

Beleidsdoorlichting artikel 3 begroting SZW Arbeidsongeschiktheid

December 2014

Inhoudsopgave

Inleiding	3
A. Korte inhoud arbeidsongeschiktheidsregelingen:	6
B. Ratio achter de WAO	
Aanleiding en het oorspronkelijke beleidsdoel	10
Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	10
C. Terugblik: de periode tot 1998	12
de periode 1998-2006	14
de herbeoordelingsoperatie	14
Effecten van de verschillende maatregelen	17
D. Huidige situatie WAO en WIA	19
Welke re-integratieinstrumenten zijn er en effectief gebleken?	22
Volume en uitgaven WAO en WIA	23
E. Dynamiek WAO en WIA	26
Is aan de beleidsdoelstelling voldaan?	32
F. Vooruitblik	37
Verwachtingen qua aantallen en kosten bij ongewijzigd beleid	37
Beleidsopties	37
Besparingsopties	44
G. Samenvatting en conclusie	47
Bijlage: Oordeel extern deskundigen	
Uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van de WAO en WIA	

Inleiding

De voorliggende beleidsdoorlichting vormt de periodieke doorlichting van het gevoerde beleid ten aanzien van arbeidsongeschiktheid. De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) is in 2011 geëvalueerd. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is niet uitgebreid aan de orde gekomen bij de in 2011 uitgevoerde WIA-evaluatie en de in 2011 uitgevoerde beleidsdoorlichting. Dit rechtvaardigt voor nu, bijna negen jaar na de invoering van de WIA, een focus op het onderdeel WAO, waarbij overigens ook de andere arbeidsongeschiktheidsregelingen aan de orde komen. De beleidsdoorlichting vloeit voort uit de verplichting om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd volgens de in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)¹ vastgelegde eisen. De beleidsdoorlichting kijkt naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstellingen van het beleid.

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

Onderdelen die terug moeten komen in een beleidsdoorlichting, zoals vastgelegd in de RPE:

1. afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
2. motivering voor het gevoerde beleid en de beoogde doelen van het beleid;
3. een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de uitgaven;
4. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid;
5. effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Deze beleidsdoorlichting gaat tevens in op de mogelijkheid om 20% structureel te bezuinigen op het begrotingsartikel, zoals de minister van Financiën heeft toegezegd aan de Tweede Kamer².

Zoals bij elke beleidsdoorlichting geeft een onafhankelijk deskundige een oordeel over de kwaliteit van de doorlichting. Over voorliggend stuk hebben twee onafhankelijk deskundigen hun oordeel gegeven: prof. dr. W. Hassink en prof. dr. Ph. de Jong. Prof. dr. W. Hassink is hoogleraar toegepaste econometrie aan de Universiteit Utrecht. Prof. dr. Ph. de Jong is bijzonder hoogleraar Economie van de Sociale Zekerheid aan de Universiteit van Amsterdam en partner bij onderzoeksbureau APE.

Artikel 3

In de SZW-begroting 2014 is de beleidsdoorlichting arbeidsongeschiktheid (artikel 3) met een focus op de WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) aangekondigd. Beleidsartikel 3 kent de volgende begrotingsdoelstelling:

De overheid verzekert werknemers tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid en stimuleert hen aan het werk te blijven of het werk te hervatten

Doel van deze doorlichting is te onderzoeken of bovengenoemde doelstelling is behaald voor de WAO in het bijzonder en op welke wijze de instrumenten hieraan hebben bijgedragen. Een beleidsdoorlichting behandelt in principe het gehele artikel, in dit geval arbeidsongeschiktheid. Voorliggende doorlichting heeft de WAO als focus. De reden hiervoor is dat over arbeidsongeschiktheidsregelingen in het algemeen in 2011 een beleidsdoorlichting³ is verricht, waarbij de focus op de WIA lag. Een volgende beleidsdoorlichting arbeidsongeschiktheid staat voor 2017 gepland. Uit de WIA-evaluatie in 2011 blijkt dat de WIA, samen met eerder genomen maatregelen, heeft geleid tot een activerend arbeidsongeschiktheidsstelsel. Als gevolg daarvan is het langdurig ziekteverzuim drastisch gedaald. De jaarlijkse instroom in de WIA bedraagt nog geen

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (Stcrt. 2012, nr. 18352)

² Kamerstukken II, 2013-2014, 33670, nr. 9

³ Brief van 25 maart 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010-2011, 32716, nr. 1)

2/5^e van de WAO-instroom in de jaren 2000/2001. Bijna de helft van de WIA-instroom wordt in 2011 veroorzaakt door zogenoemde vangnetters (uitzendwerknemers, tijdelijke dienstverbanden en zieke werklozen), terwijl zij een aanzienlijk beperkter deel van het verzekerdenbestand vertegenwoordigen. Alhoewel de WIA en het eerder ingezette beleid dus overduidelijk positief effect hebben, zag het kabinet in 2011 naar aanleiding van de WIA-evaluatie toch een aantal aandachtspunten, te weten de relatief hoge instroom van vangnetters en het feit dat binnen de WIA-instroom relatief vaak sprake is van volledige maar niet-duurzame arbeidsongeschiktheid. Wat betreft de vangnetters: het gevoerde beleid met betrekking tot arbeidsongeschiktheid had onvoldoende effect gehad voor vangnetters. Dit alles heeft uiteindelijk geleid tot aanpassing van de Ziektewet. Met de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters⁴ zijn inmiddels maatregelen getroffen om de instroom van vangnetters in te dammen, door onder meer de prikkels voor (ex-)werkgevers voor de groep vangnetters te versterken en het ZW-criterium aan te scherpen.

Op 11 juni 2013 is het onderzoek naar de oorzaken van de relatief grote omvang van de groep 80-100% arbeidsongeschikt binnen de WIA aan de TK gezonden⁵. Het feit dat het merendeel van de groep WGA 80-100 nog blijkt te beschikken over benutbare mogelijkheden, lijkt erop te duiden dat er binnen deze groep ruimte is om herstel te bevorderen. Om na te gaan of en hoe die ruimte benut kan worden, wordt momenteel verdiepingsonderzoek uitgevoerd. Dit volgt een ander traject dan de WAO. Bij de WAO is er voor gekozen om het zittende bestand bij de invoering van de WIA in 2006 onder het regime van de WAO te laten blijven, maar daarbij voor de bestaande WAO'ers beneden een bepaalde leeftijdsgroep wel een herbeoordeling te doen. De WAO is niet uitgebreid aan de orde gekomen bij de in 2011 uitgevoerde WIA-evaluatie en beleidsdoorlichting. Dit rechtvaardigt voor nu, acht jaar na invoering van de WIA, een focus op het onderdeel WAO. Overigens wordt, ondanks de focus op de WAO, de vergelijking met de WIA nog op een aantal punten gemaakt. Verder lopen er nog een aantal onderzoeken (o.a. vervolgonderzoek naar de groep 80-100), zodat een evaluatie van de WIA ook zinvoller is na afronding van die onderzoeken.

Hoewel sinds 2006 nieuwe langdurig zieke werknemers na twee jaar ziekte een beroep doen op de WIA, zijn er eind 2013 nog 373.000 lopende WAO-uitkeringen. In 2013 werden circa 32.000 WAO-uitkeringen beëindigd, waarbij de belangrijkste reden het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd is. Ook neemt de WAO op dit moment nog steeds meer dan de helft van de uitgaven aan premiegefinancierde arbeidsongeschiktheidsregelingen in⁶. Naast terugkijken op het gevoerde beleid van de afgelopen jaren, kijken we in deze doorlichting daarom ook vooruit.

Onderzoeksvraag

Het karakter van het socialezekerheidsstelsel is sinds de inwerkingtreding van de WAO in 1967 flink gewijzigd. Waar uitkeringen in eerste instantie gericht waren op inkomensbescherming, verschoof dit in de loop der tijd meer en meer naar het stimuleren van activering en re-integratie. In de huidige doelstelling van het artikel aangaande arbeidsongeschiktheid zitten beide componenten.

De hoofdvraag luidt daarom als volgt:

In hoeverre is de beleidsdoelstelling behaald en is het beleid hiervoor doeltreffend en doelmatig gebleken?

Bij het beantwoorden van de hoofdvraag ligt de focus zoals gezegd op de WAO.

Leeswijzer

Ter beantwoording van de hoofdvraag wordt in deze beleidsdoorlichting eerst een aantal stappen gezet om uiteindelijk bij het antwoord op de hoofdvraag uit te komen. Daarna volgt een vooruitblik.

- A. Allereerst wordt kort **de inhoud van de arbeidsongeschiktheidsregelingen** weergegeven.
- B. Daarna wordt iets gezegd over de **aanleiding tot de WAO en de aanleiding tot het oorspronkelijke beleidsdoel**, en wordt de vraag beantwoord of beide nog actueel zijn en wat de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid is.

⁴ Stb. 2012, nr. 464

⁵ Kamerstukken II, 2012-2013, 32716, nr. 17

⁶ Rijksbegroting 2014 XV SZW (Kamerstukken 2013-2014, 33750 XV)

- C. Dan volgt een terugblik: **een beschrijving van de WAO vanaf 1967 tot de komst van de WIA (2006)**. Al snel na invoering van de WAO stijgt de instroom veel sneller dan verwacht. Er volgen ingrepen die nauwelijks effect hebben. Het toenemend beroep op de WAO wordt verklaard. Besproken worden de maatregelen die worden genomen. In 2001 verschijnt het rapport van de commissie Donner over de 'toekomst van de WAO' en in 2002 en 2004 volgen twee SER-adviezen. Deze leggen de basis voor de WIA. De herbeoordelingsoperatie WAO in de periode 2004 – 2009 wordt apart beschreven. Daarna worden de effecten van de verschillende maatregelen in de jaren 1998 - 2006 op het beperken van de instroom besproken.
- D. Dan volgt een **beschrijving van de huidige situatie**. De WAO blijft - met de invoering van de WIA en de afsluiting van de WAO voor nieuwe gevallen - nog wel bestaan voor lopende gevallen. We houden nog tot zeker iets na 2050 een WAO-bestand. Er is sprake van een langzame afname tot nul na 2050. Besproken wordt hoe het WAO-bestand is samengesteld (kenmerken), **welke re-integratie-instrumenten** er zijn in de WAO en wat de **uitgaven** zijn.
- E. Beschreven wordt de huidige stand van zaken met betrekking tot de WAO **en de aantallen/kenmerken van WAO'ers in cijfers en tabellen**: het aantal uitkeringen, de uitgaven voor de WAO, in- en uitstroom, herstelkansen, arbeidsmarktpositie etc. Tot slot wordt de vraag beantwoord **of aan de beleidsdoelstelling is voldaan**, specifiek voor de WAO.
- F. Daarna volgt **een vooruitblik**. Er wordt ingegaan op de verwachtingen qua aantallen/kosten van de WAO bij ongewijzigd beleid. Dan wordt gekeken op de mogelijkheden om de activerende werking van de WAO te versterken en worden de opties om 20% besparingsdoelstelling te kunnen bereiken besproken.
- G. Hier volgen tot slot de samenvatting en conclusie van deze beleidsdoorlichting.

A. KORTE INHOUD ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSREGELINGEN

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de inhoud van de regelingen. Eerst komt de WAO aan bod (A1), daarna de WIA (A2), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) (A3), de Ongevallenverzekering Caribisch Nederland (A4) en de Wtcg: tegemoetkoming arbeidsongeschikten (A5). De Wajong is weliswaar een arbeidsongeschiktheidsregeling, maar deze valt niet onder het begrotingsartikel 3 en is om deze reden niet opgenomen.

A1. De WAO

De WAO verstrekt een uitkering aan werknemers bij arbeidsongeschiktheid tot aan de AOW-leeftijd. De WAO wordt uitgevoerd door het UWV. De WAO is ingevoerd op 1 juli 1967. In 2013 waren er nog 373.000 WAO-uitkeringen.

Wie komt ervoor in aanmerking?

De WAO geeft werknemers die voor 1 januari 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden recht op een uitkering als ze minimaal 15% arbeidsongeschikt zijn en nog niet de AOW-leeftijd bereikt hebben. Werknemers die na 1 januari 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden, kunnen een beroep doen op de WIA. De WAO geldt nog voor mensen die al een WAO-uitkering hadden op 29 december 2005 en voor mensen die binnen vijf jaar na het beëindigen van de WAO-uitkering opnieuw arbeidsongeschikt worden door dezelfde oorzaak. Derhalve zullen er naar verwachting nog tot na 2050 mensen zijn die een beroep doen op de WAO.

Er is sprake van arbeidsongeschiktheid wanneer men door ziekte of gebrek niet in staat is om met gangbare arbeid hetzelfde te verdienen als in de situatie voor de ziekte of gebrek. Als het verschil tussen het gewoonlijk verdiende loon (maatmanloon) en het loon dat de verzekerde nog kan verdienen (resterende verdien capaciteit) ten minste 15% is, heeft verzekerde recht op een WAO-uitkering. De verzekeringsarts en arbeidsdeskundige van het UWV bepalen de mate van arbeidsongeschiktheid door het verlies aan verdien capaciteit te vergelijken met het maatmanloon. Het procentuele verschil bepaalt de mate van arbeidsongeschiktheid.

Hoe hoog is de WAO-uitkering?

De WAO-uitkering bestaat uit 2 fasen. In de eerste fase ontvangt een WAO-gerechtigde een loondervingsuitkering die gebaseerd is op het arbeidsongeschiktheidspercentage en het dagloon. De uitkering bedraagt per 1 juli 2014 maximaal €3.234,44 bruto per maand. De duur van de loondervingsuitkering is afhankelijk van de leeftijd op de ingangsdatum van de WAO-uitkering. In de tweede fase ontvangt de WAO-gerechtigde een vervolgutkering die gebaseerd is op het arbeidsongeschiktheidspercentage en het vervolg dagloon. De uitkering duurt maximaal tot aan de dag waarop de werknemer de AOW-leeftijd bereikt.

De hoogte van de uitkering is gerelateerd aan de mate van arbeidsongeschiktheid en het (vervolg)dagloon. Afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt de betrokkene in één van de zeven arbeidsongeschiktheidsklassen ingedeeld. Aan elke klasse is een bepaald uitkeringspercentage verbonden. Zie hieronder:

Arbeidsongeschiktheidsklasse	Uitkeringspercentage
15-25%	14%
25-35%	21%
35-45%	28%
45-55%	35%
55-65%	42%
65-80%	50,75%
80-100% (volledig ao)	75%

A2. De WIA

De WIA geeft werknemers die ziek zijn geworden na 1 januari 2004 en die na een wachttijd van twee jaar ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn recht op een uitkering. In 2013 ontvingen zo'n

186.000 mensen een uitkering op basis van de WIA. In de WIA staat werk voorop. Het accent ligt niet op de arbeidsongeschiktheid, maar op de arbeidsmogelijkheden die er nog wel zijn. Tegelijkertijd is er sprake van inkomensbescherming. De WIA bestaat uit twee uitkeringsregimes. De Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) verstrekt een loondervingsuitkering aan werknemers die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn. Wie nog gedeeltelijk kan werken of wel volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is, krijgt een uitkering op basis van de Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). De WIA wordt uitgevoerd door het UWV. Werkgevers kunnen daarbij eigenrisicodragers worden voor de WGA-lasten van hun ex-werknemers. Dit betekent dat ze de kosten van de uitkering en de re-integratie dragen.

Wie komt ervoor in aanmerking?

Werknemers die op of na 29 december 2005 na een wachttijd van twee jaar 35% of meer arbeidsongeschikt zijn. Werknemers van wie al snel duidelijk is dat ze nooit meer kunnen werken, kunnen direct in aanmerking komen voor een WIA-uitkering.

Hoe hoog is de IVA-uitkering en wat is de duur?

Iemand die ten minste 80% arbeidsongeschikt is en niet meer kan herstellen of een geringe kans op herstel heeft, komt in aanmerking voor een IVA-uitkering van 75% van het laatstverdiende loon, met een maximum van 75% van het maximumdagloon. Het maximumdagloon bedraagt per 1 juli 2014 €198,28. De IVA-uitkering bedraagt maximaal €3.234,44 bruto per maand. Het recht op uitkering wordt beëindigd bij het bereiken van de AOW-leeftijd.

Hoe hoog is de WGA-uitkering en wat is de duur?

- Een arbeidsongeschikte die ten minste 35% arbeidsongeschikt is komt in aanmerking voor een uitkering op basis van de WGA. De eerste twee maanden bedraagt de uitkering 75%, daarna 70% van het loonverlies (oude maandloon minus eventueel inkomen). Het totale inkomen neemt toe naarmate de betrokkene meer werkt.
- Afhankelijk van het arbeidsverleden heeft een gedeeltelijk arbeidsgeschikte minimaal 3 tot maximaal 38 maanden recht op een loongerelateerde uitkering.⁷ Na de loongerelateerde fase zijn er twee soorten uitkeringen: een loonaanvullende uitkering en een vervolguitkering. De eerste is afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage en het verdiende inkomen. Als de betrokkene na afloop van de loongerelateerde uitkering geen werk heeft of minder verdient dan 50% van de resterende verdien capaciteit, krijgt hij een vervolguitkering die gerelateerd is aan het arbeidsongeschiktheidspercentage en het minimumloon.
- Indien het arbeidsongeschiktheidspercentage ten minste 80% bedraagt en herstel op termijn nog mogelijk is, is er sprake van volledige arbeidsongeschiktheid. De volledig arbeidsongeschikte houdt ook na de loongerelateerde fase recht op een uitkering van 70% van het dagloon.
- Evenals bij de IVA-uitkering geldt ook bij de WGA-uitkering het maximumdagloon.
- Het recht op uitkering kan doorlopen tot de AOW-leeftijd.

De WIA bevat rechten en verplichtingen die gericht zijn op duurzame werkhervatting bij een reguliere werkgever en kent ondersteunende instrumenten om dit te bevorderen. De WGA-gerechtigde heeft recht op ondersteuning bij re-integratie door UWV en de plicht naar werk te zoeken (sollicitatieplicht) en aangeboden passend werk te aanvaarden (acceptatieplicht). Als de werkgever eigenrisicodrager is, is hij verantwoordelijk voor de re-integratie van de WGA-gerechtigde. Voor WGA-gerechtigden kunnen daarnaast het instrument van een no-riskpolis, premiekorting en arbeidsplaatsvoorziening (zoals werkplekaanpassing) worden ingezet. Dit geldt met name voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers.

Vergelijking WIA en WAO

De WIA beoogt activering van arbeidsgeschiktheid. Daarnaast biedt de wet inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. De wet vormde een breuk met de bestaande arbeidsongeschiktheidswetgeving. Die was primair gericht op inkomensondersteuning en is in de loop van de tijd aangevuld en uitgebreid met instrumenten en stimulansen voor activering en re-integratie. De WIA stelt daarentegen werkhervatting voorop en biedt in aanvulling daarop inkomensondersteuning. De belangrijkste verschillen tussen de WAO en de WIA zijn:

⁷ Vanaf 1 januari 2016 wordt dit stapsgewijs teruggebracht naar maximaal 24 maanden.

- In de WIA bestaat een onderscheid tussen werknemers die nog gedeeltelijk kunnen werken (tijdelijk en volledig of gedeeltelijk arbeidsongeschikt) en werknemers die nooit meer kunnen werken (volledig en duurzaam arbeidsongeschikt). In de WAO wordt dit verschil niet gemaakt: daar zijn alleen verschillende arbeidsongeschiktheidsklassen. Het begrip 'duurzaam' komt in de WAO niet voor. Mensen die nog gedeeltelijk werken, krijgen in de WIA een uitkering via de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). Een verschil met de WAO is dat in de WIA werken altijd loont als iemand (meer) gaat werken. Volledig arbeidsongeschikten die in de toekomst ook niet kunnen werken, zijn in de WIA verzekerd van inkomen via de regeling Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA).
- Iemand met een gedeeltelijke WAO-uitkering kon ook WW krijgen. De WW is bij de WIA geïncorporeerd in de arbeidsongeschiktheidsuitkering. De WAO kende arbeidsongeschiktheidsklassen, bij indeling in klassen vanaf 65-80% en minder kon in principe gedeeltelijk WW-recht bestaan voor het 'arbeidsgeschiktheidsdeel'.
- Als al snel duidelijk is dat iemand nooit meer kan werken, kan hij al na 13 weken ziekte een IVA-uitkering aanvragen. Voor een WAO-uitkering moest iemand eerst een jaar ziek zijn.
- Voor een WIA-uitkering moet iemand 35% arbeidsongeschikt zijn. Voor de WAO is de grens 15%.
- De wachttijd voor de WIA is 104 weken en voor de WAO is die 52 weken. Soms kan de WIA-uitkering, zoals gezegd, eerder ingaan: na 13 weken (bij de IVA).
- De WIA geeft voor WGA-gerechtigden recht op ondersteuning bij re-integratie.
- De WAO en WIA kennen beide een vervolguitering. Deze vervolguiteringen worden wel op andere wijze berekend. Bij de WAO is het vervolgdagloon bepalend en bij de WGA-vervolguitering het minimumloon. Ook is het moment vanaf wanneer aanspraak bestaat op de vervolguitering afwijkend.

A3. De WAZ

Wie komt in aanmerking?

De WAZ was tussen 1998 en 1 augustus 2004 een verplichte verzekering voor zelfstandigen, beroepsbeoefenaren, directeuren-groottaandeelhouders en meewerkende echtgenoten tegen de inkomensgevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid. De WAZ is op 1 augustus 2004 ingetrokken. Sindsdien kunnen ondernemers zelf bepalen of zij de inkomensrisico's al dan niet willen afdekken, bijvoorbeeld via een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering. De WAZ blijft gelden voor zelfstandigen die op 1 augustus 2004 een uitkering ontvingen zolang aan de uitkeringsvoorwaarden wordt voldaan, namelijk 25% of meer arbeidsongeschikt en de AOW-leeftijd is nog niet bereikt. In 2013 ontvingen 20.000 mensen een WAZ-uitkering.

Hoe hoog is de WAZ-uitkering?

De hoogte van de uitkering hangt af van de mate van arbeidsongeschiktheid (het arbeidsongeschiktheidspercentage) en de hoogte van de grondslag (die wordt bepaald door het verdiende inkomen in het jaar voorafgaande aan de arbeidsongeschiktheid). De grondslag bedraagt maximaal het wettelijk minimumloon. De uitkering voor volledig arbeidsongeschikten is 75% van de grondslag en bedraagt per 1 juli 2014 €1.121,40 bruto per maand. Het recht op uitkering kan doorlopen tot de AOW-leeftijd.

A4. Ongevallenverzekering Caribisch Nederland

Werknemers in Caribisch Nederland die door een bedrijfsongeval geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geraakt, krijgen op basis van de Ongevallenverzekering BES een uitkering (ongevallengeld). De uitkering is gekoppeld aan het laatstverdiende loon van de werknemer (eerste 52 weken 100% dagloon, daarna 80% dagloon). De werkgever dient het verschuldigde loon door te betalen en de uitkering wordt op aanvraag aan de werkgever betaalbaar gesteld. In 2013 ontvingen minder dan 100 mensen een uitkering op basis van deze verzekering.

A5. Wtcg: tegemoetkoming arbeidsongeschikten

Arbeidsongeschikten die op 1 juli van een jaar recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering van UWV (WAO-, WIA-, Wajong- of WAZ-uitkering), 35% of meer arbeidsongeschikt zijn en verzekerd zijn voor de AWBZ ontvangen voor dat jaar een tegemoetkoming arbeidsongeschikten. Dit bedrag is een compensatie voor de extra kosten die men heeft door ziekte of handicap. Het UWV betaalt deze tegemoetkoming in september uit. In 2014

bedraagt de tegemoetkoming €252,- netto. De algemene tegemoetkoming Wtcg (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) is afgeschaft. De tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten is blijven bestaan. Het betreft hier dus een jaarlijkse uitkering, waarvan de hoogte voor iedereen gelijk is. De tegemoetkoming is vanaf 2014 ondergebracht bij de moederwetten en is dus niet meer opgenomen in een aparte Wtcg-regeling.

B. RATIO ACHTER DE WAO

In dit onderdeel komt aan de orde waarom in het verleden voor het WAO-beleid is gekozen en of het probleem dat aanleiding was voor het beleid nog actueel is. Ook komt de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid aan bod.

Wat was de aanleiding en het oorspronkelijke beleidsdoel en wat is het nu?

Op 25 april 1963 werd het voorstel voor de WAO door toenmalig minister Veldkamp bij het parlement ingediend. De WAO trad uiteindelijk op 1 juli 1967 in werking. De tot dan toe bestaande wetten voor mensen die vanwege hun gezondheid niet meer konden werken, de Ongevallenwetten en de Invaliditeitswet 1919, voldeden niet meer. Ten eerste was de invaliditeitsuitkering laag; het was vrijwel ondoenlijk om er mee in het levensonderhoud te voorzien. Ten tweede konden werknemers alleen gebruik maken van de Ongevallenwet als ze tijdens het werk arbeidsongeschikt waren geworden. De sociale verzekering berustte op de feitelijke arbeidsverhouding, was de gedachte op dat moment. Als rechtsgrond voor de WAO werd beschouwd: het verzekeren van inkomensderving doordat het arbeidsvermogen geheel of gedeeltelijk was verloren als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Met de WAO verdween het onderscheid tussen *risque social* en *risque professionnel*: het was niet meer van belang *op welke wijze* iemand arbeidsongeschikt was geworden, maar *dat* iemand arbeidsongeschikt was. Deze rechtsgrond is in de loop van de jaren niet meer veranderd: nog altijd geldt de WAO als verzekering tegen de gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid. Het achterliggende doel is het bijdragen aan het bieden van maatschappelijk gelijke kansen voor de arbeidsongeschikte werknemer. Deze heeft het recht op zelfontplooiing en gelijke kansen bij ziekte. Vanaf de jaren negentig is daar bij gekomen: het recht op activering en begeleiding naar werk of behoud van werk.

Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

Allereerst vond en vindt de overheid dat de werknemer 'beschermd' moet worden. Mensen verzekeren zichzelf niet voldoende vanuit zichzelf. De overheid vindt dat zij ervoor moet zorgen dat mensen een vangnet hebben, als ze niet kunnen werken. Als iemand niet kan werken wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid moet het niveau van de inkomensbescherming gerelateerd zijn aan het inkomen in het verleden. Dit is de huidige verantwoordelijkheid.

Een kort stukje historie. Privaat verzekeren tegen arbeidsongevallen en inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid kon al tegen het einde van de 19^e eeuw. Er was een open markt en er waren veel aanbieders. De overheid vond echter al vroeg dat zij inkomensbescherming zou moeten bieden aan arbeidsongeschikten. In 1901 bij de inwerkingtreding van de Ongevallenwet was de rechtsgrond hiervoor dat het aansprakelijkheidsrecht tekort schoot: het was voor de werknemer onmogelijk, op juridische, sociale en financiële gronden, om de werkgever aansprakelijk te stellen voor schade die was veroorzaakt door een arbeidsongeval. Schade door arbeidsongevallen was inherent aan het productieproces, dus voor rekening van de werkgever, vond de overheid. De rechtsgrond voor de Invaliditeitswet 1919 en de Ziektewet 1930 was een rechtvaardig arbeidsloon. Verzekeringen tegen inkomenschade als gevolg van arbeidsongeschiktheid moesten een onderdeel zijn van de arbeidsvoorwaarden. De regering vond dit een overheidstaak. Omdat niet iedere werkgever en/of werknemer op vrijwillige basis overging tot het afsluiten van een verzekering, werden zij daartoe bij wet verplicht gesteld.

Voor de WAO gold in feite dezelfde rechtsgrond. Het rechtvaardig arbeidsloon was, zo vond minister Veldkamp in 1963, geen oorspronkelijk beginsel maar een afgeleide van het recht van ieder mens op zelfontplooiing en het recht op gelijke kansen. Anders gezegd: het volwaardig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.⁸ Sinds 1963 is er niet of nauwelijks discussie meer geweest over de rechtsgrond. De hiervoor beschreven rol van de overheid geldt uiteraard evenzeer voor de opvolger van de WAO, de WIA. Voor de WAO is bij de invoering van de WIA gekozen voor de rechtszekerheid van de mensen die op dat moment WAO-uitkering ontvingen: zij bleven hun rechten behouden, afgezien van de resultaten van de herbeoordeling (die kon op zich leiden tot het oordeel: minder dan 15% arbeidsongeschikt voor de WAO). In 2004 had de SER in

⁸ Een geschiedenis van het arbeidsongeschiktheidsbeleid in Nederland (Rommelse, 2011)

zijn tweede advies⁹ over de 'nieuwe WAO' geadviseerd om 'zijn voorstellen tot herziening van de regelingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid niet te laten gelden voor de huidige WAO-gerechtigden'. De Raad stelde voor dat 'de bestaande regels op grond van de WAO blijven gelden voor de huidige WAO-gerechtigden'. De Raad achtte zijn voorstel tot handhaving van de rechten voor huidige WAO-gerechtigden in overeenstemming met het *Toetsingskader Overgangsrecht*. Het kabinet heeft dit destijds overgenomen. Nieuwe arbeidsongeschikten komen terecht in de WIA. Dit veranderde evenwel niets aan de rol die de overheid nog steeds ziet voor arbeidsongeschikte werknemers: het bevorderen dat mensen die arbeidsongeschikt zijn geworden volwaardig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Afgeleid van het beleidsdoel is de WAO er dus om:

- inkomensbescherming te bieden in het geval van arbeidsongeschiktheid;
- dat moet efficiënt en doelmatig gebeuren;
- inkomensbescherming moet gelden voor alle arbeidsongeschikten; een bepaalde mate van activering is noodzakelijk (sinds de jaren negentig).

Tegen dit analysekader zullen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WAO worden getoetst (hoofdstuk G).

Het is logisch dat de overheid de bescherming van de werknemer tegen arbeidsongeschiktheid als haar verantwoordelijkheid beschouwt. Naast de plicht van de overheid om de werknemer tegen zichzelf te beschermen (heeft de neiging zich onder te verzekeren omdat de risico's slecht worden ingeschat) en de wens om een vangnet te vormen als mensen door ziekte niet kunnen werken, kan als reden worden genoemd dat zich op de private markt allerlei mechanismen kunnen voordoen zoals 'adverse selection' (negatieve risicoselectie), zodat de markt niet goed van de grond komt.

⁹ SER-advies *Verdere uitwerking WAO-beleid – reactie op enkele kabinetsvoornemens*, 2004/02.

C. TERUGBLIK

In dit onderdeel wordt een beschrijving gegeven van de beleidsinstrumenten die er (geweest) zijn in de WAO. Hierdoor wordt duidelijk welke instrumenten er in de loop der jaren zijn ingezet (aard en samenhang) om het beroep op de WAO te beïnvloeden en wat de effecten hiervan zijn geweest. Deze paragraaf is opgedeeld als volgt: eerst wordt de periode tot 1998 beschreven (C1), vervolgens wordt ingegaan op de periode '98-'06 (C2) en de herbeoordelingsperiode '04-'09 (C3). Tot slot een overzicht van beschikbare studies op de effecten van de maatregelen (C4).

C1. De periode tot 1998

Tot 1980 staat het stelsel van sociale zekerheid in het teken van opbouw en uitbreiding. Dit geldt ook voor de verzekering bij arbeidsongeschiktheid. De commissie Donner concludeert¹⁰ in 2001 dat de WAO vanaf het begin een 'groot succes' was. In de ogen van de commissie kwam dit doordat de uitkeringen hoog waren, de toekenningscriteria ruim geformuleerd en soepel werden toegepast. Zo kon bijvoorbeeld bij de toekenning van de WAO-uitkering en de bepaling van de arbeidsongeschiktheidsklasse rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten hun resterende verdien capaciteit niet zouden kunnen benutten, omdat werkgevers 'gezonde' werknemers zouden prefereren boven gedeeltelijke WAO'ers. Hierdoor kon vrijwel iedere arbeidsongeschikte een volledige uitkering krijgen.

In de jaren zeventig en tachtig werd de WAO bovendien een aantrekkelijke route om minder productieve werknemers te laten afvloeien uit het arbeidsproces. De onderzoeksrapportage van de commissie Buurmeijer¹¹ concludeert in 1993: de sociale zekerheid (specifiek: de WAO) was gebruikt om de arbeidsmarkt te ontlasten. Werkgevers en werknemers hebben eendrachtig gebruik gemaakt van de WAO om werknemers kwijt te raken. De WAO was een aantrekkelijkere manier om werknemers te laten afvloeien dan via ontslagvergoedingen en de WW. Maar er was meer: de bedrijfsverenigingen waren gericht op rechtmatig en tijdig verstrekken van uitkeringen, niet op het beperken van het bestandsvolume. Aan re-integratie werd dan ook nauwelijks aandacht besteed. De uitvoeringsorganen hadden hun focus gelegd bij het rechtmatig verstrekken van de uitkeringen minder bij het voorkomen van de instroom en het bevorderen van de uitstroom uit de uitkeringen. De bedrijfsverenigingen waren van 1953 tot 2002 belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. De besturen van deze bedrijfsverenigingen bestonden uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Voor iedere bedrijfstak was er één bedrijfsvereniging waarbij werkgevers van rechtswege waren aangesloten (*verplicht lidmaatschap*). In 2002 gingen de inmiddels uit de bedrijfsverenigingen ontstane uitvoeringsinstellingen en het Landelijk instituut voor sociale verzekeringen op in één uitvoeringsorganisatie, het UWV.

De staat van de overheidsfinanciën en de groei van de populatie waren de aanleiding voor enkele versoeringen en stelselherzieningen in de jaren tachtig¹². Eerst werden de uitkeringen verlaagd van 80% naar 70%. De tweede grote ingreep vindt in 1987 plaats: het afschaffen van de verdisconteringsbepalingen. Iemand die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en voor het overige deel werkloos is, wordt tot dan toe toch volledig arbeidsongeschikt bevonden. In het vervolg mag er bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid geen rekening meer mee worden gehouden of de betrokkene vanwege zijn arbeidsongeschiktheid minder kans heeft op het verkrijgen van een betaalde baan. Om te voorkomen dat arbeidsmarktfactoren toch een rol zouden kunnen spelen bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt bovendien bepaald dat bij die vaststelling buiten beschouwing moet worden gelaten of de betrokkene de passende arbeid die hij nog kan verrichten feitelijk kan verkrijgen. Het kabinet motiveert de ingreep door te stellen dat verdiscontering van de werkloosheid een aanzuigende werking heeft op de WAO. Hoewel deze veranderingen als ingrijpend ervaren werden, hadden ze slechts een beperkt effect. De resultaten

¹⁰ Commissie Donner, rapport *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, 2001

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen : rapport van de commissie Buurmeijer

¹² In de jaren zeventig en tachtig groeide het volume WAO veel sneller dan bij de introductie van de WAO was verwacht. Men schatte in 1967 in dat er 23.000 WAO'ers per jaar zouden bijkomen en het bestand uiteindelijk maximaal 200.000 zou gaan bedragen. Dit aantal werd al na 1 jaar bereikt. Na 10 jaar (1977) waren er een half miljoen WAO'ers.

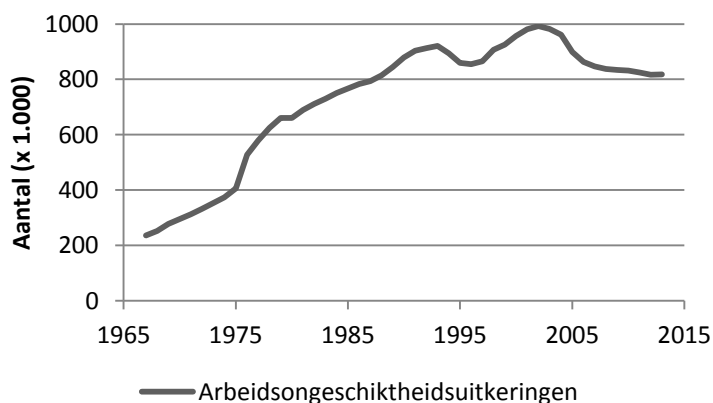
van de afschaffing van de verlaging en verdiscontering vallen dan ook tegen: in 1989 zijn er zijn al 785.000 AAW'ers en WAO'ers. Het spookbeeld van één miljoen arbeidsongeschikten doemt op. Het grote aantal arbeidsongeschikten en de uitkomst van de parlementaire enquête van de commissie Buurmeijer in 1993 is het startpunt geweest voor een lange periode van aanpassingen van de WAO en de oprichting van het UWV als uitvoeringsorganisatie.

In de jaren negentig volgt stapsgewijs een aantal maatregelen. Het begon met de introductie van een bonus-malussysteem van de Wet Terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV). Op grond van deze wet werden er subsidies voor loonkosten, inwerkkosten en begeleidingskosten geïntroduceerd om werkgevers te stimuleren om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen en te houden, terwijl in de ziektewetpremie een prikkel werd ingevoerd door premiedifferentiatie op bedrijfsniveau. In 1995 werd de bonus-malusregeling weer afgeschaft.

In 1993 werden de voorwaarden voor toekenning en voortzetting van de uitkering verscherpt door de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA). De introductie van TBA brengt een volgende verlaging van de WAO-uitkering met zich mee. De uitkering wordt geknipt in een loondervings- en vervolguitkering. De loondervingsuitkering van 70% van het dagloon (bij volledige arbeidsongeschiktheid) wordt beperkt van duur, terwijl de daaropvolgende vervolguitkering lager is. Het idee hierachter is dat er een gedragsprikkel ontstaat om het beroep op de WAO af te remmen. Sociale partners reageren daarop door hogere bovenwettelijke aanvullingen af te spreken, waardoor het effect van deze prikkel afneemt. Ook de relatie tussen ziekte of gebrek en arbeidsongeschiktheid moest voortaan "objectief en medisch aantoonbaar" zijn. Tevens werd het begrip 'passende arbeid' vervangen door het begrip 'gangbare arbeid', waardoor mensen minder snel arbeidsongeschikt werden bevonden. Dit omdat in de praktijk te ruimhartig met het begrip ziekte wordt omgegaan. Daarnaast kreeg de WAO-uitkering een tijdelijk karakter; iedere 5 jaar dient de uitkering opnieuw te worden aangevraagd. Bestaande WAO'ers – die bij ingang van TBA jonger waren dan 45 jaar – werden herbeoordeeld volgens de nieuwe criteria.

Daarna werd in twee stappen de Ziektewet geprivatiseerd. In 1994 werd door invoering van de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) een loondoorbetalingsverplichting aan bedrijven opgelegd gedurende de eerste 2/6 ziekte weken. Tegelijk werd de Arbo-wet aangepast, waardoor ook de sociaal-medische begeleiding van verzuim geprivatiseerd werd. In 1996 werd met de Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsplicht bij Ziekte (WULBZ) de loondoorbetalingsplicht bij ziekte uitgebreid tot 52 weken. In deze wet is bepaald dat een werkgever verplicht is 70% van het loon van een werknemer gedurende het eerste jaar van ziekte door te betalen. Oogmerk was het stimuleren van preventie en re-integratie en het tegengaan van de afvloeiing van minder rendabele werknemers. De serie wijzigingen lijkt resultaat op te leveren. Het aantal arbeidsongeschikten begint in de loop van de jaren negentig te dalen, maar daarna – eind jaren negentig – toch weer te stijgen. Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling over de tijd weer.

Figuur 1. Aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: 1967 - 2013



Bron: CBS Statline, Lange tijdreeksen sociale zekerheid. Totaal jaarlijks voor alle geldende arbeidsongeschiktheidsregelingen.

C2. De periode 1998 - 2006

In 1998 trad de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Pemba) in werking. Met deze wet werd een gedifferentieerde WAO-premie voor werkgevers geïntroduceerd. De premie wordt hoger naarmate een bedrijf meer werknemers in de WAO laat stromen. Het variabele deel van de premie dekt de eerste vijf jaar van een WAO-uitkering. Tegelijkertijd werd voor werkgevers de mogelijkheid gecreëerd om zelf het risico te dragen van de kosten van deze eerste vijf jaar. Zoals eerder de TAV heeft ook deze wet de bedoeling werkgevers bewust te maken van de maatschappelijke kosten van een arbeidsongeschikte werknemer. De Wet PEMBA is per 1 januari 2008 afgeschaft. Een uniforme WAO-premie kwam ervoor in de plaats. Vervolgens werd de Wet verbetering poortwachter (2002) ingevoerd. Deze wet bevat regels waar werkgevers en werknemers zich aan dienen te houden bij re-integratie. Wanneer één van beide partijen zich hier niet aan houdt, volgen er financiële sancties.

In reactie op de sterke groei van het WAO-bestand eind jaren negentig wordt de commissie Donner ingesteld om een betere aanpak van ziekteverzuim te onderzoeken. De oorzaak van de WAO-instroom moest in de eerste plaats worden gezocht in het eerste jaar van het ziekteverzuim. Het ontstaan van arbeidsongeschiktheid werd, los van de gezondheid van de werknemer, vooral bepaald door de arbeidsomgeving en de wet- en regelgeving. Die bevorderde het verzuim, omdat ziekte nog vrijwel de enige geldige, niet goed controleerbare grond was om arbeid te onderbreken. Dat het ziekteverzuim daarbij voor alle mogelijke andere redenen werd gebruikt, was volledig geaccepteerd. De betrokken professionals richtten zich vrijwel uitsluitend op het vaststellen van de ziekte en de arbeidsongeschiktheid, en niet op spoedige werkhervatting. Ook de werknemer zelf werd geleidelijk in het proces van verzuim gezogen. Dat had tot gevolg dat werkgever en arbodienst na dertien weken ziekteverzuim meestal de hoop op terugkeer hadden opgegeven, terwijl ook de werknemer zich inmiddels had aangepast aan zijn nieuwe situatie. Na enkele maanden was het proces van ziekteverzuim al bijna ongrijpbaar voor alle betrokkenen. De WAO werd dan de weg van de minste weerstand. Er was sprake van een 'fuik': tijdelijke ziekte en moeilijkheden in de arbeid leidden uiteindelijk tot de WAO door de lage toetredingsdrempel en de nadruk op de arbeidsongeschiktheid in plaats van de nadruk op het in veel gevallen nog wel aanwezige, resterende arbeidsvermogen.

Het kabinet vroeg vervolgens om advies aan de SER. De SER kwam met twee adviezen: in 2002¹³ en 2004¹⁴. Kern van de adviezen was dat de werknemer bij ziekte maximaal twee jaar recht heeft op doorbetaling van 70% van zijn loon. Daarna ligt de verantwoordelijkheid voor de werknemer met lichte arbeidsbeperkingen, dat wil zeggen de werknemer die minder dan 35% arbeidsongeschikt is, op het niveau van de werkgever. Bij ontslag (in het uiterste geval) kan de werknemer een beroep doen op de WW. De werknemer met substantiële arbeidsbeperkingen, dat wil zeggen de werknemer die ten minste 35% arbeidsongeschikt is, kan na twee jaar van ziekte een beroep doen op de loonaanvullingsregeling, mits hij feitelijke arbeid verricht. De hoogte van deze loonaanvulling is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. De duur van het recht op loonaanvulling is in beginsel onbeperkt, dat wil zeggen dat het recht uiterlijk bestaat tot de leeftijd van 65 jaar is bereikt. De werknemer met substantiële arbeidsbeperkingen die werkloos is, kan na twee jaar ziekte een beroep doen op de WW, mits hij aan de toetredingsvoorwaarden voldoet. Het rapport van de commissie Donner en de twee adviezen van de SER legden de basis voor de WIA, een fundamentele wijziging van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Met de inwerkingtreding van de WIA op 29 december 2005 verviel na bijna 40 jaar dus de mogelijkheid om 'nieuw' in te stromen in de WAO. Voor de WAO heeft het kabinet bij de invoering van de WIA gekozen voor de rechtszekerheid van de mensen die op dat moment WAO-uitkering ontvingen: zij bleven onder het regime van de WAO. Bestaande WAO-rechten worden dus geëerbiedigd, wat inhoudt dat er tot zeker tot na 2050 mensen in de WAO zullen zitten.

C3. De herbeoordelingsoperatie (2004-2009)

Vooruitlopend op de WIA werd het bestaande arbeidsongeschiktheids criterium in 2004 reeds aangescherpt. Daarvoor werd het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten per 1 oktober

¹³ SER-advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, 2002/05.

¹⁴ SER-advies *Verdere uitwerking WAO-beleid*, 2004/02.

2004 gewijzigd. Tot dan toe moest de arbeidsdeskundige van het UWV drie functies duiden die samen ten minste dertig arbeidsplaatsen vertegenwoordigden. Nu moest de arbeidsdeskundige weliswaar nog steeds drie functies duiden, maar een functie kon al worden geduid als daarvoor drie arbeidsplaatsen bestonden. Dit had tot gevolg dat sneller werd aangenomen dat een functie door een werknemer zou kunnen worden uitgeoefend. Er zou dus eerder sprake zijn van een resterende verdien capaciteit en deze zou vaak hoger zijn. De mate van arbeidsongeschiktheid zou daarom in een aantal gevallen lager zijn dan voorheen, zo was de gedachte achter de aanscherping.

Alle bestaande arbeidsongeschikten (WAO-, WAZ- en Wajonggerechtigden), die op 1 juli 2004 55 jaar of jonger waren zouden worden herbeoordeeld op basis van het nieuwe, aangescherpte Schattingsbesluit. De leeftijdsgrens is twee keer gewijzigd. De eerste keer was al bij de start van de herbeoordelingsoperatie. De leeftijdsgrens werd toen verlaagd van 55 naar 50 jaar. Dit gebeurde na afstemming met sociale partners (najaarsoverleg 2004). De tweede keer was naar aanleiding van het regeerakkoord van CDA, PvdA en CU (2007). Daarin werd de leeftijdsgrens voor herbeoordeling op grond van het nieuwe (strengere) Schattingsbesluit verlaagd van 50 naar 45 jaar. Degenen die op 1 juli 2004 tussen de 45 en 50 jaar waren werden wel herbeoordeeld, maar op grond van het oude (gunstiger) Schattingsbesluit. Tevens werden in het regeerakkoord de uitkeringen voor volledig arbeidsongeschikten in de WAO, WAZ en Wajong verhoogd van 70% naar 75%.

In de periode 2005-2007 vonden de meeste herbeoordelingen plaats. In totaal is voor 275.285 WAO-uitkeringen een herbeoordeling uitgevoerd. Door de herbeoordelingsoperatie is van 22% van de herbeoordeelde WAO'ers de uitkering beëindigd, van 14% van de herbeoordeelde WAO'ers is de uitkering verlaagd en van 7% is de uitkering verhoogd. Bij verlaging of beëindiging, werd een re-integratievisie opgesteld en waar nodig een re-integratieaanbod gedaan. Uit cohortonderzoek dat in de jaren 2006 tot en met 2008 is gedaan bleek dat het aantal mensen dat na een herbeoordeling aan het werk is, in de loop van de tijd steeds is toegenomen, tot 60 à 65% van degenen die door herbeoordeling deels of geheel arbeidsgeschikt zijn verklaard ('afgeschat'). Ook de duurzaamheid van de werkhervatting is in de onderzochte periode belangrijk toegenomen. Door de herbeoordelingen is circa €375 miljoen netto bespaard, waarbij rekening is gehouden met weglek naar andere uitkeringen en de uitvoeringskosten¹⁵.

Tabel 1. Resultaten herbeoordelingen WAO 2004 – 2009¹⁶

WAO	resultaat	totaal in %	aantal mannen	aantal vrouwen	Totaal
	<15%	22,2	20.380	40.843	61.223
	lager	13,5	15.935	21.353	37.288
	gelijk	57,4	69.677	88.407	158.084
	hoger	6,8	9.225	9.465	18.690
		100,0	115.217	160.068	275.285

Personen van wie de arbeidsmogelijkheden opnieuw zijn beoordeeld en die na het verlagen of stoppen van de WAO-, Wajong- of WAZ-uitkering geen passend werk konden vinden hadden recht op een WW-uitkering. Personen die geen recht hadden op een WW-uitkering, of op een WW-uitkering die korter duurde dan twaalf maanden, konden een uitkering krijgen op grond van de tijdelijke regeling inkomensgevolgen herbeoordeelden (TRI). De TRI-uitkering vulde het inkomen na de herbeoordeling maximaal twaalf maanden aan tot het niveau van de oude WAO-, Wajong- of

¹⁵ Bron: TK, 2008-2009, 26448, nr. 411

¹⁶ Bron: UWV *Rapportage afronding eenmalige herbeoordelingsoperatie*, juni 2009.

Waz-uitkering. Er zijn tussen 2005 en 2009 27.995 aanvragen beoordeeld, waarvan er 20.218 werden toegekend. De regeling is 1 januari 2011 opgeheven.

Astri onderzoeken naar inkomens- en arbeidsmarktpositie van herbeoordeelde arbeidsongeschikten

Van twee cohorten is onderzocht hoe de inkomens- en arbeidsmarktpositie zich ontwikkelde na de herbeoordeling. Van de herbeoordeelde uit 2005, is eind 2008 60% aan het werk. Op het moment van herbeoordeling was dit 36% en na anderhalf jaar 51%. Van de herbeoordeelde uit 2006 is eind 2008 65% aan het werk, tegenover 42% bij herbeoordeling en 62% anderhalf jaar nadien.

Tabel 2. % werkenden in de loop der tijd bij beide cohorten

peilmoment	maand 0	maand 4	maand 8	mnd 18	maand 30	maand 42
cohort 2005	36%	41%	44%	51%	-	60%
cohort 2006	42%	47%	52%	62%	65%	-

Van de herbeoordeelde uit 2005 die ten tijde van de herbeoordeling niet werken, heeft 11% na 4 maanden het werk hervat. Na 18 maanden is dit 32%. Na 42 maanden is dit gestegen tot 43 %. Van de niet-werkenden uit de 2006-groep heeft na 4 maanden 12% weer werk, en na 18 maanden 37%. Na 30 maanden is er stijging tot 45%. Het aandeel werkhervatters vertoont in beide cohorten een continu stijgende lijn.

Tabel 3. % niet-werkenden dat na herbeoordeling aan het werk is gegaan

peilmoment	maand 0	maand 4	maand 8	mnd 18	maand 30	maand 42
cohort 2005	0%	11%	20%	32%	-	43%
cohort 2006	0%	12%	24%	37%	45%	-

Van de herbeoordeelde uit 2005 die werken op het moment van uitkering heeft 4 maanden na de uitslag 93% nog steeds werk, na 18 maanden 82%. Circa 42 maanden na de uitslag is dit gestegen tot 89%. Van de werkenden uit de 2006-groep heeft na 4 maanden 96% nog steeds werk en na 18 maanden is dit 94%. Zo'n 30 maanden na de uitslag is dit onveranderd.

Tabel 4. % dat werk behoudt na herbeoordeling binnen beide cohorten

peilmoment	maand 0	maand 4	maand 8	mnd 18	maand 30	maand 42
cohort 2005	100%	93%	89%	82%	-	89%
cohort 2006	100%	96%	94%	94%	94%	-

Van de totale groep herbeoordeelde van wie de uitkering is verlaagd of beëindigd heeft circa 40% van de 2005-groep en 35% van de 2006-groep eind 2008 geen werk. De niet-hervatters ervaren een slechtere gezondheid, zijn vaker lager opgeleid en het betreft vaker allochtonen dan de werkhervatters. Ze hebben ook vaker bezwaar gemaakt tegen de uitslag van de herbeoordeling en na de herbeoordeling minder vaak begeleiding bij terugkeer naar werk ontvangen dan de werkhervatters, vaak omdat de cliënt zelf wil of kan zoeken, of de begeleiding om gezondheidsredenen afwijst. De meeste niet-hervatters ontvangen eind 2008 een (WAO-)uitkering.

