

Werkprikkels bij arbeidsongeschiktheid zijn complex maar effectief

In de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) hebben gedeeltelijk arbeidsongeschikten op papier een bijzonder sterke financiële prikkel om te werken. Deze prikkel is echter complex en in het verleden maar weinig effectief bevonden. Is dat terecht?

IN HET KORT

- De arbeidsparticipatie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten stijgt na een werkprikkel met gemiddeld acht procentpunt.
- Naarmate het oude loon van de arbeidsongeschikte hoger is, wordt de effectiviteit groter.
- De prikkel is ook effectiever naarmate de conjunctuur beter en de arbeidsmarkt krappere is.

TUNGA KANTARCI

Onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen en fellow bij Netspar

WIETSE MESMAN

Onderzoeker aan Tilburg University

JAN-MAARTEN VAN SONSBEK

Programmaleider bij het Centraal Planbureau en fellow bij Netspar

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) werd in 2006 geïntroduceerd als opvolger van de oude Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) om zowel de arbeidsdeelname te bevorderen als het aantal uitkeringen te beperken. De loondoorbetalingsperiode bij ziekte ging van een naar twee jaar, de toelatingskeuringen werden strenger en de uitkering werd voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten afhankelijk van de mate waarin zij werken.

Het aantal mensen met een uitkering is sinds de WIA gedaald, maar de arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijft achter bij die van de rest van de beroepsbevolking. Van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten werkt de helft, terwijl de arbeidsdeelname van mensen zonder handicap rond de tachtig procent ligt (OESO, 2022).

De lage arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan er sprake zijn van belemmerende gezondheidsproblemen, afgenomen vaardigheden door langdurige afwezigheid uit het arbeidsproces of onwil bij werkgevers om een werknemer met een beperking in dienst te nemen. Ook kan de effectiviteit van werkprikkels achterblijven als die onvoldoende bekend zijn of begrepen worden, of als die gecompenseerd worden door andere regelingen.

Hoewel de WIA lang als een grotendeels succesvolle hervorming werd gezien, is de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekomen voor de schaduwzijden van op bezuiniging en activering gerichte hervormingen. Zo is het besef

gegroeid dat lang niet iedereen voldoende in staat is (het 'doenvermogen' heeft) om ingewikkelde inkomensregelingen te begrijpen en daar zijn weg in te vinden (WRR, 2017) en is de aandacht verschoven naar de problemen die mensen met het stelsel van socialezekerheidsregelingen ondervinden (de 'hardheden' in de wetten).

De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) is in 2022 ingesteld om zich te buigen over het stelsel. In een probleemanalyse stelt de commissie dat complexiteit van het stelsel het grootste probleem is (OCTAS, 2023). Inderdaad wordt de WIA, en in het bijzonder de uitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte (de WGA), door burgers beoordeeld als de meest complexe van alle uitkeringsregelingen (IBO vereenvoudiging, 2023). Ook constateert de commissie dat de activerende werking van het stelsel onvoldoende uit de verf komt. Ze wijt dit mede aan de complexiteit van het stelsel: "Financiële prikkels in de wet kunnen juist een verlamrend effect hebben."

In haar eindrapport (OCTAS, 2024) werkt de commissie drie nieuwe varianten van de WIA uit; in alle drie verdwijnt een deel van de werkprikkel in de WGA. De commissie wil hiermee het stelsel eenvoudiger maken en meer inkomenszekerheid bieden. In de kabinetsreactie op het rapport signaleert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de continue afweging tussen verschillende doelen: het bevorderen van arbeidsdeelname, het bieden van inkomenszekerheid en het vermijden van een te complex stelsel (Tweede Kamer, 2024).

Het is de vraag in hoeverre het nodig is om de werkprikkels aan te passen. Om bij te dragen aan de discussie over de toekomst van de WIA onderzoeken we in dit artikel hoe effectief de werkprikkel in de huidige WGA is, en hoe die effectiviteit verschilt naar onder meer het oude loon van de arbeidsongeschikte en de stand van de conjunctuur.

