



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verleden, heden en toekomst van de arbeidsongeschiktheid

Koning, P.W.C.

Citation

Koning, P. W. C. (2019). Verleden, heden en toekomst van de arbeidsongeschiktheid. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4772), 151-153. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/76554>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/76554>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bron: P. Koning, "Verleden, heden en toekomst van de WIA", *Economisch-Statistische Berichten*, 104(4772), pp. 151-153

Verleden, heden en toekomst van arbeidsongeschiktheid

In 2006 werd de Wet werk en Inkomen (WIA) naar arbeidsvermogen van kracht. De WIA vormde het sluitstuk van een reeks hervormingen dat tot doel had om het gebruik van de werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid beheersbaar te maken. Deze hervormingen zijn geslaagd in hun opzet, maar toch verschijnen de laatste jaren toch steeds meer wolken aan de horizon. Vroeg of laat is de WIA daarom aan onderhoud toe.

In het kort

- Door hervormingen uit 2002 en 2006 is de instroom in de WAO/WIA sterk gedaald
- De laatste jaren loopt de instroom weer op
- De WIA lijkt op termijn aan onderhoud toe

Het is inmiddels lang geleden dat Nederland te boek stond als internationaal kampioen arbeidsongeschiktheid. Jarenlang worstelden beleidsmakers met het oplopende gebruik van de toenmalige Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), die volledig beleidsresistent leek te zijn. Uitkeringsverlagingen werden gecompenseerd door bovenwettelijke aanvullingen, strengere toegangsregels verzandden in een onwillige keuringspraktijk en werkgevers lieten zich weinig gelegen aan arbo- en preventieregels. Rond de eeuwwisseling stond het WAO-dossier dan ook wel bekend als "landmijn in de rustieke Hollandse polder" ([NRC, 1999](#)). Ondanks de economische voorspoed naderde Nederland rap de grens van één miljoen WAO-ers.

Stevige hervormingen in het verleden

Wat is destijds gebeurd om het tij te keren? Welnu, een eerste grote stap naar het beheersbaar maken van de instroom in arbeidsongeschiktheid was de invoering van de Wet verbetering poortwachter (WvP) in april 2002. De WvP schrijft voor dat zowel de werkgever als de zieke werknemer zich in de ziekteperiode hebben te houden aan re-integratieverplichtingen en daarover UWV ook afdoende informeren. Zo niet, dan is de zieke werknemer voorsnog niet gerechtigd een uitkeringsaanvraag te doen aan het eind van de ziekteperiode en is de werkgever verplicht het loon door te betalen. Inmiddels is duidelijk dat deze mix van verplichtingen en prikkels werknemers niet alleen heeft ontmoedigd om de ziekteperiode in te gaan of uit te zitten ('zelf-screening'), maar ook de kansen op werkherleving tijdens de ziekteperiode heeft vergroot. Het effect van deze maatregel is geschat op een daling van 30 tot 40 procent in de jaarlijkse instroom ([Koning en Lindeboom, 2015](#); [Van Sonsbeek en Gradus, 2012](#)).

In 2006 traden daar bovenop enkele andere beleidswijzigingen in werking. De eerste betrof verlenging van de loondoorbetalingsperiode door werkgevers, die in 2004 was ingevoerd en in 2006 uitmondde in de eerste cohorten van nieuwe arbeidsongeschikten met een ziekteperiode van twee jaar voorafgaand aan de keuring. De tweede maatregel was het Schattingsbesluit, die voorschrijft dat bij de vaststelling van resterende verdien capaciteit meer – en wellicht meer verdienende – beroepen betrokken dienen te worden. Hierdoor werd voor sommige aanvragers het arbeidsongeschiktheidspercentage lager vastgesteld en de kans op afwijzing dus hoger.

