

Flexkracht blijft vaker niet-duurzaam arbeidsongeschikt dan vaste werknemer

De in 2006 ingevoerde arbeidsongeschiktheidsregeling WIA focust sterker op het hervatten van werk dan de WAO-regeling tot 2006 deed. In hoeverre is de uitkeringsstatus nu inderdaad tijdelijk? Een analyse vijf jaar later van de status van aanvragers uit 2010.

IN HET KORT

- Aanvragers zonder werkgever blijven vaker niet-duurzaam arbeidsongeschikt dan vaste werknemers.
- Vaste werknemers worden vaker volledig arbeidsongeschikt, of hebben geen arbeidsongeschiktheidsuitkering meer.
- Mogelijk komt dit doordat werkgevers meebetalen aan de uitkering van niet-duurzaam arbeidsongeschikte werknemers.

JOYCE MURRE

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

JOS JANSEN

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën

“Nederland is ziek”. Met die woorden gaf premier Lubbers in de jaren negentig het startschot voor ingrijpende hervormingen van de arbeidsongeschiktheidsregeling. Het sluitstuk daarvan is de in 2006 ingevoerde Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), als vervanging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Met de WIA is de focus komen te liggen op werkhervatting waar mogelijk, met behoud van inkomensbescherming. Mede als gevolg hiervan is het aantal arbeidsbepikten met een uitkering (exclusief Wajong) gedaald van ongeveer 880.000 personen in 1990 tot ongeveer 550.000 in 2017 (MinFin, 2017).

WIA in 2010

Wanneer een werknemer ziek wordt, is de werkgever verplicht gedurende twee jaar loon door te betalen (minstens 70 procent van het dagloon) en de werknemer te re-integreren. De werkgever kan dit risico bij een private verzekeraar onderbrengen, maar mag het ook zelf dragen.

Na twee jaar kan een zieke werknemer een WIA-uitkering aanvragen. Bij de WIA-claimbeoordeling worden de mate en de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid vastgesteld. Mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (dus voor meer dan tachtig procent arbeids-

beperkt), komen in de Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA). Hun uitkering bedraagt 75 procent van het dagloon. Voor niet-duurzaam arbeidsongeschikten is er de Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Deze kent twee regimes: mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn (WGA 80–100) krijgen een uitkering van 70 procent van het dagloon, mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (WGA 35–80) krijgen (op termijn) een uitkering die afhangt van het arbeidsongeschiktheidspercentage en de mate van werkhervatting, met als achterliggende gedachte dat mensen hun resterende verdien capaciteit voldoende moeten benutten. Als het arbeidsongeschiktheidspercentage lager is dan 35 procent, kan men geen aanspraak maken op een WIA-uitkering.

Werkgevers blijven na twee jaar loon doorbetaling nog voor een periode van tien jaar verantwoordelijk voor de re-integratie van hun voormalige werknemers die in de WGA zitten, en financieel verantwoordelijk voor een deel van hun uitkeringslasten. Zij kunnen het risico privaat of publiek verzekeren (bij het UWV), waarbij hun verzekeringspremie afhangt van de schadelast die hun werknemers veroorzaken of hebben veroorzaakt.

Als zieke werknemers hun baan verliezen – bijvoorbeeld omdat zij uitzendkracht zijn, hun tijdelijke contract afloopt of hun werkgever failliet gaat – dan kunnen zij aanspraak maken op een Ziektewetuitkering van zeventig procent van het dagloon. Ook mensen met een WW-uitkering komen als ze (langdurig) ziek worden in de Ziektewet. UWV betaalt de Ziektewetuitkering uit en is verantwoordelijk voor de re-integratie.

Verschil met en zonder werkgever

We beschikken over UWV- en CBS-microdata van alle 53.000 WIA-aanvragers over het tijdvak 2010–2015. Op basis van de claimbeoordeling vallen de aanvragers in een van de vier mogelijke uitkerings situaties: IVA, WGA 80–100, WGA 35–80 of geen WIA-uitkering (WIA 35-min). Van de aanvragers had 52 procent een werkgever, 48 procent had dat niet.

Omdat de gezondheid en arbeidsmogelijkheden na de claimbeoordeling kunnen veranderen, kan er opnieuw een claimbeoordeling door het UWV plaatsvinden. Het UWV kan zelf tot een herbeoordeling besluiten en de werknemer, de werkgever en diens verzekeraar kunnen een herbeoordeling door het UWV aanvragen. Het merendeel van de

WIA-aanvragers zit vijf jaar later nog in dezelfde uitkerings situatie. Ongeveer twintig procent van de groep die initieel is afgewezen voor een uitkering, heeft na vijf jaar wel een WIA-uitkering.