Ruim de helft van de niet-hervatters is eind 2008 niet op zoek naar werk. De terugkeerkansen van niet-werkenden zijn blijkens het rapport op korte termijn beperkt. Een klein deel (12-16%) acht terugkeer naar werk binnen een jaar waarschijnlijk. 63% binnen de 2005-groep en 51% binnen de 2006-groep, sluit terugkeer naar werk niet uit. De ervaren gezondheid is voor de meerderheid de belangrijkste belemmering. Daarnaast spelen financiële redenen voor een kleine minderheid een rol. Tot slot kunnen ook andere redenen een rol spelen, zoals de zorg voor kinderen of andere familieleden, het niet weten hoe een baan te vinden die bij de eigen mogelijkheden past en de verwachting niet aangenomen te worden.

Ontwikkelingen na afloop van de herbeoordelingsoperatie: 2008-2013

Na de herbeoordeling is 22% uitgestroomd en is het aantal volledig arbeidsongeschikten in de doelgroep gezakt van 63% naar 49%. Ultimo 2013 blijkt het aantal mensen dat niet meer in de WAO zit nog vrijwel hetzelfde. Het aantal volledig arbeidsongeschikten is duidelijk gestegen: van 49% naar 55%.

Bij het merendeel van de mensen (78%) is de situatie eind 2013 gelijk gebleven aan de situatie direct na de herbeoordeling. Het aantal mensen waarvan de mate van arbeidsongeschiktheid is toegenomen is 14%. Het aantal mensen waarbij het is afgenomen bedraagt 7%.

Tabel 5. Verandering mate van arbeidsongeschiktheid 2013 t.o.v. situatie na herbeoordeling

Mutatie 2013	Aantal	%
Gelijk	214.399	78%
hoger (gedeeltelijk AO)	10.886	4%
hoger (volledig AO)	28.809	10%
lager (gedeeltelijk AO)	3.940	1%
lager (uitstroom)	17.251	6%
	275.285	100%

Bron: UWV.

Het aandeel WAO'ers uit de herbeoordeelde groep dat werkt ligt eind 2013 met 28% lager dan eind 2008 (34%). Niettemin werkt ultimo 2013 van de groep mensen, waarvan de mate van arbeidsongeschiktheid verlaagd is of die uitgestroomd zijn, nog 44%. Het aandeel werkenden is het hoogste onder de uitkeringsgerechtigden voor wie de uitkering bij de herbeoordeling was beëindigd.

C4. De effecten van verschillende maatregelen gericht op beperken instroom/volume

Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van de afzonderlijke maatregelen die tussen 1998 en 2006 genomen zijn om het volume van de arbeidsongeschiktheid te verminderen. Het betreft de invoering van de premiedifferentiatie, de invoering van de Wet verbetering poortwachter, de aanscherping van het Schattingsbesluit, de verlenging van de loondoorbetalingsplicht van de werkgever bij ziekte – van één naar twee jaar – en ten slotte de invoering van de WIA. Deze maatregelen zijn het onderwerp geweest van uiteenlopende studies. Hieronder wordt een aantal studies genoemd:

- Koning concludeert op basis van microdata 2000-2002 dat de instroom van de WAO met 15% is afgenomen als gevolg van premiedifferentiatie.¹⁷
- Het effect van het poortwachterprotocol op WAO-instroom wordt geschat door De Jong *et al.* (2005)¹⁸. Ingeschat wordt dat dit goed is voor ongeveer de helft van de 43% instroomreductie tussen 2001 en 2004.
- Zwinkels (2006) vond een extra effect van eigenrisicodragen. Werkgevers die uit het publieke stelsel treden, verminderen hun instroom met 11%.¹⁹
- Van der Burg en Prins (2010) concluderen dat voor ongeveer 110.000 van de 345.000 mensen een herbeoordeling (in de periode 2005-2009) gezorgd heeft voor een lagere uitkering dan wel het doen stoppen van de uitkering.²⁰
- De WIA zelf (waaronder de uitbreiding van de ziekteperiode) vermindert de instroom met 38% in termen van het instroomniveau 2004 of 21% in termen het instroomniveau van 2000

¹⁷ Koning, P.W.C. (2004) *Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 2004(37).

¹⁸ Jong, de, Ph. R., V. Thio en H. Bartelings (2005). *UWV als poortwachter. Fase III: WVP en de instroom in de WAO*, Den Haag: APE.

¹⁹ Zwinkels, W., P. Brouwer en A. Braat (2006), *Verzekerd van een effectieve prikkel; Een verkennend onderzoek naar het effect van private uitvoering van de WGA*, TNO.

²⁰ Burg, van den, C. en R. Prins (2010) *Employment instead of benefit receipt? process and outcomes of reassessment of Dutch disability benefit recipients*, Eur. J. of Social Security 12(144-55).

(Berendsen *et al.* (2007) vooral als gevolg van het lagere aantal instroom als gevolg van de uitbreiding van de ziekte periode en de verhoogde toelatingseisen.²¹

- De impact van de strengere toelatingseisen is gekwantificeerd door Van Deursen en Mulders (2009) en wordt geschat op verminderen instroom met 9%.²²

Deze onderzoeken kennen verschillende onderzoeksmethodes en afbakening. De voor onderdelen gevonden effecten zijn dus niet onderling vergelijkbaar.

De meest recente studie is van Gradus en Van Sonsbeek (2013).²³ Zij hebben de effecten van de instroomdaling van 63% tussen 1999-2009 naar de afzonderlijke maatregelen uitgesplitst. Doorvertaald naar de besparing en instroomeffecten geeft dat het beeld uit tabel 5. Cumulatief is door de maatregelen dus sprake van 63% minder instroom per jaar ten opzichte van het niveau in 2000. Volgens Gradus en Van Sonsbeek (2013) zijn de effecten van de maatregelen om de uitstroom te vergroten ambigue. In hun studie concluderen ze dan ook dat het beperken van de instroom een veel groter effect heeft dan het vergroten van de uitstroom.

Tabel 6: Effecten van maatregelen gericht op beperken WIA-instroom (Gradus en Van Sonsbeek, 2013)

Jaar	Naam wet	Effect op instroom ²⁴
1998	Invoering Premiedifferentiatie	-13%
2002	Wet verbetering Poortwachter	-25%
2004	Aanscherping Schattingsbesluit	-4%
2006	Invoering WIA/verlengde loondoorbetaling bij ziekte	-21%
Totaal		-63%

²¹ Berendsen, E., H. Mulders en J. van Loo (2007). *Het eerste jaar WIA*. ESB, 92(4505), 132–135.

²² Deursen, C. van, en H. Mulders (2009) *Schatting effect aangepaste Schattingsbesluit op aandeel afwijzingen WIA*. UWV Kennismemo, 09(13).

²³ Van Sonsbeek, J.M. en R.H.J.M. Gradus (2013) *Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands*, Oxford Economic Papers.

²⁴ Het basisniveau van instroom waarmee de effecten worden vergeleken is ca. 100 duizend personen.

D. HUIDIGE SITUATIE WAO EN WIA

Zoals in C3 al is aangegeven blijft de WAO na de invoering van de WIA bestaan voor lopende gevallen. Er is sprake van een geleidelijke afname van het aantal uitkeringen. We houden nog tot ongeveer 2050 een WAO-bestand. We geven hieronder het huidige beeld van de WAO: wat zijn de kenmerken van de uitkeringsgerechtigden, welke re-integratie-instrumenten zijn er, hoeveel WAO-uitkeringen worden verstrekt en wat zijn de uitgaven van het beleid? Waar relevant voor de duiding van bevindingen wordt ook de vergelijking met de WIA gemaakt.

D1. Kenmerken uitkeringsgerechtigden WAO en WIA

De WAO kent eind 2013 nog 373.000 lopende uitkeringen. Er is bijna geen sprake meer van nieuwe WAO-uitkeringen en in 2013 werden nog 32.000 WAO-uitkeringen beëindigd. Circa 20% van de totale groep WAO'ers werkt. De meeste WAO'ers zijn volledig arbeidsongeschikt; van de WAO'ers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn werkt 53%. Belangrijkste reden voor beëindiging van de WAO is het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. De kenmerken van het bestand WAO worden hierna aangegeven.

Mate van arbeidsongeschiktheid

Verreweg de meeste uitkeringen in de WAO worden verstrekt in de categorie volledig arbeidsongeschikt. Het ging eind 2013 om 71% van de uitkeringen. Het aantal uitkeringen in de categorie 15-35 is van gelijke orde van grootte als in de categorie 35-80 (respectievelijk 14% en 15% van het totaal aantal verstrekte uitkeringen ultimo 2013).

Om de verdeling naar mate van arbeidsongeschiktheid tussen WAO en WIA te vergelijken, richt onderstaande figuur zich op de categorieën 35-80 en 80-100. In de WIA ontbreekt de categorie 15-35. Verder moet de relatieve omvang van de IVA- en WGA-groepen 80-100 in combinatie worden gezien om het aandeel volledig arbeidsongeschikten te vergelijken met de WAO. Vergelijken op deze wijze laat zien dat het aandeel volledig arbeidsongeschikten in zowel de WAO als de WIA ongeveer 80% is.

Figuur 2. Verdeling WAO- en WIA-uitkeringen naar mate van arbeidsongeschiktheid, 2013.

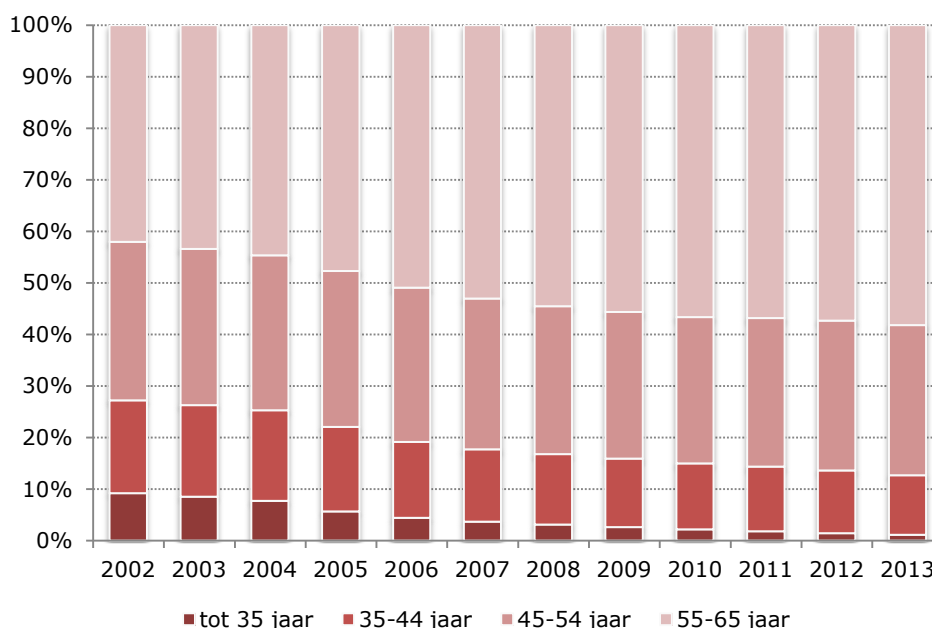


Bron: UWV.

Leeftijd

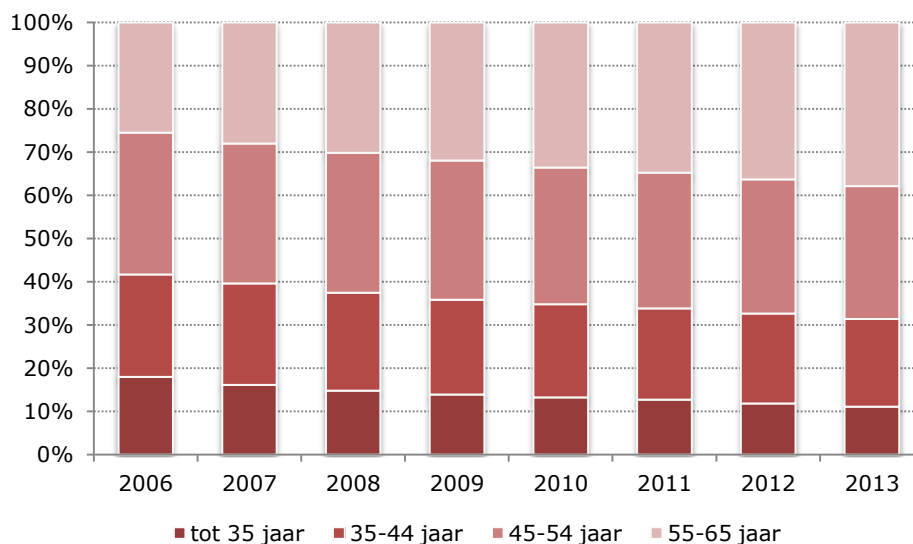
Het WAO-bestand wordt geleidelijk steeds ouder. Sinds 2006 is dit grotendeels te verklaren door het ontbreken van nieuwe instroom. De trend is echter al daarvoor ingezet. Het totale aantal WAO-gerechtigden is mede als gevolg van diverse beleidsmaatregelen al sinds 2003 aan een sterke daling bezig. Inmiddels is meer dan de helft van het WAO-bestand ouder dan 55 jaar.

Figuur 3. WAO-uitkeringen: verdeling naar leeftijd



Ook in de WIA stijgt de gemiddelde leeftijd. Daarbij stijgt vooral het aandeel van de oudste leeftijdsklasse ten koste van de groep tot 35 jaar. Omdat instroom in de WIA pas sinds 2006 optreedt, is de gemiddelde leeftijd nog relatief laag. Aangezien de uitkeringsduur bij arbeidsongeschiktheid in beginsel alleen begrensd is door de pensioengerechtigde leeftijd, zal de gemiddelde leeftijd in de WIA nog gaan stijgen.

Figuur 4. WIA-uitkeringen: verdeling naar leeftijd



Bron: UWV.

Arbeidsdeelname

Ongeveer 20% van de WAO-gerechtigden werkt. Bij volledige arbeidsongeschiktheid ligt de arbeidsdeelname lager. Hoewel de restverdiencapaciteit in deze groep laag of geheel afwezig is, had ongeveer 7% eind 2013 een dienstbetrekking. Onderstaande tabel geeft een overzicht van arbeidsdeelname in de WAO. De arbeidsdeelname van WAO'ers is sinds 2008 gedaald. Hiervoor zijn

enkele mogelijke verklaringen te geven. Als werken 5 jaar lang leidt tot een inkomen dat uitgaat boven de restverdien capaciteit leidt dit tot verlaging van arbeidsongeschiktheid of uitstroom uit de WAO. Indien uitstroom wegens herstel van arbeidsmogelijkheden vaker optreedt bij werkende WAO'ers, zal het aandeel werkenden in de WAO geleidelijk dalen. Mogelijk heeft de stijgende werkloosheid als gevolg van de economische crisis ook gevolgen gehad voor werkende WAO'ers.

Tabel 7. Aandeel werkende WAO'ers naar mate van arbeidsongeschiktheid, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15-35 %	57,7 %	56,2 %	55,4 %	55,4 %	55,1 %	53,9 %
35-80 %	52,6 %	52,0 %	51,3 %	51,5 %	50,4 %	49,5 %
80-100 %	7,8 %	7,6 %	7,3 %	7,3 %	7,0 %	6,6 %

Bron: UWV.

De volgende tabel vergelijkt arbeidsdeelname tussen de WAO en WIA voor 2013. Onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten ligt de arbeidsdeelname in de WAO hoger dan in de vergelijkbare groep in de WIA (mate van arbeidsongeschiktheid tussen 35-80%). Een mogelijke verklaring vormen de strengere toegangscriteria in de WIA. De groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA staat daarmee voor een groter deel wellicht verder van de arbeidsmarkt. Daarnaast is de duur van arbeidsongeschiktheid in de relatief recente WIA gemiddeld lager dan in de WAO. Daarmee heeft een deel van de personen in de WIA nog geen kans gezien op de arbeidsmarkt terug te keren. Als kanttekening geldt daarbij dat een langere uitkeringsduur de afstand tot de arbeidsmarkt ook kan verhogen, indien de uitkeringsgerechtigde niet werkt. Daarnaast geldt dat de gemiddelde leeftijd van WAO-gerechtigden hoger ligt. Vanwege de relatief hoge werkloosheid onder ouderen, verlaagt dit de kans op werkhervatting in de WAO ten opzichte van de WIA. Onder volledig arbeidsongeschikten ligt de arbeidsdeelname in de WAO dan ook iets lager dan in de WIA.

Tabel 8. Aandeel werkende WIA-gerechtigden naar mate van arbeidsongeschiktheid, 2013

	WAO	WIA
	Aandeel (%)	Aandeel (%)
15 tot 35 %		
Werkend	54 %	n.v.t.
35 tot 80 %		
Werkend	50 %	42%
80 tot 100 %		
Werkend	7 %	8%
Totaal	20%	15%

Bron: UWV.

Uit de verdeling naar leeftijd en mate van arbeidsongeschiktheid in onderstaande tabel blijkt dat in de WAO de leeftijdsgroep 45-54 jaar gemiddeld de hoogste arbeidsparticipatie kent, behalve in de groep volledig arbeidsongeschikten. Bij volledig arbeidsongeschikten blijkt de jongste groep de hoogste arbeidsdeelname te hebben. Alleen in deze categorie geldt echter dat de arbeidsdeelname afneemt met leeftijd.

Tabel 9. WAO: Werkend naar mate van AO en leeftijd (%-aandeel, ultimo jaar)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
WAO 80-100						
< 35 jaar	13.4%	12.6%	12.7%	12.7%	12.2%	11.6%
35-44 jaar	10.8%	10.6%	10.1%	9.8%	9.5%	8.6%
45-54 jaar	9.3%	9.1%	8.8%	8.6%	8.0%	7.5%
55-65 jaar	6.0%	5.9%	5.8%	5.9%	5.7%	5.6%

WAO 35-80

< 35 jaar	59.1%	57.7%	55.8%	54.9%	49.9%	50.0%
35-44 jaar	58.1%	56.9%	56.2%	55.1%	52.8%	50.5%
45-54 jaar	63.3%	62.1%	60.7%	59.8%	57.2%	54.0%
55-65 jaar	45.5%	45.7%	45.9%	46.8%	46.8%	47.2%

WAO 15-35

< 35 jaar	62.6%	59.8%	56.9%	53.2%	51.6%	51.2%
35-44 jaar	61.2%	59.7%	59.4%	59.1%	57.4%	55.2%
45-54 jaar	66.9%	64.8%	63.6%	62.7%	60.9%	58.2%
55-65 jaar	49.7%	49.5%	49.2%	50.2%	51.1%	51.1%

Bron: UWV-administratie.

D2. Welke re-integratieinstrumenten zijn er momenteel en welke zijn effectief gebleken?*Context van het re-integratiebeleid*

Alvorens in te gaan op de huidige re-integratie-instrumenten voor WAO'ers is het zinvol aandacht te besteden aan de context van het re-integratiebeleid. Bij de invoering van de WIA heeft de wetgever ervoor gekozen om de bestaande rechten en plichten voor WAO'ers te respecteren. Wel werd de groep WAO'ers tot een bepaalde leeftijdsgrens onderworpen aan de eenmalige herbeoordeling op basis van het aangepaste Schattingsbesluit (2004-2009). Degenen met arbeidsmogelijkheden kregen een re-integratieaanbod om hun arbeidsmogelijkheden te versterken. Via voortgangsrapportages werd het parlement geïnformeerd over de mate waarin deze mensen erin slaagden om aan het werk te komen en te blijven.

Re-integratiebeleid moet selectief en effectief zijn. Na de herbeoordelingsoperatie is er voor gekozen om alleen op aanvraag interventies in te zetten om zo efficiënt mogelijk te werken. Hiervoor is mede gekozen vanwege de invoering van een taakstellend re-integratiebudget bij UWV en gelet op de afronding van de herbeoordelingsoperatie. WAO'ers kunnen op eigen verzoek in aanmerking komen voor re-integratie. Als uitvloeisel van het Regeerakkoord 2012 waarin een doelmatigheidskorting op re-integratiemiddelen is opgenomen, zijn als prioritaire doelgroepen arbeidsbeperkten ZW- en WGA-gerechtigden met arbeidsmogelijkheden benoemd.²⁵

Re-integratie-instrumenten

Voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden in de WAO kan UWV middelen inzetten om hen zo nodig te begeleiden op weg naar werk en te ondersteunen zodra zij werk hebben. UWV zet deze middelen in voor de inkoop van trajecten en diensten gericht op het vinden van werk en voorzieningen na werkaanvaarding (zoals werkplekaanpassingen, hulpmiddelen). De inzet van trajecten en voorzieningen zijn dus belangrijke re-integratie-instrumenten. Het gebruik van re-integratie-instrumenten voor WAO'ers is in verband met de geschetste beleidsmatige keuze en gezien de achtergrond van deze groep na 2010 beperkt. Het aantal gestarte trajecten voor WAO'ers is afgenomen: in 2011 bedroeg dit 888, in 2012 755 en in 2013 604. In de eerste 9 maanden van 2014 werd er 728 keer gebruik gemaakt van voorzieningen door WAO'ers.

De WAO kent naast trajecten en voorzieningen ook de mogelijkheid om het instrument proefplaatsing in te zetten. WAO'ers kunnen zo op aanvraag met behoud van uitkering maximaal zes maanden werkervaring opdoen bij een reguliere werkgever. Voor WAO'ers die gaan werken tegen een loon dat lager ligt dan het loon dat men volgens UWV nog kon verdienen, bestaat de mogelijkheid van loonaanvulling (loonsuppletie). De loonaanvulling bedraagt maximaal 20% van de resterende verdien capaciteit en wordt in vier jaar afgebouwd. Naast loonsuppletie is onder vergelijkbare voorwaarden ook inkomenssuppletie mogelijk voor WAO'ers die gaan werken als zelfstandige. Daarnaast is er nog de premiekortingsregeling oudere werknemers en de

²⁵ Kamerstukken II, 2013-14, 26448, nr. 432 en nr. 507

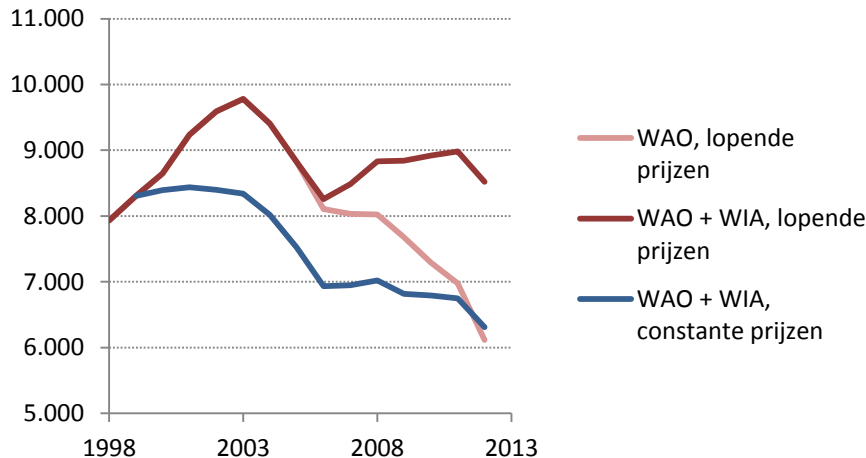
premiëkorting voor arbeidsgehandicapte werknemers. De premiekortingsregeling houdt in dat een werkgever die een oudere uitkeringsgerechtigde werknemer (50 jaar of ouder) of een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst neemt, een premiekorting mag toepassen van jaarlijks maximaal €7.000 euro gedurende 3 jaar. De twee premiekortingen mogen per 1 januari 2013 niet meer tegelijk worden toegepast. De premiekorting en de proefplaatsing kunnen een werkgever er toe overhalen om een oudere uitkeringsgerechtigde in dienst te nemen. Ook kan de werkgever gebruik maken van de no-riskpolis. Als een werkgever een werknemer in dienst neemt die op dat moment (onder andere) een WAO-uitkering heeft, betaalt het UWV bij uitval wegens ziekte een ZW-uitkering. Deze uitkering dekt een groot deel van de loonkosten van de zieke werknemer.

Naast de re-integratie-instrumenten is er in de WAO ook een prikkel ingebouwd om werken te stimuleren. Inkomen boven de resterende verdien capaciteit, dat zou leiden tot inschaling in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse, wordt eerst gedurende vijf jaar verrekend. Tijdens deze periode van vijf jaar wordt de uitkering nog niet herzien, maar wel uitbetaald alsof deze is herzien. Dit heeft voor de uitkeringsgerechtigde als voordeel dat hij de oude uitkeringshoogte ontvangt zodra de verdiensten uit arbeid (boven de resterende verdien capaciteit) wegvallen. Na vijf jaar wordt de fictieve schatting omgezet in een definitieve schatting. In onderdeel E en F wordt ingegaan op de effectiviteit van deze activeringsprikkel. Werken binnen de resterende verdien capaciteit behorende bij de arbeidsongeschiktheidsklasse loont overigens altijd, omdat de verdiensten niet worden verrekend met de uitkering.

D3. Volume en uitgaven in de WAO

Bij WAO-uitgaven wordt een onderscheid gemaakt tussen uitkeringslasten (wat is er totaal aan uitkering betaald) en uitvoeringskosten (wat kost het om de WAO uit te voeren). De uitkeringslasten WAO zijn sinds 2003 gedaald. De trendmatige stijging van de uitgaven in de voorafgaande decennia werd daarmee gekeerd. Na invoering van de WIA is er geen nieuwe instroom in de WAO. Als gevolg hiervan zullen de uitkeringslasten geleidelijk afnemen.

