

Vergaderjaar 1999–2000

**22 187**

## Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

**Nr. 107 HERDRUK<sup>2</sup>**

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 juli 2000

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 8 juni 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over **de voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen WAO** (22 187, nr. 104).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Wilders** (VVD) wilde niet berusten in het hoge aantal arbeidsongeschikten in Nederland. Hij wees op de oorzaken van het hoge aantal WAO'ers, zoals het gebrek aan financiële prikkels aan werknemerszijde, vooral in het eerste Ziektewetjaar, de te wensen overlatende uitvoeringspraktijk, onvoldoende aansturing, onzorgvuldige, willekeurige en te late keuringen en veel te late reïntegratie-inspanningen.

Hij vond het verheugend dat de staatssecretaris in de voortgangsnota met extra maatregelen is gekomen. Het poortwachtersmodel, dat de reïntegratie in het eerste Ziektewetjaar moet versnellen, kan veel winst opleveren. Ziekmeldingen na zes in plaats van dertien weken en een informerende en consulterende rol van de UVI kunnen zeer zinvol zijn. Iedere intensivering van de rol van de publieke UVI en later het UWV moet echter beperkt en tijdelijk van aard zijn, gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat. Het is goed dat de werkgever door de UVI en de werknemer door de Arbo-dienst zal worden gewezen op de consequenties, ook financieel, van een voortdurende arbeidsongeschiktheid en op de rechten en plichten. Daarbij hoort dat aan beide kanten sancties kunnen worden opgelegd. Het is goed dat de regering de suggestie van de VVD-fractie heeft overgenomen om het maatregelenbesluit aan te scherpen. Terecht stelt de staatssecretaris nadere regels aan Arbo-contracten, maar ook hier balanceert hij op de grens van het toelaatbare, gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat.

De heer Wilders meende dat er veel schort aan het keuringsproces. Er is sprake van willekeur en pragmatisch handelen. De werknemer die erg zijn best doet om in de WAO te komen, maakt een goede kans dat dit uiteindelijk ook lukt. Een slecht keuringsproces kan ook leiden tot onrechtmatige uitvoering en uitkeringsverstrekking. Er moeten concrete verbeteringen in

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), Smits (PvdA), De Wit (SP), Verburg (CDA), Spoelman (PvdA), Van der Staaij (SGP), Örgü (VVD), Harrewijn (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Balkenende (CDA), Wilders (VVD), Santi (PvdA) en Snijder-Hazelhoff (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Hamer (PvdA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (RPF/GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Schoenmakers (PvdA), Marijnissen (SP), Eisses-Timmerman (CDA), Middel (PvdA), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rosenmöller (GroenLinks), Wagenaar (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (VVD), Oudkerk (PvdA) en Klein Molekamp (VVD).

<sup>2</sup> I.v.m. alsnog opnemen van 3 bijlagen.

de keuringspraktijk worden aangebracht, niet alleen op papier, maar echt in de praktijk. Het is goed dat de regering hiervoor extra geld beschikbaar stelt. Getracht wordt ook de claimbeoordeling bij psychische klachten te verbeteren. Het is goed dat de regering de PEMBA-prikkels bij de overheid en bij de sectoren zorg en onderwijs wil verbeteren. Hierbij moet enige spoed worden betracht. Het REA-instrumentarium is reeds vrij omvangrijk, maar verdient een verdere uitbreiding. Het voorgestelde voucher-systeem moet een kans krijgen, maar de voorgestelde bonus van 10% voor de WAO'er die bereid is te reïntegreren mag incidenteel van aard zijn.

De minister heeft besloten tot het instellen van een commissie van deskundigen. Kort geleden is al een commissie psychische arbeidsongeschiktheid ingesteld. De heer Wilders wilde niets afdoen aan de deskundigheid van de commissies, maar wees er wel op dat de WAO-problemen niet worden opgelost door ieder kwartaal een nieuwe commissie in het leven te roepen. De commissie van deskundigen moet bij haar studie betrekken de vraag of het arbeidsongeschiktheids criterium aanscherping behoeft. Daarnaast moet worden bezien op welke wijze de fnuikende gevolgen van de miljarden aan bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid het best kunnen worden geredresseerd. Daarbij kan ook gedacht worden aan het niet langer algemeen verbindend verklaren. De commissie kan dat brede terrein in haar beschouwingen betrekken. Op het terrein van de arbeidsongeschiktheid past het niet om te pleiten voor rust in de tent. Daarvoor zijn de problemen te groot geworden. Er is geen rust maar actie en ambitie nodig.

De heer Wilders wees de suggestie van de FNV om een WAO-spaarfonds in het leven te roepen af. De kosten van de WAO moeten betaalbaar blijven door het aantal WAO'ers terug te dringen en niet door het sparen van geld voor een oplopend aantal WAO'ers.

De fracties van de VVD en het CDA hebben overeenstemming bereikt over een aantal voorstellen. Deze vormen geen blauwdruk voor een geheel nieuw stelsel, maar leveren wel een bijdrage aan het beteugelen van het WAO-probleem. De voorstellen zijn doorgerekend door het CPB. Helaas zijn de definitieve CPB-cijfers pas gisteren verschenen, zodat het niet eerder dan vandaag kon worden gepresenteerd. Het zal als bijvoegsel bij het verslag van dit algemeen overleg worden opgenomen.

De heer Wilders achtte de voorstellen van beide fracties bekend. Hij noemde nog slechts het gelijkstellen van het maatmaninkomen aan het premieloon en vroeg om een reactie van de zijde van de PvdA-fractie daarop. Van sommige voorstellen konden de effecten niet worden berekend omdat gegevens ontbraken. De effecten die het CPB wel heeft kunnen berekenen, mogen er zijn. Afhankelijk van de mate waarin er al dan niet bovenwettelijk zal worden aangevuld, levert de introductie van de referte-eis maximaal 26 000 minder uitkeringsgerechtigden op. Het schrappen van de onderste twee arbeidsongeschiktheidsklassen levert een aantal van 17 000 op. De maximering van het maatmaninkomen resulteert in maximaal 12 000 minder uitkeringen. De aanpassing van het FIS levert maximaal 48 000 minder arbeidsongeschikten op. Daarnaast zijn er nog positieve werkgelegenheidseffecten en effecten op de economische groei, de loonontwikkeling en de collectievelastendruk. Het is helder dat de opbrengst daalt naarmate er bovenwettelijk wordt aangevuld. Verder is er enige overlap tussen de voorstellen. Desalniettemin zal de additionele structurele opbrengst tussen de 40 000 en 100 000 minder uitkeringen liggen.

De heer Wilders herinnerde aan de VVD-voorstellen ten aanzien van psychische arbeidsongeschiktheid. Hoewel de steun ervoor niet bepaald is gegroeid, staat het thema van de psychische arbeidsongeschiktheid hoger op de politieke agenda dan voorheen.

Daarnaast wees hij nog eens op het voorstel voor een leeftijdsgebonden loondoorbetaling bij ziekte, een oplopend ziektegeld naar leeftijd met de

ondergrens van 70% van het minimumloon. Hier zit een financiële ruimte in van 1,5 mld. met een mogelijk aanzienlijke daling van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Als de ruimte echter massaal bovenwettelijk wordt aangevuld, verdwijnt het effect als sneeuw voor de zon. Om te bevorderen dat dit niet zonder meer gebeurt, stelt de VVD-fractie verder voor om de bovenwettelijke CAO-bepalingen per ommegaande niet langer algemeen verbindend te verklaren.

De heer Wilders zei dat hij de aanpak van de WAO, zeker als de groei van het aantal arbeidsongeschikten zich voortzet, steeds hoger op de politieke agenda zal plaatsen. Hij zal blijven hameren op concrete oplossingen en zal met voorstellen blijven komen. Daartoe zal hij met eenieder die daartoe bereid is in gesprek blijven, mits deze gesprekken leiden tot substantiële maatregelen met grote volume-effecten.

Mevrouw **Schimmel** (D66) herinnerde aan de zeven voorstellen voor een betere aanpak van de WAO die zij vorig jaar heeft gepresenteerd. Veel van de voorstellen zijn terug te vinden in de voortgangsnota van de staatssecretaris, maar de belangrijkste wens, de introductie van een wettelijk recht op reïntegratie voor zieke en arbeidsongeschikte werknemers, is niet in vervulling gegaan. De fractie van D66 zal daartoe een initiatiefvoorstel indienen.

Een andere wens betrof een sluitende aanpak, met name voor jonggehandicapten. Blijkens de nota zal het LISV een dergelijke sluitende aanpak opstellen. Daartoe moeten snel voorstellen worden gedaan. Daarnaast is de wens naar streefcijfers per sector voor het in dienst hebben van mensen met een arbeidshandicap onvervuld gebleven. In de Arbo-convenanten die thans op grote schaal worden afgesloten, moeten de genoemde streefcijfers worden opgenomen.

Er moet zo snel mogelijk een wet totstandkomen voor de gelijke behandeling van arbeidsgehandicapten en chronisch zieken bij arbeid. Er is een Europese richtlijn in de maak en in Nederland ligt een proeve van wet voor. Het zou goed zijn als nog in deze kabinetsperiode, per 1 januari 2002, zo'n wet gestalte krijgt. De gelijke behandeling moet gelden bij werving en selectie, opleiding en beloning. Werkgevers moeten conform de Europese richtlijn verplicht worden om aanpassingen tot stand te brengen zodat de materiële gelijkheid in vervulling kan gaan.

Een quotumverplichting voor de werkgever heeft altijd de voorkeur gehad, maar onlangs zijn hierbij in het proefschrift van de heer Hendriks relevante kanttekeningen geplaatst. Zo bestaat het gevaar dat een werkgever mensen met één soort handicap aanneemt, zodat anderen weer niet aan bod komen. Arbo-convenanten kunnen in dezen een gulden middenweg bieden opdat er voldoende plaatsen beschikbaar komen voor mensen met een arbeidshandicap.

Mevrouw Schimmel pleitte voor het instellen van een commissie met mensen uit het veld om de ingewikkeldheid van de regelgeving nog eens door te nemen. Bijvoorbeeld mensen van de federatie van ouderverenigingen weten hoe ingewikkeld het is om iemand geplaatst te krijgen. Zowel werkgevers als baanzoekenden en werknemers zien door de bomen het bos niet meer. Dat ligt deels aan de wetgeving en deels aan de uitvoeringsregels. Een van de belangrijkste opdrachten is om de uitvoeringsorganisatie een heel goede aansturing te geven, ook op de claimbeoordeling. In de SUWI-discussie komt naar voren dat de UVI's premie-inning, uitkeringsverzorging en claimbeoordeling moeten verzorgen. Ten onrechte dreigen ze geen opdracht te krijgen op het terrein van reïntegratie. Voorkomen moet worden dat de Arbo-diensten alleen maar op elkaar letten en niet op de te bereiken doelstellingen. Dat is ook het grote bezwaar tegen het voorstel van de poortwachtersfunctie. Het is allemaal wat te rommelig geanalyseerd en gedefinieerd. De arbeidsdeskundigen besteden veel tijd en aandacht aan degene die gereïntegreerd moet worden. De publieke uitvoeringsorganisatie wordt ten

onrechte alleen beoordeeld op tijdigheid en niet op kwaliteit. Ook dat element moet in de nieuwe uitvoeringsorganisatie naar voren komen. Mevrouw Schimmel vond het idee van een WAO-spaarfonds interessant. Van een totale omslagdekking wordt overgegaan naar een gedeeltelijke rentefinanciering. Het is onhelder of het gaat om een publiek spaarfonds met rentefinancieringselementen of om het instandhouden van een soort AAW met daarboven een rentefinanciering. De staatssecretaris moet de verschillende financieringsvormen op een rij zetten, met name wat betreft hun effecten op snellere reïntegratie en preventie.

Het is goed dat extra geld wordt gestoken in het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, politie en gemeenten.

De keuringspraktijk moet meer gericht zijn op beter werken. Er wordt ontzettend veel geld uitgetrokken voor bonussen voor verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Dat is goed, maar de beoordeling moet dan wel zowel op tijdigheid als op inhoud plaatsvinden.

Mevrouw Schimmel vroeg naar de uiteindelijke verantwoordelijke in het eerste Ziektewetjaar. In de stukken staat dat de Arbo-diensten een case-manager gaan aanstellen, maar dat is een beperkte verantwoordelijkheid in tijd. In het rapport «Professionalisering van de verzekeringsgeneeskunde» wordt gesuggereerd om de arbeidsdeskundige bij de UVI een soort casemanagementsfunctie te geven. Vooral nog lijkt dat een beter idee.

De FNV heeft het voorstel gedaan om de bestanden van de WAO- en de WAZ-gerechtigden geschikt te maken voor reïntegratie en om bij wijze van proef commerciële bemiddelaars de mogelijkheid te geven de bestanden door te lichten op geschikte kandidaten. Mevrouw Schimmel noemde dit een interessante gedachte, maar pleitte wel voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dezen.

De staatssecretaris heeft voorgesteld om een gedeelte van de bovenwettelijke uitkering bij wijze van spreken om te zetten in reïntegratiebudgetten. Het zou goed zijn om te horen op welke wijze dit idee zal worden uitgevoerd.

De staatssecretaris zal terecht nog onderzoek laten verrichten naar het aanvangssalaris in het FIS en het salaris waarop afschatting plaatsvindt.

Mevrouw **Smits** (PvdA) wees op de spanning tussen het grote aantal vacatures en de hoge instroom in de WAO en vreesde verstoring van de economische groei als deze spanning langer aanhoudt. Het bedrijfsleven heeft er alle baat bij om de arbeidsorganisatie zo in te richten dat de uitstroom in de WAO vermindert en dat arbeidsgehandicapten betere kansen krijgen op aangepast werk. Het korten op uitkeringsrechten en het verscherpen van de toetredingsvoorwaarden past daar niet bij. De instroom in de WAO heeft veel te maken met het arbeidsmarktbeleid en de soms geringe bereidheid van het bedrijfsleven om in te spelen op de veranderende behoeften en het aanbod van werknemers. Zo zijn er nieuwe wensen op het terrein van het combineren van arbeid en zorg. Daarnaast zijn doorgroeimogelijkheden noodzakelijk. Verder zijn er meer oudere werknemers. Het inzicht dat op dit alles moet worden ingespeeld is groeiend, zo blijkt ook uit de Arbo-convenanten.

Een andere oorzaak van de WAO-instroom is de slechte uitvoeringsorganisatie en het gebrek aan samenwerking in het eerste ziektejaar. De staatssecretaris gaat in zijn nota vooral op deze aspecten in. Dat is goed, maar er is meer nodig. De nota ademt te veel de sfeer van het straffen van werkgevers en werknemers. Het is juist essentieel om ondersteuning te bieden en samenwerking te bevorderen. Vooral het midden- en kleinbedrijf ontbeert effectieve steun. Er is eerder sprake van onmacht dan van onwil. Met het alleen maar aankondigen van sancties wordt de plank misgeslagen.

Op de hoorzitting klaagden werkgevers en werknemers steen en been. Als er een reïntegratieplan was, moest vaak maanden op voorzieningen, op een WAO-beoordeling of op effectieve bemiddeling worden gewacht. Het CTSV-rapport over de keuringspraktijk bevestigt dat beeld. Er is een schreeuwend tekort aan verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Arbeidsvoorziening is heel erg met zichzelf bezig. De staatssecretaris dient de uitvoeringsorganisatie in hoog tempo te verbeteren en de Kamer daarover gericht te rapporteren.

