

Sector : 2
Afdeling/Project : SZ
Samensteller(s) : Peter Dekker en Frans Suijker
Nummer : 114
Datum : 5 april 2005

Structurele effecten van de WIA

De instroom in de WAO is gedaald van ruim 100 000 in 2001 tot 59 000 in 2004. Inmiddels zijn de wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte en het aangescherpte Schattingsbesluit van kracht geworden. Deze maatregelen zullen naar schatting de huidige WAO-instroom en -uitgaven substantieel verder verminderen en leiden tot een vergroting van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. In aanvulling daarop heeft de wet *Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen* (WIA) naar verwachting per saldo structureel nauwelijks effect op het arbeidsongeschiktenbestand, gemeten in uitkeringsjaren. De WIA leidt structureel tot een beperkte toename van de (premie)lasten voor burgers en bedrijven ondanks een structurele stijging van de collectieve uitgaven met circa 1 mld euro. De hogere collectieve uitgaven en premies zijn het gevolg van de betere inkomensbescherming die geboden wordt aan volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Het jaarlijkse instroomniveau van deze groep arbeidsongeschikten bedraagt naar schatting structureel 20 000 personen. De (premie)lasten stijgen slechts met circa ¼ mld euro en dus veel minder dan de collectieve uitgaven doordat de stijging van de collectieve lasten voor een groot deel wordt gecompenseerd door het vervallen van de particuliere premies voor de zogenoemde hiaatverzekeringen. De effecten van WIA op de participatiegraad zijn beperkt. Wel kunnen personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35% en gedeeltelijk arbeidsongeschikten hun aantal gewerkte uren door WIA uitbreiden. De invoerings- en uitvoeringskosten van WIA zijn nog onduidelijk. De wet is complex ten aanzien van de verschillende soorten uitkeringen, de hybride uitvoering van de WGA en het claimbeoordelingsproces.

1 Inleiding

Onlangs heeft het kabinet het wetsvoorstel *Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen* (WIA) aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Binnenkort volgt een apart wetsvoorstel Invoeringswet Wet WIA.² WIA is het sluitstuk van de stelselherziening WAO en heeft een tweeledig doel: activering van arbeidsgeschiktheid, met name van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, en inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2006. De WIA werkt de nieuwe arbeidsgeschiktheidsregeling uit en bestaat uit de volgende onderdelen:

- de Inkomensvoorziening voor Volledig en duurzaam Arbeidsongeschikten (IVA)
- de Werkhervattingsregeling voor Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA)

Van de effecten van de WAO-voorstellen in het Strategisch Akkoord heeft het CPB destijds slechts een ruwe schatting gemaakt³, enerzijds vanwege de ontoereikende formulering van de toenmalige voorstellen en anderzijds vanwege de weinige tijd die toen beschikbaar was om een en ander helder te krijgen en eventueel door te rekenen. In het Hoofdpijnenakkoord en in aanvullende beleidspakketten zijn daarna nog additionele voornemens ten aanzien van de WAO geformuleerd, o.a. de herbeoordelingsoperatie van het WAO-bestand en de aanscherping van het schattingsbesluit. Met het huidige WIA-wetsvoorstel en de beschikbaar gestelde informatie over de ontwerp invoeringswet is de voorgenomen vormgeving van het toekomstige WAO-stelsel duidelijker. Dit maakt het mogelijk om een berekening te maken van de structurele effecten van de WIA. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van verbeterd instrumentarium en nieuwe inzichten. De nieuwe inzichten betreffen ondermeer de effectiviteit van de premiedifferentiatie voor werkgevers⁴ en de effectiviteit van financiële prikkels voor werknemers⁵. Een dergelijke berekening is tevens van belang ter bepaling van de effecten van de invoering van WIA in 2006 ten behoeve van het CEP 2005.⁶

Dit memorandum beperkt zich tot de structurele effecten van de WIA.⁷ Deze structurele effecten betreffen zowel de initiële als de gedragseffecten op lange termijn bij een bepaald constant instroomniveau. De korte termijn effecten komen aan de orde in het CEP 2005. De

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Het wetsvoorstel *Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen* (WIA), Kamerstuk 2004-2005, 30034, nr. 3, Tweede Kamer.

² Zie Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met stand van zaken indiening wetsvoorstel *Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen* (WIA), Kamerstuk 2004-2005, 28333, nr. 55, Tweede Kamer.

³ Zie CPB (2002)

⁴ Zie Pierre Koning (2004)

⁵ Zie Van Vuren en Van Vuuren (2005)

⁶ Zie voor een beschrijving van deze effecten paragraaf 6.2 De hervorming van het WAO-stelsel in het CEP 2005.

⁷ Het effect van de wijze van uitvoering van de WGA is buiten beschouwing gebleven, omdat het ongewis is of het voordeel van private uitvoering in de toekomst de nadelen zal overtreffen (zie CPB, 2004)

opbouw van deze notitie is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft de gehanteerde methodiek bij de berekening van de structurele effecten. Een aantal hervormingsmaatregelen (buiten de WIA) is inmiddels van kracht, zoals de uitbreiding van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte met een jaar, de aanpassing van het schattingsbesluit en de afschaffing van de WW-vervolguitkering⁸. Een noodzakelijke eerste stap is daarom om een referentiep pad te maken waarin deze maatregelen zijn verwerkt. Paragraaf 3 presenteert dit referentiep ad, dat dus het huidige stelsel (anno 2005) beschrijft. Het referentiep ad onderscheidt zich daarmee van het oude stelsel dat de situatie anno 2003 beschrijft, en het nieuwe stelsel dat de situatie met ingang van 2006 beschrijft na invoering van de WIA. Na een korte schets van WIA biedt paragraaf 4 de kwantitatieve effecten van WIA in afwijking van dit referentiep ad. Op deze wijze is het mogelijk om de effecten van de invoering van WIA te analyseren, los van de reeds eerder genomen maatregelen. Paragraaf 4 geeft ook een aantal beleids- en onzekerheidsvarianten. Paragraaf 5 bevat enkele slotopmerkingen.

2 Methodiek

Met het CPB-instrumentarium kunnen de *structurele* effecten van wijzigingen in het WAO-stelsel worden geanalyseerd. Niet alleen de effecten op de uitgaven van arbeidsongeschiktheidsregelingen worden in kaart gebracht, maar ook de effecten op WW- en bijstandsuitgaven. Tevens biedt het instrumentarium aangrijpingspunten om de effecten op premies, EMU-saldo en MLO te analyseren.

Startpunt van de analyses is het niveau van de structurele instroom in de WAO. Op basis van UWV-gegevens is een onderverdeling gemaakt naar verschillende groepen: volledig en duurzaam arbeidsongeschikt, volledig en tijdelijk arbeidsongeschikt, gedeeltelijk arbeidsongeschikt met en zonder benutting van arbeidscapaciteit en met of zonder andere uitkeringen. Op basis van gegevens over de gemiddelde uitkeringsduur voor de onderscheiden groepen kan de instroom vertaald worden naar een structureel bestand.

Tabel 2.1 geeft de opbouw van het structurele bestand in 2003 dat hoort bij het oude WAO-stelsel. Dit bestand vormt het uitgangspunt voor de berekeningen.

De instroom in de WAO is gedaald van ruim 100 000 in 2001 tot 66 000 in 2003 en 59 000 in 2004. Ondermeer het tot volle wasdom komen van de Pemba-prikkel en de toegenomen reïntegratie-inspanningen in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter hebben hieraan bijgedragen. Mogelijk spelen ook aankondigingseffecten een rol wanneer werknemers en werkgevers hebben geanticipeerd op de invoering van het nieuwe WAO-stelsel via extra activiteiten op het gebied van preventie en reïntegratie. Hierdoor is het niveau van de

⁸ De WAO-herbeoordelingsoperatie heeft betrekking op het huidige bestand en niet op het structurele bestand en is daarom voor de analyse van WIA niet relevant. Het afschaffen van de WW-vervolguitkering beïnvloedt de replacement rate.

toekomstige structurele instroom onzeker. Daarom werkt het UWV met twee scenario's voor de instroom: een hoog instroomscenario van 80 000 personen en een laag instroomscenario van 66 000 personen.⁹ In de verdere berekeningen in dit Memorandum wordt het gemiddelde van beide scenario's gehanteerd, namelijk 73 000 personen. Gelet op de recente instroomcijfers is dit mogelijk wat hoog. Maar daartegenover staat dat een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen in de toekomst een opwaarts effect op de structurele instroom zal hebben. Het niveau van de structurele instroom vormt onderdeel van de onzekerheidsanalyse die in paragraaf 4.3 gepresenteerd wordt.

