

Datum : 9 juni 2005
Aan : Tweede Kamerfractie PvdA (mevrouw Bussemaker)

Analyse PvdA-voorstel aanpassing huidige WAO

Samenvatting

Het PvdA-voorstel tot aanpassing van de WAO leidt tot een structurele daling van het WAO-bestand met 50 000 uitkeringsjaren tot circa 400 000 uitkeringsjaren. De (premie)lasten voor burgers en bedrijven dalen structureel met ¾ mld euro, terwijl de collectieve uitgaven nagenoeg gelijk blijven. Door het vervallen van het WAO-hiaat voor volledig arbeidsongeschikten behoeven namelijk geen particuliere premies voor de hiaatverzekering voor deze groep meer betaald te worden. Voorts levert het PvdA-voorstel een vergroting van het arbeidsaanbod op. Er treedt geen wijziging op in de huidige inkomensbescherming voor volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, behalve voor de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen.

1 Inleiding

Het Tweede Kamerlid mevrouw Bussemaker heeft het CPB verzocht om een voorstel tot aanpassing van het huidige WAO-stelsel te analyseren. Dit voorstel fungeert als alternatief voor de WIA-voorstellen van het kabinet. De volgende paragraaf beschrijft het voorstel van de PvdA. Daarna volgen een kwalitatieve analyse en een kwantitatieve analyse. Bij de kwantitatieve analyse worden dezelfde uitgangspunten en systematiek gehanteerd als in CPB Memorandum no. 114 over *Structurele effecten van de WIA* (Dekker en Suijker, 2005). Dit impliceert dat deze notitie eveneens de structurele effecten van het voorstel tot aanpassing van de WAO geeft. De effecten van het aanpassingsvoorstel worden berekend ten opzichte van het referentiep pad uit CPB Memorandum no. 114. Dit referentiep pad beschrijft de structurele situatie van het huidige WAO-stelsel (anno 2005). In dit referentiep pad is een aantal hervormingsmaatregelen opgenomen die reeds van kracht zijn.

2 Het voorstel

Het PvdA-voorstel tot aanpassing van het huidige WAO-stelsel bevat de volgende elementen:

1. De onderste arbeidsongeschiktheidsklassen (15% tot 35% arbeidsongeschikt) vervallen. Iemand kan dus pas een WAO-uitkering krijgen bij een verlies aan verdiencapaciteit van tenminste 35%.
2. Het WAO-gat vervalt voor mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn. Nu wordt dit gat voor 80% van de werknemers gevuld met private WAO-hiaatverzekeringen; 20% werkt in een sector of bij een bedrijf zonder zo'n verzekering.
3. De regeling voor bijverdiensten van gedeeltelijk arbeidsgeschikten wordt aangepast. Alle inkomsten tot de hoogte van de resterende verdiencapaciteit zijn vrij. Daarboven worden inkomsten voor 70% in mindering gebracht op de uitkering. Elke vier jaar wordt de resterende verdiencapaciteit opnieuw bepaald (dus niet tussentijds, tenzij op verzoek van de uitkeringsgerechtigde). Dit beoogt de onzekerheid voor WAO'ers die weer aan de slag gaan of die meer gaan werken te verkleinen.
4. Invoering van een bonus voor werkgevers die bovengemiddeld veel arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Deze bonus is gelijk aan de WAO-basispremie voor elke arbeidsgehandicapte die deze werkgevers met bovengemiddeld veel arbeidsgehandicapten in dienst hebben. Bij arbeidsgehandicapten ouder dan 55 jaar en bij nieuw in dienst genomen arbeidsgehandicapten ouder dan 50 impliceert dit dat de werkgever niet alleen een bonus ontvangt ter hoogte van de WAO-basispremie, maar dat ook de WAO-basispremie zelf wordt kwijtgescholden. De bonus wordt betaald uit een verhoging van de WAO-basispremie.
5. Reïntegratieverslagen moeten door het UWV niet 'licht' worden getoetst, maar 'intensief'.¹ Bij alle daarvoor in aanmerking komende WAO-aanvragen moet contact worden opgenomen met werkgever en/of werknemer.
6. Een werkgever die een gedeeltelijk arbeidsgeschikte in dienst neemt, krijgt gedurende 5 jaar aanspraak op de no risk polis Ziektewet. Dat wil zeggen dat het UWV de werkgever tegemoet komt voor de kosten van de verplichte loondoorbetaling (no risk polis ZW) als de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer binnen vijf jaar ná indiensttreding uitvalt wegens ziekte (conform §6.4.1 MvT WIA).
7. Het karakter van de WAO als loonaanvullingsregeling wordt versterkt. Niet-volledig arbeidsongeschikten die niet werken, krijgen een sollicitatieplicht voor de uren die zij nog kunnen werken, conform de WW.² Deze plicht geldt ook als zij geen beroep doen op WW of toeslagenwet.