Mevrouw Smits noemde de sancties richting werknemers ridicul. De in de nota genoemde sanctiemogelijkheden bestaan in feite al. Het is ongepast om nu aan te dringen op toepassing. Als werknemers niets mogen en kunnen, kun je ze niet straffen. Dat de werknemer elk instrument ontbeert, is betreurenswaardig omdat juist hij de grootste belanghebbende is in het reïntegratieproces. De werknemer moet een recht op begeleiding worden toegekend. Daarnaast moet hij een recht op informatie krijgen, alsmede een recht op het doen van reïntegratievoorstellen waarvan een werkgever alleen gemotiveerd mag afwijken. De werknemer moet het recht krijgen om zelf reïntegratievoorzieningen aan te vragen. Hij moet recht op overleg met de werkgever hebben. Het toekennen van een REA-voorziening moet niet aan de werkgever maar aan de werknemer gekoppeld worden. Zo wordt het mogelijk om bij een ander bedrijf gedetacheerd te worden. Gehandicapten en chronisch zieken zijn sterk achtergesteld op de arbeidsmarkt. Eerder is al geconstateerd dat sinds de invoering van de WULBZ sprake is van een toenemende risicoselectie. Werkgevers geven ook zelf aan dat zij bewust risicoselectie toepassen. Het is dus belangrijk dat het wetsvoorstel tegen discriminatie van gehandicapten snel wordt ingediend. Daarbij kan gewezen worden op de conceptrichtlijn van de EU, die de lidstaten hiertoe op termijn verplicht. Een verbod op discriminatie kan echter alleen effectief zijn als ook het recht op gelijke behandeling wordt vastgelegd, dat wil zeggen een recht op compensatie van de beperking van sollicitanten en werknemers, een wettelijk recht op werkaanpassing, af te dwingen bij de werkgever. De bepaling hierover in de conceptrichtlijn is beslist te globaal. Een quotumverplichting biedt geen uitkomst, want dwingt de werkgever niet om effectief in te spelen op individuele verzoeken van sollicitanten of van zieke werknemers.

Mevrouw Smits herhaalde dat effectieve ondersteuning en betere samenwerking meer nodig is dan sancties. Alerteringsbezoeken aan bedrijven die aantoonbaar een veel te hoge instroom hebben, vond zij een goed idee. Wel dreigt daardoor een beperking tot de grote bedrijven. De alerteringsbezoeken moeten effectief worden gevolgd door ondersteuning door zowel de Arbo-diensten als de uitvoeringsinstellingen. Daarnaast is het van belang dat er meer aandacht komt voor het midden- en kleinbedrijf. Ondernemers die alleen niets kunnen doen, moeten samenwerking zoeken. Dergelijke initiatieven moeten gericht worden ondersteund, bijvoorbeeld via een fonds.

De enige partij in het poortwachtersmodel die niet met sancties wordt bedreigd, zijn de uitvoeringsinstellingen. Er komen wel kortere beslistermijnen, maar er staat geen sanctie op overschrijding daarvan. Het verdient overweging een REA-voorziening automatisch toe te kennen als de wettelijke beslistermijn wordt overschreden. Het is onduidelijk waarom een werknemer die te laat door de WAO-beoordeling komt, wél financiële schade wordt aangedaan door voorschotten te verrekenen. De financiële gevolgen hiervan moeten voor rekening van de uitvoeringsinstelling komen.

Ook voor de uitvoeringsinstellingen geldt dat ze niet alleen moeten worden gestraft, maar dat ook moet worden gezien of ze in staat zijn hun werk goed te doen. De bevindingen van het CTSV-rapport zijn opmerkelijk. Het is onduidelijk hoeveel extra artsen en arbeidsdeskundigen nodig zijn. De mededeling dat het LISV een aanpak uitwerkt is te vaag. Er moet een betere benutting van de capaciteit komen, maar tegelijkertijd krijgen de

uitvoeringsinstellingen extra taken. Met hetzelfde aantal mensen moet meer worden gedaan. Het CTSV moet over de voortgang van een en ander rapporteren.

Mevrouw Smits stelde de vraag of de WAO nog wel in alle gevallen voldoende inkomensbescherming biedt. Jonge werknemers die volledig arbeidsongeschikt raken, kunnen na korte tijd terugvallen naar een inkomensniveau dat de helft van het oorspronkelijke is. De commissie van wijzen dient deze vraag bij haar beschouwingen te betrekken. Datzelfde geldt voor de vraag of de WAO activerend genoeg is. Mevrouw Smits ging ervan uit dat de SER zal worden ingeschakeld bij het uiteindelijke advies van de commissie. Dat laat onverlet dat de fracties in de Kamer eigen voorstellen kunnen doen.

Er worden terecht onorthodoxe oplossingen aangedragen voor reïntegratie van mensen die eenmaal in de WAO zijn beland, zoals vouchers en bonussen om werk aantrekkelijker te maken. Daarnaast moet meer worden geëxperimenteerd in de bemiddeling naar werk en in sociale activering. De reïntegratiemarkt is geprivatiseerd, maar bemiddelaars en CAO-partners klagen dat initiatieven weinig kans krijgen omdat zij geen WAO'ers krijgen aangeleverd door de uitvoeringsinstellingen. Het is een idee om recent ingestroomde WAO'ers zonder selectie en zonder advies van de uitvoeringsinstelling uit het bestand te halen en reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus te laten inschrijven op de bemiddelingsopdracht. In het onderwijs is een aardig project opgezet. Werknemers voor wie werkgevers en Arbo-diensten niets meer wilden doen omdat terugkeer in het eigen werk niet mogelijk was, konden deelnemen aan een experiment voor intensieve bemiddeling. Tweederde van de deelnemende werknemers kon met deze aanpak terugkeren in werk.

Mevrouw Smits wenste zich te richten op de voorstellen van de staatssecretaris. Eerder had zij al aangegeven dat zij graag wilde spreken over het FIS, dat in dienst van de reïntegratie moet komen te staan. Zij voelde er niets voor om de problemen op de arbeidsmarkt op te lossen door te schrappen in de uitkeringsrechten van werknemers. Als de twee laagste arbeidsongeschiktheidsklassen worden geschrapt, worden niet werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn uit de WAO gehouden, maar jonge werknemers met een laag inkomen.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) meende dat van een daadwerkelijke aanpak van de WAO na de discussies van vorig jaar weinig is te merken. De groei van het aantal arbeidsongeschikten is zorgelijk. Het is nu financieel wellicht minder noodzakelijk om het aantal te beperken, maar sociaal is het onaanvaardbaar dat mensen een WAO-uitkering krijgen terwijl zij met meer inspanning aan het werk hadden kunnen blijven. De nieuwe voorstellen van het kabinet zijn verbeteringen van bestaande procedures. Een aantal ervan is zeker positief te duiden, maar er kunnen geen overdreven verwachtingen worden gekoesterd over de omvang van de effecten. Dat het kabinet vindt dat er meer moet gebeuren, blijkt onder meer uit de instelling van twee commissies.

Mevrouw Bijleveld wees erop dat er meer moet gebeuren. Vorig jaar is namens de CDA-fractie al naar voren gebracht dat onderscheid moet worden gemaakt tussen mensen die wel en mensen die niet kunnen herstellen. Verder heeft de fractie samen met de fractie van de VVD gewerkt aan de formulering van nadere voorstellen. De inzet is steeds gericht op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling in de periode van ziekte. Er moeten duidelijke rechten en plichten voor werknemer en werkgever zijn, gericht op het voorkomen van nieuwe instroom in de WAO. Na instroom in de WAO blijkt het buitengewoon moeilijk om weer aan het werk te komen. Mensen die kunnen herstellen, zouden niet moeten kunnen instromen. Centraal moeten staan de omkeerbaarheid van het ziekteproces en de blijvende aantasting van het arbeidsvermogen.

De WAO moet er uiteindelijk zijn voor mensen die niet kunnen herstellen. Daartoe is het noodzakelijk om de verantwoordelijkheidsverdeling in het eerste ziektejaar te bezien. Voorgesteld is om de rechten en plichten in het arbeidsrecht vast te leggen. Een herstelovereenkomst, waarin duidelijk omschreven is welke activiteiten verricht worden in het kader van herstel en terugkeer naar werk, moet tussen werkgever en werknemer worden opgesteld, met inschakeling van de Arbo-dienst. Dit heeft consequenties voor het personeelsdossier en de ontslagprocedure. De werknemer mag ontslagen worden als hij zich niet houdt aan de herstelovereenkomst, maar de werkgever mag niet ontslaan als hij de overeenkomst niet nakomt. De opheffing van het ontslagverbod maakt het mogelijk om sancties beter te effectueren. De periode van herstel moet langer dan één jaar kunnen duren. Twee jaar sloot naar de mening van mevrouw Bijleveld beter aan bij het arbeids- en ontslagrecht.

Zij meende dat de kabinetsvoorstellen te vrijblijvend zijn en te veel procedurele voorschriften bevatten. Ook in de plannen van de PvdA-fractie wordt in de eerste fase te veel bureaucratisch overleg gecreëerd, zonder dat de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk is.

Op het gebruik van het FIS om de loonderving en de mate van arbeidsongeschiktheid te bepalen is van verschillende zijden kritiek gekomen. De uitkomsten van het FIS geven geen of een te hoge arbeidsongeschiktheidsklasse aan. Ook de FIS-lonen zijn aan een maximum gebonden, waarbij onvoldoende rekening met de werkelijkheid wordt gehouden. De staatssecretaris dient aan te geven wanneer de uitkomsten van zijn onderzoek hiernaar zijn te verwachten. Op dit punt is, zoals de voorstellen van de fracties van het CDA en de VVD ook aangeven, substantieel winst te behalen. De voorstellen zullen ertoe leiden dat niet langer te hoge uitkeringen worden verstrekt.

Mevrouw Bijleveld vond dat er meer en andere dingen moeten gebeuren dan de staatssecretaris voorstelt. Er moet echt wat worden gedaan om een groot sociaal-economisch probleem aan te pakken. Om die reden is samen met de VVD-fractie een tienpuntenplan opgesteld, gericht op het voorkomen van instroom en op herstel. Het afschaffen van de twee laagste arbeidsongeschiktheidsklassen kan ertoe leiden dat een aantal mensen in een hogere klasse terechtkomt, maar volgens het CPB levert de maatregel ook dan nog minder arbeidsongeschikten op.

Mevrouw Bijleveld achtte de staatssecretaris te optimistisch over de SUWI-voorstellen in relatie tot de aanpak van de WAO. Het veranderingmanagement is net bezig, het ene UWV zal nog wel even op zich laten wachten, er is een tekort aan keuringsartsen en arbeidsdeskundigen en bovendien is de uitvoeringsorganisatie in verandering.

Zij vroeg de staatssecretaris wat er na de bespreking van het poortwachtersmodel vorig jaar is gebeurd. De echte verantwoordelijkheid bij werkgever en werknemer is te gering. Het gaat niet alleen om kostenbewustzijn, maar ook om het daadwerkelijk werken aan herstel. Het voorstel is al met al nog niet duidelijk genoeg. Zij waardeerde de voorgestelde verbetering van het keuringsproces, maar de uitvoerders zullen de komende tijd te veel met zichzelf bezig zijn. Bovendien is het capaciteitsprobleem vooralsnog onopgelost. Verder steunde zij de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de sectorgerichte aanpak. Het is goed om de prikkels bij de overheid, de zorg en het onderwijs te bezien, maar het effect van financiële prikkels zal altijd beperkt zijn. In de nota wordt ten onrechte niet ingegaan op de voor de voorstellen benodigde wetswijzigingen. De staatssecretaris moet het traject daarvoor helder aangeven.

Ten slotte vroeg mevrouw Bijleveld de staatssecretaris naar zijn verwachtingen van beide commissies. Zij toonde zich voorstander van een open opdracht aan de commissie van wijzen, waarbij zij aangaf dat instroombeperking centraal moet staan. Een discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling en de systematiek mag worden gevoerd, maar mag niet eindeloos duren.

De heer **Van der Vlies** (SGP) sprak zijn zorg uit over het oplopende aantal arbeidsongeschikten. Hij constateerde dat de discussie vandaag gaat om het vergroten van de effectiviteit van het instrumentarium om instroom te beperken en uitstroom te versnellen en te vergroten. Een discussie over de hoogte en duur van de uitkering is uitdrukkelijk niet aan de orde. Oppositie tegen de instelling van een commissie van wijzen is niet op zijn plaats, maar het zou wel interessant zijn om meer te horen over de status van het advies. Het is de bedoeling dat de commissie onbevungen en gedepolitizeerd tegen de WAO-problematiek gaat aankijken. Dat kan tot gevolg hebben dat naar aanleiding van het advies toch het hele stelsel wordt omgegooid.

De heer Van der Vlies vond dat de voortgangsnota meer nieuwe voorstellen bevat dan een overzicht van de voortgang met de vorig jaar in gang gezette maatregelen. Een opmerking over het capaciteitsprobleem bij verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen roept vragen op over het huidige en het benodigde aantal en over de termijn waarbinnen het probleem moet worden opgelost. In een voortgangsrapportage passen antwoorden op dat soort vragen en concrete streefbeelden.

De staatssecretaris stelt terecht voor om de ziekmelding te vervroegen van dertien naar zes weken. Volgens de voorstellen informeert de Arbo-dienst de zieke werknemer over zijn rechten en plichten en over de financiële gevolgen van een eventuele instroom in de WAO. Het is de vraag of dat in dat stadium wel mogelijk is. Immers, er is nog geen reïntegratie-verslag opgesteld. Dergelijke informatie kan arbeidsongeschikten op het verkeerde been zetten en daarmee contraproductief zijn.

Er blijft spanning bestaan tussen de belangen van de zieke werknemer en de private Arbo-dienst. Een Arbo-dienst werkt in opdracht van de werkgever en is gericht op winst. In de voorstellen krijgen de Arbo-diensten wel erg veel taken toegewezen. Het is de vraag hoe de overheid de uitvoering ervan kan controleren.

Dit speelt ook bij het recht van de werknemer op een second opinion. Op zichzelf is dit een goed idee, maar onduidelijk is wie de zieke werknemer van deze mogelijkheid op de hoogte stelt en hem daarin begeleidt. Een Arbo-dienst zit vermoedelijk niet te wachten op een second opinion van de UVI en zal de werknemer van het recht hierop wellicht niet op de hoogte stellen. De Arbo-dienst wijst de zieke werknemer een casemanager aan, terwijl de nota verder niets meldt over de aan deze persoon gestelde eisen en zijn precieze werkzaamheden.

De heer Van der Vlies sprak zijn steun uit voor het idee van het reïntegratie-verslag, maar pleitte voor een periode van zes maanden met een eventuele uitloop. De werknemer verkrijgt daarmee eerder duidelijkheid over zijn kansen.

Hij vroeg op welke wijze de staatssecretaris extra aandacht wil besteden aan de voorkoming van intreding in de WAO ten gevolge van arbeidsconflicten.

De overstap van veel keuringsartsen naar de private sector baarde hem zorgen. De taak van de verzekeringsarts zou in de SUWI worden uitgehouden. Door een gebrek aan personeel huren de UVI's de verzekeringsartsen vervolgens weer in, waardoor de claimbeoordeling indirect bij private bureaus dreigt terecht te komen.

De heer Van der Vlies sprak zijn steun uit voor de voorstellen gericht op het vergroten van de preventie. Een goede uitoefening van de poortwachtersfunctie is een speerpunt, maar belangrijker is de preventie van ziekte. Een gezond werkklimaat en goede arbeidsomstandigheden zijn daarvoor essentieel. De uitkomsten van de brancheprestatievergelijking moeten de Kamer zo spoedig mogelijk worden voorgelegd.

De heer Van der Vlies toonde zich voorstander van vergrote verantwoordelijkheid voor werknemers om uit de WAO te komen. Mensen met een grote arbeidsmotivatie kunnen daardoor het snelst weer aan de slag. Zij verdienen voluit steun van alle partijen.



Een aantal punten van het plan van de fracties van het CDA en de VVD sprak hem aan, maar bij andere onderdelen zag hij vooral nog veel bezwaren. Het afschaffen van de twee laagste arbeidsongeschiktheidsklassen levert macro wel een aantal plaatsen op, maar op microniveau zijn de gevolgen niet mis te verstaan. De heer Van der Vlies pleitte voor het in beeld houden van de mensen.

De heer **De Wit** (SP) sprak zijn teleurstelling uit over de opnieuw opge-laaide onrust over de WAO. Hij noemde de voorstellen van de fracties van de VVD en het CDA asociaal. Het historisch verantwoorde ontslagverbod tijdens ziekte, dat niet voor niets in het Burgerlijk Wetboek terechtgekomen is, wordt om zeep geholpen. Daarnaast wordt de hoogte van de WAO-uitkering opnieuw ter discussie gesteld.

