



Centraal Planbureau



Kansrijk

arbeidsmarktbeleid

update
sociale zekerheid



mei 2020

KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID – SOCIALE ZEKERHEID

DIT IS EEN UPDATE VAN HOOFDSTUK 3 UIT KANSRIJK ARBEIDSMARKTBELEID, CPB 2015
([LINK](#))

In deze update

Nieuw hoofdstuk sociale zekerheid ter vervanging van hoofdstuk 3 uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, 2015.

Toelichting update Kansrijk socialezekerheidsbeleid

In aanloop naar Keuzes in Kaart 2021 is het hoofdstuk over sociale zekerheid uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* 2015 volledig herzien en zijn de kosten en opbrengsten van socialezekerheidsgerelateerde beleidsmaatregelen opnieuw doorgerekend op basis van de huidige inzichten.

Per beleidsoptie evalueren we de verwachte effecten op de overheidsfinanciën, werkgelegenheid en inkomensongelijkheid. De evaluatie baseren we op de huidige inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en analyses met CPB-modellen. De lezer kan zich op basis van de plussen en minnen op de verschillende sociale en economische uitkomsten een eigen oordeel vormen over de wenselijkheid van de beleidsopties.

Van de hoofdstukken uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* over minimumloonbeleid, uittreedbeleid, en actief arbeidsmarktbeleid verschijnen aparte updates.

Auteurs: Jan-Maarten van Sonsbeek, Ernest Berkhout, Leonie Gercama

Deze publicatie kan gezien worden als aanvulling op de publicatie *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* uit 2015. U kunt deze en de oorspronkelijke publicatie downloaden via de website www.cpb.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: CPB (2020), Update Kansrijk arbeidsmarktbeleid – sociale zekerheid. Den Haag: Centraal Planbureau. Deze publicatie verschijnt tijdens de coronacrisis, maar is gedeeltelijk eerder geschreven. Het is mogelijk dat de resultaten en aanbevelingen door de snelle en onvoorspelbare ontwikkelingen in een ander licht komen te staan.

Inhoud

1	Actuele tabellen	4
2	Inleiding	10
2.1	Algemene inleiding	10
2.2	Kansrijk socialezekerheidsbeleid	10
3	Achtergrond	12
3.1	Ziekte en arbeidsongeschiktheid	12
3.2	Werkloosheid.....	15
3.3	Participatiewet	16
4	Uitkeringsprikkel en werkgeversprikkel	17
4.1	Uitkeringsprikkel	17
4.2	Werkgeversprikkel	19
5	Beleidsalternatieven	21
5.1	Ziekte en arbeidsongeschiktheid	22
5.1.1	Arbidsongeschiktheid zelfstandigen	22
5.1.2	Werkgeversprikkel bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	25
5.1.3	Hoogte en recht van de uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid	28
5.2	Werkloosheid.....	32
5.2.1	Werkgeversprikkel bij werkloosheid	32
5.2.2	Hoogte, recht en duur van de WW-uitkering	34
5.3	Participatiewet	38
5.3.1	Werkgeversprikkel Participatiewet	38
5.3.2	Hoogte en recht Participatiewet-uitkering.....	39
5.3.3	Overige varianten	40
6	Belangrijkste verschillen met Kansrijk arbeidsmarktbeleid	42
	Literatuur	43

1 Actuele tabellen

Tabel 1.1 Deze tabel vervangt tabel 3.1 (onderdeel ziekte en arbeidsongeschiktheid), p. 72-73 uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (CPB, 2015)

Overzicht structurele effecten van beleidsopties voor ziekte en arbeidsongeschiktheid

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegen- heid (b)	Ex-ante inkomens- ongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
Ziekte en arbeidsongeschiktheid				
Arbeidsongeschiktheid zelfstandigen				
AZ1. Basisvariant: verplichte AO-verzekering tot aan AOW, uitkering 70% grondslag (duurzaam volledig 75%), grondslag max. 143% wml, middeling mogelijk, ao-criterium WIA, wachttijd 1 jaar, incl. zmp'ers.	-2,4	-0,1	toename	ongelijkheid neemt toe door verplichte verzekering voor veel lagere inkomens; wel meer gelijkheid tussen contractvormen; wellicht kleine verschuiving van zzp naar werknemers; aanzienlijke extra belasting uitvoering
AZ2. Basisvariant met wachttijd 2 jaar (i.p.v. 1 jaar)	-2,1	-0,1	-	zelfstandigen hebben tijdens wachttijd geen loondoorbetaling, dus moeten voldoende buffer hebben om bijstand te vermijden
AZ3. Basisvariant met wachttijd 6 maanden (i.p.v. 1 jaar)	-2,8	-0,1	-	
AZ4. Basisvariant met grondslag maximaal wml (i.p.v. 143% wml)	-1,7	0,0	-	waarschijnlijk meer behoefte aan aanvullende verzekering
AZ5. Basisvariant met grondslag maximaal dagloon WIA	-4,1	-0,1	-	waarschijnlijk minder behoefte aan aanvullende verzekering; ongelijkheid iets lager dan basisvariant vanwege relatief meer premie door relatief lagere risicogroep
AZ6. Basisvariant met grondslag maximaal wml én wachttijd 2 jaar	-1,4	0,0	-	dit is de minimumvariant uit IBO zzp (2015)
AZ7. Basisvariant met uitzondering voor zmp'ers	-1,8	-0,1	-	lagere gemiddelde grondslag; interactie met variabele 'maximumgrondslag'; ongelijkheid iets hoger dan basisvariant vanwege hogere premie voor zelfde product
AZ8. Basisvariant met uitzondering voor zmp'ers én grondslag max. wml	-1,3	0,0	-	zonder zmp'ers iets groter effect van lagere maximumgrondslag
AZ9. Basisvariant met uitzondering voor zmp'ers én grondslag max. dagloon WIA	-3,0	-0,1	-	zonder zmp'ers iets groter effect van hogere maximumgrondslag
AZ10. Basisvariant met beperking toegang tot alleen volledig arbeidsongeschikten	-2,1	-0,1	-	er zijn relatief weinig gedeeltelijk arbeidsongeschikten die ook relatief lage uitkering hebben, daarom blijft het budgettair verschil beperkt

Tabel 1.2
(vervolg)

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegen- heid (b)	Ex-ante inkomens- ongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
Werkgeversprikkels				
WA1. Loondoorbetalingsperiode en ZW verkorten naar 1 jaar voor iedereen	-0,7	-0,2	-	publieke uitgaven stijgen met 1,2 mld, private kosten loondoorbetaling dalen met 0,5 mld; aanzienlijke extra belasting voor de uitvoering
WA2. 2e jaar loondoorbetaling collectiviseren alleen voor kleine werkgevers	0	0,0	-	systeembreuk ontstaat als eerste ziektejaar en daaropvolgende WIA verzekerd zijn
WA3. Afschaffen werkgeversverantwoordelijkheid 2e ziektejaar	0	0,0	-	
WA4. Premiedifferentiatieperiode verkorten van 10 naar 8 jaar	-0,1	0,0	-	nauwelijks rentehobbelproblematiek
WA5. Premiedifferentiatieperiode verkorten van 10 naar 5 jaar	-0,2	0,0	-	beperkte rentehobbelproblematiek
WA6. Premiedifferentiatieperiode verkorten van 10 naar 2 jaar	-0,4	-0,1	-	aanzienlijke rentehobbelproblematiek
WA7. Premiedifferentiatie o.b.v. vast/flex i.p.v. uitkeringslasten	-0,7	-0,2	-	individuele prikkel voor werkgevers tot risicobeheersing verdwijnt
WA8. Verplicht eigenrisicodragerschap Ziekewet (uitzendkrachten, einde dienstverband)	+0,1	0,0	-	
Hoogte en recht				
AU1. Loondoorbetaling bij ziekte na 6 maanden terug naar 70%	0	+0,3	toename	directe besparing loonkosten werkgevers 0,8 mld
AU2. IVA-uitkering verlagen naar 70%	+0,5	0,0	toename	-
AU3. IVA-uitkering verhogen naar 80%	-0,5	0,0	afname	-
AU4. Wajong-uitkering verlagen naar 70% (van het wml)	+0,2	0,0	toename	-
AU5. Wajong-uitkering verhogen naar 80% (van het wml)	-0,2	0,0	afname	-
AU6. Maximum grondslag WIA verlagen naar modaal	+1,1	+0,2	toename ¹	logische consequentie is dat max. premieloon ook verlaagd wordt, dan dalen premie-inkomsten meer dan 1,1 zodat saldo overheid negatief wordt; minder verzekering voor hogere inkomens, meer behoefte aan aanvullende verzekering; verlaging WIA-grondslag zonder dezelfde maatregel voor WW ligt niet voor de hand

¹ Er treden meerdere effecten tegelijkertijd op, met tegengestelde uitwerking op de inkomensongelijkheid. De sociale bescherming voor de hoogste inkomens wordt minder. Vanwege de systematiek van lastendeckende premies zal de opbrengst worden doorberekend in lagere premies. Omdat de hoogste inkomens relatief gunstigere risico's zijn, zal de premie echter niet evenredig dalen met de verlaging van de grondslag.

Tabel 1.3
(vervolg)

Maatregel	Ex-ante budgettaire effect (a)	Werkgelegen- heid (b)	Ex-ante inkomens- ongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
AU7. WGA-uitkering verlagen naar 60% van het oude loon	+0,6	+0,1	toename	betreft zowel WGA 35-80 als WGA 80-100
AU8. Vervolgutkering WGA verhogen: op basis van oude loon i.p.v. wml	-0,3	-0,1	afname	betreft alleen WGA 35-80, daarvan alleen het deel dat onvoldoende restcapaciteit benut
AU9. Afschaffen tegemoetkoming arbeidsongeschikten	+0,3	0,0	toename	betreft alle ao-uitkeringen, inclusief Wajong
AU10. Aanpassen AO-grens 35% naar 25%	-0,3	0,0	afname	arbeidsmarkteffect vrijwel nihil, omdat participatie van nieuwe groep nauwelijks verschilt van bestaande groep WGA 35-80
AU11. Aanpassen AO-grens 35% naar 15%	-0,6	0,0	afname	arbeidsmarkteffect vrijwel nihil; hiermee wordt WIA-grens gelijk aan oude WAO
AU12. Aanpassen grens 'volledig AO' van 80% naar 99%	0,1	0,0	afname	beperkt effect (<0,1) omdat de maatregel slechts 1% van alle WIA-uitkeringen betreft (relatief hoge inkomens)
AU13. Aanpassen 3x3 met deeltijdfictie	+0,5	+0,1	toename	uitvoeringstechnisch eenvoudig; betreft vooral arbeidsongeschikten met urenbeperking
AU14. Aanpassen 3x3 criterium naar 9 arbeidsplaatsen	+0,5	+0,1	toename	uitvoeringstechnisch eenvoudig; representativiteit v/h criterium neemt sterk af, vaak nog maar op 1 functie gebaseerd
AU15. Aanpassen 3x3 criterium naar 9 arbeidsplaatsen in 3 functies	+0,2	+0,1	toename	uitvoeringstechnisch eenvoudig; representativiteit blijft gebaseerd op ten minste 3 functies
AU16. Aanpassen 3x3 criterium naar 2x3 arbeidsplaatsen	+0,5	+0,2	toename	uitvoeringstechnisch eenvoudig; representativiteit gebaseerd op ten minste 2 functies
AU17. Anticumulatie Ziektewet/WW	+0,1	0,0	toename	in eerste instantie besparing op WW-lasten, door kortere loongerelateerde fase daarna ook op WIA-lasten.
AU18. <i>Risque social</i> lager (70% oude loon voor IVA en WGA loonger. periode en 70% minimumloon voor WGA vervolgperiode)	+1,3	+0,2	toename	<i>risque professionnel</i> blijft conform WIA; minder verzekering voor meeste arbeidsongeschikten; uitvoeringstechnisch complex; juridisch getouwtrek om grijs gebied
AU19. <i>Risque professionnel</i> hoger (80% oude loon voor IVA en WGA zonder onderscheid naar benutting verdien capaciteit)	-0,5	-0,1	afname	<i>risque social</i> blijft conform WIA; uitvoeringstechnisch complex; juridisch getouwtrek om grijs gebied
AU20. Samenwonende arbeidsongeschikten maximaal 150% uitkering	+0,1	0,0	toename	uitvoeringstechnisch complex; juridisch complex omdat individueel betaalde premie niet meer aan een volledig individueel bepaalde uitkering gekoppeld is

(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed?) niet zijn meegerekend. Er wordt hierbij uitgegaan van structurele effecten van beleid, waarbij het jaar 2060 als structureel is verondersteld.

(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in banen. In 2060 bestaat de werkgelegenheid naar verwachting uit ruim 8 miljoen voltijdbanen.

Tabel 1.2 Deze tabel vervangt tabel 3.1 (onderdeel werkloosheid), p. 72-73 uit Kansrijk arbeidsmarktbeleid (CPB, 2015)
Overzicht structurele effecten van beleidsopties voor werkloosheid

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Ex-ante inkomensongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
Werkloosheid				
Werkgeversprikkels				
WW1. Werkgevers eerste 3 maanden verantwoordelijk voor betalen WW	+0,2	0,0	-	schuif van publiek naar privaat. WW-lasten eerste 3 maanden bedragen 1,7 mld euro
WW2. Werkgevers eerste 6 maanden verantwoordelijk voor betalen WW	+0,3	0,0	-	schuif van publiek naar privaat; WW-lasten eerste 6 maanden bedragen 2,7 mld euro.
WW3. Premiedifferentiatie eerste 3 maanden WW	+0,2	0,0	-	
WW4. Premiedifferentiatie eerste 6 maanden WW	+0,3	0,0	-	
WW5. Verlengen opzegtermijn naar 2 maanden	+0,1	0,0	-	veronderstelt face-to-face gesprek tijdens verlengde opzegtermijn
WW6. Poortwachter WW bij opzegtermijn 2 maanden	+0,2	0,0	-	veronderstelt zoekactiviteiten tijdens verlengde opzegtermijn en enige controle en sanctionering daarop
WW7. Opbouw transitievergoeding verdubbelen voor ouderen en flexwerkers	+0,1	0,0	-	effect is alleen gedragseffect WW, daarnaast ook effect op loonkosten overheid en compensatie voor ontslag na 2 jaar ziekte
WW8. Afschaffen transitievergoeding	-0,2	0,0	-	effect is alleen gedragseffect WW, daarnaast ook effect op loonkosten overheid en compensatie voor ontslag na 2 jaar ziekte
Hoogte, duur en recht				
WU1. Uitkeringshoogte naar 60% van het oude loon	+1,2	+0,3	toename	
WU2. Uitkeringshoogte eerste twee maanden naar 70% van het oude loon	+0,1	0,0	toename	
WU3. Uitkeringshoogte naar 80% van het oude loon	-1,0	-0,2	afname	
WU4. Hoogte uitkering in afnemende tredes 85% (twee maanden), 75% (vier maanden), 65% (daarna)	-0,2	0,0	afname	zie ook in rapporten brede maatschappelijke heroverwegingen – talenten benutten (Rijksoverheid, 2020)
WU5. Hoogte uitkering in afnemende tredes 75% (twee maanden), 70% (vier maanden), 60% (daarna)	+0,5	+0,1	toename	zie ook in rapporten brede maatschappelijke heroverwegingen – talenten benutten (Rijksoverheid, 2020)
WU6. Verkorten maximale WW duur naar 1 jaar en hoogte uitkering in afnemende tredes 90% (twee maanden), 80% (vier maanden), 70% (daarna)	+0,2	+0,1	onbekend	

Tabel 1.2
(vervolg)

Maatregel	Ex-ante budgettaire effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Ex-ante inkomensongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
WU7. Maximumdagloon verlagen tot modaal loon	+0,7	+0,2	toename	logische consequentie dat max. premieloon ook verlaagd wordt, dan dalen premie-inkomsten meer dan 0,7 zodat saldo overheid negatief wordt; minder verzekering voor hogere inkomens, meer behoefte aan aanvullende verzekering; verlaging WW-grondslag zonder dezelfde maatregel voor WIA ligt niet voor de hand
WU8. Verkorten maximale WW duur naar 1 jaar	+1,0	+0,3	toename	geabstraheerd van bovenwettelijke reparaties
WU9. Verlengen maximale WW duur naar 3 jaar en opbouw naar 1 maand per gewerkt jaar	-0,8	-0,2	afname	geabstraheerd van bovenwettelijke reparaties
WU10. Opbouw naar halve maand per gewerkt jaar (impliceert verkorting maximale duur)	+0,3	0,0	toename	
WU11. Afschaffen basisuitkering van 3 maanden, WW-recht volledig op basis van arbeidsverleden	+0,1	0,0	toename	strijdig met ILO-verdrag, dat minimumduur 3 maanden vereist
WU12. Conjunctuurafhankelijke WW (aanpassing duur en/of hoogte bij laagconjunctuur)	0	0,0	onbekend	

(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwarende) betekent. Ex ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed?) niet zijn meegerekend. Er wordt hierbij uitgegaan van structurele effecten van beleid, waarbij het jaar 2060 als structureel is verondersteld.

(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in banen. In 2060 bestaat de werkgelegenheid naar verwachting uit ruim 8 miljoen voltijdbanen.