Prikkels in het arbeidsongeschiktheidsstelsel

De WIA bestaat uit twee regelingen. Duurzaam volledig arbeidsongeschikten komen in de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en krijgen daar een uitkering van 75 procent van het oude loon. Gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten komen in de WGA en krijgen eerst een loongerelateerde uitkering van zeventig procent van het oude loon gedurende een periode die afhankelijk is van het arbeidsverleden, momenteel maxi-

maal twee jaar. Deze loongerelateerde periode duurt net zo lang als de Werkloosheidsuitkering geduurd zou hebben als de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloos was geworden. Inkomsten uit werk worden in deze periode voor zeventig procent verrekend met de uitkering.

Na afloop van de loongerelateerde periode stopt het werkloosheidsdeel van de WGA en wordt voor arbeidsongeschikten die niet voldoende werken naar hun arbeidsvermogen het arbeidsongeschiktheidsdeel van de uitkering op het minimumloon in plaats van op het oude loon gebaseerd (de vervolguutkering). Voor arbeidsongeschikten die wel voldoende werken, blijft het arbeidsongeschiktheidsdeel van de uitkering op het oude loon gebaseerd (de loonaanvullingsuitkering).

Het verschil tussen de vervolguiterkering en de loonaanvullingsuitkering levert een sterke werkprikkel op, die ook groter is naarmate het oude loon hoger is. Het systeem is dus in theorie zeer sterk activerend, maar ook complex en kan arbeidsongeschikten met een erg grote inkomenssterugval confronteren.

Eerder onderzoek vond beperkte effectiviteit

In de wetenschappelijke literatuur over werkprikkels bij arbeidsongeschiktheid worden doorgaans systemen bestudeerd die verdienen tegen een bepaald percentage korten op de uitkering of een inkomensvrijstelling hebben voor verdienen tot een bepaald bedrag. De gevonden effecten van wijzigingen in dergelijke systemen zijn veelal beperkt.

Omdat in de vervolgfase van de WGA (extra) verdienen zelfs leiden tot een hogere uitkering, wat te beschouwen is als een negatief marginaal belastingtarief op arbeid, kan van deze omvangrijke prikkel een groter effect verwacht worden dan gevonden is in de internationale literatuur. Uit eerder onderzoek van Koning en Van Sonsbeek (2017) bleek echter dat de werkprikkel in de WGA ook maar in beperkte mate effectief was: de arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten steeg erdoor met 2,5 procentpunt. Op een totaal verwacht aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten van ongeveer 100.000 (MinSZW, 2023) maakt dat een verschil van niet meer dan een paar duizend werkende mensen. Van het gehoopte effect van snellere uitstroom uit de WIA bleek helemaal geen sprake te zijn.

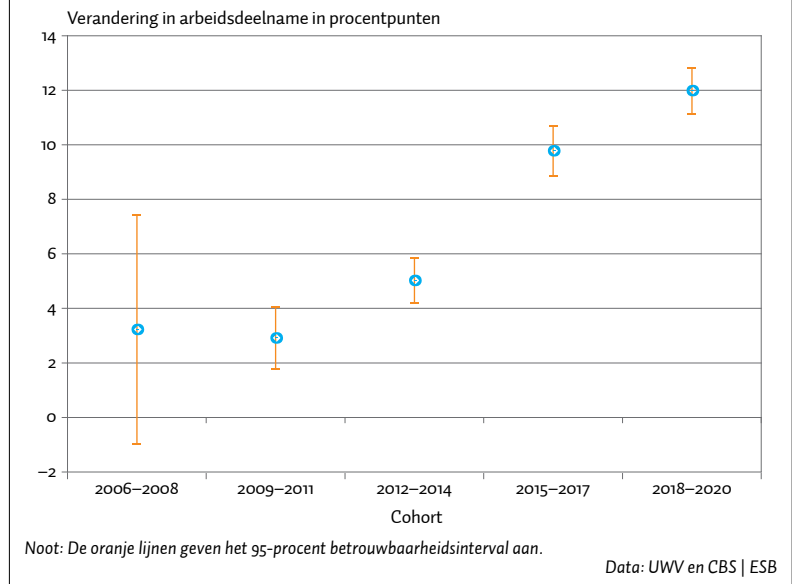
In dit artikel buigen wij ons nogmaals over de effectiviteitsvraag. Ten opzichte van het eerdere onderzoek van Koning en Van Sonsbeek (2017) kunnen we nu een veel langere tijdsperiode bestuderen, die een volledige conjunctuurcyclus omvat, inclusief de periode van herstel en economische voorspoed na de financiële crisis. Zo kunnen we zeer gedetailleerd de heterogeniteit van de effecten in kaart brengen.