De heer De Wit meende dat de staatssecretaris de discussie over de WAO in een juister perspectief plaatst. Terecht wordt gewezen op de situatie in andere landen. Afgezet tegen het percentage van de beroepsbevolking, is het aantal WAO'ers sinds 1993 gedaald met 2,5%. Alleen in absolute aantallen is sprake van groei. Dit rechtvaardigt de vraag naar de precieze inhoud van de opdracht aan de commissie van wijzen. Voorkomen moet worden dat de commissie straks met een voorstel komt om de WAO af te breken en tot een heel ander stelsel over te gaan. De Kamer moet de opdracht aan de commissie bepalen.

Het voorstel van de fracties van het CDA en de VVD om de arbeidsongeschiktheidsklassen beneden de 35% af te schaffen staat haaks op de reïntegratiegedachte. Bovendien raakt het mensen in hun inkomen. De combinatie van een uitkering en een baan stelt hen in staat een min of meer acceptabel inkomen te verwerven.

De heer De Wit legde bij de aanpak van het WAO-probleem de nadruk op drie punten. De oorzaak van toetreding tot de WAO ligt in de arbeidsomstandigheden. De aanpak van het kabinet loopt via de Arbo-convenanten, maar deze bieden de werkgevers nog te veel ruimte. In een actievere aanpak van de arbeidsomstandigheden valt nog heel veel te winnen. In de praktijk blijkt dat subsidies en bonussen niet echt werken. Het jongste werkgeverspanel wijst nog eens uit hoe gebrekkelijk de kennis bij werkgevers is over de middelen van de Wet REA. Een quotumverplichting biedt de zekerheid dat arbeidsgehandicapten aan het werk komen en dat werkplekken worden aangepast.

In plaats van de ontslagbescherming af te breken, moet zij juist worden verruimd. De periode van het verbod moet worden opgerekt.

De voorstellen van de staatssecretaris zijn in feite meer van hetzelfde. De heer De Wit toonde zich benieuwd naar de aanscherping van de herkeuringen bij psychische klachten. Verder vroeg hij hoever de staatssecretaris wil gaan op het gebied van bovenwettelijke uitkeringen. Het primaat van de sociale partners dient nadrukkelijk te worden erkend. Het middel van algemeen verbindend verklaren dient buiten beeld te blijven. Ten slotte vroeg de heer De Wit om een toelichting op het begrip «verwijtbare arbeidsongeschiktheid».

De heer **Van Dijke** (RPF/GPV) vond de ijver van de fracties van het CDA en de VVD in de aanpak van het WAO-probleem lovenswaardig. Hij pleitte wel voor rust in uitvoeringsland. De onrust van de afgelopen jaren heeft niet bijgedragen aan een oplossing van de problemen. Terecht staat in het regeerakkoord dat bestaande beoordelingscriteria uitgangspunt zullen blijven. Hoewel hij de problemen geenszins wilde bagatelliseren, wees de heer Van Dijke op de I/A-ratio van Nederland, die niet dramatisch afwijkt van die in menig buitenland.

Hij steunde de voorstellen van de staatssecretaris in grote lijnen. Voor het moment lijkt het pakket adequaat, maar het blijft een probleem dat een aantal maatregelen wordt voorgesteld zonder dat er een adequate analyse aan ten grondslag ligt.

De staatssecretaris schrijft de nettostijging geheel toe aan de vrouwelijke beroepsbevolking. De heer Van Dijke vreesde dat dat te maken heeft met het niet evenredig tussen mannen en vrouwen verdelen van de zorgtaken en de daardoor toegenomen leefdruk. Hoewel het een belangrijk probleem is, kan leefdruk op zichzelf geen reden zijn voor een beroep op de WAO. Het onderzoek waar de staatssecretaris tijdens het vorige overleg naar verwees, stelt volgens vele betrokkenen weinig voor. Volgens de staatssecretaris biedt SUWI nieuwe kansen. Waaruit wordt afgeleid dat private reïntegratiebedrijven meer mensen met een verhoogd risico beter kunnen bemiddelen, blijft echter onduidelijk. Dergelijke aannames lijken weinig realistisch.

De heer Van Dijke sloot zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Schimmel over het poortwachtersmodel.

De Arbo-dienst moet bij de beoordeling van een WAO-toetreding controleren of geen sprake is van een arbeidsconflict. Het blijft onduidelijk wat de consequenties zijn als er zo'n conflict is. Psychische klachten kunnen wel degelijk het gevolg zijn van een verstoorde werkrelatie, maar een arbeidsconflict is geen ziekte die een beroep op de WAO rechtvaardigt, zeker niet voor lange duur. In dergelijke gevallen verdient bemiddeling de voorkeur.

De werknemer krijgt het recht van een second opinion als hij vindt dat de werkgever hem ten onrechte geen aangepast werk aanbiedt. De werkgever krijgt het recht loondoorbetaling bij ziekte op te schorten indien de werknemer weigert mee te werken aan de reïntegratie. Dat roept de vraag op wat de werknemer heeft te zeggen over de aard van de reïntegratie en het daarbij geboden perspectief.

De heer Van Dijke wees op het knelpunt van de capaciteit aan artsen en keuringsdeskundigen. Via de private sector komen de mensen vaak terug in dezelfde positie, zij het tegen een veel hoger salaris. Het is een probleem dat zij slechts eenmalig bij het keuringsregime betrokken zijn. Het is onduidelijk op welke wijze de staatssecretaris artsen en keuringsdeskundigen denkt te gaan werven.

De heer Van Dijke constateerde een toename van het beroep op de Wajong en vroeg de staatssecretaris of en, zo ja, wat dit te maken heeft met de nieuwe categorisering bij de WSW.

De heer **Harrewijn** (GroenLinks) wees op de recente cijfers van het LISV over werkende WAO'ers. Van de ongeveer 180 000 gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijken er 112 000 te werken. Van de mensen in de categorie 80% tot 100% arbeidsongeschiktheid blijkt het aantal werkenden in één jaar gestegen te zijn van 52 000 tot 63 000, waarvan 15 000 mensen een nuluitkering krijgen. Een en ander ondersteunt de analyse van de staatssecretaris. Het probleem in Nederland is niet zozeer het gebrek aan reïntegratie, hoewel het natuurlijk nog beter kan, als wel de instroom. Derhalve is concentratie op het eerste ziektejaar gewettigd. De plannen van de fracties van het CDA en de VVD gaan daarentegen juist voornamelijk in op de WAO-fase. Met de afschaffing van de laagste twee klassen worden juist mensen getroffen die naast hun uitkering werken. Deze mensen worden gedemotiveerd om nog te gaan werken. Het probleem wordt naar de WW en de bijstand verschoven. De WAO moet in de toekomst een wet worden waarmee mensen worden ondersteund om te werken en op grond waarvan een gedeeltelijke uitkering wordt gegeven aan mensen met een probleem, zodat zij de rest zelf kunnen verdienen.

De heer Harrewijn sprak zijn zorg uit over de rol die conform de filosofie van de WULBZ bij de werkgever en de Arbo-dienst gelegd wordt. Het streven naar een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is begrijpelijk, maar tot nu toe heeft het niet gewerkt. Het is onduidelijk waarop de staatssecretaris zijn verwachting baseert dat het nu wel gaat werken. Het klinkt mooi dat een casemanager aan het werk wordt gezet, maar zo

iemand kost veel geld. Het is zeer de vraag of de werkgevers dat willen betalen.

De publieke verantwoordelijkheid van de UVI's en straks het UWV is groot. Uit experimenten met REA-teams, samen met UVI's, Arbo-diensten en werkgevers, blijkt dat direct contact goed werkt. De UVI's moeten de bevoegdheden en middelen krijgen om daarmee door te gaan. Als de lijnen kort worden gehouden, werkt het beter. Er moet niet alleen de mogelijkheid zijn om langer in de Ziektewet door te gaan, maar ook om eerder in het proces de verzekeringsarts in te schakelen. Er moet ruimte worden geboden voor projecten van de UVI's zelf.

De heer Harrewijn sloot zich aan bij de woorden van mevrouw Smits over de versterking van de positie van arbeidsongeschikten. Hij achtte het raadzaam om hiervoor een meerderheid te verwerven en een en ander vast te leggen in een initiatiefwet.

Hij ondersteunde de sectorgewijze benadering. In het MKB wordt geëxperimenteerd met REA-pools, met scholingspools voor mensen die arbeidsongeschikt dreigen te worden. In onderwijs en zorg zijn dergelijke zaken op grotere schaal voorstelbaar. Arbeidsongeschikten kunnen, naar analogie van mensen met Melkertbanen of vanuit de bijstand, bij zo'n pool in dienst treden en worden ingezet in het onderwijs, bijvoorbeeld in boventallig werk op het terrein van het achterstandsbeleid.

Correcte keuringen en een goed FIS zijn belangrijk, maar dit mag niet ten doel hebben om per se het aantal WAO'ers terug te dringen. Het doel moet zijn dat mensen óf een uitkering krijgen waar zij recht op hebben óf gereïntegreerd worden. De keuringen moeten veel meer in het teken van reïntegratie komen te staan. In de bijstand zitten veel mensen die geen kans op werk hebben vanwege medische of psychische problemen. Het gaat daarbij om ongeveer de helft van de populatie. Ook deze mensen moeten veel meer met reïntegratie-instrumenten worden bediend.

### **Antwoord van de regering**

De **staatssecretaris** constateerde steun voor de hoofdlijnen van zijn aanpak. In de voortgangsnota worden de cijfers in perspectief geplaatst, ook internationaal. Nederland steekt minder schril tegen andere Europese landen af dan vroeger wel eens werd gedacht. Dit heeft te maken met verborgen WAO in andere regelingen in andere landen. Dat laat onverlet dat de meest recente instroomgegevens niet best zijn. Een van de oorzaken daarvan is de inhaalslag die het GAK, ondanks het geconstateerde gebrek aan deskundigen en medici, de afgelopen maanden heeft gemaakt. De teruggang in de volumestijging die onder meer met de voortgangsnota wordt nagestreefd, is er echter bepaald nog niet. Het poortwachtersmodel blijkt nog niet geheel duidelijk te zijn. De hoofdlijn van het SUWI-model is dat de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van zieke en arbeidsongeschikte werknemers bij de onderneming en haar Arbo-dienst/reïntegratiebedrijf wordt gelegd. Het publieke domein, het UWV, krijgt als hoofdtaak het toezicht op de reïntegratie-inspanningen van de werkgever en diens Arbo-dienst, en de uitvoering van de claimbeoordeling. Het primaat in het eerste ziektejaar ligt dus bij werkgever, werknemer en Arbo-dienst/reïntegratiebedrijf. Dit zou ook moeilijk anders kunnen, gezien de enorme capaciteitsproblemen van de UVI's. Dit betekent niet dat de UVI's helemaal niets kunnen doen. De instellingen kunnen waardevolle informatie aan de particuliere partijen verstrekken. Zo kan inzicht worden geboden in de instroom in de WAO, de kosten die dat met zich brengt en de verhouding met de rest van de sector. Om die reden is voorgesteld dat zeker de grotere bedrijven worden bezocht door UVI-medewerkers. Arbo-diensten hebben vaak behoefte aan een opinie van een verzekeringsgeneeskundige of arbeidsdeskundige. Er is extra geld uitgetrokken om het mogelijk te maken dat de Arbo-diensten door hen worden geïnformeerd over de mogelijke uitkeringsgevolgen.

De betrokken partijen zullen de gelegenheid krijgen om de onhelderheid over de verschillende rollen op te heffen. Een essentieel onderdeel van de voorstellen is het afschaffen van de bureaucratie rond de reïntegratieplannen. Er komt één reïntegratieverslag dat moet worden uitgebracht op het moment dat de uitkering wordt aangevraagd. Dit verslag zal worden geprotocolleerd. Er moet precies in staan wat er in de loop van het jaar met betrekking tot de betrokken zieke werknemer is gebeurd. Een en ander is niet gedetailleerd uitgewerkt in het voortgangsverslag, omdat het naar de mening van de staatssecretaris beter was dat de partijen de inhoud hiervan zelf bepalen. Volgende week zal de werkgroep dienaangaande voor het eerst bijeenkomen. Hierin hebben zitting UVI's, Arbeidsdiensten en verzekeringsmaatschappijen.

Daarnaast is het zeer belangrijk dat er een goede informatie-uitwisseling komt tussen de private partijen en de UVI. Er wordt naar gestreefd dat ook private partijen, natuurlijk onder strenge privacyvoorwaarden, toegang krijgen tot het CVCS. Binnenkort zal een bijeenkomst worden georganiseerd met private partijen en de registratiekamer om te bezien op welke wijze dit vorm kan worden gegeven.

Een van de pijlers van de voorstellen is het duidelijker in beeld brengen van de verantwoordelijkheid van de werknemer. In het kader van de sluitende aanpak, waarin een reïntegratietraject wordt aangeboden, mag van de betrokkene een inspanning worden gevraagd om daar iets van te maken. In het verleden is veel te weinig gebruikgemaakt van de sanctiemogelijkheden op dit gebied. De werknemer wordt gedwongen om in het reïntegratieverslag aan te geven wat er met hem aan de hand is, of er misschien een arbeidsconflict speelt. Als de werkgever de werknemer een aangepaste plaats in het bedrijf aanbiedt en deze wordt geweigerd, kan een sanctie worden getroffen. Uiteindelijk beslist de UVI daarover. Overigens heeft de werkgever in het eerste ziektejaar ruime sanctiemogelijkheden. Als hij het gevoel heeft dat een werknemer niet echt ziek is, kan hij bijvoorbeeld de loondoorbetaling stopzetten. Dat gebeurt slechts in 4000 gevallen per jaar.

De staatssecretaris vond het een karikatuur om de werknemer op het gebied van reïntegratie en alles wat daarbij hoort als rechteloos af te schilderen. Een werknemer kan op grond van REA individueel een scholingstraject aanvragen. Er wordt geëxperimenteerd met een persoonsgebonden budget, maar daarvan wordt zeer weinig gebruikgemaakt. Dat wijst niet op een groot reservoir van arbeidsongeschikten die zitten te springen om een traject buiten de UVI om. Er is gezegd dat sprake zou zijn van een toenemende risicoselectie, maar dat kunnen de werkgevers zich in de huidige conjunctuur absoluut niet veroorloven. Sterker nog, een van de redenen waarom het beroep op de WAO zo sterk stijgt, is het ontbreken van risicoselectie. De grootste uitstoot in de WAO kan worden toegeschreven aan het uitzendwezen, dat steeds meer op de onderkant van de arbeidsmarkt is aangewezen, en de gesubsidieerde arbeid.

Er is gepleit voor een ruimere mogelijkheid om gebruik te maken van de REA-subsidies. Ten onrecht bestaat het beeld dat de REA-middelen niet worden uitgegeven. In 1999 is geraamd op 630 mln. en is 850 mln. uitgegeven. Werkgevers hebben de weg naar REA weten te vinden.

De staatssecretaris waarschuwde tegen trajectenfetisjisme. Het werk is niet klaar als iedereen een traject is aangeboden. In 1999 hebben de UVI's 50 000 toeleidingstrajecten kunnen aanbieden. Daarmee is de sluitende aanpak voor de jongere generatie vrijwel compleet. De effectiviteit laat echter te wensen over. De energie zal de komende jaren gericht worden op het vergroten van de effectiviteit.

Toegang voor de commerciële bureaus tot de bestanden van de UVI's is in lijn met de SUWI-voorstellen, maar daarvoor is het noodzakelijk dat de UVI's zelf goed in beeld hebben wie zij in hun bestanden hebben en met wie er nog wat kan worden gedaan. Er wordt gewerkt aan een beter

inzicht in de bestanden. Wellicht kan in de overgangsfase tot een modus vivendi met de private markt worden gekomen.

Er is gerefereerd aan het proefschrift van de heer Hendriks. Daarin wordt gewezen op de strenge antidiscriminatiewetgeving ten aanzien van gehandicapten in Amerika, gerelateerd aan de hoge participatiegraad van deze mensen. Het is juist dat in de VS meer dan de helft van de arbeidsgehandicapten werkt. In Nederland zou dat volgens het proefschrift minder dan 30% zijn. Dat cijfer is onjuist. Alleen al van de WAO'ers werkt 22%. Daarnaast zijn er nog heel wat arbeidsgehandicapte werknemers die geen WAO-uitkering hebben. Van die groep blijkt 40% tot 50% te werken. Verder kan erop gewezen worden dat de VS weliswaar vooroploopt qua fysieke voorzieningen, maar dat de WAO-uitkeringen er op of onder de armoedegrens liggen. De proeve van een integrale wet gelijke behandeling gehandicapten en chronisch zieken is reeds door de vorige staatssecretaris van VWS aangeboden. Staatssecretaris Vliegthart zal de Kamer binnenkort over de vorderingen hiermee berichten.

