

Stijging WIA-instroom nog geen reden tot zorg

De introductie van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006 leidde tot een drastische daling van het aantal nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Maar sindsdien stijgt de instroom elk jaar en inmiddels bedraagt ze meer dan het dubbele van die in 2006. Was het succes tijdelijk?

IN HET KORT

- Demografische ontwikkelingen en opbouweffecten verklaren 41 procent van de stijging van de WIA-instroom.
- Ook de rest van de stijging vormt nog geen reden tot zorg; conjunctuur en nieuw beleid spelen daarbij een belangrijke rol.
- WW'ers vormen de meest kwetsbare groep: ze hebben een tot tien keer hogere kans om in de WIA te komen dan werknemers.

ED BERENDSEN

Senior kennis-adviseur bij UWV

CARLA VAN DEURSEN

Senior kennis-adviseur bij UWV

JAN-MAARTEN VAN SONSBEEK

Chief Science Officer bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het eerste deel van dit tweeluik onderzocht het effect van de invoering in 2006 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) op arbeidsdeelname en inkomen in vergelijking met de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO; Van Sonsbeek et al., 2019). Daaruit bleek dat de invoering van de WIA heeft geleid tot duurzaam minder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en meer arbeidsdeelname, met per saldo een verbetering van de inkomenspositie van langdurig zieken. In dit tweede deel gaan we in op de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen sinds de introductie van de WIA in 2006. Volgens de officiële cijfers van UWV ging de WIA in eerste instantie gepaard met een enorme daling van de jaarlijkse instroom, van 59.000 in het laatste WAO-jaar naar 21.000 in het eerste WIA-jaar. Daarna steeg de instroom echter opnieuw, tot 43.000 in 2018 (figuur 1). Welke factoren verklaren deze stijging van 22.000 en is dit reden tot zorg?

Verklarende factoren

De stijging van de instroom tussen 2006 en 2018 komt van drie groepen verzekerden die in aanmerking komen voor de WIA: werknemers met een vast contract, werknemers met een tijdelijk contract (waaronder uitzendkrachten) en mensen met een WW-uitkering. De laatste twee groepen noemen we *vangnetters*, omdat zij bij ziekte een uitkering krijgen krachtens de vangnet-Ziektewet. De instroomstijging van 22.000 valt uiteen in een stijging van 9.300 onder vaste werknemers, 5.600 onder tijdelijke werknemers en 7.400 onder WW'ers.

Een deel van deze stijging komt door drie factoren die niets te maken hebben met de effectiviteit van de WIA. Ten eerste ontstaan er bij invoering van een nieuwe wet altijd opbouweffecten, en bij de WIA zorgden deze voor een substantiële groei gedurende de eerste vijf jaar. Een deel van de aanvragen leidt pas in het volgende kalenderjaar tot uitkering. Daarnaast groeit het aantal mensen dat al eens WIA heeft aangevraagd en dat bij hernieuwde uitval versneld kan instromen of her-instromen. We corrigeren voor deze twee opbouweffecten door de aantallen te verhogen naar de later gerealiseerde evenwichtssituatie. Vooral in de eerste vijf jaar is het effect ervan aanzienlijk.

Ten tweede zorgden verschillende verschuivingen in administratieve processen ervoor dat de WIA-instroomstatistiek in sommige jaren een vertekend beeld gaf van het werkelijke gebruik. Dit betreft de omvang van het jaarlijkse aantal voorschotbetalingen, de invoering van een kortere beslissingstermijn en een aanpassing van de betaalperiode (Berendsen en Van Deursen, 2013). De opbouweffecten en administratieve verschuivingen nemen samen 5.000 van de totale instroomstijging tussen 2006 en 2018 voor hun rekening, dat is 24 procent.

Ten derde kunnen ook demografische ontwikkelingen bijdragen aan de stijging van de WIA-instroom. Tussen 2006 en 2018 groeide het aantal verzekerden met drie procent. Juist de groep met het hoogste risico om arbeidsongeschikt te worden nam toe – ouderen en (oudere) vrouwen. Als gevolg van het afschaffen van de regelingen voor vervroegde uittreding (via onder meer de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT- en prepensioenregelingen uit 2004) en door de verhoging van de AOW-leeftijd, verdubbelde de arbeidsparticipatie van zestigplussers. Het aandeel vrouwen binnen de WIA-verzekerden steeg van 45 procent naar ruim 48 procent. Deze toename concentreerde zich bij de oudere leeftijdsgroepen. Verder nam het aandeel verzekerden met een tijdelijk contract toe (van 21 naar 32 procent) en groeide het aandeel WW'ers (van vier naar vijf procent), allebei groepen met een hoger leeftijdsspecifiek risico dan werknemers met een vast dienstverband. Voor de demografische ontwikkelingen corrigeren we door de (al voor opbouw en administratieve verschuivingen gecorrigeerde) leeftijds- en geslachtsspecifieke instroompercentages van startjaar 2006 toe te passen op het aantal verzekerden. Dit is afzonderlijk gedaan voor vaste werknemers, tijdelijke werknemers en WW'ers, waarmee we dus ook de toegenomen flexibilisering meenemen als demografische ontwikkeling. Dan blijkt dat 4.000 (zeventien procent) van de instroomstijging tussen 2006 en 2018 valt te verklaren uit de demografische ontwikkelingen.