Data en methode

We maken gebruik van een bestand met individuele data van alle arbeidsongeschikten die tussen 2006 en 2020 in de WIA zijn gekomen, ruim 500.000 personen. Daaruit selecteren we alleen die personen die tot aan het moment van de werkprikkel aaneengesloten gedeeltelijk arbeidsongeschikt waren. Dat levert een totaal van ongeveer 46.000 personen op, omdat van elk jaarcohort nieuwe WIA-uit-

Verandering in arbeidsdeelname door werkprikkels WGA groter bij betere conjunctuur

FIGUUR 1



keringen slechts ongeveer tien procent gedeeltelijk arbeidsongeschikt is (ook in de WGA is de meerderheid van de arbeidsongeschikten volledig arbeidsongeschikt).

Om de effectiviteit van werkprikkels te meten voeren we een regressie-discontinuïteitsanalyse uit. Het moment waarop de loongerelateerde periode in de WGA eindigt en de vervolgfase begint, is het afkappunt, het moment waarop de prikkel om te werken abrupt toeneemt. Dat betekent niet dat een persoon die reageert op de prikkel dat onmiddellijk doet. Er kan sprake zijn van zowel een anticipatie-effect (iemand ziet de inkomensdaling aankomen en anticipeert daarop door te gaan werken) als een adaptatie-effect (iemand gaat na de inkomensdaling werk zoeken, maar heeft tijd nodig om dat te vinden). Beide effecten lijken op basis van beschrijvende analyse een rol te spelen: de arbeidsdeelname in de WGA neemt toe rond het moment waarop de loongerelateerde uitkering eindigt en de vervolguutkering begint, maar er is al daarvoor en daarna sprake van een geleidelijke trendverandering. Daarbij lijken de adaptatie-effecten belangrijker dan de anticipatie-effecten: pas ongeveer een jaar na de werkprikkel vlak de stijging van de arbeidsdeelname af.

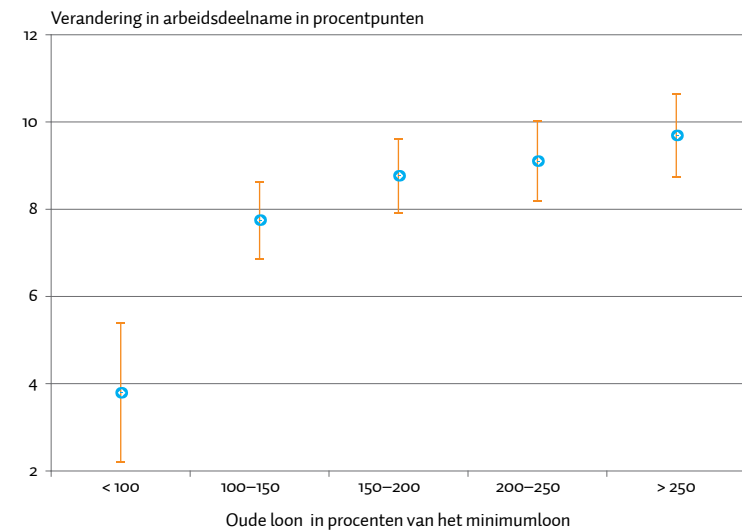
Om deze beide effecten mee te nemen, passen we een 'donut-hole-regressie' toe. Daarbij wordt een bepaalde tijdperiode rondom het afkappunt gebruikt (het window), maar wordt ook een bepaalde periode rondom het afkappunt buiten beschouwing gelaten (het donut hole), dit neemt mogelijke anticipatie- en adaptatie-effecten mee in de analyse. We beschouwen een window van 24 maanden rondom het afkappunt en laten daarbij een periode van vier maanden voor en na het afkappunt buiten beschouwing.