Figuur 5. Uitkeringslasten WAO en WIA (x € 1 miljoen).²⁶



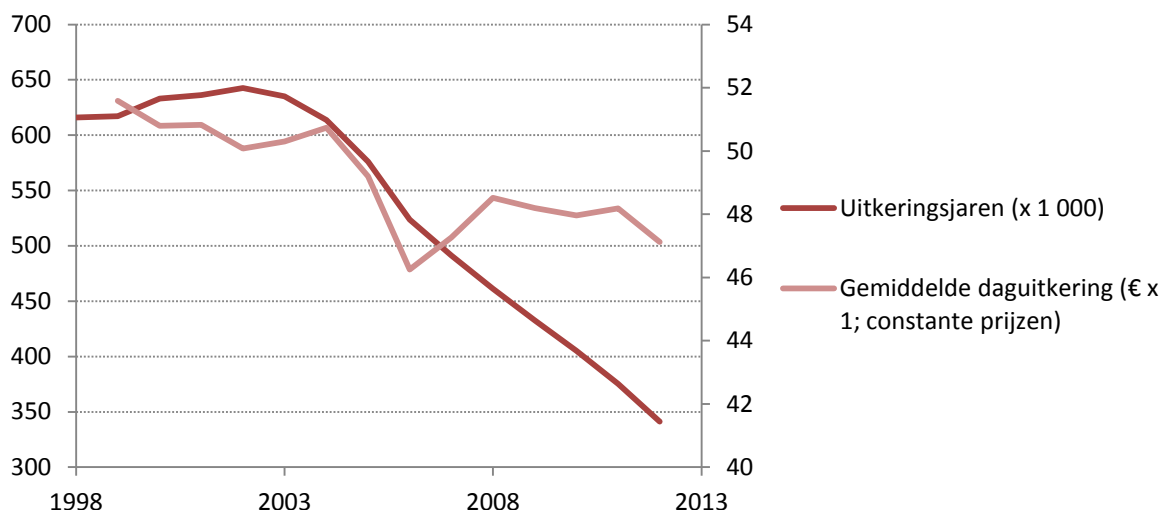
Bron: Statistische tijdreeksen UWV 2012 (uitgaven WAO en WIA); Eurostat (minimumloon sinds 1999, niveau per juli ieder jaar).

Bovenstaande grafiek geeft de totale uitkeringslasten aan de WAO en WIA samen weer. Vanaf 2006 treden er ook uitkeringslasten WIA op. Naast de uitgaven in lopende prijzen, zijn ook de uitgaven opgenomen nadat deze zijn gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het minimumloon. Zo wordt een reeks in constant prijsniveau verkregen. In constante prijzen zijn de uitgaven aan deze arbeidsongeschiktheidsregelingen sinds het begin van deze eeuw gedaald.

²⁶ Reeksen in lopende prijzen, tenzij anders aangegeven. Reeks in constant prijsniveau van 1999 bepaald aan de hand van de-indexering met de ontwikkeling van het minimumloon.

In de volgende grafiek zijn de volume- en prijsontwikkelingen in de WAO weergegeven. De afname van uitgaven is deels het gevolg van de daling in het volume uitkeringsjaren. Deze omslag is voornamelijk veroorzaakt door de beleidswijzigingen zoals genoemd in hoofdstuk C. Ook de gemiddelde hoogte van de uitkering (per herleide uitkeringsdag) is gedaald, uitgedrukt in constante prijzen door correctie voor de ontwikkeling van het minimumloon. Daarbij geldt overigens dat de gemiddelde uitkering tussen 2006 en 2008 is gestegen, onder meer vanwege de verhoging van de WAO-uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid naar 75% in 2007.

Figuur 6. Volume (linkeras) en prijsontwikkelingen (rechteras) in de WAO²⁷



Bron: Statistische tijdreeksen 2012, UWV.

De daling van de gemiddelde daguitkering is deels het gevolg van de geleidelijke uitstroom van de groep WAO-gerechtigden die voor 1993 zijn ingestroomd. Deze groep houdt recht op de (hogere) uitkering gebaseerd op het dagloon in plaats van het vervolgdagloon²⁸. Ook stroomt de groep met een hogere leeftijd bij instroom eerder uit. Deze groep heeft een relatief hoge vervolgutkering. Omdat de daguitkering is herleid tot de gemiddelde uitkering per volledig arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigde, heeft de samenstelling van de groep naar mate van arbeidsongeschiktheid geen gevolgen voor de hoogte van de daguitkering. Samenstellingseffecten naar arbeidsongeschiktheid komen volledig in het volume uitkeringsjaren tot uiting.

Tabel 10. Kerncijfers WAO: volume en uitgaven (lopende prijzen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Uitkeringslasten (€ x 1 miljoen)	7.679	7.296	6.978	6.118	5.676
Uitvoeringskosten (€ x 1 miljoen)	272	202	168	135	96
Aantal lopende uitkeringen einde jaar (x 1.000)	522	486	444	406	373
Herleide uitkeringsjaren (x 1.000)	433	405	375	341	314
Gemiddelde jaaruitkering (€)	17.747	18.015	18.588	17.936	18.071
Uitvoeringskosten per uitkeringsjaar (€)	630	499	448	395	306

Bron: Statistische Tijdreeksen 2012 (UWV); Juninota 2014 (UWV); Rijksjaarverslag 2013 XV SZW.

Uit de kerncijfers van WAO-uitgaven en volume in bovenstaande tabel blijkt dat het aantal lopende uitkeringen in snel tempo daalt, voornamelijk vanwege pensionering (zie onderdeel C van deze

²⁷ Reeks in constant prijsniveau van 1999 bepaald aan de hand van de indexering met de ontwikkeling van het minimumloon.

²⁸ In 1993 werd de WAO-uitkering 'opgeknijpt' in een loondervingsuitkering (hoogte van de uitkering is gebaseerd op het dagloon) en vervolgutkering (gebaseerd op het vervolgdagloon, dat lager was dan het dagloon).

beleidsdoorlichting). De uitkeringslasten dalen eveneens. De uitvoeringskosten zijn in 2010 sterk gedaald, blijkend uit de daling van uitvoeringskosten per herleid uitkeringsjaar. De daling valt samen met het afronden van de herbeoordelingsoperatie en een dalend aantal herbeoordelingen in de WAO na 2009. Ook in de jaren daarna zet deze daling zich voort. Dit betreft de uitvoeringskosten exclusief uitvoeringskosten in verband met re-integratie.

Tabel 11. Re-integratie ao-regelingen: uitkeringslasten en uitvoeringskosten

	2009	2010	2011	2012	2013
Re-integratie WIA/WAO/WAZ/ZW (€ x 1 miljoen)	184	110	99	94	82
Uitvoeringskosten re-integratie WIA/WAO/WAZ/ZW (€ x 1 miljoen)	71	33	26	36	45
Herleide uitkeringsjaren WIA/WAO/WAZ/ZW (x 1.000)	648	648	640	629	617
Re-integratie uitgaven per uitkeringsjaar (€)	393	221	195	207	205

Bron: Statistische Tijdsreeksen 2012 (UWV); Juninota 2014 (UWV); Rijksjaarverslag 2013 XV SZW.

Voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden in de WAO, WAZ, WIA en ZW zet UWV middelen in voor de inkoop van re-integratie trajecten en diensten en voorzieningen. Deze middelen worden, samen met re-integratie budgetten Wajong, via taakstellende budgetten beschikbaar gesteld. De onderverdeling naar inzet per regeling is extracomptabel. Uitvoeringskosten bevatten naast kosten gemaakt bij inkoop van trajecten en het verstrekken van voorzieningen, ook de kosten voor eigen re-integratiedienstverlening door UWV. Bovenstaande tabel laat zien dat de re-integratie uitgaven per uitkeringsjaar, inclusief de uitvoeringskosten die UWV hierbij maakt, vooral in 2010 sterk zijn gedaald. De afronding van de herbeoordelingsoperatie in de WAO is hiervoor een belangrijke verklarende factor. Deze operatie ging immers samen met de inzet van middelen voor re-integratie van personen voor wie de uitkering was verlaagd of beëindigd.

Op basis van aanvullende onderverdeling van realisaties blijkt dat voor de WAO in 2013 ongeveer €3,5 miljoen is besteed aan inkoop van re-integratie trajecten en voorzieningen en €4,5 miljoen aan uitvoeringskosten re-integratie WAO.

Tabel 12. Kerncijfers AO-tegemoetkoming in de WAO: volume en uitgaven (lopende prijzen)

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013
Uitkeringslasten (€ x 1 miljoen)	233	217	193	180	202
Aantal personen (x 1.000)	443	413	384	352	352
Bedrag per persoon (€)	526	526	501	511	574

Bron: Statistische Tijdsreeksen 2012 (UWV); Juninota 2014 (UWV); Rijksjaarverslag 2013 XV SZW.

Naast uitkeringslasten WAO is ook sprake van uitkeringslasten ao-tegemoetkoming aan WAO'ers. Het betreft een vast bedrag per WAO-gerechtigde in de categorie 35-80. Het (bruto) bedrag fluctueert in lopende prijzen van jaar op jaar. In 2013 valt het bedrag hoger uit omdat de ao-tegemoetkoming met terugwerkende kracht is uitbetaald aan uitkeringsgerechtigden in het buitenland.

Er zijn in verband met de WAO geen kosten op andere terreinen of kosten die gemaakt worden door anderen. Bij een beleidswijziging WAO, waardoor WAO'ers geheel of gedeeltelijk hun WAO-uitkering kwijtraken, is het wel mogelijk dat de voormalig WAO-gerechtigden recht krijgen op een andere uitkering. Hierdoor kunnen op andere terreinen van de sociale zekerheid de uitgaven stijgen.

E. DYNAMIEK WAO EN WIA

Instroom

De instroom in de WAO is na 2002 sterk gedaald. In 2005 is de WAO-instroom een stuk lager dan het jaar ervoor. De oorzaak hiervan is de langere wachttijd voor toegang tot de WIA. Personen die in 2004 ziek zijn geworden komen niet meer in aanmerking voor WAO. Zij kunnen na 2 jaar ziekte in aanmerking komen voor de WIA afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. Nieuwe WAO-instroom in 2005 is het gevolg van administratieve overloop tussen jaren. Het recht is in eerdere jaren ontstaan, maar wordt pas later geteld. Na 2007 komt nieuwe WAO-instroom niet meer voor. Gedurende de periode 2006-2007 is nog sprake van nieuwe instroom. Dit is eveneens het gevolg van administratieve overloop.

In de jaren 2005-2007 vond de piek plaats van de herbeoordelingsoperatie. Dit leidde in 2006 en 2007 tot een stijging van het aantal heropeningen. Dit betreft uitkeringen die bij herbeoordeling zijn beëindigd en na enige tijd weer herleven door terugval in (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid. Vanaf 2008 daalt het aantal heropeningen.

Tabel 13. Instroom in de WAO en WIA (aantallen x 1 000).²⁹

Jaar	WAO			WIA	WAO + WIA
	Nieuwe instroom	Heropeningen	Totale instroom	Totale instroom	Totale instroom
2002	87	5	92	-	92
2003	62	5	66	-	66
2004	53	6	59	-	59
2005	15	5	20	-	20
2006	4	7	11	21	32
2007	2	9	12	22	34
2008	0	8	8	25	34
2009	0	6	6	29	35
2010	0	4	4	36	40
2011	0	3	3	38	41
2012	0	2	2	36	36
2013	0	1	1	37	39

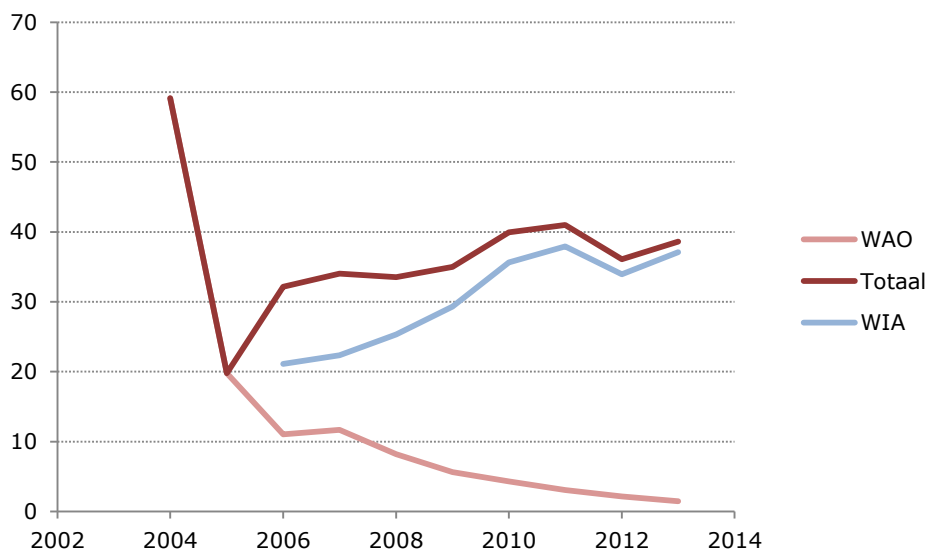
Bron: UWV.

De WIA-instroom groeit door verschillende oorzaken tussen 2006 en 2010 in. Deels is dit het gevolg van het geleidelijk ingroeien van administratieve overloop-effecten na afsluiting van de WAO en invoering van de WIA. Met name de groei van WIA-instroom onder flexwerkers lag hoog. Iets meer dan de helft van de WIA-instroom wordt veroorzaakt door vangnetters (uitzendwerknemers, tijdelijke dienstverbanden en zieke werklozen) terwijl zij een aanzienlijk beperkter deel van het verzekerdenbestand vertegenwoordigen. Deze doelgroep is bij ziekte of arbeidsongeschiktheid veelal aangewezen op re-integratie bij een andere werkgever. De modernisering van de Ziektewet beoogt een daling aan te brengen in de instroom van vangnetters, onder meer via premiedifferentiatie ZW en WGA-flex. Naar de effecten van de modernisering van de Ziektewet loopt inmiddels een aantal evaluatieonderzoek.

De gecombineerde WAO/WIA instroom stijgt sinds 2006 en lijkt daarbij na 2012 te stabiliseren. De verwachting is dat de instroom nog licht zal toenemen de komende jaren richting het structurele niveau. Dit is in ruimer historisch perspectief laag te noemen. Dit is namelijk nog geen 40% van de WAO-instroom tijdens de 'piekjaren'. In 2000/2001 lag deze rond de 100.000 per jaar. De onderstaande figuur geeft het beeld voor instroom in de WAO en WIA weer.

²⁹ Instroom WIA voor 2012 is het berekende 12-maandscijfer. In het UWV-jaarverslag was een 11,5 maandscijfer opgenomen. Zie Rijksbegroting 2014 XV SZW (Kamerstukken 2013-2014, 33750 XV).

Figuur 7. Instroom per jaar in WAO en WIA (x 1.000)

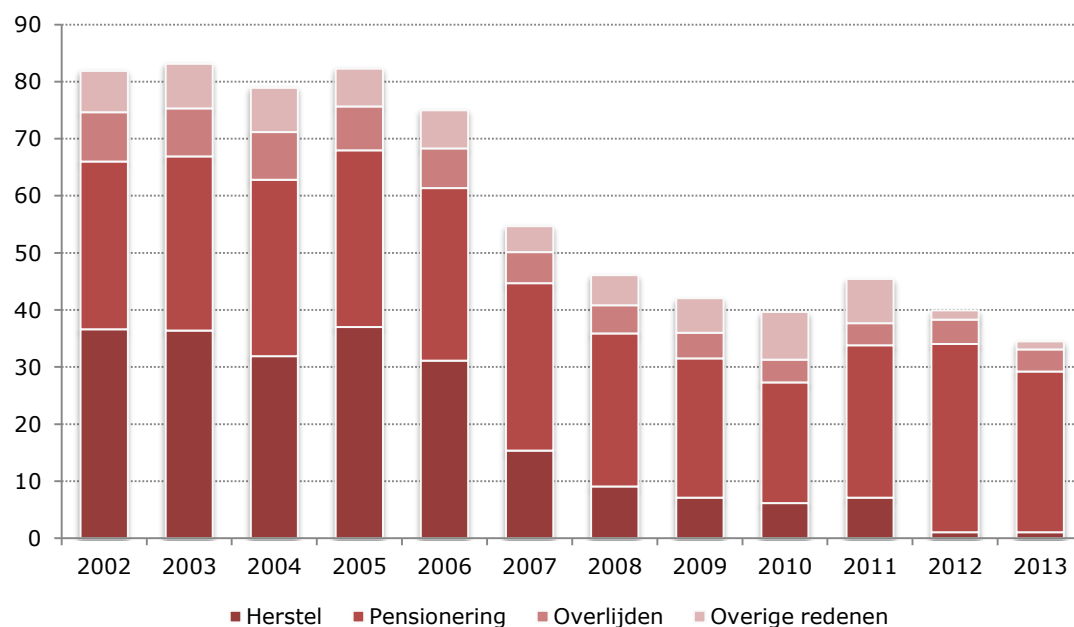


Bron: UWV.

Uitstroom

De uitstroom uit de WAO is sinds de invoering van de WIA gestaag gedaald. Eerder onderzoek³⁰ laat zien dat de WAO-uitstroom al voor invoering van de WIA ruwweg een constant deel van het lopend bestand betrof. Omdat er geen nieuwe instroom in de WAO meer mogelijk is zal het lopend bestand geleidelijk uitstromen. In lijn daarmee daalt de jaarlijkse uitstroom ook. Het verhaal voor de WIA is precies andersom. Het lopend bestand groeit nog in, en daarmee ook de uitstroom. De uitstroom naar reden staat in de onderstaande figuren voor de WAO en de WIA toegelicht.

Figuur 8. Uitstroom naar reden, WAO (x 1.000)³¹

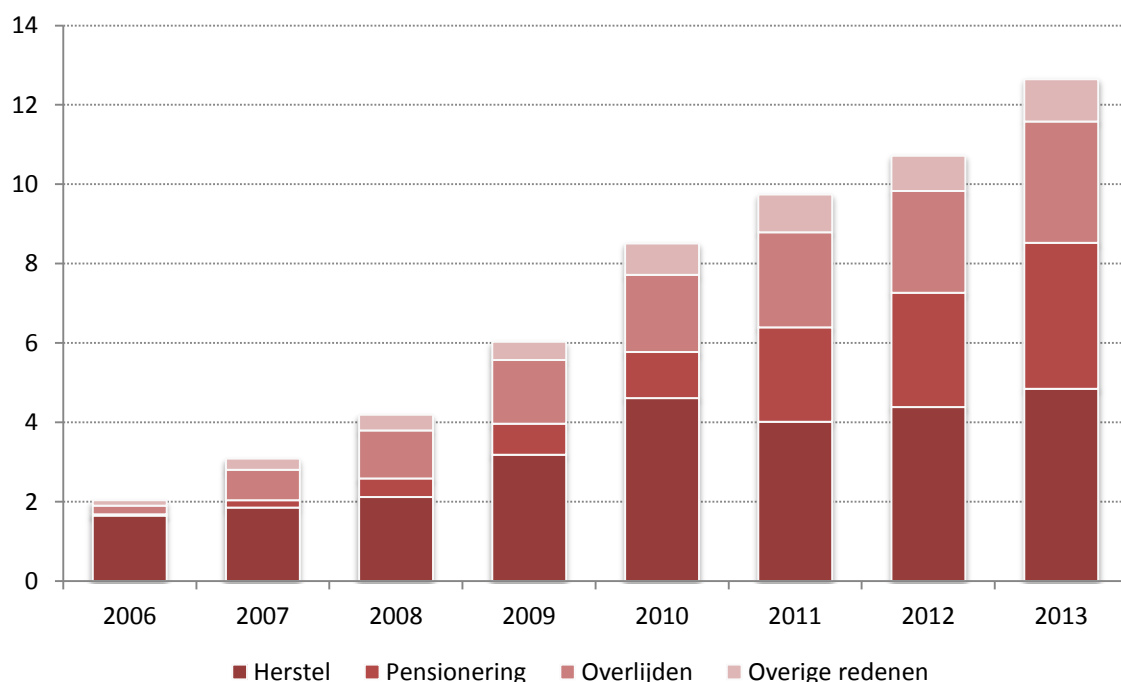


Bron: UWV.

³⁰ Van Sonsbeek, 2011

³¹ Herstel bevat uitstroom wegens gebleken herstel van arbeidsmogelijkheden. Dit kan volgen uit herbeoordeling indien de mate van arbeidsongeschiktheid onder 15% uitkomt. Ook kan herstel volgen indien de verdiensten uit arbeid meer dan 5 jaar overeenkomen met een mate van arbeidsongeschiktheid onder 15%. Het is daarmee dus niet één-op-één vergelijkbaar met medisch (volledig) herstel.

Figuur 9. Uitstroom naar reden, WIA (x 1.000)



Bron: UWV.

De WAO-uitstroom wegens herstel komt, mede door de herbeoordeling van grote groepen WAO'ers, in 2005 en 2006 hoger dan voor de start van de herbeoordelingsoperatie. In 2007, terwijl de herbeoordelingsoperatie nog loopt, zet een daling van uitstroom in. Deze daling is vooral toe te wijzen aan een daling van uitstroom wegens herstel. Vanaf 2011 neemt de uitstroom vanwege pensionering sterk toe. Dit komt omdat de 'babyboomgeneratie', die na de Tweede Wereldoorlog is geboren, nu met pensioen gaat. De WIA-uitstroom groeit na 2006 sterk. Doordat het WIA-bestand in opbouw is, is bijvoorbeeld de uitstroom wegens herstel in de eerste jaren relatief groot. Uitstroom wegens herstel is het grootst aan het begin van arbeidsongeschiktheid.

De volgende tabel laat de verdeling van de uitstroom naar leeftijd en mate van arbeidsongeschiktheid zien. De herbeoordelingsoperatie heeft tot extra WAO-uitstroom geleid. De piek van de herbeoordelingsoperatie lag in de periode 2005-2007. In de jaren daarna is de uitstroom wegens herstel/herbeoordeling gedaald. De sterke daling in met name de laatste 2 jaar valt daarbij op. Het valt op dat de daling in uitstroom wegens herstel na 2011 vooral plaatsvindt in de leeftijdscategorie 55+, in elke ao-klasse. In 2011 vond daar juist nog een toename plaats.

De hoogste aantallen uitstroom vinden naar leeftijd inmiddels plaats tussen 45 en 54 jaar. Gezien de relatief kleine omvang van de groep is ook de uitstroom onder 35-44 jarigen hoog te noemen. De groep WAO'ers onder 35 jaar is inmiddels dermate klein dat uitstroom-aantallen van jaar op jaar sterk kunnen fluctueren.

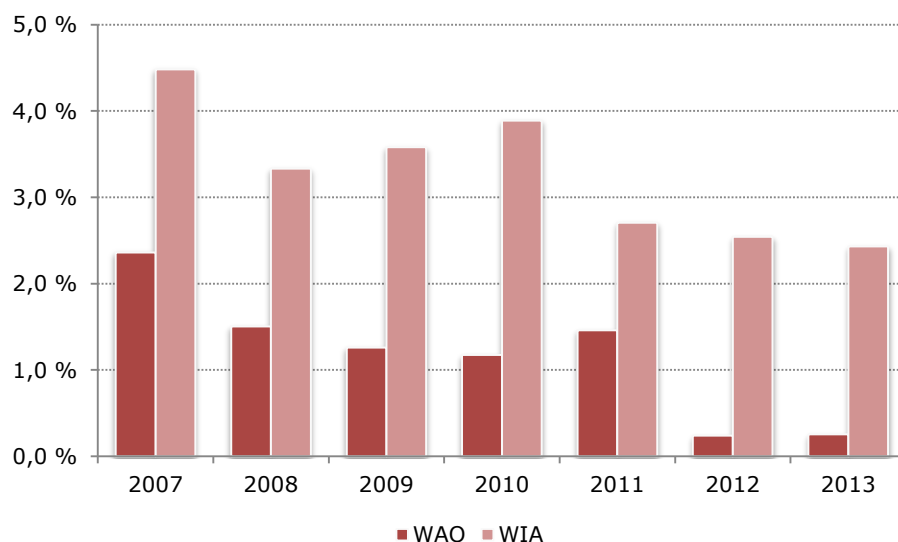
Tabel 14. WAO-uitstroom wegens herstel/herbeoordeling naar mate van AO en leeftijd.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
WAO 80-100								
< 35 jaar	2201	671	288	97	74	58	42	27
35-44 jaar	4449	2078	630	268	185	191	182	81
45-54 jaar	2110	1467	904	485	168	182	224	111
55-65 jaar	607	827	1849	3131	3410	4231	160	59
WAO 35-80								
< 35 jaar	795	213	70	12	4	2	6	10
35-44 jaar	1761	805	229	68	10	13	41	49
45-54 jaar	957	571	315	128	21	12	76	99
55-65 jaar	197	245	316	423	479	606	53	76
WAO 15-35								
< 35 jaar	2873	854	306	128	48	30	3	11
35-44 jaar	8422	3103	977	342	202	167	71	106
45-54 jaar	6079	3730	2029	824	333	320	123	232
55-65 jaar	704	801	1177	1207	1249	1343	100	186
Totaal	31155	15365	9090	7113	6183	7155	1081	1047

Bron: UWV administratie.

Uitstroom uit de uitkering wegens herstel/herbeoordeling is in de onderstaande figuur vertaald in de kans op herstel. De herstelkans is de verhouding tussen uitstroom wegens herstel enerzijds en de som van instroom en het aantal uitkeringsgerechtigden aan het begin van de periode anderzijds.