Tabel 2.1 Verdeling van WAO- bestand, instroom en gemiddelde verblijfsduur in het oude stelsel naar mate van arbeidsongeschiktheid

Mate van arbeidsongeschiktheid	Bestand	Instroom	Gemiddelde verblijfsduur
%	in %		in jaren
15-25	6%	11%	6,6
25-35	7%	9%	8,3
35-45	6%	6%	9,6
45-55	6%	7%	8,6
55-65	3%	3%	11,1
65-80	3%	3%	9,3
80-100	<u>70%</u>	<u>60%</u>	12,6
Totaal/gemiddelde	100%	100%	11,0

Bij een structurele instroom met 73 000 personen hoort een bestand van 800 000 personen. De gemiddelde verblijfsduur bedraagt 11 jaar en gemiddeld bedraagt de mate van arbeidsongeschiktheid 82%. Van de 800 000 WAO'ers in het oude bestand zijn bijna 560 000 personen volledig arbeidsongeschikt. Van de 240 000 gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn 130 000 personen werkzaam. Van de 110 000 werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben ongeveer 20 000 personen een aanvullende WW- of bijstandsuitkering.

Wijzigingen in het WAO-stelsel betreffen in eerste instantie een verandering in aanspraken. In het nieuwe stelsel hebben mensen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 35% bijvoorbeeld geen recht meer op een uitkering. Dergelijke wijzigingen in aanspraken vormen de initiële effecten. Daarnaast is er sprake van gedragseffecten vanwege veranderingen in de uitkeringshoogte voor werknemers en veranderingen in de mate van premiedifferentiatie voor werkgevers.

Bij de analyse van het effect van veranderingen in de financiële prikkels voor *werknemers* staat de replacement rate centraal. De replacement rate wordt berekend als een gewogen gemiddelde

⁹ Zie UWV (2004)

van de verhouding tussen de gemiddelde bruto uitkering/inkomen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid gedurende de uitkeringsperiode en het laatst verdiende bruto loon. De weging van het verhoudingsgetal vindt plaats over een periode van 10 jaar. Door bij de weging te rekenen met een discontovoet van 10%¹⁰, telt een uitkering minder zwaar mee naarmate het een verder in de toekomst liggend jaar betreft. Het eerste ziektejaar vormt het beginjaar van de tienjaarsperiode. Vervolgens wordt bij de berekening van het effect van veranderingen in de financiële prikkels voor werknemers de zogenoemde Gruber-elasticiteit van 1½ gehanteerd, net zoals in eerdere CPB-analyses op het gebied van de arbeidsongeschiktheid.¹¹ Dit betekent bijvoorbeeld dat de instroom met 6% stijgt wanneer de replacement rate met 4% verhoogd wordt. Recent onderzoek van Van Vuren en Van Vuuren (2005) geeft aan dat toepassing van de Gruber-elasticiteit mogelijk een conservatieve inschatting van het effect van financiële prikkels levert. Zij schatten namelijk de waarde van de elasticiteit op 2½ of hoger. Aan de andere kant zou juist een nog conservatievere schatting gehanteerd mogen worden, wanneer daadwerkelijk een strenge keuringspraktijk tot stand komt. Een strenge keuringspraktijk kan immers de mogelijkheden tot moral hazard beperken. Daarom zal in een gevoeligheidsanalyse ook een uitkeringselasticiteit van 3 respectievelijk ¾ worden gebruikt¹².

Bij de analyse van het effect van veranderingen in de financiële prikkels voor *werkgevers* als gevolg van veranderingen in de mate van premiedifferentiatie wordt gebruik gemaakt van de resultaten van recent CPB-onderzoek van Pierre Koning (2004). Volgens dit onderzoek heeft invoering van Pemba geleid tot een structurele daling van de instroom met 15% vanwege preventie-activiteiten. Onder het oude WAO-stelsel werd 34% van de WAO-uitkeringslasten via per bedrijf gedifferentieerde premies geïnd. Dit percentage kan worden aangeduid als de “pembagraad”. Een verandering hierin als gevolg van wijzigingen in het WAO-stelsel, vermenigvuldigd met het Pemba-effect van –15%, bepaalt het effect van de financiële prikkel voor werkgevers. Wanneer de “pembagraad” stijgt tot 39% bedraagt dit prikkeleffect derhalve –17% in plaats van –15%. In eerdere CPB-analyses was het effect van premiedifferentiatie geringer omdat werd verondersteld dat volledige privatisering van de WAO de instroom met 10% zou verminderen. Hierdoor leverde een “pembagraad” van 40% toen slechts een daling van de instroom met 4%.

Wanneer gelijktijdig de financiële prikkels voor werkgevers en werknemers wijzigen worden deze effecten alleen bij elkaar opgeteld, wanneer deze effecten tegengesteld zijn. Indien de effecten hetzelfde teken hebben, worden de effecten niet zomaar opgeteld, omdat beide prikkels

¹⁰ De omvang van de in dit memorandum berekende effecten is nauwelijks gevoelig voor de precieze hoogte van de discontovoet. De discontovoet van 10% is hoger dan de reële discontovoet die gewoonlijk in pensioenstudies gehanteerd wordt, omdat in de loop der tijd de kans toeneemt dat de arbeidsongeschikte weer aan de slag is.

¹¹ Zie CPB (2001) en Gruber (2000).

¹² Een elasticiteit van 3 sluit tevens aan bij Aarts en De Jong (1992).

de preventie-activiteiten beïnvloeden. De effecten worden dan ingewogen door van de som van beiden af te trekken het quotiënt van het product van de twee effecten (teller) en de som van de twee effecten (noemer). Dit leidt bijvoorbeeld tot een gezamenlijk opwaarts effect op het bestand van 15.000 personen, wanneer de effecten afzonderlijk tot een toename van het bestand met 10.000 personen leiden.

De bovenbeschreven methodiek om de structurele effecten van wijzigingen in het WAO-stelsel te analyseren is overzichtelijk en hanteerbaar. Nadeel van de methode is dat de ontwikkeling van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen in de tijd minder goed geanalyseerd kan worden¹³. Zo kan lastiger het effect van de ontwikkeling van de bevolking en van participatiegraden in kaart worden gebracht. Een gevoeligheidsanalyse met de structurele instroom kan hieromtrent wel enig inzicht bieden. In principe kunnen de structurele effecten vertaald worden naar tijdpaden door jaareffecten te berekenen als het quotiënt van het structurele effect en de gemiddelde uitkeringsduur.

3 Referentiepad

Het referentiebestand wordt berekend ten opzichte van het bestand conform het oude WAO-stelsel (zie tekstkader) door rekening te houden met de volgende maatregelen waarmee het parlement al heeft ingestemd:

- invoering van de wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (VLZ) per 1 januari 2004. Hierdoor wordt de periode van loondoorbetaling verlengd tot 2 jaar en de Pembaperiode verkort tot 4 jaar.
- aanscherping schattingsbesluit (SB) per 1 oktober 2004. Het schattingsbesluit geeft de regels die een arbeidsdeskundige moet hanteren bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid. De arbeidsdeskundige bepaalt wat een persoon, gegeven zijn medische beperkingen en vaardigheden, nog voor werk zou kunnen verrichten en wat hij daarmee zou kunnen verdienen. De aanscherping van het schattingsbesluit leidt ertoe dat de resterende verdiencapaciteit veelal hoger zal uitvallen en daarmee de mate van arbeidsongeschiktheid lager. Belangrijk element is dat voortaan de verdiencapaciteit bepaald kan worden op basis van functies waarvoor drie arbeidsplaatsen beschikbaar zijn, tegen gemiddeld tien voorheen.
- afschaffing WW-vervolguitkering medio 2003. Dit kan de replacement rate van werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten beïnvloeden.

Het referentiepad geeft dus het het WAO-stelsel anno 2005 weer.

¹³ Dit in tegenstelling tot een microsimulatiemodel. Zie bijvoorbeeld Van Sonsbeek en Gradus (2005).

