 'Werk maken van arbeidsgeschiktheid'. Werkgever en werknemer moeten samen, met elkaar werken aan herstel. Dit moet de meest voor de hand liggende weg worden voor beiden. De verantwoordelijkheidsverdeling moet hierop worden toegesneden. Een eerste stap is gezet met de in april 2001 ingegane Wet Verbetering Poortwachter waar veel duidelijker dan voorheen is vastgelegd dat werkgevers een verantwoordelijkheid hebben voor de reïntegratie van hun werknemers.

Eigen verantwoordelijkheid

De christen-democratische noties van gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van zowel de zieke werknemer als de werkgever. Het is een vorm van goed rentmeesterschap om zorg te dragen voor de eigen gezondheid en de arbeidsomstandigheden van de werknemers. Daarbij hoort ook de eigen inzet van de werknemer voor zijn herstel en van de werkgever voor de reïntegratie van een zieke werknemer. Sociaal beleid moet uitgaan van de mens als verantwoord wezen, die keuzes maakt en verantwoordelijkheid neemt. Tot die verantwoordelijkheid behoort ook het samen solidair zijn, het delen in elkaars lot. Het past ook bij de mens om verantwoordelijkheid te dragen, om keuzes te maken en om geconfronteerd te worden met de gevolgen van de eigen keuzes (ook als niets wordt gedaan). De overheid moet deze eigen verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer ondersteunen. Dit doet ze door rechten en plichten aan elkaar te koppelen. Daarbij passen geen automatismen die het nemen van eigen verantwoor-

delijkheid ontmoedigen en derhalve leiden tot afwenteling. Dat betekent ook een omkering van de bewijslast. Een jaar ziek zijn, moet daarom niet automatisch leiden tot de WAO. Voor alles moet gestreefd worden naar herstel van de zieke werknemer.

Cappuccinomodel

De eigen verantwoordelijkheid komt ook tot uitdrukking in de verantwoordelijkheidsverdeling. In hoofdstuk drie is nadrukkelijk gewezen op het cappuccinomodel in de sociale zekerheid. In dat model is de overheid verantwoordelijk voor een basis, waarop sociale partners voortbouwen en waar individuele werknemers eventueel zelf aanvullende verzekeringen aan toevoegen. Tot voor kort was de verzekering tegen arbeidsongeschiktheid volgens dit principe opgebouwd. Naast de WAO bestond tot 1 januari 1998 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Deze volksverzekering verzekerde ingezetenen van rechtswege en bood een uitkering van een percentage van het minimumloon. De WAO-uitkering kwam bovenop de AAW-uitkering.⁸² Werknemers zijn vanaf 1998 alleen nog verzekerd onder de WAO, waarin de dekking van de AAW is opgegaan. De WAO heeft daardoor de functie van volledige loondervingsverzekering gekregen. Voor zelfstandigen en jongeren geldt nog steeds dat WAZ en Wajong een uitkering op het minimumniveau bieden.

Het voordeel van een grote betrokkenheid van sociale partners bij de verzekering van het arbeidsongeschiktheidsrisico is dat verantwoordelijkheid voor het beperken van het beroep op de verzekering zodoende in grote mate ook bij degenen ligt die het risico kunnen beïnvloeden. Een hoge mate van arbeidsongeschiktheid leidt tot hoge premielasten. Effectieve preventie en reïntegratie daarentegen verminderen de premielast. Een groot voordeel is ook dat deze afwegingen een rol kunnen spelen in het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Zuiver cappuccinomodel

In zijn zuivere vorm bestaat het cappuccinomodel in het pensioenstelsel. Anders dan bij pensionering ligt het moment van arbeidsongeschiktheid niet van te voren vast. Op twee punten verschilt het arbeidsongeschiktheidsrisico daarom van het ouderdomsrisico.

Het eerste verschil hangt samen met de definitie van arbeidsongeschiktheid. Anders dan bij pensioenen is het niet vanzelfsprekend dat het arbeidsongeschiktheids criterium van de basisuitkering gelijk is aan het criterium dat sociale partners willen hanteren. Het verzekerde risico zou daarom in de basisuitkering groter of kleiner kunnen zijn dan in de aanvulling.

Een tweede verschil is dat anders dan de pensioengerechtigde leeftijd (de mate van) arbeidsongeschiktheid en reïntegratie-inspanningen in een groot

aantal gevallen te beïnvloeden zijn, waardoor onzorgvuldig gedrag⁸³ en oververzekering⁸⁴ het beroep op de verzekering kunnen verhogen.

De hierboven geschetste verschillen met het ouderdomspensioen worden minder bezwaarlijk wanneer het risico in één collectief is ondergebracht. Dan is er één arbeidsongeschiktheids criterium en is afwenteling of oververzekering niet aan de orde.

Verantwoordelijkheid sociale partners

De ontwikkelingen in het verleden laten dus een beweging bij het cappuccinomodel vandaan zien. Tegelijk met de introductie van de premiedifferentiatie in de WAO is de volksverzekering AAW in 1998 afgeschaft en de WAO heeft de functie van volledige loondervingsverzekering gekregen. Al jaren daarvoor werd door het CDA geconstateerd dat de collectieve organisatievorm anonimiteit en vervreemding in de hand werkte. En ook dat de ingewikkeldheid van het stelsel, ontstaan door de opeenstapeling van verschillende regelingen, er aan bijdroeg dat solidariteit verwerd tot een bijna anonieme overdracht.⁸⁵

Destijds pleitte het CDA al voor volledige overdracht van de regeling aan sociale partners.⁸⁶ Dit sluit aan bij een cruciaal element van het cappuccinomodel. Daarin ligt een substantieel deel van de verantwoordelijkheid bij de sociale partners. In de huidige WAO is de verantwoordelijkheid van sociale partners erg beperkt. Vergroting van die verantwoordelijkheid is gewenst.

Volledig privaat stelsel

Een volledig privaat stelsel zou de verantwoordelijkheid volledig bij de sociale partners leggen. Een volledig privaat stelsel is echter kostbaar. Vanwege de lange termijnen⁸⁷ is financiering op basis van kapitaaldekking nodig. Deze wijze van financiering vereist op zichzelf al een hogere premie, maar daarnaast moet tijdens een overgangperiode ook nog een omslagpremie worden betaald voor diegenen die al een WAO-uitkering ontvangen. Een ander bezwaar is dat de garantie van een minimumuitkering in geval van arbeidsongeschiktheid van een werknemer ontbreekt. In principe zou de overheid hieraan tegemoet kunnen komen, niet in presterende maar normerende zin, door een basisniveau vast te stellen waaraan de private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen minimaal moeten voldoen. Er ligt dan een basis in het stelsel, maar de uitvoering is toch volledig in handen van sociale partners.⁸⁸

7.6 Verzekeringsaspecten van de WAO

Asymmetrische informatie

Bij verzekering tegen arbeidsongeschiktheid speelt asymmetrische informatie een belangrijke rol. Informatie-ongelijkheid voorafgaand aan het sluiten van de verzekering leidt tot averechtse selectie. Speelt de informatie-ongelijkheid een rol na het sluiten van de verzekering, dan kan moreel wangedrag een probleem worden. Informatie-asymmetrie bemoeilijkt ook het vaststellen van de schade.

Averechtse selectie

Vooraf kan averechtse selectie een probleem zijn. Verzekeraars kunnen geneigd zijn te gaan selecteren op gezondheid om op die manier te voorkomen dat vooral bedrijven met werkenden met een hoog gezondheidsrisico zich verzekeren en de premie daardoor onaantrekkelijk wordt voor bedrijven met een lager risico. Ook voor werkgevers kan het selecteren van potentiële werknemers op gezondheid aantrekkelijker worden als zijzelf verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de kosten van verzuim en arbeidsongeschiktheid. Daarom zijn gezondheidskeuringen bij sollicitaties verboden.

Preventie en insluiting

Achteraf, nadat de verzekering afgesloten is, kunnen verzekerden te weinig aan preventie doen. Wanneer de objectieve criteria voor het vaststellen van arbeidsongeschiktheid ontbreken, is ook het gevaar aanwezig dat te weinig aan herstel wordt gewerkt. Dit kan zowel voor de werkgever als de werknemer gelden. Voor de werknemer omdat hij in meer gevallen arbeidsongeschikt wordt verklaard en een uitkering ontvangt. Voor de werkgever omdat de kosten van de arbeidsongeschikte werknemer neerslaan in de collectieve premie: de anonimiteit spoort te weinig aan tot verantwoord gedrag. Voor beiden kan een financiële prikkel helpen om deze effecten te voorkomen. De tot nog toe genomen maatregelen in de WAO hadden deze invalshoek en waren gericht op toename van de financiële prikkels om instroom te verkleinen en uitstroom te vergroten. Deze financiële prikkels hebben wel effect gehad, maar slechts tijdelijk en dan nog onvoldoende. Vermindering van de instroom in de WAO is moeilijk zolang uitstroom naar de WAO voor werkgevers een aanvaardbaar en betaalbaar risico is en het werknemers een redelijke uitkering biedt, aanvullingen daarbij inbegrepen. De mate van objectiviteit van de claimbeoordeling speelt hierbij een belangrijke rol. Naarmate de keuring strenger is, wordt het voor werkgever en werknemer minder aantrekkelijk om aan te sturen op de WAO.

Claimbeoordeling

Vanwege ongelijkheid in informatie is het niet eenvoudig om (de mate van) arbeidsongeschiktheid vast te stellen. De claimbeoordeling geschiedt door een verzekeringsarts op basis van diens inschattingen. De informatie wordt veelal enkel opgedaan tijdens de keuring zelf, zonder dat de arts gebruik maakt van informatie uit andere bronnen.⁸⁹ Met name bij arbeidsongeschiktheid vanwege psychische redenen is de mate van subjectiviteit groot. Volgens het arbeidsongeschiktheids criterium moet de arbeidsongeschiktheid aantoonbaar het gevolg zijn van een gebrek of ziekte, maar die harde causaliteit is niet altijd vast te stellen, zeker niet voor eens en voor altijd.

Verder is het van belang dat het arbeidsongeschiktheids criterium niet alleen medisch is maar ook arbeidskundig. In het laatste geval speelt de loonderving, het verschil tussen het huidige loon en de verdien capaciteit (afgeleid van de gangbare beroepen in het Functie Informatie Systeem) een grote rol.

