



Wao'ers op achterstand

Auteur(s):

Goudswaard, K.P.
Caminada, K.

De auteurs zijn beiden verbonden aan de afdeling Economie van de Rechtenfaculteit, Universiteit Leiden. K.P.Goudswaard@law.leidenuniv.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4400, pagina 182, 18 april 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Door verscherpte wetgeving zijn wao'ers er op achteruit gegaan. In veel cao's zijn de uitkeringen aangevuld, waarvan vooral hogere inkomens profiteren. Hierdoor neemt de stimulerende werking van de wetgeving af.

Het afgelopen decennium is er een reeks wetwijzigingen tot stand gekomen om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen te beperken¹. De privatisering van de Ziektewet (Wulbz, 1996) en de invoering van premiedifferentiatie en marktwerking in de wao (Wet Pemba, 1998) waren er op gericht werkgevers te confronteren met de kosten van arbeidsongeschiktheid en hen zo te stimuleren tot preventie en reïntegratie. De Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen (tba, 1993) heeft de polisvoorwaarden voor werknemers versoerd. Het arbeidsongeschiktheids criterium werd verscherpt en de hoogte en duur van de uitkering werd voor nieuwe gevallen beperkt. De loondervinguitkering bedraagt bij volledige arbeidsongeschiktheid - evenals voorheen - zeventig procent van het dagloon, maar loopt maximaal zes jaar (afhankelijk van de leeftijd). De vervolguitering is zeventig procent van het minimumloon, maar kan worden verhoogd afhankelijk van de leeftijd en het loon van de betrokkene.

Wao-hiaat

Het verschil tussen de oude en de nieuwe lagere uitkering wordt aangeduid als het wao-hiaat. In de praktijk is dit hiaat echter op grote schaal via bovenwettelijke afspraken door sociale partners gerepareerd². Ongeveer tachtig procent van de werknemers valt op grond van cao-afspraken of pensioenregelingen onder een collectieve wao-hiaatverzekering die in geval van een beroep op de wao de uitkering tot zeventig procent van het laatstverdiende loon aanvult voor diegenen die een beroep moeten doen op de lagere vervolguitering. Eveneens gelden bovenwettelijke aanvullingen van wao-uitkeringen boven de zeventig procent. Voor het eerste wao-jaar zijn in 85 procent van de cao's aanvullingen afgesproken, tot gemiddeld negentig procent van het loon, terwijl in het tweede jaar nog in 31 procent van de cao's aanvullingen zijn vastgelegd tot gemiddeld 74 procent van het loon. De vermindering van de publieke bescherming lijkt dus in belangrijke mate gecompenseerd te worden door bovenwettelijke regelingen³. Op grond hiervan wordt veelal gesteld dat waar de werkgevers inmiddels veel sterker worden geconfronteerd met de kosten van arbeidsongeschiktheid, de prikkels voor de werknemers uiteindelijk niet zijn toegenomen. Het belang van prikkels in de wao werd onlangs nog eens benadrukt naar aanleiding van het ser-advies over een nieuwe wao⁴.