¹ Zie Bolhaar, J., Ph. de Jong, B. van der Klauw en M. Lindeboom, Strengere poortwachtersfunctie UWV leidt tot lagere WAO-instroom, ESB, 6 mei 2005, blz. 200-202.

² Net als in het SER-advies over de WW krijgt UWV de beleidsvrijheid om bij de toepassing van de sollicitatieplicht afdoende rekening te houden met de reële arbeidsmarktkansen van de WW-gerechtigde (maatwerk) en om de inhoud van de sollicitatieplicht aan te passen.

3 Kwalitatieve analyse

Afschaffing van de onderste arbeidsongeschiktheidsklassen vermindert de verzekeringsdekking van de WAO. Initieel leidt het tot een minder groot beroep op de WAO. Daarnaast neemt de replacement rate af. Dit verhoogt de prikkels voor werknemers om instroom in de WAO te voorkomen.

Het vervallen van het WAO-gat voor volledig arbeidsongeschikten betekent dat de replacement rate stijgt voor betrokken WAO'ers die niet privaat verzekerd waren. Tevens impliceert de maatregel een financieringsverschuiving. Het WAO-gat wordt immers niet langer privaat verzekerd, maar voortaan publiek.

De regeling voor bijverdiensten verandert niet voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die nog niet hun volledige verdien capaciteit benutten. Voor WAO'ers die meer gaan werken dan hun theoretische restverdien capaciteit, verandert er wel wat. Op dit moment herzielt het UWV vrijwel direct het arbeidsongeschiktheidspercentage en daarmee de uitkering van deze groep WAO'ers. Wel geldt daarbij de zogenoemde anticumulatieregeling. Volgens deze regeling wordt de uitkering gedurende in principe 6 maanden formeel niet herzien, maar feitelijk wel verlaagd alsof het arbeidsongeschiktheidspercentage is herzien.³ Daarmee valt de arbeidsongeschikte direct terug op zijn oude uitkering als hij het werk toch niet volhoudt. De anticumulatieregeling kan derhalve aarzelingen bij arbeidsongeschikten wegnemen om meer aan het werk te gaan. Door het PvdA-voorstel verandert materieel het inkomen niet voor WAO'ers die meer gaan werken dan hun theoretische verdien capaciteit.⁴ Wel biedt het betrokkenen nog wat langer de zekerheid dat zij terug kunnen vallen op de uitkering die hoort bij hun oorspronkelijk vastgestelde verdien capaciteit.

In 2003 waren er volgens CBS-gegevens⁵ 1,7 miljoen arbeidsgehandicapten waarvan 44% werkte. Dit betekent dat er circa 760 000 werkzame arbeidsgehandicapten waren. Op een totaal aantal werkzame personen met een baan van 12 uur of meer per week van 7,3 miljoen personen was het aandeel werkende arbeidsgehandicapten ruim 10%. Volgens de CBS-gegevens is bijna

³ De mogelijkheid bestaat om deze regeling tot maximaal 3 jaar te continueren. Zie De Kleine Gids voor de Nederlandse sociale zekerheid 2004.2, blz. 35, Kluwer, 2004.

⁴ Voorbeeld: stel dat iemand 50% arbeidsongeschikt is en zijn verdien capaciteit volledig benut. Zijn inkomen bestaat dan uit looninkomsten ter grootte van 50% van zijn oorspronkelijke loon en een uitkering van 35% in de eerste fase (= .7 x 50%). In totaal dus 85% van zijn oude loon. Nu gaat betrokkene 60% van zijn oorspronkelijke loon verwerven. In het huidige stelsel gaat zijn inkomen dan 88% van zijn oude loon bedragen, bestaande uit 60% looninkomsten en 28% uitkering (= .7 x 40%). Ook volgens het PvdA-plan gaat het inkomen 88% van zijn oude loon bedragen, bestaande uit 60%-punt looninkomsten, 35%-punt uitkering en een korting van 7%-punt voor inkomsten boven vastgestelde verdien capaciteit (.7 x 10%).