Verevening

In het huidige stelsel van arbeidsongeschiktheid wordt nationaal verevend. De verevening zou ook sectoraal kunnen plaatsvinden. Het voordeel hiervan is dat de kring van verevening kleiner wordt en de premies meer gerelateerd zijn aan het arbeidsongeschiktheidsrisico per sector. De baten van reïntegratie-inspanningen komen zo volledig bij de sector zelf terecht, in plaats van dat de premieverlaging wordt uitgesmeerd over alle sectoren. In feite lijkt dit op de bestaande premiedifferentiatie, met dat verschil dat niet naar individuele bedrijven, maar naar sectoren wordt gedifferentieerd. Het differentiëren van de WAO-premie per sector kan een stap zijn naar een stelselwijziging waarbij een grotere relatie tussen betalen en genieten wordt gelegd, en waarbij sociale partners een grotere verantwoordelijkheid dragen.⁹⁰

7.7 Wat moet er gebeuren?

Hierboven zijn de knelpunten en de voorgestelde oplossingen geschetst. Bezien we de voorstellen die zijn gedaan, dan blijkt er brede steun voor het verlengen van de ziekteperiode tot twee jaar en voor het verbeteren van de voorwaarden voor reïntegratie. De werking van het huidige systeem zou al veel verbeteren wanneer over zou worden gegaan tot verlenging van de loondoorbetalingsverplichting tot twee jaar, stelselmatig werken met herstelplannen en objectivering van de keuring. Het zijn elementen in een omvangrijke institutionele verandering in het omgaan met ziekte en ver-

zuim. Met deze wijzigingen wordt bereikt dat het werken aan herstel in de ziekteperiode wordt bevorderd.

Ook de adviezen over veranderingen in het arbeidsongeschiktheidsregime wijzen in eenzelfde richting. Een wijziging van het arbeidsongeschiktheidsregime moet leiden tot een versterking van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. In de kern moet het gaan - zoals door de commissie Donner is geconstateerd - om het werk maken van arbeidsongeschiktheid. Het huidige systeem werkt arbeidsongeschiktheid in de hand. De WAO komt dichterbij zonder dat gewerkt wordt aan herstel. Niets doen is lonend. De draai moet gemaakt worden naar een systeem dat gericht is op wat iemand nog kan. Dit geldt voor diegenen die gedeeltelijk niet meer in staat zijn om te werken, maar zeker ook voor diegenen die met een goede begeleiding niet arbeidsongeschikt hadden hoeven worden. Dit vraagt om institutionele veranderingen.

Een nieuw stelsel zal dus moeten leiden tot institutionele veranderingen. Meer nieuwe regels en dito procedures zijn niet het antwoord op het WAO-probleem. Werkgever en werknemer moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is een eerste vereiste bij een stelselwijziging. Belangrijk is dat betalen, bepalen en genieten in een hand liggen. Dit betekent ook dat afwentelingsgedrag moet worden voorkomen door een nieuw stelsel zodanig in te richten dat zij het nemen van verantwoordelijkheid stimuleert, uitlokt en in feite afdwingt.

Bewust is het vertrekpunt gekozen in de arbeidsrelatie. Dat is de plek waar werk moet worden gemaakt van arbeidsgeschiktheid. In tweede instantie komt ook de WAO zelf in beeld. De vraag is dan welke veranderingen in de WAO (het beste) kunnen bijdragen aan het herstel van de zieke werknemers, zodat ze niet in de WAO terecht komen. Op de ziekteperiode en het arbeidsongeschiktheids criterium wordt hieronder nader ingegaan.

7.8 Ziekteperiode

7.8.1 Verlenging ziekteperiode tot twee jaar

Een belangrijk vertrekpunt is dat zieke werknemers bij wie herstel mogelijk is niet in de WAO terecht zouden moeten komen. Een jaar is in een aantal gevallen niet lang genoeg om alle mogelijkheden voor reïntegratie te benutten en te kunnen concluderen dat iemand duurzaam en volledig arbeidson-

geschikt is. Met name bij werknemers met psychische klachten neemt het herstel vaak langer dan een jaar in beslag. Daarom moet allereerst de periode van herstel verlengd worden van een naar twee jaar.

De keuring voor de WAO wordt dus met een jaar uitgesteld. In deze periode werken werknemer, werkgever samen met Arbodienst en reïntegratiebedrijf samen aan herstel. Door de toegang tot de WAO niet na een jaar, maar pas na twee jaar mogelijk te maken zal de claimbeoordeling hoofdzakelijk de 'onomkeerbare' ziektegevallen betreffen. Velen zullen tijdens de twee jaar hersteld zijn, of uitzicht hebben op herstel. Op die manier zal alleen al door de verlenging van de ziekteperiode het aantal werknemers dat de wettelijke verzekering bereikt beduidend minder zijn dan nu het geval is.⁹¹ Wel is te verwachten dat meer bedrijven de loondoorbetaling zullen gaan herverzekeren.

Een belangrijk voordeel is dat een heldere verdeling van verantwoordelijkheden ontstaat in het tweede ziektejaar. Nu komt een arbeidsongeschikte na een jaar in de WAO en pas een jaar later volgt ontbinding van de arbeidsrelatie. Verlenging van de ziekteperiode betekent dat ontslag en WAO elkaar opvolgen. Arbeidsovereenkomst en loondoorbetaling worden zo beter aan elkaar gekoppeld.

7.8.2 Herstel binnen de arbeidsrelatie

Als een werknemer ziek is, blijft de arbeidsovereenkomst gedurende twee jaar in stand. Normaal gesproken zijn de rechten en plichten van werkgever en werknemer geregeld in het arbeidsrecht (het Burgerlijk Wetboek). Voor de periode van ziekte geldt dat echter niet (met uitzondering van de loondoorbetalingsplicht van de werkgever). Rechten en plichten in het eerste ziektejaar worden geregeld via de sociale zekerheidswetgeving. In de Wet Verbetering Poortwachter wordt weliswaar een plan van aanpak voorgeschreven in het Burgerlijk Wetboek, maar de inhoudelijke voorschriften in de WAO en de Wet Rea ten aanzien van het eerste ziektejaar blijven overeind. Door de voorschriften in de sociale zekerheidswetgeving is ook de UWV partij tijdens de ziekteperiode. Dit leidt tot een onheldere verantwoordelijkheidsverdeling.

Binnen de arbeidsrelatie bestaat de beste kans op herstel. Het werken aan herstel en reïntegratie tijdens ziekte van de werknemer moet daarom zoveel mogelijk plaatsvinden in het kader van de arbeidsovereenkomst. Wanneer de werknemer niet in staat is om zijn reguliere werk te verrichten, is het alternatief dat gewerkt wordt aan herstel. Het werken aan herstel is voor de

werkgever niet vrijblijvend. Dat wil zeggen, zonder gewerkt te hebben aan herstel kan de arbeidsovereenkomst niet worden ontbonden.

Dit betekent dat er geen sprake is van een sanctie, wanneer een werkgever nalaat om het herstel van de zieke werknemer te bevorderen. De terminologie 'sanctie' is meer van toepassing op het huidige systeem, waarin de werkgever als straf het loon langer door moet betalen. Wanneer de arbeidsovereenkomst intact blijft, is sprake van voortzetting van de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Daarbij hoort het betalen van loon.

7.8.3 Hersteldossier

Van uitermate groot belang is de wijze waarop de reïntegratie wordt opgepakt door werknemer en werkgever. De met de Wet Verbetering Poortwachter ingevoerde verplichting om binnen acht weken een plan van aanpak op te stellen is een belangrijke stap in de goede richting. Hiermee wordt duidelijkheid gecreëerd wat verwacht wordt. Anderzijds loopt een verplicht herstelplan het risico te verworden tot een afvinklijstje. De verplichting heeft dan een averechts effect. Ook dreigt bureaucratisering doordat zaken ingevuld moeten worden die niet relevant zijn voor de werknemer in kwestie. Het format van de vragenlijst is dan belangrijker dan de problemen van de zieke werknemer.

Op zich is een verplichting ook niet perse nodig. Het automatisme van ontslag verdwijnt en na twee jaar is alleen ontslag mogelijk bij bewezen inspanningen. De werkgever heeft voldoende reden om een herstelplan op te stellen. Ook de werknemer moet tijdens zijn ziekte meewerken aan zijn herstel, omdat hij anders al voor het einde van de periode van twee jaar ontslagen wordt. Ook de werknemer heeft dus belang bij een goede vastlegging van de inspanningen van zijn kant om te herstellen.

Wanneer zowel werkgever als werknemer belang hebben bij een inhoudelijk herstelplan is ook inmenging van de UWV tijdens de ziekteperiode niet meer nodig. De expertise van de UWV kan ook door anderen worden geleverd die door de werkgever worden ingeschakeld. De markt voor het intensief begeleiden van zieke werknemers staat echter nog in de kinderschoenen.

7.8.4 Arbodiensten en reïntegratiebedrijven

Bij het werk maken van arbeidsgeschiktheid zullen werkgever en werknemer zoals gezegd deskundig advies nodig hebben. Ondernemingen zijn nu verplicht een contract af te sluiten met een Arbodienst en een reïntegratie-

bedrijf. Beide ondersteunen de werkgever met hun deskundigheid bij het werken aan herstel. Aan de contracten met Arbodiensten en reïntegratiebedrijven worden dan ook minimumeisen gesteld in de vorm van erkennings- en certificeringsvoorwaarden. Het is echter de vraag of een wettelijk verplichting om zich aan te sluiten bij een Arbodienst niet kan worden afgeschaft. Alleen bij aantoonbare meerwaarde van de verplichte aansluiting zou ze gehandhaafd moeten blijven. Anders kan volstaan worden met het stellen van arbo-eisen waaraan het bedrijf naar eigen inzicht invulling geeft, en het vastleggen van de aansprakelijkheid van de werkgever voor de arbeidsomstandigheden. Bedrijven zouden dan alleen nog vrijwillig een arbocontract afsluiten, waarbij ze vooral naar de kwaliteit van de geleverde dienst zouden kijken, in plaats van alleen naar de prijs. Dit zou een omslag betekenen. Arbodiensten worden nu veelal niet afgerekend op basis van prestaties. De wettelijke verplichting om zich aan te sluiten bij een Arbodienst heeft geleid tot een vraag naar minimumcontracten, met prijsconcurrentie als gevolg. Het is echter juist van belang dat Arbodiensten gaan concurreren op kwaliteit in plaats van prijs. Als illustratie hiervan kan gewezen worden op de bedrijven die eigen risicodragers zijn. Deze hebben een duidelijk lagere WAO-instroom dan andere bedrijven.⁹² Het kan zijn dat de lagere instroom het gevolg is van een lager risico, en dat dus juist die bedrijven kiezen voor het zelf dragen van het risico die een lager risico hebben. Maar anderzijds blijkt wel dat de uitgaven aan preventie en reïntegratie bij deze bedrijven hoger zijn dan gemiddeld.