Er is gewezen op de noodzaak van verbetering van de claimbeoordeling en op de capaciteitsproblemen van de UVI's. Om dit probleem aan te pakken is voor de UVI's extra geld uitgetrokken. Hiermee kan de arbeidsvoorwaardelijke positie van de artsen en arbeidsdeskundigen worden verbeterd. Tijdigheid is belangrijk, maar de kwaliteit van het werk mag er niet onder lijden. Een betere kwaliteit van de keuringen betekent in het algemeen ook minder volledige arbeidsongeschiktheid. Het LISV zal de kwaliteit gaan monitoren. De UVI's worden daartoe verplicht om per districtskantoor informatie over de claimbeoordeling bij het LISV in te leveren. Overigens is het de verantwoordelijkheid van de UVI's om te bezien met welke aantallen artsen en arbeidskundigen zij het werk aankunnen.

De vorming van het UWV zal een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van het keuringsproces. Dat laat onverlet dat in de overgangperiode problemen kunnen ontstaan. Pessimisme hierover is echter niet op zijn plaats. De vorming van het UWV zal worden aangegrepen om meer te doen aan stroomlijning en benchmarking van de verschillende UVI's. Er komt een speciale coördinator claimbeoordeling bij het LISV, die nauw zal samenwerken met het veranderingsmanagement.

De staatssecretaris sprak zijn waardering uit voor de inspanningen van de fracties van de VVD en het CDA. Van de tien voorstellen zijn er zes min of meer conform het in de voortgangsnota weergegeven regeringsbeleid. Net als de fracties zag de staatssecretaris redenen om nog eens goed naar het FIS te kijken. Als maat voor het FIS-loon geldt het loon van een 23-jarige. Als iemand van 30 jaar met werkervaring een andere baan krijgt, zal hij niet het loon krijgen van iemand met veel ervaring in diezelfde baan. Het is niet realistisch om dat als uitgangspunt te nemen. Het is evenmin reëel om het loon van een 23-jarige als uitgangspunt te nemen. Er zal onderzoek naar dit probleem worden verricht. Het resultaat daarvan zal nog ongeveer een halfjaar op zich laten wachten. Aanpassing zal er waarschijnlijk toe leiden dat minder mensen volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. Het alles-of-nietsprobleem heeft er niet zozeer mee te maken dat veel mensen niets krijgen, als wel met het feit dat te veel mensen alles krijgen. Dit speelt voornamelijk bij hoge lonen. Bovendien kunnen mensen op grond van het urencriterium een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen.

De staatssecretaris toonde zich huiverig voor het afschaffen van de twee laagste arbeidsongeschiktheidsklassen. Dit kan ertoe leiden dat mensen die nu via het urencriterium nog een kleine uitkering krijgen, naar een volledige uitkering stromen. Het CPB heeft daar in de doorrekening van de voorstellen van de fracties van het CDA en de VVD rekening mee gehouden, maar het daarbij gehanteerde percentage van 25 lijkt een slag in de lucht.

De maximering van het maatmanloon is een bijzonder nivellerend voor-

stel. Daarbij komt dat de WAO-uitkering in feite al gemaximeerd is. Het verschil tussen loon en uitkering is over het algemeen veel groter voor de hogere dan voor de lagere inkomens. Omdat het voorstel bovendien niet echt veel oplevert, lijkt het beter om er van af te zien.

Bij het voorstel om een referte-eis in de WAO te stellen worden verschillende dingen op elkaar gestapeld. Omdat indertijd de verzekerdenadministratie van de UVI's niet deugdelijk was, is in plaats van een arbeidsverledeneis gekozen voor een leeftijdsstaffeling. In het regeerakkoord is afgesproken om te bezien of zo'n eis, nu de administratie verbeterd is, in de WW kan worden ingevoerd. Binnenkort zal een voorstel daartoe worden gedaan. Het is volstrekt logisch om dat vervolgens ook in de WAO te doen. De verzekerdenadministratie is vanaf 1995 betrouwbaar, dus de invoering zal geleidelijk moeten geschieden.

Het instellen van een commissie van wijzen is voortgekomen uit de wensen van sociale partners. De heer Donner, voorzitter van de commissie psychische arbeidsongeschiktheid, zal ook deze commissie voorzitten. Daarvoor is ook gekozen om overlap te voorkomen. De taakopdracht aan de commissie is het verrichten van een grondige analyse, zonder beperkingen. Daarvoor zal de commissie alle informatie worden aangedragen, bijvoorbeeld de brancheprestatievergelijking, die ook naar de Kamer zal worden gestuurd. Verder loopt er een studie naar de Wajong. Daarnaast zal de REA-evaluatie worden verstrekt, alsmede het verslag van dit algemeen overleg. De commissie zal een secretariaat van professionals krijgen, waarmee ook eigen onderzoek kan worden verricht. De commissie heeft vrij baan om zelf uit te maken welke aanbevelingen zij wil gaan doen. Aangezien enige onderzoeken pas eind 2000 zullen zijn afgerond, zal de commissie ongeveer tot eind eerste kwartaal 2001 de tijd voor haar onderzoek krijgen.

De staatssecretaris verwees naar de heldere brief van minister Vermeend naar aanleiding van een foutief bericht op de voorpagina van De Telegraaf. In de brancheprestatievergelijking wordt uitgezocht of er duidelijke verschillen zijn voor de branches waar geen sprake is van bovenwettelijke uitkeringen. De uitkomst daarvan kan een basis voor gesprekken met de sociale partners zijn.

Met betrekking tot het door mevrouw Schimmel aangekondigde initiatiefvoorstel voor een recht op reïntegratie meldde de staatssecretaris dat dit in de SUWI-voorstellen past.

In sommige Arbo-convenanten worden afspraken gemaakt over streefcijfers per sector, bijvoorbeeld in de plannen om het ziekteverzuim in het onderwijs terug te dringen. Als het wordt ingebed in een pakket van maatregelen, verdient het ondersteuning. Streefcijfers sec hebben geen enkele zin. Een quotumverplichting is een paardenmiddel.

De staatssecretaris zag niets in een WAO-spaarfonds. Het is niet goed om te sparen voor een probleem dat nu al speelt en dat bestreden kan worden. Als er geld opzij wordt gezet voor de WAO in de toekomst, wordt daarmee aangegeven dat het de verwachting is dat de WAO verder zal groeien.

Er is gevraagd om meer aandacht voor het MKB en om een fonds voor branchevorming voor het sluiten van contracten met Arbo-diensten. Een aantal brancheorganisaties financiert dit zelf en bespaart daarmee geld. Een apart potje hiervoor lijkt niet nodig, maar het is wel een punt dat een rol kan spelen in Arbo-convenanten.

Sanctionering van UVI's bij overschrijding van de voorgeschreven periode voor beoordeling heeft geen zin. Financiële sancties tegen een publieke organisatie zijn een kwestie van vestzak-broekzak. Het is wel noodzakelijk om de UVI's en straks het UWV goed decentraal te screenen op dit soort prestaties. De districts kantoren die niet goed presteren, moeten daarop worden aangesproken.

Het CTSV behoort een rol te spelen bij de voortgang van de verbetering

van de kwaliteit van de keuringen. Bezien zal worden of extra aandacht wenselijk is.

Arbeidsconflicten kunnen leiden tot reële psychische en lichamelijke klachten. Het is zaak om daar vroeg bij te zijn, bijvoorbeeld via het reïntegratieverslag. In dit proces kunnen counselors of arbeidsdeskundigen een belangrijke rol spelen. In sommige reïntegratieplannen wordt hiervan reeds werk gemaakt. Er zijn bedrijven die zich in conflictbemiddeling specialiseren; dit moet zich in de markt bewijzen. Een flink deel van de reïntegratiemarkt zal naar verwachting gedemedicaliseerd worden.

De staatssecretaris zegde toe te zullen nadenken over het plan om de werknemer na zes weken te informeren over de financiële gevolgen van een eventuele instroom in de WAO. Het is inderdaad de vraag of dat in dit stadium wel mogelijk is.

De staatssecretaris bestreed de scepsis over Arbo-convenanten. Het enthousiasme in het veld is enorm. Regelmatig worden intentieverklaringen en convenanten ondertekend.

In de keuringssystematiek zal bij het vaststellen van het belastbaarheidspatroom van een cliënt veel meer aandacht worden besteed aan het zorgvuldig in kaart brengen van de psychische klachten. Dit zal ook mogelijkheden bieden om de verschillen in psychische belastbaarheid aan te geven.

Het is moeilijk om een sluitende definitie te geven van verwijtbare arbeidsongeschiktheid. Als een cliënt niet meewerkt aan een aannemelijk traject, zou er sprake van kunnen zijn.

De staatssecretaris was geboeid door de gegevens van het LISV over de werkende volledig arbeidsongeschikten. Het is mooi dat dit proces zich ook onder de volledig arbeidsongeschikten voltrekt. Het bevestigt het beeld dat vooruitgang wordt geboekt, hetgeen natuurlijk past bij de huidige arbeidsmarktsituatie.

Ten slotte meldde hij nog dat 20 mln. is uitgetrokken voor een betere samenwerking tussen UVI en Arbo-dienst, met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Wilders** (VVD) wees nogmaals op het stijgende beroep op de WAO en pleitte voor een intensievere aanpak. Terecht wordt gehamerd op het primaat in het eerste Ziektewetjaar van werkgever en Arbo-dienst. De claimbeoordeling moet verder verbeterd worden, waarbij tijdigheid en kwaliteit gelijk op moeten gaan.

Hij sprak zijn tevredenheid uit over het voornemen van de staatssecretaris om het FIS nader te bezien. Op dit punt is veel winst te boeken, maar er zal de komende jaren nog zeer veel meer moeten gebeuren.

Mevrouw **Schimmel** (D66) ondersteunde de aanpak in het eerste Ziektewetjaar. De partijen zullen afspraken maken over de verantwoordelijkheden gedurende dat jaar.

Zij vond de opdracht aan de commissie-Donner te open. Het leek haar niet wenselijk om alles ter discussie te stellen. Op het gebied van wetgeving en uitvoering is er behoefte aan rust. Er moet goed gewerkt worden met alles wat in de afgelopen tien jaar is bedacht.

Zij onderstreepte het belang van wetgeving voor gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken op het gebied van arbeid, en voor het recht op reïntegratie.

Mevrouw **Smits** (PvdA) was teleurgesteld over het antwoord van de staatssecretaris. In de voortgangsnota wordt haars inziens ten onrechte de nadruk gelegd op sancties. Daar horen onder meer bij een recht op bege-

leiding, een recht op het aanvragen van voorzieningen en een recht op overleg.

De staatssecretaris heeft verwezen naar een brief van de staatssecretaris van VWS, maar hij dient zijn eigen visie te geven op het wetsvoorstel tegen discriminatie van gehandicapten. Het recht op werkaanpassing is een essentieel onderdeel om de arbeidsmarktpositie van gehandicapten en chronisch zieken drastisch te verbeteren.

Mevrouw Smits verwachtte van de commissie van wijzen dat zij uitgaat van de grondslagen van de WAO: een voldoende inkomensbescherming voor werknemers en een activerende werking.

Het CTSV-rapport geeft helder aan dat de beoordelingen niet tijdig plaatsvinden en dat de kwaliteit ervan niet deugt. Hiervoor moeten effectieve maatregelen worden getroffen. Het CTSV moet het proces nadrukkelijk volgen. Voor de arbeidsdeskundigen moet eenzelfde onderzoek worden opgezet.

Mevrouw Smits herinnerde aan haar voorstel om te experimenteren met de reïntegratie van net ingestroomde WAO'ers.

Mevrouw **Bijleveld-Schouten** (CDA) was ingenomen met de aanpak van de staatssecretaris, maar vond dat er meer moet gebeuren. Mensen die nog kunnen herstellen, mogen niet in de WAO instromen. Uit onderzoek blijkt dat het belangrijk is om de mensen bij het werk betrokken te houden.

Zij herinnerde aan haar vraag naar de wetgevingstrajecten en toonde zich tevreden over de opmerkingen van de staatssecretaris over het FIS. Hij noemde het uitgaan van het loon van een 23-jarige terecht niet realistisch. Arbeidsdeskundigen zeggen ook dat minder mensen volledig arbeidsongeschikt zouden hoeven te worden verklaard.

Zij sloot zich aan bij de opvatting van de staatssecretaris over het plan van een WAO-spaarfonds. Het is niet goed om voor iets te sparen wat je juist moet voorkomen.

De heer **Van der Vlies** (SGP) kwam terug op de streefbeeldens terzake van het aantal artsen en arbeidsdeskundigen. Het gaat om de kwaliteit en daarop is de staatssecretaris aanspreekbaar. De overheid moet stimuleren, zodat de kwaliteit zich vertaalt in het niveau van dienstverlening. De heer Van der Vlies hoopte niet dat onrust zou ontstaan door de richting waarin de commissie-Donner zich in haar aanbevelingen zou kunnen ontwikkelen. Het overhoop halen van het stelsel geeft een hoop stampij en dat is onwenselijk.

Het stelsel moet sociaal, duurzaam en robuust zijn. De omgevingsfactoren zijn thans optimaal. Eerder zijn problemen ontstaan op het moment dat de conjunctuur minder florissant was. Er moet een stelsel worden gecreëerd dat bestand is tegen dergelijke tegenslagen, met behoud van de sociale en duurzame aspecten.

De heer **De Wit** (SP) begreep dat het niet van tevoren vaststaat waarover de commissie van wijzen een rapport zal opstellen, noch welke status dit rapport zal hebben. Er komt dus een rapport waarmee eenieder kan doen wat hij goeddunkt.

In reactie op de afwijzende reactie van de staatssecretaris wees hij nog eens op de situatie in Duitsland, waar de quotumplicht wel degelijk een functie heeft.

Hij vroeg om een reactie van de staatssecretaris op de opheffing van het ontslagverbod in de voorstellen van de fracties van de VVD en het CDA. Hij constateerde een omkering op het punt van de verwijtbaarheid van de arbeidsongeschiktheid. Men moet aantonen dat men niet-verwijtbaar arbeidsongeschikt is voordat men een WAO-uitkering krijgt. Naar aanleiding van de opmerking van de staatssecretaris over het traject is de vraag



gewettigd hoe iemand van tevoren kan vaststellen dat hij minder arbeidsongeschikt zou zijn geworden als hij dat traject was ingegaan.

De heer **Harrewijn** (GroenLinks) constateerde dat het nominaal effect van de plannen van de fracties van de VVD en het CDA met de woorden van de staatssecretaris ineen is geschrumpeld. Zo vervalt het schrappen van de twee laagste arbeidsongeschiktheidsklassen, alsmede de maximering van het maatmaninkomen.

Hij herinnerde aan zijn opmerkingen over de mogelijkheid van REA-pools in gezondheidszorg en onderwijs en over de verantwoordelijkheid voor arbeidsongeschikten buiten de WAO, bijvoorbeeld in de bijstand. Het gaat om het reïntegreren van arbeidsongeschikten, of ze nu in de WAO zitten of niet.

Hij pleitte voor een signalerend optreden van de UVI's inzake het functioneren van de Arbo-diensten.

De **staatssecretaris** bevestigde dat zowel de tijdigheid als de kwaliteit van het keuringswerk moeten verbeteren.

De antidiscriminatiewet zal een afdwingbaar recht op werkaanpassing bevatten, vanzelfsprekend binnen redelijke grenzen. Het recht mag niet zo ongeclausuleerd worden geformuleerd dat werkgevers extreem worden afgeschrikt. Het zal niet voor elke werkgever met een klein bedrijf mogelijk zijn om heel zware voorzieningen te treffen. Voorzover er REA-voorzieningen bestaan, zal er een afdwingbaar recht in het leven worden geroepen.

