



Het eerste jaar WIA

De instroom in de WIA is fors lager dan verwacht. Niet omdat er meer aanvragen worden afgewezen dan voorheen bij de WAO, maar vooral doordat er minder mensen een aanvraag indienen. Dit is vooral toe te schrijven aan twee andere wetten: de Wet verbetering Poortwachter en de Wet Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte.

Met ingang van 29 december 2005 is de opvolger van de WAO, de WIA van kracht (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). De WIA volgt op een reeks van recente wetten en wetwijzigingen: in 1998 Pemba (Premiedifferentiatie en Marktwerking Bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen), in 2002 WvP (Wet verbetering Poortwachter), in 2004 VLZ (de Wet Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte) en tenslotte in 2004 aSB (de aanpassing van het Schattingsbesluit Arbeidsongeschiktheidswetten). De WIA verschilt op een aantal belangrijke punten van de WAO.

ED BERENDSEN
HENNY MULDER
JOS VAN LOO

Allen zijn werkzaam bij het Kenniscentrum van UWV.

Na een jaar WIA worden de eerste effecten van de uitvoering van deze wet zichtbaar. De helft van de aanvragen is afgewezen: minder dan 35 procent verlies aan verdiencapaciteit. In 2006 zijn 18.000

De belangrijkste verschillen tussen de WIA en de WAO

- Toegangsdrempel is verhoogd van 15 procent naar 35 procent verlies aan verdiencapaciteit.
- Afzonderlijke regeling voor duurzame volledige arbeidsongeschiktheid: IVA (Inkomensvoorziening voor Volledig Arbeidsongeschikten);
- Mensen met een verlies aan verdiencapaciteit van meer dan 35 procent, maar die niet in aanmerking komen voor de IVA gaan naar de WGA (Werkhervatting Gedeeltelijke Arbeidsongeschikten);
- Werken loont altijd in de WGA: als de inkomsten uit werk toenemen, stijgt het totale inkomen (verdiens ten plus uitkering);
- De WGA kent de mogelijkheid van publieke en private uitvoering.

aanvragen toegekend. Deze instroom is een stuk lager dan verwacht in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de WIA (zie Tabel 1).

Tot 2003 kende Nederland een jaarlijkse instroom in de WAO van rond de 100.000 mensen. Daarna is

er in een paar jaar tijd een forse daling opgetreden, tot het huidige instroomniveau van 21.000 mensen in de WIA (18.000 toekenningen plus 3.000 voorschotten). In dit artikel proberen we twee vragen te beantwoorden:

- Waardoor wordt deze sterke daling veroorzaakt?
- Wat betekent dit voor de ontwikkeling van het WIA-bestand?

De daling van de instroom

Er zijn altijd aanloopeffecten bij de uitvoering van een nieuwe wet, onder andere bij de registratie van de uitkomsten. Statistisch is de instroom opgebouwd uit twee componenten: instroom als gevolg van nieuwe claims en instroom als gevolg van zogenaamde heropende uitkeringen. Beide componenten kennen aanloopeffecten. Bij nieuwe claims is er sprake van overloop van registratie naar volgende jaren. Dit overloopverschijnsel is inherent aan het uitvoeringproces. Het wordt onder andere veroorzaakt door registratie van werk uit het laatste kwartaal van een kalenderjaar in het volgende kalenderjaar, te laat ingediende aanvragen, beroepszaken en ontbrekende gegevens. De verwachting is dan ook dat de instroom in de WIA vanuit nieuwe claims in 2007 met ongeveer 20 procent zal toenemen en in 2008 met nog eens drie procent. Pas in 2008 is er dan een structureel instroomniveau vanuit nieuwe claims. Heropening van beëindigde uitkeringen ontstaat als mensen na verloop van tijd weer terug vallen op een uitkering. In 2004 bedroeg de instroom wegens heropening 5.800 op een totale instroom van 59.200, ofwel bijna tien procent. Bij een nieuwe wet kan er nauwelijks sprake zijn van heropening, doordat er nog weinig uitstroom is. Zeer waarschijnlijk zal dit verschijnsel zich ook bij de WIA voordoen. De verwachting is daarom dat in de komende jaren ook de instroom in de WIA zal stijgen wegens heropening. Voor een volledig en beter beeld van de ontwikkeling van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen over de afgelopen jaren moeten we de instroom van de WAO en de WIA in 2006 samen nemen (zie Tabel 2). Bovendien moet rekening worden gehouden met veranderingen in de verzekerdenpopulatie door het arbeidsongeschiktheidsrisico te hanteren (instroom/aantal verzekerde werknemers voorgaande jaar (WAO) of voorgaande twee jaren (WIA) x 100 procent)

