

ARBEIDSONGESCHIKTHEID

De prikkelbaarheid van gedeeltelijk arbeidsgeschikten

Sinds 2006 hebben personen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering een stevige financiële prikkel om hun resterende verdien capaciteit aan te wenden. Deze prikkel heeft ertoe geleid dat meer arbeidsgehandicapten naast hun uitkering zijn gaan werken. Het heeft hen echter nauwelijks aangezet tot (volledige) uitstroom uit de uitkering. Binnen de WGA betekent meer arbeidsparticipatie niet zonder meer lagere uitkeringslasten. De toegevoegde waarde van de prikkel zit dan ook vooral in de maatschappelijke baten als gevolg van de hogere arbeidsparticipatie en een hoger inkomen voor arbeidsgehandicapten.

PIERRE KONING

Bijzonder hoogleraar aan de VU en werkzaam bij het Ministerie van SZW

JAN-MAARTEN VAN SONSBEK

Hoofd fondsenbeheer en premiestelling bij UWV

SIMONE ZWIJSEN

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën

Nog niet zo lang geleden gold het omvangrijke gebruik van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als een van de meest hardnekkige problemen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Door een reeks van hervormingen is de instroom echter sterk verminderd, van meer dan 100.000 werknemers in 2001 tot circa 37.000 in 2013. Dit effect is grotendeels bereikt door een combinatie van twee jaar loondoorbetaling door werkgevers bij ziekte, de Wet verbetering poortwachter, die de verplichtingen van werkgevers en werknemers in die ziekteperiode vastlegt en de strenge toelatingseisen voor de WIA (de Wet werk en inkomen naar arbeids-

vermogen). Bovendien vindt voor een deel van de uitkeringslasten premiedifferentiatie plaats die bij werkgevers is neergelegd.

Zitten werknemers eenmaal in de WIA, dan is sinds 2006 het vizier ook nadrukkelijk gericht op de inzet van prikkels aan hun kant. Om hier meer arbeidsinzet te bewerkstelligen is het voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (de WGA) financieel aantrekkelijker geworden om te werken na de zogeheten loongerelateerde periode. Deze periode duurt net zo lang als een WW-uitkering voor een gewone werkloze zou duren. Na het zogenoemde WGA-omslagmoment is de WGA-uitkering er alleen nog als iemand voldoende inkomsten uit werk heeft, gerelateerd aan het laatstverdiende loon. De cruciale vraag is of de uitkeringsontvanger minstens vijftig procent van zijn of haar resterende verdien capaciteit aanwendt. Zo nee, dan is de arbeidsongeschiktheidsuitkering gebaseerd op het sociaal minimum van 70 procent van het wettelijk minimumloon, naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid. Is aan de vijftigprocentnorm echter wel voldaan, dan is de uitkering gebaseerd op het laatstverdiende loon, net zoals dit het geval was gedurende de loongerelateerde periode.

Het verschil tussen de uitkering met en zonder loonaanvulling zorgt voor een flinke schoksgewijze prikkel om (meer) te werken naast de uitkering. Ver-

geleken met die situatie met alleen de vervolguitering als inkomstenbron kan de loonaanvulling een groot financieel verschil maken voor individuen, zoals kader 1 illustreert. Het is overigens niet zo dat die financiële prikkel in de oude WAO volledig ontbrak. Wel is in de WIA de uitkeringshoogte voor niet-werkenden na afloop van de loongerelateerde periode aanmerkelijk lager geworden, zodat het inkomensverschil tussen werken en niet-werken verder is vergroot.

Interessant is nu de vraag in hoeverre arbeidsongeschikten gevoelig zijn gebleken voor deze financiële prikkel. Als gezondheidsbeperkingen re-integratie in de weg staan en passende werkzaamheden niet of moeilijk te vinden zijn, valt te verwachten dat het arbeidsaanbod minder elastisch zal zijn dan bij gezonde werknemers. Tegelijk is enige elasticiteit wel te verwachten, gezien de vastgestelde verdien capaciteit van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De vraag is ook langs welke kanalen een eventuele reactie loopt: meer werken naast de uitkering of meer uitstroom. In beide gevallen zou de regeling mensen effectief hebben aangezet tot werk, maar alleen in geval van uitstroom zou het gepaard gaan met vermindering van uitkeringslasten. Bij werken naast de uitkering stijgen de uitkeringslasten juist.

