



Doorrekening drempelverlaging WIA, voor het ministerie van SZW

Deze notitie beschrijft de effecten van een verlaging van de toetredingsdrempel tot de WIA van 35% naar 25% of 15% arbeidsongeschiktheid. De budgettaire kosten van verlaging van de drempel naar 25% bedragen 260 mln euro. Bij een verlaging naar 15% lopen deze kosten op tot 430 mln euro. Er zijn geen significante gedragseffecten. De effecten op de werkgelegenheid zijn vrijwel nihil.

Het CPB is door het ministerie van SZW gevraagd om inzicht te geven in de structurele effecten van verlaging van de toetredingsdrempel tot de WIA van 35% arbeidsongeschiktheid naar 25% of 15%.

CPB Notitie

Jan-Maarten van Sonsbeek

mei 2021

Inleiding

Een werkgroep van de Stichting van de Arbeid heeft onderzocht hoe de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) kan worden verhoogd. In de slotbeschouwing van haar adviesrapport geeft de Stichting aandacht aan een mogelijke drempelverlaging van de toegang tot de WIA naar 25% of 15% wanneer er fundamenteeler naar de WIA wordt gekeken. De Stichting stelt in het advies voor om het Centraal Planbureau (CPB) te laten doorrekenen welke budgettaire, arbeidsmarkt- en premie-effecten een verlaging van de grens naar 25% en 15% precies heeft. Het ministerie van SZW heeft dit verzoek aan het CPB gedaan.

Doorrekening

Er is een direct effect op de WIA-uitkeringen. Voor een schatting van het directe effect baseren we ons onder meer op een (vertrouwelijke) actualisatie van de langetermijnraming arbeidsongeschiktheid van het ministerie van SZW. Deze raming is gemaakt met een microsimulatiemodel, dat is beschreven in Van Sonsbeek en Alblas (2012). In 2060, het laatste jaar in deze SZW-raming, hebben 102.000 mensen een WGA-uitkering voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Die uitkeringen zijn verdeeld over vier klassen van arbeidsongeschiktheid: 32.000 in de klasse 35-45%, 29.000 in de klasse 45-55%, 22.000 in de klasse 55-65% en 20.000 in de klasse 65-80%. Dit illustreert een patroon dat bekend is uit arbeidsongeschiktheidsregelingen die gebaseerd zijn op verlies aan verdiencapaciteit: hoe lager de klasse van arbeidsongeschiktheid, hoe groter het aantal mensen in die klasse. Dat komt doordat het verlies aan verdiencapaciteit bepaald wordt door welke alternatieve functies iemand nog zou kunnen vervullen, gegeven iemands beperkingen en het loon van de alternatieve functies. Dat loon is echter aan de onderkant begrensd door het minimumloon. Daardoor resulteert voor mensen met een laag loon ofwel een lage mate van arbeidsongeschiktheid (als er alternatieve functies gevonden worden) ofwel volledige arbeidsongeschiktheid (als er geen alternatieve functies gevonden worden).

Om een schatting te maken van het structurele aantal uitkeringen na verlaging van de drempel baseren we ons op gegevens over de verdeling over de klassen van arbeidsongeschiktheid in de oude WAO. Die kende immers een toetredingsdrempel van 15%, die in 2006 bij de invoering van de WIA is verhoogd tot de huidige 35%. In de jaren 2003 en 2004, de laatste jaren waarin instroom in de WAO plaatsvond, bedroeg de instroom in de klasse 25-35% ongeveer 41% van de totale instroom in de klassen 35-80% (UWV, 2003 en UWV, 2004). In de klasse 15-25% bedroeg dit percentage 48%. In het totale WAO-bestand van 2003 en 2004 bedroeg het aantal mensen in de klasse 25-35% ongeveer 42% van het aantal mensen in de klassen 35-80%. In de klasse 15-25% bedroeg dit percentage 39%. Hoewel er dus meer mensen jaarlijks instromen in de klasse 15-25% dan in de klasse 25-35%, ligt het aantal uitkeringen in de klasse 25-35% uiteindelijk toch hoger. Dit komt door de iets kortere gemiddelde verblijfsduur van mensen in de klasse 15-25%.

