

## Remt wachttijd WAO-instroom?

### Auteur(s):

Koning, P.W.C.

De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau. Met dank aan collega's en het Lisv voor nuttig commentaar.

### Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4249, pagina 270, 31 maart 2000

### Rubriek:

### Trefwoord(en):

sociale, zekerheid

*In de VS geeft een wachttijd werknemers die een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid aanvragen, een prikkel tot zelfselectie. Kan invoering van een wachttijd ook in Nederland de wao-toestroom beperken?*

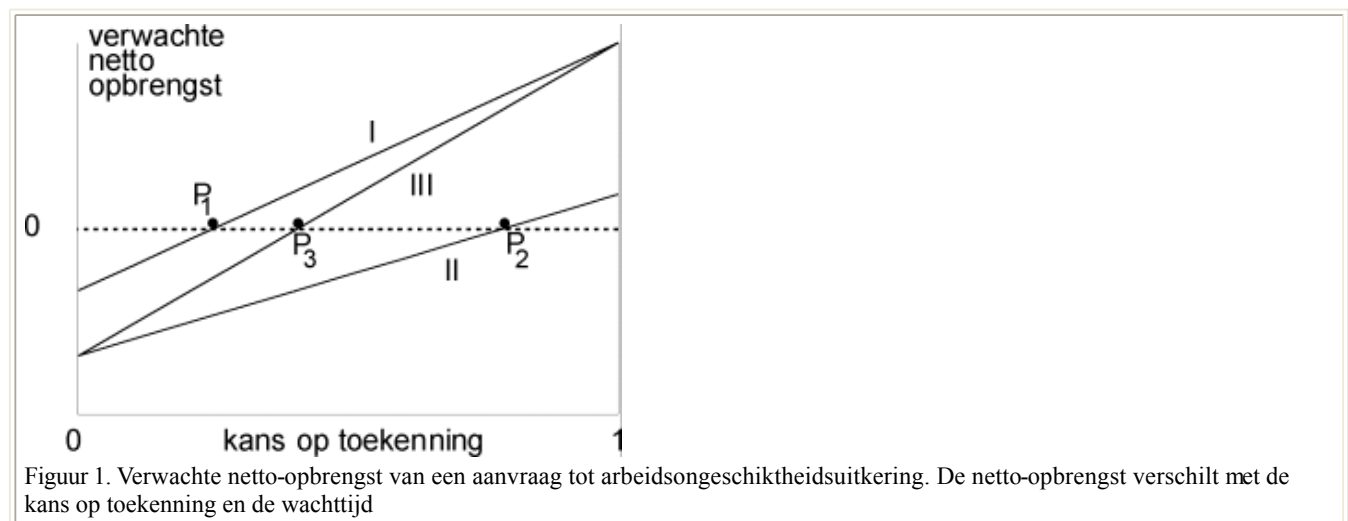
Met circa dertien procent van de beroepsbevolking ligt het aandeel arbeidsongeschikten in Nederland twee à drie keer hoger dan in de meeste ons omringende landen. Ten opzichte van de VS bedraagt dit verschil liefst een factor vier. Het is het daarom interessant om te bezien hoe in Amerika de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (*Social Security Disability Insurance, SSDI*) is vormgegeven. Twee recente empirische studies van Hugo Benítez-Silva en anderen, en Brent Kreider bieden hiertoe een mooie gelegenheid<sup>1</sup>.

Een Amerikaanse arbeidsongeschiktheidsuitkering is afhankelijk van het laatstverdiende inkomen en bedraagt gemiddeld 1600 gulden per maand. Gedeeltelijke uitkeringen worden niet verstrekt. Uitkeringsverzoeken worden in behandeling genomen door een *Disability Determination Service* (keuringsdienst). Deze stelt in de eerste plaats vast of aanvragers over een beperkte verdiencapaciteit beschikken; in de vijf maanden die vooraf gaan aan (mogelijke) uitkeringsverstrekking mag men daarom niet meer dan f1050 per maand verdienen. De periode van vijf maanden komt overeen met de gemiddelde duur die een keuringsdienst nodig heeft om tot een (eerste) oordeel te komen.

Slechts zo'n 45 procent van de aanvragers krijgt door de dienst een uitkering toegekend. Er bestaan echter meerdere mogelijkheden om een negatief besluit aan te vechten. Zo kan men de keuringsdienst verzoeken tot een heroverweging, zich wenden tot een plaatselijke rechter of een speciale beroepscommissie, en uiteindelijk zelfs tot het federale gerechtshof. Al met al neemt een beroepsprocedure gemiddeld bijna een jaar in beslag. Toch gaat zo'n tweederde van de afgewezenen in beroep. Ongeveer zeventig procent hiervan krijgt alsnog een uitkering<sup>2</sup>. Deze wordt niet met terugwerkende kracht uitbetaald.