Voor het antwoord op deze vragen is overigens moeilijk te leren van buitenlandse ervaringen – loonaanvullingen kennen namelijk geen breed gebruik bij arbeidsgehandicapten. Een uitzondering hierop vormen de Amerikaanse ervaringen met het *Ticket to Work*-programma voor arbeidsongeschikten. Tot dusver stemt dit programma tot somberheid: slechts een fractie van de individuen met een SSDI-uitkering (*Social Security Disability Insurance*) die een loonkostensubsidie kon inzetten deed dit ook daadwerkelijk (Autor, 2011). Daarbij geldt wel de kanttekening dat bij acceptatie van werk de personen hun recht op vergoeding van – veelal hoge – medische kosten buiten de SSDI zagen vervallen.

KENMERKEN VAN WGA'ERS

Binnen de WGA beschikken alleen personen met een gedeeltelijke uitkering in de vervolgperiode over een sterke financiële prikkel tot werk – zij hebben immers een resterende verdien capaciteit die benutbaar is. In de periode tussen januari 2006 en juni 2010 beslaat deze groep ongeveer een derde van alle WGA'ers; twee derde van de WGA'ers is 'tijdelijk en volledig arbeidsongeschikt'. Deze tijdelijk volledig arbeidsongeschik-

ten behouden recht op een volledig loongerelateerde uitkering, ook na het omslagmoment. Zij zouden eventueel wel later door herkeuring weer deels arbeidsongeschikt kunnen worden verklaard, maar in de praktijk komt dit weinig voor (De Jong *et al.*, 2013).

Tabel 1 geeft de kenmerkende statistieken weer van de doelgroep van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WGA die ook altijd gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geweest. Het gaat hierbij om circa 13.000 personen, van wie 11,3 procent nog voor het beëindigen van de loongerelateerde fase is uitgestroomd uit de WGA. In de periode tussen januari 2006 en juni 2010 zijn in totaal 93.000 personen toegelaten tot

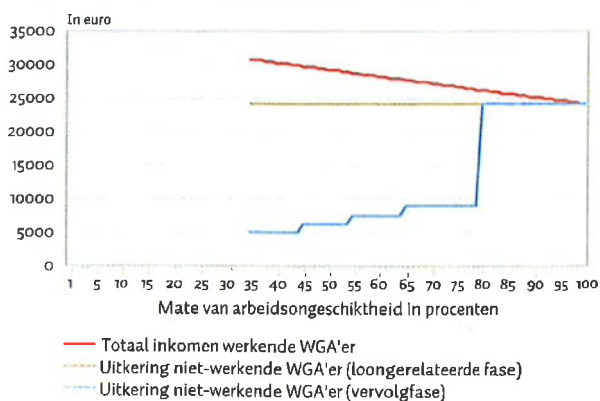
Prikkelwerking van de WGA geïllustreerd

KADER 1

Voor iemand met een modaal voormalig bruto-inkomen (34.500 euro in 2014) en een arbeidsongeschiktheidspercentage van vijftig procent bedraagt de totale jaarlijkse uitkering uit hoofde van de WGA bij niet werken in de loongerelateerde fase 24.140 euro (figuur 1). In de vervolgfase zal de uitkering uitkomen op slechts 6300 euro. Als de persoon een partner heeft met voldoende inkomen is er verder geen aanvulling vanuit de bijstand. Zou de WGA'er echter wel zijn volledige resterende verdien capaciteit benutten, dan ontvangt hij 17.250 euro uit arbeidsinkomen en 12.070 euro vanuit de WGA. Totaal komt dit neer op 29.320 euro. Anders geformuleerd: na de omslag in de WGA ontvangt deze persoon nog maar 21 procent van het maximaal te verdienen inkomen, gegeven de mate van arbeidsongeschiktheid.