Het oude WAO-stelsel (anno 2003) in een notendop

- Toegang met arbeidsongeschiktheidspercentage van 15 of meer na 1 jaar doorbetaling van loon bij ziekte en na poortwachertoets
 - Uitkeringshoogte: $70\% \times \text{mate van arbeidsongeschiktheid} \times \text{grondslag}$
 - ▶ 1ste fase: grondslag = laatst verdiende loon (maximaal 6 jaar)
 - ▶ 2de fase: grondslag = naar leeftijd ingewogen som van laatst verdiende loon en minimumloon (de gemiddeld uitkering aan volledig arbeidsongeschikten bedraagt 58% van het laatst verdiende loon; het verschil in uitkering tussen de 1ste en 2de fase vormt het zogenoemde WAO-hiaat)
 - Aanvullingen: private hiaatverzekering, WW en/of Bijstand
 - Uitvoering: UWV
 - Omslagfinanciering (9½ mld euro aan uitkeringen in 2004)
 - Werkgeverspremies; premiedifferentiatie conform Pemba-wet gedurende eerste 5 uitkeringsjaren voor middelgrote en grote bedrijven
 - Instroom gedaald van 100 000 in 2000 naar 59 000 in 2004 door o.a. Pemba en Wet Verbetering Poortwachter
-

Bij het doorrekenen van bovenstaande maatregelen zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd:

1. in het tweede ziektejaar worden geen bovenwettelijke aanvullingen op de wettelijke uitkering van 70% van het laatst verdiende loon verstrekt¹⁴. Dit in tegenstelling tot het eerste ziektejaar waar de bovenwettelijke aanvulling 30% bedraagt. Tevens wordt verondersteld dat in het referentiepada in het eerste WAO-jaar een bovenwettelijke aanvulling wordt verstrekt conform de huidige afspraken over het tweede WAO-jaar in het oude stelsel. Deze aanvulling bedraagt bij volledige arbeidsongeschiktheid gemiddeld 4% van het laatst verdiende loon. Bij een lagere mate van arbeidsongeschiktheid is deze evenredig lager.
2. de aanscherping van het schattingsbesluit leidt ertoe dat de gemiddelde mate van arbeidsongeschiktheid daalt met circa 10%-punt¹⁵. Deze initiële effecten van aanpassing van het schattingsbesluit zijn conform het wetsontwerp WIA.

¹⁴ Dit is een invulling van de afspraak uit het Sociaal Akkoord 2004 dat de totale ziekteuitkering aan de werknemer over de eerste twee ziektejaren tezamen niet meer dan 170% van het laatstverdiende loon zal bedragen. Daarmee volgt het CPB de gedragslijn in analyses dat het veronderstelt dat concrete afspraken en plannen die in Regeerakkoorden, Sociale Akkoorden en Miljoenennota's worden geformuleerd, worden uitgevoerd tenzij het tegendeel blijkt. Eerder was het kabinet van plan via wettelijke maatregelen bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar te ontmoedigen (zie ook CPB, MEV 2005, p. 100). Het uitgangspunt van 70% van het laatst verdiende loon is ook door het kabinet gehanteerd bij de berekeningen van de besparingen in de wet VLZ.

¹⁵ Dit effect is met onzekerheden omgeven. Het effect is gebaseerd op simulaties van het UWV met een kleine populatie. Voor volledig arbeidsongeschikten gaat het bijvoorbeeld om 63 cliënten (UWV, 2004). Onbekend is hoe representatief deze populatie is. Bovendien heeft de simulatie niet precies betrekking op de uiteindelijke maatregel. Om meer zekerheid te krijgen over de omvang van het effect van het aangescherpte SB is uitvoeriger onderzoek van het UWV hiernaar aan te bevelen. De eerste resultaten van de herbeoordelingsoperatie op basis van een relatief beperkt aantal gevallen geven aan dat de effecten van aanscherping van het schattingsbesluit mogelijkerwijze worden onderschat. Zie Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over herbeoordelingsoperatie arbeidsongeschikten aan Tweede Kamer, 3 maart 2005.

3. gedeeltelijk arbeidsongeschikten die in het oude stelsel hun verdien capaciteit volledig benutten, slagen hierin ook wanneer hun verdien capaciteit toeneemt door aanscherping van het schattingsbesluit.
4. niet werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten die in het oude stelsel geen bijstandsuitkering ontvangen, doen dit ook in de huidige situatie niet, omdat aangenomen wordt dat zij vanwege een partner- of vermogenstoets daar geen recht op hebben.

Door de VLZ daalt initieel de structurele instroom met het aantal personen dat in het huidige eerste WAO-jaar herstelt, namelijk circa 7000 personen. Daarnaast verandert het aangescherpte SB de structurele instroom. Personen waarvan het arbeidsongeschiktheidspercentage onder de 15% terechtkomt, stromen niet meer in. De structurele instroom vermindert door deze laatste maatregel met 6000 personen. Daarnaast leidt een verlaging van het arbeidsongeschiktheidspercentage er initieel toe dat mensen een lagere uitkering krijgen.

Voor de gedragseffecten van werknemers is relevant dat als gevolg van VLZ voor volledig arbeidsongeschikten de replacement rate in het tweede ziektejaar daalt. In het oude stelsel ontvingen zij 90% van het laatst verdiende loon, na invoering van VLZ is dat 70%¹⁶. Ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een gedeeltelijke WW-uitkering gaan er in inkomen op achteruit omdat zij eveneens hun aanvullende uitkering bovenop de WAO-uitkering kwijt raken. De in het oude stelsel werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder WW-uitkering gaan er echter op vooruit omdat zij in het referentiep pad in het tweede ziektejaar 70% van hun laatst verdiende loon ontvangen in plaats van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daar de laatste groep veel kleiner is dan de andere groepen daalt de replacement rate gemiddeld. Dit heeft een neerwaarts effect op de structurele instroom. Dit effect wordt nog versterkt door de SB-maatregel omdat personen in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse terechtkomen en daarmee een lagere replacement rate krijgen bij niet volledige benutting van de vergrote arbeidscapaciteit.

Tabel 3.1 schetst de inkomensperspectieven van een aantal groepen arbeidsongeschikten in het oude stelsel en het huidige stelsel, aangeduid als referentiep pad. Naast de hierboven al vermelde effecten toont de tabel dat het vervallen van de vervolguitering WW voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een WW-uitkering tot een lagere replacement rate leidt in het vijfde en zesde jaar van arbeidsongeschiktheid. Voor alle groepen ligt de replacement rate in het huidige stelsel in het vierde jaar hoger dan in het oude stelsel. Arbeidsongeschikten

¹⁶ Vanwege de discontering verslechtert de replacement rate nog verder wanneer in het eerste ziektejaar de uitkering minder dan 100% van het laatst verdiende loon betreft en in het tweede ziektejaar meer dan 70%, gegeven de veronderstelling dat over beide jaren tezamen de uitkering 170% bedraagt.

ontvangen gemiddeld namelijk twee jaar een loondervingsuitkering en ontvangen daarna een vervolgutkering. Omdat in het huidige stelsel arbeidsongeschikten door VLZ een jaar later de WAO instromen, ontvangen zij in het referentiepadsysteem in het vierde jaar gewoonlijk nog de loondervingsuitkering, terwijl zij in het oude stelsel dan al de lagere vervolgutkering, inclusief uitkering conform hiaatverzekering, ontvingen.

Tabel 3.1 Inkomensperspectief in het oude stelsel (anno 2003) en het referentiepadsysteem (anno 2005) voor enkele groepen arbeidsongeschikten (bruto inkomen als % van het laatste loon)

Jaar	Volledig arbeidsongeschikt		50% arbeidsongeschikt, werkend	
	Oude stelsel	Referentiepadsysteem	Oude stelsel	Referentiepadsysteem
1	100%	100%	100%	100%
2	90%	70%	95%	70%
3	74%	74%	87%	87%
4	68%	70%	84%	85%
5	68%	68%	84%	84%
6	68%	68%	84%	84%
7	68%	68%	84%	84%
8	68%	68%	84%	84%
9	68%	68%	84%	84%
10	68%	68%	84%	84%
Gedisconteerde gemiddelde	77%	74%	88%	85%

Jaar	50% arbeidsongeschikt, werkloos (eerst WW, daarna bijstand)		50% arbeidsongeschikt, werkloos (eerst WW, daarna geen bijstandsuitkering)		50% arbeidsongeschikt, werkloos (geen WW- of bijstandsuitkering)	
	Oude stelsel	Referentiepadsysteem	Oude stelsel	Referentiepadsysteem	Oude stelsel	Referentiepadsysteem
1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	80%	70%	80%	70%	45%	70%
3	72%	72%	72%	72%	37%	37%
4	63%	70%	63%	70%	34%	35%
5	63%	56%	63%	34%	34%	34%
6	63%	56%	63%	34%	34%	34%
7	56%	56%	34%	34%	34%	34%
8	56%	56%	34%	34%	34%	34%
9	56%	56%	34%	34%	34%	34%
10	56%	56%	34%	34%	34%	34%
Gedisconteerde gemiddelde	70%	68%	64%	58%	46%	50%

Bij de invoering VLZ is de pembaperiode beperkt tot 4 jaar, omdat de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar ook een vorm van premiedifferentiatie is. Bij het berekenen van het premiegedifferentieerde deel in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt de VLZ-

loondoorbetaling derhalve meegenomen. In het referentiep pad stijgt het premiegedifferentieerde deel ten opzichte van het oude stelsel¹⁷. Belangrijkst reden is dat de loondoorbetaling bij ziekte in het VLZ-jaar hoger ligt dan de voormalige WAO-uitkeringen, omdat nu altijd 70% van het laatst verdiende loon wordt betaald terwijl de WAO-uitkeringen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten ook gerelateerd waren aan het arbeidsongeschiktheidspercentage. Daarnaast dalen de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als totaal als gevolg van de SB-maatregelen. De stijging van het premiegedifferentieerde deel prikkelt tot extra preventieve maatregelen zodat de structurele instroom neerwaarts wordt beïnvloed.