⁵ <http://www.cbs.nl/nl/publicaties/persberichten/2004/pb04n137.pdf>. Deze gegevens zijn ontleend aan de Enquête beroepsbevolking van het CBS. Vanwege een methodewijziging in deze enquête is het aantal arbeidsgehandicapten vanaf 2002 beduidend groter dan daarvoor.

4% van de arbeidsgehandicapten werkloos en zou nog circa 7% 12 uur per week willen werken. Kortom, circa 190 000 arbeidsgehandicapten geven aan te willen werken. Het grootste deel hiervan is echter niet actief op zoek naar werk. Wellicht heeft dit te maken met minder goede arbeidsmarktkansen voor deze groep.

De voorgestelde bonusmaatregel voor arbeidsgehandicapten impliceert dat bedrijven met meer dan 10% arbeidsgehandicapten in dienst een bonus ontvangen ter hoogte van de WAO-basispremie voor elke arbeidsgehandicapte.⁶ Dit is een subsidie op het in dienst hebben van bovengemiddeld veel arbeidsgehandicapten. Dit stimuleert het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten. De bonussen worden gefinancierd uit een opslag op de WAO-basispremie. Hierdoor stijgen de arbeidskosten voor bedrijven die niet aan de norm voldoen. Dit heeft een negatief effect op de werkgelegenheid bij deze bedrijven. Macro veranderen de lasten voor bedrijven niet. Per saldo zal het arbeidsaanbod van arbeidsgehandicapten licht stijgen.

Volgens een ruwe schatting bedraagt de voorgestelde bonus circa 1100 euro per arbeidsgehandicapte. Een subsidie werkt economisch ongeveer hetzelfde als een boete op het onvoldoende in dienst hebben van arbeidsgehandicapten.⁷ Eerder heeft het CPB berekend dat bij een boete van circa 3500 euro per jaar per persoon een structurele besparing op de collectieve uitgaven van 0,2 mld euro mogelijk is bij een verplicht quotum voor het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten dat iets boven het gemiddeld percentage werkzame arbeidsgehandicapten ligt.⁸ De nu voorgestelde bonus ligt lager dan de eerder voorgestelde boete, zodat het effect van de maatregel navenant lager zal zijn dan eerder geraamd voor de boete-maatregel.

Het onderzoek van Bolhaar c.s. leert dat er mogelijkheden zijn de toetsing van reïntegratie-inspanningen door het UWV efficiënter uit te voeren. Een landelijke invoering van intensieve toetsing van reïntegratieverslagen door het UWV zal leiden tot meer 'face-to-face' contacten met werknemers of werkgevers. Op basis van het onderzoek van Bolhaar c.s. mag verwacht worden dat dit tot een substantiële vermindering leidt van het aantal WAO-aanvragen bij de voormalige GAK-kantoren. Uiterlijk in de 39ste week van ziekte stuurt een werknemer een WAO-aanvraag naar het UWV, vergezeld van het reïntegratieverslag. Ongeveer de helft van de aanvragen leidt uiteindelijk tot een daadwerkelijke toekenning van een WAO-uitkering. Het aantal toekenningen is veel lager dan het aantal aanvragen, omdat in de periode tussen aanvraag en de 52ste ziekteweek veel mensen herstellen dan wel in staat worden om hun eigen werk uit

⁶ Wellicht is om uitvoeringstechnische redenen een andere definitie van arbeidsgehandicapte noodzakelijk. Dan zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om arbeidsgehandicapten te definiëren als alle mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen of in de afgelopen vijf jaar op enig moment zo'n uitkering hebben ontvangen.

⁷ Door de boetes stijgen de arbeidskosten eveneens voor bedrijven die niet aan de norm voldoen, zodat dan eveneens een licht negatief effect op de werkgelegenheid bij deze bedrijven optreedt.

⁸ CPB, Keuzes in kaart 2003-2006, blz. 151-152, 2002.

te voeren of omdat na keuring blijkt dat hun arbeidsongeschiktheidspercentage lager is dan 15%.

Maatregel 6 neemt net als in de WIA voor werkgevers de risico's weg van uitval wegens ziekte of hernieuwde arbeidsongeschiktheid en de daaraan verbonden kosten van loondoorbetaling. Daarmee wordt het in dienst nemen en houden van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte aantrekkelijker gemaakt.