Inkomens hoogte WGA-uitkeringsgerechtigde met modaal laatstverdiend loon (à 34.500 euro)

FIGUUR 1



de WGA. De meerderheid van de WGA'ers is echter volledig arbeidsongeschikt en een aanzienlijk deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten heeft ook periodes van volledige arbeidsongeschiktheid doorgemaakt. Aangezien de lengte van deze fase oploopt met het arbeidsverleden van de cliënt, mag het geen verbazing wekken dat in de loongerelateerde fase oudere werknemers oververtegenwoordigd zijn. De tabel maakt ook inzichtelijk dat een meerderheid van de WGA'ers in de vervolgperiode gebruikmaakt van de loonaanvulling. De groep die gebruikmaakt van de loonaanvul-

ling wijkt op de meeste kenmerken – zoals geslacht, leeftijd en mate van arbeidsongeschiktheid – niet sterk af van personen met alleen een vervolguitering, met als enige uitzondering dat zij met veertien procent een twee keer hogere kans op herstel hebben, gemeten tot aan eind 2013. Dit herstel gaat overigens in de meeste gevallen gepaard met volledige werkhervatting. Tot slot valt op dat de mediaan van het daginkomen uit arbeid van WGA'ers zonder loonaanvulling gelijk is aan nul. Dit duidt erop dat de meerderheid van deze uitkeringsgerechtigden geen arbeid verricht – en dat dit de vanzelfsprekende reden is dat zij geen recht hebben op de loonaanvulling.

Kenmerken van WGA'ers met gedeeltelijke uitkering in december 2013 die tussen januari 2006 en juni 2010 zijn ingestroomd, in procenten

TABEL 1

	Loon- gerelateerde periode	Alleen vervolg- uitkering	Loon- aanvulling	Totaal
Vrouw	38,7	46,1	47,3	45,9
Gezamenlijk huishouden	61,2	50,2	56,4	54,5
Leeftijd				
≤25 jaar	0,5	3,0	1,4	2,0
26–35 jaar	7,1	17,4	13,6	14,4
36–45 jaar	17,6	25,8	27,0	25,4
46–54 jaar	25,8	31,8	39,6	34,9
55–65 jaar	49,0	22,0	18,5	23,3
Mate van arbeidsongeschiktheid				
36–45 procent	31,7	34,9	32,3	33,3
46–55 procent	29,0	29,2	31,6	30,3
56–65 procent	19,0	19,1	18,3	18,7
66–80 procent	20,3	16,8	17,8	17,7
Uitstroom				
Geen	n.v.t.	83,4	79,6	72,1
Herstel	39,1	7,3	14,6	14,5
Pensioen / AOW	35,9	6,4	3,3	8,2
Overleden	16,4	0,7	0,9	2,6
Anders	8,6	2,1	1,7	2,6
Laatstverdiende inkomen voor WGA (mediaan, in euro's per dag)	125	118	128	124
Arbeidsinkomen tijdens WGA (mediaan, in euro's per dag)	31	0	61	34
Aantal WGA'ers	1.475	5.255	6.363	13.063
Percentage WGA'ers	11,3	40,0	48,7	100

DE PRIKKEL VAN DE LOONAANVULLING

Voor een goede inschatting van het effect van het WGA-omslagmoment is het van belang de prikkel tot werk tijdens en na het volmaken van de loongerelateerde periode vast te stellen. De vraag is dan wat de verhouding is tussen het totale inkomen zonder werk en het totale inkomen met volledige benutting van de resterende verdien capaciteit; dit is dus een maatstaf voor de vervangingsvoet, speciaal toegesneden op gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Zoals de histogrammen in de panelen A en B van figuur 2 laten zien, kan de omvang van de prikkel nogal verschillen tussen individuen. Paneel A toont dat het aandeel niet-werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten tijdens de loongerelateerde periode het hoogst ligt bij een vervangingsvoet van tussen de 70 en 80 procent en deels zelfs op 100 procent (een waarde van 100 procent is alleen mogelijk als het laatstverdiende loon dermate laag was dat een inkomenstoeslag bovenop de uitkering ontvangen wordt, die de financiële prikkel tot werkhervatting geheel wegneemt). De spreiding in vervangingsvoeten neemt vervolgens sterk toe in de vervolgperiode, met neerwaartse uitschieters tot ruim beneden de 50 procent (paneel B). Omdat de vervolguiteringen zo veel lager liggen dan de uitkeringen in de loongerelateerde fase, neemt de kans op een toeslag sterk toe. Maar tegelijkertijd geldt los van deze toeslagen voor de meerderheid een forse toename van de prikkel tot werk.

