

UWV

Kennisverslag

2019-1

Carla van Deursen
Pierre Koning
Pilar García Gomez
Carlos Riumallo Herl

OP DE DREMPEL VAN ARBEIDSONGESCHIKTHEID

De gevolgen voor werk en inkomen
van wel of geen uitkering

Kenniscentrum UWV

Februari 2019

Het UWV Kennisverslag is te vinden op

<https://www.uwv.nl/kennis>

Voor vragen over de publicatie:

telefoon (06) 15 90 79 41



Carla van Deursen

Pierre Koning¹Pilar García Gomez²Carlos Riumallo Herl²

Bij de huidige WIA-drempel van 35% loonverlies heeft de uitkering een kleine vermindering van arbeidsparticipatie tot gevolg.

Op de drempel van arbeidsongeschiktheid

Samenvatting

Werknemers die na 2 jaar ziekte door hun beperkingen 35% of meer loonverlies hebben, krijgen een WIA-uitkering. Is het loonverlies minder dan 35%, dan krijgen ze geen WIA-uitkering (WIA 35-minners). Uit onderzoek blijkt dat het krijgen van een uitkering de motivatie om werk te zoeken bij sommigen vermindert. In de WIA zijn daarom financiële prikkels ingebouwd om werken te stimuleren. Hoe pakt dit in de praktijk uit voor de arbeidsparticipatie? We onderzochten de verschillen in werk en inkomen tussen mensen die net boven de drempel van 35% arbeidsongeschiktheid bleven en mensen die net onder die drempel vielen. De veronderstelling daarbij is dat deze 2 groepen verschillen in het wel of niet hebben van een WIA-uitkering, maar op gezondheidsbeperkingen en alle overige belangrijke kenmerken goed vergelijkbaar zijn. Zo kan op zuivere wijze het effect van het wel of niet krijgen van een WIA-uitkering op de arbeidsparticipatie worden vastgesteld. De belangrijkste conclusies zijn:

- Heeft de WIA-aanvrager geen werkgever op het moment van de claimbeoordeling (vangnetter), dan maakt het na 1 jaar voor diens arbeidsparticipatie niet uit of hij wel of niet een WIA-uitkering toegekend kreeg (in beide groepen werkt ruim 30%).
- Heeft de WIA-aanvrager op dat moment wel een werkgever (werknemer), dan leidt de uitkering na 1 jaar tot een verminderde arbeidsparticipatie (63% versus 68%).
- De werknemers werken na 1 jaar nog ruim 2 keer zo veel als de vangnetters. Voor de arbeidsparticipatie is het dus veel belangrijker of de WIA-aanvrager nog een werkgever heeft na 2 jaar ziekte, dan of hij wel of niet een uitkering toegekend krijgt.
- De vangnetters met een WIA-uitkering hebben aanvankelijk een hoger persoonlijk inkomen dan vangnetters die geen WIA-uitkering kregen, maar na 3 jaar gaat dit niet langer op. Het inkomen uit werk verschilt niet. Bij werknemers is in die eerste 3 jaar geen significant verschil zichtbaar.

1

Rijksuniversiteit Leiden en Vrije Universiteit Amsterdam

2

Erasmus Universiteit Rotterdam

3

De WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) bestaat uit 2 uitkeringsregelingen: de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA) voor mensen die ofwel gedeeltelijk ofwel 'volledig maar niet duurzaam' arbeidsongeschikt zijn en de regeling Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

4

Voor de berekening van het loonverlies zie bijvoorbeeld <https://www.uwv.nl/particulieren/ziek/ziek-wia-uitkering/beoordeling-beslissing-wia-aanvraag/detail/beslissing-ik-krijg-geen-wia>.