Uit Tabel 2 blijkt dat ook de gecombineerde instroom WAO/WIA in 2006 fors lager is dan de instroom in de WAO in de voorgaande jaren. Het arbeidsongeschiktheidsrisico daalt van 1,55 procent rond 2000 naar 0,46 procent in 2006. Blijft de vraag waar deze forse daling door veroorzaakt wordt. Alle wetswijzigingen uit de laatste vier jaar, WvP, VLZ, aSB en WIA hadden namelijk tot doel om de

tabel 1

Ontwikkeling van de WIA-toekenningen in 2006

	Toegekende aanvragen		Raming in MvT	
	2006	In %	Structureel	In %
	18.007	100	42.000	100
IVA	3.795	21	18.000	43
WGA volledig ao	8.906	49	6.000	14
WGA gedeeltelijk ao	5.306	30	18.000	43
WGA	14.212	79	24.000	57

Bron: Kenniscentrum UWV

instroom te beperken en hebben hier aantoonbaar aan bijgedragen. De WIA is het sluitstuk; een sluitstuk waarvan bovendien de werking in de tijd samenvalt met de effecten van twee van de andere wetswijzigingen (VLZ en aSB). De effecten van de WIA kunnen dan ook niet los gezien worden van de andere wetswijzigingen. Het is mogelijk om de effecten van de afzonderlijke wetswijzigingen bij benadering te kwantificeren, te beginnen met de wet verbetering poortwachter (WvP). De WvP, waarin vooral de ARBO-rol van de werkgever in de vorm van toetsbare verplichtingen werd vastgelegd, heeft er toe geleid dat de instroom, die omstreeks 2000 rond de 100.000 (95.000 nieuwe claims en 5.000 heropend) per jaar schommelde, tussen 2002 en 2004 daalde tot 58.000 (-42 procent), waarvan 53.000 nieuwe claims. Deze daling zette abrupt in omstreeks een jaar na het moment dat de wet van kracht werd. Het effect van VLZ (waarbij de loondoorbetalingverplichting voor de werkgever werd verlengd van één naar twee jaar) wordt op dit moment geschat op -25 procent tot -35 procent van de resterende nieuwe claims (53.000). Uitgaande van de meest voorzichtige schatting van 25 procent, heeft VLZ een verlaging van de instroom tot gevolg gehad van tenminste

13.000 (van nieuwe claims). De volgende wetswijziging, de aanscherping van het schattingsbesluit (aSB), zorgde voor een verdere daling van de instroom van nieuwe claims met ongeveer 12 procent ofwel 5.000 personen, doordat er meer aanvragen werden afgewezen. In Tabel 3 zijn de effecten van de verschillende wetswijzigingen weergegeven.

Het totale cumulatieve effect van de genoemde drie wetten bedraagt 61 procent (42.000+13.000+5.000). Zonder de invoering van de WIA zou de instroom van nieuwe claims structureel gedaald zijn tot ongeveer 35.000. De additionele verlaging van de instroom door de WIA als gevolg van extra afwijzingen (verhoging van de toelatingsgrens tot 35 procent verlies aan verdien capaciteit), bedraagt naar schatting 7.000. Daarmee komt de verwachte structurele instroom van nieuwe claims uit op circa 28.000. De WIA zelf is dus slechts voor een klein deel verantwoordelijk voor de huidige lage instroom. Wel moet opgemerkt worden dat een zuiver causale relatie met de afzonderlijke wetten en wetswijzigingen niet is te geven. Zo is het heel wel mogelijk dat de aanscherping van de polisvoorwaarden door aSB en WIA al tot anticiperende gedragseffecten heb-

tabel 2

Instroom WAO/WIA (x1000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
WAO	103,9	92,3	66,3	59,2	19,9	11,0
WIA	0	0	0	0	0	21,0
Totaal	103,9	92,3	66,3	59,2	19,9	32,0
Arbeitsongeschiktheidsrisico (%)	1,55	1,34	0,95	0,85	0,29	0,46