Dit is het tweede artikel van een tweeluik. Zie vorig nummer voor het eerste deel.

Kortom: 41 procent van stijging van de jaarlijkse WIA-instroom tussen 2006 en 2018 valt te verklaren door opbouw-, administratieve en demografische effecten (figuur 1). Het onverklaarde deel van de stijging van 22.000 personen bedraagt ruim 13.000.

Onverklaarde stijging

Onderverdeeld naar groepen verzekerden valt de onverklaarde instroomstijging uiteen in 6.900 vaste werknemers, 2.400 tijdelijke werknemers en 4.000 WW'ers. Het onverklaarde deel van de stijging concentreert zich in de beginjaren, tussen 2008 en 2010, en in de laatste drie jaar, tussen 2016 en 2018 (figuur 1). Figuur 2 toont de instroompercentages van de drie verschillende groepen verzekerden. Bij deze fluctuaties kunnen nieuw beleid en conjunctuur een rol spelen, de gevolgen daarvan kunnen we wel kwalitatief duiden maar niet precies kwantificeren.

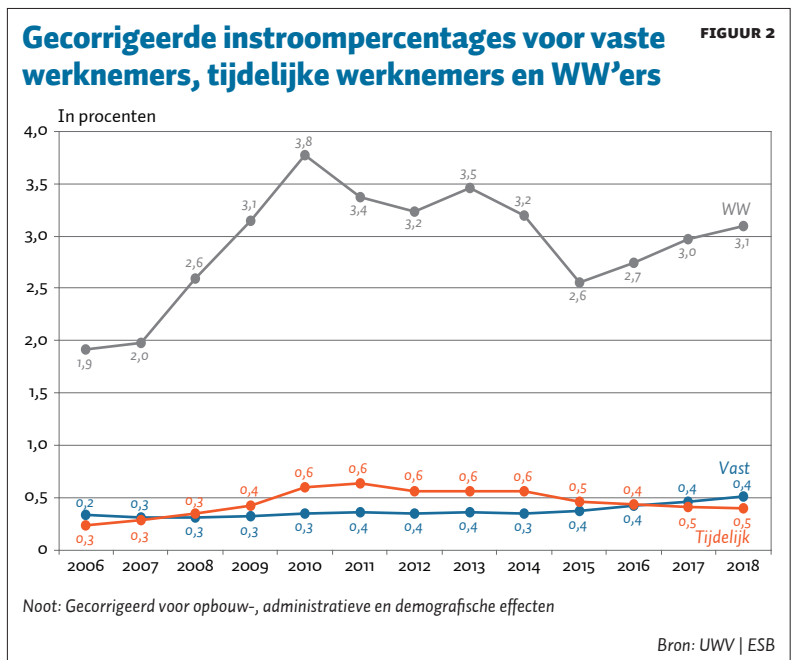
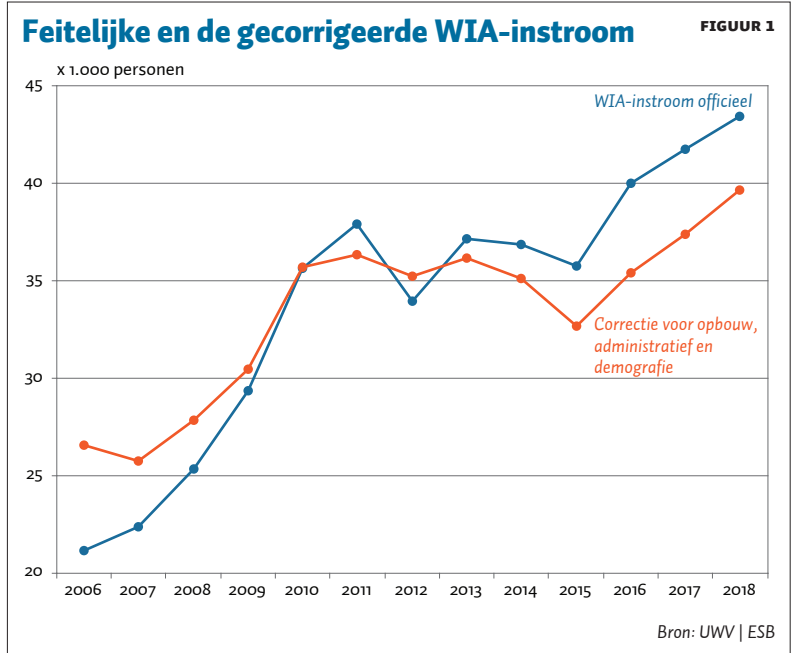
Vaste werknemers