WIA-uitkering en werken

Mensen die een beroep doen op de WIA-uitkering³, kunnen per definitie hun oude werk niet meer volledig doen. Of wel of niet een WIA-uitkering wordt toegekend, hangt af van het theoretische loonverlies⁴. Is dat 35% of groter, dan krijgen ze een WGA- of IVA-uitkering, is het loonverlies lager, dan niet. De laatste groep duiden we ook wel aan als WIA 35-minners. Mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn (minder dan 80% loonverlies) krijgen een WGA-uitkering. Zij worden in staat geacht ander werk te doen, zo nodig met vermindering van het aantal contracturen. De centrale vraag in dit artikel is of het voor de arbeidsparticipatie uitmaakt of de aanvrager wel of niet een uitkering toegekend krijgt. Met andere woorden: tot welke participatie-effecten leidt een gedeeltelijke WGA-uitkering? Voor beleidsmakers en onderzoekers is deze vraag niet nieuw, maar het beantwoorden ervan is complex, omdat mensen met en zonder WIA-uitkering niet zomaar vergelijkbaar zijn. Over het algemeen geldt: hoe ernstiger de functionele beperkingen en/of hoe hoger het oude inkomen, hoe hoger het arbeidsongeschiktheidspercentage van de persoon in kwestie. Maar de ernst van de beperkingen, het 'oude' uurloon en het genoten opleidingsniveau bepalen ook de kans op deelname aan werk. Hoe kunnen we het effect van het wel of niet krijgen van een uitkering isoleren van andere relevante verschillen tussen WIA-aanvragers? We onderzoeken dit door 2 groepen te vergelijken: mensen die net boven de drempel van 35% arbeidsongeschiktheid zitten met mensen die net onder die drempel zitten. In dit artikel geven we antwoord op de volgende vragen:

- Wat is het effect van (g)een WIA-uitkering op werken bij werknemers en bij vangnetters?
- Wat is het effect van (g)een WIA-uitkering op het inkomen uit arbeid en het totale persoonlijke inkomen?
- Hoe duurzaam zijn deze effecten?

Voordat we deze vragen beantwoorden, beschrijven we eerst welke positieve en negatieve prikkels tot werken we in theorie verwachten van (g)een WIA-uitkering. Ook beredeneren we of die prikkels verschillend uitpakken bij mensen die nog een dienstverband hebben als ze na langdurige ziekte een WIA-claimbeoordeling aanvragen (werknemers) en mensen die deze aanvraag vanuit de Ziektewet doen en meestal geen dienstverband hebben (vangnetters). De onderzoeksvragen beantwoorden we vervolgens aan de hand van registerdata. De methode van onderzoek beschrijven we in box 1.

Box 1

Methode van onderzoek

De drempel voor het krijgen van een WIA-uitkering ligt bij 35% loonverlies. Om het zuivere effect van de WIA-uitkering te bepalen, hebben we uit de WIA-aanvragen over de periode 2006-2016 2 groepen dicht rond de 35%-drempel samengesteld:

- geen uitkering: mensen die 31,00 tot 34,99% arbeidsongeschikt zijn (ofwel loonverlies hebben);
- wel uitkering: mensen die 35,00 tot 41,99% arbeidsongeschikt zijn.

Om te zorgen dat de groep zonder uitkering ongeveer evenveel personen bevat als de groep met een uitkering, is de bandbreedte van de laatste groep wat groter gekozen. In totaal omvat de analysegroep circa 27.000 WIA-aanvragers, uit de jaren 2006 - 2017. Vanwege de verschillen in uitgangssituatie onderzoeken we werknemers en vangnetters apart. Het zijn allemaal mensen die net wel of net niet voor een uitkering in aanmerking komen. De analyse gaat ervan uit dat ze verder weinig verschillen in hun vermogen tot werken. Verschillen in werk en inkomen zijn dan als een causaal effect te interpreteren. In de praktijk blijken er wel enige verschillen te bestaan. De mensen net boven de drempel hebben gemiddeld wat meer functionele beperkingen en een wat lager voormalig uurloon en opleidingsniveau dan de mensen die net geen uitkering krijgen.

Gebruikte registerdata

UWV heeft voor dit onderzoek gegevens over WIA-claimbeslissingen beschikbaar gesteld. Dit gebeurde via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft de data eerst geanonimiseerd door de burgerservicenummers te versleutelen en ze daarna via remote access beschikbaar gesteld aan de onderzoekers.

De onderzoekers hebben de claimgegevens vervolgens gekoppeld aan CBS-microdata over werk en inkomen. Dit databestand vormde de basis van de hier beschreven analyse.