Opvallend is dat aanvragers met een werkgever vijf jaar na de WIA-aanvraag veel vaker van uitkerings situatie zijn veranderd dan aanvragers zonder werkgever (figuur 1). Zo heeft dertig procent van de aanvragers met een werkgever die instroomden in de WGA 80–100 na vijf jaar een IVA-uitkering; voor mensen zonder werkgever is dat slechts tien procent. Ook in de WGA 35–80 geldt dat aanvragers met een werkgever vaker naar de IVA stromen. In mindere mate zien we een vergelijkbaar patroon bij de uitstroom uit de WIA-uitkering: aanvragers met werkgever zitten vijf jaar na de aanvraag minder vaak nog in de WGA 35–80 en WGA 80–100 dan aanvragers zonder werkgever.

Analyse

Het is denkbaar dat aanvragers met werkgever vaker uit de WGA 35–80 en WGA 80–100 stromen dan aanvragers zonder werkgever door verschillen in achtergrondkenmerken tussen beide groepen. Zo zijn aanvragers met een werkgever over het algemeen ouder en hebben ze minder vaak een niet-westerse achtergrond. Om te onderzoeken of de gevonden verschillen alleen verschillen in populatie weerspiegelen, schatten we lineaire regressies waarin ook een aantal relevante achtergrondkenmerken als verklarende variabelen zijn opgenomen (zie Murre, 2018).

We kijken alleen naar aanvragers die zijn toegelaten tot de WGA, en splitsen die op in drie groepen: aanvragers met een publiek verzekerde werkgever, aanvragers met een privaat of niet verzekerde werkgever, en aanvragers zonder werkgever. De afhankelijke dummy-variabele is 1 als de persoon een overgang heeft gemaakt naar de IVA respectievelijk 'geen uitkering'. We kijken zowel na drie als na vijf jaar naar de status van de verschillende WGA-groepen.

Tabel 1 geeft de resultaten. Aanvragers met een publiek verzekerde werkgever vormen de referentiegroep. Het blijkt dat ook met verder vergelijkbare kenmerken, aanvragers zonder werkgever een kleinere kans hebben om een overgang te maken naar de IVA, dan aanvragers die nog in dienst zijn van een werkgever. Verder blijkt dat een aanvrager met een privaat of niet verzekerde werkgever in de WGA 80–100-categorie, na vijf jaar 17 procent vaker in de IVA te vinden is dan een aanvrager met een publiek verzekerde werkgever. Vergeleken met een aanvrager zonder werkgever is dit verschil zelfs 26 procent. Bij personen die op niet-medische gronden in de WGA 80–100-categorie zitten, zijn deze cijfers zelfs nog iets hoger (Murre, 2018).

Ook de uitstroom uit de WIA gebeurt significant vaker bij aanvragers met een privaat of niet verzekerde werkgever dan bij andere aanvragers. Dit is in lijn met de bevindingen van SEO (2018). Aanvragers zonder werkgever zijn in dat onderzoek echter niet meegenomen.

Financiële prikkel

Het verschil in uitstroom uit de WGA tussen aanvragers met en zonder werkgever kan waarschijnlijk verklaard worden uit het doorbelasten van WGA-uitkeringslasten aan voormalige werkgevers voor een periode van tien jaar. Dit verschaft werkgevers een financieel belang om hun voormalige werknemers geplaatst te krijgen in de IVA, die collectief gefinancierd wordt, of om ze uit de WGA te laten stromen zodat er geen sprake meer is van een uitkering. In beide gevallen hoeft de werkgever geen WGA-uitkeringslasten meer te betalen en valt zijn (toekomstige) verzekeringspremie lager uit. Dit geeft de werkgever dus een prikkel om een herbeoordeling aan te vragen naar aanleiding van een eventuele verandering in de gezondheid. Daarnaast suggereert het relatief grote verschil in doorstroom tussen aanvragers met privaat versus publiek verzekerde werkgevers dat niet alleen werkgeversprikkel een rol spelen, maar ook de betrokkenheid van een commerciële verzekeraar.