Figuur 10. Herstelkansen in WAO en WIA



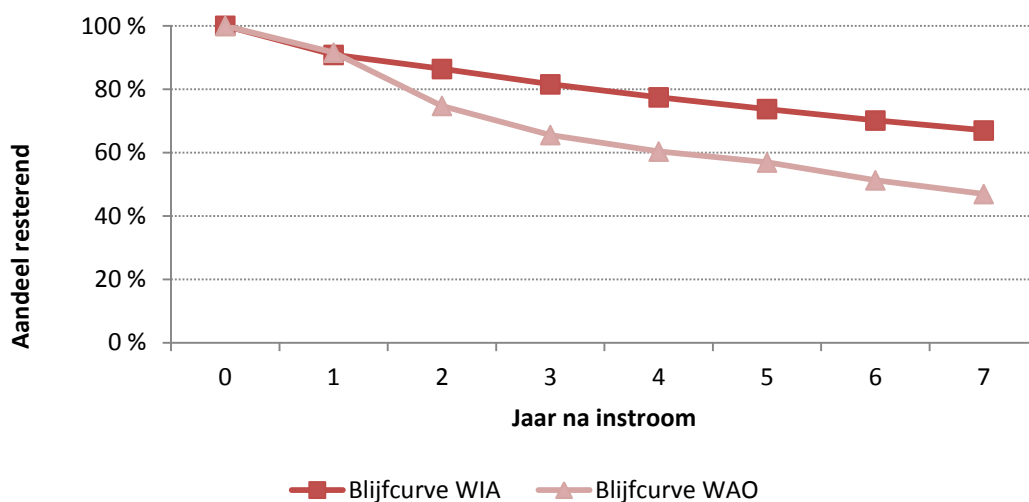
Bron: UWV.

Bij vergelijking van de herstelkans tussen WAO en WIA is het van belang rekening te houden met de verschillen in samenstelling van beide groepen. De kans op herstel neemt snel af naarmate de tijd sinds instroom als uitkeringsgerechtigde verstrijkt. Omdat de WAO geen nieuw instroom meer

kent, daalt de herstelkans in de WAO. Ook neemt de gemiddelde leeftijd in de WAO toe. Dit kan verder bijdragen aan de daling van de herstelkans. De daling van de herstelkans in de WAO na 2011, het gevolg van een sterke daling van de uitstroom wegens herstel/herbeoordeling, is nu echter nog niet goed te verklaren. De herstelkans in de WIA was in de beginperiode hoog omdat er veel nieuwe instroom was, met hoge initiële herstelkansen.

Een vergelijking tussen het verloop van uitstroom in de WAO en de WIA is mogelijk door na te gaan welk deel van nieuwe instroom na enige jaren nog een uitkering ontvangt. Zo wordt duidelijk hoe uitstroom verloopt over de tijd, vanaf het moment van instroom. Daarbij dient wel weer in het oog gehouden te worden dat de WIA qua samenstelling nog ingroeit. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te maken, nemen we ultimo 2004 als meetmoment voor de WAO (vóór de herbeoordelingsoperatie en sluiting van de WAO). Hetzelfde doen we voor de WIA, met hier als meetpunt maart 2014. We vergelijken dan per jaar na instroom welk deel van de oorspronkelijke instroom resteert, op basis van instroomcohorten van de voorliggende 7 jaren. De onderstaande figuur geeft zo de cumulatieve blijfkansen weer voor de WAO en WIA over de eerste 7 jaar na instroom. Deze geeft de kans weer om nog in de regeling te verblijven, gerekend vanaf het moment van instroom.

Figuur 11. Deel van instroom dat uitkering ontvangt, naar duur sinds instroom: WAO en WIA.



Bron: UWV.

De blijfcurve voor de WIA ligt boven de WAO-curve. Na enige jaren is de kans dat een WIA-uitkeringsgerechtigde nog een uitkering ontvangt dus hoger dan het geval was in de WAO vóór invoering van de WIA. Dit verschil is vooral een indicatie van samenstellingsverschillen tussen WAO en WIA. De arbeidsbeperkingen van WIA-gerechtigden zijn gemiddeld genomen groter, vanwege de strengere toekenningseisen sinds het aangepast schattingsbesluit. Ook is de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid hoger vanwege de hogere ondergrens van arbeidsongeschiktheid.

Inkomenspositie

Onderstaande tabellen vergelijken de gemiddelde inkomenspositie voor verschillende groepen uitkeringsgerechtigden in WAO en WIA. Daarbij wordt voor de huidige uitkeringsgerechtigden in WAO en WIA de gemiddelde uitkeringshoogte, loon uit dienstbetrekking en toeslag op grond van de TW bepaald per relevante groep. Daarbij gaat het om bruto bedragen. Eerst wordt gekeken naar de inkomenspositie naar mate van arbeidsongeschiktheid; vervolgens naar de inkomenspositie naar leeftijd.

Tabel 15. WAO: Gemiddeld bruto inkomen per maand in € naar componenten en mate van arbeidsongeschiktheid, 2013

	Loon	Uitkering	Toeslag	Totaal
<i>Werkenden</i>				
15-35 % AO	2.705	321	7	3.033
35-80 % AO	2.186	752	4	2.942
80-100 % AO	1.514	989	4	2.506
<i>Niet-werkenden</i>				
15-35 % AO		340	191	532
35-80 % AO		809	78	887
80-100 % AO		1.358	18	1.376

Bron: UWV.

Tabel 16. WIA (WGA en IVA): Gemiddeld bruto inkomen per maand in € naar componenten en mate van arbeidsongeschiktheid, 2013

	Loon	Uitkering	Toeslag	Totaal
<i>Werkenden</i>				
35-80 % AO	2.024	660	11	2.696
80-100 % AO	1.744	936	14	2.694
<i>Niet-werkenden</i>				
35-80 % AO		937	138	1.075
80-100 % AO		1.308	27	1.335

Bron: UWV.

Werken loont, zowel in de WAO als de WIA, en dit blijkt uit bovenstaande cijfers ook. Zowel in de WAO als de WIA geldt dat het gemiddeld inkomen bij werkenden hoger is dan bij niet-werkenden. De gemiddelde uitkeringshoogte is weliswaar hoger voor niet-werkenden, maar de stijging weegt niet op tegen het wegvallen van looninkomsten. In de WAO is het verschil in uitkering tussen niet-werken en werken niet groot bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Bij volledige arbeidsongeschiktheid is dit verschil groter, omdat verdiensten uit arbeid dan snel boven de theoretische restverdiencapaciteit uitkomen waarna inkomensverrekening leidt tot een verlaging van de uitkering. In de WIA is de uitkering bij werken gemiddeld fors lager dan bij niet-werken. Dit wordt verklaard doordat in de WIA nog een groot deel van de uitkeringen in de loongerelateerde fase verkeert.³² De uitkering is dan vergelijkbaar met de WW, waarbij inkomen uit arbeid altijd verrekend wordt, ook als het binnen de resterende verdiencapaciteit valt.

De uitkeringshoogte neemt in lijn met de systematiek toe met de mate van arbeidsongeschiktheid. De WAO en WIA bieden immers een verzekering voor verlies in verdiencapaciteit. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten betekent dit (in de vervolgfase) per definitie niet een volledige uitkering. Onder niet-werkenden ligt de inkomensaanvulling vanuit de Toeslagenwet gemiddeld hoger. Indien de uitkering onder het sociaal minimum blijft, vult de TW het inkomen aan tot het sociaal minimum. De gemiddelde toeslag is echter relatief laag, hetgeen kan betekenen dat in aanvulling op de uitkering niet vaak een volledige toeslag (maximaal ter hoogte van de uitkering) nodig is. Ook zal een deel van de uitkeringsgerechtigden vanwege een partner met voldoende inkomen geen aanspraak kunnen maken op toeslag op grond van de TW.

³² In de vervolgfase bevat de WIA (WGA 35-80) juist prikkels tot arbeidsdeelname via een hogere uitkering bij voldoende benutting van de resterende verdiencapaciteit.

Tabel 17. Gemiddeld inkomen per maand van werkende WAO'ers naar leeftijd (2013).

	tot 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-65 jaar	Totaal
Aantal personen (x 1.000)	4.1	43.2	108.7	217.0	373.1
wv. Werkend	0.7	8.6	24.2	39.8	73.3
Totaal inkomen werkenden	2,021	2,389	2,791	3,043	2,873
wv. Loon	1,635	1,919	2,214	2,309	2,225
wv. Uitkering	383	460	571	731	643
wv. Toeslag	2	10	6	3	5

Bron: UWV.

Tabel 18. Gemiddeld inkomen per maand van werkende WIA'ers naar leeftijd (2013).³³

	tot 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-65 jaar	Totaal
Aantal personen (x 1.000)	20,0	36,7	55,7	69,1	181,5
wv. Werkend	2,7	5,5	8,7	9,8	26,7
Totaal inkomen werkenden	1.938	2.444	2.669	3.069	2.695
wv. Loon	1.341	1.725	1.892	2.187	1.910
wv. Uitkering	576	700	765	876	773
wv. Toeslag	22	19	13	6	12

Bron: UWV.

Zowel het loon als de uitkering stijgen gemiddeld genomen met leeftijd. Meer dan de helft van de werkende WAO'ers is overigens ouder dan 54 jaar. De gemiddelde WIA-uitkering voor werkende uitkeringsgerechtigden ligt in elke leeftijdsklasse hoger dan de WAO-uitkering. Het gemiddelde loon ligt juist hoger in de WAO. Het verschil in gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid, gezien de hogere ondergrens in de WIA, lijkt hiervoor de belangrijkste verklaring.

E2. Is aan de beleidsdoelstelling voldaan?

Doeltreffendheid

De WAO-uitkering blijkt gemiddeld genomen voldoende bescherming te bieden tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid. De gemiddelde uitkeringshoogte in de WAO ligt in de meeste situaties van arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname hoger dan in de WIA. De WAO-uitkering kan daarnaast worden aangevuld met een toeslag op grond van de Toeslagenwet, indien het gezinsinkomen onder het sociaal minimum valt.

De doeltreffendheid van inkomensbescherming in de WAO blijkt ook uit het percentage uitkeringsgerechtigden dat een toeslag op grond van de Toeslagenwet ontvangt. Indien het gezinsinkomen lager is dan het sociaal minimum kan een beroep worden gedaan op een aanvulling bovenop de WAO-uitkering tot het sociaal minimum. Dit percentage is lager dan in de WIA en vergelijkbaar met de WW. Circa 9,5% van de WAO'ers ontvangt een toeslag tegenover 9,7% in de WW en 12% in de WIA. Het percentage WAO'ers met toeslag ligt hoger dan gemiddeld in de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een lage (35-min) mate van arbeidsongeschiktheid. Vanwege de relatief lage mate van arbeidsongeschiktheid, is de uitkering in deze categorie gemiddeld laag.

De uitkering staat in verhouding tot het inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, hoewel deze deels is gebaseerd op het minimumloon. Het daarbij gehanteerde percentage van 70% (bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid) is gangbaar binnen de sociale zekerheid. Bij volledige arbeidsongeschiktheid is het uitkeringspercentage 75% en wordt geen resterende verdien capaciteit verondersteld. De uitkering voor volledig arbeidsongeschikten is daarmee relatief hoog ten opzichte

³³ totaal aantal personen in WIA wijkt iets af van de statistiek door koppeling van verschillende bronnen.

van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Een uitkeringspercentage van 70% voorziet voor volledig arbeidsongeschikten nog steeds in verzekering van inkomensderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid, omdat de uitkering gerelateerd is aan het dagloon en een minimum kent ter hoogte van 70% van het minimumloon. Zo wordt in beginsel voorkomen dat een volledig arbeidsongeschikt persoon die voltijds heeft gewerkt een beroep op bijstand moet doen.

Onderzoek dat elders in de beleidsdoorlichting is besproken laat zien dat het beleid in de periode 1998-2006 succesvol is geweest in het beperken van de instroom in de WAO en WIA. Voor zover dit het gevolg is van betere preventie en herstel bij ziekte in het voorportaal van de WAO, is beleid effectief gebleken in het stimuleren van arbeidsparticipatie. In dit opzicht heeft het beleid ook een hogere effectiviteit bereikt op het gebied van de verzekering tegen inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid dan voorheen. Er vindt echter geen nieuwe instroom in de WAO meer plaats. Beleid grijpt daarom in het bijzonder in op uitstroom uit de WAO en de arbeidsparticipatie binnen de WAO. Er zijn zowel pluspunten als minpunten op te noemen bij een beoordeling in hoeverre het gevoerde WAO-beleid op dit terrein doeltreffend is gebleken.

Op het gebied van uitstroom en werkhervatting is de eenmalige herbeoordelingsoperatie op basis van het aangepaste Schattingsbesluit (2004-2009) relevant. Zoals elders in de beleidsdoorlichting toegelicht heeft de herbeoordelingsoperatie op korte en lange termijn een positief effect op het aantal lopende WAO-uitkeringen. Juist onder de groep waarvoor de uitkering werd beëindigd was de arbeidsparticipatie na herbeoordeling het hoogste. Per ultimo 2013 ontvangt 23% van deze groep echter weer een WAO-uitkering, waarvan tweederde deel inmiddels volledig arbeidsongeschikt is. Binnen de groep waarvoor de herbeoordeling tot een vermindering of verlies van de WAO-uitkering heeft geleid werkt 44%, ten opzichte van meer dan 50% direct na herbeoordeling.

Voor het effect op langere termijn zijn een aantal kanttekeningen te maken. Enerzijds is de grootste groep huidige WAO'ers (55-65 jaar) niet volgens het aangepaste Schattingsbesluit herbeoordeeld of zelfs in het geheel niet herbeoordeeld tijdens de herbeoordelingsoperatie. Anderzijds is de periodieke herbeoordeling (eens in de vijf jaar) afgeschaft. Hoewel na langere tijd verblijf in de uitkering de kans op (verder) herstel van arbeidsmogelijkheden daalt, is het van belang dat er voldoende mogelijkheden blijven voor verzekeringsartsen om herstel van arbeidsmogelijkheden te signaleren.

Gemiddeld scoort de WAO niet minder in termen van arbeidsparticipatie dan de WIA. De arbeidsdeelname in de WAO bij gedeeltelijk arbeidsongeschikten ligt hoger dan in de WIA-groep met vergelijkbare mate van arbeidsongeschiktheid. Onder volledig arbeidsongeschikten ligt arbeidsdeelname iets lager in de WAO. Bij deze vergelijking moet wel de nodige voorzichtigheid in acht worden genomen, gezien de verschillen in looptijd van de regelingen en in de toelatingscriteria en samenstelling van de groepen in beide regelingen.

De uitkeringssystematiek in de WAO bevat weinig prikkels tot werkhervatting en grotere benutting van de (rest)verdiencapaciteit. Dit betekent dat nog verbetering van de arbeidsdeelname mogelijk zou kunnen zijn, met name voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en voor volledig arbeidsongeschikten die - eventueel op termijn - nog benutbare mogelijkheden hebben. Een belangrijke kanttekening bij beleid gericht op het bevorderen van arbeidsdeelname is de huidige arbeidsmarktpositie van WAO'ers. De werkloosheid is door de economische crisis momenteel nog hoog (7% van de beroepsbevolking in 2014 volgens de MEV 2015) en de werkgelegenheid is sterk gedaald. De afstand van niet-werkende WAO'ers tot de arbeidsmarkt is daarbij relatief groot. Het is dan ook onzeker in hoeverre beleidsmaatregelen gericht op verhogen van arbeidsdeelname onder WAO'ers doeltreffend kunnen zijn. Beleidsopties om doeltreffendheid te vergroten kunnen hier op in spelen. Hiervoor worden in deel F van deze beleidsdoorlichting suggesties gedaan.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid staat de afweging tussen kosten en effect van beleid centraal. Daarbij gaat het om de uitkeringslasten die gemoeid zijn met het bieden van inkomensbescherming en het activeren van arbeidsdeelname, de kosten van re-integratiemaatregelen en de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met het beleid.

Uitkeringslasten

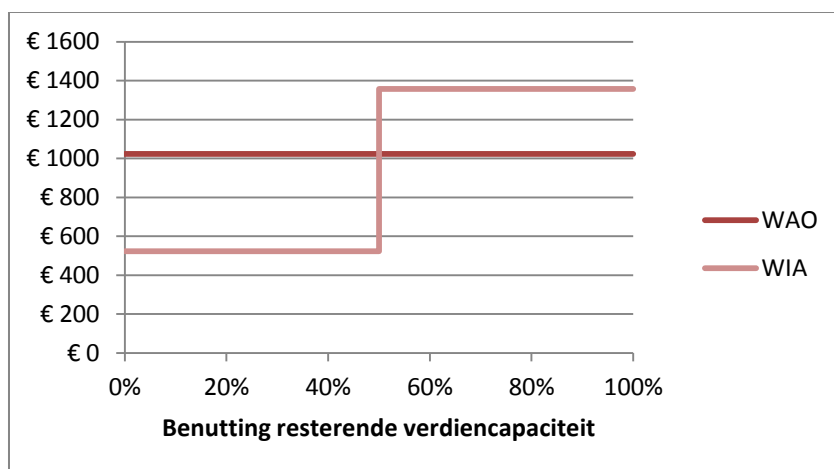
Wat de hoogte van de uitkeringen betreft is er wellicht wat ruimte om de doelmatigheid van de WAO te verhogen. Een verlaging van het uitkeringspercentage in de WAO bij volledige arbeidsongeschiktheid naar 70% zou nog steeds een gangbare hoogte van de uitkering betekenen binnen de sociale verzekeringen. In de WAO is het uitkeringspercentage eerder verlaagd van 80% naar 70%, alvorens in 2007 weer te worden verhoogd naar 75% voor volledig arbeidsongeschikten in aansluiting bij de IVA uitkering. Omdat verlaging van het uitkeringspercentage evenwel de mate van inkomensbescherming verlaagt, is sprake van een afruil tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. Een verlaging van het uitkeringspercentage bij volledige arbeidsongeschiktheid kan daarnaast leiden tot een stimulans om herstel van arbeidsmogelijkheden te benutten.

Een dergelijke verlaging behelst daarmee tevens een afruil tussen doeltreffendheid op het gebied van inkomensbescherming en doeltreffendheid op het gebied van activering van arbeidsparticipatie. Zo werd bij de vaststelling van het uitkeringspercentage voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten in de IVA op 75% in plaats van 70% als voorwaarde gesteld dat de instroom in de IVA in het eerste jaar na invoering beneden een bepaald niveau zou blijven en de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar niet hoger dan 70% zou zijn.³⁴ Met andere woorden, alleen indien de prikkels in aanloop naar langdurige arbeidsongeschiktheid voldoende effectief bleken, kon de mate van inkomensbescherming bij duurzaam volledige arbeidsongeschiktheid omhoog.

De doelmatigheid van de WAO in het stimuleren van arbeidsdeelname kan worden verhoogd door de uitkeringshoogte meer te laten samenhangen met de mate van arbeidsdeelname. De uitkeringssystematiek van de WIA bevat prikkels om het benutten van de resterende verdien capaciteit te bevorderen, in het bijzonder een lagere uitkering bij onvoldoende benutting van de restverdien capaciteit. Dergelijke prikkels ontbreken in de WAO.

Onderstaande grafiek geeft een voorbeeld van de uitkomsten in termen van uitkeringshoogte die volgen uit de uitkeringssystematiek binnen de WAO en de WIA. Het voorbeeld betreft een 55-jarige persoon in 2014 die 50% arbeidsongeschikt is en voor arbeidsongeschiktheid een loon genoot ter hoogte van anderhalf maal modaal inkomen (modaal: € 33.500 op jaarbasis). De leeftijd is vastgesteld op basis van de gemiddelde leeftijd van de huidige uitkeringsgerechtigden in de WAO. Deze persoon is in 2004 in de WAO beland. Vergeleken wordt met een vergelijkbaar persoon die in 2008 in de WIA is ingestroomd. Beiden zijn daarmee, na de eerste loongerelateerde fase, in de vervolgfase van de uitkering beland.

Figuur 12. Maandelijks uitkering 55-jarige; maandloon 1,5 keer modaal, 50% arbeidsongeschikt.³⁵



³⁴ Zie http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jxose/najaarsakkoord_2003_voorjaarsoverleg.

³⁵ Het voorbeeld veronderstelt het volgende over moment van instroom in de WAO dan wel WIA. Instroom WAO in 2004 en WIA in 2008.

Verlaging van de uitkering bij onvoldoende benutting van de resterende verdien capaciteit vormt een prikkel tot hervatting van arbeidsdeelname en om de resterende verdien capaciteit voldoende te benutten. Een dergelijke uitkerings systematiek zou de doelmatigheid van de WAO in termen van bevorderen van arbeidsdeelname kunnen verhogen. Hetzelfde resultaat wordt immers bereikt tegen lagere uitkeringslasten. De analyses in deze beleids doorlichting kunnen niet op voorhand duidelijk maken in welke mate de arbeidsdeelname bij gebruik van deze systematiek zou toenemen. Zie ook het hierover gestelde bij de doeltreffendheid op dit terrein.

Een dergelijke maatregel leidt wel tot een verlaging van de doeltreffendheid op het gebied van inkomensbescherming. Het betekent een aanscherping van het principe dat een verzekering tegen inkomensderving wordt geboden. Bij onvoldoende arbeidsdeelname valt inkomensbescherming terug op de ondergrens met een uitkering gerelateerd aan het wettelijk minimumloon. Op grond van bijvoorbeeld het aandeel uitkeringsgerechtigden met een toeslag, lijkt met name de groep niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten tussen 15-35% een relatief kwetsbare inkomenspositie te hebben.

Re-integratie en uitvoeringskosten

Hoe doelmatig is de uitvoering en hoe doeltreffend en doelmatig is de inzet van re-integratiemiddelen? Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitvoering van WAO-beleid aan de hand van enkele indicatoren en vergelijkt deze met de WIA. De uitvoeringskosten zijn opgesplitst naar de kosten in verband met uitkeren (vaststellen recht op uitkering, uitbetalen uitkeringen en alles dat daarbij komt kijken), de kosten voor inkoop van re-integratietrajecten, de kosten van voorzieningen en de uitvoeringskosten die samen hangen met re-integratie trajecten.

Tabel 19: Uitvoering- en re-integratie indicatoren, 2013

	WAO	WIA
<i>Uitkeren</i>		
Kosten uitvoering (€ per € uitkeringslasten)	0,02	0,09
Kosten uitvoering (€ per herleid uitkeringsjaar)	306	1.857
Kosten uitvoering (€ per uitkering)	238	1.598
<i>Re-integratie</i>		
Aantal trajecten per uitkeringsgerechtigde	0,002	0,03
Voorzieningen (€ per herleid uitkeringsjaar)	4,14	237,46
Kosten per traject (€)	3.702	3.061

Bron: SZW administratie en ramingen; SZW Langetermijnraming WIA, WAO en WAZ 2013-2014; UWV administratie.

De uitvoeringskosten die samenhangen met de uitkeringsregeling zijn in de WAO veel lager dan in de WIA. De kosten in de WAO bedragen gemiddeld zo'n 16% van de kosten in de WIA. Dit verschilt niet wezenlijk tussen de drie gebruikte indicatoren.³⁶ Een belangrijke reden hiervoor is dat in de WAO geen nieuwe instroom meer plaats vindt, waarbij beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid plaatsvindt. Slechts een beperkt aantal situaties leidt in de WAO daarnaast tot herbeoordeling. In de WIA is het jaarlijkse volume aan instroom nog meer dan 20% van het aantal uitkeringen. Ook in de WIA zijn de direct aan uitkeringen verbonden kosten relatief laag in vergelijking met de resulterende uitkeringslasten. Daarnaast blijkt dat de gemiddelde kosten van een herbeoordeling in de WAO hoger liggen dan in de WIA. Gezien het lage aantal herbeoordelingen in de WAO, geldt dat vaste kosten voor bijvoorbeeld de administratie en het onderhouden van specifieke kennis bij verzekeringsartsen zwaarder doorwegen in de gemiddelde tarieven. Hoewel een hard criterium ontbreekt, wijst deze vergelijking niet op mogelijke verbeterpunten in de doelmatigheid van de uitvoering van het uitkeren in de WAO. Gelet op de verhouding tussen uitvoeringskosten en uitkeringslasten lijkt de uitvoering van de WAO doelmatig.

³⁶ Herleide uitkeringsjaren maakt vergelijking van uitkeringen mogelijk. Alle uitkeringslasten worden uitgedrukt in het equivalent in termen van volledige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Dit is vergelijkbaar met de voltijdsequivalent van een deeltijdbaan, en corrigeert daarbij ook voor de mate van arbeidsongeschiktheid.

Re-integratie heeft als doel om mensen weer aan het werk te helpen. Op basis van selectieve inzet van re-integratie is er op een zo doelmatig mogelijke wijze re-integratiebeleid gevoerd. Echter, de doeltreffendheid van de WAO in het stimuleren van uitkeringsgerechtigden om aan het werk te blijven of het werk te hervatten kan wellicht verder verhoogd worden.

Bij het stimuleren van meer uitstroom of arbeidsparticipatie kan de inzet van re-integratiemiddelen een belangrijk aspect zijn. Werkhervatting bij arbeidsongeschiktheid vraagt in veel gevallen maatwerk om te kijken wat iemand nog kan en wat daarvoor nodig is. Re-integratietrajecten, zoals proefplaatsingen en scholingstrajecten, en voorzieningen in vervoer en op- of rond de werkplek zijn voorbeelden van re-integratieinstrumenten. Het aantal re-integratie trajecten in de WAO is lager dan in de WIA. Waar in de WIA jaarlijks voor gemiddeld drie van de 100 uitkeringsgerechtigden een re-integratie traject loopt, is dit in de WAO het geval bij twee per 1000 uitkeringsgerechtigden. De inkoop van een traject in de WAO is gemiddeld ca. 20% duurder dan in de WIA. Hierbij speelt het mogelijk een rol dat de afstand tot de arbeidsmarkt in de WAO groter kan zijn omdat men gemiddeld langer arbeidsongeschikt is dan in de WIA. Wellicht stelt dit andere eisen aan de inhoud van re-integratietrajecten, waar hogere kosten mee gepaard gaan. Daar staat weer tegenover dat in de WIA de arbeidsbeperkingen gemiddeld groter zijn vanwege de hogere ondergrens en de aanscherping van het proces vanaf ziekmelding tot WIA-instroom.