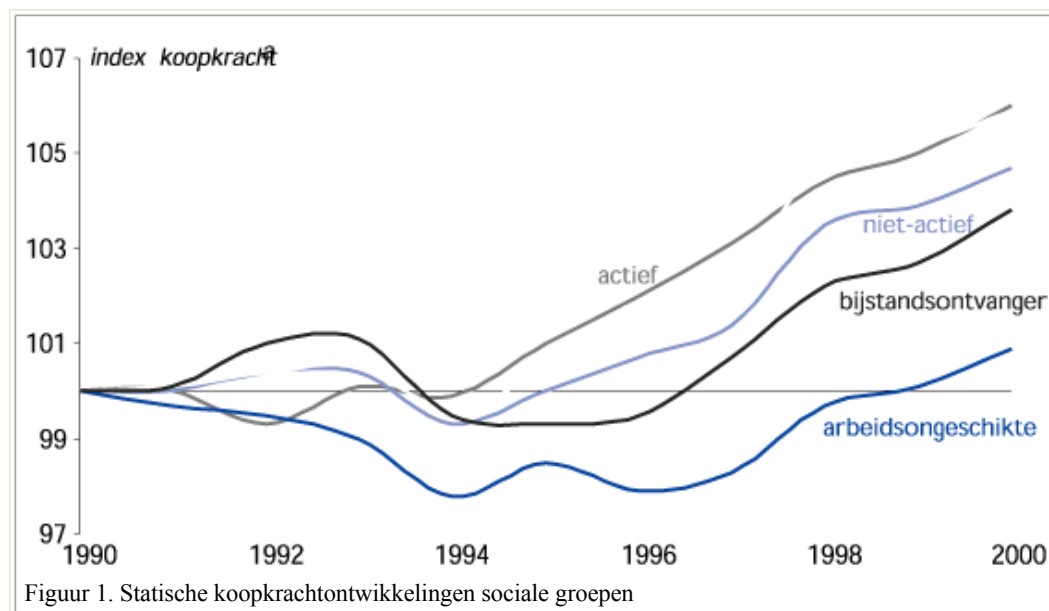
Inkomensontwikkeling wao'ers

In dit artikel willen we met behulp van data van het cbs-inkomenspanel (ipo) analyseren hoe de inkomens van de groep arbeidsongeschikten zich in absolute en relatieve zin (ten opzichte van andere sociaal-economische groepen) hebben ontwikkeld in de periode 1990-2000^{5, 6}. Daarmee willen we nagaan wat de effecten zijn geweest van de verschillende beleidswijzigingen op die inkomensontwikkeling. Daarbij is de vraag in hoeverre de verlaging van de publieke uitkering is gecompenseerd door bovenwettelijke private aanvullingen. Door de ontwikkeling van de vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid - dat is het percentage van het loon dat door de uitkering wordt gedekt - in kaart te brengen, proberen we een indicatie te geven van de veranderingen in de prikkels voor die groep. De inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten brengen wij op twee manieren in beeld. Ten eerste gebruiken we een simulatiemodel. Daarbij worden de persoonlijke omstandigheden, zoals de arbeidsmarktpositie, constant gehouden. Het gaat dus om een statisch beeld van de koopkrachtontwikkeling, dat het mogelijk maakt de effecten van het beleid te isoleren. Vanzelfsprekend zal de relatieve inkomenspositie van de groep arbeidsongeschikten ook gewijzigd zijn door veranderingen in persoonlijke omstandigheden. Daarom maken we ook gebruik van realisatiecijfers. De gegevens hebben steeds betrekking op personen waarvoor de arbeidsongeschiktheidsuitkering de belangrijkste bron van inkomen is. Dat geldt voor 471.000 personen in 2000.