Levensloopverzekering

Overigens staat het de werkgevers en werknemers uiteraard vrij om de verantwoordelijkheid van de werknemer voor herstel en reïntegratie te ondersteunen door de levensloopverzekering te betrekken bij de ziekteperiode waarin iemand werkt aan herstel. De inkomensderving zouden zij voor een deel kunnen opvangen door gebruik te maken van binnen collectieve arrangementen opgebouwde individuele rechten. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen in het tweede ziektejaar. De werkgever is verplicht om 70% van het loon door te betalen. Eventuele aanvullingen kan de werknemer realiseren door opname uit zijn spaartegoed in de levensloopverzekering. De opname uit de levensloopspaarpot kan uitdrukking geven aan de eigen verantwoordelijkheid die een werknemer heeft voor zijn herstel. De individuele verantwoordelijkheid wordt zichtbaar en voelbaar in het opnemen van opgebouwde tegoeden in de levensloopverzekering die daardoor niet meer voor andere doelen beschikbaar zijn. De uitruil die gemaakt zou kunnen worden, is dan dat de werkgever, in plaats van een loonaanvulling tot honderd procent te geven, de uitgespaarde middelen inzet voor een storting in de levensloopverzekering van zijn werknemers. Dit zou eventueel ook al in het eerste ziektejaar toegepast kunnen worden.

7.9 Arbeidsongeschiktheids criterium

De aanpassing van het arbeidsongeschiktheids criterium vormt in alle genoemde plannen een belangrijk onderdeel. De commissie Donner stelde voor het arbeidsongeschiktheids criterium op twee punten te wijzigen. In de eerste plaats door het arbeidsongeschiktheids criterium te baseren op verlies van arbeidscapaciteit en niet langer op verdien capaciteit. In de tweede plaats door alleen duurzaam en volledig arbeidsongeschikten toe te laten tot de WAO. De operationalisering van het arbeidsongeschiktheids criterium en met name duurzaamheid lijkt in de praktijk lastig. De SER adviseerde daarom om te gaan werken met lijsten met aandoeningen. Hieronder zal eerst worden ingegaan op het onderscheid tussen verdien capaciteit en arbeidsvermogen. Vervolgens komt de keuring aan de orde en het werken met lijsten.

7.9.1 Verdien capaciteit en arbeidsvermogen

Het rapport van de commissie Donner is niet volstrekt helder over het arbeidsongeschiktheids criterium dat gehanteerd wordt.⁹³ De noodzaak ontbreekt om het te definiëren. Of iemand arbeidsongeschikt is, wordt vanzelf duidelijk. Werkgever en werknemer moeten in de eerste twee ziektejaren alles doen om de zieke werknemer te reïntegreren. Als dat niet lukt, is dat het bewijs dat iemand arbeidsongeschikt is. Omgekeerd wordt verondersteld dat alle mogelijke arbeid die iemand nog kan verrichten teken is van arbeidsgeschiktheid. Het vaststellen van de mate van arbeidsgeschiktheid is niet nodig, omdat alleen wie volledig arbeidsongeschikt is in de nieuwe WAO komt. Wanneer gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid wel verzekerd zou worden, is een helder criterium uiteraard wel van belang.

Huidige arbeidsongeschiktheids criterium

Het huidige arbeidsongeschiktheids criterium luidt:⁹⁴

“Arbeidsongeschikt, geheel of gedeeltelijk, is hij die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling geheel of gedeeltelijk niet in staat is om met arbeid te verdienen, hetgeen gezonde personen, met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst heeft verricht, of in de omgeving daarvan, met arbeid gewoonlijk verdienen.”

De verzekeringsgeneeskundige geeft antwoord op de vraag of iemand “als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling geheel of gedeeltelijk niet in staat is om met arbeid te verdienen”. De arbeidsdeskundige kijkt in welke mate iemand in staat is om “met arbeid te verdienen, hetgeen gezonde personen, met soort-

gelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst heeft verricht, of in de omgeving daarvan, met arbeid gewoonlijk verdienen.” Uit gegevens van het ministerie van Sociale Zaken blijkt dat van de volledig arbeidsongeschikten 45% op medische gronden arbeidsongeschikt wordt verklaard.⁹⁵ Cijfers van het UWV bevestigen dit beeld en schatten dat de verdeling zich beweegt richting de 50/50.⁹⁶ Andere schattingen wijzen er op dat van alle WAO-ers eenderde medisch arbeidsongeschikt is en tweederde arbeidskundig arbeidsongeschikt.⁹⁷

Verdiencapaciteit en arbeidsvermogen

In het huidige systeem is de verdiencapaciteit bepalend voor de mate van arbeidsongeschiktheid. In het voorstel van de commissie Donner wordt geen rekening meer gehouden met de verdiencapaciteit, maar wordt alleen nog naar de arbeidscapaciteit gekeken. De arbeidskundige heeft dus nog slechts een adviserende rol, namelijk om te beoordelen of uit de medische keuring terecht volgt dat iemand geen inkomen meer kan verdienen. De SER volgt deze lijn niet. Het handhaaft de verdiencapaciteit als maatstaf voor de mate van arbeidsongeschiktheid. In het strategisch akkoord wordt weer teruggegrepen op de definitie van Donner.

Doordat de verdiencapaciteit in het voorstel van Donner geen rol meer speelt, heeft het inkomen dat iemand verdiende geen invloed op de mate van arbeidsongeschiktheid. Geredeneerd vanuit het strikte onderscheid tussen volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is dit een begrijpelijk en logisch onderscheid. Immers de cruciale vraag - om toegelaten te worden tot de nieuwe WAO - is of iemand nog geschikt is tot gangbare arbeid. Het antwoord daarop staat los van de verdiencapaciteit. Het gaat om wat iemand nu nog kan (zijn arbeidscapaciteit), los van wat hij in het verleden kon. Bij het huidige arbeidsongeschiktheids criterium kan iemand die medisch gedeeltelijk arbeidsongeschikt is toch volledig functioneel arbeidsongeschikt worden verklaard. Dit kan het geval zijn bij een hoog maatmaninkomen.⁹⁸ Hierdoor kunnen in het huidige systeem twee personen met een gelijke arbeidscapaciteit een verschillende mate van arbeidsongeschiktheidspercentage toegekend krijgen, omdat de verdiencapaciteit (de mate waarin met nog het oude inkomen kan verwerven) verschilt. In het huidige systeem ontvangen beide personen echter een WAO-uitkering, zij het op basis van een verschillend arbeidsongeschiktheidspercentage. Zou een strikte scheiding tussen volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid worden gehanteerd, dan zou het rekening houden met de verdiencapaciteit betekenen dat de ene persoon wel een WAO-uitkering ontvangt, en de andere persoon (tijdelijk) in de WW komt en na verloop van tijd een minimumuitkering ontvangt, al dan niet getoetst aan het inkomen van de partner, wanneer hij geen werk vindt.

7.9.2 Objectieve keuring

In de wet staat dat het bij arbeidsongeschiktheid gaat om een objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte. Dit lijkt duidelijk, maar geeft in de praktijk ruimte voor velerlei interpretaties. Wat is medisch objectief? En hoe objectief kan arbeidsongeschiktheid überhaupt worden vastgesteld? Objectiviteit hangt dus af van de objectiviteit van de keuringsarts en van het gehanteerde keuringscriterium.

Keuringspraktijk

Een goede keuring is van groot belang. De keuringen moeten objectief te verantwoorden zijn. Daarom dient intercollegiale toetsing normaal te zijn en moeten meerdere personen bij het keuringsoordeel betrokken zijn. Tussen keuringskantoren en individuele medewerkers mag geen verschil van keuringspraktijk bestaan. Benchmarking is daarom van belang. Ook het toezicht moet adequaat zijn. De kwaliteit van de keuringen moet voorop staan in plaats van de productie.

Tevens moet de druk op keuringsartsen worden verminderd. Dit hangt uiteraard voor een deel samen met het aantal keuringen dat verricht moeten worden.⁹⁹ Maar belangrijker is dat artsen door het huidige arbeidsongeschiktheidsregime in de positie komen dat ze geneigd zijn rekening te houden met de sociale en financiële gevolgen van hun besluit. Ongemerkt zijn in de uitvoeringspraktijk van de keuringen de behoeften en omstandigheden van cliënten een rol gaan spelen. De beoordeling geschiedt daardoor niet meer alleen op basis van een objectief voorval. Het behoeftemotief heeft betrekking op de behoefte aan inkomen. Na 52 weken ziekte houdt de loon doorbetaling op. Er is echter nog geen ontslag mogelijk - dat kan na twee jaar ziekte. Daarnaast zijn de omstandigheden van de verzekerde - het voortduren van het ziekteverzuim na 52 weken - in de claimbeoordeling geslopen. Ontslag is immers niet mogelijk en mensen zonder inkomen laten, wordt als onwenselijk gezien. Het laten samenvallen van het einde van de ziekteperiode en de loon doorbetaling - door het verlengen van de loon doorbetalingsverplichting - is dus ook vanuit dit perspectief wenselijk. Het zou de objectiviteit van de keuringen ten goede komen wanneer het keuringsbesluit uitsluitend oordeelt over de medische aspecten van de arbeidsongeschiktheid en niet over de inkomensbehoefte en omstandigheden van de werknemer.