Tabel 3.2 vat de belangrijkste resultaten van de overgang van het oude stelsel naar het referentiep pad samen. Per saldo daalt de structurele instroom met 20 000 personen, waarvan 8 000 als gevolg van gedragseffecten. Het totale structurele bestand komt bijna 210 000 personen lager uit, waarvan 130 000 als gevolg van initiële effecten. De structurele besparing op de WAO-uitgaven bedraagt 2,6 mld euro. Deze lagere uitgaven leiden niet automatisch tot lagere premies, omdat bij de vaststelling van de premies ook rekening wordt gehouden met EMU-doelstellingen en gewenste koopkracht- en lastenontwikkeling. Tegenover de vermelde uitgavendaling staat een stijging van de loonsom met circa 1 mld euro door de loondoorbetaling bij ziekte in het tweede ziektejaar.

Tabel 3.2 Structurele effecten van VLZ en aanscherping SB

	Oude stelsel	Mutaties		Referentiep ad
		Initieel	Gedrag	
	x 1000 personen			
Structurele instroom	73	- 12	- 8	53
Structureel bestand	800	- 127	- 89	584
	x mln euro			
WAO-uitgaven	8480	- 1780	- 880	5820
WW-uitgaven	130	10	- 20	120
Bijstandsuitgaven	40	60	- 10	80

VLZ en aanscherping SB leiden bovendien tot een vergroting van het arbeidsaanbod¹⁸ en de netto arbeidsparticipatie. Minder mensen doen een beroep op de WAO en zullen participeren op de arbeidsmarkt. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten van wie de verdien capaciteit door de aanscherping SB is vergroot, zullen voor een deel meer uren gaan werken.

¹⁷ Daarbij wordt ook rekening gehouden met het verdwijnen van de bovenwettelijke aanvulling in het tweede ziektejaar die als premiegedifferentieerde uitgave kan worden beschouwd.

¹⁸ Voor een deel is dit een zuiver statistisch effect. Wat betreft het initiële VLZ-effect worden arbeidsongeschikten namelijk slechts voor een deel tot het arbeidsaanbod gerekend en werknemers bij loondoorbetaling geheel.

4 Effecten van WIA

4.1 De WIA in het kort¹⁹

4.1.1 Inleiding

In de WIA wordt net als in het huidige stelsel het arbeidsongeschiktheidspercentage door het UWV vastgesteld aan de hand van het verlies aan verdien capaciteit. In de WIA is het volgende onderscheid tussen arbeidsongeschikten relevant:

- volledig arbeidsongeschikten. Dit zijn personen die 80% of meer arbeidsongeschikt zijn. Indien bij de claimbeoordeling de verzekeringsarts oordeelt dat er sprake is van een duurzaam verlies van mogelijkheden tot functioneren is betrokkene duurzaam en volledig arbeidsongeschikt en komt hij in de IVA terecht. Indien geen sprake is van duurzame arbeidsongeschiktheid is betrokkene tijdelijk en volledig arbeidsongeschikt en stroomt hij in de WGA. Na vijf jaar verblijf in de WGA stroomt hij automatisch naar de IVA.
- gedeeltelijk arbeids(on)geschikten. Dit zijn personen die 35% arbeidsongeschikt zijn of meer, maar minder dan 80%. Deze personen vallen onder de WGA.
- beperkt arbeidsongeschikten. Deze personen zijn minder dan 35% arbeidsongeschikt en kunnen geen beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsregeling. Betrokken werknemer en werkgever worden geacht de werknemer te behouden voor het arbeidsproces.

4.1.2 IVA

De toegang tot de IVA is beperkt tot volledig arbeidsongeschikten die geen of een geringe kans op herstel hebben, de zogenoemde volledig en duurzaam arbeidsongeschikten²⁰. Het UWV voert de IVA uit. De IVA-uitkering bedraagt in eerste instantie 70% van het laatstverdiende loon. Het zogenoemde WAO-hiaat vervalt voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. In het Sociaal Akkoord 2004 is voorts afgesproken dat deze uitkering met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 2006 met 5% punt verhoogd wordt en Pemba wordt afgeschaft, indien:

1. de instroom in de IVA op 12-maandsbasis per juli 2007 onder de 25.000 blijkt te liggen;
2. sociale partners in CAO's regelen dat de totale ziektegelduitkering aan de werknemer over de eerste twee ziektejaren tezamen niet meer dan 170% van het laatstverdiende loon zal bedragen.

Augustus 2007 zal bekeken worden of aan deze voorwaarden is voldaan. Bij de berekeningen van de structurele effecten van de WIA gaan we ervan uit dat dit het geval is. Voorlopige

¹⁹ Zie voor een uitvoeriger beschrijving de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WIA (Kamerstuk 2004-2005, 30034, nr. 3, Tweede Kamer).

²⁰ Wel kent de groep met een geringe kans op herstel een apart beoordelingsregime en een apart overgangsregime naar de WGA.

berekeningen voor het CEP 2005 leveren een geraamde IVA-instroom met 16.000 personen in 2006. Voorts is er op dit moment geen reden om aan te nemen dat sociale partners de gemaakte afspraken over de bovenwettelijke aanvullingen in de eerste twee ziektejaren niet zullen nakomen. Bovendien heeft het kabinet de eerdere gemaakte plannen om dergelijke aanvullingen te ontmoedigen nog als stok achter de deur.

De claimbeoordeling zal uitgebreider en met meer waarborgen omkleed zijn dan thans het geval. Om druk van werknemers, werkgevers of verzekeraars op verzekeringsartsen en/of arbeidsdeskundigen te vermijden zal bijvoorbeeld het finale oordeel over toekenning van een IVA-uitkering in handen komen van een beslissingsautoriteit binnen het UWV. Niettemin zal afgewacht moeten worden in hoeverre met name het begrip duurzaamheid goed te operationaliseren valt. Doordat de uitkeringen hoger liggen dan alternatieve uitkeringen als WW, prepensioen/VUT bij spijleeftijd en de WGA voor niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten, zal nog moeten blijken of de keurings- en beoordelingspraktijk een aanzuigende werking van de IVA kan voorkomen.

4.1.3 WGA

De WGA kent twee uitkeringsfasen:

- in de 1ste uitkeringsfase bedraagt de uitkering bij niet-werken 70% van het voormalige loon; bij werken wordt 70% van de inkomsten hierop in mindering gebracht. De duur van deze loongerelateerde fase varieert van een ½ tot 5 jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden.
- in de 2de uitkeringsfase wordt bij benutting van minimaal 50% van de verdiencapaciteit een loonaanvulling verstrekt. Deze aanvulling bedraagt 70% van het verschil tussen het voormalige loon en het loon bij volledige benutting van de resterende verdiencapaciteit. Bij niet of minder dan 50% benutten van de verdiencapaciteit wordt een vervolgitkering verstrekt van 70% van het minimumloon, vermenigvuldigd met het arbeidsongeschiktheidpercentage. De aanspraak op loonaanvulling respectievelijk vervolgitkering bestaat tot de leeftijd van 65 en is zonder partner- of vermogenstoets.

Bovenstaand uitkeringsregime prikkelt de gedeeltelijk arbeidsongeschikte tot werken. De prikkel is sterker dan in het huidige stelsel, omdat het plan een forse inkomensachteruitgang impliceert voor de werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikte in de 2de fase ten opzichte van het huidige stelsel.²¹ De inkomensachteruitgang kan natuurlijk beperkt worden als er net als nu voor het WAO-hiaat aanvullende verzekeringen voor het “WGA-gat” tot stand zouden komen.