Na de herbeoordelingsoperatie is er vanaf 2010 voor gekozen om alleen gericht op verzoek van betrokkene zelf interventies in te zetten in de WAO. Deels is dit vanuit de gedachte dat in het kader van de omvangrijke herbeoordelingsoperatie voor de groep met arbeidsmogelijkheden substantiële inzet van re-integratiemiddelen heeft plaatsgevonden. Daarbij is de beleidsafweging gemaakt om re-integratie-inspanningen zo efficiënt mogelijk vorm te geven, met een prioritering van specifieke doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Bij de begeleiding naar werk wordt in de WAO ongeveer 20% succesvol afgerond. Dit kan gaan om afronding van een scholingstraject of werkherhervatting.

Ook de inzet van voorzieningen ter ondersteuning bij arbeidsdeelname is laag in vergelijking met de WIA. Hierbij is gekeken naar de uitgaven per herleid uitkeringsjaar. Dit hangt samen met het feit dat de gemiddelde arbeidsbeperking in de WIA hoger is dan in de WAO.

Gezien het feit dat 25% van de re-integratietrajecten in de WAO succesvol wordt afgerond, is er wellicht ruimte voor uitbreiding van de inzet op re-integratie in de WAO. Daarbij dient wel in aanmerking te worden genomen dat re-integratie nu op verzoek van de WAO-gerechtigde plaats vindt. Dit brengt mogelijk selectie-effecten met zich mee: uitkeringsgerechtigden zijn intrinsiek gemotiveerd en wellicht kansrijker dan gemiddeld. Ook geldt dat de arbeidsmarktpositie van oudere werklozen momenteel relatief slecht is ten opzichte van andere leeftijdscategorieën. De gemiddelde leeftijd in de WAO ligt inmiddels al iets boven de 55 jaar. Daarmee is het potentieel aan benutbare mogelijkheden voor werkherhervatting wellicht relatief laag in vergelijking met andere doelgroepen. Of de baten van re-integratie inzet in termen van werkherhervatting en uitstroom uit de uitkering opwegen tegen de kosten is onzeker. Te meer omdat werkherhervatting van arbeidsongeschikten niet noodzakelijkerwijs tot lagere uitkeringslasten leidt (bij benutting van de restverdiencapaciteit, bijvoorbeeld), dient bij de baten ook breder gekeken te worden dan enkel het effect op uitkeringslasten. Deze bredere economische baten zijn niet minder onzeker, gezien de ruime arbeidsmarkt waarbij mogelijkheden tot verdringing van andere groepen inactieven zich opdringen.

F. VOORUITBLIK

Allereerst wordt aandacht geschonken aan de vraag wat de verwachte ontwikkelingen zijn van aantallen en kosten van de WAO bij ongewijzigd beleid. Ten slotte worden beleidsopties aangedragen die, in lijn met de analyse in deze beleidsdoorlichting, kunnen worden overwogen om de activerende werking van de WAO te vergroten en zo er aan bij te dragen meer mensen aan het werk te krijgen. In het kader van heroverweging 'indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn' wordt daarbij ook aandacht besteed aan de mogelijkheden om via deze beleidsopties een besparing te realiseren op WAO-uitgaven. Hiertoe wordt in een overzichtstabel beknopt weergegeven hoe de aangedragen beleidsopties de WAO-uitgaven kunnen beïnvloeden. Een selectie van maatregelen die duidelijk tot lagere uitgaven kunnen leiden wordt verder uitgewerkt tot een tweetal besparingsopties en voorzien van een budgettaire onderbouwing van mogelijke besparingen.

F1. Wat zijn de verwachtingen qua aantallen/kosten van de WAO bij ongewijzigd beleid?

Bij ongewijzigd beleid zal het zittend bestand geleidelijk uitstromen, vooral wegens pensionering. Voor 2015 worden de uitkeringslasten geraamd op €4,7 miljard. In 2040 is naar verwachting bij ongewijzigd beleid nog sprake van €0,3 miljard uitkeringslasten. Er zijn in 2020 naar schatting nog zo'n 210.000 WAO-uitkeringen. Dit loopt af naar ongeveer 80.000 in 2030 en circa 20.000 in 2040. Naast de geleidelijke daling van het volume in uitkeringsjaren en het aantal uitkeringen, daalt ook de gemiddelde daguitkering (in constante prijzen). Cumulatief vindt over de periode 2015-2040 in constante prijzen nog ongeveer €45 miljard aan uitkeringslasten plaats. Omdat er geen sprake is van nieuwe instroom veroudert het WAO-bestand langzaam. Nu ligt de gemiddelde leeftijd op 55 jaar. In 2020 is dat 58 jaar.

Tabel 20. Ontwikkeling van het WAO-volume (in aantallen en uitkeringsjaren x 1.000), en de uitgaven (daguitkering in € en uitkeringslasten x € 1 mln, prijsniveau 2014).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2030	2040
Aantal uitkeringen ultimo	342,7	314,9	293,2	272,5	252,3	234,7	219,2	82,0	18,8
Herleide uitkeringsjaren	289,0	266,1	248,0	232,0	216,3	202,0	189,3	75,7	19,3
Gemiddelde daguitkering	69,4	68,9	68,6	68,0	67,5	67,2	66,7	59,9	55,1
Uitkeringslasten	5.236	4.785	4.438	4.120	3.813	3.541	3.296	1.184	277

Bron: Reguliere WAO-raming SZW voor 2014-2020 (exclusief AO-tegemoetkoming). SZW Langetermijnraming WIA, WAO en WAZ voor 2030/2040.

F2. Beleidsopties

In de voorgaande hoofdstukken is geconstateerd dat de activerende werking van de WAO verder versterkt kan worden om zo te stimuleren dat WAO-gerechtigden (meer) aan het werk gaan. Hiertoe worden beleidsopties op dit vlak verkend, namelijk:

- investeren in re-integratie,
- inkomensverrekening,
- verdien capaciteit onder het minimumloon activeren,
- een algemene herbeoordeling,
- uitkeringshoogte afhankelijk van arbeidsdeelname,
- uitkeringsverlaging in de WAO,
- verhoging van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid.

Bij al deze opties geldt dat niet op voorhand gezegd kan worden in welke mate deze opties daadwerkelijk leiden tot een verdere stijging van de arbeidsdeelname. Hoewel deze maatregelen allen aansluiten bij de analyse van de activerende werking, is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de opties dus onzeker.

Benutbare mogelijkheden

Bij het bevorderen van de arbeidsdeelname van WAO'ers is een eerste vraag of en waar nog benutbare mogelijkheden liggen. Eerder in deze beleidsdoorlichting is een analyse gepresenteerd van de WAO-uitstroom en arbeidsdeelname onder WAO-gerechtigden. Deze wijst onder meer uit dat de uitstroom wegens herstel/herbeoordeling en de arbeidsdeelname het grootst zijn in de

categorie 15-35% arbeidsongeschikt. De arbeidsparticipatie is relatief hoog onder gedeeltelijk arbeidsongeschikte 35-44 jarigen en 45-54 jarigen.³⁷ Benutbaar potentieel kan gezien de dynamiek wellicht in deze groepen worden gezocht. Wellicht kan van een grotere inzet op deze groep een nog grotere activerende werking uitgaan. Anderzijds kan dit erop wijzen dat in deze groep potentieel voor herstel of arbeidsdeelname al wordt benut, terwijl in andere groepen nog potentieel aangeboord kan worden.

Juist onder de groep volledig arbeidsongeschikten tussen 45-54 jaar is de uitstroom en arbeidsparticipatie relatief laag. Ten opzichte van leeftijdsgenoten in andere ao-klassen, blijft de arbeidsmarktpositie en arbeidsongeschiktheids-positie van deze groep relatief achter. Deze groep WAO'ers is bovendien relatief groot van omvang. Hetzelfde geldt voor de oudste groep volledig arbeidsongeschikten (55-65). Deze groep is ten tijde van de herbeoordelingsoperatie slechts voor een deel volgens het aangepast schattingsbesluit herbeoordeeld. Wellicht is er in deze groepen nog sprake van benutbare mogelijkheden. Daarbij dient wel te worden bedacht dat de arbeidsmarktpositie van oudere werklozen momenteel relatief slecht is. De participatiegraad onder ouderen op de arbeidsmarkt neemt toe, maar dit uit zich ook in een relatief sterke stijging van werkloosheid onder ouderen. Voor niet-werkende oudere WAO-gerechtigden is de afstand tot de arbeidsmarkt vaak relatief groot. In zoverre dit nog extra geldt voor volledig arbeidsongeschikten, kan dit hun benutbare mogelijkheden beperken.

Investeren in re-integratie

Eén van de opties om de WAO activerender te maken is het vaker inzetten van re-integratieactiviteiten door het UWV. In de huidige praktijk ondersteunt UWV alleen WAO'ers op hun eigen verzoek, middels re-integratieondersteuning door UWV zelf of door de inzet van extern ingekochte re-integratietrajecten. Door meer WAO'ers actief te stimuleren gebruik te maken van deze dienstverlening zou mogelijk de arbeidsdeelname en uitstroom uit de WAO verhoogd kunnen worden.

Effecten

- Het effect op arbeidsdeelname door WAO'ers is onzeker. Er zijn weinig recente en betrouwbare gegevens en het betreft een relatief oude groep die al lang beroep doet op de uitkering.
- Op basis van de beschikbare data blijkt dat voor ongeveer 25% van de WAO'ers die in de afgelopen jaren een re-integratietraject heeft gevolgd plaatsing op een baan volgt.

Voordelen

- Actief stimuleren van WAO-gerechtigden sluit aan bij de huidige praktijk. WAO'ers die, bijvoorbeeld vanwege gewijzigde omstandigheden, ondersteuning willen van UWV worden nu ook al geholpen mits hun afstand tot de arbeidsmarkt binnen twee jaar valt te overbruggen. Wet- en regelgeving hoeft voor deze optie niet aangepast te worden en deze optie kan zonder al te veel problemen in de huidige dienstverlening van UWV ingepast worden.
- Een financiële businesscase kent veel onzekerheden maar valt mogelijk positief uit.

Nadelen

- WAO'ers behoren niet tot de meest prioritaire doelgroepen. Voor andere groepen arbeidsgehandicapten (Wajong, Wsw, WIA/ WGA) is er een omvangrijker wettelijk instrumentarium van toepassing. Dit werkt door op de werkhervattingkansen van WAO'ers.
- De meest kansrijke WAO'ers behoren reeds tot de zelfmelders. De meeste andere WAO'ers zullen vanwege hun beperkingen of vanwege persoonlijke motivatie minder kansrijk zijn. Ook geldt voor de meeste WAO'ers dat zij al meer dan 10 jaar in de WAO zitten en vaak ook qua leeftijd niet tot de meest kansrijke doelgroepen op de arbeidsmarkt behoren. Het ligt daarom voor de hand om inspanningen van het UWV te (blijven) beperken tot die groep WAO'ers die zelf het initiatief neemt tot re-integratie. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid een hoger rendement in termen van kosten en baten opleveren dan inspanningen gericht op alle WAO'ers.

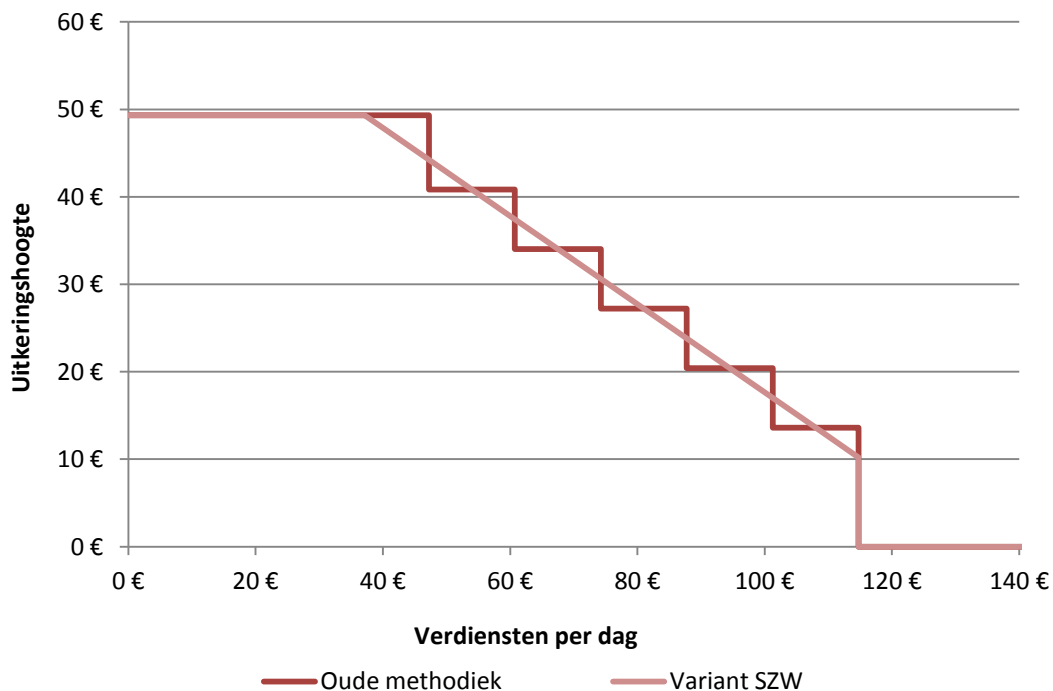
³⁷ Daarnaast is de uitstroomkans wegens herstel relatief hoog voor arbeidsongeschikten jonger dan 35 jaar. De omvang van deze groep is echter relatief klein. Opvallend is evenwel de relatief hoge arbeidsparticipatie onder volledig arbeidsongeschikten in deze leeftijdscategorie.

Inkomensverrekening

WAO-gerechtigden hebben een financiële prikkel om te gaan werken, doordat het inkomen dat iemand verdient door middel van werken gedurende vijf jaar wordt verrekend met de WAO-uitkering zonder dat de uitkering wordt ingetrokken. Wanneer het inkomen hoger is dan de resterende verdien capaciteit horende bij de arbeidsongeschiktheidsklasse, wordt fictief geschat wat dit doet met het arbeidsongeschiktheidspercentage. Na vijf jaar wordt de fictieve schatting omgezet in een definitieve schatting. Een nadeel bij deze trapsgewijze manier van verrekenen is dat de daling van de uitkering groter kan zijn dan wat men meer is gaan verdienen. Dit is het geval wanneer men net in een lagere AO-klasse valt. Werken met een WAO-uitkering loont dus niet altijd.

Om dit te voorkomen is het denkbaar om tot een nieuwe verrekeningsystematiek te komen. Hierbij kan gekeken worden naar de WIA, waar meer werken altijd lonend is. Dit kan worden bereikt door net als bij de WIA de uitkering lineair te laten afbouwen naarmate de inkomsten uit arbeid toenemen. Visueel wordt als het ware getracht om zo goed mogelijk een rechte lijn door de trap (kenmerkend voor de bestaande verrekenwijze) te tekenen, zodat meer werken/verdiene altijd loont. De figuur hieronder geeft de uitwerking weer voor een voorbeeld in ao-categorie 65-80.

Figuur 13. Huidige en alternatieve vormgeving inkomensverrekening in de WAO (ao-klasse 65-80%).



Wanneer de optie zou worden uitgewerkt zoals in het plaatje hierboven, zou dit wel betekenen dat een deel van de WAO'ers er op achteruitgaat, een ander deel juist er op vooruit. Sommigen zitten namelijk momenteel boven de afbouwlijn, sommigen eronder. De lijn kan ook zo worden verschoven dat er alleen negatieve of positieve inkomenseffecten zijn. Door de lijn af te kappen zodra de verdiensten 85% bereiken van het verdienvermogen voordat arbeidsongeschiktheid intrad, wordt de variant budgetneutraal vormgegeven. Dit betekent overigens wel dat meer gaan werken tussen 85% en ca. 95% van volledig herstel van verdienvermogen niet loont.

Voordelen

- Inkomensverrekening à la WIA stimuleert WAO'ers zo veel mogelijk meer te gaan werken. Meer werken is immers altijd lonend, in tegenstelling tot sommige gevallen nu.

Nadelen

- Op individueel niveau treden forse inkomenseffecten op voor mensen die al boven hun theoretische restverdien capaciteit werken. Voor een deel van de WAO'ers zal de nieuwe systematiek een vooruitgang in uitkering betekenen, voor een ander deel juist een achteruitgang.
- Hoewel theoretisch meer werken lonend wordt, lijkt de huidige systematiek niet tot strategisch gedrag in omvang arbeidsdeelname te leiden. De mogelijk te bereiken winst in arbeidsparticipatie is daarom waarschijnlijk gering.

Werken met verminderde productiviteit: loondispensatie en loonkostensubsidie

Loondispensatie voor WAO'ers

Deze optie gaat uit van het idee dat de werkgever toestemming krijgt om iemand met een duidelijk verminderde productiviteit minder dan het wettelijk minimumloon (WML) te betalen. Afhankelijk van de mate van benutting van de resterende verdien capaciteit zal de uitkeringsgerechtigde de volledige uitkering behouden of inkomensverrekening plaatsvinden.

Effecten: Het instrument kan worden ingezet bij een plaatsing of om werkloosheid te voorkomen. Het effect op arbeidsdeelname door WAO'ers is twijfelachtig. De eerste reden is dat het instrument vóór de invoering van de WIA bestond, maar weinig werd ingezet. Een tweede overweging is dat het benutten van arbeidspotentieel van WAO'ers lastiger wordt omdat de groep gaandeweg steeds ouder wordt en al lang in de uitkering zit. Ook is het instrument minder geschikt voor deze doelgroep. Loondispensatie komt nu alleen voor in de Wajong. Het instrument sluit aan bij de duidelijk verminderde productiviteit bij Wajongers. WAO'ers hebben al arbeidservaring opgedaan en hebben, als ze nog verdien capaciteit hebben, een verdien capaciteit van minimaal WML. Niettemin zal een deel van de volledig arbeidsongeschikten wellicht op deze wijze nog terug geleid kunnen worden naar de arbeidsmarkt.

Voor- en nadelen:

- Voordeel: mogelijk positief effect bij een beperkt aantal WAO'ers.
- Nadelen: de inzet van het instrument brengt kosten met zich mee in de uitvoering voor beoordeling en toekenning.

Loonkostensubsidie voor WAO'ers

Loonkostensubsidie betekent dat de werkgever subsidie krijgt om iemand met een duidelijk verminderde productiviteit in dienst te nemen. De werkgever betaalt betrokkene dan het cao-loon of tenminste het WML en wordt gecompenseerd voor de verminderde productiviteit. De vormgeving kan verschillen. Dit instrument maakt nu onderdeel uit van de Participatiewet en kan daarbinnen zo nodig permanent worden ingezet. Het instrument is daardoor relatief duur. In de periode 2009-2012 kon het instrument loonkostensubsidie ook tijdelijk (maximaal een jaar) worden ingezet binnen het UWV-domein, bijvoorbeeld voor WAO'ers, dit als opstap naar een duurzame baan zonder subsidie bij een werkgever. Blijkens evaluatie van het instrument viel het gebruik van het instrument tegen en was de toegevoegde waarde niet overtuigend.

Effecten: Het instrument kan worden ingezet bij een plaatsing of om werkloosheid te voorkomen. Het effect op arbeidsdeelname door WAO'ers is twijfelachtig. De eerste overweging is dat het instrument voor WAO'ers een beperkt bereik had in de periode dat het wel kon worden toegepast (73 in 2010, 47 in 2011), terwijl de toegevoegde waarde blijkens de evaluatie niet overtuigend was. Een tweede overweging is dat het benutten van arbeidspotentieel van WAO'ers lastiger wordt omdat de groep gaandeweg steeds ouder wordt en al lang in de uitkering zit.

Voor- en nadelen:

- Voordeel: mogelijk positief effect bij een beperkt aantal WAO'ers.
- Nadelen: de inzet van het instrument brengt kosten met zich mee in de uitvoering voor beoordeling en toekenning; er is sprake van dubbele uitvoering: er moet mogelijk een WAO-uitkering verstrekt worden aan de werkende en een loonkostensubsidie aan de werkgever.

Herbeoordeling

Tussen oktober 2004 en mei 2009 vond reeds een grootschalige herbeoordelingsoperatie plaats. De resultaten van deze herbeoordeling zijn in onderdeel C3 van deze beleidsdoorlichting besproken. Hieronder worden de resultaten van deze herbeoordeling nogmaals in het kort weergegeven.

Tabel 21. Resultaten herbeoordelingen WAO 2004 – 2009

WAO	resultaat	totaal in %	Aantal mannen	Aantal vrouwen	Totaal
	<15%	22,2	20.380	40.843	61.223
	lager	13,5	15.935	21.353	37.288
	gelijk	57,4	69.677	88.407	158.084
	hoger	6,8	9.225	9.465	18.690
		100,0	115.217	160.068	275.285

Bron: UWV

Tabel 22. Aantal reguliere herbeoordelingen met effecten

	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal	19863	15066	6642	10479	8730
Resultaat ao- klasse gelijk of hoger in %	72,8	68,5	62,6	79,9	91,1
Resultaat ao gedaald in %	8,5	5,9	4,6	4,5	4,9
Uitkering beëindigd in %	18,6	25,5	32,8	15,6	4,0

Bron: UWV kwantitatieve informatie bij jaarverslagen

Het UWV herbeoordeelt nu nog met enige regelmaat WAO'ers. In 2004 is besloten niet langer te werken met verplichte herbeoordelingsmomenten (de verplichte eerste en vijfdejaars herbeoordelingen), maar maatwerk te bieden. Dit maatwerk houdt in dat een herbeoordeling wordt uitgevoerd wanneer het UWV dat zinvol acht of wanneer de uitkeringsgerechtigde of diens werkgever daar om verzoekt. Herbeoordelingen zijn nuttig wanneer de medische situatie wijzigt. Een algehele herbeoordelingsoperatie heeft theoretisch gezien alleen zin:

- als er aanwijzingen zijn dat in het verleden een te soepele beoordeling heeft plaatsgevonden of
- als verwacht mag worden dat meer mensen inmiddels hersteld zijn of
- als er opnieuw een aanscherping (strengere regels) van het Schattingsbesluit gaat komen.

Wat betreft de eerste twee situaties is er geen aanleiding om te veronderstellen dat dit het geval is. Zeker niet na de herbeoordeling die tussen 2004 en 2009 zijn uitgevoerd. Wat betreft het strenger maken van de regels: in theorie worden WAO'ers door een aanscherping vaker en voor meer functies geschikt geacht en neemt daarmee het arbeidsongeschiktheidspercentage af. Een nieuwe beoordeling zou in die situatie in theorie dan ook zin hebben.

Uit de eerdere herbeoordelingsoperatie tussen 2004 en 2009 is gebleken dat naarmate de doelgroep ouder wordt, de effecten van een herbeoordeling kleiner worden. In totaal leidden de herbeoordelingen in 32% van de gevallen tot een verlaging of beëindiging en in 6% van de gevallen tot een uitkeringsverhoging. Over 2009 (het laatste jaar, waarin vooral ouderen werden herbeoordeeld) was dit beeld anders. In 2009 bleef 70% van de uitkeringen ongewijzigd, 15% leidde tot een verhoging en 15% tot een verlaging/beëindiging.

Effecten

Een nieuwe herbeoordelingsoperatie heeft waarschijnlijk beperkt effect:

- De meeste WAO'ers zijn eerder herbeoordeeld in de periode 2004 – 2009. WAO'ers met arbeidspotentieel zijn toen vaak al aan het werk gegaan (en ook daarvoor overigens); het betreft WAO'ers die zijn geboren na 1954 (beoordeeld op basis van oude criteria) en na 1959 (beoordeeld op basis van nieuwe criteria). De groep WAO'ers die toen niet is herbeoordeeld is dus nu al ouder dan 60 jaar. Er mag niet verwacht worden dat hier nog veel uitkomt. Van de

groep die wel is herbeoordeeld heeft bijna iedereen met arbeidsmogelijkheden een traject gehad. Kortom: er is niet veel meer uit een nieuwe herbeoordelingsronde te halen.

- De WAO'ers zijn over het algemeen ouder (meer dan de helft 55-plus) en doen al geruime tijd een beroep de WAO.
- Van alle WAO'ers is 70% volledig arbeidsongeschikt.
- De bestaande herbeoordelingen leiden in het merendeel van de gevallen tot een verhoging van de mate van arbeidsongeschiktheid of gelijke arbeidsongeschiktheid.
- Aan een herbeoordelingsoperatie zijn aanzienlijke uitvoeringskosten verbonden voor de herbeoordeling en re-integratie. Ook dient UWV de komende tijd Wajong-gerechtigden te herbeoordelen en is recent de eerstejaars ZW-beoordeling ingevoerd. De capaciteit voor andere herbeoordelingen is beperkt. Tijdelijke uitbreiding van deze capaciteit door inhuur van externe verzekeringsartsen is niet mogelijk. Een herbeoordelingsoperatie betekent dat meerjarig het grootste deel van de beschikbare capaciteit aan verzekeringsartsen hierop ingezet dient te worden. Hiermee zou de afspraak in het sociaal akkoord dat het zittend bestand van de Wajongeren opnieuw wordt beoordeeld (ook dit vergt veel extra uitvoeringscapaciteit van UWV) in gevaar komen. Een dergelijke herbeoordelingsoperatie zal waarschijnlijk ook geflankeerd worden door een extra inzet op re-integratie met de bijbehorende uitvoeringskosten.

Kortom, het gaat om een kostbare operatie, die op termijn een mogelijk bescheiden besparing zou kunnen opleveren, maar waarvan het zeer onzeker is of deze de uitvoeringskosten overtreft.

Uitkeringshoogte afhankelijk van arbeidsdeelname

Om arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten te stimuleren, kan overwogen worden om de grondslag voor de uitkering afhankelijk te maken van het in voldoende mate benutten van de resterende verdien capaciteit. De grondslag kan bijvoorbeeld net als in de WGA 35-80 worden verlaagd naar het wettelijk minimumloon, indien de resterende verdien capaciteit niet voldoende wordt benut.