Bij de analyse van de invoering van een sollicitatieplicht voor werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten kan in de eerste plaats opgemerkt worden dat de WAO op dit moment een werknemersverzekering is tegen inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Aan de WAO-uitkering zijn reïntegratieverplichtingen verbonden. Werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten die een beroep doen op de WW, de IOAW, de WWB of de toeslagenwet, kennen op dit moment al een sollicitatieplicht over het niet benutte deel van hun verdien capaciteit. Niet werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten die geen beroep doen op laatst genoemde regelingen, zijn op dit moment vrij om te kiezen of zij hun verdien capaciteit al dan niet willen benutten. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkende partner kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om hun verdien capaciteit niet te benutten. Deze vrijheid vervalt volgens het voorstel van de PvdA.⁹ Iedereen krijgt een sollicitatieplicht voor de uren die men nog kan werken.

Invoering van boven geschetste sollicitatieplicht gekoppeld aan een WAO-uitkering, verandert de WAO-uitkering niet, tenzij men een sanctie krijgt opgelegd. Wel verhoogt het de activerende werking van de WAO. Betrokkenen moeten actief op zoek naar werk. Dit kan het arbeidsaanbod vergroten. De effectiviteit van de maatregel zal afhankelijk zijn van het sanctiebeleid dat aan de sollicitatieplicht wordt gekoppeld, evenals van de toepassing daarvan. Indien er een reële dreiging is op een substantiële boete bij het niet voldoen aan de sollicitatieplicht, zal de verwacht waarde van de uitkering bovendien iets dalen en daarmee de replacement rate. Dit vormt voor werknemers een prikkel om een beroep op de WAO te voorkomen.¹⁰

⁹ Overigens wordt ook in het wetsvoorstel WIA iedereen met een WGA-uitkering in beginsel verplicht in voldoende mate te solliciteren.

¹⁰ Indien vooral veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkende partner te maken krijgen met de sollicitatieplicht, moet de boete eigenlijk gerelateerd worden aan het huishoudinkomen waardoor de financiële prikkel geringer wordt.

4 Kwantitatieve analyse

De structurele effecten van het PvdA-voorstel staan samengevat in tabel 4.1.¹¹ De effecten zijn berekend ten opzichte van een referentiep pad dat de huidige situatie (anno 2005) beschrijft, niet ten opzichte van de WIA-voorstellen van het kabinet.

Initieel is het belangrijkste effect dat personen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, niet langer gebruik kunnen maken van een arbeidsongeschiktheidsregeling. Dit betekent structureel een verlaging van het arbeidsongeschiktenbestand met circa 90 000 personen ofwel ruim 20 000 uitkeringsjaren en een structurele besparing op de uitkeringen van ruim 300 mln euro.

Daarnaast levert de intensievere uitvoering van de poortwachterstoets initieel een vermindering van het structurele bestand met ruim 15 000 uitkeringsjaren¹² en daarmee een besparing van ruim 200 mln euro. Ondanks het verminderde beroep op de WAO nemen initieel de WAO-uitgaven toch toe met 200 mln euro omdat het WAO-hiaat voor volledig arbeidsongeschikten vervalt. Het vervallen van het hiaat kost namelijk structureel circa 700 mln.

Tabel 4.1 **Structurele effecten van PvdA-voorstel**

	Referentiep pad	Mutaties		PvdA-voorstel
		Initieel	Gedrag	
		x 1000 personen		
Structurele instroom	53	- 14	- 2	37
Structureel bestand	584	-109	-16	459
		x 1000 uitkeringsjaren		
Structurele instroom	37	- 5	- 1	31
Structureel bestand	447	- 38	- 12	397
		x mln euro		
WAO-uitgaven	5820	200	- 190	5830
WW-uitgaven	120	0	0	120
Bijstandsuitgaven	80	10	0	90
Totaal collectieve uitgaven	6020	210	- 190	6040

¹¹ De effecten in tabel 4.1 zijn vergelijkbaar met de effecten van WIA in tabel 4.2 van CPB Memorandum no. 114. Naast de vermelde kwantitatieve effecten moeten bij een vergelijking van het PvdA-voorstel met het wetsontwerp WIA ook welvaartsverschillen als gevolg van verschillen in verzekering van groepen arbeidsongeschikten in de beschouwing worden betrokken, evenals eventuele verschillen in uitvoerings- en invoeringskosten.