Analysemethode

Het effect van de uitkering bepalen we door een zogeheten Regression discontinuity (RD) schatting te doen. Met deze techniek wordt gekeken of bij de drempel van 35% een 'sprong' plaatsvindt in wel of niet werken of in hoogte van het inkomen. In de analyse is gecorrigeerd voor de verschillen in het voormalig uurloon en het opleidingsniveau tussen aanvragers onder en boven de drempel. Er is geëxperimenteerd met verschillende afbakeningen van grenswaarden en ook met het weglaten van de mensen die zeer dicht rond de drempel zaten. De verschillende analyses gaven steeds vergelijkbare resultaten.

Interpretatie van figuur 1 en 2

Aan de hand van de resultaten in figuur 1 (zie verderop) laat we zien hoe een RD-vergelijking werkt. De ononderbroken lijn geeft de gemiddelde kans op werk 1 jaar na de WIA-claimbeoordeling weer, afgezet tegen het precieze arbeidsongeschiktheidspercentage (variërend van 31 tot 42%). De stippellijnen geven de spreiding van dat gemiddelde weer. De cruciale vraag is of de lijn een sprong maakt bij de 35%-grens. Als de sprong een positie oplevert buiten het spreidingsgebied begrensd door de stippellijnen, is de sprong ook statistisch significant. In dat geval is sprake van een participatie-effect veroorzaakt door de uitkering: mensen mét een WIA-uitkering werken dan vaker dan mensen zonder WIA-uitkering.

5

Zie vorige voetnoot.

6

De uitkeringsgrondslag is gemaximeerd tot het maximumdagloon.

7

Elk jaar arbeidsverleden verlengt het recht, met een maximum van 24 maanden (vanaf 1 april 2019). Tot 2015 was het maximum nog 36 maanden.

8

Resterende verdien capaciteit = $(100\% - \text{arbeidsongeschiktheidspercentage}) \times \text{oude loon}$. Bij 60% arbeidsongeschikt is de resterende verdien capaciteit dus 40% van het oude loon. Als de WGA'er daarvan de helft benut, dus met werken nog minimaal 20% van het oude loon verdient, blijft de WGA-uitkering gehandhaafd op 70% van het oude loon.

9

Het wettelijk minimumloon (WML) bedraagt in 2019 € 1.606 per maand. De vervolgitkering loopt op van 28% van het WML in de arbeidsongeschiktheidsklasse 35-45%, 35% van het WML in de klasse 45-55%, 42% van het WML in de klasse 55-65% en 50,75% van het WML in de klasse 65-80%. Met een toeslag kan deze uitkering worden aangevuld tot het sociaal minimum, maar niet hoger dan het oude inkomen. De toeslag wordt gebaseerd op het gezinsinkomen, maar het vermogen blijft buiten beschouwing.

10

De 60-plussers kunnen een beroep doen op de Wet inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW), een bijstandsregeling zonder inkomens- en vermogenstoets.

Prikkels tot werken in de WGA

Gedeeltelijk arbeidsongeschikten krijgen een WGA-uitkering⁵. Deze uitkering bestaat uit 2 fasen. In de eerste fase krijgt iedereen de eerste 2 maanden 75% en daarna 70% van het oude loon uitbetaald⁶. De duur van de eerste fase wordt bij de WGA op dezelfde manier bepaald als bij de WW en is afhankelijk van het arbeidsverleden. Deze duur varieert tussen de 3 en 24 maanden⁷. Het principe is dat werken moet lonen: van elke met werk verdiende euro mogen mensen met een WGA-uitkering 30 cent houden. De rest wordt verrekend met de uitkering. In de tweede fase loont werken veel meer. Als de WGA'er met werken meer dan de helft van de resterende verdien capaciteit⁸ benut, ontvangt hij een loonaanvulling ter hoogte van 70% van het oude loon en daarbovenop 30% van zijn verdiensten. Wanneer de WGA'er minder dan de helft van zijn resterende verdien capaciteit benut, dan krijgt hij een vervolgitkering. De hoogte daarvan varieert van 28 tot 50,75% van het minimumloon⁹, wat aanzienlijk lager kan uitpakken dan de loonaanvulling of de uitkering in de eerste fase. Een gedeeltelijke WGA-uitkering heeft daarmee in theorie 2 tegengestelde prikkels. Hoewel de WGA-uitkering in de vervolgfase laag is, zou de WGA'er – als hij dit inkomen voldoende vindt – er met het oog op zijn gezondheidsklachten voor kunnen kiezen om niet langer te werken. Er is weliswaar een re-integratieplicht in de WGA, maar deze is minder strikt dan in de WW. Daartegenover staat dat werken in de WGA loont: het leidt tot een hoger inkomen, zeker in de tweede fase.