Werkprikkels zijn effectief

Uit onze analyse blijkt dat de effectiviteit van de werkprikkel drie keer zo groot is als uit eerder onderzoek bleek. We splitsen dat resultaat op verschillende manieren uit.

Verandering in arbeidsdeelname door werk-prikkels WGA groter bij hoger oud loon

FIGUUR 2

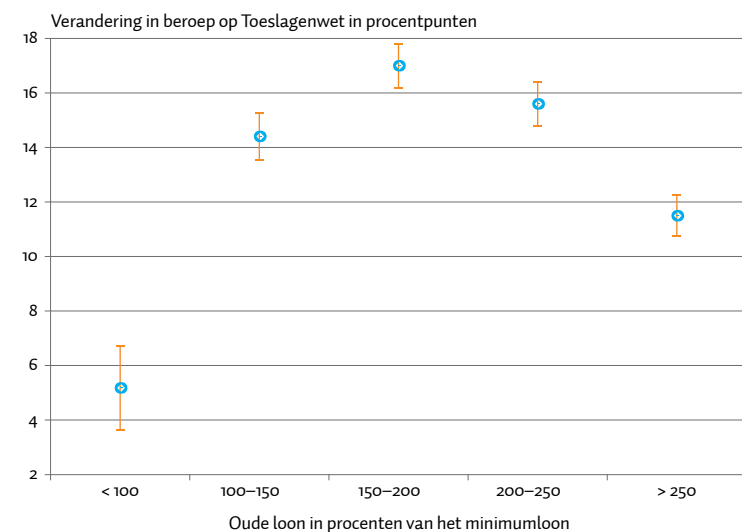


Noot: De oranje lijnen geven het 95-procent betrouwbaarheidsinterval aan.

Data: UWV en CBS | ESB

Verandering in gebruik Toeslagenwet door werkprikkels WGA naar oude loon

FIGUUR 3



Noot: De oranje lijnen geven het 95-procent betrouwbaarheidsinterval aan.

Data: UWV en CBS | ESB

Prikkels effectiever bij betere conjunctuur

Figuur 1 laat de effectiviteit van de prikkel zien voor vijf achtereenvolgende cohorten van elk drie jaar, waarbij een cohort is gedefinieerd als een groep WGA'ers die in een bepaalde driejaarsperiode met de werkprikkel te maken kreeg. Er blijkt een duidelijk causaal verband tussen de stand van de conjunctuur en de effectiviteit van de prikkels: hoe beter de conjunctuur en hoe krappere de arbeidsmarkt, hoe groter de effectiviteit.

Dit is ook de belangrijkste verklaring waarom we aanzienlijk grotere effecten vinden dan Koning en Van Sonsbeek. In hun onderzoek werd de periode 2006–2013 bestudeerd, die voor de meeste personen samenviel met de financiële crisis en hogere werkloosheid; in ons onderzoek

bestuderen we de periode 2006–2020 die ook de langdurige conjuncturele opgang en overgang naar een krappe arbeidsmarkt omvat. We zien de effectiviteit in de loop der tijd toenemen van drie procentpunt voor de cohorten 2006–2008, toen de WGA nog maar net begonnen was, en 2009–2011, die midden in de financiële crisis de werkprikkels kregen, tot twaalf procentpunt voor de cohorten 2018–2020, die in een zeer krappe arbeidsmarkt en stabiele WIA de inkomensdaling ondervonden.

Dit onderstreept de zwakke positie van arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt: bij laagconjunctuur en een ruime arbeidsmarkt verkleinen hun kansen sterk, een verschijnsel dat ook bekend is bij andere groepen met een zwakkere arbeidsmarktpositie, zoals flexwerkers en migranten.