NB: 2005 is een overgangsjaar door de verlenging van de ziekteperiode van één naar twee jaar.

Bron: Kenniscentrum UWV

ben geleid in de eerste twee ziektejaren. Tenslotte bedraagt, uitgaande van de voorgaande schattingen het aanloopeffect van de WIA ongeveer 7.000 claims, (28.000–21.000), toe te schrijven aan het ontbreken van de gebruikelijke gevallen van heropening, overloop en eventuele overige posten.

De samenstelling van de instroom

Niet alleen de omvang van de instroom wijkt af van de verwachtingen, ook de verdeling over de IVA (20 procent) en de WGA (80 procent) is anders dan verwacht. Bovendien komt ook binnen de WGA de verdeling over volledig en gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet overeen met de verwachting in de MvT bij de WIA (zie Tabel 1). De samenstelling van de instroom vraagt dus om een nadere analyse. Iemand heeft recht op een IVA-uitkering als hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Volledig arbeidsongeschikt is iemand die ten gevolge van gezondheidsproblemen niet meer dan 20 procent van zijn vroegere loon kan verdienen. Die volledige arbeidsongeschiktheid is pas duurzaam bij een medisch stabiele of verslechterende situatie, of een medische situatie waarbij op lange termijn een geringe kans op herstel bestaat. Als de arbeidsongeschiktheid wel volledig is, maar niet duurzaam, is er recht op een WGA-uitkering.

De IVA-groep wijkt duidelijk af van de WGA en de WAO op leeftijd, geslacht en diagnose. De groep bevat veel meer ouderen (80 procent is ouder dan 45 jaar), meer mannen (60 procent) en veel meer mensen met ernstige ziektebeelden. Opgemerkt moet worden dat ernst van de ziektebeelden en hogere leeftijd sterk correleren. De samenstelling naar leeftijd, geslacht en diagnose wijkt bij de WGA daarentegen weinig af van de overeenkomstige groepen in de WAO. De toegang tot de IVA wordt bepaald door de manier waarop het begrip duurzaamheid is gedefinieerd in de WIA. Daardoor komen in de WGA daarentegen ook mensen met een ernstige aandoening zonder concreet uitzicht op herstel, maar van wie bij de huidige stand van de medische kennis niet uit te sluiten valt dat er op termijn enige verbetering zal optreden. Voor de WAO is de kans om binnen vijf jaar uit te stromen wegens herstel of herbeoordeling ongeveer 25 procent. Gezien de overeenkomsten in samenstelling van de WAO en de WGA licht het niet voor de hand dat de herstelkans bij de WGA hoger zal zijn. De eerste uitkomsten geven aan dat deze kans door de wetswijzingen eerder is gedaald dan gestegen. Het oordeel niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt betekent zeker niet dat er altijd herstel zal optreden. Het is even goed denkbaar dat na verloop van tijd het ziektebeeld zodanig verslechtert dat het wél leidt tot duurzame volledige arbeidsongeschiktheid. Het is dus mogelijk en waarschijnlijk dat overgangen van de WGA naar de IVA in de toekomst aan de orde zullen zijn. De recente verhoging van de IVA-uitkering van 70 procent naar 75 procent betekent dat er ook een financieel belang ontstaat voor volledig arbeidsongeschikten om de IVA te verkiezen boven de WGA.