Prikkels tot werken voor WIA 35-minners

De WIA 35-minners zullen vaak recht hebben op ten minste 3 maanden WW-uitkering, met een maximum van 24 maanden. In die periode moeten ze actief op zoek naar passend werk. De uitkeringshoogte en de wijze van inkomensverrekening zijn gelijk aan de WGA. De re-integratieplicht wordt in de WW echter strikter gehandhaafd dan in de WGA. Zo moeten mensen in de WW minimaal 4 keer per 4 weken solliciteren en dit kunnen bewijzen. Werklozen jonger dan 60 jaar kunnen na afloop van de WW alleen nog een beroep doen op bijstand, waarvoor een huishoudens- en vermogenstoets geldt¹⁰. Niet iedereen komt hiervoor dus in aanmerking.

Verondersteld verschil tussen vangnetters en werknemers

Grofweg kunnen we stellen dat mensen die vanuit de Ziektewet een beroep op de WIA doen (de vangnetters) bij de WIA-claimbeoordeling geen werk hebben en dat mensen die dit vanuit een dienstverband doen (de werknemers) (nog) *wel* werk hebben. Omdat de WGA-uitkering naast een positieve ook een negatieve prikkel heeft, verwachten we dat *werknemers* met een WGA-uitkering al met al minder aan het werk *blijven* dan de WIA 35-minners. Bij de vangnetters verwachten we geen of een minder zichtbaar effect: omdat in deze groep nagenoeg niemand werkt tijdens de WIA-claimbeoordeling, kan er ook geen verschil in 'terugtrekken uit de arbeidsmarkt' ontstaan tussen vangnetters met en zonder WGA-uitkering.

Bij vangnetters heeft de uitkering geen effect op werken

Hierboven gaven we aan welke participatieprikkels in theorie te verwachten zijn van een WGA-uitkering. We beschrijven nu de uitkomsten van de data-analyse (zie box 1 voor de aanpak van de analyse). Figuur 1 toont de eerste uitkomsten, met aan de linkerkant de vangnetters en aan de rechterkant de werknemers. De schalen van beide figuren verschillen, omdat werknemers over de hele linie veel vaker aan het werk zijn dan vangnetters. Als we kijken naar de vangnetters, dan zien we geen aanwijzingen dat het krijgen van een WIA-uitkering de arbeidsparticipatie verlaagt. Vangnetters met een