Het directe effect bedraagt structureel 260 mln euro bij verlaging van de WIA-drempel tot 25% en 430 mln euro bij verlaging tot 15%. We schatten op basis van de bovengenoemde cijfers het aantal mensen in zowel een nieuwe klasse 25-35% als in een nieuwe klasse 15-25% op ongeveer 40% van het totaal aantal mensen in de klassen 35-80%: voor elk van de twee nieuwe klassen 41.000. Daar staat tegenover dat de gemiddelde uitkeringshoogte lager is naarmate de mate van arbeidsongeschiktheid lager is. De uitkeringshoogte is gebaseerd op de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid, die in de klasse 25-35% ongeveer 30% is en in de klasse 15-25% ongeveer 20%. Door combinatie van het geschatte structurele aantal uitkeringsgerechtigden in de nieuwe klassen, hun gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid en het gemiddelde oude loon van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, kan het directe effect geschat worden. Voor verlaging van de

toetredingsdrempel tot 25% bedraagt dat ongeveer 260 mln euro en voor verdere verlaging tot 15% ongeveer 430 mln euro.

Er is niet voldoende reden om bij een drempelverlaging significante gedragseffecten te veronderstellen.

De veronderstelling achter het gedragseffect is dat bij een aantrekkelijker uitkering meer mensen een beroep op die uitkering doen. Dit kan zowel komen door een hogere instroom als door een langere verblijfsduur. In geval van een aantrekkelijker (of onaantrekkelijker) uitkering, wordt het indirecte effect berekend met behulp van een elasticiteit. Voor de WGA wordt een elasticiteit van 0,75 gehanteerd (CPB, 2020b). De interpretatie daarvan is dat het gebruik van de WGA met ongeveer 0,75% toeneemt bij een 1% hogere uitkering. Bij verlaging van de toetredingsdrempel krijgt een groep mensen een WIA-uitkering, die daarvoor geen recht op een uitkering gehad zou hebben. Een uitkeringselasticiteit kan op zo'n situatie niet direct toegepast worden. Er kan immers geen sprake zijn van een procentuele verhoging van een uitkering ten opzichte van een situatie waarin geen recht op een uitkering bestaat. De uitkeringselasticiteit zou wel indirect toegepast kunnen worden op de gemiddelde uitkering van alle gedeeltelijk arbeidsongeschikten, onder wie ook mensen die geen recht op een uitkering hebben. Als de elasticiteit op die manier wordt toegepast, bedraagt het indirecte effect 75% van het directe effect. De basis in de literatuur voor een dergelijke toepassing is echter wankel.

Als alleen de toetredingsdrempel wijzigt, is het niet waarschijnlijk dat meer mensen de periode van twee jaar ziekte volmaken vanwege het perspectief van een aantrekkelijker uitkering. Het exacte resultaat van de beoordeling is immers op voorhand niet duidelijk voor de aanvrager en de Poortwachter-verplichtingen gedurende de eerste twee ziektejaren zijn voor zowel werkgever als werknemer vrij strikt. Ook speelt mee dat er, als iemand zo langdurig ziek is dat de WIA-beoordeling in zicht komt, nu al een prikkel is om niet meer volledig te herstellen voor de WIA-beoordeling. Mensen die afgewezen worden voor de WIA hebben recht op een no-riskpolis, wat zowel voor de werkgever als de werknemer interessant kan zijn, terwijl mensen die kort voor de WIA-beoordeling herstellen dat recht niet hebben. We verwachten om die reden nauwelijks een toename van het aantal WIA-beoordelingen.