Criterium te weinig selectief

Een objectieve beoordeling wordt ook belemmerd door het gebrek aan eenduidigheid van het arbeidsongeschiktheidscriterium, waardoor het weinig selectief is.¹⁰⁰ Zowel invaliditeit als problemen in de persoonlijke sfeer kunnen leiden tot arbeidsongeschiktheid. De selectiviteit was in het verleden

wel aanwezig. De oude Ongevallenwet verzekerde het risico van arbeidsongeschiktheid die het gevolg was van de industriële wijze van produceren. In de post-industriële samenleving treden echter andere risico's naar voren. Deze nieuwe risico's zijn de resultante van een combinatie van werkgerelateerde en persoonlijke problemen. Met name de persoonlijke factoren zijn moeilijk te verifiëren en zorgen voor het gebrek aan selectiviteit van het arbeidsongeschiktheids criterium. Dit komt ook tot uiting in de diagnoses die leiden tot arbeidsongeschiktheid. In meer dan de helft van de gevallen betreft het psychische klachten of lage rugklachten. De strikte betekenis van het begrip ziekte staat volgens het UWV onder druk, hetgeen zijn weerslag heeft op de keuringspraktijk. "Het begrip ziekte heeft in de loop der jaren een veel bredere betekenis gekregen ... Daarnaast heeft het gezondheidsideaal een hoge vlucht genomen, met als gevolg dat veel onwelbevinden als ziekte wordt gelabeld. ... De uiteenlopende oorzaken die aan het verzuim ten grondslag liggen, worden zo gemedicaliseerd."¹⁰¹

Het karakter van het arbeidsongeschiktheidsrisico verandert zo. Van een extern risico wordt het steeds meer een geconstrueerd risico dat afhankelijk is van individuele keuzes. Persoonlijke omstandigheden bepalen in toenemende mate het arbeidsongeschiktheidsrisico en dus vermindert de invloed van werkgevers op het risico. Individuele verantwoordelijkheid wordt daarom belangrijker. Tevens is voorzorg nodig, om te voorkomen dat persoonlijke problemen leiden tot het niet meer kunnen functioneren op het werk.

Positieve en negatieve lijsten

Om de objectiviteit te bevorderen, hebben werkgevers en werknemers in de Sociaal Economische Raad geadviseerd het arbeidsongeschiktheids criterium te objectiveren middels lijsten. Op deze lijsten komen ziekten te staan die toegang geven tot de WAO. Het gaat om ziekten waarvan redelijk zeker is dat ze duurzame arbeidsongeschiktheid tot gevolg hebben. De lijsten hebben een dwingend karakter waar alleen met een sluitende argumentatie van mag worden afgeweken. Het gevolg van het hanteren van lijsten zal zijn dat psychische klachten als aanpassingsstoornissen (zoals overspannen zijn en burn out), somatoforme stoornissen, niet zeer ernstige affectieve stoornissen, persoonlijkheidsstoornissen en verslavingen niet meer tot een WAO-uitkering leiden. Daarnaast kan ook met negatieve lijsten gewerkt worden waarop ziektebeelden staan die geen toegang geven tot de WAO, omdat ze niet noodzakelijkerwijs leiden tot arbeidsuitval van vijf jaar of langer.¹⁰²

Bezwaren tegen het werken met lijsten

Tegen het hanteren van lijsten pleit dat niet elke aandoening bij iedere persoon tot dezelfde klachten leidt en niet in dezelfde mate het arbeidsvermogen aantast. Het Engels kent meerdere woorden voor ziekte, waardoor dit

duidelijk wordt. Een ziekte (disease) manifesteert zich bij iedere persoon verschillend (illness). En hoe iemand zich erbij voelt is vers drie (sickness). Het streven naar een hogere mate van objectiviteit moet zich richten op de laatste schakel: hoe iemand zich voelt en de omstandigheden waarin iemand verkeert zijn geen objectieve gronden en behoren daarom niet van invloed te zijn op het keuringsoordeel. Wel kunnen ziekten zich verschillend ontwikkelen. Een CVA (beroerte) kan tot definitieve halfzijdige verlamming leiden, maar zich ook heel goed herstellen. Dit is echter moeilijk vast te leggen op een lijst. Diagnose en arbeidsvermogen hangen niet één op één samen. Uiteindelijk moeten de beperkingen die iemand ondervindt bepalend zijn. Het hanteren van lijsten is niet het goede antwoord op de roep om een strenger en objectiever criterium. Een objectievere keuring is wel degelijk mogelijk en doet recht aan de individuele werknemer en is derhalve rechtvaardiger.

Aan het element van duurzaamheid zou recht gedaan kunnen worden door uitzonderingen te maken voor ziekten waarvan aanwijsbaar is dat ze een langere hersteltijd kennen dan twee jaar. Te denken valt bijvoorbeeld aan patiënten die kanker hebben gehad, waarbij het langere tijd neemt om op krachten te komen.

Objectiviteit

Objectiviteit - zoals vastgelegd in het arbeidsongeschiktheids criterium - moet niet worden geïnterpreteerd als meetbaar, in de natuurwetenschappelijke zin. Objectiviteit moet in de juridische zin worden opgevat. Het wil zeggen dat het gedrag en de beleving worden geobjectiveerd en dus ontdaan van subjectieve elementen. Op basis van het beeld dat dan ontstaat, zal beoordeeld moeten worden of sprake is van arbeidsongeschiktheid. Het oordeel van de keuringsarts wordt zo inzichtelijk en ook reproduceerbaar.

De objectiviteit van de keuring kan verder worden vergroot door van de werknemer te verlangen dat hij relevante gegevens overlegt bij de WAO-keuring die inzicht geven in wat de werknemer heeft ondernomen in het kader van zijn herstel. Nyfer bijvoorbeeld pleitte hiervoor in haar reactie op het SER-advies. Ze vindt het belangrijk “dat elke werknemer bij de keuring voor de nieuwe WAO een medisch logboek moet overhandigen, waarin de Arbeidsdienst of de erkende behandelaar heeft vastgelegd welke medische en psychosociale trajecten zijn doorlopen. Op die manier kunnen de beoordelingscommissie, de keuringsarts en de arbeidsdeskundige een veel beter beeld krijgen van de kansen op reïntegratie. Dit werkt beter dan een zeer rigide benadering op basis van lijsten met ziektebeelden.”¹⁰³

De keuringsarts baseert zich op het medische onderzoek dat hij verricht tijdens de keuring, aangevuld met informatie van de behandelende arts(en). Met name voor werknemers met psychische klachten is het curatieve oor-

deel van belang. Het geeft inzicht in de tot dan toe gevolgde behandeling en diagnose. Zo kan beter worden bepaald of de psychische klachten een medische achtergrond hebben of het gevolg zijn van de persoonlijke sociale omstandigheden van de werknemer, thuis of op het werk. Als dat laatste het geval is, moet ook daar de oplossing gezocht worden. Dit is in lijn met het eerder door de CDA-Tweede Kamerfractie voorgestelde herstelplan.¹⁰⁴ Het daarvan afgeleide hersteldossier - weliswaar opgesteld als personeelsdossier in het kader van het arbeidsrecht - kan relevante informatie verschaffen aan de arts over de ondernomen actie om te komen tot herstel. De keuringsarts beslist dus over de medische kant van de arbeidsongeschiktheid en niet over de sociale gevolgen voor de cliënt. De rechter zal dan uiteindelijk besluiten over de voortzetting van het arbeidscontract.

8 Algemene Bijstandswet

8.1 Sociale minimum

Hoogte sociale minimum

Het vangnet in de sociale zekerheid wordt gevormd door de bijstand. De bijstandsnorm wordt daarom het sociale minimum genoemd. Alle andere uitkeringen zijn op zijn minst eraan gelijk. De hoogte van de bijstandsuitkering is een normatieve keuze, die niet afgeleid kan worden van verschillende kostenposten waaruit objectief een minimumniveau kan worden afgeleid. Dit verklaart voor een deel de telkens terugkerende discussie over de hoogte van het sociale minimum. Van belang is ook dat het bijstandsniveau op zich niet alles zegt. Ook andere inkomensondersteunende maatregelen moet betrokken worden bij de inkomenspositie van mensen met een minimumuitkering.

Bijna 350.000 mensen ontvangen een bijstandsuitkering.¹⁰⁵ Ruim de helft daarvan is volledig vrijgesteld van arbeidsverplichtingen of heeft in de praktijk ontheffing.¹⁰⁶

Naar een landelijke norm in de bijstand

Bij de inwerkingtreding van de Algemene Bijstandswet in 1965 ontbrak een landelijk norm die bepaalde wat verstaan moest worden onder de noodzakelijke kosten van het bestaan. Iedere gemeente stelde zelf het niveau van de bijstand vast, met als gevolg grote verschillen tussen gemeenten. In 1972 leidde dit tot een ingrijpende wijziging van de bijstandswet. De Rijksoverheid kon nadere regels stellen op vrijwel alle terreinen die tot dan toe aan het oordeel van gemeenten waren overgelaten. Een belangrijke andere reden voor introductie van centrale normering van de bijstand was de ontwikkeling van landelijk sociaal beleid en met name het wettelijk minimumloon. Dit wettelijk minimumloon ging fungeren als een voor iedereen duidelijk referentiekader

Wettelijk minimumloon

Het wettelijk minimumloon (WML) fungeert als anker van het inkomensgebouw.¹⁰⁷ Veel andere uitkeringen zijn ervan afgeleid. Het sociale minimum wordt gedefinieerd als 70% van het WML voor een alleenstaande en 100% voor een echtpaar. De ratio achter deze percentages is dat in een huishouden bestaande uit twee volwassen personen 40% van de kosten geacht worden vaste kosten te zijn. Dit zijn kosten die niet afhangen van het aantal personen in een huishouden. De overige kosten wordt geacht variabel te zijn en dus samenhangend met de persoon. Hierdoor ontstaat de verhouding 40-30-30 (vast-variabel-variabel). De variabele kosten van kinderen kunnen worden gesteld op tweederde van die van een volwassene. Vanwege deze redenering bedraagt de bijstandsuitkering voor een alleenstaande 70% van het WML en

voor paren 100% van het WML. Alleenstaande ouders ontvangen een toeslag van 20%. Het netto AOW-pensioen is gelijk aan 50% van het netto wettelijke minimumloon.¹⁰⁸ Alleenstaanden ontvangen een toeslag van 20%. De niet-gepensioneerde partner zonder inkomen ontvangt ook een uitkering van 50%. In 2015 wordt de AOW volledig geïndividualiseerd en vervalt deze uitkering voor de niet-gepensioneerde partner. Gepensioneerden met alleen AOW en een partner die jonger is dan 65 zijn dan aangewezen op een aanvullende bijstandsuitkering. Hiervoor geldt echter een vermogenstoets. Ook de minimumuitkeringen voor werkloosheid en ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn afgeleid van het WML en bedragen 70% van het WML. Sinds 1987 zijn de bruto-netto-trajecten van minimumloon en werknemersuitkeringen identiek.