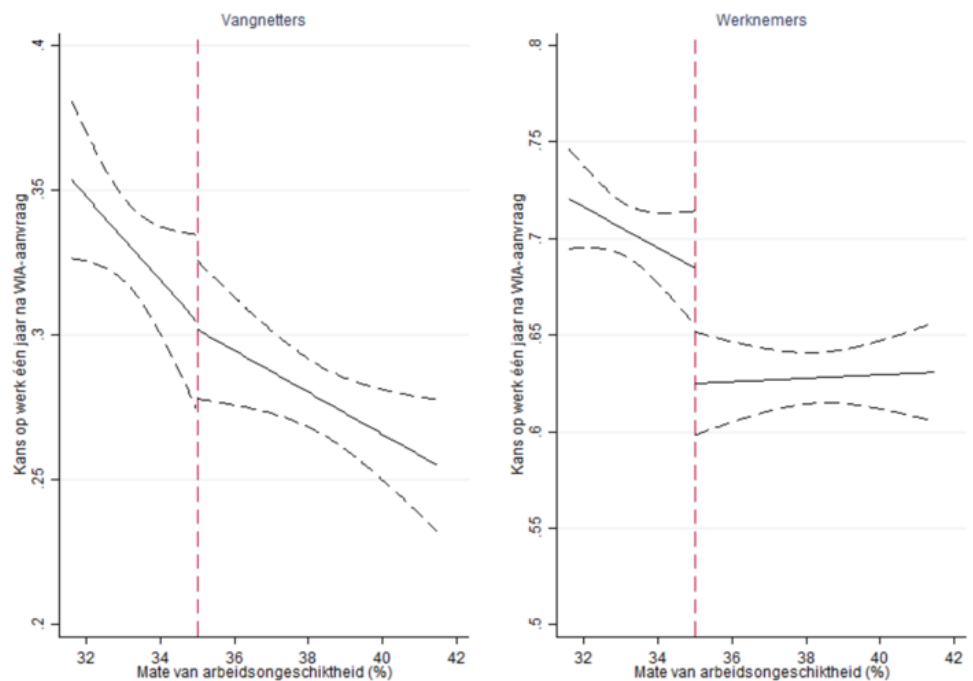
arbeidsongeschiktheidspercentage net onder de drempel (afgebakend door de rode lijn) zijn even vaak aan het werk als vangnetters die net daarboven zitten: iets meer dan 30% werkt na 1 jaar. Duidelijk is wel dat vangnetters minder werken naarmate hun arbeidsongeschiktheidspercentage hoger ligt: bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van 32 werkt ruim 35%, aflopend naar ruim 25% bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van 42. Of de vangnetter wel of niet een WGA-uitkering krijgt, verandert dit verloop echter niet.

Werknemers met uitkering werken minder

Rechts in figuur 1 staan de werknemers met een dienstverband ten tijde van de WIA-claimbeoordeling. Bij deze groep zien we een ander beeld: net boven de drempel (rode lijn) maakt het aandeel dat na 1 jaar (nog) werkt een sprong omlaag van 68% bij de groep net onder de WIA-drempel naar 63% bij de groep net boven deze drempel. De stippellijnen die de spreiding aangeven, overlappen niet, waarmee het verschil van 5 procentpunt ook statistisch significant is. We merken daarbij op dat de werknemers na 1 jaar nog ruim 2 keer zoveel werken als de vangnetters: rond de 63% versus rond de 30%. Voor de arbeidsparticipatie is het dus veel belangrijker of de WIA-aanvrager nog een werkgever heeft na 2 jaar ziekte, dan of hij wel of niet een uitkering toegekend krijgt.