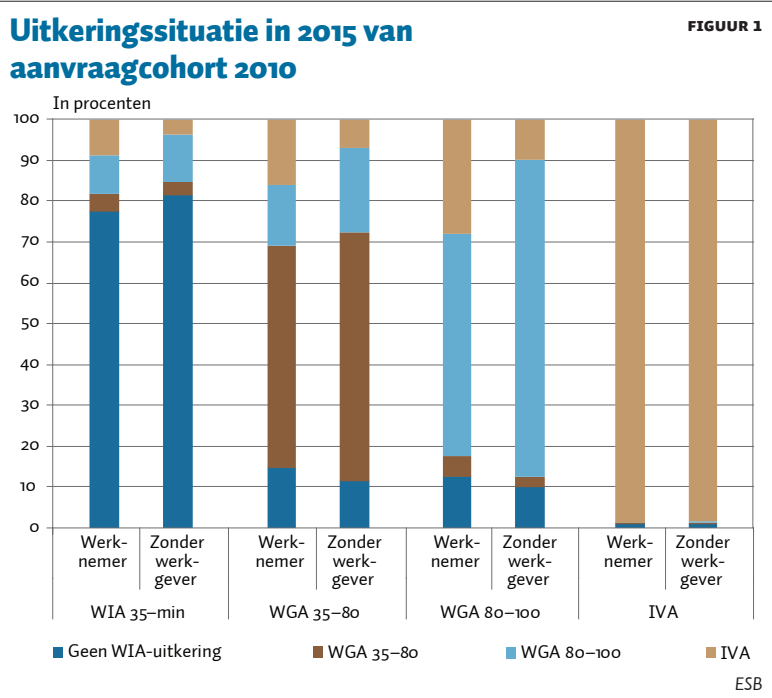
De financiële prikkel om werknemers uit de WGA te laten stromen, is gemiddeld genomen voor privaat verzekerde en niet-verzekerde werkgevers groter dan voor publiek verzekerde werkgevers. Kleine werkgevers die publiek verzekerd zijn, hebben namelijk geen prikkel omdat zij UWV een vaste sectorpremie betalen. UWV heeft als publieke organisatie geen winstoogmerk en daardoor geen financieel belang om mensen uit de WGA te laten stromen.

De WGA-uitkeringslasten van aanvragers zonder werkgever, die via de Ziektewet in de WIA zijn gekomen, worden daarentegen niet doorbelast aan de voormalige werkgever (voor dit cohort althans, sinds 2013 is dit veranderd).

Ongelijk en ondoelmatig

Financiële prikkels voor werkgevers helpen om arbeidsongeschiktheid te beperken (MinFin, 2017), maar kunnen ook onbedoelde, negatieve effecten hebben. In dit geval stimuleert het geheel aan regels de doorstroming van niet-duurzaam arbeidsongeschikte werknemers naar de IVA.

Voor zover dit betekent dat WIA-gerechtigden in de categorie terechtkomen waarin ze thuishoren, dan is dat



een goede zaak. Het verschil in doorstroom naar de IVA tussen aanvragers met en zonder een werkgever wijst echter op een vorm van ongelijkheid bij de toegang tot de IVA. Weliswaar kunnen alle belanghebbenden – werkgevers, verzekeraars, WGA-gerechtigden en UWV – een herbeoordeling aanvragen, maar aanvragers zonder werkgever hebben wel minder partijen die op hen ‘letten’. Bovendien heeft UWV een beperkte capaciteit voor het uitvoeren van herbeoordelingen. Herbeoordelingen die zijn aangevraagd door een externe partij krijgen voorrang (Van Deursen, 2018). In 2015 vond bijvoorbeeld slechts een derde van de uitgevoerde herbeoordelingen plaats op initiatief van UWV (SZW, 2016).

Naast een ongelijke toegang tot de IVA zorgt de werkgeversprikkel tot doorstroming ook voor stijgende collectieve kosten. IVA-gerechtigden ontvangen een hogere uitkering dan WGA-gerechtigden, en ze hebben geen re-integratieverplichtingen. De kans op uitstroom uit de IVA is dan ook vrijwel nihil. Maatschappelijk gezien kan dit dus ondoelmatig zijn.

Veranderingen sinds 2010

In dit artikel analyseren we het cohort aanvragers uit 2010. Sinds 2013 is de prikkelstructuur voor werkgevers en verzekeraars vanuit maatschappelijk oogpunt echter op twee punten verbeterd.