Koopkrachteffecten beleidsingrepen

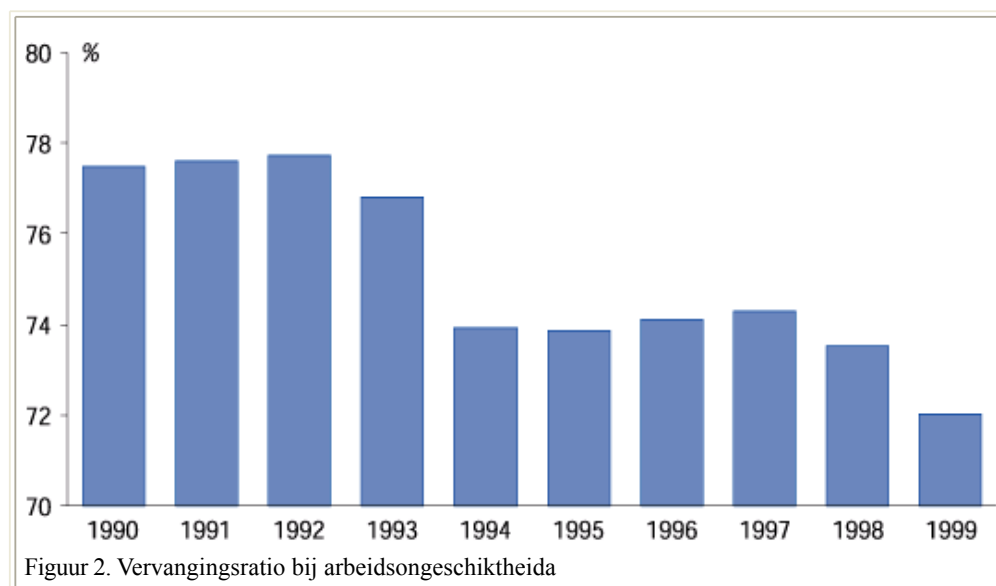
[figuur 1](#) laat zien dat de statische koopkrachtontwikkeling van arbeidsongeschikten relatief ongunstig is geweest. De koopkracht van arbeidsongeschikten is in de periode 1990-2000 circa vijf procent achtergebleven ten opzichte van de groep actieven (zelfstandigen, ambtenaren en werknemers in bedrijven). Ten opzichte van pensioenontvangers is de achterstand eveneens vijf procent en ten opzichte van bijstandsonvangers drie procent. Duidelijk te zien is dat de relatieve achterstand van arbeidsongeschikten werd opgelopen in 1993 en 1994, toen de wet tba in werking was getreden. Uiteraard spelen ook andere beleidswijzigingen een rol, zoals de gedeeltelijke ontkoppeling van lonen en uitkeringen aan het begin van de jaren negentig en diverse fiscale maatregelen. Na de invoering van de

Wulbz en de wet Pemba zijn geen duidelijke veranderingen in de inkomensverhoudingen waar te nemen. Dit mocht worden verwacht omdat deze maatregelen waren gericht op de werkgevers.



Vervangingsratio

Een bekende kritiek op koopkrachtplaatjes is dat veranderingen in persoonlijke omstandigheden, zoals de arbeidsmarktpositie, grote gevolgen hebben voor de koopkracht. Deze veranderingen blijven in statische koopkrachtoverzichten buiten beeld. Daarom hebben we bovenstaande analyse herhaald met de feitelijke realisatiecijfers uit het ipo. Die cijfers laten echter min of meer hetzelfde patroon zien als in [figuur 1](#). De reële inkomens-ontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten blijft achter bij die van andere groepen. In [figuur 2](#) is het feitelijk gerealiseerde inkomen van de groep arbeidsongeschikten afgezet tegen het gemiddelde inkomen van de groep actieven (zelfstandigen, ambtenaren en werknemers in bedrijven). Deze verhouding komt ongeveer overeen met de feitelijke gemiddelde vervangingsratio bij arbeids-ongeschiktheid. De gemiddelde netto vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid daalt gedurende de periode 1990-1999 van 77,5 procent naar 72,0 procent. Wederom is in 1993 en 1994 een duidelijke breuk waar te nemen. Nadere determinantenanalyse wijst uit dat de mutatie van het besteedbaar inkomen van de groep arbeidsongeschikten wordt bepaald door tegengestelde krachten⁷. Er treedt een relatief sterke daling van de bruto uitkeringen op, maar die wordt voor een flink deel gecompenseerd door lagere belasting- en premieheffing. Voorts is opvallend dat de daling van de bruto arbeidsongeschiktheidsuitkeringen maar in zeer beperkte mate is gecompenseerd door een toename van andere inkomsten (buiten de uitkering of de aanvulling daarop). Dit resultaat wijst er op dat de arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een uitkering als belangrijkste inkomensbron niet duidelijk is toegenomen, hoewel de prikkel tot arbeidsdeelname wel is versterkt gezien de daling van de vervangingsratio.