Naast deze twee wijzigingen werd de WIA in 2006 van kracht. Onder deze nieuwe regeling werd de drempel voor toegang tot de uitkering verhoogd tot een minimaal verlies van verdien capaciteit van 15 procent tot 35 procent. Tegelijk ontstond er een forse prikkel voor nieuwe gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) om de resterende verdien capaciteit aan te wenden ([Zwijzen, Koning en Van Sonsbeek, 2015](#)).

Zoals Van Sonsbeek, Kantarci en Zhang in dit nummer van ESB laten zien, hebben de maatregelen uit 2006 tezamen tot een verdere, forse daling van de instroom in arbeidsongeschiktheid geleid. Structureel gaat het om circa een kwart van de oorspronkelijke instroom. Uiteindelijk zijn instroomcijfers daarmee naar een niveau van 30 à 35 duizend werknemers per jaar gedaald. Vergelijk dat eens met de cijfers van rond de eeuwwisseling, die geregeld boven de honderdduizend per jaar lagen. Een indrukwekkend verschil, nietwaar?

Het heden: oploop instroom

Voor toegepaste onderzoekers vormen deze aardverschuivingen in de sociale zekerheid een dankbare bron van inspiratie. Door de toegang tot microbestanden van het CBS is het mogelijk om de langetermijneffecten zichtbaar te maken van de gevolgen van de WvP en de WIA, met als overkoepelende vraag waar werknemers die door de hervormingen niet langer een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen, zich nu ophouden: hebben zij werk, ontvangen zij een andere uitkering of zijn zij niet werkzaam en zonder eigen inkomen? Enkele onderzoeken in dit ESB gaan dan ook nader in op deze vraag.

Voor beleidsmakers geldt echter een andere realiteit. In hun perceptie liggen de hervormingen ver in het verleden en geldt de invoering van de WIA in 2006 als referentiepunt voor het succes of falen van nieuw beleid. De jaarlijkse instroom in de WIA is gestegen van circa 25.000 in 2006 tot iets meer dan 40.000 in 2018. Deze oploopt lijkt de resultante van een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico onder werknemers die via de WW de WIA instromen, terwijl tevens de verhoging van de AOW-leeftijd bijdraagt aan een hoger risico onder werknemers ([Berenden en Van Deursen, 2017](#)).

De toekomst van de WIA

Gelet op de oplopende instroom bezinnen beleidsmakers zich momenteel vooral op maatregelen om het gebruik van de WIA te beteugelen. Te denken valt dan aan technische aanpassingen bij het vaststellen van verdien capaciteit van werknemers of het opleggen van extra verplichtingen of loonsancties aan werkgevers in de ziekteperiode. Op zich kan dit de effecten hebben die dit beoogt – namelijk minder instroom – maar deze maatregelen ontwijken fundamentele vragen over twee leidende principes voor WIA: arbeidsongeschiktheid zou grotendeels tijdelijk moeten zijn en werkgevers zou een sleutelrol hebben bij het aan het werk houden van werknemers.

Om met de eerste te beginnen: het is aannemelijk dat veel aandoeningen van WGA-ers – zoals burn-outs of een ernstige ziekte waarvan men herstelt – tijdelijk zijn. Een permanente, genereuze uitkering zou daarom alleen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten zijn weggelegd – zie tevens de bijdrage van Dolsma en Goossens in deze ESB die hieraan memoreert. Voor tijdelijk en/of gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WGA zou daarentegen werkhervatting het devies zijn. Kijken we echter naar de uitstroom vanuit de WGA, dan is werk als bestemming een zeldzaamheid. Afgaand op verschillende rapporten – zie bijvoorbeeld SCP (2016) – heeft tegelijkertijd de kans op werk binnen de groep WGA-ers een vrije val gemaakt, van circa 56 procent in 2008 naar 43 procent in 2014 voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en van 19 procent naar 8 procent voor WGA-ers met een volledige uitkering.