Koppeling

De koppeling is een veelbesproken element in de sociale zekerheid. Sinds 1980 is het netto minimumloon gekoppeld aan de netto CAO-lonen. Een stijging van de CAO-lonen werkt zo door in de hoogte van het minimumloon. Koppeling van het minimumloon aan het welvaartsniveau lijkt daarmee zeker gesteld.

Ontkoppeling

In de praktijk is de koppeling niet altijd toegepast. Tussen 1982-1994 is de stijging van het minimumloon en de uitkeringen losgekoppeld van de contractloonstijgingen. In de periode 1990 - 1994 is dit gecompenseerd door een verhoging van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting. De laatste jaren is de koppeling toegepast, maar dat betekent niet dat de afstand tussen degenen die betaald werken en niet betaald werken dezelfde is gebleven. Langs andere wegen is wel degelijk 'ontkoppeld', vooral via de arbeidskorting.

8.2 Tweedeling werkenden en niet-werkenden

Arbeidskorting en ouderkorting

Met het oog op het stimuleren van arbeidsparticipatie is getracht de inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden te vergroten. Zo is de extra stijging van het arbeidskostenforfait buiten de netto-netto-koppeling gelaten. Het netto minimumloon is hierdoor hoger dan de hieraan gekoppeld bijstandsuitkering. Met de nieuwe belastingwet is de arbeidskorting geïntroduceerd die de verschillen tussen minimumuitkering en minimumloon verder vergroot. Om de gepensioneerden niet door de koppeling op afstand te duperen, is in 1997 de bijzondere ouderenaftrek ingevoerd. In

2001 is die vervangen door een ouderenkorting en is de aanvullende ouderenkorting geïntroduceerd. Het netto-pensioen komt daardoor eveneens boven de vergelijkbare netto-bijstand. De arbeidskorting is zodoende evenals de ouderenaftrek een inkomensinstrument in het belastingstelsel en geen fiscaal gemotiveerd instrument.

Driedeling aan de onderkant

De oorspronkelijke netto-netto-koppeling tussen de minima is door deze gerichte inkomenspolitieke maatregelen in de fiscale sfeer voor werknemers en ouderen dus in drie groepen uiteen gevallen.

Uitkeringsgerechtigden tussen de 23 en 65 jaar met een minimuminkomen, ouderen met alleen een AOW-pensioen en werkenden op het minimumloon. De eerste groep vertegenwoordigt de laagste sociale norm.

8.3 Lokaal sociaal beleid

Het lokaal minimabeleid wordt nu door veel gemeenten gebruikt om mensen met een inkomen op minimumniveau tegemoet te komen. Het is echter tegelijkertijd een van de grootste veroorzakers van de armoedeval. Ook zijn er tussen gemeenten grote verschillen in de inkomensondersteuning. Het middel van gemeentelijk minimabeleid en de bijzondere bijstand schiet zodoende tekort.

Bijzondere bijstand

In 1997 kregen gemeenten meer mogelijkheden om bijzondere bijstand te verlenen. De doelstellingen van de gemeentelijke inkomenspolitiek, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zijn gedeeltelijk behaald. Het gevolg is echter dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn ontstaan. Ook is het minimabeleid een van de veroorzakers van de armoedeval bij de overgang naar betaalde arbeid, omdat de extra subsidies sneller wegvallen dan het inkomen toeneemt.

Door de grote invloed van lokaal armoedebeleid wordt het bestaansminimum¹⁰⁹ sterk beïnvloed door veranderingen in het flankerend beleid. Een aantal voorbeelden van lokaal armoedebeleid zijn de woonkostentoeslag voor mensen die niet direct kunnen verhuizen naar een goedkopere woning, categoriale vergoeding voor gezinnen met kinderen tot 18 jaar op minimumniveau, collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen, regelingen voor duurzame gebruiksgoederen (koelkast, wasmachine, gasfornuis, televisie e.d.) voor mensen die langer dan drie jaar op minimumniveau leven.

Wanneer het uitgangspunt is dat mensen moeten kunnen rondkomen van

hun inkomen, is een vergroting van het besteedbare inkomen nodig. Het besteedbare inkomen van huishoudens moet voldoende zijn om in het bestaansminimum te voorzien, zodat de bijzondere bijstand alleen nodig is voor bijzondere gevallen. De manier om dit te bereiken, wordt niet gezocht in het verhogen van de uitkeringen, maar in een vergroting van het vrij besteedbaar inkomen op minimumniveau door inkomensondersteuning in de vaste kosten van huishoudens, zonder afhankelijkheid en armoedevallen te creëren. Dit kan door het maximeren van lasten, waardoor huishoudens niet meer dan een bepaald percentage van hun inkomen kwijt zijn aan kosten voor wonen, zorg en opvoeding. Meer inkomen leidt dan weliswaar tot minder tegemoetkoming, maar de afname verloopt geleidelijk. Aansluitend bij het nieuwe belastingstelsel dat sinds 1 januari 2001 van kracht is, kunnen de inkomensafhankelijke subsidies worden omgezet in inkomensafhankelijke heffingskortingen. Dit biedt een veel robuustere inkomensbescherming dan de hoogte van de uitkeringen, omdat die geen rekening kunnen houden met de ontwikkeling van de verschillende kosten van levensonderhoud, die per situatie kunnen verschillen.

Stelling

De bijzondere bijstand moet gereserveerd blijven voor bijzondere gevallen. Voor het overige moet het besteedbare inkomen van huishoudens voldoende zijn om in het bestaansminimum te voorzien.

Kwijtschelding

Veelal worden de lokale lasten kwijtscholden bij een inkomen op het sociale minimum. Al heel snel - veelal bij 110% WML, maar soms nog hoger¹¹⁰ - valt de kwijtschelding weg en moet het volledige bedrag worden betaald. Deze lokale kwijtschelding veroorzaakt armoedevallen, omdat men bij extra inkomen ineens de hoge kosten wel moet gaan betalen.

Het kwijtschelden nog verder uitbreiden tot bijvoorbeeld boven 110% WML is geen oplossing. Het probleem komt dan op een later moment in het inkomensgebouw gewoon weer terug: het verplaatst de armoedeval slechts naar een hoger inkomensniveau. Beter zou het zijn om de norm te verlagen naar 90% van de bijstandsnorm en tegelijkertijd het besteedbare inkomen te vergroten via het toekennen van (de hierboven bepleite) gerichte belastingvermindering (maximeren van lasten) en de bijzondere bijstand voor bijzondere gevallen te laten zijn. Voor de korte termijn zou voorgesteld kunnen worden om in het kwijtscheldingregime een lineair dalend percentage aan de lokale kwijtscheldingsregeling voor te schrijven, beginnend met 100% bij de bijstandsnorm en dalend tot 0% bij circa 130% WML. Hierdoor wordt de afbouw van de kwijtscheldingen geleidelijk toegepast en worden de inkomensvallen afgevlakt. Het verdient aanbeveling dat de gemeenten en de waterschappen

voor het totaal aan lokale lasten een gemeenschappelijke regeling overeenkomen.

Stelling

Het totaal aan lokale lasten moet in een gemeenschappelijke lokale regeling middels een glijdende schaal worden kwijtgescholden tot een inkomen van circa 130% van het wettelijk minimumloon. Op termijn is het wenselijk om de kwijtscheldingsnorm te verlagen en het besteedbare inkomen te vergroten.

Lokaal arbeidsmarktbeleid

De ruimte voor gemeenten om gerichte inkomenspolitiek te voeren zou dus minder moeten worden. De verantwoordelijkheid van gemeenten voor het arbeidsmarktbeleid daarentegen zou moeten worden vergroot, omdat zij korte lijnen hebben naar de werkzoekenden en de lokale arbeidsmarkt. Dit kan door hun volledig risicodragend te maken voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet en tevens de beschikking over de reïntegratiegelden te geven. Dit zorgt ervoor dat uitstroom loont. Gemeenten krijgen een rechtstreeks belang bij het begeleiden van mensen met een bijstandsuitkering naar werk. Sommige gemeenten werken reeds met de sluitende aanpak. Door het in één hand leggen van reïntegratiemiddelen en financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand hebben gemeenten een forse stimulans om economisch beleid en sociaal beleid op elkaar af te stemmen.

Noten

1. Zie, Centraal Bureau voor de Statistiek, Maandstatistieken van de bevolking.
2. Zie P. Schnabel, 'Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn', in: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op de langere termijn, Den Haag 2000, p. 11-27.
3. Voor de volksverzekeringen AOW en ANW hangt de uitkering niet af van het aantal gewerkte jaren.
4. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa, Den Haag, september 2000, p. 357. Zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Nederlandse verzorgingsstaat, Den Haag 2000, hoofdstuk 5.
5. Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2003, Den Haag september 2002, p. 139-140.
6. Zie S.C.W. Eijffinger en J. de Haan, European Monetary and Fiscal Policy, Oxford 2000, p. 105.
7. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De druk van de ketel, Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, zorg en privé, Den Haag 2001.
8. Gebaseerd op opgave van werkgevers in een onderzoek van NIPO/MKB uit 1999. Opgenomen in MKB, Zwartboek WULBZ/PEMBA, Effecten van de nieuwe Ziekte- en Arbeidsongeschiktheidswet voor het midden- en kleinbedrijf, april 1999.
9. Volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat het om 900.000 mensen. Sociale nota 2001, Den Haag 2001 p. 109.
10. Het gaat hier om fouten van de eerste en tweede orde. Fouten van de eerste orde zijn het gevolg van een te grote nadruk op doelmatigheid waardoor sommigen die wel recht hebben op een uitkering ten onrecht buiten de boot vallen. Fouten van de tweede orde hebben betrekking op onterechte toekenning van uitkeringen en zijn het gevolg van een te ruimhartige toepassing van de criteria en onbedoeld gebruik.