Bij de vaste werknemers bleef het gecorrigeerde WIA-instroompercentage lange tijd stabiel – tot er in 2016 een stijging inzette. Deze stijging zit vooral bij de zestigplussers en begon voor deze groep al vanaf het afschaffen van de VUT-regelingen in 2006. Door het beleid gericht op langer doorwerken, blijven niet alleen de fitte, maar ook de minder fitte zestigplussers langer aan de slag. De mogelijkheid om bij gezondheidsproblemen vervroegd uit te treden, is er immers niet meer. Dit vertaalde zich in een stijging van het (gecorrigeerde) instroompercentage van de zestigplussers van 0,3 procent in de eerste WIA-jaren tot bijna één procent in 2018. Deze risicostijging bij zestigplussers doet zich niet voor bij tijdelijke werknemers en in beperkte mate bij de WW'ers. De groei van het aantal oudere werknemers is nog niet voltooid, vooral de groep 65–67 jaar zal nog groeien, waardoor de kans bestaat dat hun risico boven de één procent zal uitstijgen. Vooralsnog zijn hier geen aanwijzingen voor: de instroomrisico's in de leeftijdsgroepen van 62–64 jaar zijn wel groter geworden sinds men niet meer vervroegd kan uittreden, maar liggen nog steeds niet hoger dan die van de 61-jarigen, de groep die ook in het verleden niet vervroegd kon uittreden. Daarnaast betogen Dillingh et al. (2018) dat de ontwikkeling van de gezonde levensverwachting waarschijnlijk de ontwikkeling van de totale levensverwachting zal volgen, zodat de werkende ouderen in de toekomst gezonder zullen zijn dan nu.

Ook het instroompercentage in de jongere leeftijdsgroepen stijgt licht, hoofdzakelijk bij vrouwen. Hiervoor hebben we nog geen verklaring. Bij een uitsplitsing van de instroom naar sector valt het wel op dat de stijging in 2016 zich vooral voordeed bij de overheid, zorg en financiële dienstverlening. Dat zijn sectoren waarin in de voorafgaande jaren veel bezuinigd werd en de werkprocessen sterk veranderden (Berendsen en Van Deursen, 2018). In 2017 en 2018 steeg echter ook in de meeste andere sectoren de WIA-instroom licht bij werknemers jonger dan zestig jaar.

Tijdelijke contracten

In de beginjaren van de WIA, in het bijzonder in 2009 en 2010, stegen de instroomkansen sterk van tijdelijke werknemers in alle leeftijdsgroepen. De groeistijging valt



aanvankelijk samen met een aantrekkende conjunctuur. Dit procyclische verband tussen verzuim en conjunctuur is bekend (Stegeman, 2005). Bij het aantrekken van de arbeidsmarkt vanaf 2004 betraden veel werknemers – ook de minder gezonde – de arbeidsmarkt met een tijdelijk contract. Een deel van hen wordt na verloop van tijd ziek, waardoor het contract niet verlengd wordt en ze de Ziektewet in gaan. Opvallend is echter dat de crisis vanaf 2009 geen ommekeer in de instroom van tijdelijke werknemers bewerkstelligde. Het aantal tijdelijke banen bleef dan ook stijgen, een dipje in 2009 uitgezonderd. Daarbij komt dat vanaf 2009 meer vaste werknemers ziek uit dienst treden door reorganisatie of faillissement. Werkgevers letten bij deze groep – binnen de mogelijkheden van de ontslagbescherming bij ziekte – sterk op gezondheid (Houtman et al., 2013; Van Deursen en Berendsen, 2013). Zij komen

dan in de vangnet-Ziektewet en stromen onder de noemer 'tijdelijke werknemers' de WIA in.

In 2015 zien we een daling van de WIA-instroom bij tijdelijke werknemers en bij WW'ers. Deze daling is het gevolg van de invoering in 2013 van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet Bezava). Werknemers die ziek uit dienst gaan en zieke WW'ers worden nu na één jaar ziekte beoordeeld op resterende verdien capaciteit. Als blijkt dat de vangnetter minimaal 65 procent van het oude loon kan verdienen, wordt de Ziektewetuitkering beëindigd. Hierdoor kwam de WIA-instroom bij beide groepen op een structureel lager niveau te liggen dan zonder Wet Bezava het geval zou zijn geweest. Het relatief lage instroomrisico van tijdelijke werknemers heeft overigens te maken met het feit dat ze jonger zijn dan vaste werknemers. Vergelijken we dezelfde leeftijdsgroepen, dan hebben vaste werknemers juist een lager risico.