Prikkels effectiever bij hoger oud loon

We vinden ook een sterke invloed van het oude loon van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte op de effectiviteit. Figuur 2 laat de effectiviteit van de prikkel zien voor vijf loongroepen. De toename van de arbeidsparticipatie varieert van vier procentpunt voor arbeidsongeschikten die het minimumloon of minder verdienen tot tien procentpunt voor arbeidsongeschikten die 250 procent of meer van het minimumloon verdienen.

De toename van de effectiviteit met het oude loon kan een logisch gevolg zijn van het feit dat de werkprikkel zelf toeneemt met het loon. Hoe meer iemand verdiende, hoe groter de inkomenssterugval immers is als het loongereleerde werkloosheidsdeel van de uitkering vervalt en het arbeidsongeschiktheidsdeel van de uitkering gebaseerd wordt op het minimumloon in plaats van het op het oude loon. Een hoger loon is ook een indicatie voor meer mogelijkheden om aan het werk te gaan ondanks de ziekte of handicap.

De arbeidsdeelname blijkt over de hele periode van de WGA hoger naarmate het oude loon ook hoger is. Dat wordt overigens mede veroorzaakt doordat in de laagste loongroepen werknemers met een tijdelijk contract oververtegenwoordigd zijn. Bij hen is de band met de oude werkgever al verbroken op het moment dat ze in de WIA komen. Van de tijdelijke werknemers werkt in de WGA slechts 38 procent, tegen 60 procent bij de werknemers met een vast contract (UWV, 2024).

Meer beroep op toeslagen

Hoewel de werkprikkel dus effectief blijkt, zien we ook hoe ingrijpend de gevolgen van de WGA voor de inkomenszekerheid kunnen zijn. We kijken daarvoor in figuur 3 naar het gebruik van de Toeslagenwet (TW), die als vangnet dient als het totale inkomen van de uitkeringsgerechtigde onder het sociaal minimum komt. Voor het moment van de prikkel doen logischerwijze alleen de laagste loongroepen een beroep op de TW. In de vervolgfase stijgt het TW-gebruik echter fors voor alle loongroepen, variërend van vijf procentpunt voor de laagste inkomens tot zeventien procentpunt voor de middelste inkomensgroep van 150 tot 200 procent van het minimumloon. Ook voor de mensen in de hoogste loongroep, die 250 procent of meer van het minimumloon verdienen, stijgt het aandeel dat een beroep doet op de TW met elf procentpunt.

Dat laat zien dat het ook moeilijk is voor mensen die (relatief) goed verdienen voorafgaand aan hun arbeidsongeschiktheid om weer aan werk te komen: er lijkt sprake van een tweedeling in de WGA tussen arbeidsongeschikten die erin slagen om aan werk te komen en zo hun inkomensverlies sterk kunnen beperken en arbeidsongeschikten die daar niet in slagen. Aan de andere kant laat het stijgende beroep op de TW ook zien dat deze als waarborg van inkomenszekerheid functioneert, waardoor de inkomensdaling gedempt wordt. Hetzelfde geldt in geringere mate voor de bijstand, waarop uitkeringsgerechtigden die ook met TW niet aan het sociaal minimum komen, een beroep kunnen doen.

Discussie

In een tijd waarin arbeidsmarktcrapte voor de komende decennia als belangrijk en aanhoudend probleem wordt gezien (SER, 2024), is afzwakken van de werkprikkel zoals OCTAS voorstelt een opmerkelijke keuze, die de arbeidsdeelname juist kan verlagen. Door de vervolgitkering af te schaffen, is de hoop dat het systeem minder complex wordt en de inkomenszekerheid verbetert. Het is echter de vraag of dat gebeurt.

Mogelijk kunnen de problemen rond complexiteit van de werkprikkel ook weggenomen worden met betere en meer op het individu toegesneden communicatie. Afzwakken van de werkprikkel leidt ook niet vanzelfsprekend tot een hoger inkomensniveau omdat de inkomensgevolgen van de vervolgitkering nu al voor een deel worden gedempt door vangnetten zoals de Toeslagenwet. Ten slotte is het belangrijk dat hogere arbeidsparticipatie ook vanuit een breder perspectief wenselijk is: zo geven gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WAO zelf aan dat ze werken naast de uitkering belangrijk en wenselijk vinden vanwege onder meer sociale contacten, zelfontplooiing en eigenwaarde, terwijl ook financiële effecten van werk zoals pensioenopbouw, die in de WIA slechts gedeeltelijk is, van belang zijn.

Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat de effectiviteit van de werkprikkel in de WGA veel groter is dan in de beginjaren van de WGA het geval leek, toen de regeling nieuw was en de conjunctuur tijdens de financiële crisis in een dal zat. Dat geeft als algemene les dat voorzichtigheid geboden is met het evalueren van systeemhervormingen, het kost nu eenmaal tijd eer een systeem stabiel is en correct beoordeeld kan worden.

Een belangrijke vraag blijft hoe de arbeidsdeelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten wel verhoogd kan worden. Op het gebied van informatievoorziening over de werking van het stelsel en de prikkels liggen zeker mogelijkheden om de effectiviteit te verbeteren. Maar belangrijker lijkt het aanpakken van de structurele moeilijkheden die WGA'ers ondervinden in hun zoektocht naar werk: de arbeidsmarktfricties. We zien dit in ons onderzoek aan het grote en systematische verschil in effectiviteit van de werkprikkel naar loonniveau. We zien dit ook aan de lage effectiviteit van de werkprikkels in tijden van laagconjunctuur. Als werkgevers veel keuze hebben op de arbeidsmarkt, visen gedeeltelijke arbeidsongeschikte werknemers achter het net. Maar ook in hoogconjunctuur lukt het veel WGA'ers

niet om aan werk te komen. Uit onderzoek blijkt dan ook dat werkgevers ook in een zeer krappe arbeidsmarkt kansen laten liggen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen (SCP, 2023).

Maatregelen die daarop aangrijpen, kunnen variëren van betere informatievoorziening aan werkgevers over ondersteunende regelingen tot harde quota voor het in dienst hebben van specifieke groepen. Bestaande prikkels voor werkgevers, zoals loonkostensubsidies, compenseren alleen de lagere productiviteit van arbeidsgehandicapten, maar gaan daar niet bovenuit zodat veel werkgevers toch de voorkeur aan werknemers zonder vorm van arbeidsongeschiktheid blijven geven. Ook de snelle verzwakking van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten als de conjunctuur tegenzit, kan aanleiding zijn om nieuw beleid te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van extra stimuli om de werknemer ook dan in dienst te houden. In alle gevallen is het belangrijk dat als iemand vanuit de uitkering gaat werken en er niet in slaagt dat vol te houden, er een soepel terugvalrecht in de oude uitkering bestaat, zodat arbeidsdeelname niet achteraf afgestraft wordt. Het onbenut arbeidspotentieel onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten is nog veel te groot terwijl met het oog op de toekomst juist alle kansen aangegrepen moeten worden om dat te benutten.

Literatuur

- IBO Vereenvoudiging (2023) *Moeilijk makkelijker maken: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid*. Publicatie, 31 maart. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Koning, P. en J.-M. van Sonsbeek (2017) Making disability work? The effects of financial incentives on partially disabled workers. *Labour Economics*, 47, 202–215.
- MinSZW (2023) *Publicatie Langetermijnraming WIA 2023 voor OCTAS*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl (Achtergrondanalyse langetermijnontwikkelingen WIA).
- OCTAS (2023) *Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*. OCTAS Rapport, 9 oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- OCTAS (2024) *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel: Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*. OCTAS Rapport, 29 februari. Te vinden op www.eerstekamer.nl.
- OESO (2022) *Disability, work and inclusion: Mainstreaming in all policies and practices*. OECD Publicatie, 11 oktober. Te vinden op www.oecd-ilibrary.org.
- SCP (2023) *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers – editie 4*. Te vinden op digitaal.scp.nl.
- SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040: Bouwen aan de economie van de toekomst*. SER Visie, 24/01.
- Tweede Kamer (2024) *Kabinetsreactie op rapport Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel, 2024-0000076366*.
- UWV (2024) *UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023*. UWV Publicatie.
- WRR (2017) *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR Rapport, 12 april.