11. Zie de bekende analyse van G.A. Akerlof, "The market for 'lemons'. Quality uncertainty", *Quarterly Journal of Economics*, 1970, 488-500.
12. Zie bijvoorbeeld C.N. Teulings, "Keuzevrijheid versus solidariteit", *Economische Statistische Berichten*, 4133, 17 december 1997, 961-965.
13. Een andere reden om de solidariteit te verplichten is het tegengaan van free rider-gedrag.
14. Aarts, L.J.M en P.R. de Jong (red.), *Op zoek naar nieuwe collectiviteiten. Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit*, Den Haag 2000, p. 173-190.
15. Zie bijvoorbeeld R. Gibbons, *Game Theory for Applied Economists*, New York/Toronto, 1992.
16. Zie ook Sociaal Economische Raad, *Advies Nieuwe Pensioenwet, 01/06*, Den Haag 18 mei 2001.
17. Zie bijvoorbeeld ook de discussie in *Christen-democratische Verkenningen*, 2000/3, tussen L.H.M.J. Dankers, 'Fiscalisering AOW; een eerste stap naar inkomensafhankelijkheid', 20-27 en H.A.A. Verbon, 'De lessen van Dankers nader beschouwd', 28-32.
18. Stichting van de Arbeid en CSO, (onder auspiciën van de Sociaal Economische Raad), *Evaluatie medezeggenschap gepensioneerden*, juli 2001.
19. Zie ook Centraal Planbureau, C. Ewijk en M. van de Ven, *Pensioenvermogen vanuit macroperspectief*, Den Haag 2002.
20. Zie de notitie over alternatieven voor de verplichtstelling, Tweede Kamer 2000-2001, 26 537, nr. 4.
21. Gesuggereerd wordt wel het maximum dagloon. Per 1 juli 2002 is dat 42.629,13 euro bruto per jaar.
22. Zie B. de Vries en R.A.J. Dur, *Verzilverend vergrijzen*, Ocfef, research memorandum 9608, september 1996, p. 23-28, voor argumenten om de hoogte van de AOW gelijk te stellen aan het sociaal minimum en dezelfde koppelingssystematiek te hanteren.
23. De in de literatuur gebruikte definitie van welvaartsvast en waardevast verschillen nogal. Koppeling van de pensioenen aan de regelingslonen

maakt pensioenen welvaartsvast. Koppeling aan de gezinsconsumptie maakt ze waardevast. In die zin moet de AOW een welvaartsvast pensioen blijven. Soms wordt onder waardevast, koppeling aan het minimumloon en dus contractlonen verstaan en onder welvaartsvast koppeling aan de gemiddelde loonontwikkeling, dus inclusief incidentele looncomponent. In die laatste interpretatie wordt in dit rapport gepleit voor een waardevast AOW. Ook de aanvullende pensioenen worden vaak volgens die systematiek geïndexeerd. Volgens De Vries en Dur is het verschil tussen beide gering wanneer alleen de loondrift wordt meegenomen en niet de verschuiving in samenstelling van de beroepsbevolking. Het verschil is dan niet 1,0%, maar 0,2%. B. de Vries en R.A.J. Dur, *Verzilverd vergrijzen*, Den Haag, 1996, p. 22, 43 en 50.

24. *Financieel Dagblad*, 7 juli 2001, 'Kritiek pensioensector op initiatief PvdA, D66'.

25. Zie de zaken behandeld door het Europese Hof van Justitie C-67/96 (Albany), gevoegde zaken C-115/97, C-116/97 en C-117/97 (Brentjens) en C-219/97 (Drijvende Bokken). Het Hof baseerde zijn beslissing onder meer op artikel 86 lid 2 EG-verdrag, op grond waarvan ondernemingen de mededinging mogen beperken, indien dit noodzakelijk is voor - in de terminologie van het EG-verdrag - de uitvoering van een door de overheid aan hen opgedragen taak van algemeen economisch belang.

26. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat*, Den Haag 2000, p. 62, tabel 3,9 en OECD, *Employment Outlooks 1991-2002*.

27. Centraal Bureau voor de Statistiek, webmagazine 29 mei 2002, 'Van Vut naar prepensioen'.

28. Zie voor de gevolgen van de verschillen in financiering van de pensioenen in Europa, S.C.W. Eijffinger en J. de Haan, *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford 2000, p. 156-159.

29. M. van Winden, *Nederland. Schatkist van Europa*, 2002 en *Rijk blijven. Het ijzersterke verhaal van vier eeuwen rente en aandelen*, 2001. Zie ook het interview met M. van Winden in CDV nummer 6, juni 2002, 'CDV in gesprek over de pensioenbom onder Europa', p. 3-10.

30. Commissie Sociaal Economisch Deskundigen, *Levensloopbanen, Gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag 2001, p. 104-105 en

eerder ook Sociaal Economische Raad, Werken aan Zekerheid I, 97/05I, Den Haag 1997, p. 269-272.

31. Zie voor een pleidooi hiervoor C.N. Teulings, 'Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit', in L.J.M Aarts en P.R. de Jong (red), Op zoek naar nieuwe collectiviteiten. Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit, 2000, p. 135-136.

32. Analyse van deze transitie liggen ten grondslag aan het concept van de Transitionele arbeidsmarkt. Grondlegger is Günther Schmid. Zie G. Schmid, Transitional Labour Markets. A new European Employment Strategy, WZB, FS I 98-206, Berlin, 1998.

33. Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA).

34. AS/tri en IVA Tilburg, Prikkels en privatisering. Integreerend rapportage evaluatie rond ziekteverzuim, WAO en reïntegratie, Leiden/Tilburg september 2001, p. 31.

35. De uitkeringslasten in de Ziektewet bedroegen in 1993 circa 5 miljard euro. Na de Wulbz was dit nog 3 miljard, vanwege de vangnetfunctie van de ziektewet. Zie AS/tri en IVA Tilburg, Idem, p. 35.

36. AS/tri en IVA Tilburg, Idem, p. 22-26.

37. AS/tri en IVA Tilburg, Idem, p. 27 en 65-67.

38. In 2002 is de gemiddelde premie voor het Pemba-deel 2,11%. Maximaal bedraagt deze premie 8,08% voor grote en 6,06% voor kleine werkgevers. De minimum premie is 0% voor grote en 1,24% voor kleine bedrijven.

39. Uitvoering Werknemersverzekering, Januarinota financiële ontwikkelingen UWV-fondsen 2001-2002, Amsterdam 2002, p. 21.

40. AS/tri en IVA Tilburg, Prikkels en privatisering, Leiden/Tilburg september 2001, p. 36.

41. AS/tri en IVA Tilburg, Werkgevers over ziekteverzuim, Arbo en reïntegratie, Leiden/Tilburg mei 2001, p. 34.

42. Nyfer, Enkeltje WAO. De gebrekkige begeleiding van werknemers met psychische klachten tijdens het eerste ziektejaar, Breukelen 2001, p. 154.

43. Zie ook de negatieve conclusies van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Rapportage gehandicapten 2002. Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps, juli 2002, p. 89-90.

44. Dit aantal uitkeringen is inclusief 38.600 zogenaamde nuluitkeringen, waarbij wel recht op een uitkering bestaat, maar de uitkering niet wordt uitgekeerd, omdat men bijvoorbeeld werkt.

45. UWV, Kerncijfers werknemersverzekeringen juli 2002, september 2002.

46. AS/tri en IVA Tilburg, Prikkel en privatisering, p. 65.

47. Zie over de afwijkende instroom bij de overheid: Ctsv, De uitvoering van de WAO door USZO. Een onderzoek naar de relatie tussen de werkwijze van USZO en de WAO-instroomcijfers in de overheids- en onderwijssector, december 2001.

48. AS/tri en IVA Tilburg, Idem, p. 58 en 66.

49. Uitvoering Werknemersverzekering, Januarinota financiële ontwikkelingen UWV-fondsen 2001-2002, Amsterdam 2002, p. 14.

50. AS/tri en IVA Tilburg, Idem, p. 65.

51. Sociaal Economische Raad, Werken aan arbeidsgeschiktheid, advies 02/05, Den Haag 2002, p. 60-61.

52. Lisv, Kroniek van de sociale verzekeringen 1998. Wetgeving en volumeontwikkeling in historisch perspectief, Amsterdam december 1998, p. 102.

53. AS/tri en IVA Tilburg, Werkgevers over ziekteverzuim, p. 39.

54. Uit onderzoek kan niet worden afgeleid dat het toepassen van arbeidsvoorwaardelijke prikkels (minder dan 100% loondoorbetaling bij ziekte, toepassing van wachtdagen of met vrije dagen belonen en minder dan 100% loondoorbetalen bij arbeidsongeschiktheid) leidt tot minder verzuim, wel blijkt dat bedrijven die nooit arbeidsvoorwaardelijke prikkels hebben gehanteerd een veel hoger verzuim te zien geven dan bedrijven die dat al jaren doen. Zie AS/tri en IVA Tilburg, Werkgevers over ziekteverzuim, p. 43.

55. AS/tri en IVA Tilburg, Idem, p. 79.

56. Zie het interview hierover met CDA-Tweede Kamerlid G. Verburg in Trouw, 26 augustus 2002, 'CDA hekelt slechte uitvoering WAO beleid'.

57. Door de beroepsgroep zelf wordt dit niet ontkend, zie Starink (voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Verzekeringsdeskundigen), 'Keuringsartsen bezitten sleutel tot WAO-probleem', De Volkskrant, 25 oktober 2001.

58. College van Toezicht Sociale Verzekeringen, Uitkeren of reïntegreren. Overzichtsrapport over volumebeperking in de WAO en de WW, Zoetermeer, april 2001, p. 15.

59. College van Toezicht Sociale Verzekeringen, In de spreekkamer van de verzekeringsarts. Een onderzoek naar het verzekeringskundige deel van de WAO-claimbeoordeling, Zoetermeer april 2000, p. 61-68.