Bovenwettelijke verzekeringen

Hoewel er dus een duidelijke inkomensachterstand van arbeidsongeschikten ten opzichte van andere sociale groepen kan worden waargenomen, is die achterstand qua omvang in feite beperkt in het licht van de ingrijpende beperking van de polisvoorwaarden en verscheping van het arbeidsongeschiktheids criterium in 1993. Verder blijkt dat de relatieve inkomensachterstand van de groep arbeidsongeschikten ten opzichte van de groep actieven sinds 1996 niet verder oploopt. Dit is opmerkelijk omdat in de loop van de tijd steeds meer nieuwe gevallen onder het veel soberder tba-regime vallen en oude gevallen op basis van de strengere criteria zijn herkeurd. Op basis daarvan zou men mogen verwachten dat de relatieve inkomensachterstand van de totale groep arbeidsongeschikten - dus

inclusief de nieuwe gevallen - continu toeneemt. Dit blijkt echter niet het geval. Het ligt voor de hand dat de verklaring hiervoor kan worden gezocht in het (toenemende) belang van private en bovenwettelijke aanvullingen. Hoewel dat helaas niet exact is te bepalen, wijzen de data wel duidelijk in die richting⁸. Zoals hierboven aangegeven vormen extra inkomsten uit arbeid geen verklaring voor de meevallende inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten.

Inkomensverschillen bij arbeidsongeschikten

Vervolgens hebben we ook de spreiding van de inkomensmutatie binnen de groep arbeidsongeschikten in kaart gebracht. Hiertoe zijn in figuur 3 de arbeidsongeschikten ingedeeld in decielen (gerangschikt van laag naar hoog inkomen). De figuur laat zien dat de spreiding rond de gemiddelde reële inkomensmutatie in de periode 1993-1999 (een toename van 1,1 procent) aanzienlijk is. Het reële inkomen van de lagere decielen is in deze periode gedaald, terwijl vanaf het vierde deciel sprake is van een toename. Gezien de tba-maatregelen zou men echter juist een tegengesteld patroon verwachten. Immers, de versoering van het regime als gevolg van de wet tba zou vooral arbeidsongeschikten met hogere uitkeringen moeten treffen. De verslechterde publieke inkomensbescherming lijkt dus met name voor hogere inkomensgroepen gecompenseerd te zijn door bovenwettelijke private regelingen. Een sluitende verklaring hiervoor is niet voorhanden, maar een mogelijke gedeeltelijke verklaring is dat de groep werknemers die niet onder een collectieve wao-hiaatregeling valt voor een belangrijk deel uit relatief laagbetaalden bestaat⁹. Het gevolg van de gesignaleerde inkomensverschillen is dat de vervangingsratio voor hogere inkomensgroepen aanzienlijk minder dan gemiddeld is afgenomen. Uit ander onderzoek blijkt dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten doorgaans een relatief hoog inkomen hebben¹⁰. Dus juist voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten, die per definitie nog in staat is te werken, zijn de prikkels tot arbeidsdeelname maar weinig versterkt.