De uitstroom uit de WIA

De ziektebeelden in de IVA zijn ernstiger dan voorheen in de WAO (volledig arbeidsongeschikt). Wat dit betekent voor de uitstroom is nog onbekend. Wel is het mogelijk om een verwachting te baseren op de uitstroom uit de WAO, waarbij gecorrigeerd wordt voor verschillen in samenstelling (leeftijd, geslacht en diagnose). Uit deze simulatie blijkt dat de uitstroomkans na vijf jaar in de IVA hoger is dan bij overeenkomstige WAO-groep. Dat is vooral het gevolg van een hogere uitstroom wegens pensionering, maar ook van een grotere sterftekans. De hogere uitstroom wegens pensionering hangt samen met de hogere gemiddelde leeftijd van de IVA-instroom. Uit dezelfde simulatie blijkt dat de uitstroom uit de WGA daarentegen een stuk lager is dan bij de overeenkomstige groepen in de WAO. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de herstelkans veel lager is. Deze uitkomst is waarschijnlijk nog een overschatting, omdat er nog geen rekening is gehouden met effecten van VLZ, aSB, en de WIA op de samenstelling van de instroom (naar verwachting over de hele linie ernstiger aandoeningen). Eerste indrukken van de uitstroom over 2006 bevestigen deze verwachting.

Verwachtingen

Aangegeven is dat de instroom 2006 nog geen volledig beeld geeft van de structurele ontwikkeling van de WIA. Er zijn daarnaast (minstens) nog een viertal onzekere factoren:

- Onbekend is ook wat de gevolgen zijn van de gedeeltelijke privatisering van de WGA;
- Het beleid van de nieuwe regering is nog niet volledig bekend;
- Er zijn onzekerheden ten aanzien van de uitstroom;
- Onbekend is hoe de uiteindelijke verdeling IVA/WGA er uit zal zien.

Voor de uitstroomkans WIA wordt uitgegaan van de uitkomsten uit de eerdere genoemde simulatie met een vergelijkbare groep WAO'ers. Voor de verdeling IVA/WGA hanteren we een scenario waarbij mensen op verschillende momenten worden herbeoordeeld. Over de eerste twee factoren doen we geen aannames, ze maken onderdeel uit van het voorbehoud dat gemaakt moet worden bij de te formuleren verwachtingen. De prognose is opgenomen in Tabel 4. Het structurele niveau van de instroom wordt pas bereikt na 2010. Daarna bepalen vooral de demografische factoren als de omvang en samenstelling van de beroepsbevolking, de vergrijzing en de arbeidsparticipatie de verdere ontwikkeling. De prognose geeft aan dat in het gekozen scenario de instroom in de IVA in 2011 voor de helft uit doorstroom vanuit de WGA bestaat. Het aandeel IVA in het WIA-bestand neemt daardoor toe van 20 procent, in een scenario zonder doorstroom naar de IVA (primaire stroom), naar bijna 40 procent in een scenario met doorstroom (secundaire stroom).

tabel 3

Effecten wetswijzigingen sinds 2002

	Aantal
Toekenningen 2000-2002	100.000
Waarvan	
- eerste claims	95.000
- heropeningen	5.000
Eerste claims 2000-2002	95.000
- effect WvP	-42.000
Eerste claims na WvP	53.000
- effect VLZ	-13.000
- effect aSB	-5.000
- effect WIA	-7.000
Structureel niveau eerste claims	28.000
Aanloopeffecten WIA	-7.000
Instroom in 2006	21.000

Bron: Kenniscentrum UWV

Uit tabel 4 blijkt dat de instroom in 2011 nog steeds niet groter is dan ruim 30.000. Dat niveau is minder dan een derde van het instroomniveau in de WAO in het begin van deze eeuw. Het arbeidsongeschiktheidsrisico daalt naar verwachting van 1,55 procent in 2000 (zie Tabel 2) tot 0,44 procent. Dit betekent dat het WIA-bestand uiteindelijk veel kleiner zal zijn dan het WAO-bestand decennia lang is geweest. We kunnen de simulatie nog verder doortrekken naar de toekomst. Onder de gegeven uitgangspunten wordt de maximale omvang van het WIA-bestand bereikt rond 2035. Het niveau bedraagt dan ongeveer 280.000. Het structurele niveau van het gecombineerde WAO/WIA-bestand is dan nog niet bereikt. Het WAO/WIA-bestand blijft dalen tot een niveau van 275.000 personen rond 2050. Het WAO-bestand bereikte zijn maximale omvang in 2003: 802.000 uitkeringsgerechtigden. Het verwachte uiteindelijke niveau van het WAO/WIA-bestand in 2050 omvat dus ruim een half miljoen mensen minder.