### Zelfselectie

Het lijkt er dus op dat het Amerikaanse uitkeringsstelsel vooral leidt tot een verspilling van tijd en middelen. Daarmee is echter niet alles gezegd. Kreider stelt dat wachttijden resulteren in een sterke mate van zelfselectie en daarmee in een vermindering van het oneigenlijk gebruik. Hij schat een model waarin de beslissing tot aanvraag en de kans op toekenning van een SSDI-uitkering zijn opgenomen. Hieruit blijkt dat zonder wachttijd het aantal uitkeringsverzoeken bijna tien procent hoger zou uitvallen. [figuur 1](#) maakt duidelijk hoe in het model van Kreider de beslissing tot een uitkeringsaanvraag samenhangt met de kans op toekenning.



Verondersteld is dat individuen de kans op toekenning goed in kunnen schatten. De verwachte opbrengsten van een aanvraag worden

gevormd door de toekenningkans, vermenigvuldigd met het geldelijke voordeel van vrije tijd en een uitkering boven het verrichten van arbeid. Er zijn ook kosten verbonden aan de aanvraag; zo loopt men het risico na afwijzing minder te gaan verdienen dan voor de keuring (tengevolge van stigma-effecten). De lijnen I, II en III geven de verwachte netto-opbrengsten voor verschillende regimes van wachttijd en toekenning. Gaan we uit van lijn I, dan geldt dat men zal besluiten tot aanvraag bij een kans op toekenning groter dan P1. Voor kleinere kansen levert een aanvraag geen verwacht netto voordeel op.

Stel dat alle 'echt' arbeidsongeschikten een kans op toekenning hebben die gelijk is aan één, terwijl de oneigenlijke gevallen een kans op toekenning hebben die kleiner is dan één (maar groter dan P1). De instelling van een zekere wachttijd kan er dan toe leiden dat deze laatste groep ontmoedigd wordt een aanvraag te doen. Enerzijds zullen de kosten toenemen met een vast bedrag: gedurende de wachttijd mag men immers geen substantieel inkomen verdienen en is er dus - ongeacht de kans op afwijzing - sprake van inkomensderving. Dit komt tot uitdrukking in het lagere aanvangspunt van lijn II. Anderzijds zal een eventuele uitkering over een kortere periode worden uitgekeerd; lijn II heeft hierdoor een minder steil verloop dan lijn I. Beide effecten dragen ertoe bij dat individuen met een toekenningkans kleiner dan P2 niet langer een aanvraag doen.

### *Compensatie voor 'echte' gevallen*

De instelling van een wachttijd heeft als neveneffect dat ook de echte gevallen - die per definitie ongevoelig zijn voor prikkels - in hun inkomenspositie worden getroffen. Stel dat daarom wordt besloten het uitkeringsniveau dusdanig op te schroeven dat deze groep na toekenning volledig gecompenseerd wordt in het inkomen. Uit lijn III valt dan op te maken dat alleen de echte gevallen ( $P = 1$ ) er zeker van zijn volledig te worden gecompenseerd, hun verwachte netto opbrengst van de aanvraag is hetzelfde als bij lijn I. Daarnaast valt op dat lijn III een steiler verloop heeft dan lijn II. Dit wordt veroorzaakt doordat de toename in verwachte opbrengsten door een hogere uitkering afneemt naarmate de kans op toekenning kleiner is. Per saldo leidt de combinatie van maatregelen tot een afname (zie interval tussen P1 en P3) van oneigenlijke uitkeringsverzoeken en derhalve tot een kostenbesparing. Dit wordt veroorzaakt door hervdelingseffecten: de wachttijdskosten zijn voor een ieder gelijk, terwijl de uitkeringsverhoging vooral ten goede komt aan de echte gevallen. De conclusie luidt dan ook dat de instelling van wachttijden tot meer zelfselectie leidt en efficiënter is dan een uitkeringsverlaging.