Conclusie

De veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben gevolgen voor de koopkracht van arbeidsongeschikten gehad. De inkomensontwikkeling van de groep arbeidsongeschikten als geheel is achtergebleven bij die van andere groepen, ook bij die van andere uitkeringsontvangers. Met name de tba-maatregelen hebben effect gesorteerd. Hoewel arbeidsongeschikten dus wel degelijk een inkomensachterstand hebben opgelopen, is die achterstand duidelijk geringer dan op grond van de beleidsmaatregelen alleen verwacht zou mogen worden. De verklaring hiervoor kan worden gevonden in de bovenwettelijke aanvullingen op de wao-uitkering. Daarvan hebben overigens in het bijzonder arbeidsongeschikten met hogere inkomens geprofiteerd. De pijn van het beleid komt vooral terecht bij lagere inkomensgroepen. Gemiddeld genomen heeft er per saldo een daling van de vervangingsratio bij arbeidsongeschiktheid plaatsgevonden. Dat geldt echter veel minder voor arbeidsongeschikten met hogere inkomens, waaronder veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Voor hen zijn de prikkels tot arbeidsdeelname dus minder versterkt. Wellicht vinden we mede daardoor geen duidelijk toename van het arbeidsinkomen bij deze groep. Daarbij speelt naar verwachting ook een rol dat er nog te veel belemmeringen voor reïntegratie zijn. Hoe dan ook, het is van belang dat bij eventuele nieuwe fundamentele veranderingen in de wao terdege rekening wordt gehouden met de mate waarin veranderingen worden gerepareerd in cao-onderhandelingen. In de ser-voorstellen voor een nieuwe wao is dat het geval. Die voorstellen bevatten namelijk een afspraak tussen sociale partners om de bovenwettelijke aanvullingen te beperken, althans bij volledige uitvoering van het ser-advies. Een dergelijke beperking is wenselijk, want dan worden de beoogde arbeidsparticipatieprikkels voor werknemers beter voelbaar en wordt de effectiviteit van het beleid versterkt.

1 Zie voor een beschrijving van deze maatregelen K.P. Goudswaard, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen, Samsom/Kluwer, Alphen a/d Rijn/Deventer, 2000.

2 J.M. Sonsbeek en J.H. Schepers, Evaluatie Arbeidsongeschiktheids- en ziekteverzuimmaatregelen sinds 1992, Den Haag 2001, blz. 22.

3 Vergelijk R.J. van der Veen en M. van den Hauten, Van de-collectivisering naar re-collectivisering?, in L. Aarts en Ph. de Jong, Op zoek naar nieuwe collectiviteiten, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag 1999, blz. 119-129.

4 Zie C.A. Hazeu en F.A.G. den Butter, Een wao die werkt: prikkels in plaats van arbitrage, ESB, 1 maart 2002, blz. 164-167 en SER, Advies werken aan arbeidsgeschiktheid, Den Haag, 2002.

5 Het CBS-inkomenspanelonderzoek is een steekproef van circa 217.000 personen (75.000 huishoudens). Van deze personen en huishoudens zijn uitgebreide inkomensgegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingdienst, huursubsidie en studiefinanciering.

6 Een meer uitgebreide rapportage over dit onderzoek is te vinden in K. Caminada en K.P. Goudswaard, Inkomensgevolgen van veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het nabestaandenpensioen, Department of economics research memorandum 2002.04, Leiden, 2002, te raadplegen via www.fiscaaleconomisch.leidenuniv.nl.

7 Voor een beschrijving van de hiertoe gehanteerde 'budget incidence'-methode zie K. Caminada en K.P. Goudswaard, International trends in income inequality and social policy, International Tax and Public Finance, nr. 4, 2001, blz. 395-415.

8 Het CBS IPO bevat weliswaar ook private en bovenwettelijke uitkeringen, maar het is niet mogelijk om die afzonderlijk in kaart te brengen. De arbeidsongeschiktheidsuitkering kan in het IPO zowel een publieke als een private component bevatten.

9 Zie SER, Advies onverzekerbare risico's, 99/02, Den Haag 1999, blz. 113. Verder kan een rol spelen dat WAO-hiaatverzekeringen soms keuzemogelijkheden met betrekking tot de dekking bieden. In die gevallen zullen werknemers met hogere inkomens vermoedelijk vaker voor een hogere dekking kiezen. 10. Zie Ph. de Jong en V. Thio, Donner versus Veldkamp, ESB, 13 december 2002, blz. 904-906. **10 MS Sans Serif;}{Σψμβολ;}{Arial;}{Times New Roman;}{Courier New;}{ }**