²¹ Opgemerkt kan worden dat deze inperking van het verzekeringskarakter van de arbeidsongeschiktheidsregeling een negatief effect heeft op de maatschappelijke welvaart. Daartegenover staat een verbetering van de polisvoorwaarden voor duurzaam en volledig arbeidsongeschikten, die een positief effect op de maatschappelijke welvaart zal hebben.

Het kabinet heeft gekozen voor publieke uitvoering van de WGA met de mogelijkheid tot 'opting out'. Werkgevers kunnen kiezen voor eigen risico dragen of particulier verzekeren. Bij de keuze van werkgevers tussen publiek en privaat verzekeren dient volgens het kabinet zo veel mogelijk sprake te zijn van een 'level playing field'. Het kabinet achtte de risico's bij een volledig private uitvoering te hoog voor werkgevers, werknemers en overheid, mede gelet op de financieel-economische situatie. Bij aanvang zou dit namelijk leiden tot een lastenverzwaring voor bedrijven en een verslechtering van het EMU-saldo.

Het kabinet stelt voor om de financiering van de WGA vorm te geven via een model, waarin de loonaanvulling wordt gesplitst in een vervolgitkering en een surplus boven de vervolgitkering (zie ook tekstkader). De loongerelateerde uitkeringen in de 1ste fase en de vervolgitkeringen in de 2de fase en het vervolgitkeringsdeel van de loonaanvullingen gedurende in totaal 10 jaar (1ste en 2de fase) worden gefinancierd via premiedifferentiatie. Het gaat daarbij om naar schatting 67% van de totale WGA-lasten (ofwel structureel ca 1½ mld euro). Dit deel komt in principe voor eigen risicodragen of private verzekering in aanmerking.²² Voor verzekerden bij het UWV wordt de pembasystematiek toegepast via de nieuwe Werkhervattingskas (WHK). Het deel van de WGA-lasten dat bestaat uit de WGA-lasten voor schadegevallen langer dan 10 jaar en het surplus bij de loonaanvullingen in de eerste 10-jaarsperiode, wordt verzekerd via het UWV en blijft volledig omslaggefinancierd.²³

Door het opsplitsen van de financiering van de loonaanvulling wordt voorkomen dat werkgevers/private verzekeraars er financieel belang bij hebben dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte zijn verdien capaciteit niet of in geringe mate benut. Er is dus geen perverse prikkel aanwezig. Echter, in het gekozen model hebben werkgevers/private verzekeraars er ook geen financieel belang bij dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte zijn verdien capaciteit volledig gaat benutten. Wel heeft de werkgever/private verzekeraar financieel belang bij volledig herstel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte. De vraag is echter of de werkgever/private verzekeraar hier veel invloed op kan uitoefenen.²⁴ Volledig herstel hangt mogelijk veel meer samen met het verloop van een ziektebeeld en de medische zorg.

Private verzekering vereist financiering op basis van rentedekking. Rentedekking betekent dat een verzekeraar direct een voorziening voor een schadegeval dient te treffen die volgens

²² Verzekeringstechnisch is opmerkelijk dat ruim een derde van deze lasten betrekking heeft op uitkeringen aan geheel of gedeeltelijk werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Op deze wijze verzekeren de particuliere verzekeraars namelijk tevens in belangrijke mate het gecorreleerde werkloosheidsrisico.

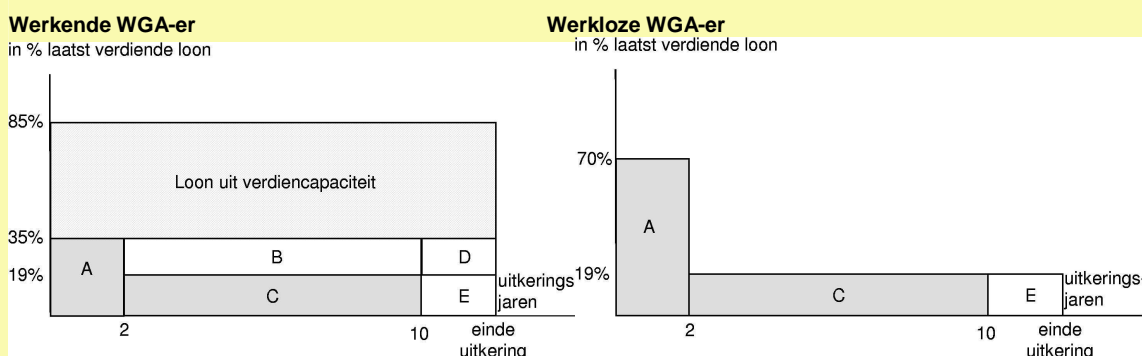
²³ Het UWV verstrekt in principe de uitkeringen aan WGA-gerechtigden en declareert de loongerelateerde en de WGA-vervolgitkering bij private verzekeraars.

²⁴ 67% van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten herstelt weliswaar volledig, maar dit gebeurt in 60% van de gevallen in de eerste 2 jaar van arbeidsongeschiktheid. Via de VLZ worden werkgevers juist in die periode geprikkeld om herstel te bewerkstelligen.

Uitkerings- en financieringsystematiek in de WGA

De uitvoering van de WGA kent een publiek basisdeel en een premiegedifferentieerd deel. De financieringsystematiek is gekoppeld aan het uitkeringsregime. Daarbij wordt de loonaanvulling voor werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de tweede fase fictief verdeeld in een vervolguitkering (blok C in figuur) en een surplus boven de vervolguitkering (blok B).^a Het publieke basisdeel betreft WGA-uitkeringen die langer dan 10 jaar duren en de surplusen in de tweede fase (ofwel de blokken B, D en E). Het premiegedifferentieerde deel heeft betrekking op de uitkeringen in de loongerelateerde fase, de vervolguitkeringen aan werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de fictieve vervolguitkeringen aan werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de tweede fase (de blokken A en C). Het premiegedifferentieerde deel heeft betrekking op maximaal 10 uitkeringsjaren voor een persoon.

Figuur Uitkering en financiering werkende en werkloze 50% arbeidsongeschikte (modaal loon)



Uitkeringsregime:	A	eerste (loongerelateerde) uitkeringsfase
	B + D + C + E	tweede fase (werkende WGA'er in linkergrafiek)
	C + E	tweede fase (werkloze WGA'er in rechtergrafiek)
Financieringssysteem:	A + C	premiegedifferentieerd deel (WHK, eigen risicodragers of private verzekering)
	B + D + E	publiek basisdeel (werkende WGA'er in linkergrafiek)
	E	publiek basisdeel (werkloze WGA'er in rechtergrafiek)

^a Merk op dat de cijfers in bovenstaande figuren betrekking hebben op het modale loon terwijl de cijfers in tabel 4.1 betrekking hebben op het gemiddelde loon van een WAO'er dat onder het modale loon van een werknemer ligt.

verzekeringstechnische inzichten alle toekomstige uitkeringen voor dit schadegeval dekt. Op deze wijze is de toekomstige verstrekking van de uitkering in hoge mate verzekerd. De voorziening wordt gefinancierd uit de private premie. Daartegenover staat omslagfinanciering bij publieke verzekering. Alle uitkeringen in een jaar worden in principe omgeslagen over de verzekerde bedrijven via de premies. Introductie van een rentedekkingsstelsel leidt er toe dat bij introductie zowel de lopende uitkeringen nog gefinancierd moeten worden uit omslag als dat alle te verwachten toekomstige uitkeringen voor nieuwe schadegevallen volledig afgefinancierd moeten worden. Hierdoor treedt bij invoering van private verzekering de zogenoemde

rentehobbel op.²⁵ De rentehobbel kan gedefinieerd worden als het verschil tussen de rentedekkingspremie en de omslagpremie. De rentehobbel is een tijdelijk fenomeen en bedraagt na circa 11 jaar (= gemiddelde uitkeringsduur) nul omdat dan evenveel mensen in de WAO stromen als uit stromen. Dit betekent dat in de structurele situatie geen verschil is tussen de rentedekkingspremie en de omslagpremie.