Effecten:

- Het is onzeker in welke mate arbeidsdeelname onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal toenemen. De werkloosheid is naar verwachting de komende jaren nog relatief hoog. Daarbij geldt dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor de groep niet-werkende WAO'ers gemiddeld groot is, omdat deze groep relatief lang arbeidsongeschikt is en niet deelneemt aan het arbeidsproces.
- De verlaging van de uitkering bij niet voldoende benutten van de resterende verdien capaciteit kan tot forse inkomenseffecten leiden.
- Hoewel primair gericht op het verhogen van doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende werking, kan met deze beleidsoptie tevens een besparing op uitkeringslasten worden behaald. Daarbij treedt wel een afruil op tussen besparing op uitkeringslasten en succes in het stimuleren van arbeidsdeelname. Indien de resterende verdien capaciteit volledig wordt benut, blijft de uitkering immers gebaseerd op het hogere vervolgdagloon.

Uitkeringsverlaging

In de sociale zekerheid bestaat een afruil tussen de hoogte van uitkeringen en de mate waarin deelname op de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd. De mate van verzekering tegen inkomensverlies moet worden afgewogen tegen de activerende werking van de regeling. Een verlaging van uitkeringen kan zo bijdragen aan een grotere activerende werking. Om dit te bereiken kan bijvoorbeeld de ao-tegemoetkoming worden verlaagd of afgeschaft. Ook kan de hoogte van de uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid worden verlaagd, bijvoorbeeld door het uitkeringspercentage te verlagen.

Effecten:

- Verlaging of afschaffing van de ao-tegemoetkoming heeft waarschijnlijk weinig invloed op arbeidsparticipatie.
- Het aandeel werkenden bij volledige arbeidsongeschiktheid zal relatief laag blijven, gezien de geringe of afwezige resterende verdien capaciteit.
- Omdat in de WAO het duurzaamheidscriterium ontbreekt, kan een verlaging van het uitkeringspercentage bij volledige arbeidsongeschiktheid er toe bijdragen om kansen op

gedeeltelijk herstel van arbeidsmogelijkheden niet onbenut te laten. Door de uitkering te verlagen loont het immers eerder om in te zetten op herstel van arbeidsmogelijkheden, en wordt de teruggang in uitkering bij gedeeltelijk herstel beperkt. Dit beperkt ook het inkomensverlies indien na herstel werkloosheid optreedt. Daarmee worden ook de risico's voor volledig arbeidsongeschikten bij werkhervatting verminderd.

- Verlaging van het uitkeringspercentage bij volledige arbeidsongeschiktheid brengt negatieve inkomenseffecten met zich mee. Indien geen herstel en benutting van resterende verdien capaciteit optreedt, leidt dit blijvend tot een lager inkomen.
- Naast mogelijk positieve effecten op het stimuleren van arbeidsdeelname, treedt bij verlaging van het uitkeringspercentage een daling van uitkeringslasten op.

Verhoging van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid

De resterende verdien capaciteit in de categorie 15-35 is relatief hoog. Omdat de uitkering in deze groep gemiddeld laag is, bestaat tevens een grotere prikkel om deze verdien capaciteit te benutten. De arbeidsparticipatie in deze groep is dan ook iets hoger dan in de categorie 35-80. Een overweging kan zijn dat afschaffen van de relatief lage uitkering voor deze groep de stimulans om de resterende verdien capaciteit te benutten verder verhoogt. Gezien de lage mate van arbeidsongeschiktheid staat deze groep immers op minder afstand van de arbeidsmarkt.³⁸ Deze beleidsoptie sluit aan bij de ondergrens van arbeidsongeschiktheid in de WIA.

Effecten:

- Afschaffen van de WAO voor de categorie 15-35 vergroot de prikkel om (meer) te gaan werken. In hoeverre dit daadwerkelijk tot grotere arbeidsdeelname leidt is onzeker. Ongeveer een kwart van de niet-werkenden in deze groep doet een beroep op de TW omdat het (gezins)inkomen onder het sociaal minimum valt. Dit aandeel is hoger dan in hogere leeftijdsklassen en wijst er op dat de prikkel tot arbeidsdeelname ook nu reeds hoog ligt.
- Forse inkomenseffecten kunnen optreden door het verlies van de uitkering, afhankelijk van de specifieke situatie.
- Hoewel primair gericht op het verhogen van doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende werking, wordt met deze beleidsoptie tevens een besparing op uitkeringslasten behaald. Het aantal WAO-uitkeringen neemt immers af.

³⁸ Hier speelt wel nog doorheen dat twee personen die allebei nog evenveel kunnen verdienen toch een verschillende mate van arbeidsongeschiktheid kunnen hebben, afhankelijk van het verschil tussen het loon voordat arbeidsongeschiktheid intrad en de resterende verdien capaciteit.

Heroverweging bij substantieel minder middelen

De beleidsopties die in deze sectie zijn aangegeven kunnen mensen met een WAO-uitkering stimuleren aan het werk gaan of blijven. Daarnaast kunnen deze beleidsopties leiden tot een toe- of afname van de uitgaven aan de WAO. Onderstaande tabel geeft bij de hierboven besproken beleidsopties aan of er substantiële effecten op collectieve uitgaven zijn te verwachten en in welke richting dit effect optreedt. Op basis van deze inschatting wordt in de volgende paragraaf een aantal beleidsopties geformuleerd voor overweging indien besparingen tot 20% gezocht worden.

Tabel 23. Mogelijke effecten beleidsopties op uitgaven WAO

Beleids optie	Effect op uitgaven	Toelichting
Investeren in re-integratie	+	Instrument wordt al beperkt ingezet. Extra besparing uitkeringslasten beperkt en netto besparing waarschijnlijk negatief vanwege extra uitvoeringskosten.
Inkomensverrekening	+/-	Keuze voor besparing of intensivering. Forse inkomenseffecten; voor een deel kan het inkomen erop vooruit gaan en voor een deel achteruit. Afruil besparing met activerende werking.
Verdien capaciteit onder het minimumloon activeren	0	Uitvoeringskosten nemen toe. Uitkeringslasten nemen af. Vanwege beperkt bereik per saldo ongeveer nul.
Algemene herbeoordeling	+	Voorwaarden minder gunstig dan 10 jaar geleden. Instrument wordt al selectief ingezet. Netto besparing waarschijnlijk negatief. Hoge uitvoeringskosten en beperkte capaciteit.
Uitkeringshoogte afhankelijk van arbeidsdeelname	-	Uitkering wordt deels verlaagd. Mogelijk lichte stijging uitvoeringskosten door extra beroep op TW. Afruil besparing met effectiviteit activering.
Uitkeringsverlaging in de WAO	--	Daling uitkeringslasten. Mogelijk lichte stijging uitvoeringskosten.
Verhoging van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid.	--	Daling aantal uitkeringen. Mogelijk stijging uitvoeringskosten door extra beroep op bijstand.

F3. Besparingsopties

Recentelijk is afgesproken in beleidsdoorlichtingen beleidsopties te verkennen voor overweging indien substantieel minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn. Op basis van bovenstaande tabel zijn twee zogenoemde besparingsopties opgesteld: WAO met elementen van de WIA en Versoering van de WAO. In deze opties zijn drie aspecten van de eerder besproken beleidsopties verwerkt die kunnen leiden tot besparingen op uitkeringslasten tegen relatief geringe uitvoeringskosten. De eerste besparingsoptie combineert het verbinden van uitkeringshoogte aan arbeidsdeelname en het verhogen van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid. De tweede besparingsoptie behelst een versoering door verlaging van het uitkeringspercentage en afschaffing van de ao-tegemoetkoming.

Het doel van deze opties is het realiseren van een substantiële besparing op de WAO-uitgaven. Dit is alleen mogelijk door wijzigingen door te voeren in de uitkeringsvoorwaarden van de huidige populatie WAO-gerechtigden. Daarmee zijn deze maatregelen ingrijpender dan de overige beleidsopties. Tegelijkertijd sluiten ook deze opties aan op de gemaakte analyse, doordat de WAO zo aangepast wordt dat de prikkels tot arbeidsdeelname toenemen. Onderstaand worden de besparingsopties op hoofdlijnen toegelicht. Daarbij worden de besparingsopties budgettair onderbouwd. In de bijlage zijn beide besparingsopties van uitgebreidere toelichting voorzien.

WAO met elementen WIA

Beschrijving van de maatregel en eventuele varianten

Deze besparingsoptie zorgt voor een grotere mate van aansluiting van de WAO bij de WIA. Voor de groep met mate van AO onder de 35% vervalt de WAO. Het gaat daarbij op het moment van mogelijke invoering om ongeveer 28 duizend personen. Ter ondersteuning van arbeidsparticipatie door deze groep worden extra re-integratiemiddelen ingezet. Voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten, WAO 35-80%, wordt de uitkering net als in de WIA uitgesplitst naar een vervolguitkering en een loonaanvullende uitkering. De loonaanvullende uitkering die geldt indien de resterende verdien capaciteit tenminste voor de helft wordt benut, wordt gelijk gesteld aan de huidige uitkering. De vervolguitkering wordt lager vastgesteld dan de huidige uitkering, door de grondslag van de uitkering te verlagen naar het wettelijk minimumloon. Op deze manier wordt werken meer lonend ten opzichte van niet werken. Voor de groep volledig arbeidsongeschikten, WAO 80-100%, wordt de uitkering niet gewijzigd. Bij deze maatregel wordt uitgegaan van de huidige mate van arbeidsongeschiktheid zoals vastgesteld op basis van de relevante WAO-criteria. Deze wordt niet opnieuw vastgesteld.

Na aanloopkosten vanwege de opstart van re-integratie ondersteuning van circa €5 miljoen, leidt de maatregel initieel tot een besparing van ongeveer €115 miljoen. Vervolgens neemt de besparing af tot ca. €12 miljoen in 2040. Daarbij is rekening gehouden met cumulatief ca. € 20 miljoen voor re-integratie ondersteuning. De maatregel leidt tot forse inkomenseffecten. De uitkering vervalt voor een grote groep personen. Daarnaast zal de uitkering voor een ander deel van het bestand dalen. Bij deze maatregel dient wel te worden aangetekend dat indien de verlaging van de vervolguitkering effectief is in het stimuleren van arbeidsparticipatie, de met de maatregel gepaard gaande besparing op uitkeringslasten afneemt. Hoewel de maatregel in dat geval zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid op het gebied van het stimuleren van arbeidsdeelname vergroot, neemt de besparing op uitkeringslasten af. Ook geldt dat hier sprake is van een afruil tussen het niveau van inkomensbescherming en de activerende werking van het beleid. Deze optie tast het rechtszekerheidsbeginsel aan. Een deel van de WAO-gerechtigden die bij de invoering van de WIA in 2006 al een WAO-uitkering hadden valt door verhoging van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid niet langer onder het WAO-regime.

Invoeringsmoment

De maatregel kan in verband met een langere overgangstermijn bij verlies van rechten pas 1-1-2020 ingaan.

Mogelijk aanvullend beleid

Aanpassing van de WAO-inkomensverrekening kan als ondersteunend beleid de effectiviteit van deze maatregel op het gebied van arbeidsparticipatie verhogen. De aanpassing van de inkomensverrekening kan hierbij budget neutraal worden vormgegeven. Zo neemt de prikkel om te gaan werken gemiddeld genomen niet af ten opzichte van de huidige situatie en loont het altijd om meer te gaan werken. Wel treden op individueel niveau forse inkomenseffecten op door aanpassing van de inkomensverrekening.

Alternatief beleid

Volledige overgang naar de WIA is een alternatief. Hierbij verandert ook de loonaanvullende uitkering. Dit betekent in veel gevallen een verhoging van de uitkering voor werkende uitkeringsgerechtigden. Dit leidt tot een daling van de totale besparing. Een herbeoordeling is een mogelijkheid bij overgang naar de WIA, onder meer om ook duurzaamheid te bepalen bij volledige arbeidsongeschiktheid. Herbeoordeling leidt tot extra uitvoeringskosten maar levert naar verwachting een besparing op uitkeringslasten op, omdat de WIA-criteria strenger zijn dan de WAO middels het duurzaamheidscriterium.

Versoberen van de WAO

Beschrijving van de maatregel en eventuele varianten.

Deze maatregel verlaagt de uitkeringshoogte van WAO'ers. De uitkering voor volledig arbeidsongeschikten wordt verlaagd van 75% naar 70% van de grondslag. De ao-tegemoetkoming wordt afgeschaft. De maatregel leidt in het jaar van invoering tot een besparing van € 300 miljoen,

dalend tot 95 miljoen in 2030 en 25 miljoen in 2040. De verlaging van de uitkering leidt voor volledig arbeidsongeschikten tot inkomenseffecten die kunnen oplopen tot bruto circa 7%. De afschaffing van de ao-tegemoetkoming leidt tot beperkte inkomenseffecten.

Invoeringsmoment

De maatregel kan in verband met een overgangstermijn niet vóór 1-1-2017 ingaan.

Mogelijk aanvullend beleid

Aanpassing van de WAO-inkomensverrekening kan als ondersteunend beleid de effectiviteit van deze maatregel verhogen, met name indien effecten op arbeidsparticipatie beoogd worden. Hiermee kunnen extra uitkeringslasten gepaard gaan, afhankelijk van de vormgeving. Ook kunnen forse inkomenseffecten optreden door aanpassing van de inkomensverrekening. Re-integratie investeringen voor volledig arbeidsongeschikten, wellicht in combinatie met inzet van bijvoorbeeld proefplaatsing kan ondersteuning bieden indien effecten op arbeidsparticipatie beoogd worden. Een herbeoordeling van de groep volledig arbeidsongeschikten op duurzaamheid zou kunnen worden ingezet bij vormgeving van een alternatieve beleidsoptie. Hierbij zou de uitkering verlaagd kunnen worden voor niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten. Dit zou leiden tot een lagere besparing op uitkeringslasten en hoge uitvoeringskosten voor herbeoordeling.

Toelichting +/- 20% minder middelen

Voor de WAO geldt dat een structurele besparing van 20% niet behaald kan worden, omdat de WAO-uitgaven ook zonder beleid afnemen naar structureel nul. Tot 2040 kan wel de gemiddelde jaarlijkse besparing in uitgaven worden ingeschat als gevolg van bovenstaande besparingsopties. Beide opties kunnen in combinatie worden toegepast. De totale besparing is dan ook de som van de besparingen van beide opties afzonderlijk. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde budgettaire gevolgen van beide besparingsopties. Voor de besparingsoptie 'Versoberen van de WAO' zijn beide deelmaatregelen separaat weergegeven. Omdat de deelmaatregelen in de opzet van de besparingsoptie 'WAO met elementen WIA' onderling samenhangen, wordt deze besparingsoptie integraal weergegeven.

Tabel 24. Budgettaire overzicht besparingsopties WAO. Bedragen in € x 1 miljoen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2030	2040
Uitkeringslasten WAO	5.236	4.785	4.438	4.120	3.813	3.541	3.296	1.184	277
20% besparing	1.047	957	888	824	763	708	659	237	55
Besparingsopties									
WAO met elementen WIA						5	-115	-45	-12
Versoberen WAO:									
-Uitkeringen verlagen (70 ipv 75%)				-220	-200	-180	-170	-70	-16
-AO-tegemoetkoming afschaffen				-80	-75	-70	-65	-25	-7
Totaal besparingsbedrag opties (in %)	0%	0%	0%	-7%	-7%	-7%	-11%	-12%	-13%
Verdere uitkeringsverlaging*	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM

Bron: SZW ramingen. *: Door de uitkeringshoogte verder te verlagen kunnen mogelijk hogere opbrengsten richting een 20% besparing behaald worden.

Naar verwachting leiden de twee besparingsopties in combinatie tot een totale besparing van circa 11% van de WAO-uitkeringslasten. De precieze omvang van de besparing is daarbij afhankelijk van de mate waarin het beleid leidt tot werkhervatting door WAO'ers. Verdere opbrengsten om aan 20% besparing te komen zijn mogelijk te behalen door bijvoorbeeld uitkeringspercentages (verder) te verlagen.

G. SAMENVATTING EN CONCLUSIE

De WAO werd al snel na de invoering veel vaker gebruikt dan vooraf werd gedacht. In de jaren tachtig van de vorige eeuw is de WAO bovendien gebruikt als afvloeiingsmogelijkheid voor veel werknemers. Daarmee dreigde de groei van de WAO onbeheersbaar te worden. Na verschillende maatregelen in de jaren negentig, die wisselend succes hadden, werd besloten om een nieuwe, meer activerende regeling in het leven te roepen - de WIA - en om de WAO voor degenen die deze uitkering al hadden op grond van het rechtszekerheidsbeginsel in stand te laten.

De WIA betekende een fundamentele wijziging van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. In plaats van het verzekeren van inkomensverlies ten gevolge van arbeidsongeschiktheid komt de nadruk in de nieuwe WIA te liggen op het benutten en bevorderen van arbeidsgeschiktheid.

De WAO is een regeling die recht op uitkering gaf bij arbeidsongeschiktheid, die was ingetreden tussen 1967 en 2004. Hoewel sinds 2006 nieuwe langdurig zieke werknemers na twee jaar ziekte een beroep doen op de WIA, zijn er eind 2013 nog 373.000 lopende WAO-uitkeringen. Bestaande WAO-gerechtigden bleven onder het regime van de WAO vallen. Dit was een uitdrukkelijke keuze van de wetgever. De WAO neemt daardoor nog altijd meer dan de helft van de uitgaven aan arbeidsongeschiktheidsregelingen in. Omdat bekend is dat beperking van de instroom effectiever is dan het stimuleren van de uitstroom is de prioriteit in beleid en uitvoering vanaf 2006 verschoven naar de WIA.

De WAO is een aflopende regeling. Eind 2013 waren er nog 373.000 mensen met een WAO-uitkering, dit jaar zijn dat er naar verwachting nog zo'n 342.000. De uitkeringslasten WAO zijn gedaald van bijna € 10 miljard in 2003 tot naar verwachting €5,3 miljard in 2014. Het bestand WAO vergrijsst en vermindert hoofdzakelijk door natuurlijk verloop met ongeveer 30.000 mensen per jaar. Dit betekent dat er in 2040 bij ongewijzigd beleid nog zo'n 19.000 mensen een WAO-uitkering ontvangen met bijbehorende uitkeringslasten van zo'n €280 miljoen.

Er zijn zowel pluspunten als minpunten op te noemen bij een beoordeling in hoeverre het gevoerde WAO-beleid doeltreffend en doelmatig is gebleken.

Het beleid is succesvol geweest ten aanzien van het beperken van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. In de WIA stromen momenteel jaarlijks ongeveer 60% minder mensen in dan in de WAO ten tijde van de piek rond de eeuwwisseling. De herbeoordelingsoperatie in de periode 2004 – 2009 voor een deel van de WAO-populatie was succesvol. Deze heeft zowel op korte als lange termijn een positief effect gehad op het aantal lopende WAO uitkeringen. De herbeoordelingsoperatie mag gezien worden als een grote interventie met een blijvend effect. Na de herbeoordelingsoperatie is er vanaf 2010 voor gekozen om alleen gericht op verzoek van betrokkene zelf interventies in te zetten. Dit moet worden gezien in samenhang met de beleidsinzet om re-integratie-inspanningen zo efficiënt mogelijk vorm te geven. Alleen op verzoek van de uitkeringsgerechtigde is er nog begeleiding naar werk. Er zijn de laatste jaren gemiddeld 700 trajecten voor WAO'ers per jaar gestart. Daarmee is invulling gegeven aan de beleidsdoelstelling 'stimuleert hen het werk te hervatten', in het licht van de eerdere re-integratie-inspanningen bij de eenmalige herbeoordelingsoperatie onder WAO'ers (2004-2009) en binnen de bewuste keuze om vanaf 2010 selectief re-integratiebeleid te voeren en WAO'ers voortaan alleen op basis van eigen verzoek een re-integratieondersteuning te bieden³⁹.

De WAO-uitkering blijkt gemiddeld genomen voldoende bescherming te bieden tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid. Het uitkeringspercentage bij volledige arbeidsongeschiktheid in de WAO is met 75% sinds 2007 gelijk gesteld aan dat in de IVA. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is de uitkeringshoogte gerelateerd aan de mate van arbeidsongeschiktheid en is het daarbij gehanteerde uitkeringspercentage van 70% gangbaar binnen het stelsel van werknemersverzekeringen. De gemiddelde uitkeringshoogte in de WAO ligt in de meeste situaties van arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname hoger dan in de WIA. Indien het gezinsinkomen onder het sociaal minimum valt bestaat de mogelijkheid om een beroep op de

³⁹ Die keuze is aan de Tweede Kamer gecommuniceerd (twee maal in 2010 en in 2012). (Kamerstukken II, 26448, nr. 432 en 26448, nr. 507)

Toeslagenwet te doen. Momenteel doet ongeveer 9% van de WAO-gerechtigden een beroep op de Toeslagenwet. Van de mensen in de WAO werkt ongeveer 20%. Onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten (minder dan 80% arbeidsongeschikt) ligt dit percentage zelfs boven de 50%. Dit geeft aan dat de WAO activerend werkt.

In 2007 is besloten het uitkeringspercentage bij volledige arbeidsongeschiktheid te verhogen van 70% naar 75%. Een verlaging van dit uitkeringspercentage in de WAO kan overwogen worden om de doelmatigheid van inkomensbescherming in de WAO te vergroten. Uitkeringsverlaging betekent wel een afruil tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. De mogelijkheid tot arbeidsparticipatie is hierbij van belang. Een verlaging van de inkomensbescherming via de uitkering kan dan immers aangevuld worden via arbeidsdeelname. Bij volledige arbeidsongeschiktheid is deze mogelijkheid beperkt.

Werken loont in de WAO. Als de resterende verdien capaciteit wordt benut stijgt het inkomen van de uitkeringsgerechtigde. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de WAO in het stimuleren van uitkeringsgerechtigden om het werk te hervatten kunnen wellicht verder verhoogd worden. In vergelijking met de WIA bevat de uitkeringssystematiek van de WAO minder prikkels om gedeeltelijk arbeidsongeschikten te stimuleren de resterende verdien capaciteit voldoende te benutten. De WGA biedt een lagere uitkering bij onvoldoende benutting van de resterend verdien capaciteit. Een dergelijke uitkeringssystematiek zou de doelmatigheid van de WAO in termen van bevorderen van arbeidsdeelname verhogen. In hoeverre het zou bijdragen aan grotere arbeidsparticipatie onder gedeeltelijk arbeidsongeschikte WAO'ers is onzeker. Ook hierbij moet een afweging gemaakt worden tussen de mate van inkomensbescherming en de activerende werking van de WAO.

Verder is de huidige wijze van inkomensverrekening niet optimaal prikkelend om meer te gaan werken. Inkomen dat uitgaat boven de resterende verdien capaciteit wordt gedurende maximaal vijf jaar gedeeltelijk verrekend met de uitkering, zonder dat dit gevolgen heeft voor de mate van arbeidsongeschiktheid. Dit gaat echter stapsgewijs. Hierdoor kan het zo zijn dat meer gaan werken niet loont. Een wijziging van de vormgeving naar meer gelijkmatige inkomensverrekening kan er toe bijdragen dat meer werken altijd lonend wordt. Zo kan de doelmatigheid van de inkomensverrekening verhoogd worden. Het is echter onwaarschijnlijk dat het tot extra arbeidsparticipatie zal leiden. Bovendien kunnen voor de groep met inkomen boven de resterende verdien capaciteit forse inkomenseffecten optreden.

In de beleidsdoorlichting is gekeken naar aanknopingspunten om de activerende werking van de WAO verder te versterken. Ook is gekeken naar de opties om 20% besparingsdoelstelling te bereiken. In de WAO vindt geen instroom meer plaats. Een verdere activering door instroombeperkende maatregelen, zoals in de WIA succesvol is gedaan, is in de WAO dan ook niet mogelijk. Verdere activering kan mogelijk wel bereikt worden door stimulering van de uitstroom naar werk. De beleidsdoorlichting noemt daarvoor drie theoretische mogelijkheden: investeren in re-integratie, aanpassen van de inkomensverrekening en verdien capaciteit onder het minimumloon activeren. Daarbij zijn twee besparingsopties opgenomen, namelijk het invoeren van WIA-elementen in de WAO en het versoberen van de WAO (verlaging uitkeringspercentage en de AO-tegemoetkoming afschaffen).

Bijlagen:

Eindoordeel onafhankelijk deskundigen

Philip de Jong, APE en bijzonder hoogleraar Economie van de sociale zekerheid, UvA
Den Haag, 12 november 2014

Procedure

Deze beoordeling is gebaseerd op het tweede, definitieve concept van de beleidsdoorlichting WAO. Mijn commentaar op een eerste concept is goeddeels verwerkt.

Beoordeling

De beleidsdoorlichting is een uitgebreide analytische beschrijving van de geschiedenis van de WAO, de overgang naar de WIA en het huidige profiel van de resterende WAO'ers. De beleidsdoorlichting levert een goed inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid. Wat ontbreekt is een verdeling naar diagnosegroep, in vergelijking met de WGA en de IVA. Dit had mogelijk aanvullend inzicht geboden in de verborgen arbeidscapaciteit van de volledig arbeidsongeschikte WAO'ers. Sinds 2004 dienen werknemers die arbeidsongeschikt zijn geworden een beroep te doen op de WIA. De WAO-populatie zal daardoor geleidelijk tot nul dalen. Op dit moment zijn er echter nog circa 350.000 ontvangers van een WAO-uitkering en bedragen de uitkeringslasten ruim 5 miljard euro. Bij ongewijzigd beleid zal het nog 30 jaar duren voor de laatste WAO'ers de regeling verlaten. De omvang van de resterende WAO-lasten heeft ertoe geleid dat deze beleidsdoorlichting verder gaat dan de gebruikelijke beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, door in een vooruitblik een aantal beleidsopties te analyseren die, al dan niet door activering, tot besparing van de uitkeringslasten kunnen leiden. In feite betekent dit dat het ministerie zelf het gevoerde beleid als onvoldoende doelmatig beoordeelt.