Tabel 1.3 Deze tabel vervangt tabel 3.1 (onderdeel bijstand), p. 72-73 uit Kansrijk arbeidsmarktbeleid (CPB, 2015)
Overzicht structurele effecten van beleidsopties Participatiewet

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegen- heid (b)	Ex-ante inkomens- ongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
Participatiewet				
Werkgeversprikkels				
WP1. Loondispensatie in de Participatiewet	+0,2	0,0	-	verlaging lasten werkgevers, verhoging lasten werknemer en gemeente, lagere verzekering werknemer
WP2. Afschaffen LIV	+0,4	-0,1	-	
WP3. Verdubbelen LIV	-0,4	+0,1	-	
WP4. Quotum van 5% doelgroepen (w.o. arbeidsgehandicapten) voor grotere bedrijven	+0,2	+0,1	afname	komt neer op 350.000 banen, 150.000 meer dan onder huidige banenafpraak

Tabel 1.3
(vervolg)

Maatregel	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegen- heid (b)	Ex-ante inkomens- ongelijkheid (c)	Toelichting en aanvullingen
	mld euro	%	kwalitatief	
Hoogte en recht				
PU1. Participatiewet uitkering 5%-punt omlaag	+1,1	+0,3	toename	vereist dat sociaal minimum mee schuift; verhoogt armoede
PU2. Participatiewet uitkering 5%-punt omhoog	-1,2	-0,3	afname	
PU3. Langdurigheidskorting in de Participatiewet	+0,2	+0,1	toename	veronderstelt afschaffing mogelijkheid tot langdurigheidstoelag gemeenten; verhoogt armoede
PU4. Afschaffen vakantietoelag Participatiewet	+0,8	+0,2	toename	verhoogt armoede
Overig				
OV1. Afschaffen Bbz	+0,1	0,0	toename	
OV2. Afschaffen Anw	+0,2	+0,1	toename	
OV3. Beperken duur Anw-uitkering tot 1 jaar	+0,2	+0,1	toename	
OV4. Verrekenen van alle inkomsten met Anw-uitkering	+0,1	0,0	toename	
OV5. IOAW behouden	-0,3	-0,1	afname	
OV6. IOW blijft structureel behouden voor mensen die werkloos worden vanaf 60 jaar	-0,5	-0,2	afname	gat tussen IOW-leeftijd en AOW-leeftijd wordt steeds groter
OV7. IOW blijft structureel behouden voor mensen die werkloos worden binnen 6 jaar jonger voor AOW-leeftijd	-0,2	-0,1	afname	

(a) Het ex-ante budgettaire effect is een structureel effect per jaar, waarbij een + een saldoverbetering (ombuiging of lastenverzwaring) betekent. Ex ante houdt in dat de invloed van gedragseffecten (bijvoorbeeld via hogere/lagere werkgelegenheid of productiviteit, of terugsluiseffect (waar wordt het tekort mee gecompenseerd of waar wordt het overschot aan besteed?) niet zijn meegerekend. Er wordt hierbij uitgegaan van structurele effecten van beleid, waarbij het jaar 2060 als structureel is verondersteld.

(b) Het werkgelegenheidseffect betreft het effect in % op de structurele werkgelegenheid in banen. In 2060 bestaat de werkgelegenheid naar verwachting uit ruim 8 miljoen voltijdbanen.

2 Inleiding

2.1 Algemene inleiding

Kansrijk socialezekerheidsbeleid is onderdeel van de reeks Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze reeks maakt beschikbare kennis toegankelijk voor beleidsvorming, en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De Kansrijk-rapporten geven inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, en kunnen daarmee de beleidsmakers helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes.

Inzichten in de effectiviteit van beleidsopties zijn gebaseerd op ervaringen in het verleden, zowel in Nederland als in andere landen. Zeker in deze tijd, middenin de coronacrisis, is voorzichtigheid geboden. De toekomst is inherent onzeker. De belangrijkste onzekerheden bij de effectramingen betreffen omgevingsonzekerheid (zoals bevolkingsgroei, economische groei, energieprijzen, technologische groei) en gedragsonzekerheid (hoe reageren burgers en bedrijven). Deze onzekerheden gelden zowel voor de onderzochte beleidsmaatregelen als voor het onderliggende basispad, dat uitgaat van ongewijzigd beleid.

In 2015 en 2016 zijn de eerste publicaties in de reeks Kansrijk Beleid verschenen in aanloop naar de landelijke verkiezingen in 2017. In recente jaren is er veel gediscussieerd over de toekomst van de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel. Ook is er nieuw onderzoek verschenen, onder meer op het gebied van financiële prikkels en uitkeringsgebruik. Dit is aanleiding geweest voor een update van het socialezekerheidshoofdstuk uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (2015). Tegelijk met deze update verschijnen twee achtergronddocumenten over uitkeringselasticiteiten van respectievelijk arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Onder kansrijk beleid verstaan wij overigens niet dat beleidsmaatregelen volgens het CPB effectief zijn of aan te bevelen zijn. Daarover doet CPB namelijk geen uitspraak. Wij schetsen de effecten van beleidsmaatregelen op verschillende uitkomstmaten (budgettair effect, werkgelegenheidseffect en effect op inkomensongelijkheid), waarna het aan de politiek is om die effecten te wegen. Daarbij proberen we een zo breed mogelijk palet aan maatregelen, zowel ombuigingen als intensiveringen, te schetsen, waarbij als voornaamste selectie criterium geldt dat een maatregel in het recente verleden door iemand (politieke partij, maatschappelijke organisatie, beleidsmakers, wetenschap etc.) is voorgesteld en dat zo'n maatregel door ons gekwantificeerd kan worden.

2.2 Kansrijk socialezekerheidsbeleid

Nederland heeft een uitgebreid en complex stelsel van socialezekerheidsregelingen. Uitgaven aan sociale zekerheid bedroegen in 2019 ruim 80 mld euro, ongeveer 30% van de totale uitgaven op de begroting. Uitgaven aan ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand bedragen samen ongeveer 30 mld euro. Daarover gaat Kansrijk socialezekerheidsbeleid. De grootste socialezekerheidsregeling is de Algemene Ouderdomswet (AOW), waarvan de uitgaven in 2019 opliepen tot bijna 40 mld euro. Beleidsmaatregelen op AOW-gebied worden besproken in de recent verschenen update *Kansrijk uittreedbeleid*. De resterende circa 10 mld euro aan socialezekerheidsuitgaven gaat op aan kindregelingen. Deze worden onder meer besproken in het recent verschenen *Kansrijk belastingbeleid* en in het nog te verschijnen *Kansrijk armoedebelaid*. Daarnaast ligt de focus binnen deze Kansrijk socialezekerheidsbeleid op de uitkeringskant van de regelingen.

Beleidsmaatregelen op het gebied van re-integratie worden besproken in de nog te verschijnen update *Kansrijk actief arbeidsmarktbeleid*.

Er bestaat redelijke consensus over de beleidsmatige uitdagingen op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsmarkt (zie onder meer WRR, 2020, Commissie Regulering van Werk, 2020, Rapporten Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, 2020, Platform Toekomst van Arbeid, 2020). In de eerste plaats is op de arbeidsmarkt een driedeling ontstaan tussen werknemers met vaste contracten, werknemers met tijdelijke contracten en zelfstandigen. Werknemers met tijdelijke contracten hebben veel baanonzekerheid en zijn daarom frequent afhankelijk van sociale zekerheid. Zelfstandigen verzekeren zich in grote meerderheid niet voor risico's als arbeidsongeschiktheid, vaak uit kostenoverwegingen of uit beperkte rationaliteit, maar soms ook doordat ze zich op de private markt niet kunnen verzekeren. Daardoor hebben zij een kostenvoordeel ten opzichte van werknemers, maar lopen zij ook een groot risico als het tegenzit. Niet verzekeren hoeft geen probleem te zijn als het een bewuste keuze betreft, bijvoorbeeld omdat teruggevallen kan worden op partnerinkomen of vermogen, maar wordt het wel als de gevolgen van het niet-verzekeren bij problemen worden afgewenteld op de maatschappij. Een grote uitdaging ligt in het beperken van de verschillen tussen deze drie groepen werkenden en het voorkomen dat mensen ongewild opgesloten raken in een groep met veel onzekerheid. In deze studie komt dit onder andere tot uiting in de beschrijving en doorrekening van een reeks varianten op het gebied van een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen.

In de tweede plaats fungeren de uitkeringsregelingen primair als inkomensvangnet maar slechts beperkt als springplank terug naar werk. In de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) is er wel een sterke, en ook werkzame, prikkel om binnen de uitkering gedeeltelijk te werken, maar is uitstroom uit de uitkering een zeldzaam fenomeen (zie onder meer Koning en Van Sonsbeek, 2017). In de Werkloosheidswet (WW) geldt hetzelfde voor oudere werklozen, voor wie de arbeidsmarktkansen nog steeds gering zijn. In de Participatiewet is meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden langer dan 3 jaar afhankelijk van een bijstandsuitkering. Ook voor dit 'granieten bestand' zijn de perspectieven om aan betaald werk te komen gering. Er is bij alle regelingen sprake van een afruil tussen participatie en inkomensbescherming. Als een uitkering minder aantrekkelijk wordt, dan is er sprake van een positief effect op het arbeidsaanbod omdat werken aantrekkelijker wordt, maar stijgen ook de inkomensongelijkheid en het risico op armoede. Het effect op het arbeidsaanbod valt daarnaast, afhankelijk van de conjunctuur, uiteen in een effect op de werkgelegenheid en een effect op de werkloosheid. In deze studie presenteren we een groot aantal doorrekeningen van de effecten van dergelijke uitkeringsprikkels, zowel opwaarts als neerwaarts.

Ten derde is de uitvoering van de socialezekerheidsregelingen dermate complex en arbeidsintensief dat er regelmatig problemen ontstaan in de uitvoering. Hoewel het introduceren van financiële prikkels voor werkgevers een succesvol recept is gebleken om ziekte en arbeidsongeschiktheid te beperken, rijst ook de vraag of de financiële prikkels niet dermate zwaar zijn dat bedrijven te voorzichtig worden in het aannemen van mensen met een verhoogd risico. De wens om dergelijke averechtse effecten te ondervangen, leidde weer tot de constructie van compensatiemechanismen, zoals de no-riskpolis, die de uitvoering nog complexer maakten. Op de rol van uitbreiding of beperking van de financiële prikkels voor werkgevers bij zowel arbeidsongeschiktheid als werkloosheid wordt in deze studie uitgebreid ingegaan.

Het bovenstaande sluit weer aan op het vierde probleem dat op de hoogontwikkelde Nederlandse arbeidsmarkt een relatief grote groep mensen niet voldoende productiviteit kan leveren om zelfstandig het minimumloon te verdienen. Aan deze basis van de arbeidsmarkt staat een grote groep mensen die wel arbeidscapaciteit heeft, geheel of gedeeltelijk aan de kant. De invoering van de Participatiewet in 2015 legde de verantwoordelijkheid voor deze brede groep, inclusief jonggehandicapten, in handen van gemeenten. Voor de jonggehandicapten heeft dit tot een lichte verhoging van de arbeidsparticipatie geleid. Voor andere groepen, zoals mensen met een zeer beperkte arbeidscapaciteit die voorheen in aanmerking zouden komen voor een

Wsw-baan, vooralsnog niet (SCP, 2019). Bij de rol van financiële prikkels voor werkgevers hierbij staan we in deze studie stil; op overige re-integratiemaatregelen wordt nader ingegaan in de nog te verschijnen update Kansrijk actief arbeidsmarktbeleid.

De berekeningen in deze update gaan uit van structurele effecten. Om deze reden zijn de varianten slechts in beperkte mate gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur. Desondanks neemt de onzekerheidsmarge rondom de resultaten toe bij grote schokken. Dit is relevant in het licht van de huidige coronacrisis. Voor veel van de in deze publicatie besproken beleidsmaatregelen kunnen zowel de budgettaire effecten als de werkgelegenheidseffecten op de korte termijn bijvoorbeeld groter zijn dan in het basispad, als gevolg van een hogere grondslag.

Omdat we uitgaan van structurele effecten van maatregelen, houden we in Kansrijk geen rekening met de wijze van invoering. Ook bespreken we, zoals gebruikelijk in de Kansrijk-serie, in dit onderzoek alleen de effecten van geïsoleerde maatregelen. Dit kan relevant zijn op het moment dat een pakket van complexe of arbeidsintensieve maatregelen wordt ingevoerd. Voorbeelden van dergelijke samenhangende pakketten zijn WRR (2020), Commissie Regulering van Werk (2020) en Platform Toekomst van Arbeid (2020). Waar alle individuele maatregelen op zichzelf binnen redelijke tijd ingevoerd kunnen worden, kan een samengesteld pakket van dergelijke maatregelen extra druk op het uitvoeringsapparaat opleveren, waardoor invoering vertraagd kan worden. In het bijzonder is dit een aandachtspunt bij maatregelen die een beroep doen op schaarse professionals in de uitvoering, zoals keuringsartsen, arbeidsdeskundigen en re-integratiebegeleiders.

3 Achtergrond

3.1 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

12

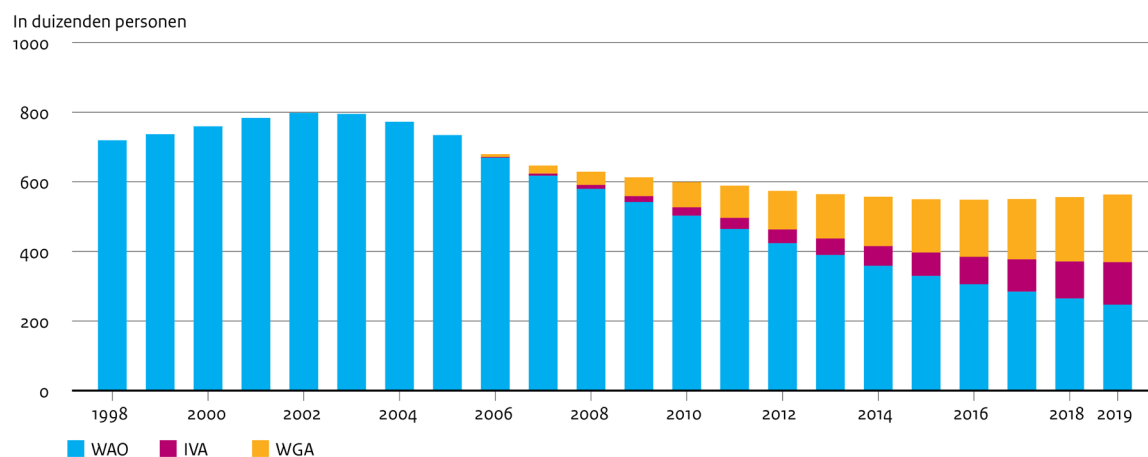
In het begin van deze eeuw naderde het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen het miljoen en had Nederland een van de hoogste arbeidsongeschiktheidspercentages ter wereld. Sindsdien heeft een reeks ingrijpende hervormingen plaatsgevonden. Door achtereenvolgens introductie van financiële prikkels voor werkgevers via premiedifferentiatie, de Wet Verbetering Poortwachter, het verlengen van de loondoorbetaling bij ziekte naar twee jaar en uiteindelijk in 2006 de introductie van de WIA als opvolger van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), werd de jaarlijkse instroom van nieuwe arbeidsongeschikten zeer sterk gereduceerd (zie onder meer Van Sonsbeek en Gradus, 2013, Koning en Lindeboom, 2015). De WIA bestaat uit twee aparte regelingen: de Inkomensvoorziening Volledig en duurzaam Arbeidsongeschikten (IVA) en de Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). In de IVA bedraagt de uitkering altijd 75% van het laatstverdiende loon. In de WGA is de uitkering gedurende de eerste 2 jaar gelijk aan die in de WW (eerst twee maanden 75%, daarna 70% van het laatstverdiende loon) als iemand niet werkt. Daarna ontstaat een sterke werkprikkel. De arbeidsongeschikte die zijn resterende verdien capaciteit voor minstens de helft benut, krijgt bovenop zijn loon een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid. De arbeidsongeschikte die zijn resterende verdien capaciteit niet of onvoldoende benut, krijgt 70% van het minimumloon naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Inmiddels is de instroom in de WIA aanmerkelijk gestegen onder invloed van onder meer het langer doorwerken van werknemers (Berendsen, Van Deursen en Van Sonsbeek, 2019), maar de jaarlijkse instroom in de WIA ligt met 45.000 nog steeds ver onder de aan het begin van de eeuw gebruikelijke 100.000 per jaar in de WAO. Aanvankelijk baarde ook de stijging van de instroom van werknemers met een tijdelijk contract en uitzendkrachten zorgen. Deze groepen arbeidsongeschikten hebben na afloop van hun contract geen werkgever en krijgen in plaats van loondoorbetaling een Ziektewet (ZW)-uitkering van het Uitvoeringsinstituut

Werknemersverzekeringen (UWV). In 2013 is met de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Bezava) een financiële prikkel neergelegd bij de oud-werkgevers van deze vangnetgroepen, en een beoordeling na één jaar ziekte geïntroduceerd op basis van dezelfde criteria als een jaar later bij de WIA gelden. Het arbeidsongeschiktheids-risico van deze vangnetgroepen ligt sindsdien weer ongeveer op hetzelfde niveau als dat van vaste werknemers.

Het totaal aantal WIA uitkeringen bedraagt inmiddels 350.000, maar ook in de oude WAO zitten nog steeds meer dan 200.000 personen (figuur 3.1). Uit recent onderzoek van Van Sonsbeek, Kantarci en Zhang (2019) blijkt dat de introductie van de WIA heeft geleid tot een stijging van de arbeidsparticipatie. In lijn met eerder onderzoek naar hervormingen van de WAO van Borghans, Gielen en Luttmer (2014) en García Mandico et al. (2018) blijkt dat de daling van het gebruik van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zich voor ongeveer een derde vertaalt in hoger gebruik van andere uitkeringen zoals de WW en de bijstand.