Het kabinet is van plan om de effecten van de rentehobbel te mitigeren in het kader van het 'level playing field' door de WGA-premie van het UWV die betrekking heeft op het niet-omslaggefinancierde deel vanaf 2007 tijdelijk te verhogen met een opslag ter grootte van het effect van rentedekking op de private WGA-premies.²⁶ Het macrobedrag dat met de opslag op de WGA-premie van het UWV is gemoeid, zou gecompenseerd moeten worden door een tijdelijke verlaging van de IVA-premie.²⁷ Naarmate meer bedrijven kiezen voor private uitvoering van de WGA zullen de eerdere kabinetsbezwaren tegen volledige private uitvoering, nl. lastenverzwaring voor het bedrijfsleven en een negatief effect op het EMU-saldo bij aanvang²⁸, zich ook keren tegen het duale stelsel. Daarnaast levert het plan uitvoeringstechnische problemen op. Het zal niet gemakkelijk zijn om het macropremiecompensatiebedrag van tevoren vast te stellen. Dit is immers afhankelijk van het marktaandeel dat de private verzekeraars zullen veroveren.

4.2 Effecten van WIA

Aanvullend op de in paragraaf 4.1.2 en 4.1.3 vermelde uitgangspunten zijn bij het berekenen van de effecten van WIA de volgende veronderstellingen gemaakt :

- 100% van de werkende WGA'ers benut zijn of haar verdien capaciteit voor 50% of meer;
- werkende beperkt arbeidsongeschikten ($15 < AO\% < 35$) slagen erin werk te behouden naar rato van hun verdien capaciteit. Niet werkende beperkt arbeidsongeschikten doen deels een beroep op de WW of de bijstand;

²⁵ Omgekeerd is er sprake van een 'renteputje' bij vervanging van een private verzekering door een publieke verzekering met omslagfinanciering. Dit is het geval bij het vervallen van het WAO-hiaat in de IVA.

²⁶ Om technische redenen kan deze systematiek in 2006 nog niet gevolgd worden. Het kabinet streeft er naar om de concurrentiepositie in 2006 op andere wijze op een meer gelijkwaardig niveau te brengen. Hierover zal mr. A.W. Kist adviseren. Zie Brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met stand van zaken indiening wetsvoorstel Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), Kamerstuk 2004-2005, 28333, nr. 55, Tweede Kamer.

²⁷ Desondanks is er volgens de CPB-definitie van MLO wel sprake van een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven door de rentehobbel vanwege de financieringsverschuiving bij introductie van het systeem van publieke naar hogere private premie. Merk voorts op dat ook particulier verzekerden profiteren van de verlaging van de IVA-premie, zodat de bij het UWV verzekerde bedrijven niet volledig gecompenseerd worden voor de rentehobbel-opslag.

²⁸ De hogere private premies vanwege de niet gecompenseerde rentehobbel bij private verzekeraars leiden namelijk tot een vermindering van belasting- en premie-inkomsten (zie CPB, 2004).

- 4%-punt bovenwettelijke aanvulling in eerste WIA-jaar blijft gehandhaafd conform huidige cao's;
- er vindt geen herverzekering plaats van het inkomensrisico vanwege het hiaat dat ontstaat voor werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten;
- 67% van de WGA-uitgaven wordt via gedifferentieerde premies bekostigd;
- geen verschil in effectiviteit van reïntegratie- en preventie-activiteiten tussen particuliere verzekeraars, eigenrisicodragers en UWV bij uitvoering WGA.

Initieel is het belangrijkste effect dat personen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, niet langer gebruik kunnen maken van een arbeidsongeschiktheidsregeling. Dit betekent structureel een verlaging van het arbeidsongeschiktenbestand met circa 90 000 personen en een structurele besparing op de uitkeringen van ruim 300 mln euro.

Bij de gedragseffecten voor werknemers is van belang dat de replacement rate van werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten er op achteruit gaat in vergelijking met het referentiep pad doordat de vervolgitkering lager is dan de huidige WAO-uitkering (zie ter illustratie tabel 4.1). Daarentegen neemt de replacement rate voor tijdelijk volledig arbeidsongeschikten toe. Hun uitkering blijft immers gedurende de eerste vijf jaar 70% van het laatst verdiende loon (daarna automatisch IVA), terwijl zij in het referentiep ad nog geconfronteerd worden met een lagere vervolgitkering. Voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten verbetert de replacement rate door het vervallen van het WAO-hiaat²⁹ en het verhogen van de uitkering met 5%-punt. Voor werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten veranderen de financiële prikkels niet door WIA. Per saldo daalt de gemiddelde replacement rate licht, mede vanwege het wegvallen van de uitkering voor mensen met een arbeidsongeschiktheid tussen 35 en 15%. Door de daling van de gemiddelde replacement rate neemt het beroep op een arbeidsongeschiktheidsregeling iets af.

In de IVA wordt volgens de gehanteerde beleidsveronderstellingen Pemba afgeschaft. Wel blijft in de WGA premiedifferentiatie deels bestaan. Niettemin daalt het premiegedifferentieerde deel in de totale arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als gevolg van de WIA van 40 tot 26%. Door deze afzwakking van de preventieprikkel neemt het beroep op een arbeidsongeschiktheidsregeling weer toe.

²⁹ Naar schatting was 20% van de werknemers niet verzekerd voor het WAO-hiaat.

Tabel 4.1 **Inkomensperspectief in het referentiep pad en het nieuwe stelsel voor enkele groepen arbeidsongeschikten (bruto inkomen als % van het laatste loon)**

Jaar	Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt		Tijdelijk volledig arbeidsongeschikt		50% arbeidsongeschikt, werkend	
	Referentiep ad	Na WIA	Referentiep ad	Na WIA	Referentiep ad	Na WIA
1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	70%	70%	70%	70%	70%	70%
3	74%	79%	74%	74%	87%	87%
4	70%	75%	70%	70%	85%	85%
5	68%	75%	68%	70%	84%	85%
6	68%	75%	68%	70%	84%	85%
7	68%	75%	68%	70%	84%	85%
8	68%	75%	68%	75%	84%	85%
9	68%	75%	68%	75%	84%	85%
10	68%	75%	68%	75%	84%	85%
Gedisconteerde gemiddelde	74%	79%	74%	76%	85%	85%
	50% arbeidsongeschikt, werkloos (eerst WW, daarna bijstand)		50% arbeidsongeschikt, werkloos (eerst WW, daarna geen bijstandsuitkering)		50% arbeidsongeschikt, werkloos (geen WW- of bijstandsuitkering)	
Jaar	Referentiep ad	Na WIA	Referentiep ad	Na WIA	Referentiep ad	Na WIA
1	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2	70%	70%	70%	70%	70%	70%
3	72%	72%	72%	72%	37%	28%
4	70%	70%	70%	70%	35%	26%
5	56%	56%	34%	26%	34%	26%
6	56%	56%	34%	26%	34%	26%
7	56%	56%	34%	26%	34%	26%
8	56%	56%	34%	26%	34%	26%
9	56%	56%	34%	26%	34%	26%
10	56%	56%	34%	26%	34%	26%
Gedisconteerde gemiddelde	68%	68%	58%	54%	50%	44%

Als gevolg van gedragseffecten neemt het structurele bestand per saldo met 20 000 personen toe door invoering van de WIA (zie tabel 4.2). Het Pemba-effect is dus sterker dan het replacement rate effect. Het vervallen van de toegang tot de WGA voor mensen met een arbeidsongeschiktheid tussen 35 en 15% doet het structurele bestand initieel met 90 000 personen afnemen, herleid naar uitkeringsjaren betreft dit slechts 20 000. Invoering van de WIA leidt derhalve tot een daling van het structurele bestand met 70 000 personen. Het structurele bestand gemeten in uitkeringsjaren blijft per saldo ongeveer gelijk. De structurele instroom in de IVA bedraagt 20 000 personen.

De WIA-uitgaven zijn structureel circa 1 mld euro hoger dan de WAO-uitgaven in het referentiepado. Voor ongeveer driekwart betreft dit initiële effecten. Deze initiële effecten zijn onder meer opgebouwd uit het vervallen van uitkeringen aan personen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn (–300 mln euro), het vervallen van het “WAO-hiaat” in de IVA (+750 mln euro) en het verhogen van de IVA-uitkering met 5%-punt (+350 mln euro).

Bij lastendekkende premies zal de uitgavenstijging tot een navenante verhoging van de premies IVA en WGA leiden. De lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zal in MLO-termen beperkt blijven tot ¼ mld euro, omdat het vervallen van de premies voor de particuliere verzekering van het WAO-hiaat in de IVA een financieringsverschuiving betekent.