### **Nederland**

Wat betekent dit nu voor de Nederlandse situatie? Het aanvraag- en toekenningssysteem van de WAO verschilt wezenlijk van die van de SSDI: in de praktijk is de wao-aanvraag veelal een automatische stap die volgt na een jaar een Ziektewet-uitkering te hebben ontvangen. Derhalve kan niet van een bewuste keuze worden gesproken, waarbij een werknemer zijn kansen op toekenning afweegt met de kosten van een eventuele afwijzing. Per 1 februari 1999 is het weliswaar zo dat bij keuringsvertragingen de inmiddels verstreckte pro forma uitkeringen bij afwijzing teruggevorderd dienen te worden<sup>3</sup>, maar zolang de aanvraag veelal een automatisch gegeven is en terugvorderingen achteraf meestal worden verrekend met de ww, valt hier geen belangrijke prikkel tot zelfselectie van te verwachten. Wil wel sprake zijn van een prikkel, dan dient de verrekening te geschieden tot bijvoorbeeld het bijstandsniveau. Daarnaast kunnen twee 'Amerikaanse' ingrediënten bijdragen aan het proces van zelfselectie.

In de eerste plaats kan de beslissing tot WAO-aanvraag meer expliciet worden gelegd bij de werknemer, met als alternatief de aanvraag van een WW-uitkering. Sinds enige tijd is dit ook het geval: werknemers zijn in principe zelf verantwoordelijk voor de aanvraag. Desalniettemin nemen uvi's vaak nog het voortouw bij de aanvraag, vooral omdat zij anders niet tijdig kunnen keuren. Wanneer de werknemer zelf beslist tot aanvraag, heeft dit als voordeel dat deze doorgaans zelf beter op de hoogte is van zijn arbeidsgeschiktheid dan de werkgever. Aldus kan de werknemer ook beter de mogelijke kosten overzien die verbonden zijn aan onterechte aanvragen. Wel dient ervoor gewaakt te worden dat werkgevers hun zieke werknemers niet onder druk zetten voor een WW-uitkering te kiezen, omdat - in tegenstelling tot de WAO - de kosten hiervan dan niet door middel van premiedifferentiatie worden doorberekend.

In de tweede plaats zou een eerste keuring strikter uitgevoerd kunnen worden dan nu het geval is. Hierbij krijgen de twijfelgevallen voorsnog geen WAO-uitkering toegekend maar ontvangen zij een uitkering op bijstandsniveau. Vervolgens kan men gebruik maken van bezwaar- en beroepsprocedures om dit besluit aan te vechten. Dit kan leiden tot langere wachttijden, waardoor in geval van afwijzing en terugvordering van de uitkering een hoger prijskaartje komt te hangen aan opportunistisch gedrag. Voorwaarde is wel dat de (mate van) arbeidsongeschiktheid objectief vastgesteld kan worden en dat de keuringscriteria voor (potentiële) aanvragers voldoende transparant zijn. Zo niet, dan bestaat er een groot risico dat echte gevallen besluiten geen aanvraag te doen of ten onrechte geen uitkering krijgen toegekend.

De mogelijke effecten van deze maatregelen hangen af van het aantal onterechte wao-aanvragen en het aantal onterechte toekenningen. Om het eerste te beginnen: in 1996 werd 39 procent van de WAO-aanvragen niet toegekend. Er van uitgaand dat hier de uitkering terecht niet is toegekend, valt te verwachten dat deze groep in omvang af zal nemen - men zal immers worden geconfronteerd met hogere afwijzingskosten. Derhalve zullen keuringsinstanties zich meer exclusief kunnen richten op serieuzere aanvragen. Ten tweede is het onduidelijk in hoeverre aanvragen momenteel onterecht worden toegekend. Hoe meer dit het geval is, hoe groter de effecten van zelfselectie in combinatie met een strengere keuring zullen zijn.

### **Slot**

Al met al bieden de Amerikaanse resultaten enkele verfrissende inzichten. Eén daarvan is dat de aanvraag van een arbeidsongeschiktheidsuitkering geen automatisme moet zijn, maar een bewuste keuze van de werknemer. De prikkel tot zelfselectie die hier het gevolg van is, kan een aanvulling vormen op prikkels gericht op werkgevers (Pemba, doorbetaling Ziektewet). Het devies luidt dus dat een strenge, zorgvuldige keuring best wat tijd mag kosten

---

<sup>1</sup> Zie H. Benítez-Silva e. a., An empirical analysis of the social security disability application, appeal, and award process, *Labour Economics*, 1999, blz.147-178; en B. Kreider, Social security disability insurance: applications, awards, and lifetime income flows, *Journal of Labor Economics*, 1999, blz. 784-827.

**2** Uiteindelijk wordt in totaal dus in bijna 71 procent van de gevallen een uitkering toegekend.

**3** Vooralsnog is niet duidelijk in hoeverre uvi's deze terugvorderingen daadwerkelijk toepassen.