Tot slot

Het overgrote deel van de forse vermindering van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen in de afgelopen jaren kan worden toegeschreven aan de uitwerking van twee wetten: WvP en VLZ. Dat wil

zeggen dat vooral de inspanningen binnen bedrijven om gezondheidsproblemen van werknemers daar aan te pakken effectief lijken te zijn. De aanscherpingen van de polisvoorwaarden middels aSB en WIA dragen beduidend minder bij aan de afname van de instroom.

**Of de mensen die
voorheen een beroep
deden op de WAO
tegenwoordig zijn blijven
werken, waar en hoe ze
werken, met of zonder
gezondheidsproblemen,
dat blijft voorlopig dus nog
de vraag.**

Betekent dit dat veel minder werknemers nu gezondheidsproblemen ondervinden dan tot voor kort het geval was? Of betekent dit dat ze ondanks hun gezondheidsproblemen zijn blijven werken, eventueel bij een andere werkgever? Deze vragen zijn op dit moment nog niet eenduidig te beantwoorden. Sinds de invoering van VLZ is er nog namelijk maar beperkt zicht op de ontwikkeling van het ziekteverzuim in de Nederlandse bedrijven en instellingen. Bovendien kunnen zieken nu na het einde van de tweejarige wachttijd ontslagen worden (ontslagbescherming van zieke werknemers duurt ook 2 jaar). In dat geval zal een deel van hen geen beroep doen op de WIA, maar op een andere uitkering (WW, Bijstand). Bovendien zal naar verwachting een deel van hen niet meer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Of de mensen die voorheen een beroep deden op de WAO tegenwoordig zijn blijven werken, waar en hoe ze werken, met of zonder gezondheidsproblemen, dat blijft voorlopig dus nog de vraag. Het antwoord op deze vraag is echter van groot belang voor de inschatting van de duurzaamheid van de daling van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen en ook voor de validiteit van ramingen. Het is daarom nog te vroeg om te concluderen dat het probleem van de arbeidsongeschiktheid in Nederland is opgelost.

tabel 4

WIA-prognose (inclusief scenario doorstroom WGA IVA, x 1000)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toekenningen						
IVA	3,8	8,6	10,7	11,9	12,7	13,3
- primaire stroom	3,6	5,8	6,0	6,2	6,4	6,6
- secundaire stroom	0,2	2,7	4,7	5,7	6,2	6,7
WGA	17,2	20,1	19,3	19,1	19,3	19,7
- primaire stroom	17,4	22,9	24,0	24,7	25,6	26,4
- secundaire stroom	-0,2	-2,7	-4,7	-5,7	-6,2	-6,7
Totaal	21,0	28,7	30,0	31,0	32,0	33,0
Beëindigingen						
IVA	0,3	0,7	1,0	1,5	2,2	2,9
WGA*	1,7	5,2	6,2	6,9	7,8	8,7
Totaal	2,0	5,9	7,3	8,5	10,0	11,7
Lopend bestand						
IVA	3,5	11,4	21,1	31,5	42,0	52,3
WGA	15,5	30,4	43,5	55,6	67,1	78,0
Totaal	19,0	41,8	64,5	87,0	109,0	130,3
Aandeel IVA (%)	18	27	33	36	39	40
Arbeidsongeschiktheidsrisico (%) (%)	0,46%	0,47%	0,45%	0,44%	0,44%	0,44%

* Beëindigingen zijn exclusief de secundaire stroom richting de IVA. Omwille van de helderheid is deze opgenomen onder de toekenningen.