Tabel 4.2 Structurele effecten van WIA

	Referentiepado	Mutaties		Na WIA
		Initieel	Gedrag	
		x 1000 personen		
Structurele instroom	53	– 12	2	43
ww. duurzaam en volledig arbeidsongeschikt	19	0	1	20
Structureel bestand	584	– 89	20	515
		x 1000 uitkeringsjaren		
Structurele instroom	37	– 3	1	35
ww. duurzaam en volledig arbeidsongeschikt	19	0	1	20
Structureel bestand	447	– 22	17	442
		x mln euro		
WAO resp. IVA/WGA-uitgaven	5820	740	260	6820
WW-uitgaven	120	– 40	0	80
Bijstandsuitgaven	80	30	0	120

De effecten van WIA op het arbeidsaanbod zijn bescheiden. De beperking van het structurele bestand aan arbeidsongeschikten door WIA betreft vooral personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35%. Volgens het CBS behoren tot het arbeidsaanbod personen die en baan voor 12 uur of meer per week hebben en personen die geen baan voor 12 uur of meer hebben, maar wel actief op zoek zijn naar zo’n baan. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten, waaronder personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35%, zowel werkend als met een aanvullende WW- of bijstandsuitkering, zullen derhalve al in hoge mate tot het arbeidsaanbod behoren zodat vergroting van het aantal gewerkte uren door deze groepen de participatiegraad niet beïnvloedt. De participatiegraad geeft immers alleen aan in hoeverre personen tot het arbeidsaanbod behoren. Wel kan WIA er toe leiden dat de groep met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35% evenals de overblijvende

gedeeltelijk arbeidsongeschikten hun aantal gewerkte uren zal uitbreiden waardoor de netto participatiegraad iets kan stijgen.

4.3 Enkele varianten

Deze paragraaf presenteert enkele varianten, zowel beleids- als onzekerheidsvarianten³⁰. De gepresenteerde effecten zijn in afwijking van de centrale WIA-doorrekening uit paragraaf 4.2 en/of het referentiep pad uit paragraaf 3. De volgende varianten worden beschouwd:

1. Handhaving van de huidige bovenwettelijke aanvulling in het tweede ziektejaar;
2. Niet verhogen IVA-uitkering met 5%-punt en niet afschaffen Pemba in IVA;
3. Niet afschaffen Pemba in IVA;
4. WGA-vervolguitkering voor werkloze WGA'ers van 70% van het minimumloon conform SER-advies;
5. Structurele instroom van 60 000;
6. Uitkeringselasticiteit van 3 dan wel $\frac{3}{4}$ in plaats van $1\frac{1}{2}$.
7. Lagere effectiviteit Pemba-prikkel
8. Stijging van het aandeel werkenden onder de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met 10%-punt

1. Handhaving van de huidige bovenwettelijke aanvulling in het tweede ziektejaar
Het Sociaal Akkoord 2004 bevat de afspraak dat de totale ziektegelduitkering aan de werknemer over de eerste twee ziektejaren tezamen niet meer dan 170% van het laatstverdiende loon zal bedragen. Daarom is in het referentiep ad de veronderstelling gehanteerd dat in het tweede ziektejaar geen bovenwettelijke aanvullingen op de wettelijke uitkering van 70% van het laatst verdiende loon worden verstrekt. In enkele begin 2005 afgesloten cao's, die betrekking hebben op een klein aantal werknemers, is echter nog een loondoorbetaling van 100% in beide ziektejaren overeen gekomen.

Deze onzekerheidsvariant brengt in kaart wat het effect is van het verstrekken van een gemiddelde bovenwettelijke aanvulling in het tweede ziektejaar van 20% van het laatst verdiende loon, conform de aanvulling in het eerste WAO-jaar voordat de periode van loondoorbetaling bij ziekte werd uitgebreid. Deze variant beperkt zich tot het effect van de hogere replacement rate in het tweede ziektejaar. Variant 2 brengt de consequenties voor de IVA-uitkeringshoogte en Pemba in de IVA in kaart, wanneer niet aan de 170%-voorwaarde wordt voldaan.

³⁰ Zie voor meer varianten, waaronder bijvoorbeeld invoering van een verplicht quotum voor het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten, CPB, 2002, Keuzes in kaart, paragraaf 4.3.

De hogere replacement rate in het tweede ziektejaar leidt in het referentiepad tot een verhoging van het structurele arbeidsongeschiktheidsbestand met 25 000 uitkeringsjaren en een besparingsverlies van 330 mln euro.

2. Niet verhogen IVA-uitkering met 5%-punt en niet afschaffen Pemba in IVA

Zoals ook onder 1. toegelicht bevat het Sociaal Akkoord 2004 een voorwaardelijke afspraak over het verhogen van de IVA-uitkering met 5%-punt en het afschaffen van Pemba in de IVA. Deze beleidsvariant brengt in kaart wat de effecten zijn van het niet verhogen van de IVA-uitkering en het niet afschaffen van Pemba. Initieel leidt het tot een verlaging van de uitgaven met 350 mln euro ten opzichte van de centrale WIA-doorrekening als gevolg van het verlagen van de uitkeringshoogte. De lagere replacement rate en de sterkere premiedifferentiatie voor werkgevers leiden tot een daling van het structurele bestand met bijna 50 000 uitkeringsjaren. Dit gedragseffect levert ongeveer 650 mln euro lagere uitgaven. Kortom, de collectieve uitgaven stijgen niet, wanneer de WIA wordt ingevoerd zonder verhoging van de IVA-uitkering met 5%-punt en zonder afschaffen van Pemba in de IVA. De lasten zullen dan dalen.

3. Niet afschaffen van Pemba in IVA³¹

Deze beleidsvariant laat zien wat het effect is van handhaving van Pemba in de IVA. De pembagraad stijgt en daarmee de prikkel tot preventie. Dit leidt tot een verlaging van het structurele arbeidsongeschiktheidsbestand met 30 000 uitkeringsjaren en een additionele besparing op de collectieve uitgaven van ruim 450 mln euro.

4. WGA-vervolguitkering voor werkloze WGA'ers van 70% van het minimumloon

In deze beleidsvariant bedraagt de WGA-vervolguitkering voor werkloze WGA'ers 70% van het minimumloon conform het SER-advies in plaats van 70% van het minimumloon maal het arbeidsongeschiktheidspercentage. Het kabinetsplan levert voor werkloze WGA-ers een uitkering die fors lager is dan het laatst verdiende loon. Indien het SER-voorstel wordt gevolgd leidt dit initieel tot 500 mln hogere uitgaven. Inclusief gedragseffecten bedraagt de structurele uitgavenstijging 600 mln euro.

5. Structurele instroom van 60 000

In de centrale projectie is uitgegaan van een structurele instroom van 73 000, net als in het wetsontwerp WIA. In het licht van de neerwaartse trend in de instroom vanaf 2000 en de huidige realisatiecijfers is deze instroom wellicht aan de hoge kant. Daarom is een onzekerheidsvariant doorgerekend waarin de structurele instroom 60 000 bedraagt. Grofweg

³¹ Uit varianten 2 en 3 kan niet rechtstreeks worden afgeleid wat het separate effect is van het alleen laten vervallen van de verhoging van de IVA-uitkering met 5%-punt, omdat bij de uitkeringsverhoging en het afschaffen van Pemba in variant 2 deels sprake is van overlappende effecten.

kunnen dan alle effecten in zowel het referentiep pad als de centrale WIA-doorrekening met een factor 0,8 ($\approx 60 / 73$) vermenigvuldigd worden. De WAO-uitgaven in het referentiep pad dalen dan derhalve met 2,2 in plaats van 2,6 mld euro, terwijl de uitgaven door WIA met 800 mln euro stijgen in plaats van 1 mld euro.

6. Uitkeringselasticiteit van 3 dan wel $\frac{3}{4}$

Zoals vermeld in paragraaf 2 hanteert de centrale projectie bij de berekening van het effect van veranderingen in de replacement rate op de instroom de zogenoemde Gruber-elasticiteit van $1\frac{1}{2}$. Recent onderzoek van Van Vuren en Van Vuuren (2005) leert dat toepassing van de Gruber-elasticiteit mogelijk een conservatieve inschatting van het effect van financiële prikkels levert. Daarentegen kan ook betoogd worden dat de in 2002 ingevoerde poortwachertoets en de voorgenomen structurering van het claimbeoordelingsproces de mogelijkheden tot moral hazard beperken. Daarom zijn twee onzekerheidsvarianten vervaardigd met een uitkeringselasticiteit van 3 respectievelijk $\frac{3}{4}$. Deze varianten beïnvloeden de berekende gedragseffecten van werknemers in zowel het referentiep pad als de centrale WIA-projectie. In de variant met de elasticiteit van 3 komen de besparingen in het referentiep pad bijna 900 mln euro hoger uit, terwijl de uitgavenstijging in de centrale WIA-projectie 300 mln euro lager is. In de variant met de elasticiteit van $\frac{3}{4}$ komen de besparingen in het referentiep pad daarentegen juist ruim 400 mln euro lager uit, terwijl de uitgavenstijging in de centrale WIA-projectie 150 mln euro hoger is.