Het CTSV-rapport over verzekeringsactie bevestigde in feite de bestaande ideeën over de situatie. Ook over de arbeidsdeskundigen zal een rapport worden opgesteld. Het CTSV overlegt met het LISV over verbetermaatregelen en zal voortgangscontroles houden.

Het rapport van de commissie van wijzen zal de status krijgen die het verdient. Na verschijning van het rapport zal eerst het kabinet aan bod komen. Bezien zal worden of vervolgens ook de SER hierin een rol moet spelen. Het is overigens de verwachting dat om een SER-advies zal worden gevraagd.

De staatssecretaris zei dat hij voor fatsoenlijk geregelde experimenten met reïntegratie van net ingestroomde WAO'ers is.

Het streven was erop gericht om het wetgevingstraject met betrekking tot de poortwachter nog dit jaar af te ronden. Het LISV moet echter tijd worden geboden om een toetsing te verrichten. Er zal in ieder geval zo snel mogelijk worden gehandeld. De voorstellen zullen in één wet worden gebundeld.

De belangrijkste oorzaak van de lagere arbeidsongeschiktheid in Duitsland is het feit dat het risque professionel aldaar nooit is losgelaten. Het totale stelsel in Duitsland is een stuk strakker dan het Nederlandse.

De staatssecretaris wees nog eens op de mogelijkheid voor werkgevers om in het eerste ziektejaar de loondoorbetaling stop te zetten, gecombineerd met sancties voor een niet aan een reïntegratietraject meewerkende werknemer. Hij zag met het oog daarop geen meerwaarde in het opheffen van het ontslagverbod.

Er zijn omvangrijke middelen beschikbaar gesteld voor reïntegratieprojecten in onderwijs en zorg. De staatssecretaris zegde toe te zullen bezien in hoeverre REA-pools daarin een rol kunnen spelen.

UVI's en Arbo-diensten hebben hetzelfde belang en zijn daarom gebaat bij goede samenwerking. In de afgelopen jaren zagen de Arbo-diensten de

UVI's als toekomstige concurrenten op de particuliere markt. Er komt een publiek UWV, dat geen concurrent van de Arbo-dienst is, maar hetzelfde belang nastreeft.

De voorzitter van de commissie,  
Terpstra

De griffier van de commissie,  
Van Dijk

Nummer: 99/10

Datum: 3 maart 1999

Aan: de heer G. Wilders, VVD

**DE EFFECTEN VAN 3 WAO-MAATREGELLEN****1. Vooraf**

In deze notitie wordt ingegaan op uw verzoek om de mogelijke economische effecten van enkele aanvullende beleidsvoorstellen ter beperking van het beroep op de WAO te bezien. Hiervoor zijn door het ministerie van Financiën berekende effecten van de voorstellen op het WAO-volume als uitgangspunt genomen. Afgezien van enkele technische punten (met name het tijdpad) zijn deze effecten door het CPB overgenomen. De effecten op de instroom- en uitstroomkansen in de WAO zijn derhalve door het CPB niet zelf berekend, maar als gegeven gehanteerd. In het navolgende worden daarbij wel enkele kanttekeningen geplaatst. Verder is geabstraheerd van eventuele andere vragen rond de haalbaarheid, waaronder mogelijke juridische haken en ogen bij het tweede voorstel. In paragraaf 2 wordt kort ingegaan op de aanvullende voorstellen en de gehanteerde effecten op het WAO-volume. Daarbij worden de Financiëncijfers ter zake tevens van enige kanttekeningen voorzien. In paragraaf 3 komen de mogelijke macro-economische effecten aan de orde.

**2. De voorstellen**

De voorstellen zijn bedoeld als aanvulling op het huidige beleid, inclusief de voornemens uit het Plan van Aanpak van begin dit jaar. Het *eerste voorstel* bouwt daar expliciet op voort en wil een actiever en selectiever beleid van herkeuring uitdrukkelijk ook op het zittende bestand gaan toepassen, met een zekere nadruk op psychisch arbeidsongeschikten. Volgens het ministerie van Financiën zou het WAO-volume daardoor met ruim 35 000 uitkeringsjaren<sup>1</sup> kunnen afnemen. Achter die becijfering liggen de volgende veronderstellingen:

- het gaat om een eenmalige (versnelde) herkeuringsoperatie in het jaar 2000 van het zittend bestand arbeidsongeschikten, voor zover bepaald door de (totale) instroom in de jaren 1996 t/m 1998;
- als gevolg van de herkeuringen wordt de instroomkans in genoemde jaren – achteraf dus – teruggebracht tot het relatief lage niveau van 1,1 van 1995 (van vlak na de TBA).

De facto is bij deze uitwerking dus een combinatie verondersteld van actief/versneld herkeuren en strenger herkeuren. Dit lijkt een wat maximale uitwerking, temeer daar in het Plan van Aanpak wordt gesproken over een reductie van de instroomkans tot 1,35. Verder is niet geheel duidelijk of dit voorstel volledig additioneel is aan het Plan van Aanpak. Niettemin is met het genoemde WAO-effect van ruim 35 000 uitkeringsjaren gerekend. Dit komt overeen met een besparing op de WAO van ruim f 1 mld (exclusief mogelijke weglek naar WW/RWW).

Overigens zij erop gewezen dat de effecten van maatregelen die zich louter richten op het zittend bestand arbeidsongeschikten *op langere termijn* wegebben. Want dan gaat het altijd om het naar voren halen van de uitstroom<sup>2</sup>. Structurele winst is alleen te bereiken als maatregelen (ook) gericht zijn op de nieuwe instroom. Dit is het geval in het tweede voorstel.

Het *tweede voorstel* is gericht op beperking van het aantal psychisch arbeidsongeschikten. Daartoe wordt de facto een wijziging van het arbeidsongeschiktheids criterium voorgesteld, waardoor alleen nog sprake

<sup>1</sup> De berekende effecten op het WAO-volume zijn geïnterpreteerd als uitkeringsjaren.

<sup>2</sup> Het door Financiën bij het bepalen van het WAO-effect van de maatregelen gehanteerde «uitverdieneffect» van 20% als gevolg van minder uitstroom gaat op lange termijn bij maatregelen gericht op het zittend bestand dus naar 100%. Voor de middellange termijn zou het nog wel een redelijke inschatting kunnen zijn.

is van recht op een (volledige<sup>1</sup>) WAO-uitkering indien psychische klachten het persoonlijk en sociaal functioneren onmogelijk maken dan wel ingeval van opname in ziekenhuis of instelling voor tenminste drie maanden. In *variant 2A* wordt deze beleidslijn met ingang van het jaar 2000 alleen toegepast op nieuwe gevallen. In *variant 2B* wordt dit aangevuld met een herkeuring van alle huidige psychisch arbeidsongeschikten volgens dit criterium in een periode van vijf jaar.

Voor de bepaling van het mogelijke effect op het WAO-volume is in de berekeningen van Financiën verondersteld dat het WAO-recht ingeval van psychische problemen ongeveer wordt gehalveerd. Dit is gebaseerd op het percentage van de huidige psychisch arbeidsongeschikten dat thans alleen door de verzekeringsgeneeskundige wordt gekeurd en op grond van de standaard «Geen duurzaam benutbare mogelijkheden» arbeidsongeschikt wordt verklaard (48%). Gegeven deze veronderstelling kan de beperking van het WAO-volume in variant 2A in 2002 ruim 35 000 en in 2006 bijna 80 000 uitkeringsjaren belopen (besparing op de WAO ruim f 1 respectievelijk circa f 2½ mld). De herkeuringen van het zittend bestand voegen daaraan nog aanzienlijke aantallen toe, waardoor de volumebeperking (cumulatief) in variant 2B in 2002 bijna 120 000 en in 2006 bijna 200 000 uitkeringsjaren zou belopen (besparing circa f 2½ respectievelijk f 6 mld)<sup>2</sup>.

Dat het om forse beperkingen kan gaan hangt mede samen met het feit dat psychisch arbeidsongeschikten thans ongeveer een derde van zowel de instroom als het bestand uitmaken. In het licht van de tekst van het voorstel zouden genoemde volume-effecten zelfs nog gematigd kunnen zijn. In de tekst wordt namelijk een zeer stringent criterium genoemd, waarbij de psychische problemen voor recht op WAO zodanig moeten zijn dat niet goed meer gefunctioneerd kan worden in zowel het gezin als in sociale verbanden, terwijl betrokkene ook niet goed meer voor zichzelf kan zorgen.

Ook bij dit voorstel dient te worden bedacht dat de effecten van het (alleen) herkeuren van het zittend bestand – dus van de toevoeging in variant 2b – op lange termijn verdwijnen. In dit voorstel worden de effecten op lange termijn bepaald door de structurele effecten van variant 2a.

### 3. Macro-economische effecten

In alle drie de varianten daalt het aantal mensen met een WAO uitkering. Aangenomen is dat ongeveer de helft van hen niet actief naar een baan gaat zoeken en dus niet (meer) deel uitmaakt van het arbeidsaanbod. Van deze personen krijgt ongeveer 75% een WW of RWW uitkering en 25% geen uitkering. De andere helft gaat wel actief op zoek naar een baan of probeert de huidige baan te behouden. Bij de helft daarvan lukt dat binnen een jaar (gedeeltelijk door behoud van de huidige baan), bij de anderen duurt het wat langer en treedt eerst werkloosheid op. Per saldo stijgen dus zowel de werkgelegenheid als de werkloosheid initieel met ongeveer een kwart van het aantal personen dat niet langer voor de WAO in aanmerking komt.

In de tweede en derde variant daalt de replacement rate licht, omdat voorzover de WAO een verborgen werkloosheidscomponent in zich heeft, er voor de werknemers een lucratieve afvloeiingsmogelijkheid wegvalt. In de eerste variant is dit niet het geval omdat het daar alleen om herkeuring van bestaande WAO uitkeringsgerechtigden gaat.

De besparingen op WAO uitkeringen leiden via een reductie van de werkgeverslasten tot een daling van de loonkosten. De stijging van de werkloosheid en de daling van de replacement rate in de tweede en derde variant dragen hier nog aan bij. De stijging van de WW en RWW uitkeringen en premiestijging die daaruit voortvloeit doet de loonkosten wat

<sup>1</sup> De mogelijkheid van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid vervalt bij psychische klachten.

<sup>2</sup> Deze effecten zijn weer exclusief mogelijke weglek naar WW en RWW. In de Financiën-sommen is bij de bepaling van het effect op het WAO-volume steeds gerekend met een «uitverdieneffect» in de vorm van minder uitstroom (bij beperking van de instroom) respectievelijk minder uitstroom op een later moment (bij versnelde herkeuringen) van 20%. Dit is steeds direct verwerkt. In de praktijk zullen deze effecten in de loop van de tijd optreden. Tevens rekeninghoudend met het feit dat herkeuringen in de loop van een jaar plaatsvinden is door het CPB met name in variant 2B gerekend met een wat ander tijds-patroon van de volumebeperking (in 2002 wat groter en in 2006 iets kleiner dan in de Financiën-berekeningen).

stijgen, maar per saldo dalen de loonkosten. Hierdoor stijgen de werkgelegenheid, de uitvoer en de productie. De consumptie daarentegen daalt door het verminderde uitkeringsinkomen.

De effecten van de drie varianten staan in onderstaande tabel. De effecten voor varianten 1, 2a en 2b verschillen niet wezenlijk van elkaar; het voornaamste verschil zit in de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen.

**Tabel 1. De effecten van 3 WAO-maatregelen (gecumuleerd)**

	variant 1		variant 2a		variant 2b	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
BBP (%)	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,5
werkgelegenheid (dzd)	15	18	14	35	45	89
werkl. beroepsbev. (dzd)	3	1	4	4	13	9

Nummer: 00/19  
Datum: 6 juni 2000  
Aan: de heer G. Wilders, VVD

### HET EFFECT VAN EEN WIJZIGING VAN DE LOONDOORBETALING BIJ ZIEKTE

Voorgesteld wordt de het niveau van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte te koppelen aan de leeftijd van de zieke werknemer, en wel als volgt: voor werknemers jonger dan 33 jaar 50%, voor werknemers van 33 tot 45 jaar 60% en voor werknemers vanaf 45 jaar het huidige niveau van 70%.

Rekening houdend met de verdeling van de beroepsbevolking over deze drie leeftijdsgroepen, een licht oplopend ziekteverzuim naar leeftijd, alsmede oplopende loonkosten zal het aandeel in de kosten van ziekte als volgt verdeeld zijn:

groep 1:	30%;
groep 2:	35%;
groep 3:	35%.

De totale kosten van de loondoorbetaling bij ziekte worden voor 2001 geraamd op f 13 mld voor bedrijven en f 3½ mld voor overheids-werkgevers, samen f 16½ mld. Zonder bovenwettelijke aanvulling zou de maatregel leiden tot een ex ante besparing op de loondoorbetaling bij ziekte van ongeveer 10%, dus f 1½ mld. Verwacht mag worden dat een verlaging van de uitkeringen bij zal dragen tot een verlaging van het verzuim, en wellicht ook van de instroom in de WAO, waardoor de uiteindelijke besparing beduidend groter kan zijn.<sup>1</sup>

De kans op bovenwettelijke aanvulling, waardoor de effecten teniet worden gedaan, is echter zeer groot. Volgens gegevens van het SZW-werkgeverspanel kent 91% van de bedrijven bovenwettelijke aanvullingen op de huidige 70% loondoorbetalingsverplichting. Bijna altijd is het een aanvulling tot 100%. Het betreft vooral ook de grotere bedrijven. Dat wil zeggen dat voor bijna alle werknemers momenteel al een bovenwettelijke aanvulling van kracht is.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Brown, S. and J.G. Sessions, 1996, The Economics of Absence: Theory and Evidence, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 10, No. 1, pp. 23–53. Zie ook Johansson, P. and M. Palme, 1996, Do economic incentives affect work absence? Empirical evidence using Swedish micro data, *Journal of Public Economics*, Vol. 59, pp. 195–218.

Nummer: 00/18  
Datum: 7 juni 2000  
Aan: de heer G. Wilders, VVD

## DE EFFECTEN VAN EEN AANTAL WAO-VOORSTELLEN

### 1. Inleiding en samenvattend overzicht

In deze notitie worden de mogelijke effecten gezien van een aantal door VVD en CDA voorgestelde maatregelen ter beperking van het WAO-volume. Het betreft een tiental voorstellen die qua karakter en mate van concreetheid nogal uiteenlopen. Naast aanpassingen in de uitkeringsrechten gaat het onder meer om wijzigingen in de berekening van de resterende verdien capaciteit, intensiever herkeuren en intercollegiaal toetsen en het introduceren van premiedifferentiatie in de WW (ter compensatie van de «weeffout in de PEMBA»). Alle maatregelen behalve voorstel 6 – herkeuren op maat – beperken zich tot de nieuwe gevallen.

Bij een kwantificering gaat het in de eerste plaats om het bepalen van de ex ante effecten van de voorstellen op de (ziekte- en) arbeidsongeschiktheidsregelingen zelf: op de uitgaven, de gemiddelde uitkering en met name het volume, het aantal arbeidsongeschikten. Volume-effecten kunnen direct uit een voorstel volgen of indirect, geïnduceerd door een wijziging in de gemiddelde uitkering of replacement rate. In de tweede plaats is van belang in hoeverre aan dergelijke volumemutaties directe wegleffecten naar WW en ABW verbonden kunnen zijn. Op deze ex ante effecten kan vervolgens een doorrekening op verdere economische effecten worden gebaseerd. Bij de berekeningen moet ook gezien worden in hoeverre rekening gehouden moet worden met het risico van bovenwettelijke aanvullingen.

In het algemeen zullen de effecten in 2002 nog relatief beperkt zijn. In een aantal gevallen is wetswijziging nodig. Maar ook indien dit niet het geval is, kan het in de sfeer van regelgeving (richtlijnen) en uitvoering de nodige tijd vergen voordat maatregelen daadwerkelijk geïmplementeerd worden en effect hebben. Daarbij komt ook het wegwerken van de huidige capaciteitsproblemen. Verder hebben nagenoeg alle maatregelen alleen effect op de nieuwe instroom, waardoor het structurele effect pas na een aantal jaren wordt bereikt. Daarom zal deze notitie zich concentreren op de structurele effecten.