Besparingsopties

Langs twee wegen kunnen besparingen gerealiseerd worden: door verlaging van de uitkeringen en door activering van tot nu toe ongebruikte verdien capaciteit. Verlaging van de uitkering van volledig arbeidsongeschikte WAO'ers van 75 naar 70% is goed te verdedigen maar vereist wel verdere onderbouwing. Het roept immers direct een vergelijking met de WIA op en daarmee de vraag wat het "IVA-deel" in de WAO is. Voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten zou die verlaging als ongewenst gevoeld kunnen worden.

Het activeren van ongebruikte verdien capaciteit zal voornamelijk bij niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten gezocht moeten worden. Het voorstel is hier om elementen uit de WIA in de WAO te introduceren en de uitkeringshoogte afhankelijk te maken van de arbeidsdeelname. Dit vereist een lang overgangstraject: de aangepaste regeling kan pas volledig van kracht van kracht zijn in 2020. Volgens de vooruitberekening zijn er dan al 150.000 WAO'ers minder. De vraag is of het voor die resterende 200.000 WAO'ers nog de moeite waard is om een maatregel te nemen die voor een minderheid (15%) van de WAO'ers een forse inkomensachteruitgang kan betekenen. Of zij deze achteruitgang kunnen compenseren door arbeidsparticipatie wordt ook door het ministerie, gezien de moeilijke arbeidsmarktpositie van oudere werknemers die meestal al meer dan tien jaar uitkeringsafhankelijk zijn, als niet vanzelfsprekend gezien. Daarmee wordt tekort gedaan aan het inkomensbeschermingsdoel.

W.H.J. Hassink
Hoogleraar Toegepaste Econometrie aan de Universiteit Utrecht
Utrecht, 13 november 2014

Algemeen

De mij verleende opdracht luidt het eindrapport van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 3 (focus WAO) van de begroting van het ministerie van SZW te beoordelen op de methodologische aanpak, de volledigheid van en consistentie in de analyse. Voorts is mij gevraagd te beoordelen of de conclusies logischerwijze voortvloeien uit de analyses zoals die in het kader van de beleidsdoorlichting zijn uitgevoerd.

Procedure

Ik heb twee eerdere concepten van de tekst van commentaar voorzien.

Oordeel

De hoofdvraag van de doorlichting is of de begrotingsdoelstelling van beleidsartikel 3 is behaald, waarbij voor wat betreft de arbeidsongeschiktheid de focus ligt op de WAO. Mijn oordeel is dat de analyses op methodische wijze correct zijn uitgevoerd. Er is een duidelijke afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein ten opzichte van de beleidsdoorlichting 2011, welke de WIA als focus had. De ontwikkeling van het WAO beleid en de beoogde doelen van het beleid over de arbeidsongeschiktheid zijn helder gemotiveerd. Vervolgens een adequate beschrijving van de huidige situatie – aantallen en kenmerken WAO'ers – alsmede de kosten. Ten slotte zijn er twee nader uitgewerkte besparingsopties – WAO met kenmerken WIA en versoering WAO – om de beleidsdoelen te realiseren.

Kanttekening

Al met al maken de analyses duidelijk dat het beleid succesvol is geweest om een lagere instroom van personen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te bewerkstelligen. Verder heeft specifiek voor de WAO de in de periode 2004 – 2009 uitgevoerde herbeoordeling van het aantal WAO'ers geleid tot een vermindering van het aantal lopende uitkeringen. Wat momenteel overblijft is een nog steeds aanzienlijke groep uitkeringsgerechtigden, die langs natuurlijk verloop langzaam in omvang afneemt. Omdat er geen instroom meer is kunnen alleen beleidsinstrumenten worden ingezet die gericht zijn op een uitstroom naar werk, bijvoorbeeld door werken voor WAO'ers meer lonend te maken. Dit is geen gemakkelijke opgave, aangezien het zittende bestand van WAO'ers niet alleen geleidelijk ouder wordt, maar ook omdat het gemiddeld langer geleden is dat ze actief waren in de arbeidsmarkt. Beide aspecten kunnen een belemmerende invloed hebben op de re-integratie van WAO'ers. Het lijkt me dat de momenteel aantrekkelijke arbeidsmarkt wat meer kansen biedt voor succesvolle re-integratie dan wat er in de afgelopen jaren mogelijk is gebleken.

Uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van de WAO en WIA

In onderdeel C hebben we al de verschillende onderzoeken genoemd naar de effecten van verschillende maatregelen gericht op beperken van de WAO-, en later de WIA-instroom. Sinds de invoering van de WIA zijn geen evaluaties gedaan over (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) de WAO. Hier benoemen we nog enkele andere verrichte onderzoeken in het kader van de WAO.

IWI 'De burger aan zet' (onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie) december 2006 en *IWI 'Effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO'ers'*, juli 2008

Investeren in klantinvloed loont. Klantinvloed heeft positieve effecten op maatwerk en motivatie. De positieve relatie was het sterkst bij de klanten die een individuele re-integratieovereenkomst (IRO) hebben. De motivatie daalt gedurende het traject, zeker als de uitkeringsbeslissing m.b.t. de herbeoordeling ongunstig is. Het rendeert om in klantinvloed en maatwerk te investeren, ook bij minder gemotiveerden.

Langdurig in de WAO, november 2008, SEO Economisch Onderzoek Lucy Kok, Peter Hop
In dit onderzoek worden de kenmerken van mensen die instromen in de WAO vergeleken met mensen die al langere tijd een WAO-uitkering ontvangen. Voor het onderzoek zijn alle mensen gevolgd die in de periode 1 januari 1999 tot en met 31 december 2005 op enig moment een WAO-uitkering hebben gehad. Over de periode 2002-2005 zijn ook gegevens beschikbaar met betrekking tot het gaan volgen van een re-integratietraject. Zo'n traject kan enkele jaren duren. Dit is de reden dat dit onderzoek pas in 2008 is verschenen.

Mannen maken ongeveer de helft uit van de instroom in de WAO, maar van degenen die langer dan 10 jaar in de WAO zitten is bijna tweederde man. Dit komt vooral doordat vrouwen sneller uitstromen. Van de instroom is 60% volledig arbeidsongeschikt, na 10 jaar is dit 75%. Degenen met een onvolledige WAO-uitkering stromen dus sneller uit. De verschillende diagnosegroepen stromen even snel uit, waardoor de verdeling over de populatie niet verandert: ongeveer een derde heeft psychische klachten, een derde heeft klachten van het bewegingsapparaat en een derde heeft andere klachten. Ook de verdeling over allochtonen en autochtonen verandert nauwelijks in de tijd: circa 20% van de WAO'ers is allochtoon. Nieuw ingestroomde WAO'ers zijn uiteraard jonger dan langdurig uitkeringsgerechtigden; bij instroom is 20% ouder dan 55 en na 10 jaar is dat 59%.

De kans om uit de uitkering te stromen is het grootst aan het begin van de uitkeringsperiode. Na een jaar heeft 33% van de net ingestroomde WAO'ers de uitkering al weer verlaten. Na drie jaar is dit percentage toegenomen tot 60%. Na 10 jaar heeft 86% de uitkering verlaten. WAO'ers met een uitkeringsduur korter dan 3 jaar stromen vooral uit naar werk: 65% van de mensen die binnen drie jaar na start van de uitkering uitstroomt, heeft na beëindiging van de uitkering een baan (63% een reguliere baan, 1% een gesubsidieerde baan en 1% een baan in de Wsw). Bij mensen die uitstromen nadat ze minstens 10 jaar een WAO-uitkering hebben gehad komt uitstroom naar werk veel minder voor: 8% van deze mensen stroomt uit naar werk. Zij stromen vooral uit naar een situatie van inactiviteit, bijvoorbeeld doordat ze met pensioen gaan, of overlijden. Nadrukkelijk zij vermeld dat het hier om een onderzoek uit 2008 gaat en dus niet om recente cijfers.

Nederland is niet ziek meer (Van WAO-debakel naar WIA-mirakel) Philip de Jong en Willem Velema, met medewerking van AStri beleidsonderzoek en advies, Den Haag, december 2010

Grootschalig gezamenlijk onderzoek van APE en Astri onder langdurig zieken in Nederland. Het WIA-stelsel heeft laten zien dat het succesvoller is en beter werkt dan het WAO-stelsel. Tientallen jaren van maatregelen en discussies konden dit debakel niet voorkomen, maar nu is in enkele jaren het aantal nieuwe uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid met ongeveer 70% gedaald. Door dit WIA-mirakel is Nederland in 2010 niet ziek meer. Het WIA-mirakel blijkt mensenwerk, zo stellen de onderzoekers vast: het is vrijwel volledig toe te schrijven aan de reeks van maatregelen, die begon met de privatisering van de verzekering voor ziekteverzuim in 1996 en eindigde met de invoering van de WIA in 2006. Die privatisering hield in dat werkgevers de eerste twee jaar financieel aansprakelijk werden voor het ziekteverzuim. Dit stimuleerde werkgevers om zich veel meer in te zetten voor herstel en werkhervatting van hun zieke werknemers – met

verbluffend resultaat.

Het onderzoek laat zien dat re-integratie-inspanningen van werkgevers en verzuimprofessionals effect hebben. Tijdige, op werkhervatting gerichte acties leiden tot een aanzienlijk hogere kans voor werknemers om tot werkhervatting te komen. Zelfs na negen maanden ziekte komt 70% weer gewoon aan het werk. Dat is veel meer dan onder het WAO-regime. Van de overige 30% is ongeveer de helft te ziek om nog te kunnen werken. Van de onderzochte groep langdurig zieke werknemers doet 26% uiteindelijk een beroep op de WIA.

Voor zogeheten 'vangnetters', zieke (ex)werknemers die om diverse redenen geen werkgever (meer) hebben, is het WIA-stelsel nog niet zo succesvol. Van hen komt maar 23% na negen maanden ziekte aan de slag. Het aantal langdurig zieke vangnetters dat een beroep doet op de WIA is 51%. Dat komt voor een belangrijk deel doordat vangnetters na ziekmelding geen werkgever meer hebben die hen wil helpen. Zij kunnen per definitie ook niet gebruik maken van wat onder reguliere zieke werknemers verreweg de meest gebruikelijke route is: hervatten van het eigen werk, soms met enige aanpassingen, heel vaak geleidelijk.

Astri / Evaluatie WIA

Aan de TK gezonden op 25 maart 2011⁴⁰. De WIA-evaluatie gaf als belangrijkste resultaat dat de jaarlijkse instroom in de jaren 2006 – 2010 onder de 30.000 personen lag en daarmee ver achterbleef bij de instroom WAO (in 2000/2001 lag deze rond de 100.000 per jaar). Bijna de helft van de WIA-instroom wordt in 2011 veroorzaakt door vangnetters (uitzendwerknemers, tijdelijke dienstverbanden en zieke werklozen) terwijl zij een aanzienlijk beperkter deel van het verzekerdenbestand vertegenwoordigen.

APE Onderzoek WGA 80-100 (niet-duurzaam volledig ao)

Aan de TK gezonden op 11 juni 2013⁴¹. Het onderzoek laat zien dat de groep WGA 80–100 naar verwachting ook in de toekomst de grootste groep blijft. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat de groep niet statisch is. Het merendeel van de groep WGA 80–100 blijkt te beschikken over benutbare mogelijkheden. In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt om de instroom in de WIA verder te beperken. Sociale partners zullen maatregelen nemen die ervoor zorgen dat minder mensen een beroep hoeven te doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Om sociale partners te helpen tot concrete maatregelen te komen zal vervolgonderzoek plaatsvinden.

⁴⁰ Kamerstukken 2010-2011, 32716, nr. 1

⁴¹ Kamerstukken 2012-2013, 32716, nr. 17

Fiche besparingsoptie 1 WAO met elementen WIA

Deze besparingsoptie zorgt voor een grotere mate van aansluiting van de WAO bij de WIA. Voor de groep met mate van AO onder de 35% vervalt de WAO. Het gaat daarbij op het moment van mogelijke invoering om ongeveer 28 duizend personen. Ter ondersteuning van arbeidsparticipatie door deze groep worden extra re-integratiemiddelen ingezet. Voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten, WAO 35-80%, wordt de uitkering net als in de WIA uitgesplitst naar een vervolgutkering en een loonaanvullende uitkering. De loonaanvullende uitkering die geldt indien de resterende verdien capaciteit tenminste voor de helft wordt benut, wordt gelijk gesteld aan de huidige uitkering. De vervolgutkering wordt lager vastgesteld dan de huidige uitkering, door de grondslag van de uitkering te verlagen naar het wettelijk minimumloon. Op deze manier wordt werken meer lonend ten opzichte van niet werken. Voor de groep volledig arbeidsongeschikten, WAO 80-100%, wordt de uitkering niet gewijzigd. Omdat de deelmaatregelen in de opzet van deze besparingsoptie onderling samenhangen, wordt de budgettaire onderbouwing integraal weergegeven.

Financieel (Ex-ante) (* € 1 mln)		2016	2017	2018	2019	2020	2030	2040
	Uitkeringslasten					-120	-45	-12
	Uitvoeringskosten					PM	PM	PM
	Re-integratie				5	15 ⁴²	0	0
	Totaal				5	-115	-45	-12
						+PM	+PM	+PM
(Hardheid raming/aannames)								
De raming van directe effecten op uitkeringslasten is hard. Indirecte effecten via weglek naar bijstand of TW zijn onzeker en daarmee zacht. Het effect van de maatregel op de arbeidsparticipatie is onzeker. In de raming gaan we er van uit dat de arbeidsdeelname niet toeneemt. Indien als gevolg van de gedragsprikkel het aantal uitkeringsgerechtigden dat de restverdien capaciteit (voldoende) benut toeneemt, zullen de besparingen lager uitvallen. Deze personen ontvangen dan immers de loonaanvulling, die gelijk is aan de huidige uitkering. Wellicht treedt dan op termijn wel een inverdieneffect op voor zover werkhervatting boven de restverdien capaciteit op termijn leidt tot uitstroom uit de WAO.								
Het effect op uitvoeringskosten is naar verwachting gering. Enerzijds leidt het verhogen van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid in de WAO tot besparing. Anderzijds leidt extra beroep op de bijstand en TW tot extra uitvoeringskosten. Het netto effect op uitvoeringskosten is omgeven met een								

⁴² Het bedrag aan re-integratie middelen wordt gespreid over 4 jaar, van 2019 t/m 2022. De daarmee gepaard gaande bedragen voor 2020-2022 worden in de tabel gepresenteerd in 2020, ter informatie, zodat het cumulatieve totaal bedrag zichtbaar is. Bij bepaling van de totale besparing voor 2020 is rekening gehouden met het werkelijk voor dat jaar geraamde bedrag van € 5 miljoen.

	<p>grote relatieve foutenmarge, omdat de mate van extra beroep op bijstand en TW onzeker is. Om deze reden is voor de uitvoeringskosten een PM-post opgenomen bij deze raming.</p> <p>De maatregelen leveren per saldo een besparing op ter hoogte van ca. 4% van de WAO-uitkeringslasten. In 2020 levert de wijziging van de uitkeringsystematiek verklaart ongeveer 30% van deze totale besparing. Het merendeel (70%) van de besparing volgt dan uit het verhogen van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid in de WAO. In de jaren tot aan 2040 stijgt dit aandeel verder tot bijna 100% van de jaarlijkse besparing.</p> <p>Aannames:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voor de weglek naar de toeslagenwet is 10% van het effect van de verlaging van de vervolguitering verondersteld. In deze groep ontvangt 8% momenteel reeds toeslag. Deze toeslag zal toenemen, voor zover geen werkhervatting optreedt. Daarnaast zal de verlaging tot extra beroep op TW leiden. • De weglek naar de bijstand bedraagt naar schatting 25% van het effect van verhoging van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid. Enerzijds werkt op dit ogenblik meer dan de helft van de mensen in de categorie 15-35. Voor deze groep zal de weglek naar de bijstand zeer gering zijn. Anderzijds doet circa een kwart van de mensen die niet werken nu een beroep op de TW. Onder de niet-werkenden kan de doorstroom naar de bijstand dan ook fors zijn. • Inzet van re-integratiedienstverlening om de niet-werkenden in de groep met mate van ao 35-min te ondersteunen op weg naar werk omvat competentietesten, sollicitatietrainingen, scholing, en coaching om de arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktmogelijkheden van een klant te bepalen en te benutten. De dienstverlening wordt aangeboden op basis van selectiviteit, effectiviteit en maatwerk. In verband met capaciteit worden de kosten verspreid over 4 jaar. Met re-integratie wordt gestart 1 jaar voor ingang van de nieuwe ondergrens voor lopende uitkeringen.
<i>Activerende werking WAO</i>	<p><i>Effect op aantal/omvang werkende WAO'ers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Deze beleidsoptie leidt tot een directe vermindering van het aantal WAO-gerechtigden. • De prikkel voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten om te gaan werken neemt toe door de verlaging van de vervolguitering.
<i>Arbeidsmarkt</i>	<p><i>(Werkgelegenheid / overige arbeidsmarkteffecten)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De verlaging van de uitkering voor niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten maakt werken meer lonend ten opzichte van niet werken. Dit kan leiden tot een hogere arbeidsdeelname. De mate waarin dit effect zal optreden is echter onzeker. • Ook de verhoging van de ondergrens van arbeidsongeschiktheid in de WAO kan leiden tot hogere arbeidsparticipatie. In de groep WAO 15-35% is de arbeidsdeelname al relatief hoog. Voor de groep die reeds werkt kan het verlies van de uitkering leiden tot een toename van arbeidsomvang, voor zover mogelijk gegeven de restverdiencapaciteit.
<i>Inkomenseffecten</i> <i>Herverdeling</i>	<p>Dit pakket maatregelen leidt tot forse inkomenseffecten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van deze maatregel verliest een groep uitkeringsgerechtigden de WAO-uitkering. Dit kan er toe leiden dat een beroep op de bijstand moet worden gedaan. Een deel van de groep uitkeringsgerechtigden in de categorie 15-35 die niet werken blijkt op basis van cijfers een kwetsbare inkomenspositie te hebben. De gemiddelde uitkering is laag en ongeveer een kwart van de mensen in deze groep doet een beroep op TW.

	<ul style="list-style-type: none"> • Daarnaast kan de uitkering fors dalen wegens instelling van een lagere vervolgutkering. De inkomenseffecten van deze maatregel kunnen oplopen tot ongeveer -63%, waarbij de precieze effecten sterk afhankelijk zijn van de specifieke situatie waarin de uitkeringsgerechtigde verkeert.⁴³
<i>Uitvoerbaarheid</i>	De inzet van re-integratiebegeleiding is gespreid over een periode van 4 jaar. Eventuele varianten met herbeoordeling lopen tegen capaciteitsgrenzen aan in verband met beschikbaarheid verzekeringsartsen.
<i>Juridische aspecten</i>	Een wijziging van reeds lang bestaande rechten (volgens artikel 1 Eerste Protocol EVRN heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom en een lopende uitkering is in dit kader eigendom) kan wel, maar moet aan een aantal strikte voorwaarden voldoen. Allereerst heeft de overheid een motiveringsplicht (waarom deze maatregel en niet iets anders, dient dit het algemeen belang, hoe zwaar is het gewicht dat daar aan kan worden toegekend, welke effecten heeft het op degenen die het treft, welke verzachtende maatregelen kun je eventueel treffen). Daarnaast moet de overheid op zijn minst een behoorlijke gewenningsperiode aanhouden bij wijze van verzachtende maatregel. Als kan worden verdedigd dat het algemeen belang dusdanig is dat de harde niet eenvoudig te compenseren maatregel(en) voor het zittende bestand WAO toch nodig is (zijn), en die maatregelen hebben financieel effecten op de belanghebbenden, dan is in ieder geval ook een vrij lange gewenningsperiode nodig.
<i>Opmerkingen</i>	<p>Er treedt een afruil op tussen de omvang van de besparing en de mate waarin het beleid succesvol is in het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende werking. Indien meer mensen in de WAO hun restverdiencapaciteit voldoende benutten, zal de besparing op uitkeringslasten afnemen. Omdat in dit geval de mate waarin het beleid slaagt in het stimuleren van arbeidsdeelname toeneemt, zonder tot extra uitkeringslasten te leiden, neemt zowel doeltreffendheid als doelmatigheid toe.</p> <p>Verder geldt dat het beleid een afruil oplegt tussen doeltreffendheid op het gebied van inkomensbescherming en activeren van arbeidsdeelname.</p>

⁴³ We schatten in dat het effect maximaal zal zijn voor een uitkeringsgerechtigde in ao-klasse 65-80% die niet werkt, met een voltijdsuitkering op basis van gemaximeerd dagloon.

Fiche besparingsoptie 2 Versoberen WAO

Deze besparingsoptie versobert de WAO. De uitkering voor volledig arbeidsongeschikten wordt verlaagd van 75% naar 70% van de grondslag. De AO-tegemoetkoming wordt afgeschaft. De effecten op uitkeringslasten van beide maatregelen binnen deze besparingsoptie worden separaat weergegeven.

Financieel (Ex-ante) (* € 1 mln)		2016	2017	2018	2019	2020	2030	2040
	Uitkeringslasten:							
	2.1 Uitkering naar 70%		-220	-200	-180	-170	-70	-16
	2.2 Afschaffen AO-tegemoetkoming		-80	-75	-70	-65	-25	-7
	Uitvoeringskosten		PM	PM	PM	PM	PM	PM
	Totaal		-300	-275	-250	-235	-95	-23
			+PM	+PM	+PM	+PM	+PM	+PM

(Hardheid raming/aannames)

De raming van directe effecten op uitkeringslasten is hard. Dit betreft de verlaging van de uitkering en de afschaffing van de ao-tegemoetkoming. De indirecte effecten van weglek naar de TW zijn ingeschat uitgaande van het aandeel WAO-gerechtigden met een toeslag. Dit deel van de raming is zachter. Het effect op uitvoeringskosten is gering. Enerzijds blijft de besparing op WAO-uitvoeringskosten van de afschaffing van de ao-tegemoetkoming naar verwachting onder € 1 miljoen en loopt deze af in de tijd. Anderzijds leidt extra beroep op de TW mogelijk tot extra uitvoeringskosten. Het netto effect op uitvoeringskosten is omgeven met een grote relatieve foutenmarge, omdat de mate van extra beroep op TW onzeker is. Om deze reden is voor de uitvoeringskosten een PM-post opgenomen bij deze raming.

De maatregelen leveren per saldo een besparing op ter hoogte van ca. 7% van de WAO-uitkeringslasten.

Aannames:

- De verlaging van het uitkeringspercentage leidt tot weglek via de TW. De raming gaat uit van een uitverdieneffect van 10% van de besparing op uitkeringslasten. Weglek treedt op indien reeds een beroep op de TW wordt gedaan. Van de groep volledig arbeidsongeschikten ontvangt 9% toeslag op grond van de TW. Daarnaast kan het beroep op TW toenemen.
- De raming abstraheert van gedragseffecten die kunnen uitgaan van de verlaging van het uitkeringspercentage. De verlaging van de uitkering geeft een prikkel tot arbeidsparticipatie. Van de groep volledig arbeidsongeschikten werkt een relatief klein deel (ca. 7%). Hoewel het arbeidspotentieel in deze groep relatief beperkt is, is wellicht een deel nog niet benut. Met een gedragseffect gaat een daling van de uitkeringslasten gepaard, indien verdiensten uit arbeid uitstijgen boven de resterende verdien capaciteit.

<i>Activerende werking WAO</i>	<p><i>Effect op aantal/omvang werkende WAO'ers</i></p> <p>Deze beleidsoptie is vooral een bezuinigingsmaatregel. De verlaging van de uitkering vormt tevens een prikkel voor volledig arbeidsongeschikten om te gaan werken.</p>
<i>Arbeidsmarkt</i>	<p><i>(Werkgelegenheid / overige arbeidsmarkteffecten)</i></p> <p>De prikkel die uitgaat op volledig arbeidsongeschikten om hun restverdien capaciteit te benutten kan leiden tot een toename van arbeidsparticipatie.</p>
<i>Inkomenseffecten Herverdeling</i>	<p>De verlaging van de uitkering leidt voor volledig arbeidsongeschikten tot forse inkomenseffecten, voornamelijk voor niet-werkende uitkeringsgerechtigden zonder toeslag. De afschaffing van de ao-tegemoetkoming leidt tot beperkte inkomenseffecten. De ao-tegemoetkoming bedraagt in 2015 € 209,- netto. Het effect van de uitkeringsverlaging bedraagt bijna 7% van de bruto uitkering. Het netto inkomenseffect is naar verwachting het hoogst voor de groep met inkomen rond het minimumloon.</p>
<i>Uitvoerbaarheid</i>	<p>Eventuele varianten met herbeoordeling lopen tegen capaciteitsgrenzen aan in verband met beschikbaarheid verzekeringsartsen.</p>
<i>Juridische aspecten</i>	<p>Een wijziging van reeds lang bestaande rechten (volgens artikel 1 Eerste Protocol EVRN heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom en een lopende uitkering is in dit kader eigendom) kan wel, maar moet aan een aantal strikte voorwaarden voldoen. De verlaging van de uitkeringshoogte naar 70% brengt deze terug op het niveau dat tussen 19.</p> <p>Als kan worden verdedigd dat het algemeen belang dusdanig is dat bovenstaande maatregel(en) voor het zittende bestand WAO toch nodig is (zijn), en die maatregelen hebben financieel effecten op de belanghebbenden, dan is in ieder geval ook een gewenningsperiode nodig. Bij de betreffende maatregelen lijkt hierbij een overgangstermijn van 1 jaar afdoende.</p>
<i>Opmerkingen</i>	<p>Deze beleidsmaatregelen leiden tot een afruil tussen doeltreffendheid op het gebied van inkomensbescherming en activeren van arbeidsdeelname.</p>