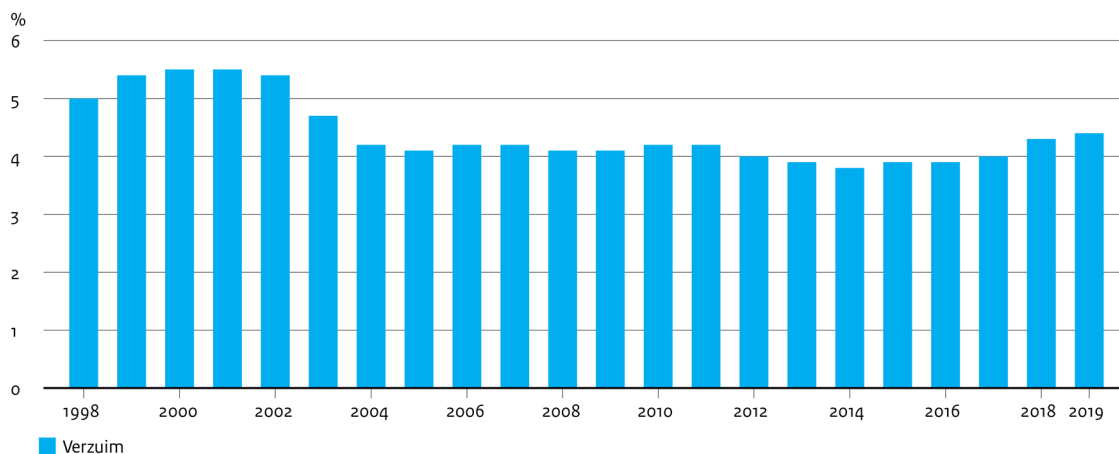
Figuur 3.1
Uitkeringen arbeidsongeschiktheid (WAO/WIA) 1998-2019



Bron: CBS StatLine

De ontwikkelingen in de arbeidsongeschiktheid worden weerspiegeld in de ontwikkeling van het ziekteverzuim, dat daaraan voorafgaat. In 2003 en 2004 daalde het ziekteverzuim substantieel als gevolg van de Wet Verbetering Poortwachter (figuur 3.2). Daarna bleef het ziekteverzuim redelijk stabiel, met een beperkte conjuncturele schommeling. In tijden van laagconjunctuur is het verzuim lager. Werknemers lopen in dergelijke tijden meer risico op ontslag en waarschijnlijk zijn ze daarom voorzichtiger met ziekmelden. Ook leidt laagconjunctuur via vermindering van werkdruk tot minder ziektegevallen (Stegeman, 2005).

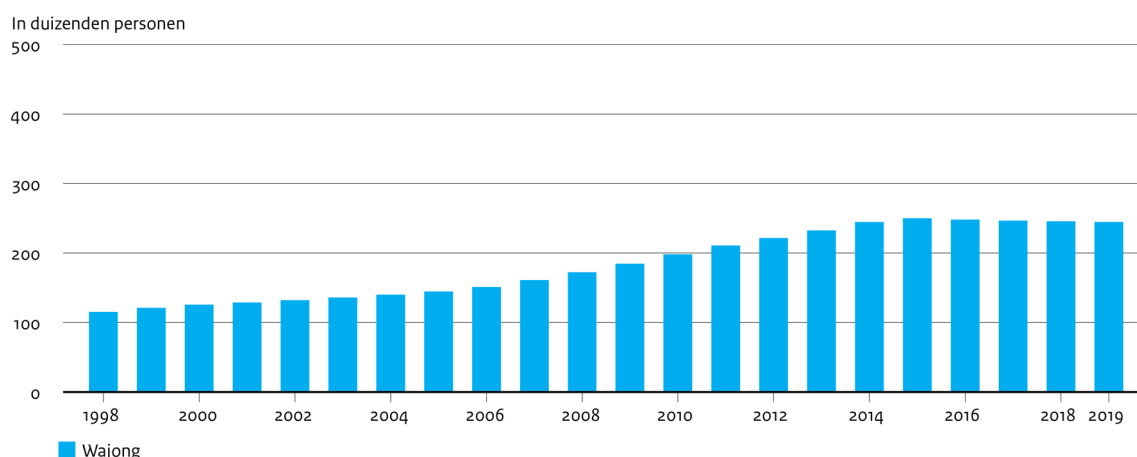
Figuur 3.2
Ziekteverzuim 1998-2019



Bron: CBS StatLine

Naast de WAO kende Nederland aparte arbeidsongeschiktheidsregelingen voor zelfstandigen (WAZ) en jonggehandicapten (Wajong). De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) werd in 2004 afgeschaft omdat het toenmalige kabinet van mening was dat arbeidsongeschiktheid een ondernemersrisico was dat op de private markt verzekerd kon worden, en omdat de zelfstandigen het oneens waren met de 'solidaire' manier van financiering (zie ook hoofdstuk 4). De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) kende jarenlang een stabiele jaarlijkse instroom van relatief zwaar gehandicapte jongeren, maar die jaarlijkse instroom verdubbelde in korte tijd tussen 2005 en 2009 ruim, waarna in 2010 beleidsmaatregelen in lijn met de WIA volgden. Sinds 2015 is de Wajong nog slechts toegankelijk voor duurzaam volledig arbeids-ongeschikten, vergelijkbaar met de IVA². Hierdoor daalde de jaarlijkse instroom sterk. Het bestand oude Wajong is echter nog steeds omvangrijk en het totale aantal Wajong-uitkeringen bedraagt nog steeds bijna 250.000 (figuur 3.3).

Figuur 3.3
Uitkeringen arbeidsongeschiktheid (Wajong) 1998-2019



Bron: CBS StatLine

² Voor de Wajong tot 2010 wordt de term 'oude Wajong' gebruikt, voor de Wajong zoals die was tussen 2010 en 2015 wordt de term 'Wajong 2010' gebruikt en voor de Wajong zoals die sinds 2015 is wordt de term 'Wajong 2015' gebruikt.

3.2 Werkloosheid

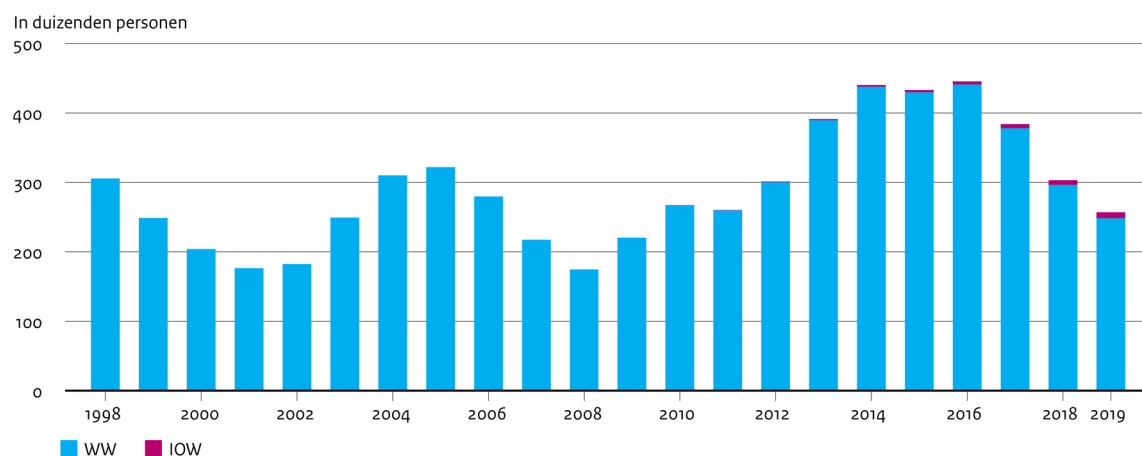
Het recht op een werkloosheidsuitkering is sinds het begin van deze eeuw aanzienlijk beperkt. Tot 2003 kon een loongerelateerde WW-uitkering tot 5 jaar duren, gevolgd door nog eens 2 jaar vervolguutkering op minimumniveau. In 2003 is de vervolguutkering WW afgeschaft en in 2006 werd de maximale duur van de WW-uitkering teruggebracht tot 3 jaar en 2 maanden. Tegelijk hiermee werd de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) geïntroduceerd, een tijdelijke overbruggingsregeling die voor werknemers die op of na hun 60^e in de WW kwamen, het gat overbrugde tussen de afloop van de WW en het begin van de AOW met een op het minimumloon gebaseerde uitkering.

Sinds 2015 is de maximale duur van de WW met de Wet werk en zekerheid (Wwz) stapsgewijs teruggebracht tot nu nog 2 jaar. Een dergelijke WW-duur vereist een arbeidsverleden van minstens 38 jaar. De gemiddelde duur van een WW-uitkering bedraagt iets meer dan een jaar. De WW-uitkering bedraagt gedurende de eerste 2 maanden 75% van het laatstverdiende loon en daarna 70%. Internationaal gezien is de duur van de Nederlandse WW relatief kort en het niveau relatief hoog (Asenjo en Pignatti, 2019).

Met de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) in 2020 is getracht de kloof in arbeidsvoorwaarden en -rechten tussen vaste en flexibele contracten te verkleinen. Door premiedifferentiatie naar vast en flexcontract in te voeren, is het voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt om werknemers in vaste dienst te nemen. Daarentegen is het eenvoudiger om werknemers te ontslaan wanneer verschillende omstandigheden samen een redelijke grond voor ontslag vormen. De transitievergoeding bij ontslag werd ook voor werknemers die korter dan 2 jaar in dienst zijn, verplicht gesteld, maar voor mensen die langer dan 10 jaar in dienst zijn en vijftigplussers juist verlaagd.

Het aantal WW-uitkeringen beweegt mee met de conjunctuur (figuur 3.4). De financiële crisis van 2008/2009 leidde tot een langdurige stijging van de werkloosheid, die het aantal WW-uitkeringen deed oplopen tot meer dan 440.000 in 2016. Sindsdien is de werkloosheid snel gaan dalen. Het aantal WW-uitkeringen naderde begin 2020 de niveaus van 2001 en 2008. De coronacrisis zal echter voor een kentering zorgen. Hoe langdurig en omvangrijk die zal zijn, is op dit moment nog niet te zeggen. Een scherpe stijging van de werkloosheid lijkt echter onvermijdelijk (Jongen et al., 2020).

Figuur 3.4
Uitkeringen werkloosheid (WW/IOW) 1998-2019



Bron: CBS StatLine

3.3 Participatiewet

Vanaf het begin van de eeuw steeg het beroep op de Wajong, terwijl de arbeidsparticipatie van deze groep jonge arbeidsgehandicapten achterbleef (zie ook paragraaf 3.1). Daarnaast werkten mensen in de sociale werkvoorziening op een beschutte werkplek terwijl deze groep ook kansen had om bij een reguliere werkgever werkzaam te zijn. Daarom verving de Participatiewet in 2015 de Wet werk en bijstand (WWB), Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong. De Participatiewet heeft als doel om meer mensen naar, bij voorkeur regulier, werk te begeleiden. Gemeenten kregen de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen (voorheen Wajong), personen met een verstandelijke, psychische of lichamelijke beperking die niet zelfstandig werk kunnen vinden en houden (voorheen Wsw) en de begeleiding van niet-uitkeringsgerechtigden op zoek naar werk (nuggers), naast de al bestaande ‘klassieke’ doelgroep. De ‘klassieke’ doelgroep omvat bijstandsontvangers en mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) of het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). In 2012 is besloten dat de toegang tot de IOAW wordt beperkt tot mensen geboren voor 1 januari 1965. Hiermee zal de IOAW op den duur verdwijnen.

Met de invoering van de Participatiewet zijn de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk ingevoerd. Bij loonkostensubsidie betaalt de werkgever het wettelijk minimumloon of het cao-loon aan de werknemer. De gemeente vult het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het minimumloon aan en vergoedt de werkgeverslasten. Beschut werk is bedoeld voor diegenen die enkel onder aangepaste omstandigheden in een beschermde omgeving kunnen werken. In 2015 is ook de Wet Banenafpraak in werking getreden. Hoewel de Banenafpraak formeel geen onderdeel is van de Participatiewet overlapt de doelgroep voor een deel. In de banenafpraak hebben vakbonden, werkgeversorganisaties en het kabinet afgesproken om 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Wanneer dit aantal niet gehaald wordt, treedt de quotumregeling in werking. De mensen die meetellen voor de Banenafpraak zijn opgenomen in het doelgroepregister.

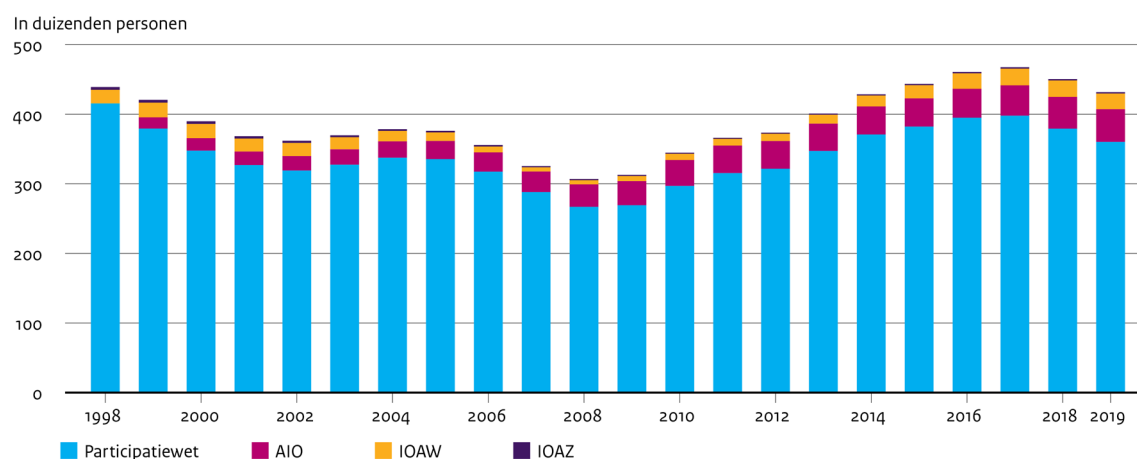
Uit de evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat de Participatiewet voor jonggehandicapten tot een verhoging van de arbeidsparticipatie heeft geleid (SCP, 2019 en Kok et al., 2019). De evaluatie Wet banenafpraak onderschrijft deze conclusie (Fris et al., 2019). Jonggehandicapten zonder uitkering blijken ook vergelijkbare re-integratie ondersteuning te krijgen als jonggehandicapten die wel een uitkering ontvangen van de gemeente. Voor de klassieke doelgroep is de kans op een baan licht toegenomen. Voor andere groepen, zoals mensen met een zeer beperkte arbeidscapaciteit die voorheen in aanmerking zouden komen voor een Wsw-baan, niet.

Hoewel de doelen van de Participatiewet deels zijn bereikt, komen uit de evaluatie ook enkele aandachtspunten naar voren. Hoewel jonggehandicapten door de Participatiewet meer zijn gaan werken, heeft dit niet geleid tot een betere inkomenspositie. Het inkomen uit arbeid is toegenomen voor jonggehandicapten in de Participatiewet maar dit compenseert niet voor het feit dat deze groep minder vaak een uitkering ontvangt. Het persoonlijk bruto-inkomen is zowel voor degenen met als zonder werk lager dan voor een vergelijkbare groep in de Wajong (SCP, 2019 en Kok et al., 2019). Daarnaast is, onder meer ook door de banenafpraak, de aandacht van werkgevers voor de doelgroep weliswaar toegenomen (Schenderling et al., 2019 en Fris et al., 2019), maar het aantal werkgevers dat iemand met een arbeidsbeperking in dienst heeft, gelijk gebleven (Schenderling et al., 2019). De arbeidsparticipatie van de klassieke doelgroep is licht toegenomen maar het overgrote deel van deze groep heeft nog steeds geen werk (SCP, 2019). In lijn met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, werken mensen in Participatiewet met een baan vaker in tijdelijke

contracten en deeltijdbanen dan voor de invoering van de Participatiewet (SCP, 2019 en Kok et al., 2019). Een uitzondering hierop zijn de jonggehandicapten die onder de banenafpraak vallen (SCP, 2019). Als laatste worden gemeenten door de huidige financiële structuur vooral geprikkeld om mensen met relatief veel arbeidscapaciteit naar werk te begeleiden (SCP, 2019 en Berkhout en Lejour, 2019).

Het aantal Participatiewet-uitkeringen beweegt mee met de conjunctuur (figuur 3.5), zij het wat vertraagd en minder sterk dan bij de WW-uitkeringen. De financiële crisis van 2008/2009 leidde tot een langdurige stijging van de werkloosheid, die het aantal Participatiewet-uitkeringen deed oplopen tot meer dan 460.000 in 2017. Sindsdien is de werkloosheid snel gaan dalen en volgt het aantal Participatiewet-uitkeringen gestaag. De coronacrisis zal echter voor een kentering zorgen. Hoe langdurig en omvangrijk die zal zijn, is op dit moment nog niet te zeggen.

Figuur 3.5
Uitkeringen bijstand (Participatiewet/AIO/IOAW/IOAZ) 1998-2019



Bron: CBS StatLine

4 Uitkeringsprikkels en werkgeversprikkels

4.1 Uitkeringsprikkels

Er is een grote hoeveelheid economische literatuur over het verband tussen de hoogte en duur van uitkeringen en het gebruik daarvan. In het algemeen geldt dat als een uitkering aantrekkelijker wordt, meer mensen een uitkering hebben en de arbeidsdeelname daalt. Het verband tussen hoogte en duur van een uitkering en het aantal uitkeringsgerechtigden wordt uitgedrukt in een uitkeringselasticiteit. Een uitkeringselasticiteit van 0,5 betekent bijvoorbeeld dat als de uitkering met 10% stijgt het aantal uitkeringsgerechtigden op termijn met 5%

zal stijgen. CPB heeft voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid de recente economische literatuur geanalyseerd en een nieuwe schatting gemaakt van welke elasticiteiten op de huidige Nederlandse situatie van toepassing zijn. Een uitgebreide analyse staat in twee achtergronddocumenten, die tegelijk met deze update van Kansrijk socialezekerheidsbeleid verschijnen.