Wel is er sprake van verschillende indirecte effecten, zo zullen bijvoorbeeld de uitgaven aan WW en bijstand dalen. Een deel van de mensen die recht krijgen op een gedeeltelijke WGA-uitkering, zou recht gehad hebben op een andere uitkering, bijvoorbeeld de WW of de bijstand. Uit UWV (2021b) is bekend dat van de zogenoemde "35-minners", mensen die bij de WIA-beoordeling zijn afgewezen vanwege <35% arbeidsongeschikt, ongeveer de helft werkt (67% van de langdurig zieken die een vast contract hadden en 31% van de langdurig zieken die dat niet hadden, de zogeheten "vangnetters"). De 35-minners die niet werken hebben mogelijk wel recht op een WW- of bijstandsuitkering. Uit Kantarci, Van Sonsbeek en Zhang (2019) blijkt dat na de introductie van de WIA het aantal WW-uitkeringen steeg met ongeveer een kwart van de daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Tegenover een daling van het aantal arbeidsongeschikten (onder een cohort 3-maandszieken) met 5,8%-punten stond volgens deze studie een stijging van het aantal WW-gerechtigden met 1,4%-punten. Toen had de WW echter nog een duur van maximaal 5 jaar, inmiddels is die teruggebracht tot maximaal 2 jaar. Daarnaast zijn de toelatingseisen voor de bijstand vanwege partner- en vermogenstoets dermate strikt dat slechts een minderheid van de WW-gerechtigden na het bereiken van de maximale duur doorstroomt naar de bijstand. Volgens UWV (2019) lag dit aandeel in 2017 op niet meer dan 11%. We schatten per saldo dat voor ongeveer 20% van de nieuwe WIA-uitkeringen een andere uitkering beëindigd wordt.

Tegenover de daling van de uitgaven aan WW en bijstand staat een ongeveer even grote stijging van de uitgaven aan Ziekewet (ZW), Toeslagenwet (TW) en uitvoeringskosten van de WIA. Zo zal er sprake zijn van een beperkte stijging van de uitkeringslasten van de ZW. Langdurig zieke vangnetters worden nu na één jaar ziekte beoordeeld door UWV volgens een criterium dat op de WIA-leest geschoeid is, dus ook uitgaat van een mate van arbeidsongeschiktheid van minstens 35%. Als de WIA-drempel verlaagd wordt, ligt het in de rede dat

ook de drempel voor toelating tot het tweede jaar Ziektewet op de gewijzigde WIA-drempel wordt aangepast. Hierdoor stijgt het aantal ZW-uitkeringen en komen langs deze weg ook iets meer mensen in aanmerking voor een WIA-beoordeling. Daarnaast ontstaat bij een deel van de nieuwe uitkeringen ook een additioneel recht op een uitkering krachtens de TW. Ten slotte is er een effect op de uitvoeringskosten. Gemiddeld genomen bedragen de uitvoeringskosten bij het UWV bijna 10% van de uitkeringslasten (UWV, 2021). We gaan er daarom vanuit dat de uitvoeringskosten met 10% van de extra uitkeringslasten zullen stijgen. Hierbij zal niet zo zeer sprake zijn van extra toelatingskeuringen; we veronderstellen immers dat het aantal WIA-aanvragen niet veel zal veranderen. Wel is er sprake van meer continueringen en herbeoordelingen. Die zijn weliswaar relatief goedkoper dan toelatingsbeoordelingen, maar anderzijds geldt dat binnen de lagere klassen van arbeidsongeschiktheid de uitvoeringskosten als percentage van de uitkeringslasten hoger uitvallen omdat de kosten voor een beoordeling van een hoge uitkering even groot zijn als van een lage uitkering. Per saldo gaan we ervan uit dat de wegvallende uitkeringslasten bij de WW en de bijstand grosso modo wegvallen tegen de extra uitkeringslasten voor de ZW en TW en de hogere uitvoeringskosten.

De werkgelegenheidseffecten van verlaging van de toetredingsdrempel zijn vrijwel nihil. Uit UWV (2021) is gebleken dat zowel van degenen in de categorie 35-80% als in de categorie minder dan 35% ongeveer de helft werkzaam is. Personen die al werkzaam waren en nu een (kleine) WGA-uitkering krijgen, zullen wellicht iets minder uren gaan werken, maar daar staat tegenover dat de WGA een sterk activerend karakter heeft door de uitkeringsstructuur waarbij (voldoende) werkenden in de vervolgfase een loonaanvulling kunnen krijgen die hoger is dan de minimumuitkering die ze zouden krijgen als ze niet (voldoende) zouden werken.