Figuur 1

GEMIDDELDE KANS OP WERK 1 JAAR NA DE WIA-CLAIMBEOORDELING

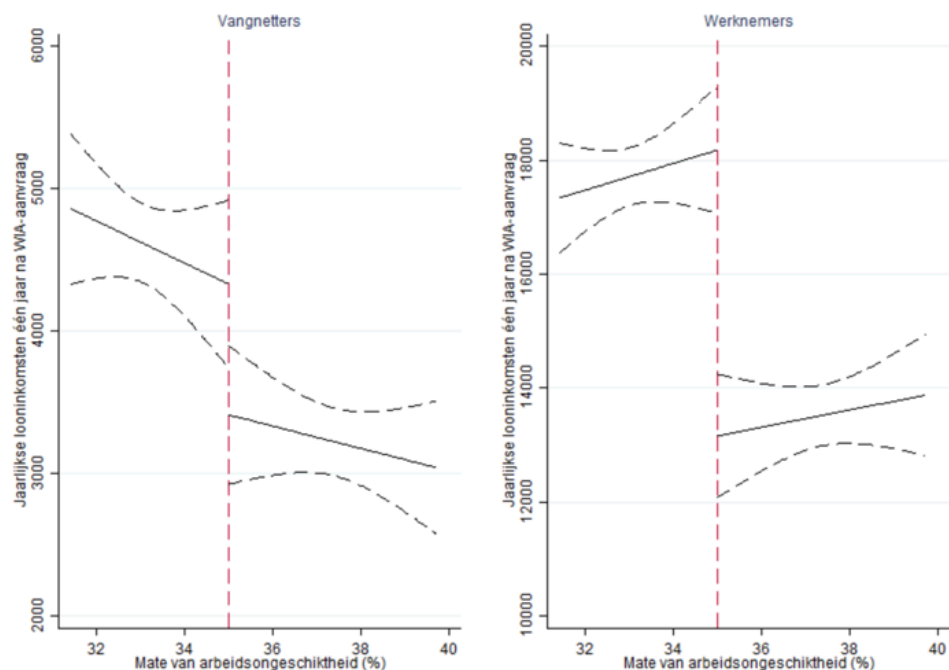


Uitkering leidt bij werknemers tot minder inkomen uit werk

Zien we bovenstaande uitkomsten ook weerspiegeld in het inkomen uit arbeid? Figuur 2 geeft de gemiddelde jaarinkomens uit werk weer van de mensen met uitkering. Daarbij zijn ook de niet-werkenden – die dus € 0 verdienen – meegenomen. Bij de vangnetters met een WIA-uitkering liggen de arbeidsinkomsten na 1 jaar € 1.000 lager dan bij de WIA 35-minners (€ 3.500 versus € 4.500), maar dit verschil is statistisch niet significant aangezien de betrouwbaarheidsintervallen (de stippellijnen) overlappen. Bij de groep werknemers is wel een grote sprong zichtbaar – namelijk van circa € 18.000 voor aanvragers net onder de drempel naar circa € 13.000 aan arbeidsinkomsten voor de groep net boven deze drempel. Dit impliceert dus een gemiddelde daling in inkomen uit arbeid van circa € 5.000 per jaar als gevolg van de uitkering. Deze daling is deels het gevolg van het stoppen met werken en deels van het korter werken of werken tegen een lager uurloon. Opvallend is dat het gemiddelde inkomen uit werk bij de werknemers 4 keer zo hoog is als bij vangnetters, terwijl het aandeel werkenden niet veel meer dan het dubbele is. Mogelijke verklaringen zijn dat veel vangnetters niet het volle jaar gewerkt hebben, hun uurlozen lager liggen en/of het aantal contracturen lager ligt.

Figuur 2

GEMIDDELD JAARINKOMEN UIT WERK 1 JAAR NA DE WIA-CLAIMBEORDELING (IN EURO)



Langtermijneffecten op werken

Figuur 1 laat zien dat werknemers die bij de WIA-claimbeoordeling nog een werkgever hadden, 1 jaar na toekenning van de WGA-uitkering minder werken dan zij zouden hebben gedaan zonder deze uitkering. Voor vangnetters zien we dit effect zoals verwacht niet of nauwelijks. Een vervolgvraag die dit oproept, is of het gevonden effect verandert naarmate de jaren na de claimbeoordeling verstrijken. Tabel 1 laat, voor werknemers en vangnetters afzonderlijk, het effect van de WGA-uitkering zien op het werken 1 en 3 jaar na de WIA-claimbeoordeling. Daarbij wordt steeds het verschil tussen de 2 vergelijkingsgroepen

weergeven. Bij de vangnetters is ook na 3 jaar geen effect van de WGA-uitkering op werken te zien. Bij de vangnetters met een uitkering werkt namelijk maar 1 procentpunt meer dan bij de vangnetters zonder uitkering, wat een niet significant verschil is. Dit is opvallend, omdat in het derde jaar de laatste WW-uitkeringen aflopen¹¹, waardoor de inkomensterugval voor de WIA 35-minners substantieel wordt. Dit zou voor hen een stimulans kunnen zijn om alsnog het werk te hervatten. Een mogelijke verklaring voor het uitblijven hiervan is dat 2 tot 3 jaar na de WIA-claimbeoordeling de mogelijkheden beperkt zijn om alsnog een baan te vinden: wel willen, maar niet meer kunnen. Een andere verklaring is dat de WIA 35-minners zich er direct na de afwijzing van de WIA-aanvraag van bewust waren, dat ze snel moesten handelen - dus blijven werken of werk hervatten - om uiteindelijk niet zonder inkomen of in de bijstand te eindigen. Voor de werknemers blijven de effecten van de uitkering wel significant aanwezig na 3 jaar: bij de groep met WGA-uitkering ligt het aandeel werkenden 6 procentpunt lager.

11

Sinds juli 2015 is de maximale WW-duur 24 maanden, maar in de onderzoeksgroep zitten ook mensen uit de periode daarvoor, toen de maximale WW-duur nog 36 maanden was.