Niet alle voorstellen konden voorzien worden van een verantwoorde, eenduidige kwantificering van de genoemde ex ante effecten. Een belangrijke oorzaak vormt het ontbreken van voldoende informatie. Daarnaast geldt dat in een aantal gevallen onvoldoende duidelijk is in hoeverre de voorstellen van VVD en CDA additioneel zijn aan het bestaande en reeds voorgenomen kabinetsbeleid, inclusief de recente Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen<sup>1</sup>. Het bestaande vormt de basis voor de kwantificering van de onderhavige voorstellen, welke in beginsel dus alleen betrekking kan hebben op additionele effecten. Waar wel een kwantificering is gegeven betreft het veelal een globale indicatie.

In tabel 1 worden de budgettaire en economische effecten samengevat van de vier kwantitatief belangrijkste voorstellen. De eerste kolom geeft het totale ex ante budgettaire effect weer. In de volgende paragraaf worden deze effecten nader onderbouwd (zie ook tabel 2). De laatste twee kolommen bevatten de ex post effecten – dus na macrodoorrekening – op de werkgelegenheid en het aantal inactieven. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de macro-economische mechanismen die een rol spelen. Het

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 22 187, nr. 104.

effect op het aantal inactieven is de optelsom van de ex ante volume-effecten (zie ook tabel 2) en de macro-economische doorwerking op de werkloosheid. Door de overlap zijn de effecten van de diverse voorstellen niet zomaar op te tellen.

In een aantal gevallen moet rekening gehouden worden met het risico van bovenwettelijke aanvullingen. De mate waarin dit zal optreden is onzeker en mede afhankelijk van de aard en concrete invulling van het voorstel. Met een blik op de bestaande aanvullingen is bij alle relevante WAO-voorstellen gerekend met een bovenwettelijke reparatie van 75%.

**Tabel 1. Samenvattend overzicht van de structurele effecten**

	Budget ex ante mld gld	Werkgelegenheid x 1000	aantal inactieven <sup>1</sup> x 1000
Voorstel 3: introductie referte-eis WAO			
– zonder bovenwettelijke aanvulling	– 0,95	26	– 21
– met bovenwettelijke aanvulling	– 0,25	7	– 6
Voorstel 4: schrappen laagste AO-klassen	– 0,40	17	– 17
Voorstel 5: maximering maatmaninkomen			
– zonder bovenwettelijke aanvulling	– 0,35	12	– 12
– met bovenwettelijke aanvulling	– 0,10	3	– 4
Voorstel 7: aanpassing FIS-loon			
– zonder bovenwettelijke aanvulling	– 1,35	48	– 48
– met bovenwettelijke aanvulling	– 0,30	12	– 12

<sup>1</sup> WAO/WAZ/WAJONG, WW en ABW.

## 2. De voorstellen

*Voorstel 1: Werken aan herstel opnemers in het arbeidsrecht BW; verruiming ontslagmogelijkheden*

*Rechten en plichten bij ziekte volgen in dit voorstel uit het arbeidsrecht en niet meer uit de sociale-zekerheidswetgeving. Onderdeel van de arbeids-overeenkomst dient te worden dat werkgever en werknemer na zes weken ziekte een verplicht herstelplan overeenkomen (wederzijdse verplichting). De werknemer kan worden ontslagen zodra een onvoldoende inzet op herstel/reïntegratie blijkt.*

Dit voorstel beoogt in het eerste ziektejaar dwingender in te zetten op herstel en reïntegratie en een gedragseffect in die richting tot stand te brengen. De prikkel van de verruimde ontslagmogelijkheden richt zich daarbij uiteraard op de zieke werknemer. Er is van uitgegaan dat de huidige ontslagbescherming gedurende twee jaar in beginsel gehandhaafd blijft.

Van diverse kanten is er op gewezen dat er binnen de huidige wetgeving al prikkels respectievelijk sanctiemogelijkheden bestaan bij het in gebreke blijven op het punt van herstel en reïntegratie, zowel naar werknemers als naar werkgevers toe<sup>1</sup>. De vraag is dus in hoeverre het onderhavige voorstel kan leiden tot een effectiever afdwingen van de rechten en plichten ter zake in met name het eerste ziektejaar. Dit laat zich echter moeilijk kwantificeren. Daar komt nog bij dat het kabinet in de recente Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen eveneens aanscherpingen op dit punt voorstelt. Ook de additionaliteit is derhalve niet duidelijk.

*Voorstel 2: Facultatieve verlenging van de ZW-periode met loondoorbetaling tot 18 maanden in verband met herstel*

*Volgens dit voorstel dient het mogelijk te worden om desgevraagd de*

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld SZ-actueel, 2000 nr. 4 (april), pp. 2–4.



*ZW-periode te verlengen, zodat mensen niet altijd na een jaar instromen in de WAO. Omdat herstel langer kan duren willen VVD en CDA een verlenging van de herstelperiode tot maximaal 18 maanden mogelijk maken.*

In de al genoemde Voortgangsnota van het kabinet wordt eveneens de mogelijkheid gecreëerd om de WAO-keuring op verzoek van werkgever en werknemer uit te stellen en de loondoorbetaling te verlengen (zonder overigens een maximumtermijn te noemen). Het kabinet acht dit vooral van belang voor gevallen waarbij het reïntegratieproces al ver is gevorderd. In die gevallen zou de WAO-keuring en -toetreding juist contraproductief kunnen werken (verstorend, stigmatiserend, ontmoedigend). Bij dit voorstel is derhalve geen sprake van additionaliteit.

### *Voorstel 3: Introductie referte-eis in de WAO*

*Voorgesteld wordt naar analogie van de WW een referte-eis in de WAO te introduceren. Men moet eerst een bepaalde periode gewerkt hebben alvorens in aanmerking te komen voor de loongerelateerde uitkering. Voldoet men niet aan de referte-eisen, dan heeft men wel recht op een vervolguitkering.*

De huidige WAO kent geen referte-eis. Voor personen van 32 jaar en ouder die meer dan 15% arbeidsongeschikt zijn bestaat, na 1 jaar wachttijd in de ZW, recht op een loongerelateerde WAO-uitkering. De duur is leeftijdafhankelijk met een maximum van 6 jaar. De hoogte – maximaal 70% van het (gemaximeerde) dagloon – is afhankelijk van de mate van het arbeidsongeschiktheid. Na afloop bestaat recht op een vervolguitkering met onbepaalde duur, op basis van het vervolg-dagloon. Het vervolg-dagloon is leeftijdafhankelijk: hoe jonger bij aanvang van de arbeidsongeschiktheid des te lager het vervolg-dagloon (glijdende schaal tussen – gemaximeerd – dagloon en minimumloon).

VVD en CDA willen een referte-eis à la de WW invoeren voor de loongerelateerde WAO-uitkering. Deze maatregel is volledig additioneel ten opzichte van het huidige kabinetsbeleid. De huidige WW kent een dubbele referte-eis: iemand heeft recht op een loongerelateerde WW-uitkering van 70% van het dagloon (met een bepaalde bovengrens) als hij zowel voldoet aan de wekeneis als aan de zogenaamde vier-uit-vijf-eis<sup>1</sup>. Bij het niet voldoen aan de referte-eisen blijft in het voorstel wel recht bestaan op een vervolguitkering, welke echter niet wordt gespecificeerd. Bij onderstaande kwantificering is uitgegaan van een op basis van het wettelijk minimum-loonniveau berekende vervolguitkering voor onbepaalde duur<sup>2</sup>.

Als gevolg van het ontbreken van specifieke gegevens kan de kwantificering slechts zeer globaal zijn<sup>3</sup>. Op basis van informatie uit het Inkomenspanel-onderzoek (CBS) kan worden afgeleid dat circa 30% van de instroom in de WAO (circa 30 000 personen) niet voldoet aan genoemde referte-eisen. Deze 30 000 personen zouden de eerste periode gemiddeld een circa f 4000 lagere uitkering (in vergelijking met de loongerelateerde uitkering in de huidige systematiek) ontvangen door invoering van de maatregel. Bij een gemiddelde duur van de loongerelateerde uitkering van 1½ jaar is de structurele besparing op de WAO in het eerste traject f 0,2 mld. Daarenboven is er een besparing op het vervolgtraject. Het verschil tussen de vervolguitkering in de huidige situatie en de minimum vervolguitkering bedraagt circa f 2000. Bij een gemiddelde duur van de huidige vervolguitkering van zes jaar zou deze extra besparing f 0,4 mld bedragen. De totale (primaire) structurele besparing op de WAO is derhalve ruim f ½ mld.

Wat betreft de mogelijke verdere (macro)effecten moet in de eerste plaats rekening gehouden worden met een door de verlaging van de gemiddelde

<sup>1</sup> De wekeneis houdt in dat in de periode van 39 weken onmiddellijk voorafgaand aan de werkloosheid in ten minste 26 weken als werknemer moet zijn gewerkt (ten minste 1 dag per week). De vier-uit-vijf-eis houdt in dat de werknemer in de vijf kalenderjaren onmiddellijk voorafgaand aan het jaar waarin de werkloosheid is ingetreden gedurende ten minste vier kalenderjaren over 52 of meer dagen per jaar loon moet hebben ontvangen.

<sup>2</sup> Op basis van het wettelijk minimumloon-niveau betekent dat, net als bij het (vervolg-) dagloon, het WML wordt vermenigvuldigd met het uitkeringspercentage behorende bij de betreffende AO-klasse. De maximale uitkering bedraagt derhalve 70% van het WML. De vervolguitkering bij de WW bedraagt voor iedereen 70% van het WML. Evenals bij de WW zal ook bij de WAO gelden dat er een weglek ontstaat naar de Toeslagenwet in gevallen waarin het gezinsinkomen lager wordt dan het relevante sociaal minimum. Dit is in de berekening niet meegenomen.

<sup>3</sup> Data over het gemiddelde niveau en duur van loongerelateerde uitkering en vervolguitkering stonden niet tot onze beschikking, laat staan specifiek voor de groep die niet aan de referte-eisen zou voldoen. Wel is een benadering mogelijk aan de hand van de gemiddelde leeftijd waarop mensen instromen in de WAO, hun verdeling over de arbeidsongeschiktheidsklassen en met behulp van algemene loonprofielen.

uitkering geïnduceerd volume-effect (gedragseffect). Dit is te becijferen op een daling met circa 11 500 uitkeringsjaren (f 0,35 mld minder uitgaven)<sup>1</sup>. Het hieraan verbonden ex ante effect op het arbeidsaanbod ligt in dezelfde orde van grootte (+ 11 500 arbeidsjaren).

De ervaring leert dat bij een dergelijke algemene prijsmaatregel (verlaging van de WAO-uitkering) in belangrijke mate bovenwettelijke reparatie zal optreden. Rekenend met een bovenwettelijke aanvulling van gemiddeld 75%<sup>2</sup> krijgt dat deel van de primaire besparing op de collectieve uitgaven – die formeel ruim f ½ mld blijft – het karakter van een financieringsverschuiving en resteert een echte besparing van f 0,15 mld. De geïnduceerde effecten op het arbeidsongeschiktheidsvolume en de samenhangende effecten op het arbeidsaanbod worden dan eveneens 75% lager.

#### *Voorstel 4: Recht op een uitkering vanaf 35% arbeidsongeschiktheid*

*In dit voorstel worden de laagste arbeidsongeschiktheidsklassen geschrapt. Recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontstaat pas als men ten minste 35% arbeidsongeschikt is. Dit geldt voor alle arbeidsongeschiktheidsregelingen.*

Dit voorstel om pas vanaf 35% arbeidsongeschiktheid recht te geven op een WAO-, WAZ- of WAJONG-uitkering is volledig additioneel aan het huidige kabinetsbeleid. Van alle personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering behoort 12% tot de te schrappen klassen (106 000 personen ultimo 1998, met name WAO en WAZ). De uitkeringshoogte is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid. In deze onderste klassen ligt het uitkeringsniveau daardoor op circa ¼ van de gemiddelde uitkeringshoogte. Dit leidt op zich tot een structurele besparing van f ¾ mld<sup>3</sup>. Dit komt overeen met een volumedaling van circa 25 000 uitkeringsjaren. Deze berekening is globaal, er is geen rekening gehouden met de verdeling van dagloon en uitkeringsduur over de arbeidsongeschiktheidsklassen. Hierbij is nog niet gerekend met een mogelijk gedragseffect bij keuringsarts en cliënt: het is aannemelijk dat de maatregel in een deel van de gevallen zal leiden tot indeling in een hogere AO-klasse, zodat alsnog een – hogere – uitkering resulteert. Ervan uitgaande dat dit in 25% van de gevallen gebeurt (van klasse 25–35 naar klasse 35–45), zal de besparing f ¼ mld lager uitkomen, overeenkomend met circa 8000 uitkeringsjaren. Per saldo resulteren als primaire effecten een uitgavendaling van f ½ mld en een volumedaling van circa 17 000 uitkeringsjaren. Bij deze maatregel ligt verder geen geïnduceerd effect op het arbeidsongeschiktheidsvolume voor de hand. Er is hier geen gedragseffect mogelijk in de vorm van een hernieuwde afweging tussen het al of niet aanvragen van een uitkering in reactie op de wijziging in de polisvoorwaarden. Immers, de betrokken AO-klassen worden volledig geschrapt. Een deel van de vermindering van het arbeidsongeschiktheidsvolume zal worden omgezet in extra arbeidsaanbod. Uitgaande van de helft gaat het om circa 8500 arbeidsjaren. Van de andere helft zal zo'n 75% een WW- of ABW-uitkering krijgen. Deze weglek belooft dan f 0,15 mld (circa 6500 uitkeringsjaren).

#### *Voorstel 5: Maximering maatmaninkomen op het niveau van het maximum premieloon*

*CDA en VVD willen voor het maatmaninkomen niet meer in alle gevallen aansluiten bij het eigen salaris, maar dit maximeren op circa f 80 duizend, het maximale bedrag waarover premie wordt betaald.*

Dit voorstel impliceert een aanscherping in de toepassing van de huidige regels voor de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid. De WAO vormt een verzekering tegen inkomensverlies als gevolg van arbeids-

<sup>1</sup> Er zijn diverse (internationale) onderzoeken naar de mate waarin het gebruik reageert op een verandering in de polisvoorwaarden. Zie voor een overzicht Meyer, Viscusi en Durbin (1995), «Workers' Compensation and Injury Duration: Evidence from a Natural Experiment», *The American Economic Review*, 3, 322–340.

<sup>2</sup> In de al genoemde Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen is aangegeven dat voor circa 55% van de werknemers een WAO-hiaatverzekering is afgesloten. Hierbij zij echter bedacht dat de mate van bovenwettelijke reparatie direct na de TBA-maatregelen beduidend hoger was. Nadat duidelijk was geworden dat lagere inkomens niet of nauwelijks met een WAO-gat werden geconfronteerd, is de mate van verzekering van het WAO-hiaat afgenomen. Voor wel door een maatregel beïnvloede werknemers geldt dus een hogere mate van bovenwettelijke reparatie. Gerekend is met 75%. Dit cijfer is ook in eerdere CPB-berekeningen gehanteerd.

<sup>3</sup> Deze structurele besparing wordt slechts na verloop van jaren bereikt daar de maatregel wordt gericht op nieuwe gevallen. Het eerste jaar is de besparing f 0,1 mld (berekend op basis van de instroom in 1998 in de laagste AO-klassen), in de daarop volgende jaren loopt de besparing op, maar minder dan proportioneel (een deel zou immers na enkele jaren weer uitstromen).

ongeschiktheid. Dit wordt in het voorstel, althans voor hogere inkomens, anders ingevuld. Het voorstel is volledig additioneel aan het kabinetsbeleid.

Het maatmaninkomen is mede bepalend voor de mate van arbeidsongeschiktheid en daarmee voor de hoogte van de uitkering. Iemand die bijvoorbeeld f 100 000 verdient (maatmaninkomen) en die door ziekte nog f 40 000 kan verdienen (resterende verdiencapaciteit) is voor 60% arbeidsongeschikt. Bij maximering van het maatmaninkomen op f 80 000 zou deze persoon nog 50% arbeidsongeschikt zijn, waardoor een lager uitkeringspercentage resulteert. Het voorstel heeft alleen gevolgen voor nieuwe instromers met een inkomen boven het maatmaninkomen die nog een bepaalde restcapaciteit hebben. Bij een resterende verdiencapaciteit van nul resulteert ongeacht de hoogte van het maatmaninkomen 100% arbeidsongeschiktheid<sup>1</sup>.