Ten eerste is er minder ruimte voor strategisch gedrag door verzekeraars. Een claimbeoordeling bevat inherent een foutenmarge, en het aanvragen van een herbeoordeling is gratis. Dit kan strategisch gedrag bij verzekeraars en werkgevers stimuleren, zodat ze de WGA-gerechtigden via herbeoordelingen proberen te laten overgaan naar een uitkeringsregime waarbij de werkgevers niet meer financieel verantwoordelijk zijn. In 2013 hebben UWV en de verzekeraars een convenant afgesloten waarin er is afgesproken dat verzekeraars een herbeoordelingsaanvraag voldoende zullen motiveren.

Ten tweede zijn de prikkels voor werkgevers veranderd. Sinds de invoering van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van vangnetters (BeZaVa) in 2013 zijn werkgevers ook financieel verantwoordelijk voor de Ziektewet- en WGA-uitkeringslasten van hun uitzendkrachten en tijdelijke contracten. Deze wet geeft de werkgevers prikkels om ziekte en arbeidsongeschiktheid van hun flexibele werknemers te voorkomen, maar ook om deze uit de WGA te krijgen. Vanaf 2017 kunnen werkgevers ook eigenrisicodragers zijn voor de uitkeringslasten van hun zieke flexibele werknemers. De wijzigingen verkleinen naar verwachting het verschil tussen de overgangen van WIA-aanvragers met en zonder werkgever. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, kan op termijn – de eerste WIA-instroom onder de nieuwe regels vond in 2015 plaats – worden onderzocht door eenzelfde analyse uit te voeren voor een recenter aanvraagcohort.

Voor de WIA-aanvragers zonder werkgever die ziek zijn geworden terwijl ze een werkloosheidsuitkering hadden, is er niets veranderd ten opzichte van 2010. Voor hen is de IVA dus waarschijnlijk nog altijd minder toegankelijk.

Verder kan men zich afvragen of het maatschappelijk gewenst is om, via een financiële prikkel, de door-

Effect werkgever op overgangskansen in de WGA, aanvragerscohort 2010

TABEL 1

	WGA 35–80		WGA 80–100	
	na 3 jaar	na 5 jaar	na 3 jaar	na 5 jaar
Overgang naar IVA				
Zonder werkgever	-0,04***	-0,07***	-0,04***	-0,09***
Privaat of niet verzekerde werkgever	0,01	0,03*	0,07***	0,17***
Overgang naar geen WIA-uitkering				
Zonder werkgever	0,00	-0,00	-0,01	-0,03***
Privaat of niet verzekerde werkgever	0,017	0,04**	0,02*	0,07***

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

Noot: Aanvragers met een publiek verzekerde werkgever vormen de referentiecategorie. Naast de variabelen in de tabel, zijn de volgende controlevariabelen meegenomen: inkomensklasse partner, vermogensklasse huishouden, samenstelling huishouden, belangrijkste inkomstenbron huishouden, uurloon voor ziekte, het aantal functionele beperkingen bij de claimbeoordeling, werkzame sector voor ziekte, geslacht, leeftijd, etnische achtergrond, aantal gewerkte uren vóór ziekte, en of de aanvrager nog (gedeeltelijk) werkzaam was tijdens de claimbeoordeling.

ESB

stroom van de WGA naar de IVA te bevorderen. Dit kan de arbeidsparticipatie immers verlagen. De overheid zou de prikkel om WGA-gerechtigden naar de IVA te laten overgaan, sterk kunnen afzwakken door de financiële verplichtingen van werkgevers alleen te beëindigen in geval van uitstroom uit de WIA. Werkgevers hebben dan alleen nog een zekere prikkel om de IVA-route te verkennen omdat dan de re-integratieverplichtingen die ze bij de WGA hebben vervallen.

Literatuur

Deursen, C. van (2018) *UWV Kennisverslag 2018-5; minder beroep op WGA bij eigen risico dragen?* Amsterdam: Kenniscentrum UWV.

MinFin (2017) *IBO geschikt voor de arbeidsmarkt: mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen*. Publicatie te vinden op www.rijksbegroting.nl.

Murre, J. (2018) *Financial incentives in the Dutch disability insurance*. Master-scriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam, te vinden op www.esb.nu/murre.

SEO (2018) *Effectiviteit WGA-verzekering bij Achmea*. SEO-rapport 2018-41.

SZW (2016) *Kamerbrief integraal plan herbeoordelingen*, 31 mei. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.