Uitkeringsprikkel bij arbeidsongeschiktheid³

Het gebruik van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt met ongeveer 0,5% toe bij een 1% hogere uitkering. Dit blijkt uit een groot aantal, deels recent gepubliceerde, onderzoeken, waarvan de belangrijkste een Oostenrijks onderzoek uit de periode 2004-2010 is (Mullen en Staubli, 2016). Deze zogenaamde 'uitkeringselasticiteit' van 0,5 betreft een halvering van de tot nu toe door het CPB gehanteerde elasticiteit. De hogere elasticiteiten, zoals voorheen in gebruik, passen meer bij de oude WAO, waarvoor de toegang veel soepeler was dan voor de huidige WIA. We veronderstellen dat in Nederland voor de WIA als geheel een uitkeringselasticiteit van 0,5 geldt en binnen die WIA voor de IVA een elasticiteit van 0,25 en voor de WGA van 0,75. Tot nu toe werd uitgegaan van twee keer zo hoge uitkeringselasticiteiten: 0,5 voor de IVA en 1,5 voor de WGA. Binnen de groep WIA-gerechtigden zijn mensen in de WGA, zeker de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, relatief arbeidsmobiel. We veronderstellen daarom dat in Nederland voor de WGA als geheel een uitkeringselasticiteit van 0,75 geldt en binnen de WGA voor tijdelijk volledig arbeidsongeschikten een elasticiteit van 0,5 en voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten van 1,0. Voor de Wajong 2015 hanteren we een elasticiteit van 0,25. De Wajong is sinds 2015, net als de IVA, alleen toegankelijk voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten.

Meer of minder uitkeringsgebruik als gevolg van een verandering in de uitkeringshoogte leidt niet een-op-een tot minder of meer mensen aan het werk. Als de uitkering daalt, stijgt het arbeidsaanbod. Van dat hogere arbeidsaanbod zal, afhankelijk van de conjunctuur, een deel werken en een ander deel niet werken en bijvoorbeeld in de WW terecht komen.

Uitkeringsprikkel bij werkloosheid⁴

Bij werkloosheid wordt in de literatuur onderscheid gemaakt naar veranderingen in uitkeringsgebruik door verandering in hoogte en een verandering in duur. Het gebruik van werkloosheidsuitkeringen neemt met ongeveer 0,8% toe bij een 1% hogere uitkering. Dit blijkt uit weging van een reeks recent gepubliceerde internationale onderzoeken, waarvan de belangrijkste een Spaans onderzoek over de periode 2012-2014 en een Fins onderzoek over de periode 2002-2005 zijn (Rebollo-Sanz en Rodriguez-Planas, 2019, Uusitalo en Verho, 2010). Deze uitkeringselasticiteit van 0,8 is hoger dan de tot nu toe door het CPB gehanteerde elasticiteit van 0,5.

Het gebruik van werkloosheidsuitkeringen neemt ongeveer 0,3% toe bij een 1% langere maximale duur. Dit blijkt uit een beschouwing van een reeks internationale studies, waarbij een Franse studie over de periode 2006-2012 de belangrijkste is (Le Barbanchon et al., 2017). Deze elasticiteit is lager dan de elasticiteit van 0,5 die het CPB tot nu toe hanteerde. Nederlandse literatuur geeft geen directe elasticiteit maar toont eveneens aan dat het gebruik van de WW afneemt wanneer de maximale WW-duur (sterk) afneemt (De Groot en van der Klaauw, 2019, Von Bergh, 2019). Het effect is beperkt omdat een groot deel van de WW'ers uitstroomt voordat zij hun maximale duur bereiken (Von Bergh, 2019).

Bij de werkloosheidsuitkeringen nemen we aan dat de mensen die deze uitkering ontvangen al tot het arbeidsaanbod behoren. Zij zijn werkloos, maar wel op zoek naar werk. Als de hoogte van de uitkering daalt of

³ Zie voor een uitgebreide analyse het tegelijk met deze update Kansrijk arbeidsmarktbeleid – sociale zekerheid gepubliceerde achtergronddocument "Uitkeringselasticiteiten arbeidsongeschiktheid".

⁴ Zie voor een uitgebreide analyse het tegelijk met deze update Kansrijk arbeidsmarktbeleid – sociale zekerheid gepubliceerde achtergronddocument "Uitkeringselasticiteiten werkloosheid".

de duur afneemt, leidt dit tot meer werkgelegenheid, maar heeft dit geen effect op het arbeidsaanbod. Meer of minder uitkeringsgebruik als gevolg van een verandering in de uitkeringshoogte of -duur leidt een-op-een tot minder of meer mensen aan het werk. Hierbij gaan we ervan uit dat iemand aan het werk gaat tegen het gemiddeld aantal uur van de huidige werkenden.

Uitkeringsprikkels bij bijstand

Het werkgelegenheidseffect van het verlagen en verhogen van de bijstand is gesimuleerd met het MICSIM-model. MICSIM is een structureel model, waarbij keuzes tussen het aantal dagen werken en niet-werken zijn gemodelleerd. De preferenties zijn geschat op recente Nederlandse data (De Boer et al., 2020, Jongen et al., 2014).

Omgerekend bedraagt de uitkeringselasticiteit voor de bijstand ongeveer 0,9. Dit is in dezelfde orde van grootte als de WW (0,8) en de WGA (0,75). De WW-populatie heeft een kortere afstand tot de arbeidsmarkt dan de WGA- en bijstandpopulaties. Om die reden zou een hogere respons op financiële prikkels bij WW'ers verwacht kunnen worden. Daar staat echter tegenover dat in de WW, in vergelijking met de WGA en de bijstand, een groot aandeel van de uitkeringsgerechtigden al snel weer uitstroomt naar werk. Op dit deel van de populatie zijn financiële prikkels minder van invloed.

Voor de overige beleidsopties in de Participatiewet gaan we ervan uit dat aanpassingen in de uitkeringen ANW, IOAW en IOW niet een-op-een leiden tot meer mensen aan het werk. We hanteren hier de vuistregel dat de helft gaat werken en de andere helft zich terugtrekt van de arbeidsmarkt.

4.2 Werkgeversprikkels

Werkgeversprikkels bij arbeidsongeschiktheid

Nederland kent sinds 1998 gedifferentieerde werkgeverspremies voor arbeidsongeschiktheid. Dit soort differentiatie staat bekend als *experience rating* en is geïntroduceerd om werkgevers een prikkel te geven om arbeidsongeschiktheid te voorkomen en maximaal in te zetten op re-integratie. Werkgevers waren aanvankelijk verantwoordelijk voor de eerste 5 jaar van een WAO-uitkering van hun werknemer. Ze konden er ook voor kiezen om helemaal eigenrisicodragers voor deze uitkeringen te worden. Volgens Koning (2009) leidde deze prikkel tot een daling van de jaarlijkse instroom in de WAO met 15%. Via een andere methode leidden Van Sonsbeek en Gradus (2013) een instroomdaling door de premiedifferentiatie van vrijwel dezelfde omvang, 13%, af. Bij de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte van 1 naar 2 jaar in 2004 werd de periode van premiedifferentiatie verkort van 5 naar 4 jaar. Bij de introductie van de WIA in 2006 werd die periode verlengd naar 10 jaar, maar tegelijk beperkt tot alleen de regeling voor gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten, de WGA. Uit onderzoek van De Groot en Koning (2016) bleek dat de effectiviteit van premiedifferentiatie is afgenomen door de stapeling van latere beleidsmaatregelen, zoals de Wet Verbetering Poortwachter en de WIA. Daar staat tegenover dat de oorspronkelijke effectschatting van 15% alleen het effect op de instroom betrof, terwijl premiedifferentiatie bij arbeidsongeschiktheid ook de uitstroom uit de uitkering bevordert. Werkgevers kunnen immers door het weer in dienst nemen van gedeeltelijk arbeidsongeschikte ex-werknemers hun premie verlagen. We veronderstellen daarom nog steeds een effect van premiedifferentiatie van ongeveer 15% op het aantal uitkeringen in de WGA.

Dat betekent dat als de periode van premiedifferentiatie verkort wordt, de instroom in en de kosten van de WIA zullen toenemen. Daarbij houden we rekening met het feit dat de toegevoegde waarde van extra jaren premiedifferentiatie steeds geringer wordt: het effect van 1 jaar premiedifferentiatie ten opzichte van 0 jaar is veel groter dan het effect van 10 jaar ten opzichte van 9 jaar. Dat komt door drie dingen: ten eerste zijn er veel minder mensen die na 10 jaar nog in de uitkering zitten dan na 1 jaar, ten tweede is de hoogte van de uitkering

die in rekening gebracht wordt voor de premiedifferentiatie in de eerste jaren hoger dan in de latere jaren en ten derde moet bij een langere tijdshorizon rekening gehouden worden met een discontovoet, omdat de prikkel wat minder zwaar weegt, naarmate deze verder in de toekomst ligt.

Loondoorbetaling bij ziekte

Een van de krachtigste en succesvolste beleidsmaatregelen om ziekteverzuim en daaropvolgende arbeidsongeschiktheid te reduceren is de introductie geweest van loondoorbetaling bij ziekte (Koning en Lindeboom, 2015). Sinds 1996 zijn werkgevers verantwoordelijk voor loondoorbetaling gedurende het eerste ziektejaar. Werknemers zonder werkgever (uitzendkrachten, werknemers met tijdelijke contracten na afloop van hun contract) en werklozen in de WW kunnen bij ziekte een beroep doen op de Ziektewet (ZW), waarbij UWV de rol van de werkgever overneemt. In 2004 is de loondoorbetaling bij ziekte verlengd naar twee jaar. Een dergelijke duur is internationaal gezien uitzonderlijk.

De verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte vond op hetzelfde moment plaats als de introductie van de WIA. Mensen die voor 1 januari 2004 ziek werden, konden na een jaar loondoorbetaling in de WAO komen en mensen die vanaf 1 januari 2004 ziek werden, konden na twee jaar loondoorbetaling in de WIA komen. Het effect van de verlenging van de loondoorbetaling op zichzelf is daarom niet eenduidig te bepalen. In Van Sonsbeek en Gradus (2013) wordt aangetoond dat de combinatie van verlengde loondoorbetaling en WIA voor een daling van de instroom in de arbeidsongeschiktheid zorgde van 36%. Op basis van onderzoek van Berendsen et al. (2007) valt af te leiden dat de verlengde loondoorbetaling voor ongeveer 60% van dat effect verantwoordelijk is. We veronderstellen daarom dat de verlenging van de loondoorbetaling tot een instroomdaling in de arbeidsongeschiktheid van 22% heeft geleid. Spiegelbeeldig veronderstellen we dat verkorten van de loondoorbetaling bij ziekte naar 1 jaar voor een instroomstijging van 28% zorgt.

Loondoorbetaling bij ziekte geeft daarmee een krachtiger prikkel dan premiedifferentiatie bij arbeidsongeschiktheid. Dat heeft verschillende oorzaken. Loondoorbetaling geeft een directe prikkel: de werkgever betaalt direct het loon van de zieke werknemer door, terwijl bij premiedifferentiatie de uitkering van een ex-werknemer twee jaar later leidt tot een hogere premie voor de ex-werkgever. Daarnaast gelden tijdens de loondoorbetalingsperiode de verplichtingen uit de Wet Verbetering Poortwachter, die voor zowel werkgever als werknemer vastlegt waar bij langdurige ziekte aan voldaan moet worden. Daar komt bij dat, ook als loondoorbetaling en uitkering een gelijk percentage van het oude loon betreffen, de loondoorbetaling voor de werkgever duurder is vanwege werkgeverspremies.

Werkgeversprijkkels bij werkloosheid

De WW wordt sinds 2009 volledig uit werkgeverspremies gefinancierd. Die premies zijn niet gedifferentieerd naar risico. Tot en met 2019 was de WW-premie voor de eerste 6 maanden wel gedifferentieerd naar sector. Sinds 2020 gelden er in de WW aparte premieniveaus voor vaste en flexibele contracten. De premie voor een flexcontract is bijna drie keer zo hoog als voor een vast contract, wat het hogere WW-risico van flexcontracten weerspiegelt.

Hoewel met die differentiatie een prikkel wordt gegeven om meer vaste contracten aan te bieden, is er geen prikkel voor werkgevers om instroom in de WW te voorkomen. Een dergelijke prikkel kan gegeven worden door ook in de WW *experience rating* toe te passen en werkgevers zelf verantwoordelijk te maken voor de betaling van WW-uitkeringen voor een bepaalde periode of door individuele differentiatie van WW-premies naar gelang het risico. Dit soort differentiatie wordt met name in de Verenigde Staten al sinds 1935 toegepast voor werkloosheidsuitkeringen. Uit onderzoek van Ratner (2013) blijkt dat *experience rating* leidt tot minder ontslagen. Daar staat tegenover dat werkgevers ook voorzichtiger zijn in het aannemen van mensen. Per saldo resulteert een licht positief effect op de werkgelegenheid. Deze resultaten liggen in lijn met eerdere studies zoals Topel (1984) en Anderson en Meyer (1994).

Volgens de studie van Ratner leidt een systeem met perfecte *experience rating*, waarbij de uitkeringslasten volledig aan de werkgever worden toegerekend, tot 17% minder ontslagen dan een systeem zonder *experience rating*. Dit resultaat is niet zonder meer toepasbaar op de Nederlandse WW. In de eerste plaats duurt de Amerikaanse werkloosheidsverzekering met 6 maanden veel korter dan de WW, die tot 2 jaar kan duren. Daarnaast kennen de VS nauwelijks ontslagbescherming en fungeert de gedifferentieerde WW-premie daar als een alternatief soort ontslagbescherming. Nederland kent nog steeds een relatief hoge ontslagbescherming voor werknemers met een vast contract. In financiële termen zou je kunnen stellen dat de kosten van ontslag in Nederland al gedeeltelijk individueel gedifferentieerd zijn via de transitievergoeding.

De transitievergoeding bedraagt momenteel een derde maandsalaris per dienstjaar, terwijl de WW-uitkering 70% van het maandsalaris bedraagt met een opbouw van WW-recht van een maand per dienstjaar voor de eerste 10 jaren en een halve maand per dienstjaar daarna. Per saldo zijn de kosten van een WW-uitkering voor contracten met een relatief korte duur ongeveer twee keer zo hoog als de kosten van de wettelijke transitievergoeding. We gaan er daarom van uit dat het effect van premiedifferentiatie in de WW twee derde bedraagt van het in de VS gevonden effect, circa 12%. De feitelijke ontslagkosten zijn overigens aanmerkelijk hoger dan de kosten van een transitievergoeding (Heyma et al., 2017), omdat die ook onder meer juridische en improductiviteitskosten omvatten. Daarbij komt dat de hoogte van de transitievergoeding op het moment van betalen vaststaat, terwijl de hoogte van de WW-uitkering lager kan uitvallen als de werkloze snel weer aan het werk komt. Daar staat dan weer tegenover dat er bij directe overdrachten tussen werkgever en werknemer minder verstoring is, dan bij overdrachten tussen werkgever en uitkeringsinstantie, omdat bij de laatste een *match surplus* optreedt, waardoor werkgever en werknemer langer aan elkaar verbonden blijven (Ljunqvist, 2002).

Door de financiële prikkel voor individuele bedrijven kan de werkgelegenheid licht toenemen. Die toename is echter zeer beperkt omdat bedrijven niet alleen minder mensen gaan ontslaan, maar ook voorzichtiger worden bij het aannemen van personeel, waardoor sprake kan zijn van risicoselectie. Ratner (2013) laat zien dat het effect op de werkgelegenheid van minder ontslagen voor 80% wordt gecompenseerd door minder aannames. In de Nederlandse situatie zou het effect op de werkgelegenheid nog geringer kunnen zijn omdat de afwenteling naar zelfstandig ondernemerschap groter is dan in de VS.

5 Beleidsopties

Voor elke maatregel die we in deze update bespreken, presenteren we ex-ante budgettaire effecten en werkgelegenheidseffecten. Onder ex-ante effecten van een maatregel verstaan we de budgettaire effecten inclusief de eerste-orde gedragseffecten, zoals meer of minder gebruik van uitkeringen, maar exclusief de effecten als gevolg van macro-economische doorwerking, zoals extra belastinginkomsten bij hogere of lagere uitkeringen of lonen (inverdieneffecten). Deze tweede-orde gedragseffecten worden wel meegenomen in de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's. Op dezelfde manier gaan we om met substitutie van uitkeringen. Eerste-orde substitutie-effecten, zoals het stijgen van een toeslag uit de Toeslagenwet (TW) als de moederuitkering uit de WIA of WW daalt, nemen we mee in de ex-ante budgettaire effecten. Tweede-orde substitutie-effecten, bijvoorbeeld als een maatregel in de WIA leidt tot meer arbeidsaanbod en een deel van dat extra arbeidsaanbod niet aan het werk komt en een beroep doet op de WW of de bijstand, nemen we niet mee. Ook deze tweede-orde substitutie-effecten worden wel meegenomen in de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's.

We houden bij de ex-ante budgettaire effecten wel rekening met uitvoeringskosten, maar niet met sociale lasten (werkgeverspremies WW, WIA/WAO) die over uitkeringen betaald worden door het UWV). De sociale premies (AOW/ANW, WLZ) waarover de uitkeringsgerechtigde zelf belasting afdraagt zijn onderdeel van de bruto-uitkering die hij ontvangt en maken dus wel integraal onderdeel uit van de ex-ante effecten.

Bij alle beleidsmaatregelen op het gebied van arbeidsongeschiktheid en WW wordt alleen de mutatie in de uitgaven vermeld onder ex ante budgettair effect en wordt aangenomen dat de premies niet veranderen. Voor de premies sociale verzekeringen (WIA en WW) geldt dat deze in principe niet lastendekkend worden vastgesteld, maar per kabinetsperiode worden afgesproken. Er is daarom geen direct verband tussen een verandering in de uitgaven en een verandering in de premie.

In de presentatie in deze update worden de budgettaire effecten van maatregelen die een schuif tussen publiek en privaat behelzen, gesaldeerd weergegeven. In de opmerkingen bij de tabel wordt geëxpliciteerd welk deel van de mutatie een boekhoudkundige schuif is en welk deel een gedragseffect. Er wordt in het geval van een schuif van publieke naar private uitgaven dan geen echte besparing op de overheidsfinanciën gerealiseerd, omdat er in zo'n geval doorgaans een correctie op de rijksbegroting zal plaatsvinden.