EFFECTMETING

Door de opzet van de WGA loopt de gemiddelde prikkel tot werkhervatting van een cohort arbeidsgehandicapten op naarmate deze langer in de uitkering zitten, omdat steeds meer personen in het cohort het WGA-

omslagpunt zullen passeren. Maar tegelijk neemt de afstand tot de arbeidsmarkt toe, waardoor ze moeilijker aan het werk raken. Een eenvoudige analyse die hier niet voor corrigeert zal waarschijnlijk leiden tot een onderschatting van het effect van de prikkel op het arbeidsinkomen of de kans op werk van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het is dus zaak om de focus te verleggen naar *veranderingen* in gedrag die optreden vlak voor en vlak na het WGA-omslagpunt. In die periode krijgt de prikkel namelijk een forse opwaartse duw voor de meeste individuen, terwijl allerlei individuele kenmerken en omstandigheden, zoals de afstand tot de arbeidsmarkt, nauwelijks zullen wijzigen. Deze aanpak staat ook wel bekend als een *Regression Discontinuity Design* (RDD), waarbij in dit geval het moment en de omvang van de omslag variëren tussen personen. De relevante te verklaren gedragsverandering kan vervolgens langs drie dimensies plaatsvinden: de kans op werk, het arbeidsinkomen voor arbeidsongeschikten die reeds werk hadden, en de kans op volledig herstel.

Bij het volgen van een RDD zijn er vervolgens twee punten die aandacht vergen bij de interpretatie van resultaten. Het eerste is dat circa veertien procent van de WGA-uitkeringsgerechtigden naast de WGA-uitkering een bovenwettelijke uitkering ontvangen (Cuelenaere *et al.*, 2013). Als deze extra uitkering ertoe leidt dat de wettelijk bedoelde prikkel verkleind wordt, wordt het effect van de wettelijke financiële prikkel onderschat. Niet iedereen voelt die prikkel dan immers (volledig). Tegelijkertijd hoeft door de RDD-opzet de vertekening niet al te groot te zijn als de bovenwettelijke aanvulling doorloopt bij het omslagpunt en daardoor de verandering in de prikkel dus hetzelfde is als zonder aanvulling.

Een tweede aandachtspunt is dat het effect van de WGA-omslag groter kan zijn dan louter en alleen een prikkeffect dat oploopt met het verschil tussen de vervangingsvoet na en voor de omslag. Voorafgaand aan het omslagmoment ontvangen de betreffende WGA'ers een brief met niet alleen een uitleg van de mogelijke uitkeringsverlaging, maar ook een oproep tot bewustzijn van het nut, de noodzaak en de mogelijkheden tot werk. Bij de interpretatie van de resultaten moet dus rekening gehouden worden met het feit dat het effect van de omslag niet zonder meer volledig toegeschreven kan worden aan de financiële prikkels.

ARBEIDSAANBODEFFECTEN

De schattingsresultaten in tabel 2, waarin correctie

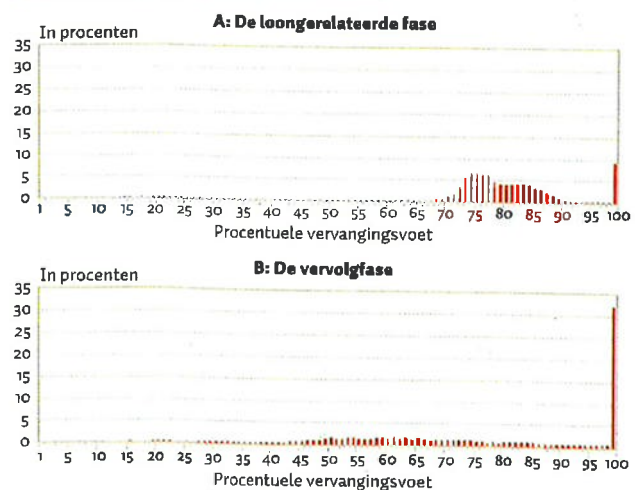
plaatsvindt voor individu-specifieke effecten en er een zeer flexibele specificatie voor duureffecten geldt, laten zien of de uitkeringsprikkel WGA'ers daadwerkelijk aanzet tot betere benutting van hun resterende verdien capaciteit. Om te beginnen blijkt dat de doel-