Personen met WW-uitkering

De gecorrigeerde WIA-instroomkans van de WW'ers fluctueert sterk over de tijd. Een eerste verklaring is dat in tijden van crisis veel mensen, ook zij met een goede gezondheid, door overmacht werkloos worden. In tijden van arbeidsmarktkrapte (2004–2008) bestaat de WW-populatie daarentegen uit relatief minder kansrijke werkzoekenden, bijvoorbeeld vanwege een slechtere gezondheid. Dit vertaalt zich – met een vertraging van twee jaar – in hogere instroomcijfers. Ten tweede kan de verkorting van de WW-duur in 2006 een rol spelen. Hierdoor werd het voor steeds minder oudere WW'ers mogelijk om tot hun pensioen een WW-gerelateerde uitkering te houden. In welke mate deze twee effecten de WW-ontwikkelingen verklaren, is met de beschikbare data niet te kwantificeren.

In figuur 2 valt ook op dat de kans voor een WW'er om arbeidsongeschikt te worden, vijf tot tien keer hoger is dan voor een werknemer. Daarvoor zijn er verschillende redenen. Zo is het bekend dat werkloosheid een negatieve invloed heeft op zowel de feitelijke als de beleefde gezondheid (Schuring et al., 2011). Ook speelt een rol dat de kans op re-integratie na ziekmelding voor een WW'er veel geringer is dan voor een werknemer. Er is immers geen werkgever die een financieel belang heeft bij snelle re-integratie. Dit laatste geldt overigens ook voor werknemers die ziek uit dienst gaan.

Conclusie

De jaarlijkse instroom in de WIA is tussen 2006 en 2018 verdubbeld. 41 procent van die stijging kan worden verklaard door opbouweffecten en demografische ontwikkelingen, inclusief flexibilisering. Het onverklaarde deel van de instroomstijging valt kwalitatief te duiden op basis van conjuncturele factoren en nieuw beleid. In de beginjaren van de WIA tot 2010 is de stijging geconcentreerd bij tijdelijke werknemers en WW'ers en volgt dan de conjunctuur en de verkorting van de WW-duur. Tussen 2011 en 2015 is de WIA-instroom stabiel. De nieuwe stijging vanaf 2016 is vooral een gevolg van het langer doorwerken van oudere werknemers met een vast dienstverband. Deze stijging werd vooraf door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingecalculereerd bij het verhogen van de

AOW-leeftijd. Bij tijdelijke werknemers is dankzij beleid en de hoogconjunctuur het risico de afgelopen jaren zelfs gedaald. Bij de WW'ers moeten de ontwikkelingen van de instroom nog verder onderzocht worden, maar de recente lichte stijging lijkt vooral een logisch gevolg van de aantrekkende economie, waardoor WW'ers met gezondheidsproblemen 'overblijven'. Per saldo is de waargenomen instroomontwikkeling in de WIA grotendeels verklaarbaar, en daarom vooralsnog geen reden tot zorg.

Literatuur

- Berendsen, E. en C. van Deursen (2013) *Stijging WIA-instroom 2006–2012: invloed van demografie, opbouw en administratieve wijzigingen*. UWV Kennisverslag, 2013-3, 17–24.
- Berendsen, E. en C. van Deursen (2018) *Stijging WIA-instroom: waardoor steeg de instroom van zieke werknemers in 2016?* UWV-onderzoeksrapport, december 2018.
- Deursen, C. van, en E. Berendsen (2013) *Stijging WIA-instroom 2006–2012: invloed van werking arbeidsmarkt*. UWV Kennisverslag, 2013-3, 25–34.
- Dillingh, R., J. Bolhaar, M. Lever et al. (2018) *Effect van stijging AOW-leeftijd op arbeidsongeschiktheid*. CPB Achtergronddocument, 18 september.
- Houtman, I., R. Steenbeek, M. van Zwieten en S. Andriessen (2013) *Verklaring stijging WIA-instroom vanuit werkgeversperspectief: een vignettenstudie*. TNO Rapport, 051.02395/01.01.
- Schuring, M., F.A. Reijenga, B. Carlier en A. Burdorf (2011) *Gezondheidsbeleving van werklozen: wat is bekend en wat zijn witte vlekken?* Erasmus MC/ASTri Literatuurstudie. Te vinden op www.arbeidsdeskundigen.nl.
- Sonsbeek, J.M. van, T. Kantarcı en Y. Zhang (2019) *WIA stimuleert arbeidsdeelname en inkomen meer dan WAO*. ESB, 104(4772), 158–161.
- Stegeman, H. (2005) *De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim*. CPB Document, 99.