Ten slotte betreffen alle cijfers in deze studie structurele effecten, waarbij het jaar 2060 als structureel jaar wordt genomen, en worden alle cijfers uitgedrukt in het prijsniveau 2021. Een gevolg hiervan is dat maatregelen die 'uitstervende' regelingen betreffen, zoals de WAO en de Wajong van voor 2015, per definitie een budgettair en werkgelegenheidseffect van 0 hebben. In 2060 heeft immers vrijwel niemand meer zo'n uitkering. Op de kortere termijn, zoals binnen de aankomende kabinetsperiode, hebben beleidsmaatregelen op dit soort regelingen nog wel effect. Er zitten immers, ter illustratie, zowel in de WAO als in de Wajong van voor 2015 op dit moment nog elk meer dan 200.000 personen.

5.1 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

5.1.1 Arbeidsongeschiktheid zelfstandigen

In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Zelfstandigen zonder personeel (2015) zijn voor het eerst sinds de afschaffing van de WAZ beleidsopties uitgewerkt voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. De minimumvariant uit het IBO, waarin werd uitgegaan van een uitkering van ten hoogste 70% van het minimumloon en een wachttijd van twee jaar, is ook tijdens Keuzes in Kaart (CPB, 2017) door diverse partijen geformuleerd. Inmiddels hebben ook werknemers en werkgevers, op verzoek van het kabinet, samen een voorstel geformuleerd in de Stichting van de Arbeid (StAr). Bij de vormgeving van zo'n verzekering zijn diverse parameters van belang: hoe hoog wordt de dekking, wie wordt er verplicht tot deelname, welke eigenrisicoperiode gaat er gelden? Om de budgettaire consequenties van deze parameters in kaart te brengen presenteren we tien varianten, waarin ook de interactie zichtbaar wordt tussen het wel of niet uitzonderen van zelfstandigen met personeel en de maximale hoogte van de uitkering.

We gaan uit van een technische basisvariant: dat betekent niet dat dit een voorkeursvariant is, maar simpelweg dat dit de variant is waarvoor om technische redenen als eerste de instroom is geraamd. De overige beleidsopties presenteren we als varianten op deze basis.

In alle varianten wordt ervan uitgegaan dat de grondslag voor de premie gelijk is aan de grondslag voor de uitkering. Er is dus geen sprake van ‘solidaire financiering’ zoals bij de voormalige WAZ.⁵ De grondslag bestaat uit drie inkomensbronnen: de winst uit onderneming, het ‘gebruikelijk loon’ van dga’s en de ‘inkomsten uit overige werkzaamheden’.⁶ Omdat de uitkeringsgrondslag van zelfstandigen van jaar op jaar sterk kan fluctueren, is het toegestaan om deze te middelen over de voorafgaande drie jaar.⁷ Net als in de WIA gaan we uit van een onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam arbeidsongeschikten: de uitkering bedraagt 75% voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten (zoals bij de IVA) en 70% van de grondslag voor arbeidsongeschikten met kans op herstel (zoals bij de WGA). Wij gaan uit van een verzekering die iedereen dekking verleent tot aan de AOW-leeftijd en dat AOW’ers niet verplicht verzekerd zijn.

De uitvoering van de verzekering gebeurt in onze varianten door het UWV, waarbij de Belastingdienst de premie zal heffen. De berekeningen betreffen altijd de structurele situatie, waarin de verzekering volledig is ingegroeid. Daarbij abstraheren we van enkele praktische uitvoeringsproblemen, die uiteindelijk bij invoering wel degelijk aan de orde zullen komen. Ten eerste zal er extra vraag ontstaan naar keuringsartsen en arbeidsdeskundigen, omdat het aantal verzekerde personen toeneemt. Ten tweede dient er rekening gehouden te worden met de bestaande private markt. Het respecteren of overnemen van lopende private verzekeringen is een complexe juridische uitdaging, waardoor een maatregel als deze niet op korte termijn ingevoerd kan worden.

In deze studie gaan we dus uit van een verplichte publieke verzekering. Een alternatieve mogelijkheid is om zelfstandigen de mogelijkheid te geven om uit het publieke systeem te stappen (*opt-out*) en zich op de private markt te verzekeren. Dat kan onder meer aantrekkelijk zijn voor zelfstandigen die zich tegen andere condities willen verzekeren dan de publieke verzekering biedt, en zich daarom aanvullend willen verzekeren op de private markt. Een dergelijk systeem van gemengde publiek-private uitvoering vereist zorgvuldige afweging en nader onderzoek. Risico bij zo’n *opt-out* is namelijk dat er averechtse selectie optreedt, waarbij de goede risico’s geleidelijk verdwijnen naar de private markt, waardoor de publieke premie geleidelijk steeds verder stijgt. In de WGA bestaat al geruime tijd een systeem met gemengde publiek-private uitvoering, dat wel redelijk stabiel is. Timmer en Van Sonsbeek (2014) hebben echter laten zien dat ook in de WGA premiemotieven dominant zijn in de keuze voor een publieke of private verzekering. Dat levert een risico op bij een verzekering voor zelfstandigen omdat een publieke verzekering voor zelfstandigen waarschijnlijk een uniforme premie zal heffen⁸, terwijl private verzekeraars hun premie kunnen differentiëren naar risicofactoren, zoals beroep of leeftijd. In de WGA is de publieke premie ook gedifferentieerd naar risico uit het verleden, zodat de kans op averechtse selectie daar veel minder groot is.

In de technische basisvariant is de deelname verplicht voor iedereen met dergelijke inkomsten en zijn er geen uitzonderingen voor specifieke groepen. Varianten AZ7, AZ8 en AZ9 laten de effecten zien wanneer zelfstandigen met personeel zijn uitgezonderd. De grondslag is in de technische basisvariant gemaximeerd op 143% van het wettelijk minimumloon (wml)⁹. In enkele varianten is deze lager (100% wml in varianten AZ4, AZ6 en AZ8) of hoger (maximum dagloon in varianten AZ5 en AZ9). De wachttijd (eigenrisicoperiode bij ziekte)

⁵ In de voormalige WAZ was sprake van een franchise, waarbij men pas vanaf 13 zdd euro winstinkomen premie ging betalen. Dit werd later juist als een van de belangrijkste nadelen ervaren. We gaan nu uit van een verzekering waarbij de premiegrondslag en de uitkeringsgrondslag in principe gelijk zijn (tenzij expliciet aangegeven).

⁶ We volgen hier het onderscheid naar type inkomen dat CBS en de Belastingdienst hanteren, zie o.a. [hier](#), [hier](#) en [hier](#).

⁷ In de praktijk zal de uitkeringsgrondslag daardoor naar verwachting 10% hoger liggen dan de premiegrondslag.

⁸ Premiedifferentiatie in een publieke verzekering, zoals de WGA, is toegestaan mits dat gebeurt op objectieve gronden, die volledig in de wet staan gespecificeerd. Bij de WGA worden gerealiseerde uitkeringslasten van de werknemers van een werkgever uit het verleden gebruikt om de premie te differentiëren. Zoiets is bij een verzekering voor zelfstandigen niet mogelijk.

⁹ Dit komt overeen met 100/70 van het wml. De gedachte daarachter is dat een uitkering van 70% van de grondslag in dit geval precies overeenkomt met wml.

bedraagt in de technische basisvariant 12 maanden, net als in de voormalige WAZ. In enkele varianten is deze korter (6 maanden in variant AZ3) of langer (24 maanden in varianten AZ2 en AZ6).

Beleids optie AZ1: basisvariant

In de technische basisvariant bedragen de structurele kosten voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen 2,3 mld euro. Daarbij houden we rekening met ongeveer 10% uitvoeringskosten. Het gaat hierbij om een verplichte publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor iedereen met inkomsten uit zelfstandige onderneming, gebruikelijk loon of overige arbeid. De grondslag is maximaal 100/70 van het wml en de eigenrisicoperiode is 12 maanden. De werkgelegenheidseffecten zijn bij de basisvariant, evenals bij alle subvarianten, beperkt negatief vanwege enige *moral hazard*. Ook kan er sprake zijn van samenstellingseffecten, waarbij de populatie van zelfstandigen wat krimpt en die van werknemers wat groeit.

Beleids optie AZ2/3: wachttijd 6 maanden of 2 jaar

Wanneer de eigenrisicoperiode verlengd wordt naar 24 maanden, zijn er drie belangrijke effecten:

- a. De instroom is lager, omdat er meer natuurlijk herstel plaatsvindt. In maand 13-24 zal een deel van de zieken uit zichzelf herstellen.
- b. De uitkeringsduur is korter, omdat men simpelweg minder lang in de uitkering zit. Men stroomt een jaar later in, maar gaat bijvoorbeeld op dezelfde leeftijd met pensioen.
- c. Een langere wachttijd maakt de regeling minder aantrekkelijk. Dit effect is sterker voor zelfstandigen dan voor werknemers, omdat werknemers als alternatief nog de loondoorbetaling bij ziekte of ZW-uitkering hebben.

De huidige private markt lijkt te suggereren dat veel zelfstandigen een voorkeur hebben voor een korte looptijd. We gaan er daarom van uit dat het effect niet lineair is: een halvering van 12 naar 6 maanden zal een iets groter effect hebben (+16%) dan een verdubbeling van 12 naar 24 maanden (-14%).

Beleids optie AZ4/5: grondslag maximaal 100% wml of maximum premieloon WIA

Een lagere (of hogere) uitkeringsgrondslag leidt in de voorgestelde systematiek direct ook tot een lagere (of hogere) premiegrondslag en uitkeringshoogte. Daarnaast is er een effect op de aantrekkelijkheid van de regeling. Een regeling met hogere uitkeringen is aantrekkelijker, waardoor de kans op *moral hazard* toeneemt en een effectiviteitsverlies ontstaat. De omvang van dit effect is berekend met behulp van elasticiteiten (zie paragraaf 4.1). Ten derde is er ook nog een interactie-effect: de grondslag is ook afhankelijk van het eventueel uitzonderen van zmp'ers. De variant met een maximale grondslag van 100% wml, zoals in de WAZ, leidt uiteindelijk tot 30% lagere uitgaven dan de basisvariant. De variant met maximale grondslag op WIA-niveau leidt tot 70% hogere uitgaven. Uiteraard is in beide gevallen het effect op de kostendekkende premie veel kleiner, omdat ook de premiegrondslag meebeweegt.

Beleids optie AZ6: basisvariant met grondslag maximaal wml én wachttijd 2 jaar

Deze combinatie van de varianten AZ2 en AZ4 lijkt sterk op de minimumvariant uit het IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015), die ook is doorgerekend in Keuzes in Kaart 2018-2021 (CPB, 2017). In de huidige doorrekening is echter gebruikgemaakt van recentere en meer gedetailleerde informatie. Daarnaast is ook rekening gehouden met de mogelijkheid om de uitkeringsgrondslag te middelen over de drie voorgaande jaren. Aangezien het inkomen van zelfstandigen relatief veel fluctueert, zal de uitkeringsgrondslag door middeling naar verwachting 10% hoger uitvallen dan de premiegrondslag.¹⁰

¹⁰ Op basis van CBS maatwerkdata over zzp'ers in de periode 2013-2015 is vastgesteld dat een effect van ongeveer 10% realistisch is. Maar in jaren van economische achteruitgang zal dit hoger zijn, in jaren van groei lager.

Beleidsoptie AZ7/8/9: uitzondering zelfstandigen met personeel

In de beleidsdiscussie is geopperd om zelfstandigen mét personeel (zmp'ers) vrij te stellen van deelname aan de verzekering. Hoewel het bij de vormgeving van sociale zekerheid niet voor de hand ligt om specifieke groepen uit te zonderen, gaat de StAr in haar voorstel wel uit van zo'n uitzondering. Wij gaan er in deze variant van uit dat zo'n vrijwillige opt-out ook beleidsmatig uitvoerbaar is, door gebruik te maken van het criterium van 'substantiële arbeid'. Dat betekent dat de zelfstandige zich aan de verplichte verzekering mag onttrekken als zijn bedrijf in het afgelopen jaar minstens 52 x 8 of 416 uur loon heeft ingehouden voor een of meer werknemers. In deze variant illustreren wij het effect op de totale uitgaven indien alle zelfstandigen met personeel gebruik zouden maken van de *opt-out*. Als bijvoorbeeld de helft wel verzekerd zou blijven, zal het verschil waarschijnlijk half zo groot zijn.

Het niet deelnemen van zelfstandigen mét personeel heeft in ieder geval drie effecten:

- De verzekerde populatie neemt af met zo'n 300 duizend personen (zie [CBS StatLine](#)).
- De instroomkans wordt gemiddeld iets hoger.¹¹
- De gemiddelde grondslag wordt lager, omdat zmp'ers gemiddeld hogere inkomens hebben. De omvang van dit effect hangt af van de maximale grondslag: hoe hoger de grondslag, hoe groter het effect van een *opt-out* voor zmp'ers.

De totale uitgaven in deze variant liggen zo'n 25% lager dan in de basisvariant, met name omdat de groep verzekerden kleiner is. Om de structurele premie kostendekkend te houden zal deze ongeveer 0,2%-punt hoger moeten worden. Bij een maximum grondslag op wml-niveau zijn deze effecten iets kleiner, bij een maximum grondslag op WIA-niveau juist iets hoger.

Beleidsoptie AZ10: beperken toegang tot alleen volledig arbeidsongeschikten

Het beperken van de toegang van de regeling tot alleen volledig arbeidsongeschikten heeft slechts een klein effect op de kosten, omdat de kosten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten relatief beperkt zijn. Naar verwachting zal een ruime meerderheid van de jaarlijkse instroom net als in de WIA volledig arbeidsongeschikten betreffen. Daarnaast is de uitkering van gedeeltelijk arbeidsongeschikten lager vanwege hogere restverdiencapaciteit en hebben zij meer kans om uit te stromen. Naar verwachting komt het aantal personen in de regeling 18% lager uit en vallen de uitgaven 11% lager uit.

5.1.2 Werkgeversprikkels bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Beleidsoptie WA1: verkorten duur loondoorbetaling naar één jaar

Een verkorting van de loondoorbetalingsduur naar een jaar betekent het terugdraaien van de Wet verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte (Wet VLZ). We gaan ervan uit dat daarbij ook het ontslagverbod bij ziekte wordt beperkt tot een jaar. Er gebeuren dan twee dingen. In de eerste plaats zal na een jaar ziekte al een keuring voor de WIA plaatsvinden. Daardoor zal ongeveer de helft van de mensen die een jaar ziek zijn, minder dan 35% arbeidsongeschikt beoordeeld worden en ontslagen kunnen worden. De lasten van het tweede ziektejaar zullen daardoor fors afnemen. De instroom in de WIA zal wel fors toenemen, van ruim 45.000 na twee jaar ziekte nu, naar bijna 60.000 na een jaar ziekte bij een verkorte loondoorbetalingsperiode.

Daar staat tegenover dat gedurende het tweede ziektejaar, dat dan eerste WIA-jaar is geworden, niet veel mensen meer zullen herstellen. Niet alleen zijn de minder arbeidsongeschikte werknemers al bij de beoordeling na een jaar afgevallen, ook zijn, eenmaal in de WIA, de prikkels om te herstellen veel geringer dan in het huidige tweede ziektejaar. Er is dan immers geen werkgever meer, er gelden geen Poortwachters-

¹¹ De uitgezonderde groep heeft gemiddeld een hoger inkomen, en er bestaat een statistische samenhang tussen inkomenshoogte en instroomkans in arbeidsongeschiktheidsregeling.

verplichtingen en de kans om herbeoordeeld te worden is waarschijnlijk niet zo groot. Momenteel vindt er in het tweede ziektejaar nog wel veel herstel plaats. Zwinkels en De Ruig (2018) laten bijvoorbeeld zien dat van alle verzuimende werknemers die het eerste jaar van loondoorbetaling volmaken, in het tweede jaar 57% herstelt. Er zal nog steeds een deel van de na een jaar toegelaten arbeidsongeschikten herstellen in het tweede ziektejaar/eerste WIA-jaar, maar per saldo zullen circa 7.000 meer mensen na twee jaar ziekte nog arbeidsongeschikt in de WIA zitten, dan in het huidige systeem na twee jaar ziekte tot de WIA zouden zijn toegelaten.

De uitkeringslasten van die extra arbeidsongeschikten tellen op tot circa 1,0 mld euro. Dat is meer dan de besparing in het tweede ziektejaar, die circa 0,5 mld bedraagt. Daarnaast zullen de publieke uitvoeringskosten fors stijgen, met circa 0,2 mld, omdat het aantal WIA-beoordelingen groter wordt doordat uitkeringsgerechtigden een jaar langer in de WIA zitten en er ook meer WIA-uitkeringen komen vanwege minder herstel in het tweede ziektejaar. Per saldo stijgen de uitgaven met 0,7 mld euro. Dit is het saldo van een stijging van de publieke uitgaven met 1,2 mld euro en een daling van de private uitgaven met 0,5 mld euro. In beide gevallen worden die betaald door werkgevers, de private uitgaven zijn loonkosten en de publieke uitgaven worden via werkgeverspremies gefinancierd.

Het verkorten van de loondoorbetalingsperiode betekent voor (kleine) werkgevers een afname van hun risico op langdurig ziekteverzuim. Daardoor vermindert hun prikkel tot re-integratie, maar kan het minder riskant worden om werknemers aan te nemen. Door het hogere WIA-volume neemt het aantal personen dat structureel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt af. Deze afname van arbeidsaanbod leidt naar verwachting tot een verlies van structurele werkgelegenheid van ongeveer 0,2%.