Van de WAO-instroom wordt 40% op medische gronden volledig arbeidsongeschikt verklaard, en van het resterende deel wordt nog eens 18% volledig afgekeurd omdat niet voldoende functies geduid kunnen worden. Van de niet volledig afgekeurde instroom heeft 10% een inkomen boven het maximum premieloon. Bij een instroom van 100 000 personen ondervinden dan ongeveer 5000 personen gevolgen van de maatregel. Structureel heeft de maatregel gevolgen voor ongeveer 40 000 personen. We nemen aan dat betrokkenen er gemiddeld één arbeidsongeschiktheidsklasse op achteruitgaan, wat overeenkomt met een gemiddelde daling van de uitkering met 12½% van de grondslag waarover de uitkering berekend wordt. Bij een geschatte gemiddelde grondslag van f 50 000 – hoger dan het gemiddelde van f 40 000 voor het gehele bestand omdat de maatregel juist de hogere inkomens treft, maar lager dan het maximum van f 80 000 als gevolg van deeltijdwerk en het feit dat arbeidsongeschikten na verloop van tijd terugvallen op een uitkering gebaseerd op het minimumloon – resulteert structureel een primaire besparing van f ¼ mld. Dit komt in termen van uitkeringsjaren overeen met een volumedaling van circa 7000.

Deze maatregel grijpt primair aan op het arbeidsongeschiktheidsvolume: een geringere mate van arbeidsongeschiktheid ofwel minder uitkeringsjaren. Vanuit betrokkenen is het echter ook te zien als een prijsmaatregel. Gegeven de gezondheidssituatie resulteert een lagere AO-klasse en dus een lagere uitkering. Vanuit die optiek is ook dit voorstel te beschouwen als een beperking van de polisvoorwaarden. Dit kan ook hier een verder volume-effect met zich brengen. Deze geïnduceerde volumedaling valt te becijferen op circa 5000 uitkeringsjaren, een uitgavendaling van f 0,15 mld. Voor het effect op de arbeidsmarkt is de vuistregel gehanteerd dat het primaire volume-effect voor de helft en het geïnduceerde volume-effect volledig wordt omgezet in extra arbeidsaanbod. Dit neemt dan met 8500 arbeidsjaren toe. De resterende volume-daling kent een weglek van circa 75% naar WW en ABW (+ 2500 uitkeringsjaren; + f 0,05 mld). Hoewel andersoortig dan een algemene prijsmaatregel kan ook bij dit voorstel bovenwettelijke reparatie worden nagestreefd. In dit geval gaat het dan in beginsel om aanvullingen tot een uitkeringsniveau dat hoort bij een hogere AO-klasse (de uit de huidige systematiek volgende AO-klasse). In feite gaat het dan om «bovenwettelijke arbeidsongeschiktheid». Bij bovenwettelijke aanvulling blijft in formele zin weliswaar sprake van dezelfde volumedaling, maar in materiële zin zal deze daling geringer zijn. Een deel van de primaire uitgavenbesparing krijgt dan ook hier het karakter van een financieringsverschuiving. Weer uitgaande van circa 75% bovenwettelijke aanvulling blijft de echte primaire besparing beperkt tot f 0,05 mld (krap 2000 uitkeringsjaren). Ook de verdere effecten komen dan naar rato lager uit.

---

<sup>1</sup> Van volledige arbeidsongeschiktheid wordt in het algemeen gesproken bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van minimaal 80 (de AO-klasse 80–100). Dan bestaat recht op een volledige uitkering. Hier is volledige arbeidsongeschiktheid bedoeld in de letterlijke zin: een restcapaciteit van nul en dus 100% arbeidsongeschikt.

VVD en CDA willen een intensievere en sluitende herkeuring. Direct bij de WAO-keuring dienen ter zake al afspraken gemaakt te worden, met de kans op herstel als uitgangspunt. Beginnend met de jongste instroom, moeten uiteindelijk alle personen onder de 50 jaar in een dergelijk intensiever herkeuringsbeleid worden betrokken.

Dit voorstel beoogt verder te gaan op de weg van extra herkeuringen dan het kabinet al voorstelt door het intensievere herkeuringsbeleid tot alle personen onder de 50 jaar, ook in het zittende bestand, uit te breiden. Er wordt overigens niet geëxpliciteerd op welke momenten wordt herkeurd (maatwerk), noch in welk tempo oudere instroomcohorten aan de beurt zouden moeten komen.

In de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen worden extra herkeuringen voorgesteld voor arbeidsongeschikten met een goede kans op herstel (zoals jongeren). Bij de keuring wordt een reïntegratietraject opgesteld en na afloop volgt een herbeoordeling, die eerder kan plaatsvinden dan de reguliere eerstejaarserbeoordeling. Het kabinet zal het Lisv vragen een sluitende aanpak te ontwikkelen voor jonge WAO-ers met herstel mogelijkheden, met name jongeren met psychische klachten. Hoewel niet expliciet gesteld, lijkt de tekst te suggereren dat dit kabinetsvoorstel alleen nieuwe instroom betreft. Anderzijds is reeds in het Plan van aanpak WAO van begin vorig jaar aangegeven dat ook personen die al een WAO-uitkering ontvangen in beginsel voor tussentijdse herbeoordelingen in aanmerking komen<sup>1</sup>.

Het voorgaande impliceert dat het moeilijk is te bepalen in welke mate het VVD/CDA-voorstel additioneel is aan het reeds bestaande en voorgenomen beleid<sup>2</sup>. Dat bemoeilijkt ook een kwantificering. Daarover kan wel het volgende worden opgemerkt. Ervan uitgaande dat het additionele van dit voorstel met name in extra herkeuringen van het zittende bestand zit, zijn de structurele effecten hiervan per definitie nihil. Op langere termijn ebben de effecten van maatregelen die betrekking hebben op het zittende bestand namelijk volledig weg. Dat neemt niet weg dat extra herkeuringen in de tussenliggende jaren wel degelijk betekende volume-effecten kunnen hebben. Ter illustratie kan verwezen worden naar het voorstel voor een actiever en selectiever herkeuringsbeleid dat vorig jaar op verzoek van de VVD is doorgerekend<sup>3</sup>.

*Voorstel 7: FIS-aanpassing in de vorm van het bij het bepalen van het nog te bereiken FIS-loon vervangen van de fictieve leeftijd door de feitelijke leeftijd (en het meetellen van pensioenopbouw etc.)*

*VVD en CDA stellen voor bij de bepaling van de resterende verdien-capaciteit via het FIS niet meer uit te gaan van het loon van een 23-jarige, maar van een bij de eigen leeftijd passend loon en bovendien ook andere opgebouwde rechten mee te nemen.*

Met dit voorstel willen VVD en CDA tot een meer realistische bepaling van de resterende verdien capaciteit te komen. Thans wordt daarbij uitgegaan van het – voor geschikt bevonden functies – geldende loon van een 23-jarige, omdat verondersteld is dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte geen ervaring heeft binnen de door het FIS geselecteerde functies. Voorgesteld wordt het bij de eigen leeftijd passende loon te gaan hanteren. Dit verhoogt de berekende verdien capaciteit en verlaagt daarmee het arbeidsongeschiktheidspercentage (en de uitkering). Het gaat in feite, evenals bij voorstel 5, om een aanscherping van de toepassing van de huidige regels voor het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid. Overigens is het de vraag of dit voorstel inderdaad altijd tot een meer realistische bepaling van de resterende verdien capaciteit zal leiden. Er kunnen immers

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 187, nr. 71, pp. 15–16.

<sup>2</sup> VVD en CDA stellen voor meer gebruik te maken van leken in het (her)keuringsproces. Deze zouden bepaalde voorbereidende en administratieve werkzaamheden kunnen overnemen. Het Lisv werkt thans al aan verbeteringen van het keuringsproces en het kabinet trekt in de recente Voortgangsnota extra middelen uit, maar die zijn al nodig voor de door het kabinet voorgestelde intensiveringen van de herbeoordelingen.

<sup>3</sup> Zie CPB-notitie 99/10 d.d. 3 maart 1999.

ook functies geduid worden waarvoor betrokkenen inderdaad geen of nauwelijks ervaring hebben en waarbij het dus niet zeker is of (direct) het bij de eigen leeftijd behorende loon verdiend kan worden. Er bestaat derhalve het risico dat het onderschatten van de resterende verdien-capaciteit wordt omgezet in een overschatten. Hoewel ook het kabinet enkele wijzigingen in (het toepassen van) het FIS voorstelt, lijkt dit VVD/CDA-voorstel toch additioneel.

Ten behoeve van een globale kwantificering, waarin het element van het meenemen van opgebouwde rechten door gebrek aan informatie niet kon worden betrokken, is de maatregel opgevat als een standaardverhoging van de resterende verdien-capaciteit van ouderen voor elke functie.

Aansluitend bij de bestaande loonprofielen van lager en middelbaar opgeleide werknemers is gerekend met een verhoging met 12½% voor de leeftijdscategorie 25–35 jaar, 20% voor de categorie 35–45 jaar en 25% voor de categorie vanaf 45 jaar. Verder moet rekening gehouden worden met het feit dat een niet onaanzienlijk aantal arbeidsongeschikten niet wordt beïnvloed door deze maatregel, namelijk bij arbeidsongeschiktheid op basis van louter medische gronden, van onvoldoende geduide functies en van een urenbeperking (zie ook maatregel 5). Het gewogen gemiddelde arbeidsongeschiktheidspercentage van de totale resterende WAO-in-stroom daalt bij deze uitgangspunten ongeveer 10%. Structureel kan dit tot een volumebeperking in uitkeringsjaren leiden van circa 35 000, overeenkomend met een (primaire) bruto besparing van ruim f 1 mld<sup>1</sup>.

Er is al gewezen op de gelijkenis met maatregel 5. Ook het onderhavige voorstel grijpt primair aan bij het volume, maar impliceert voor betrokkenen een beperking van de polisvoorwaarden. Dit maakt een geïnduceerd volume-effect mogelijk, dat in dit geval op een daling met circa 22 500 kan uitkomen. Dit brengt een additionele besparing van f 0,7 mld met zich. Op basis van de eerder beschreven vuistregels kan het arbeidsaanbod met in totaal 40 000 arbeidsjaren toenemen en het uitkeringsvolume WW/ABW met circa 13 000 uitkeringsjaren.

Ook bij deze maatregel kan de neiging tot bovenwettelijke reparatie bestaan. Of en zo ja, in welke mate dit het geval zal zijn, lijkt bij deze maatregel mede afhankelijk van de gekozen vormgeving<sup>2</sup>. Om toch een bandbreedte aan te geven ten einde recht te doen aan het risico van aanvulling, is ook in dit geval een berekening bij 75% bovenwettelijk reparatie gemaakt. Dan resulteert een echte primaire besparing van f 0,25 mld respectievelijk volumedaling van 9000 uitkeringsjaren. Ook de andere effecten worden naar rato kleiner: een geïnduceerde volumedaling van ruim 5500 uitkeringsjaren, een arbeidsaanbodstijging van 10 000 arbeidsjaren en een weglek van 3500 uitkeringsjaren WW/ABW.

<sup>1</sup> Deze kwantificering is toegepast op de WAO en WAZ. Daarbij is impliciet verondersteld dat de voor de WAO-instroom berekende daling van het gemiddelde AO-percentages ook geldt voor de WAZ en dat de maatregel geen effect heeft op de WAJONG. Wat betreft de loonprofielen – het verband tussen loon en leeftijd – is een gemiddelde genomen van de profielen voor lager en middelbaar geschoolde werknemers, omdat verreweg het grootste deel van de WAO-ers tot deze categorieën behoort.

<sup>2</sup> Als het FIS gevuld zou worden met een veelheid aan feitelijke loonprofielen, kan het moeilijk worden om het verschil in keuringsuitkomst te bepalen.

<sup>3</sup> Zie Lisv, Overzicht Ziektewet 1998, oktober 1999. Naast uitzendkrachten behoren onder meer werknemers met tijdelijke contracten en oproepcontracten tot de vangnetcategorie flexwerkers.

#### *Voorstel 8: Uitzendwerk onder de WULBZ brengen*

*Gezien het feit dat uitzendwerk zich door nieuwe wetgeving en CAO-afspraken steeds meer tot «normaal» werk ontwikkelt en gezien het stijgend ziekteverzuim in die sector, wordt voorgesteld de WULBZ uit te breiden naar de uitzendbranche.*

Flexwerkers vormen een van de categorieën van de vangnet-ZW. Binnen deze categorie vormen uitzendkrachten de grootste groep. VVD en CDA willen deze laatste groep onder de WULBZ brengen. In 1998 beliep het ziekteverzuim van flexwerkers 32 000 en daarbinnen van de uitzendkrachten 21 000 uitkeringsjaren<sup>3</sup>. Het aan flexwerkers uitgekeerde bedrag bedroeg bijna f 0,7 mld, gemiddeld f 21 500 per uitkeringsjaar. Het betreft vooral jonge werknemers met een relatief lage opleiding. Als deze gemiddelde uitkering ook op de uitzendkrachten wordt toegepast, werd in 1998 aan deze groep bijna f 0,5 mld uitgekeerd. Financiering vindt plaats ten laste van het betrokken wachtgeldfonds.

Zieke uitzendkrachten hebben thans na 2 wachtdagen recht op een vangnetuitkering<sup>1</sup>. De maatregel voert voor de uitzendbranche dus in één keer zowel de 2/6-wekenmaatregel uit 1994 als de WULBZ uit 1996 in. Het directe effect is een daling van de collectieve ZW-vangnetuitgaven met f 0,5 mld. Dit moet echter aangemerkt worden als een verschuiving van collectieve naar particuliere financiering (verplichte loondoorbetaling). De vraag is in hoeverre daarnaast sprake zal zijn van echte besparingen als gevolg van een geïnduceerde volumebeperking. Daarvoor zouden de effecten van genoemde eerdere ZW-maatregelen indicatief kunnen zijn. Uit alle onderzoeken komt naar voren dat de 2/6-wekenmaatregel een flink volume-effect heeft gehad, dat al in het eerste jaar werd bereikt. Hoewel de exacte omvang door de invloed van andere factoren niet goed is vastgesteld, lijkt 10 à 15% een redelijke inschatting. De WULBZ lijkt echter niet of nauwelijks tot een verdere reductie van het ziekteverzuim te hebben geleid. Rekenend met genoemde 10 à 15% zou de beperking van het ziekteverzuim van uitzendkrachten op bijna 3000 uitkeringsjaren kunnen uitkomen. Dit kan – met enige vertraging – een doorwerking naar de WAO hebben. Hiervoor de factor a hanterend (1000 uitkeringsjaren)<sup>2</sup>, resulteert een totale besparing van f 0,1 mld.

Het kabinet denkt blijkens de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen in dezelfde richting, maar gaat daarin nog niet verder dan het bezien van de mogelijkheid om de WULBZ verplicht uit te breiden naar vangnetsectoren, met name de uitzendbranche. Het kabinet heeft wel al eerder besloten met betrekking tot het ZW-vangnet «opting out» mogelijk te maken. Een en ander maakt de additionaliteit van dit VVD/CDA-voorstel wel wat minder hard.

#### *Voorstel 9: Introductie premiedifferentiatie WW*

*VVD en CDA willen premiedifferentiatie in de WW introduceren als compensatie voor het feit dat veel werkgevers thans geen PEMBA-prikkelen aanzien van personeel met een laag inkomen ondervinden. Deze werknemers hebben minder snel kans op een WAO-uitkering. Zij kunnen dan in de WW (of bijstand) terecht komen. Via premiedifferentiatie WW zouden werkgevers volgens VVD en CDA toch een incentive kunnen krijgen om in het eerste jaar in te zetten op reïntegratie.*

Met deze maatregel willen VVD en CDA een «weeffout in de PEMBA» aanpakken. Lagerbetaalde werknemers kunnen bij de huidige schattings-systematiek relatief vaak volledig arbeidsgeschikt worden bevonden, omdat bij de bepaling van de resterende verdien capaciteit minder snel een inkomensverlies van enige omvang zal resulteren (veelal minder dan 15% arbeidsongeschikt)<sup>3</sup>. Betrokkenen kunnen dan in de WW of de bijstand komen en in die gevallen is ontbreekt de PEMBA-prikkel voor werkgevers.