GESCHATTE EFFECTEN VAN HET HEBBEN VAN EEN WGA-UITKERING OP WERK, LOON EN PERSOONLIJK INKOMEN, NA 1 EN 3 JAAR

Tabel 1

	1 jaar		3 jaar	
Werk (procentpunt)				
Vangnetter	2%		1%	
Werknemer	-5%	*	-6%	**
Totaal	-2%		-2%	
Inkomen uit werk (euro)				
Vangnetter	-267		-271	
Werknemer	-3.416	**	-2.462	*
Totaal	-2.033	**	-1.431	*
Totale persoonlijke inkomen (euro)				
Vangnetter	2.050	*	959	
Werknemer	-425		-130	
Totaal	632		592	

* kans dat dit verschil op toeval berust < 10%, ** kans dat het verschil op toeval berust < 1%

12

Het inkomensverschil in tabel 1 correspondeert niet volledig met het verschil tussen de lijnen in figuur 2. Dat komt omdat bij de schattingen de lijnen flexibeler zijn en we daarbij ook controle variabelen meenemen.

Langetermijneffecten op het inkomen

Hoe zit het met het inkomen uit werk en het totale persoonlijke inkomen? Zoals uit figuur 2 al duidelijk werd, gaan werknemers minder inkomen uit werk verdienen als ze een WGA-uitkering hebben¹². Dit inkomensverlies uit werk blijft ook in jaar 3 aanwezig: de WGA'ers verdienen € 2.462 minder dan de werknemers zonder WGA-uitkering (tabel 1). Bij vangnetters heeft de WGA-uitkering na 1 jaar geen verlies aan inkomen uit werk tot gevolg. Ook in jaar 3 verschilt het inkomen van vangnetters met een WGA-uitkering niet significant van dat van vangnetters zonder WGA-uitkering. In het eerste jaar na de claimbeoordeling liggen de persoonlijke inkomens van de vangnetters met een WGA-uitkering nog gemiddeld € 2.050 hoger dan van vangnetters zonder deze uitkering. Dit voordeel is na 3 jaar verdwenen: het verschil van € 959 is niet significant. Mogelijke oorzaak is dat een deel terugvalt op de lagere vervolguutkering. Dit zal bij vangnetters relatief vaak gebeuren, omdat daar een groter deel niet aan het werk gaat en dus de resterende verdien capaciteit niet weet te benutten.

Betekenis voor het beleid

Bij werknemers leidt het krijgen van een WGA-uitkering ertoe dat wat minder mensen blijven participeren: 63% werkt na 1 jaar nog tegenover 68% van degenen die net onder de uitkeringsdrempel bleven (de WIA 35-minners). Bij de vangnetters is zo'n effect niet aanwezig. Wat betekenen deze uitkomsten voor het beleid? Inherent aan ieder stelsel dat drempels hanteert, is dat sommige aanvragers net wel en sommige net niet een uitkering zullen ontvangen. Een uitkering kan de prikkel om te werken verkleinen, zo blijkt uit onderzoek¹³. Het gevonden participatieverschil van 5 procentpunt bij de WIA-drempel van 35% is echter beperkt. Tegelijkertijd maakt het niet werken weinig uit voor de uitkeringslasten. De groep die vanwege de uitkering stopt met werken, valt terug op de vervolguutkering. De kosten van de vervolguutkering pakken waarschijnlijk niet veel anders uit dan die van de loonaanvullingsuitkering van 70% voor de werkenden. Uitkeringseffecten zijn niet te vermijden, waar de drempel ook gelegd wordt. Het effect van de huidige drempel van 35% is in onze ogen beperkt.

13

Zie onder andere: Fortin, B. & Lanoie P. (2000) *Incentive Effects of Workers' Compensation: A Survey*, in: Dionne G. (2000) *Handbook of insurance*, vol. 22, 421-458, Dordrecht: Springer; Maestas, N., Mullen, K.J. & Strand A. (2014) *Does Disability Receipt Discourage Work? Using Examiner Assignment to Estimate Causal Effects of DI Receipt*, *American Economic Review*, 103(5), 1797-1829; French E. & Song J. (2014), *The Effect of Disability Insurance Receipt on Labor Supply*, *American Economic Review*, 6(2), 291-337.