7. Lagere effectiviteit Pemba-prikkel

Als gevolg van de poortwachertoets en de meer gestructureerde claimbeoordeling worden zoals hierboven reeds aangegeven de mogelijkheden tot moral hazard beperkt. Hierdoor kan ook het effect van de financiële prikkel premiedifferentiatie verminderen. In deze onzekerheidsvariant wordt gerekend met een Pemba-effect van $-7\frac{1}{2}\%$ in plaats van -15% . Het effect op het referentiep pad is verwaarloosbaar. WIA leidt niet meer tot een stijging van het structurele bestand als gevolg van gedragseffecten. Per saldo daalt het structurele bestand. De stijging van de collectieve uitgaven is in de onzekerheidsvariant 200 mln euro lager dan in de centrale WIA-projectie.

8. Stijging van het aandeel werkenden onder de gedeeltelijk arbeidsongeschikten

De WIA vergroot de financiële prikkel voor werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten om hun verdien capaciteit te benutten voor minimaal 50%. De werkloze WGA-er ontvangt immers in de tweede fase slechts een vervolguitkering van 70% van het minimumloon maal het arbeidsongeschiktheidspercentage. Bij benutting van de verdien capaciteit voor minimaal 50% ontvangt hij een loonaanvulling. Het effect van deze financiële prikkel is onzeker. Vanwege gebrek aan informatie is hiervoor in de paragraaf 4.2 vooralsnog geen autonome correctie ingeboekt.

Bij wijze van onzekerheidsvariant kan ook de veronderstelling uit de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp WIA gevolgd worden dat het aandeel werkenden onder de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met 10% -punt stijgt. Naar verwachting is het budgettaire effect van een dergelijke stijging per saldo nagenoeg nihil. Enerzijds stijgen de uitkeringen omdat de loonaanvulling hoger ligt dan de vervolguitkering, anderzijds maken werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten gewoonlijk korter gebruik van een arbeidsongeschiktheidsregeling. Voorzover de gedeeltelijk arbeidsongeschikte direct deels aan het werk blijft, vervalt tevens de WW-component in de loongerelateerde uitkering in de eerste fase. Uiteraard komt in deze variant het aantal gewerkte uren hoger uit.

5 Tot slot

De WIA biedt een betere inkomensbescherming aan volledig en duurzaam arbeidsongeschikten dan in de huidige situatie. Vooral hierdoor nemen de collectieve uitgaven bij invoering van WIA structureel met circa 1 mld euro toe (zie tabel 5.1). De lasten voor burgers en bedrijven stijgen niettemin veel minder dan de collectieve uitgaven doordat de stijging van de collectieve lasten voor een groot deel wordt gecompenseerd door het vervallen van de particuliere premies voor de zogenoemde hiaatverzekeringen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten .

Naast inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid is activering van arbeidsgeschiktheid, met name van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, doel van de WIA. Gemeten in uitkeringsjaren heeft de WIA structureel geen effect op het arbeidsongeschiktenbestand. Gemeten in personen is er wel een effect vanwege het vervallen van de uitkering aan personen die tussen de 15 en 35% arbeidsongeschikt zijn. Daar gedeeltelijk arbeidsongeschikten veelal reeds tot het arbeidsaanbod behoren, zijn de effecten van WIA op de participatiegraad beperkt. Wel kunnen personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen 15 en 35% en gedeeltelijk arbeidsongeschikten hun aantal gewerkte uren vanwege WIA uitbreiden.

De invoerings- en uitvoeringskosten van WIA zijn nog onduidelijk. De wet is complex ten aanzien van de verschillende soorten uitkeringen, de hybride uitvoering van de WGA en het claimbeoordelingsproces. Op andere punten biedt de wet enige vereenvoudiging, o.a. wat betreft de integratie van WAO en WW in de WGA.

Tabel 5.1 Onderbouwing stijging collectieve uitgaven en microlasten als gevolg van WIA

	Mld euro
Vervallen uitkering aan personen die tussen 15 en 35% arbeidsongeschikt zijn	- 0,3
Afschaffen Pemba	0,4
Verhoging IVA-uitkeringshoogte met 5%-punt	0,6
Vervallen hiaat in IVA	0,7
Overig, waaronder ander uitkeringsregime gedeeltelijk arbeidsongeschikten	- 0,4
Totaal uitgaven	1,0
Vervallen private hiaatpremies volledig arbeidsongeschikten	- ¾
Microlasten burgers en bedrijven bij lastendeckende premiestelling	¼

WIA maakt onderdeel uit van de hervorming van de WAO langs de lijnen van de adviezen van de Commissie Donner en de SER. De wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte en het aangescherpte Schattingsbesluit zijn onderdelen die reeds van kracht zijn. Er ligt een beleidsmatige link tussen de verschillende onderdelen, bijvoorbeeld doordat sociale partners hebben ingestemd met uitbreiding van de periode van loondoorbetaling bij ziekte en beperking van de totale ziektegeduitkering in ruil voor uitkeringsverhoging en afschaffing van Pemba in de IVA. Alle onderdelen tezamen leiden tot een aanzienlijke daling van de instroom in en uitgaven aan de wettelijk verplichte arbeidsongeschiktheidsregelingen. Bovendien vergroten zij het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Tezamen leiden de genoemde maatregelen structureel tot een daling van de collectieve uitgaven met 1,6 mld euro en een daling van het bestand aan arbeidsongeschikten met bijna 300 000 personen.

De in dit Memorandum vermelde effecten van de WIA zijn lastig te vergelijken met de financiële effecten zoals vermeld in het wetsontwerp WIA³², deels omdat de effecten van delen van de reeds van kracht zijnde maatregelen VLZ en SB aan de nieuwe wet WIA worden toegerekend, deels omdat ten aanzien van de voorwaardelijke afspraken over IVA-uitkeringshoogte en het toepassen van Pemba in de IVA een ander uitgangspunt wordt gehanteerd, en deels omdat iets andere inschattingen van gedragseffecten worden gemaakt.

³² Het wetsontwerp WIA meldt een daling van de collectieve uitgaven met 1 mld euro. De aan WIA toegerekende aanscherping van het Schattingsbesluit zorgt daarbij voor een daling van deze uitgaven met 1,3 mld euro. Het wetsontwerp houdt vooralsnog geen rekening met de afschaffing van Pemba in de IVA en de verhoging van de IVA-uitkeringen met 5%-punt. Deze beleidswijzigingen zouden volgens het wetsontwerp 0,5 mld euro kosten. Merk op dat het in dit Memorandum net als in het wetsontwerp WIA gaat om de collectieve uitgaven aan uitkeringen. De totale collectieve uitgaven zijn hoger omdat er naast de uitkeringen ook reïntegratiekosten, sociale werkgeverslasten en uitvoeringskosten zijn. Deze aspecten komen in het wetsontwerp Invoeringswet WIA aan de orde.

Referenties

Aarts, L.J.M. en P.R. de Jong, Economics aspects of disability behavior, North-Holland, Amsterdam, 1992.

CPB, Analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid ('Donner II'), CPB Document, mei 2001.

CPB, Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003 - 2006, CPB Document no.22, juli 2002.

CPB, Keuzes in kaart, 2002

CPB, Uitvoering van regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA), CPB Notitie 2004/9, 2004

CPB, Centraal Economisch Plan 2005, 2005

Gruber, J., Disability insurance benefits and labour supply, Journal of Political Economy, 108, 2000, 1162-1183.

Koning, P. Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands, CPB Discussion Paper No. 37, 2004.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief minister met stand van zaken indiening wetsvoorstel Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), Kamerstuk 2004-2005, 28333, nr. 55, Tweede Kamer, 2005.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Het wetsvoorstel Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), Kamerstuk 2004-2005, 30034, nr. 3, Tweede Kamer, 2005.

Sonsbeek, J.M. van, en R.H.J.M. Gradus, A microsimulation analysis of a disability benefits regime change, Ministerie van SZW, 2005, nog te verschijnen.

UWV, Berekening Wijziging WAO, in SER, Verder uitwerking WAO-beleid, Advies 04/02, februari 2004.

Vuren, A. van en D. van Vuuren, Financial incentives in Disability Insurance in the Netherlands, CPB Discussion Paper, 2005, nog te verschijnen.