Beleids optie WA2/3: aanpassingen tweede ziektejaar kleine werkgevers (collectiveren, afschaffen werkgeversverantwoordelijkheid)

Een variant op het verkorten van de loondoorbetaling naar één jaar is het collectiviseren van het tweede ziektejaar. Werknemers komen dan niet al na een jaar in de WIA terecht, maar werkgevers zijn ook niet verantwoordelijk om twee jaar lang het loon door te betalen. De prikkel tot re-integratie wordt hierdoor verminderd. Deze variant wordt met name geopperd om kleine werkgevers te ontzien. Bij de premie-differentiatie arbeidsongeschiktheid wordt ook al een onderscheid gemaakt naar werkgeversgrootte. Werkgevers met minder dan 10 werknemers (of om precies te zijn, met een loonsom kleiner dan 10 keer het gemiddelde premieplichtige loon) betalen daarvoor een sectorale premie. UWV (2019) laat zien dat er veel van die kleine werkgevers zijn, 84% van het totaal, maar hun aandeel in de totale loonsom en het totale aantal werknemers bedraagt slechts 10%. Om die reden verwachten wij dat het effect van aanpassingen van het tweede ziektejaar voor kleine werkgevers, zoals collectiviseren of afschaffen van de werkgeversverantwoordelijkheid) kleiner is dan 10% van het effect van verkorten van de loondoorbetaling naar één jaar en beneden de 50 mln euro zal blijven. Aandachtspunt is wel dat er bij dergelijke maatregelen een systeembreuk optreedt. Werkgevers zijn nu tijdens de eerste twee ziektejaren én de daaropvolgende eerste 10 WGA-jaren verantwoordelijk voor re-integratie van hun zieke werknemers. Daarom worden ook steeds meer verzekeringspolissen afgesloten, waarin dit twaalfjaarsrisico integraal wordt afgedekt. Door die verantwoordelijkheid in het tweede ziektejaar aan te passen, ontstaat een systeembreuk, die een negatief effect kan hebben op re-integratiemogelijkheden.

Beleids optie WA4/5/6/7: aanpassingen in duur en reikwijdte premiedifferentiatie

In deze update analyseren we verschillende varianten waarin premiedifferentiatie in de WGA wordt aangepast. Momenteel betalen werkgevers een gedifferentieerde premie ter dekking van WGA-uitkeringen in de eerste 10 jaar van de uitkering. De loongerelateerde uitkering wordt volledig doorbelast, maar van de loonaanvullingen en vervolguitkering wordt alleen een aan het minimumloon gerelateerd deel doorbelast om een perverse

prikkel te voorkomen dat de gedifferentieerde premie lager is als een gedeeltelijk arbeidsongeschikte niet werkt, dan als hij werkt.

Als premiedifferentiatie volledig wordt afgeschaft, veronderstellen we dat het aantal uitkeringen in de WGA toeneemt met 15% (zie paragraaf 4.2). De uitgaven stijgen dan met 0,7 mld euro. Als in plaats van individuele differentiatie een differentiatie naar contractvorm wordt toegepast, zoals in de WW, leidt dat niet tot een lagere uitgavenstijging. Er is dan immers geen individuele werkgeversprikkel meer om arbeidsongeschiktheid te voorkomen maar alleen een prikkel om meer vaste contracten aan te bieden. Als de periode van premiedifferentiatie verkort wordt, stijgen de uitgaven minder. Bij een verkorting van 10 jaar naar 2 jaar stijgen de uitgaven met circa 0,4 mld euro, bij een verkorting naar 5 jaar met circa 0,2 mld euro en bij een verkorting naar 8 jaar met ruim 50 mln euro.

De periode van premiedifferentiatie kan ook verlengd worden, maximaal totdat de WGA-uitkeringen voor de volledige duur worden doorbelast. Een dergelijke maximale verlenging zou het aantal WGA-uitkeringen in theorie beperken. Daar staan echter grote uitvoeringstechnische complicaties tegenover omdat het naarmate er meer tijd verstrijkt steeds moeilijker wordt om uitkeringslasten toe te rekenen aan de oude werkgever. Een variant met verlenging van de premiedifferentiatieperiode is daarom niet doorgerekend. We beschouwen evenmin varianten waarin premiedifferentiatie in de IVA wordt geïntroduceerd. Hoewel Koning (2009) laat zien dat premiedifferentiatie ook de instroom van volledig arbeidsongeschikten in de oude WAO beperkte, lijkt dat binnen de WIA voornamelijk van toepassing op volledig arbeidsongeschikten in de WGA. instroom in de IVA is voor werkgevers moeilijker te beïnvloeden dan in de WGA, en re-integratie inspanningen zijn bij de IVA in principe niet aan de orde. Differentiatie van die premie ligt daarom minder voor de hand.

Door de verminderde financiële prikkel voor individuele bedrijven neemt de werkgelegenheid licht af. Daar staat tegenover dat de risico's voor bedrijven bij het aannemen van personeel afnemen en dat het daarom kan leiden tot minder risicoselectie, wat weer tot een lichte stijging van de werkgelegenheid kan leiden. Per saldo zullen de werkgelegenheidseffecten daarom relatief beperkt zijn, oplopend tot -0,2% bij volledig afschaffen van premiedifferentiatie.

Als de periode van premiedifferentiatie verkort wordt, levert dat enkele uitvoeringstechnische complicaties op, die bekend staan als de 'rentehobbelproblematiek'. Werkgevers kunnen voor de gedifferentieerde premies opteren voor publieke verzekering bij het UWV of eigenrisicodrager worden en zich vervolgens verzekeren op de private markt. Publieke verzekering wordt op omslagbasis gefinancierd en private verzekering op basis van rentedekking. Om die reden ligt de private premie vanaf het begin op een structureel niveau, terwijl de publieke premie langzaam ingroeit. Om marktverstoring te voorkomen is daarom tussen 2006 en 2012 de publieke premie verhoogd met een opslag om het verschil tussen omslagpremie en rentedekkingspremie te overbruggen. Bij verkorting van de premiedifferentiatieperiode treedt het omgekeerde fenomeen op. De private premie kan dan direct dalen, terwijl de publieke premie geleidelijk naar een nieuw structureel niveau toe beweegt. Om een dergelijk proces zonder marktverstoring te laten verlopen, kan aanpassing van de publieke premiesystematiek noodzakelijk blijken.

Beleids optie WA8: verplicht eigenrisicodragerschap Ziektewet

Deze variant verplicht werkgevers van uitzendkrachten en van werknemers met een tijdelijk contract die ziek zijn bij beëindiging van het contract ('einddienstverbanders') om eigenrisicodrager te worden voor de kosten van Ziektewetuitkeringen. In de Ziektewet zitten nog meer vangnetgroepen, zoals zieke werklozen, maar daarvoor ligt eigenrisicodragerschap van de oud-werkgever niet voor de hand. Van der Burg en Molenaar-Cox (2014) laten zien dat de private uitvoerder Acture beter presteert dan UWV als het gaat om de snelheid van uitstroom uit de Ziektewet van zieke uitzendkrachten. De gemiddelde verzuimduur lijkt bij private uitvoering gehalveerd te kunnen worden, waarbij het verschil het grootst is aan het begin van het verzuim.

In de Ziektewet bedragen de uitkeringslasten momenteel circa 1,7 mld euro, maar het aandeel van uitzendkrachten (0,2 mld euro) en einddienstverbanders (0,4 mld euro) is daarvan ongeveer een derde (UWV, 2020). Daarnaast moet bij zowel uitzendkrachten als einddienstverbanders bedacht worden dat de ruimte voor besparing kleiner is geworden omdat er al een financiële prikkel voor de oud-werkgever is sinds de wet Bezava, en omdat door de eerstejaars Ziektewet-beoordeling uit diezelfde wet er al een scherpe selectie op langdurig verzuim plaatsvindt na 1 jaar ziekte. Er is van deze variant per saldo een budgettaire besparing te verwachten van ongeveer 0,1 mld euro.

5.1.3 Hoogte en recht van de uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Beleidsoptie AU1: loondoorbetaling bij ziekte na 6 maanden terug naar 70%

Loondoorbetaling bij ziekte bedraagt wettelijk zowel in het eerste als tweede ziektejaar 70% van het loon. In de praktijk is in de meeste Cao's vastgelegd dat gedurende het eerste ziektejaar (vrijwel) het volledige loon wordt doorbetaald. Een beleidsoptie die kosten van loondoorbetaling terugbrengt tot het wettelijk toegestane percentage impliceert dus ingrijpen in de bovenwettelijke afspraken daaromtrent. Juridisch kan dit zeer complex zijn. De kosten van loondoorbetaling bij ziekte in Nederland bedragen momenteel ongeveer 12 mld euro (TNO, 2018). Uit onderzoek van Zwinkels en De Ruig (2018) blijkt dat van alle ziektedagen ongeveer 69% in het eerste helft van het eerste ziektejaar valt, 17% in de tweede helft en 14% in het tweede jaar. In ongeveer de helft van de cao's wordt gedurende het hele eerste ziektejaar 100% van het loon doorbetaald, in de andere helft wordt dat percentage gaandeweg het eerste ziektejaar verlaagd. Uit Cuelenaere, Zwinkels en Oostveen (2014) kan afgeleid worden dat het gemiddelde niveau van loondoorbetaling in de tweede helft van het eerste ziektejaar 97,5% bedraagt en in het tweede ziektejaar 80,5%. De kosten van het tweede half jaar ziekte bedragen circa 2,1 mld euro en van het tweede ziektejaar circa 1,3 mld euro. Terugbrengen van het doorbetalingspercentage naar 70% bespaart werkgevers circa 0,8 mld euro aan loonkosten (0,6 mld euro in de tweede helft van het eerste ziektejaar en 0,2 mld euro in het tweede ziektejaar). Het werkgelegenheidseffect is met 0,3% aanzienlijk. Dit wordt volledig veroorzaakt door een daling van het ziekteverzuim. We veronderstellen geen doorwerking van het lagere ziekteverzuim naar een lagere WIA-instroom omdat bij de toegang tot de WIA al streng geselecteerd wordt op arbeidsmogelijkheden.

Beleidsoptie AU2/3: aanpassen IVA-uitkeringen naar 70% of 80%

Maatregelen in de IVA betreffen vooral personen met een geringe verdien capaciteit, en hebben daarom maar zeer beperkte arbeidsmarkteffecten. De budgettaire effecten zijn wel aanzienlijk. De structurele uitkeringslasten van de IVA bedragen meer dan 7 mld euro. Verhogen van de uitkering van de huidige 75% naar 80% kost 0,5 mld euro. Het grootste deel daarvan, 0,4 mld euro, betreft een direct effect. Verlagen van de uitkering naar 70% heeft een spiegelbeeldig effect. Bij een verlaging van de uitkering nemen de mate van herverdeling en inkomenszekerheid af. Bij een verhoging nemen de herverdeling en inkomenszekerheid juist toe.

Beleidsoptie AU4/5: aanpassen Wajong-uitkeringen naar 70% of 80%

Maatregelen in de Wajong betreffen eveneens vooral personen met een geringe verdien capaciteit, en hebben daarom maar zeer beperkte arbeidsmarkteffecten. Verhogen van de uitkering van de huidige 75% naar 80% leidt tot extra uitgaven van 0,2 mld euro, voornamelijk als gevolg van een direct effect. Verlagen van de uitkering naar 70% heeft een spiegelbeeldig effect. De effecten van een uitkeringsverandering in de Wajong zijn kleiner dan in de IVA omdat het structurele IVA-bestand groter is (vanwege hogere instroom en vanwege doorstroom uit de WGA) en omdat IVA-uitkeringen hoger zijn dan Wajong-uitkeringen.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat de ruimte tot benutting van arbeidsmogelijkheden bij Wajong'ers die voor 2015 zijn toegelaten tot de uitkering groter is. Hoewel aan beleidsmaatregelen voor deze groep geen

structurele effecten verbonden kunnen worden, het gaat daarbij immers om een regeling die afloopt, zijn op de kortere termijn wel effecten denkbaar.

Beleidsoptie AU6: verlagen maximum grondslag WIA naar modaal

De grondslag voor nieuwe uitkeringen in de WIA wordt verlaagd naar 37.500 euro op jaarbasis¹² (het niveau van het modale inkomen in 2021). Dat is een verlaging ten opzichte van de huidige maximum grondslag met circa 20 dzd euro. Logische consequentie van zo'n verlaging van de uitkeringsgrondslag is dat tegelijkertijd ook de premiegrondslag wordt verlaagd (zie ook de vergelijkbare beleidsoptie WU7 bij de WW). De omvang van de WIA is groter dan die van de WW, en ook de besparing is groter. De uitgaven dalen met 1,1 mld euro, waarvan 0,3 mld euro een gedragseffect betreft. Dit effect is relatief het grootst voor de WGA, omdat de personen in de IVA minder sterk reageren op dergelijke financiële prikkels. De werkgelegenheid neemt met 0,2% toe. Omdat de deelnemers met hogere inkomens gemiddeld een lager arbeidsongeschiktheidsrisico hebben, maar in deze variant relatief minder gaan bijdragen, zullen de inkomsten met meer dan 1,1 mld euro dalen en ontstaat per saldo een negatief budgettaire effect. De kostendekkende premie zal hoger worden, waardoor de inkomensongelijkheid toeneemt.

Beleidsoptie AU7: WGA-uitkering verlagen naar 60%

In deze variant wordt de maximale WGA-uitkering na de loongerelateerde fase verlaagd naar 60% van de grondslag. Deze verlaging geldt zowel voor volledig arbeidsongeschikten, als voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die hun resterende verdiencapaciteit benutten (loonaanvullingsfase) als voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die minder of helemaal niet werkzaam zijn (vervolguitkering). De WGA-uitkering wordt naar rato verlaagd afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. De besparing op de WIA-uitgaven is 0,6 miljard euro, waarvan 0,2 miljard indirect effect: als gevolg van een lagere uitkering neemt het aantal personen met een WIA-uitkering af. De werkgelegenheid stijgt met 0,1%.

Beleidsoptie AU8: verhogen WGA-vervolguitkering naar percentage oude loon

In deze variant wordt de maximale WGA-uitkering na de loongerelateerde fase juist verhoogd: voor iedereen wordt de uitkering gebaseerd op 70% van het laatstverdiende loon (naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid). Deze verhoging betreft echter alleen gedeeltelijk arbeidsongeschikten die onvoldoende van hun resterende verdiencapaciteit benutten, want hun uitkering is momenteel gebaseerd op 70% wml. Deze gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben momenteel een dubbele werkprikkel omdat na afloop van hun loongerelateerde uitkering niet alleen het werkloosheidsdeel van de WGA-uitkering stopt, maar daarbovenop het arbeidsongeschiktheidsdeel van de uitkering op het wml in plaats van op het oude loon wordt gebaseerd. Voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten die voldoende resterende verdiencapaciteit benutten en volledig arbeidsongeschikten verandert er feitelijk niets. De doelgroep van deze maatregel is dus kleiner dan bij bovengenoemde maatregel waarin voor iedereen de uitkering wordt verlaagd naar 60%, maar het effect is groter (per persoon). Omdat voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten een hogere elasticiteit geldt dan voor de WGA gemiddeld, zijn het indirecte budgettaire effect en het werkgelegenheidseffect bij deze maatregel in verhouding groter. De extra WIA-uitgaven zijn 0,3 miljard euro, waarvan de helft een indirect effect betreft.

Beleidsoptie AU9: afschaffen tegemoetkoming arbeidsongeschikten

Alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (IVA, WGA, WAO, WAZ, Wajong) ontvangen jaarlijks een Tegemoetkoming Arbeidsongeschikten. Elke persoon ontvangt hetzelfde bedrag, dat is bedoeld als vergoeding voor extra ziektekosten die zij hebben vanwege hun arbeidsongeschiktheid. Als deze

¹² Het begrip 'modaal inkomen' dat in deze beleidsoptie gebruikt wordt, is geen bruikbaar juridisch criterium. Het wordt door het CPB technisch geraamd en alleen afgerond gepubliceerd. Zinnvoller is het om een absolute waarde te nemen en die te indexeren, in dit geval bijvoorbeeld het modale inkomen in 2021, dat is 37.500 euro. Alternatief kan ook een relatief criterium ten opzichte van een wettelijke groothed zoals het wettelijk minimumloon genomen worden. In 2021 komt het modale inkomen overeen met ongeveer 170% wml, in 2025 zou dat waarschijnlijk 185% wml zijn.

tegemoetkoming geschrapt zou worden, zou dat een structureel effect hebben van 0,3 mld, grotendeels als gevolg van een direct effect.

Beleids optie AU10/11: aanpassen WIA-ondergrens naar 25% of 15%

De WGA-uitkeringen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten worden in deze varianten uitgebreid naar personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van respectievelijk 25-35% of 15-35%. Een toetredingsdrempel van 25% sluit aan bij de oude WAZ en Wajong en een drempel van 15% sluit aan bij de oude WAO. Hoewel dit respectievelijk 35 en 73 dzd personen betreft, is het aantal uitkeringsjaren (voltijdsequivalenten) veel beperkter. Aangezien uit het IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt (2017) blijkt dat zowel van degenen in de categorie 35-80% als in de categorie minder dan 35% ongeveer de helft werkzaam is, is er per saldo geen arbeidsmarkteffect. Personen die al werkzaam waren en nu een (kleine) wga-uitkering krijgen, zullen wellicht iets minder uren gaan werken, maar daar staat tegenover dat degenen die eerst een bijstandsuitkering ontvingen nu in een meer activerende regeling komen. Budgettaire effecten zijn er wel. Verlagen van de toetredingsdrempel naar 25% resulteert in 0,3 mld euro extra uitgaven en verder verlagen van de toetredingsdrempel naar 15% kost 0,6 mld euro. Dit betreft grotendeels een direct effect.

Beleids optie AU12: aanpassen grens ‘volledig arbeidsongeschiktheid’ van 80% naar 99%

Deze maatregel betreft een zeer kleine groep: de meeste volledig arbeidsongeschikten in de IVA en WGA zijn 100% arbeidsongeschikt op medische gronden of omdat er onvoldoende passende functies beschikbaar zijn (zij voldoen niet aan het 3x3 criterium, zie de beleids optie hieronder). De doelgroep van deze maatregel omvat vooral personen met hogere inkomens.¹³ Zij krijgen weliswaar een (zeer grote) financiële prikkel om hun resterende verdien capaciteit te benutten, maar de verdien capaciteit blijft nog steeds beperkt tot onder de 20% van hun oude, hoge, loon. Overigens geldt voor deze groep al dat hun uitkeringspercentage lager is dan 70% van het laatstverdiende loon, omdat de grondslag van WIA-uitkeringen beperkt is tot het maximum dagloon. Het budgettaire effect van de maatregel overschrijdt slechts net de 50 mln euro.