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten reageren op de toegenomen prikkel

groep van gedeeltelijk arbeidsongeschikten inderdaad reageert op de toegenomen prikkel: een toename van tien procentpunt van de vervangingsvoet leidt tot een afname van de kans op werk met 4,7 procentpunt. Bij een gemiddelde afname in de vervangingsvoet van 16 procent die deze groep ervaart op het WGA-omslag-

Vervangingsvoeten niet-werkende gedeeltelijk arbeidsgeschikten

FIGUUR 2



punt, impliceert dit een toename van de kans op werk van 7,5 procentpunt. Uitgaande van een participatiegraad (die het aandeel werkenden en werkzoekenden uitdrukt) onder de doelgroep van 69 procent en een gemiddelde vervangingsvoet van 66 procent, komt dit neer op een arbeidsaanbodelasticiteit van circa 0,5. Deze schatting is in lijn met resultaten die voor arbeidsgeschikte personen gelden (Jongen *et al.*, 2011).

Voor een goed zicht op het effect op het aantal gewerkte uren – de intensieve marge – geldt het inkomen van WGA'ers die al werken in de loongerelateerde fase als goede benadering. De procentuele effecten blijken vrijwel nihil. Gezien de opzet van de WGA-prikkel is dit geen verrassend resultaat: zo goed als alle werkende WGA'ers voldoen reeds aan de vijftigprocentnorm, zodat het prikkeffect van de loonaanvulling voor deze groep geen betekenis heeft.

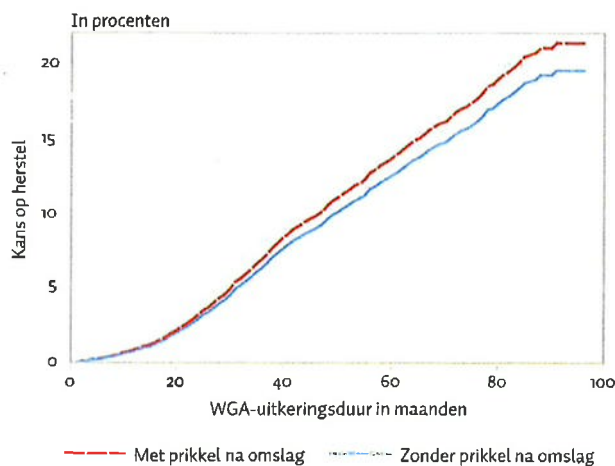
NAUWELIJKS UITSTROOMEFFECTEN

Zet de loonaanvulling WGA'ers aan om de uitkering geheel te verlaten voor een volledige baan? Om dit te meten is het mogelijk eenzelfde onderzoekopzet te volgen als bij het verklaren van de kans op werk en de hoogte van arbeidsinkomsten. De vraag is nu alleen of de uitstroom uit de uitkering naar herstel toeneemt door de verandering van de prikkel op het WGA-om-

slagpunt. Om dit vast stellen is schatting van een duurmodel noodzakelijk, met maandelijkse uitstroomsnelheden als te verklaren variabele.

Schatting van een *Cox-proportional hazard rate*-model toont een zwak significant prikkeffect: na de WGA-omslag neemt de uitstroomsnelheid naar herstel toe met circa 13 procent. Figuur 3 laat zien dat het effect op de gecumuleerde kans op uitstroom door herstel gering is: na 100 maanden WGA-uitkering (inclusief de loongerelateerde periode) is er een toename van 2 à 3 procentpunt, vergeleken met een kans op herstel van 20 procent die zou optreden zonder de prikkel. Dit geringe effect laat zich waarschijnlijk verklaren uit het minimale arbeidsongeschiktheidspercentage van 35 procent dat nodig is om in aanmerking te komen voor een WGA-uitkering. Uitstroom door werkherleving tegen een inkomen dat lager ligt dan het oude inkomen is meestal onaantrekkelijker dan gedeeltelijk werken met behoud van uitkering. Ook sluiten de resultaten aan bij de meer algemene bevinding van Koning en Van Vuuren (2006) dat van de instroom in arbeidsongeschiktheid nog maar een kleine groep als