Als gevolg van verlaging van de toetredingsdrempel van de WIA zal de premie voor de Werkhervattingskas (Whk) stijgen. De kosten van extra WGA-uitkeringen in de klassen 15-25% en 25-35% zouden grotendeels ten laste komen van de Whk-premie. Deze bedraagt momenteel gemiddeld 0,78% van de premieplichtige loonsom voor publiek verzekerde werkgevers (UWV, 2021). De Whk-premie wordt lastendekkend vastgesteld door UWV en zal dus stijgen. Die stijging zal zeer geleidelijk plaatsvinden als een verlaging van de toetredingsdrempel van de WIA alleen voor nieuwe gevallen van toepassing is. Structureel stijgen de uitkeringslasten van de WGA met ongeveer 5% bij verlaging van de drempel naar 25% en met 9% bij verdere verlaging van de drempel naar 15%. De structurele Whk-premie kan in dezelfde orde van grootte stijgen.

Een aanzienlijk deel van de kosten van extra WGA-uitkeringen zal overigens ten laste komen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof)¹. Het gaat hierbij om de volledige lasten van uitkeringen die langer dan 10 jaar lopen en om een deel van de uitkeringslasten in de vervolgfase van de WGA-uitkering. Ook uitkeringslasten van sommige vangnetgroepen (onder anderen werklozen), die niet aan werkgevers kunnen worden toegerekend, komen vanaf het begin volledig ten laste van het Aof. De premie voor het Aof bedraagt momenteel 7,03% van de premieplichtige loonsom. De Aof-premie wordt vastgesteld door de minister van SZW en is niet lastendekkend, wat op het moment heeft geresulteerd in een groot vermogenoverschot in het Aof (UWV, 2021). Er is dan ook, anders dan bij de Whk, geen een-op-eenrelatie tussen stijging van de WGA-lasten voor rekening van het Aof en stijging van de Aof-premie.

Samenvatting

De budgettaire effecten van aanpassing van de WIA-drempel bedragen 260 mln euro bij verlaging tot 25% en 430 mln euro bij een verlaging tot 15%. Er is geen sprake van significante gedragseffecten. Wel is er sprake van daling van WW- en bijstandslasten en een stijging van ZW- en TW-lasten en WIA-uitvoeringskosten. Deze

¹ Zie UWV(2021), tabel II.3. Van de totale WGA-lasten in 2021 van 3,7 mld euro komt 2,0 mld euro ten laste van het Aof.

vallen grosso modo tegen elkaar weg. De werkgelegenheidseffecten van verlaging van de toetredingsdrempel zijn vrijwel nihil. De Whk-premie zal door de verlaging van de toetredingsdrempel met 5-9% stijgen. Bij de Aof-premie is er geen een-op-eenrelatie tussen stijging van de WGA-lasten en stijging van de Aof-premie.

Literatuur

CPB, 2020a. Kansrijk arbeidsmarktbeleid - update sociale zekerheid, CPB notitie. ([link](#))

CPB, 2020b. Uitkeringselasticiteiten arbeidsongeschiktheid, CPB achtergronddocument. ([link](#))

Kantarci, T., Van Sonsbeek, J.M. en Y. Zhang (2019). The impact of the disability insurance reform on work resumption and benefit substitution in the Netherlands. Netspar Discussion Paper DP 11/2019-039. ([link](#))

UWV, 2004. Maandoverzicht arbeidsongeschiktheidsuitkeringen december 2003. Amsterdam: UWV.

UWV, 2005. Maandoverzicht arbeidsongeschiktheidsuitkeringen december 2004. Amsterdam: UWV.

UWV, 2019. Van WW naar bijstand. UWV Arbeidsmarktinformatie en –advies, 28 mei 2019. ([link](#))

UWV, 2021a. Januarinota 2021, ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2020-2021, Amsterdam: UWV. ([link](#)).

UWV, 2021b. UWV Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten 2020, Amsterdam: UWV. ([link](#))

Van Sonsbeek, J.M. en R. Alblas, 2012. Disability benefit microsimulation models in the Netherlands, *Economic Modelling* 29(3) p. 700-715 ([link](#))