Beleids opties AU13/14/15/16: aanpassingen ao-criterium (3x3 wordt 9, 3x3 wordt 2x3, 3x3 wordt 9 uit 3, deeltijd fictie)

Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld door te kijken naar het loon dat men nog wél kan verdienen, in verhouding tot het laatstverdiende loon. Om die ‘resterende verdien capaciteit’ te bepalen, wordt momenteel gekeken in hoeverre er ‘passende’ functies te vinden zijn die men nog zou kunnen vervullen in het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) van het UWV.¹⁴ Die functies moeten elk ten minste drie arbeidsplaatsen vertegenwoordigen, en er moet ook rekening gehouden worden met een eventuele urenbeperking. Wanneer er niet minstens drie passende functies gevonden kunnen worden, wordt men ‘op arbeidskundige grond’ volledig arbeidsongeschikt verklaard. Men voldoet dan niet aan het zogenaamde ‘3x3-criterium’. Rondom een dergelijk criterium is altijd sprake van enige arbitrage. Soms is bijvoorbeeld slechts 1 passende functie te vinden, maar vertegenwoordigt die wel meer dan 9 arbeidsplaatsen. Voor mensen met een urenbeperking zijn vaak voldoende functies te vinden maar worden die (in het CBBS) alleen in voltijd uitgevoerd, waardoor ze alsnog niet passend zijn. Door het huidige 3x3-criterium te verruimen zullen minder mensen volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, en zal een groter deel van de keuringen uitkomen op een percentage arbeidsongeschiktheid lager dan 35%.

¹³ Zie IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt (2017), blz 54: “Hoge inkomens worden soms volledig arbeidsongeschikt dankzij de 80%-grens. (...) Dat komt doordat zij in deze functies niet meer dan 20% van hun vroegere inkomen kunnen verdienen. Het gaat hier om mensen die voorheen meer dan 500% van het minimumloon verdienden (minder dan 1%), of die voorheen bijvoorbeeld 250% van het minimumloon verdienden en nu vanwege hun beperking nog maar 20 uur per week kunnen werken tegen minimumloon (ongeveer 2%). Hun verlies aan verdien capaciteit is tussen de 80% en 99%.”

¹⁴ Het CBBS bevat een gedetailleerde beschrijving van enkele duizenden functies die in Nederland voorkomen (meest voorkomende functies) en vormt zo een representatieve steekproef van mogelijke functies op de Nederlandse arbeidsmarkt.

In deze publicatie hebben we vier alternatieven onderzocht:

- deeltijdfictie: van elke functie wordt verondersteld dat die ook in deeltijd is uit te voeren
- 3x3 wordt 9: het criterium wordt zodanig verruimd dat er aan wordt voldaan indien er *in totaal* 9 arbeidsplaatsen te vinden zijn, ook als dit slechts in 1 passende functie zou zijn
- 3x3 wordt 2x3: het criterium wordt zodanig verruimd dat er aan wordt voldaan indien er *minstens 2 functies* te vinden zijn die elk minstens 3 arbeidsplaatsen vertegenwoordigen
- 3x3 wordt 9 uit 3: het criterium wordt zodanig verruimd dat er aan wordt voldaan indien er minstens 3 functies te vinden zijn die *samen minstens 9 arbeidsplaatsen* vertegenwoordigen

Het grootste budgettaire effect wordt gevonden bij de varianten deeltijdfictie en 2x3: bij beide dalen de WIA-uitgaven met 0,5 mld euro. In beide varianten neemt het arbeidsaanbod toe met een vergelijkbaar aantal personen, maar omdat de deeltijdfictie relatief meer mensen met een urenbeperking betreft is het effect op de werkgelegenheid in uren bij die variant lager. Ook de effecten van de variant ‘3x3 wordt 9’ zijn van vergelijkbare impact, maar vallen door afronding net iets kleiner uit. Deze variant pakt echter wel ongunstiger uit voor de representativiteit van de keuringssystematiek voor de arbeidsmarkt. In de huidige systematiek zou dit criterium ervoor kunnen zorgen dat het resultaat nog slechts gebaseerd is op 1 type functie. De variant ‘3 functies met in totaal 9 arbeidsplaatsen’ lijkt in eerste instantie misschien sterk op de huidige 3x3, maar blijkt wel degelijk een verschil te maken. De impact van deze variant is ongeveer de helft van de impact van de hierboven besproken maatregelen. De WIA-uitgaven dalen met 0,2 mld euro.

Beleids optie AU17: anticumulatie Ziektewet/WW

WW'ers hebben bij langdurige ziekte recht op een Ziektewetuitkering. Gedurende de eerste 13 weken na ziekmelding loopt de WW-uitkering gewoon door. Na 13 weken eindigt de WW en gaat de ziekte niet langer ten koste van het WW-recht. Deze beleids optie houdt in dat bij ziekte de WW-periode ook na 13 weken doorloopt voor zieke werklozen. Momenteel bedragen de uitkeringslasten van zieke werklozen in de Ziektewet ruim 0,5 mld euro. De beleidsmaatregel heeft in de eerste plaats effect op zieke werklozen die voor de WIA-poort herstellen omdat hun resterende WW-recht dan afgenomen of volledig gebruikt is. Daarnaast is er ook een doorwerkingseffect voor werklozen die wel in de WIA terecht komen als de al genoten WW-duur in mindering gebracht wordt op de duur van de loongerelateerde uitkering in de WGA. In dat geval komen alle zieke werklozen direct in de vervolguutkering terecht. Het budgettaire effect van deze maatregel schatten wij in op circa 0,1 mld euro.

Beleids optie AU18/19: aparte regelingen voor *risque professionnel* en *risque social*

Nederland heeft in 1967 met de WAO gekozen voor een generieke arbeidsongeschiktheidsregeling, waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. Daarmee neemt Nederland in de wereld een vrijwel unieke positie in. De meeste landen kennen een aparte regeling voor beroepsziekten en arbeidsongevallen (*risque professionnel*) en voor niet werkgerelateerde risico's (*risque social*). Doorgaans zijn *risque professionnel*-regelingen genereus, ook in verhouding tot de Nederlandse WIA. Zij kennen vaak een lage toetredingsdrempel en een hoog uitkeringspercentage. *Risque social*-regelingen zijn daarentegen veel soberder dan onze WIA. De generositeit van de *risque professionnel*-regelingen zorgt ervoor dat in geval van werkgerelateerde arbeidsongeschiktheid de gang naar de rechter voor financiële compensatie vaak wordt vermeden. Daar staat tegenover dat bij een scherp onderscheid tussen *risque professionnel* en *risque social* de kans groter wordt op juridische procedures over de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid. In de meeste landen is de toegang tot de genereuze *risque professionnel*-regeling daarom afgebakend tot die ziektes waarvan onomstotelijk kan worden aangetoond dat ze werkgerelateerd zijn. Het grijze gebied van aandoeningen, waaronder bijvoorbeeld veel psychische, die moeilijk objectiveerbaar zijn en waarvan moeilijk te bewijzen of uit te sluiten is dat ze werkgerelateerd zijn, valt in een dergelijk systeem doorgaans buiten het bereik van de *risque professionnel*-regeling.

Het maken van onderscheid tussen *risque professionnel* en *risque social* wordt in de Nederlandse situatie vaak gezien als (mogelijkheid voor) een bezuinigingsoptie, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. Het maken van een dergelijk onderscheid geeft slechts de optie om verschillende uitkeringsregimes voor de beide soorten arbeidsongeschiktheid te hanteren. In Kansrijk socialezekerheidsbeleid presenteren wij twee varianten. Volgens TNO (2015) bedragen de kosten van werkgerelateerde arbeidsongeschiktheid 22% van de totale kosten van arbeidsongeschiktheid en volgens TNO (2018) is 27% van het verzuim in Nederland werkgerelateerd. We gaan er daarom van uit dat circa 25% van de arbeidsongeschiktheid werkgerelateerd is.

In de eerste variant blijft de uitkering voor *risque professionnel* gelijk aan die in de WIA en wordt die voor *risque social* in de IVA verlaagd naar 70% van het laatstverdiende loon (zodat deze gelijk wordt aan de uitkering in de loongerelateerde periode van de WGA) en in de vervolgperiode van de WGA naar 70% van het minimumloon, naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid. Deze variant leidt tot een budgettaire besparing van 1,3 mld euro op de WGA, bestaande uit een direct effect van 0,9 mld euro en een indirect effect van 0,4 mld euro. Omdat alle WGA-uitkeringen na de maximaal 2 jaar durende loongerelateerde periode op het wml gebaseerd worden in plaats van op het laatstverdiende loon, is de impact in budgettaire termen aanzienlijk. Er is dan ook sprake van toenemende inkomensongelijkheid en inkomensonzekerheid.

In de tweede variant blijft de uitkering voor *risque social* gelijk aan die in de WIA en wordt die voor *risque professionnel* verhoogd naar 80% van het laatstverdiende loon, zowel in de IVA als in de WGA (maar in de WGA naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid). In de WGA vervalt het onderscheid tussen loonaanvulling voor werkenden en vervolguutkering op minimumniveau voor niet-werkenden. Een dergelijk onderscheid past niet in een *risque professionnel*-regeling, die primair compensatie voor geleden schade geeft. Deze variant leidt tot een budgettaire intensivering van 0,5 mld euro op de WIA, voor ongeveer 0,3 mld euro bestaande uit een direct effect en voor ongeveer 0,2 mld euro uit een indirect effect.

Beleids optie AU20: samenwonende arbeidsongeschikten maximaal 150% uitkering

In deze beleids optie wordt voor huishoudens met meer dan 1 uitkering WIA of Wajong de uitkeringshoogte beperkt tot 150% van een maximale uitkering. Elke persoon ontvangt dus slechts 75% van zijn (loongerelateerde) uitkering. Zowel uitvoeringstechnisch als juridisch heeft deze maatregel belangrijke complicaties. Uitvoeringstechnisch speelt het punt dat het UWV zijn uitkeringen individueel registreert en geen zicht heeft op het inkomen van partners, tenzij sprake is van een uitkering krachtens de Toeslagenwet. Juridisch ingewikkeld is het feit dat werknemers eerst premie betalen over hun volledige loon (tot aan het maximum premieloon) en dat vervolgens hun uitkering mede wordt bepaald op basis van een eventuele uitkering van hun partner. De variant levert een budgettaire besparing op in de orde van grootte van 0,1 mld euro, mede afhankelijk van de precieze vormgeving (welke uitkeringen mee in beschouwing worden genomen, hoe wordt omgegaan met verschillen in hoogte van de uitkering tussen partners etc.).

5.2 Werkloosheid

5.2.1 Werkgeversprikkels bij werkloosheid

Beleids optie WW1/2: werkgevers eerste 3/6 maanden zelf verantwoordelijk voor WW

We laten verschillende varianten zien die een deel van de WW-premie individueel differentiëren naar gelang het risico. Een eigenrisicoperiode voor werkgevers kan daarbij gezien worden als een perfecte vorm van *experience rating* omdat de volledige lasten van een WW-uitkering voor rekening van de werkgever komen. Bij een systeem van premiedifferentiatie wordt de premie begrensd met een minimum- en een maximumpremie. Werkgevers zonder risico betalen dan mee aan de begrenzing van het risico en als een werkgever eenmaal de

maximumpremie betaalt zijn de marginale kosten van een extra WW-uitkering nihil. Volgens Topel (1984) worden bij dergelijke systemen in de VS gemiddeld nog 75% van de werkloosheidskosten toegerekend.

Als de WW-uitkeringen voor de eerste 3 of 6 maanden direct voor rekening van de oude werkgever komen, veronderstellen we dat het aantal WW-uitkeringen in die periode met 12% afneemt (zie paragraaf 4.2). De WW-uitgaven zouden bij een eigenrisicoperiode van 3 maanden dalen met 0,2 mld en bij een eigenrisicoperiode van 6 maanden met 0,3 mld euro. Hierbij veronderstellen we dat de uitkeringsgerechtigde net als nu direct in de WW komt en onder verantwoordelijkheid van het UWV valt. De ex-werkgever betaalt wel zelf de kosten van de uitkering van zijn ex-werknemer.¹⁵

Beleidsoptie WW3/4: premiedifferentiatie eerste 3/6 maanden WW

Als de WW-uitkeringen voor de eerste 3 of 6 maanden via een gedifferentieerde premie worden toegerekend aan de oude werkgever, is de effectiviteit van de *experience rating* ongeveer een kwart minder. De WW-uitgaven zouden dan bij een eigenrisicoperiode van 3 maanden dalen met circa 150 mln euro en bij een eigenrisicoperiode van 6 maanden met circa 250 mln euro. Afgerond resulteren dezelfde cijfers als voor de beleidsopties WW1 en WW2, waarin werkgevers de eerste 3 of 6 maanden zelf verantwoordelijk worden voor de WW-lasten.

Omdat bedrijven niet alleen minder mensen gaan ontslaan, maar ook voorzichtiger worden bij het aannemen van personeel, zijn de werkgelegenheidseffecten hoogstens beperkt positief zijn en vallen weg in de afronding (zie ook paragraaf 4.2).

Beleidsoptie WW5/6: verlenging opzegtermijn en poortwachertoets

Verlenging van de opzegtermijn van minimaal 1 naar minimaal 2 maanden raakt een aanzienlijk deel van de werknemers. Werknemers met een tijdelijk contract en werknemers met een vast contract en minder dan 5 dienstjaren hebben momenteel een wettelijke opzegtermijn van 1 maand. Van alleen het verlengen van de opzegtermijn is echter weinig effect te verwachten. Als er binnen de opzegtermijn additionele verplichtingen komen, dan ligt dat anders. Zo zou een vooraanmelding bij de uitkeringsinstantie, als die gepaard gaat met een face-to-face gesprek, tot minder WW-instroom kunnen leiden. Heyma en Van der Werff (2014) laten zien dat dergelijke gesprekken een effectief instrument zijn om tot werkhervatting te komen. Dit geldt in het bijzonder als deze gesprekken vroegtijdig plaatsvinden. Het eerste gesprek na de intake leidt tot 2,5% meer werkhervatting binnen 18 maanden. Als een vooraanmeldingsgesprek een dergelijk effect op de WW-instroom zou hebben, dan zou een besparing van 0,1 mld euro gerealiseerd kunnen worden, rekening houdend met de extra uitvoeringskosten van dergelijke gesprekken.

Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid is het inrichten van het poortwachtersproces een van de succesvolste beleidsmaatregelen geweest in termen van reductie van instroom in de WAO/WIA. Bij de WW is inrichten van een poortwachtersproces om verschillende redenen complexer. In de eerste plaats is er bij ziekte een gezamenlijk doel voor werkgever en werknemer om tot re-integratie bij de werkgever te komen, terwijl bij ontslag juist beoogd wordt dat de wegen van werkgever en werknemer gaan scheiden. Daarnaast duurt het poortwachtersproces bij ziekte met 24 maanden zeer lang, terwijl bij een poortwachter WW van een veel kortere duur sprake zou zijn. Niettemin kan wel enig effect worden verwacht van het inrichten van een poortwachter WW als daar bijvoorbeeld vooraf een toets zou plaatsvinden of de ontslagen werknemer al voldoende actie heeft ondernomen om aan vervangend werk te komen. Volgens Lammers et al. (2013) krijgt

¹⁵ Er zijn ook alternatieve vormgevingen mogelijk, die meer fundamentele consequenties kunnen hebben. Een eenvoudige vorm is een verlenging van de opzegtermijn die dan deels in de plaats komt van de uitkering. De werkgever krijgt dan een prikkel om een overbodige werknemer te helpen een nieuwe baan te vinden. De opzegtermijn zal echter afhangen van de verblijfsduur bij het bedrijf, en dat geeft werkgevers ook een prikkel een werknemer tijdelijk te plaatsen bij een ander bedrijf waarop die de werknemer ontslaat. Zolang het recht van de werknemer onaangetast blijft kan de werkgever daarmee de kosten toch op het collectief blijven afwentelen.

ongeveer 4% van de WW'ers een sanctie omdat niet aan de sollicitatieverplichtingen wordt voldaan. Als een dergelijk aandeel van de WW-aanvragers af zou vallen vanwege het niet voldoen aan een Poortwachtertoets, dan wel op eigen kracht werk zou vinden zonder een beroep op de WW te doen, zou een besparing in de orde van 0,2 mld euro resulteren.

Beleidsoptie WW7/8: aanpassingen transitievergoeding

Momenteel betalen werkgevers bij ontslag een wettelijke transitievergoeding van een derde maandsalaris per dienstjaar. Door de hoogte van de transitievergoeding aan te passen, wordt in feite ook de mate van differentiatie van ontslagkosten aangepast. Langs dezelfde redenatielijn als hierboven gebruikt voor de effecten van introductie van *experience rating* bij WW-lasten, kan zo beredeneerd worden dat als de transitievergoeding wordt afgeschaft, de instroom in de WW zal stijgen en als de transitievergoeding verhoogd wordt, de WW-instroom zal dalen. We schatten in dat volledig afschaffen van de transitievergoeding de WW-lasten met 0,2 mld euro kan verhogen, en verdubbelen van de transitievergoeding voor specifieke groepen, zoals oudere werknemers en werknemers met tijdelijke contracten, de WW-lasten met 0,1 mld euro kan verlagen.

Naast deze gedragseffecten, zijn er nog (aanmerkelijk grotere) directe effecten, waarvan we in de berekening abstraheren. Deze directe financiële effecten van een hogere of lagere transitievergoeding betreffen grotendeels de private sector, met uitzondering van de kosten van transitievergoedingen voor de overheid als werkgever. Daarnaast is er nog sprake van een speciale compensatieregeling waarin de overheid de kosten van transitievergoedingen compenseert voor werknemers die ontslagen worden na twee jaar ziekte.

5.2.2 Hoogte, recht en duur van de WW-uitkering

Bij de WW-duur en hoogte varianten veronderstellen we dat er geen reparatie plaatsvindt via de cao en dat dus alle werknemers te maken krijgen met de aanpassing van de uitkering. Mochten er reparaties optreden dan blijft de budgettaire opbrengst voor de overheid gelijk, maar zal het effect op de werkgelegenheid kleiner zijn (zie ook kader). Bij WW-varianten waarbij de hoogte van de uitkering wordt verhoogd, dient de loongerelateerde uitkering in de WGA ook mee te stijgen. De loongerelateerde uitkering in de WGA mag namelijk niet lager zijn dan de WW. Er is geen rekening gehouden met deze aanpassing in het budgettaire effect.