Het lijkt er dus op dat de WGA niet een springplank naar werk is geworden, maar eerder een eindstation. Eenmaal daar aanbeland zijn heronderzoeken van keuringsartsen zeer zeldzaam, zie bijvoorbeeld onderzoek van [De Jong c.s. \(2013\)](#) dat sinds invoering van de WIA 71 procent(!) van de WGA-ers niet herbeoordeeld is. Voor zover herkeuringen wel plaatsvinden, is de aanleiding veelal dat WGA-ers meer zijn gaan verdienen. Dit verklaart ook meteen waarom werkhervatting een weinig lonkend perspectief is: dit leidt tot een lagere uitkering en mogelijk tot een zeer sterk inkomensverlies bij toekomstig baanverlies. De WGA is dus vooral een uitkering die vervalt bij werkhervatting, maar niet bij herstel. Ik weet niet of politici hier bewust voor gekozen hebben, maar de uitkomst staat in ieder geval haaks op de WIA. Hoe dan ook, uiteindelijk is de oploop van het reservoir van ‘tijdelijk’ en volledig arbeidsongeschikten niet meer te negeren.

Het tweede principe dat zowel bij invoering van de WvP als WIA gold, is dat de werkgever een sleutelrol heeft bij de preventie en re-integratie van ziek en of (deels) arbeidsongeschikt personeel. Dit betekent dat werkgevers zowel materieel als financieel verantwoordelijk zijn voor de kosten van verzuim en door premiedifferentiatie ook een deel van de uitkeringskosten van de WGA dragen. Met de kennis van nu kunnen we zeggen dat dit beleid werkt, maar dat het ook heeft bijgedragen aan een scherpere scheidlijn tussen vaste en flexibele contracten. Tot 2013 gold namelijk dat de financiële verantwoordelijkheid van werkgevers zich beperkte tot werknemers met vaste contracten. Hierdoor is het relatieve arbeidsongeschiktheidsrisico van flexibel personeel sterk toegenomen – zie ook de bijdrage van Murre en Janssen in dit nummer.

Door invoering van de wet Beperking Ziekteverzuim en Arbeidsongeschiktheid Vangnetters (BeZaVa) lijkt de onbedoelde bijwerking van de WIA ingedamd, maar enige reflectie op de werkingskracht van financiële prikkels voor werkgevers is nog steeds op zijn plaats: in hoeverre kunnen we verwachten dat werkgevers in staat zijn werknemers te re-integreren die zij maar enkele maanden in dienst hebben gehad? Is de druk op druk op werkgevers nu niet dermate hoog, dat daardoor sommige werknemers niet meer aan de slag kunnen komen en uiteindelijk via de WW in de WIA belanden? Dit zijn lastige vragen voor beleidsmakers, aangezien zachtere prikkels wellicht een deel van de verdiensten van het huidige stelsel wegnemen. Maar het zijn wel vragen die om aandacht blijven vragen, hoe moeilijk ze ook zijn. In dit licht bezien heeft de WIA een extra betekenis gekregen: “Wat Ingewikkeld Allemaal”.

Referenties

Berendsen, Ed en Carla van Deursen, 2017, Wat is er aan de hand met de WIA? De instroomontwikkelingen in 2015 en 2016 geduid, UWV Kennisverslag 2017-5.

De Jong, Philip, Tom Everhardt en Carlien Schrijvershof, 2013, Duurzaam niet-duurzaam? Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden, APE.

Koning, Pierre, Jan-Maarten van Sonsbeek en Simone Zwijsen, 2015, De prikkelbaarheid van gedeeltelijk arbeidsgeschikten, *ESB Dossier Activerende Sociale Zekerheid*, jg. 100(4706S), 26 maart 2015.

Koning, Pierre en Maarten Lindeboom, 2015, The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands, *Journal of Economic Perspectives*, 29(2), pp. 151-172.

NRC Handelsblad, 1999, Op naar de één miljoen, 17 augustus 1999.

Van Sonsbeek, Jan-Maarten en Raymond Gradus, 2013, Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands, *Oxford Economic Papers*, 65(4), pp. 832-855.