¹² Daarbij is uitgegaan van een vermindering van de structurele instroom (na afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen) met ruim 10% en van een aandeel van de voormalige GAK-cliënten van 50%.

Daarnaast treden er *gedragseffecten* voor werknemers en werkgevers op. Deze gedragseffecten zijn neerwaarts. Zowel de replacement rate effecten leiden per saldo tot een lagere WAO-instroom als de verandering in de financiële prikkels voor werkgevers.

De gemiddelde replacement rate daalt per saldo iets. Enerzijds neemt de replacement rate voor volledig arbeidsongeschikten wat toe door het volledig vervallen van het WAO-hiaat. Anderzijds verliezen arbeidsongeschikten in de klasse 15%-35% hun WAO-uitkering. Het replacement effect van invoering van de sollicitatieplicht voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is verwaarloosbaar onder de veronderstelling dat het sanctiebeleid van de WW op deze sollicitatieplicht van toepassing is.¹³

Daarnaast leidt de invoering van de bonus voor arbeidsgehandicapten structureel tot circa 4000 minder WAO'ers in het bestand ofwel een structurele besparing van circa 65 mln euro op de WAO-uitgaven.

In totaal daalt het WAO-bestand structureel met 50 000 uitkeringsjaren tot circa 400 000 uitkeringsjaren. Per saldo veranderen de collectieve uitgaven nagenoeg niet. Daarbij blijven net als bij de berekeningen van de effecten van WIA in CPB Memorandum no. 114 de invoerings- en uitvoeringskosten van het PvdA-voorstel en de eventuele effecten van maatregel 6 buiten beschouwing.¹⁴

Het lastenbeeld achter de uitgavenontwikkeling kent een financieringsverschuiving. De premies dalen voor de particuliere verzekering van het WAO-hiaat met circa $\frac{3}{4}$ mld euro vanwege het vervallen van het hiaat voor volledig arbeidsongeschikten. De lastendekkende collectieve premies blijven echter gelijk. Tegenover de verhoging van de collectieve uitgaven als gevolg van het vervallen van het hiaat staat immers de daling van de uitgaven als gevolg van de vermindering van het WAO-bestand. Per saldo resulteert derhalve in MLO-termen een lastendaling met circa $\frac{3}{4}$ mld euro.

De effecten van het PvdA-voorstel op het arbeidsaanbod vloeien enerzijds voort uit de structurele beperking van het aantal WAO'ers en anderzijds uit de invoering van de sollicitatieplicht voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het eerste effect leidt tot een vergroting van het arbeidsaanbod, alhoewel een groot deel van de daling van het arbeidsongeschiktenbestand personen betreft met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35%. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten, waaronder personen met een

¹³ Naar raming bestaat na afschaffing van de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen de groep niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder andere uitkering in aanvulling op de WAO structureel uit circa 110 000 personen. Wanneer net als in de WW circa 10% van de uitkeringsgerechtigden een boete krijgt (zie TNS-NIPO, Regelovertrading in de sociale zekerheid, 2003) en de gemiddelde boete 90 euro bedraagt (zie SZW, Integrale Rapportage Handhaving over 2002, 2003) dan is de verwachte gemiddelde uitkeringsverlaging 9 euro. Bij een gemiddelde uitkering van 6500 euro voor een gedeeltelijk arbeidsongeschikte daalt de verwachte gemiddelde uitkering derhalve slechts met 0,1%.

¹⁴ Maatregel 3 heeft naar verwachting een verwaarloosbaar effect.

arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35%, zowel werkend als met een aanvullende WW- of bijstandsuitkering, behoren al in hoge mate tot het arbeidsaanbod. Immers, het CBS rekent tot het arbeidsaanbod personen die een baan voor 12 uur of meer per week hebben en personen die geen baan voor 12 uur of meer hebben, maar wel actief op zoek zijn naar zo'n baan. Invoering van de sollicitatieplicht voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten heeft een substantieel effect op het arbeidsaanbod bij een adequate toepassing van het sanctiebeleid.¹⁵

¹⁵ Bij de analyse van WIA in CPB Memorandum no. 114 is nog geen rekening is gehouden met het invoering van de sollicitatieplicht in de WGA. Het effect hiervan op het arbeidsaanbod ligt in dezelfde orde van grootte als bij het PvdA-voorstel. Bij WIA wordt dit effect nog versterkt door de grotere prikkel tot werken in de vervolgfase van de WGA.