In het CEP 1997 is beargumenteerd dat premiedifferentiatie WW op het niveau van de individuele werkgever nauwelijks toepasbaar is (pp. 162–166). De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat werkloosheidsrisico's onderling afhankelijk zijn. Mede daardoor kan een bedrijf deze risico's niet afdekken op de particuliere verzekeringsmarkt. Dat neemt niet weg dat enige vorm van premiedifferentiatie, meer dan in het huidige systeem besloten ligt, wel tot de mogelijkheden lijkt te behoren. In de betreffende analyse in het CEP 1997 wordt eerst gewezen op de mogelijkheid om het aantal wachtgeldsectoren uit te breiden, waarbij met name aangesloten kan worden bij het werkingsgebied van de wat grotere CAO's. Ook is het mogelijk de Awf-premie te gaan differentiëren per sector. In de formule voor de berekening van de gedifferentieerde Awf-premie zou dan een zekere mate van landelijke verevening gehandhaafd kunnen blijven om te voorkomen dat de mobiliteit tussen sectoren al te zeer wordt afgeremd.

<sup>1</sup> We beschikken niet over gegevens omtrent eventuele bovenwettelijke aanvulling van deze wachtdagen, maar veronderstellen dat er op dat punt materieel niets verandert.

<sup>2</sup> Deze factor is ook in eerdere CPB-berekeningen gehanteerd, bijvoorbeeld bij de berekening van de effecten van de (volledige) privatisering van de ZW ten behoeve van het regeerakkoord 1994–1998.

<sup>3</sup> Overigens kunnen ook lagerbetaalden wel op basis van het urencriterium (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt worden verklaard.

VVD en CDA beogen een verdere verbetering van de kwaliteit van de claimbeoordeling via intercollegiale toetsing. Voorgesteld wordt – voor zover de capaciteit dit toelaat – te komen tot een toetsing door collega-artsen van alle 80–100% afkeuringen. In een nadere toelichting is aangegeven dat daarbij als uitgangspunt gehanteerd zou moeten worden dat «de strengste keuring geldt».

In het voorstel wordt verwezen naar onderzoek waaruit blijkt dat bij keuring door twee artsen minder vaak volledige arbeidsongeschiktheid resulteert. Bedoeld onderzoek ging in bredere zin in op het verband tussen controle en arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen<sup>1</sup>. Uit het onderzoek bleek een significant verband tussen de mate van controle en de beslissingen van zowel verzekeringartsen als arbeidsdeskundigen. Een hogere mate van controle blijkt samen te gaan met een strengere uitkomst voor de cliënt (hogere restverdiencapaciteit). Er wordt minder vaak besloten tot volledige arbeidsongeschiktheid op zuiver medische gronden (verschillen tot circa 30%) en arbeidsdeskundigen blijken vaker voldoende functies te vinden (circa 20%). Het type controle bleek daarbij minder van belang<sup>2</sup>. Kortom, met het realiseren van een adequate controle(systematiek) ten aanzien van de keuringsbeslissingen lijkt nog wel het een en ander te winnen in termen van beperking van het arbeidsongeschiktheidsvolume.

Dit wordt inmiddels breed onderkend en vormt – expliciet al vanaf het regeerakkoord – ook een belangrijk onderdeel van het kabinetsbeleid gericht op verbetering van het keuringsproces: er dient meer controle te komen op de uitkomsten van de claimbeoordeling, enerzijds door het uvi-management en anderzijds door collega-keuringsdeskundigen (Plan van aanpak). In de recente Voortgangsnota wordt de stand opgemaakt van hetgeen reeds in gang is gezet en wordt onder «nieuw» onder meer het voornemen genoemd te komen tot een intensievere controle via meer second opinions: gevallen waarin de verzekeringsarts op uitsluitende medische gronden tot volledige arbeidsongeschiktheid concludeert, moeten door een stafarts worden beoordeeld.

VVD en CDA willen dus komen tot een toetsing door collega-artsen van alle volledige afkeuringen, voor zover de capaciteit dit toelaat. Dit laatste lijkt inderdaad de vraag. De keuze van het kabinet moet mede gezien worden als prioriteitsstelling binnen capaciteitsgrenzen. Nog los van de moeilijkheden bij het kwantificeren van de effecten van meer controle/toetsing op zich, betekent dit dat er ook geen uitspraak mogelijk is over de vraag in hoeverre van dit VVD/CDA-voorstel werkelijk additionele effecten kunnen worden verwacht. Daar komt nog bij dat andere elementen van het beleid ter verhoging van de kwaliteit van het keuringsproces ook al effect kunnen hebben op het aantal volledige afkeuringen<sup>3</sup>. Wel zou het uitgangspunt dat de strengste keuring geldt als additioneel kunnen worden aangemerkt. Dit leidt tot een duidelijke «bias» in de resultaten van de toetsing: strenger kan wel, minder streng kan niet. Informatie ontbreekt om hieraan enige kwantitatieve duiding te geven.

### Samenvattend overzicht van de voorstellen

In tabel 2 worden de maatregelen met hun ex ante effecten nog eens samengevat. Waar het risico van bovenwettelijke aanvulling aan de orde is, een regel zonder en een regel met bovenwettelijke aanvulling weergegeven. Naast de primaire effecten gaat het om de door verslechtering van de polisvoorwaarden geïnduceerde volume-effecten (gedragseffect). De mate waarin een daling van het volume ZW/AO zal leiden tot extra arbeidsaanbod is mede afhankelijk van de aard van de maatregel respectievelijk de volumedaling. Gerekend is met 100% bij de geïnduceerde en

<sup>1</sup> Het betreft een in een interne Ctsv-publicatie neergelegd onderzoek van A. G. van de Goor uit 1998. Van dit onderzoek is gebruik gemaakt in het Plan van aanpak WAO (TK, vergaderjaar 1998–1999, 22 187 nr. 71, pp. 13–14) en in de Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998 van het Ctsv (pp. 66–68).

<sup>2</sup> Vooral bij verzekeringartsen bleek intercollegiale toetsing in mindere mate tot andere beslissingen te leiden. Bij psychische aandoeningen werd in het geheel geen verband tussen controle en beslissingen van verzekeringartsen geconstateerd (wel bij arbeidsdeskundigen). Zie Augustusrapportage 1998, pp. 67–68. In genoemde publicaties is niet ingegaan op het mogelijke belang van het type controleur (directe collega, stafarts, externe collega/deskundige).

<sup>3</sup> Te denken valt hierbij aan het introduceren van efficiënte en effectieve controlesystemen in het algemeen, het ontwikkelen van benchmarking op basis van «best practices», verbeterde mogelijkheden voor het bepalen van de belastbaarheid bij psychische aandoeningen, codificeringen in het kader van het nieuwe Schattingsbesluit en verbeteringen in de opleiding van keuringsartsen.

50% bij de primaire volume-effecten. De (directe) weglek naar WW en ABW in de tabel heeft betrekking op het deel van het totale ex ante effect op het (ziekte- en) arbeidsongeschiktheidsvolume dat niet leidt tot extra arbeidsaanbod. Als vuistregel is gehanteerd dat 75% hiervan een uitkering WW of ABW krijgt. In een aantal gevallen zal er ook een weglek naar Toeslagenwet of ABW zijn in de vorm van inkomensaanvullingen. Daarvan is geabstraheerd. Verder zij bedacht dat door overlap de effecten van de diverse maatregelen niet zomaar bij elkaar opgeteld mogen worden.

**Tabel 2. Overzicht ex ante structurele effecten WAO-voorstellen VVD en CDA (uitgaven in mld gld en volumina in uitkerings-respectievelijk arbeidsjaren)**

Voorstel:	primaire zw/ao		weglek ww/abw		geïnduceerd ao <sup>1</sup>		arbeidsaanbod
	vol.	uitg.	vol.	uitg.	vol.	uitg.	
1. Werken aan herstel in BW/verruiming ontslagmogelijkheden	niet gekwantificeerd						
2. Verlengen ZW-periode	niet gekwantificeerd/niet additioneel						
3. Referte-eisen WAO:							
zonder bovenwettelijke aanvulling	0	-0,6	0	0	-11 500	-0,35	11 500
met bovenwettelijke aanvulling	0	-0,15	0	0	-3 000	-0,1	3 000
4. Schrappen laagste AO-klassen <sup>2</sup>	-17 000	-0,55	6 500	0,15	0	0	8 500
5. Maximering maatmaninkomen:							
zonder bovenwettelijke aanvulling	-7 000	-0,25	2 500	0,05	-5 000	-0,15	8 500
met bovenwettelijke aanvulling	-2 000	-0,05	500	0,0	-1 500	-0,05	2 000
6. Herkeuren op maat	geen structurele effecten <sup>3</sup>						
7. Aanpassing FIS-loon:							
zonder bovenwettelijke aanvulling	-35 000	-1,0	13 000	0,35	-22 500	-0,7	40 000
met bovenwettelijke aanvulling	-9 000	-0,25	3 500	0,1	-5 500	-0,15	10 000
8. Uitzendwerk onder de WULBZ <sup>1</sup>	-4 000	-0,1					
9. Premiedifferentiatie WW	niet gekwantificeerd						
10. Brede intercollegiale toetsing	niet gekwantificeerd						

<sup>1</sup> Verandering in het aantal arbeidsongeschikten in reactie op een wijziging van de polisvoorwaarden (gedragseffect).

<sup>2</sup> Primaire effect inclusief verschuiving naar hogere AO-klasse.

<sup>3</sup> In tussentijdse jaren kunnen wel betekende effecten optreden. Zie CPB-notitie 99/10 d.d. 3 maart 1999.

### 3. Macro-economische gevolgen

De macro-economische doorwerking van de WAO voorstellen loopt langs drie kanalen: ten eerste dalen de WAO uitkeringen en daarmee de lasten voor werkgevers; ten tweede daalt de verhouding tussen het uitkeringsinkomen en inkomen uit arbeid (de replacement rate); ten derde stijgt het arbeidsaanbod, ten gevolge van de versoering van de WAO. Deze drie macro-economische doorwerkingen worden hier afzonderlijk beschouwd. Dit wordt gedaan in de vorm van drie standaardvarianten met een impuls van f 1 mld voor de eerste twee varianten en van 10 000 arbeidsjaren voor de derde variant.

Het belang van ieder van deze drie mechanismen verschilt tussen de voorstellen. In de samenvattende tabel in de inleiding is per voorstel het totale effect voor de werkgelegenheid en het uitkeringsvolume weergegeven. Aangezien de voorstellen elkaar deels overlappen, kunnen deze effecten niet bij elkaar worden opgeteld.

Het eerste gevolg van de voorgestelde maatregelen is een vermindering van de WAO uitkeringen. Dit beperkt de bestedingsmogelijkheden van WAO-ers. De besparingen op WAO uitkeringen leiden tevens, via een reductie van de werkgeverslasten, tot een daling van de loonkosten. Dit stimuleert de werkgelegenheid. Per saldo blijft de particuliere consumptie op lange termijn constant, terwijl de uitvoer en invoer toenemen. De daling van de WAO-uitkeringen heeft een permanent effect op de werkgelegenheid omdat de reductie van de werkgeverslasten tot een verlaging van de evenwichts-werkloosheid leidt.



In tabel 3 (kolom 1) zijn de structurele macro-economische weergegeven van een initiële vermindering van de uitkeringen met 1 miljard gulden.

Het tweede gevolg van de voorgestelde maatregelen is een daling van de verhouding tussen het uitkeringsinkomen en inkomen uit arbeid (de replacement rate). Dit heeft effecten via de loonvorming. Bij de loononderhandelingen is de terugvalpositie van werknemers van belang. De terugvalpositie wordt mede bepaald door het uitkeringsniveau in geval men zonder werk komt. Doordat de WAO een verborgen werkloosheidscomponent heeft, leidt versobering van de WAO tot een achteruitgang van de terugvalpositie van werknemers, waardoor hun onderhandelingspositie verslechtert. Hierdoor zullen de lonen worden gematigd, wat tot meer werkgelegenheid leidt. Op lange termijn compenseert de werkgelegenheidstoename de verminderde consumptiemogelijkheden, ten gevolge van de loonmatiging, terwijl door de verbeterde concurrentiepositie de totale afzet uiteindelijk stijgt. De effecten zijn permanent, aangezien de daling van de replacement rate tot een daling van de evenwichtswerkloosheidsvoet leidt.

In tabel 3 (kolom 2) zijn de structurele macro-economische gevolgen weergegeven van een initiële daling van de verhouding tussen de uitkeringsvoet bij werkloosheid ten opzichte van het arbeidsinkomen met ongeveer 1 procent punt, veroorzaakt door de vermindering van de uitkeringen met 1 miljard gulden<sup>1</sup>. De daling van de replacement rate leidt tot een toename van het vorderingensaldo. Door een additionele verhoging van de materiële overheidsuitgaven met 0,1 procent van het BBP is hiervoor gecorrigeerd.

Het derde effect van de voorgestelde maatregelen is dat het aantal mensen met een WAO uitkering daalt. Het arbeidsaanbod neemt hierdoor toe. De betrokken aantallen staan eveneens in de overzichtstabel 2 weergegeven.

In tabel 3 (kolom 3) zijn de structurele macro-economische gevolgen van 10 000 arbeidsjaren extra arbeidsaanbod weergegeven. Extra arbeidsaanbod leidt tot loonmatiging, een betere concurrentiepositie en meer uitvoer. Hierdoor neemt de werkgelegenheid toe, wat de negatieve effecten van de reële loondaling op de consumptie compenseert. Uiteindelijk wordt 70 procent van het extra arbeidsaanbod opgenomen. Werknemers eisen namelijk compensatie voor de optredende ruilvoetverslechteringen die hun koopkracht aantast; daardoor laat de evenwichtswerkloosheid enige stijging zien.

---

<sup>1</sup> De uitkeringsvoet voor WAO-ers daalt met gemiddeld 4 procent. De voor de loononderhandelingen relevante uitkeringsvoet daalt hierdoor met ongeveer 1 procent. Merk op, dat bij de eerste variant het replacement rate effect van de vermindering van de WAO uitkeringen niet is meegenomen.

**Tabel 3. Structurele macro-economische effecten van drie standaardvarianten m.b.t. WAO-maatregelen<sup>a</sup>**

		vermindering uitkeringen met 1 mld gld	replacement rate <sup>b</sup>	10 000 meer arbeidsaanbod
<b>Prijzen</b>				
loonsom per werknemer in bedrijven	%	- 0,1	- 0,7	- 0,3
prijs particuliere consumptie	%	- 0,1	- 0,3	- 0,1
prijs uitvoer goed., excl. energie	%	- 0,1	- 0,7	- 0,1
prijs productie marktsector	%	- 0,1	- 0,6	- 0,2
<b>Volumes</b>				
vol. particuliere consumptie	%	- 0,0	0,0	0,0
vol. investeringen, excl. woningen	%	0,1	0,4	0,1
vol. investeringen in woningen	%	0,3	0,4	0,1
vol. uitvoer goed., excl. energie	%	0,2	0,8	0,3
vol. invoer van goederen	%	0,1	0,6	0,2
reëel netto nationaal inkomen	%	0,0	0,2	0,0
bruto binnenlands product	%	0,1	0,4	0,1
werkgelegenheid (1000 arb jrn)	D	4	23	7
werkgelegenheid ( arb jrn)	%	0,1	0,4	0,1
werkgelegenheid (1000 personen)	D	4	25	8
arbeidsaanbod (1000 personen)	D	2	4	11
werkl. beroepsbev. (1000 personen)	D	- 2	- 21	3
werkloosheidsvoet (%)	D	- 0,0	- 0,3	0,0

<sup>a</sup> De eerste en de laatste variant zijn globaal budget neutraal. De replacement rate variant is globaal budget neutraal gemaakt door een additionele verhoging van de materiele overheidsuitgaven met 0,1% BBP.

<sup>b</sup> Door vermindering uitkeringen met f 1 mld (initieel effect ongeveer 1 procent replacement rate verlaging).