60. Uitvoering Werknemersverzekeringen, Nieuw arbeidsongeschiktheids criterium, Advies UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2002.

61. Zie ook het tweede hoofdstuk van het SER-advies, Werken aan arbeidsgeschiktheid, waarin een terugblik wordt gegeven over het gevoerde WAO-beleid.

62. Deze commissie heet ook wel Donner II in onderscheid van de Commissie Psychische Arbeidsongeschikten, die eveneens werd voorgezeten door Donner en Donner I werd genoemd. Als in de tekst wordt gesproken over (commissie) Donner, dan wordt Donner II bedoeld.

63. Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie-Donner), Werk maken van arbeidsongeschiktheid, Advies van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, Den Haag, 30 mei 2001.

64. Sociaal Economische Raad, Werken aan arbeidsgeschiktheid, advies 02/05, Den Haag 2002.

65. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27678, Verbetering Poortwachter

66. CDA-Tweede Kamerfractie, Perspectief op herstel, Den Haag februari 1999. Belangrijk onderdeel van het plan was het voorstel om de ziektewetperiode met een jaar te verlengen en de verplichting voor werkgevers en werknemers om bij langdurig ziekteverzuim samen met de Arbodienst een her-

stelplan op te stellen, dat deel uitmaakt van de arbeidsovereenkomst. Een jaar later, april 2000, presenteerden de Tweede Kamerfracties van VVD en CDA gezamenlijke ideeën over de WAO die betrekking hadden op de rol van de werkgever en werknemer in de verzuimperiode.

67. Het belang van de Wet Verbetering Poortwachter neemt toe wanneer de ziekteperiode wordt verlengd naar twee jaar.

68. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27678, nr. 13 en 14.

69. Interview met Donner, CDA Magazine, 13 juni 2001.

70. Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie-Donner), Werk maken van arbeidsongeschiktheid, Advies van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, Den Haag, 30 mei 2001, p. 5.

71. Dit onderdeel van het advies - de mogelijkheid om onwillige zieken te ontslaan - is al opgenomen in het wetsvoorstel Verbetering poortwachter na amendering van onder andere de CDA-fractie in de Tweede Kamer.

72. Donner sluit aan bij het WAO-plan van het CNV uit september 2000. Opmerkelijkste onderdeel daarvan vormde het onderscheid tussen volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Alleen de eersten komen in de WAO, de gedeeltelijk arbeidsongeschikten komen samen met werklozen in de WWI (Wet op Werkhervatting en Inkomen). Ook wordt voorgesteld het keuringsmoment flexibel te laten zijn.

73. De commissie suggereerde vanwege de vermogenstoets in de Algemene Bijstandswet een vergroting van het bereik van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (IOAW).

74. Sociaal Economische Raad, Werken aan arbeidsgeschiktheid, advies 02/05, Den Haag 2002.

75. Centraal Planbureau, Notitie 18 maart 2002, Analyse van het SER-advies "Werken aan arbeidsgeschiktheid", Den Haag.

76. Nyfer, Persbericht 18 februari, 'SER-voorstellen WAO bieden kansen' en persbericht 12 maart 'SER-plan kan € 10,3 miljard opleveren', Breukelen.

77. Zie bijvoorbeeld Centraal Planbureau, Analyse van de WAO-voorstellen op hoofdlijnen van de SER, Den Haag 14 februari 2002.

78. Zie P.J. Besseling, A.L. Bovenberg en C. van Ewijk, 'Donner onder de loep', Economische Statistische Berichten, 26 november 2001, p. 823-825.

79. Dit is het geval wanneer de IOAW een minimumuitkering gaat bieden aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk. Voor werknemers kan dit een aantrekkelijke alternatief zijn, om na de WW toch een zekere uitkering, zonder vermogens- en partnertoets te ontvangen. Ook verzekeraars hebben een prikkel om aan te sturen op een IOAW-uitkering. De IOAW is met andere woorden een gevaarlijke uitgang uit het arbeidsongeschiktheidssysteem. Het dichteren van deze uitgang door werkgevers bij te laten dragen aan de uitkering zou betekenen dat werkgevers bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid in alle gevallen moeten bijdragen, hetzij via aanvulling van het loon, hetzij via een bijdrage in de minimumuitkering. Ook voor de werknemers zijn de prikkels niet eenduidig. Wie gedeeltelijk werkeloos is en gedeeltelijk arbeidsongeschikt ontvangt een volledige WW-uitkering. Dit kan eveneens verkeerde prikkels geven aan zowel werknemers als verzekeraars. De eersten omdat dan toch een uitkering wordt ontvangen, de tweede omdat in dat geval geen loonaanvulling hoeft te worden uitgekeerd.

80. www.kroonophetwerk.nl.

81. Stichting Toekomstscenario 's Gezondheidszorg, Daar kun je Donner op zeggen, 2002.

82. Zie voor een beschrijving van het cappuccinomodel in de WAO: Sociaal Economische Raad, Kabinetvoornemens ZW, AAW en WAO, advies 95/05, denkmodel C, p. 127-128 en 205.

83. De kosten van onzorgvuldig gedrag en de baten van reïntegratie-inspanningen komen niet alleen terecht bij de sociale partners in een bovenwettelijk traject, maar ook bij de overheid die verantwoordelijk is voor de basis.

84. Bij het volledig verzekeren van het risico in de tweede pijler vermindert de financiële prikkel om arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Men dekt zich in feite volledig in tegen het eigen (ook nog eens beïnvloedbare) risico. Oververzekering kan gemakkelijk het ervaren van verantwoordelijkheid verkleinen en dat leidt tot overgebruik, tot hoge kosten en vooral tot het uitsluiten van mensen die in feite nog wel degelijk op de arbeidsmarkt een plaats kunnen verwerven.

85. CDA, discussienota van de CDA-werkgroep Sociale Zekerheid, Sociale Zekerheid en verantwoordelijkheid, Den Haag 1992, p. 45.

86. Idem.

87. Dit is een verschil met de 'opting out' zoals die nu bestaat: die betreft de vijf jaren van de Pemba.

88. Een alternatief voor de verzekeringsplicht is het instandhouden van een publiek stelsel op minimumniveau met de mogelijkheid van opting out.

89. Ctsv, Uitkeren of reïntegreren. Overzichtsrapport over volumebeperking in de wao of ww, Zoetermeer april 2001, p. 15.

90. Het is hierdoor niet per se noodzakelijk dat een wijziging in de WAO in alle sectoren gelijktijdig plaatsvindt.

91. Hier wordt niet bedoeld op de vermindering van het aantal WAO-ers doordat diegenen die onder het huidige regime in het tweede ziektejaar herstellen niet meer worden meegeteld.

92. Zie Nyfer, Enkeltje WAO. De gebrekkige begeleiding van werknemers met psychische klachten tijdens het eerste ziektejaar, Breukelen 2001.

93. Centraal Planbureau, Analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, Den Haag, mei 2001.

94. De toepassing van het arbeidsongeschiktheids criterium is uitgewerkt in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, Staatsblad, jaargang 2000, nummer 307, 25 juli 2000.

95. Ministerie van Sociale Zaken, Rijksbegroting 2002, p. 126

96. Uitvoering Werknemersverzekeringen, Nieuw arbeidsongeschiktheids criterium, Advies UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2002, p. 17.

97. College van Toezicht Sociale Verzekeringen, Uitkeren of reïntegreren. Overzichtsrapport volumebeperking in de WAO en de WW, Zoetermeer, april 2001, p. 14.

98. Twee groepen worden vaak volledig arbeidsongeschikt verklaard. Werknemers met een laag en met een heel hoog inkomen. De eerste groep omdat de verdien capaciteit onder het minimumloon ligt. Het kabinet Balkenende stelde voor om bij de bepaling van de verdien capaciteit daarom

ook rekening te houden met gesubsidieerde banen met het oog op werknemers die een verdiencapaciteit beneden het minimumloon hebben. Werknemers met een hoog inkomen worden vaak volledig afgekeurd omdat het loon dat ze nog kunnen verdienen minder dan 20% van hun oude salaris is.

99. Wat dat betreft scoort het SER-advies minder goed, omdat het op korte termijn leidt tot aanzienlijk meer keuringen, maar wellicht op de lange termijn een vermindering, als gevolg van een lagere instroom. Centraal Planbureau, Analyse van de WAO-voorstellen op hoofdlijnen van de SER, Den Haag 14 februari 2002, p. 12.

100. Zie ook R. van der Veen, 'Arbeidsongeschiktheid in een post-industriële samenleving. De gevolgen van maatschappelijke veranderingen voor de grondslagen van een stelsel van sociale zekerheid'. Paper voor de Workshop over de toekomst van de Sociale Zekerheid op 18 september 2002, Vrije Universiteit.

101. Uitvoering Werknemersverzekeringen, Nieuw arbeidsongeschiktheids - criterium, Advies UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2002, p. 4.

102. Zie Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Standpuntbepaling van het kabinet naar aanleiding van het SER-advies WAO, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 333, nr. 1, p. 23 en ook het Strategisch Akkoord voor het kabinet CDA, LPF, VVD, Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken, Den Haag 3 juli 2002.

103. Persbericht Nyfer 12 maart 2002, "SER-plan kan € 10,3 miljard opleveren".

104. CDA-Tweede Kamerfractie, Perspectief op herstel, Den Haag februari 1999.

105. Inclusief IOAW en IOAZ. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting 2003, Den Haag 2002, p. 74.

106. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa, Den Haag, september 2000, p. 337 en 340.

107. Bedoeld wordt hier het wettelijk minimumloon voor in loondienst werkzame personen vanaf 23 jaar. Voor jongeren onder de 23 jaar geldt een lager minimumloon.

108. Het bruto AOW-pensioen wordt berekend door de netto AOW-uitkering te vermeerderen (bruteren) met de loonheffing en ziekenfondspremie, waarbij wordt afgezien van de ouderenkorting.

109. Hoewel dit per gemeente verschilt, wordt bij de definitie van het minimum over het algemeen uitgegaan van 110% van het bijstandsniveau.