**Geschat effect loonaanvulling op herstel-
kans van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in WGA** FIGUUR 3



**Fixed effect-schattingen op
maandelijks arbeidsaanbod
gedeeltelijke arbeidsongeschikten
(januari 2006 – december 2013)** TABEL 2

	Extensieve marge	Intensieve marge (log euro's)
Vervangingsvoet (in procenten)	-0,467***	-0,016
Leeftijd	0,058**	0,045
Leeftijd, kwadraat	-0,001***	-0,000
Mate van arbeidsongeschiktheid	0,000	-0,001
Duur uitkering, polynomen	-	-
Jaardummy's	-	-
R ²	0,053	0,004
Aantal observaties	688.795	265.617

*/**/** Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

'verborgen werkloos' is te kenschetsen. Sinds invoering van de WIA is die ruimte waarschijnlijk verder verkleind.

CONCLUSIE

Al met al lijkt de loonaanvulling in de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) in haar primaire doel dus geslaagd: een groter deel van de WGA'ers met een gedeeltelijke uitkering is ertoe aanzet om de stap naar werk naast de uitkering te zetten. Volgens de schattingen voor WGA'ers in de periode 2006–2013 is minstens tien procent van de WGA'ers hierdoor aan de slag gegaan en hebben veel WGA'ers een flinke toename van het inkomen ervaren (dan wel een flinke afname van het inkomen voorkomen).

Conform verwachtingen is de arbeidsaanbodalasticiteit van arbeidsgehandicapten niet hoog – zeker aan de intensieve marge – maar voldoende om een verschil te maken voor deze groep. Dit betekent overigens niet dat de uitkeringslasten ook lager uitvallen door het prikkeleffect: het aantal WGA'ers dat door de prikkel de uitkering heeft verlaten, is gering, terwijl de uitkeringshoogte voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die zijn gaan werken duidelijk hoger is dan als ze niet waren gaan werken. De toegevoegde waarde van de prikkel zit dan ook in de maatschappelijke baten als gevolg van de hogere arbeidsparticipatie. Bovendien geldt dat – los van bovengenoemde gedragseffecten – de introductie van het WGA-omslagmoment in 2006 sowieso geleid heeft tot een besparing op uitkeringen van arbeidsongeschikten die niet hun resterende verdien capaciteit aanwenden.

Een aanvullende constatering is dat de algehele impact van de loonaanvulling tot dusver wellicht beperkter is gebleven dan bij de aanvang van de WIA beoogd was. De voornaamste reden hiervoor is dat circa twee derde van de instroom in de WGA als volledig en tijdelijk arbeidsongeschikt is aangemerkt; door het ontbreken van resterende verdien capaciteit is bij deze groep de loonaanvullingsregeling niet relevant. Ook voor een deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten zorgen toeslagen ervoor dat de prikkel ongedaan gemaakt wordt. De vraag bij de volledig arbeidsongeschikte WGA'ers voor wie de prikkel bijzonder groot zou zijn, is ook of de fors lagere vervolguitering zonder loonaanvulling in de praktijk niet als barrière werkt voor deze groep om gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard te worden. Zolang deze stap niet gepaard gaat met gedeeltelijke werkherhervatting, kan dit immers tot een forse achteruitgang in inkomen leiden

(De Jong *et al.*, 2013). Ter vergroting van de effectiviteit van de loonaanvullingsregeling verdient het daarom aanbeveling om dit onderdeel van de uitkeringsstructuur van de WGA nog eens tegen het licht te houden.

LITERATUUR

- Autor, D. (2011) The unsustainable rise of the disability rolls in the United States: Causes, consequences, and policy options. *MIT Working paper*, 23 november.
- Cuelenaere, B., W.S. Zwinkels en A.A. Oostveen (2013) *Praktijk en effecten van bovenwettelijke CAO-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW*. Leiden: Astri.
- Jong, P. de, T. Everhard en C. Schrijvershof (2013) *Duurzaam niet-duurzaam? Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden*. Den Haag: APE.
- Jongen, E., M. Mastrogiacomo en B. ter Weel (2011) Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders? *CPB Policy Brief*, 2011(14).
- Koning, P. en D. van Vuuren (2006) WW-component in WAO-instroom verleden tijd. *ESB*, 4492(91), 408–410.