110. Ministerie van Financiën, Deelrapportages Kijk op belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001, Deelrapportage arbeidsmarkt en armoedeval, Den Haag 2001, p. 15.

Geraadpleegde bronnen

Aarts, L.J.M en P.R. de Jong (red), Op zoek naar nieuwe collectiviteiten. Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit, Den Haag 2000.

Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie-Donner), Werk maken van arbeidsongeschiktheid, Advies van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, Den Haag, 30 mei 2001.

Akerlof, G.A., "The market for 'lemons'. Quality uncer tainty", Quarterly Journal of Economics, 1970, 488-500.

AS/tri en IVA Tilburg, Prikkels en privatisering. Integrerende rapportage evaluatie rond ziekteverzuim, WAO en reïntegratie, Leiden/Tilburg september 2001.

AS/tri en IVA Tilburg, Werkgevers over ziekteverzuim, Arbo en reïntegratie, Eindrapportage van het ZARA/SZW-werkgeverspanel, Leiden/Tilburg mei 2001.

Besseling, P.J., A.L. Bovenberg en C. van Ewijk, 'Donner onder de loep', Economische Statistische Berichten 26 november 2001, p. 823-825.

Bovenberg, A.L., Een belaste levensloop, Economische Statische Berichten, 23 februari 2001, p. 171.

CDA, Het program van uitgangspunten, Den Haag 1993.

CDA Magazine, Interview met Donner, 13 juni 2001

CDA, discussienota van de CDA-werkgroep Sociale Zekerheid, Sociale Zekerheid en verantwoordelijkheid, Den Haag 1992.

CDA-Verkiezingsprogram 1998, Samenleven doe je niet alleen, Den Haag.

CDA-Tweede Kamerfractie, De moeite waard en Gericht en rechtvaardig, Den Haag 1999. CDA-Tweedekamerfractie Naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg, Den Haag 1999.

CDA-Tweede Kamerfractie, Perspectief op herstel, Den Haag februari 1999.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Webmagazine 29 mei 2002, 'Van Vut naar prepensioen'.

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

Centraal Planbureau, Notitie 18 maart 2002, Analyse van het SER-advies "Werken aan arbeidsgeschiktheid", Den Haag.

Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenningen 2003, Den Haag 2002.

Centraal Planbureau, C. Ewijk en M. van de Ven, Pensioenvermogen vanuit macroperspectief, Den Haag 2002.

Centraal Planbureau, Analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, Den Haag mei 2001.

Centraal Planbureau en Sociaal cultureel Planbureau, Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op de langere termijn, Den Haag 2000.

Christen Democratische Verkenningen, Themanummer 2001, nr. 7/8/9, 'Werk, Welvaart en geluk.'

Christen Democratische Verkenningen, 2002/6, 'CDV in gesprek over de pensioenbom onder Europa', p.3-10.

CNV, CNV Beleggingscode, juni 2000.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen, De uitvoering van de WAO door USZO. Een onderzoek naar de relatie tussen de werkwijze van USZO en de WAO-instroomcijfers in de overheids- en onderwijssector, december 2001.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen, Uitkeren of reïntegreren. Overzichtsrapport over volumebeperking in de WAO en de WW, Zoetermeer april 2001.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen, P. Mullenders, Standaardrapportage. De rol van de standaard 'Geen Duurzaam Benutbare Mogelijkheden' in de rapportages van verzekeringsartsen, Zoetermeer december 2000.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen, A.A. de Bont, L. Berendsen, M.P.A. Boonk en J.C. van den Brink, In de spreekkamer van de verzekeringsarts. Een onderzoek naar het verzekeringskundige deel van de WAO claim - beoordeling, Zoetermeer april 2000.

College van Toezicht Sociale Verzekeringen, A. de Bont, C. Meus en G. Hazelaar, Stoornissen, beperkingen en handicaps in de uitvoering. Over verschillen in implementatie, interpretatie en de uitvoering van de richtlijn medisch arbeidsongeschiktheids criterium, geïllustreerd aan de hand van de problematiek bij ME, Zoetermeer juni 1998.

Dankers, L.H.M.J., 'Fiscalisering AOW; een eerste stap naar inkomensafhankelijkheid', in Christen Democratische Verkenningen, 2000/3.

Eijffinger, S.C.W., en J. de Haan, European Monetary and Fiscal Policy, Oxford 2000.

Gibbons, R. Game Theory for Applied Economists, New York/Toronto, 1992.

Financieel Dagblad, 7 juli 2001, 'Kritiek pensioensector op initiatief PvdA, D66'.

Financieel Dagblad, 10 juli 2001, 'Verzekeraars: top verplichte pensioenen af'.

Financieel Dagblad, 17 juli 2001, 'Kamer voor inperking pensioenplicht'.

Leijnse, F., S.H. Balje en P.A.J. Oomens, Economie van de 21e eeuw. Het nieuwe werken, 2001.

Lisv, Juninota financiële ontwikkeling Lisv-fondsen 2001-2002, Amsterdam, juni 2001.

Lisv, Trendrapportage. Arbeids(on)geschiktheid 2000, Amsterdam september 2001.

Lisv, Kroniek van de sociale verzekeringen 1998. Wetgeving en volumeontwikkeling in historisch perspectief, Amsterdam december 1998.

Ministerie van Financiën, Deelrapportages Kijk op belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001, Deelrapportage arbeidsmarkt en armoedeval, Den Haag 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Begroting 2003, Den Haag 2002.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale nota 2001, Den Haag 2001.

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, De Nederlandse verzorgingsstaat, Den Haag 2000.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kabinetsnotitie over alternatieven voor de verplichtstelling, Tweede Kamer 2000-2001, 26 537, nr. 4.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SER-Adviesaanvraag Commissie-Donner, Den Haag 12 juni 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijksbegroting 2002, Den Haag 2001.

MKB, Zwartboek WULBZ/PEMBA, Effecten van de nieuwe Ziekte- en Arbeidsongeschiktheidswet voor het midden- en kleinbedrijf, april 1999.

Nyfer, Persbericht 18 februari 2002, 'SER-voorstellen WAO bieden kansen' en persbericht 12 maart 'SER-plan kan 10,3 miljard opleveren', Breukelen.

Nyfer, Enkeltje WAO. De gebrekkige begeleiding van werknemers met psychische klachten tijdens het eerste ziektejaar, Breukelen 2001.

Nyfer, Financiële prikkels en organisatorische maatregelen. Een commentaar op de SER-voorstellen over ziekte en arbeidsongeschiktheid, maart 2002.

Nyfer, Marktwerking in de pensioenpolder. Een recept met bijwerkingen, Breukelen, 2000.

Nyfer, Tijd voor arbeid en zorg; spreiding van arbeidstijd over de levensloop, Breukelen 2001.

OECD, Employment Outlooks 1991-2002.

Schmidt, G. Schmid, Transitional Labour Markets. A new European Employment Strategy, WZB, FS I 98-206, Berlin, 1998.

Schnabel, P., 'Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn', in: Centraal Planbureau en Sociaal cultureel Planbureau, Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op de langere termijn, Den Haag 2000, p. 11-27.

Sociaal en Cultureel Planbureau, Rapportage gehandicapten 2002.
Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps, juli 2002.

Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 2000.
Nederland in Europa, Den Haag, september 2000.

Sociaal Economische Raad, Nieuwe Pensioenwet, advies 01/06, 18 mei 2001.

Sociaal Economische Raad, Werken aan arbeidsgeschiktheid, advies 02/05,
22 maart 2002.

Sociaal Economische Raad, Rapport Commissie Sociaal Economisch
Deskundigen, Levensloopbanen, Den Haag, september 2001.

Staatsblad, jaargang 2000, nummer 307, 25 juli 2000, Schattingsbesluit
arbeidsongeschiktheidswetten.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en werkgelegenheid, Standpuntbepaling
van het kabinet naar aanleiding van het SER-advies WAO, Tweede Kamer,
vergaderjaar 2001-2002, 28 333, nr. 1

Stichting van de Arbeid, Advies Hoofdpijnen voor nadere regeling van de
taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars, 1998.

Stichting van de Arbeid en CSO, (onder auspiciën van de Sociaal Economische
Raad), Evaluatie medezeggenschap gepensioneerden, juli 2001.

Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg, Daar kun je Donner op zeg -
gen, 2002.

Strategisch Akkoord voor het kabinet CDA, LPF, VVD, Werken aan vertrou -
wen, een kwestie van aanpakken, Den Haag 3 juli 2002.

Teulings, C.N., "Keuzevrijheid versus solidariteit", Economische Statistische
Berichten, 4133, 17 december 1997, 961-965.

Teulings, C.N., 'Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit', in L.J.M
Aarts en P.R. de Jong (red), Op zoek naar nieuwe collectiviteiten. Sociale
zekerheid tussen prikkels en solidariteit, 2000, p. 133-140.

Trouw, 26 augustus 2002, 'CDA hekelt slechte uitvoering WAO beleid'.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27678, Verbetering Poortwachter, Zoetermeer april 2001, p. 14.

Uitvoering Werknemersverzekeringen, Nieuw arbeidsongeschiktheidscriterium, Advies UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, oktober 2002.

Uitvoering Werknemersverzekering, Januarinota financiële ontwikkelingen UWV-fondsen 2001-2002, Amsterdam 2002.

Valke, E.M. 'De Europese pensioenbreuk', Economische Statistische Berichten, 10 augustus 2001, p. 636-638.

Veldkamp, G.M.J., Inleiding tot de sociale zekerheid, Deventer, 1982, deel II.

Verbon, H.A.A., 'De lessen van Dankers nader beschouwd', in Christen-democratische Verkenningen, 2000/3.

Vries, B. de en R.A.J. Dur, Verzilverend vergrijzen, Ocfef, research memorandum 9608, september 1996.

De Volkskrant, 25 oktober 2001, 'Keuringsartsen bezitten sleutel tot WAO-probleem'.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Nieuwe regie in de zorg, Den Haag 2000 en Evenredig en rechtvaardig, Den Haag 2001

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, De druk van de ketel, Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor schooling, zorg en privé, Den Haag 2001.

Winden, M. van, Nederland. Schatkist van Europa, 2002 en Rijk blijven. Het ijzersterke verhaal van vier eeuwen rente en aandelen, 2001.