Beleidsoptie WU1/2/3: aanpassen hoogte WW-uitkering naar 60%/70%/80%

In de huidige situatie is de hoogte van de WW in de eerste twee maanden 75% van het laatstverdiende loon, daarna 70% van het laatstverdiende loon, met een maximum op het dagloon. Bij deze beleidsopties verandert de hoogte van de WW en wordt de trapstructuur tenietgedaan.

Het verlagen van de WW naar 60% van het laatstverdiende loon betekent een daling van de overheidsuitgaven met 1,2 mld euro. Werklozen ondervinden een sterke prikkel om een baan te zoeken en te accepteren. De structurele werkgelegenheid neemt dan ook met 0,3% toe. Doordat de mate van verzekering voor werklozen afneemt bij een dalende uitkering, zal de inkomensongelijkheid toenemen. De effecten bij een verhoging van de WW naar 80% zijn iets kleiner dan van verlaging naar 60%, omdat de WW-uitkering gedurende de eerste twee maanden 75% bedraagt. Bij deze verhoging van de WW-uitkering stijgen de overheidsuitgaven met 1,0 mld euro en daalt de werkgelegenheid met 0,2%.

Als de WW-uitkering in de eerste twee maanden van de WW wordt verlaagd naar 70%, zijn de budgettaire opbrengsten en werkgelegenheidseffecten beperkt tot een daling van de uitgaven met 0,1 mld euro en een gering positief werkgelegenheidseffect.

Reparatie door bovenwettelijke aanvullingen in cao's

Reparaties door volledige of gedeeltelijke bovenwettelijke aanvullingen in cao's doen het effect van versoberingen met betrekking tot hoogte en duur in WW, Ziektewet en WIA geheel of gedeeltelijk teniet. Het gaat om de effecten op de werkgelegenheid, inkomensongelijkheid en de mate van verzekering. In deze publicatie doen we geen uitspraken over de mate van eventuele reparaties bij versoberingen, omdat die sterk afhangen van de politieke en maatschappelijk context waarin ze worden uitgevoerd.

Bovenwettelijke aanvullingen bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid beïnvloeden het gedrag van werknemers en hun werkgevers. Werknemers zijn beter verzekerd en zouden daardoor minder moeite kunnen doen om werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te voorkomen of weer aan het werk te gaan. Werkgevers kunnen met hogere kosten geconfronteerd worden en minder werkgelegenheid creëren. Een versobering van een wettelijke regeling leidt tot een verlaging van de collectieve lasten. Het effect op het EMU-saldo is nul indien de versobering gepaard gaat met een evenredige verlaging van de werkgeverspremies. Het effect op de totale lasten voor werkgevers is ook nul als sprake is van volledige reparatie. De private lasten voor werkgevers stijgen dan evenredig aan de daling van de publieke lasten. De lasten verschuiven dan alleen van het collectieve naar het private domein. De prikkels voor de werkgever veranderen desondanks als de aanvulling rechtstreeks door de individuele werkgever betaald wordt; bij een regeling in de vorm van bijvoorbeeld een sectorfonds zal daar minder sprake van zijn. Bij een minder dan evenredige verlaging van de premies verbetert het EMU-saldo en nemen de totale lasten voor werkgevers toe.

De huidige omvang van bovenwettelijke aanvullingen verschilt tussen cao's en tussen de verschillende regelingen. Uit nog te verschijnen onderzoek van SZW onder 99 reguliere cao's, waarin 87% van alle werknemers die onder cao's vallen zijn vertegenwoordigd, blijkt dat het overgrote deel van de werknemers recht heeft op een aanvulling op de WW, loondoorbetaling bij ziekte en/of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Vrijwel alle werknemers van de onderzochte cao's hebben gedurende twee jaar recht op loondoorbetaling van minimaal 170% van het oude loon bij ziekte. Voor vier op de vijf werknemers ligt het percentage zelfs hoger dan 170%, eventueel met voorwaarden voor werkhervatting en/of re-integratieverplichtingen. Zes op de tien werknemers kunnen aanspraak maken op een bovenwettelijke aanvulling wanneer zij arbeidsongeschikt raken maar het arbeidsongeschiktheidspercentage minder dan 35% is. Voor iets meer dan een derde van de werknemers uit het onderzoek zijn afspraken gemaakt over aanvullingen op een WIA-uitkering en voor ongeveer een op de tien werknemers over een IVA-uitkering. Aanvullingen op de hoogte van de WW-uitkering zijn van toepassing op een derde van de werknemers onder de onderzochte cao's. Voor vier op de vijf werknemers zijn afspraken gemaakt over de reparatie van het derde WW-jaar naar aanleiding van de duurverkorting (SZW, nog te verschijnen). Dit was de verwachting naar aanleiding van de afspraken uit het Sociaal Akkoord.

Het onderzoek illustreert het belang van reparatie op effecten van beleidsopties. Zonder reparatie zou de duurverkorting van de WW naar maximaal een jaar leiden tot een toename van de werkgelegenheid van ongeveer 0,1%. Wanneer wordt verondersteld dat voor maximaal vier op de vijf medewerkers deze versobering wordt gerepareerd, verdwijnt het positieve effect op de werkgelegenheid bijna volledig. Bij volledige reparatie is het effect van de duurverkorting op de werkgelegenheid nul.

Beleids optie WU4/5: hoogte WW-uitkering in afnemende tredes

Een verhoging van de WW naar 85% in de eerste twee maanden, 75% in de vier maanden daarna en 65% gedurende de rest van de uitkering biedt mensen die kort in de WW zitten een hogere mate van verzekering. Voor langdurig werklozen neemt de mate van verzekering af. Gemiddeld genomen stijgen de uitkeringslasten met 0,2 mld euro, omdat relatief veel mensen kort in de WW zitten. Het effect op de werkgelegenheid is gering.

De variant waarbij de uitkering na een half jaar daalt naar 60% van het laatstverdiende loon (en gedurende de eerste twee maanden en de daaropvolgende vier maanden net als nu gelijk blijft aan 75% respectievelijk 70%) biedt minder inkomensbescherming voor langdurig werklozen. De besparing in deze variant is 0,5 mld euro en de variant leidt tot 0,2% extra werkgelegenheid. De besparing en het effect op de werkgelegenheid zijn in deze variant groter dan in de bovenstaande omdat er geen sprake is van een intensivering van de eerste zes maanden WW.

We veronderstellen niet dat er van het aanbrengen van aflopende treden in de WW een extra activerende werking uitgaat. Op het moment dat de uitkering bij overgang naar een volgende trede daalt, neemt de prikkel om werk te accepteren toe. Hiervan zou een anticiperend effect verondersteld kunnen worden. Het is echter niet duidelijk of dat tot extra prikkel leidt, omdat iemand de uitkeringsdaling ziet aankomen, of juist het tegenovergestelde omdat iemand langer op de hogere trede blijft. Bekend is wel dat een nagenoeg vlakke WW-structuur optimaal is, zoals Shimer en Werning (2008) theoretisch hebben aangetoond. Ook Kolsrud et al. (2018) laten voor Zweden zien dat een systeem van aflopende treden geen voordelen biedt boven een in de tijd gelijkblijvende uitkering.

Beleids optie WU6: verkorten WW-duur naar 1 jaar i.c.m. hoogte WW-uitkering in afnemende tredes, beginnend bij 90%

Een verkorting van de uitkeringsduur naar één jaar met een uitkeringshoogte van 90% in de eerste twee maanden, 80% in de vier daarop volgende maanden en 70% in het laatste half jaar, biedt werknemers met een korte WW-duur een betere verzekering tegen inkomensverlies. Het inkomen van langdurig werklozen is daarentegen minder beschermd. De druk om binnen een jaar een baan te vinden zal toenemen door de duurverkorting. Hierdoor zal langdurige werkloosheid afnemen. Op de lange termijn is het effect op het overheidsbudget en de werkgelegenheid gering. Het effect van verkorting van de duur is iets sterker dan dat van verhoging van de uitkering, zodat per saldo een kleine budgettaire besparing en een klein positief werkgelegenheidseffect resulteren. De effecten verschillen echter wel over de economische cyclus; tijdens een crisis neemt de mate van verzekering af doordat er weinig banen zijn.

Beleids optie WU7: verlagen maximum grondslag WW naar modaal

De grondslag voor nieuwe uitkeringen in de WW wordt verlaagd naar 37.500 euro op jaarbasis¹⁶ (het niveau van het modale inkomen in 2021). Dat is een verlaging ten opzichte van de huidige maximum grondslag met circa 20 dzd euro. Bij deze beleids optie blijft het uitkeringspercentage 70%. Hierdoor leidt deze variant tot minder verzekering voor werknemers met een loon dat boven modaal ligt. Logische consequentie van zo'n verlaging van de uitkeringsgrondslag is dat tegelijkertijd ook de premiegrondslag wordt verlaagd. Zie ook de vergelijkbare beleids optie AU6 bij de WIA. De omvang van de WW is kleiner dan de omvang van de WIA, en daarom is ook de besparing kleiner. Omdat de deelnemers met hogere inkomens gemiddeld een lager WW-risico hebben, maar in deze variant relatief minder gaan bijdragen, zullen de inkomsten met meer dan 0,6 mld

¹⁶ Het begrip 'modaal inkomen' dat in deze beleids optie gebruikt wordt, is geen bruikbaar juridisch criterium. Het wordt door het CPB technisch geraamd en alleen afgerond gepubliceerd. Zinnvoller is het om een absolute waarde te nemen en die te indexeren, in dit geval bijvoorbeeld het modale inkomen in 2021, dat is 37.500 euro. Alternatief kan ook een relatief criterium ten opzichte van een wettelijke groothed zoals het wettelijk minimumloon genomen worden. In 2021 komt het modale inkomen overeen met ongeveer 170% wml, in 2025 zou dat waarschijnlijk 185% wml zijn.

euro dalen en ontstaat per saldo een negatief budgettaire effect. De kostendeekkende premie zal hoger worden, waardoor de inkomensongelijkheid toeneemt.

Beleids optie WU8/9: verlagen/verhogen duur WW-uitkering naar 1/3 jaar

De duur van de WW is door de Wet Werk en Zekerheid verkort tot 24 maanden. De maximale WW-duur kan nog verder ingekort worden tot 12 maanden. Het inkomen van langdurig werklozen is bij deze beleids optie minder beschermd. De druk om binnen een jaar een baan te vinden zal daarentegen toenemen. Hierdoor zal de langdurige werkloosheid afnemen. De beleids optie levert een besparing van 1,0 mld euro en leidt tot 0,3% extra werkgelegenheid. Bij de omvang van het budgettaire effect speelt onder meer een rol dat de maatregel vooral oudere werknemers, die relatief hogere lonen hebben, raakt. Het werkgelegenheidseffect bestaat uit een directe component, omdat de duur van de WW korter wordt, en een indirecte component, omdat de WW-uitkering door de kortere duur minder aantrekkelijk wordt. De effecten verschillen echter wel over de economische cyclus; tijdens een crisis neemt de mate van verzekering af doordat er weinig banen zijn

Het terugdraaien van de verkorting van de WW-duur tot 24 maanden heeft voornamelijk zin als ook de opbouw wordt aangepast, zonder een dergelijke aanpassing zullen zeer weinig werknemers meer dan twee jaar recht op WW halen. Een WW-duur van twee jaar vereist momenteel een arbeidsverleden van minstens 38 jaar. Bij deze beleids optie is de maximale WW-duur 38 maanden en bouwt een werknemer een maand WW per dienstjaar op. De budgettaire kosten zijn -0,8 mld euro en het effect op de werkgelegenheid is -0,2%. Dit is een effect waarbij geabstraheerd wordt van reparatie van de duurverkorting in cao's, dus dat kleiner wordt naarmate die reparatie groter is. Door de maatregel nemen de inkomenszekerheid en de mate van herverdeling toe.

Beleids optie WU10: aanpassen opbouw WW-recht naar 0,5 maand per gewerkt jaar

Werknemers bouwen in deze beleids variant pas met 48 dienstjaren het volledige recht op twee jaar WW op. Een dergelijk aantal dienstjaren komt vrijwel niet voor. Voor vrijwel alle werknemers zal de maximale WW-duur met deze beleids maatregel daarom afnemen. Momenteel wordt voor de eerste 10 dienstjaren nog een maand per dienstjaar opgebouwd. Met name jonge werknemers en werknemers met weinig arbeidsverleden door een stapeling van korte niet-aaneensluitende contracten, hebben minder WW-rechten en zullen daarom minder goed verzekerd zijn tegen werkloosheid. De maatregel levert een besparing op van 0,3 mld euro en heeft een gering effect op de werkgelegenheid.

Beleids optie WU11: afschaffen basisuitkering van 3 maanden

Alle werknemers die aan de wekeneis¹⁷ voldoen hebben in de huidige situatie recht op een WW-uitkering van minimaal drie maanden. Bij deze beleids variant wordt de basisuitkering afgeschaft en de maximale uitkeringsduur volledig bepaald op basis van het arbeidsverleden. Hierdoor zijn met name jonge werknemers en werknemers met weinig arbeidsverleden door een stapeling van korte niet-aaneensluitende contracten minder goed verzekerd tegen werkloosheid. De budgettaire besparing bedraagt 0,1 mld euro. Deze beleids optie is overigens in strijd met ILO-standaard 102, die Nederland in 1962 heeft geratificeerd, waarin staat dat een recht op werkloosheidsuitkering minimaal 13 weken in een periode van 12 maanden moet zijn.

Beleids optie WU12: conjunctuurafhankelijke WW

Een andere beleids optie is om de WW-duur conjunctuurafhankelijk te maken. Dit kan zowel in hoogte als in duur. Het argument daarvoor is om meer verzekering te bieden in tijden dat het echt nodig is, tijdens een economische crisis is het namelijk moeilijker om een baan te vinden. Dit kan stabiliserend werken voor de economie. Naar aanleiding van de financiële crisis in 2008 werd in de Verenigde Staten de WW-duur van 26

¹⁷ De wekeneis houdt in dat iemand om een WW-uitkering te verkrijgen in de 36 weken voorafgaand aan de werkloosheid, tenminste 26 weken moet hebben gewerkt.

weken gedurende enkele jaren verlengd tot een maximum van 99 weken. De keerzijde blijft echter dat de prikkel voor werklozen minder wordt om snel een nieuwe baan te zoeken. Het beeld dat de maatregel de werkloosheid in een recessie zou verhogen wordt door de empirie bevestigd (onder meer Farber en Valletta, 2015 en Marinescu, 2017).

Een structureel effect van een conjunctuurafhankelijke WW is niet goed te ramen. Bij structurele effecten abstraheren we immers van conjunctuur, zodat per definitie een effect van nul ontstaat. Anderzijds kost uitbreiding van de duur of verhoging van het niveau in crisistijd wel geld. Bij deze varianten veronderstellen we daarom dat de maatregel budgetneutraal op de langere termijn wordt ingevoerd. Dat betekent dat in een hoogconjunctuur de WW-duur korter wordt dan de huidige twee jaar en de uitkering lager wordt dan het huidige uitkeringspercentage van 70%. Het effect op de structurele werkgelegenheid is gering, wel neemt de werkloosheid gedurende een crisis toe. De maatregel leidt tot meer verzekering omdat juist in tijden dat weinig banen beschikbaar zijn, de duur langer en de uitkering hoger is. De uitvoering wordt in deze varianten complexer. Er dient een goede proxy gevonden te worden die conjunctuuromslagen voorspelt of snel detecteert.

5.3 Participatiewet

Varianten in de Participatiewet vallen veelal op het snijvlak van sociale zekerheidsbeleid en actief arbeidsmarktbeleid. Voor het onderscheid hiertussen sluiten we zoveel mogelijk aan bij de indeling die de OESO hanteert: tijdelijke, gerichte maatregelen en sancties vallen onder actief arbeidsmarktbeleid. In de publicatie van Kansrijk actief arbeidsmarktbeleid (CPB 2020, nog te verschijnen) staan de effecten van beleidsvarianten ten aanzien van onder meer basisbanen, loonkostenvoordeel en werk- en sollicitatieplicht bij en inkomensvrijlatingen naast een bijstandsuitkering.

38

5.3.1 Werkgeversprikkel Participatiewet

Beleids optie WP1: loondispensatie in Participatiewet in plaats van loonkostensubsidie

De overheid kan werkgevers prikkelen om personen met een verlaagde productiviteit aan te nemen met een vorm van loonaanvulling. Bij loonkostensubsidie betaalt de werkgever het wettelijk minimumloon of het cao-loon aan de werknemer. De gemeente vult het verschil tussen loonwaarde en het minimumloon aan en vergoedt de werkgeverslasten. Bij loondispensatie ontvangt de werknemer van de werkgever het loon op basis van zijn/haar loonwaarde en van de gemeente een aanvulling tot het minimumloon. Over deze aanvulling bouwt de werknemer geen sociale verzekeringsrechten en aanvullend pensioen op. In vergelijking met loonkostensubsidie hoeven daarom bij loondispensatie minder werkgeverslasten te worden gesubsidieerd.

Een overgang van loonkostensubsidie naar loondispensatie levert een besparing van 0,2 mld euro op, wanneer ook niet-uitkeringsgerechtigden aanspraak kunnen maken op loondispensatie net als bij loonkostensubsidie het geval is. De besparing wordt groter wanneer deze groep buiten de rechthebbenden valt. Het werkgelegenheidseffect is naar verwachting gering omdat bij beide instrumenten de prikkel voor werknemers om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt weinig verschilt (Gielen et al., 2018). Voor werkgevers resulteert een lastenverlichting omdat zij niet meer het verschil tussen minimumloon en cao-loon hoeven te betalen. Voor werknemers nemen de administratieve lasten toe omdat zij hun inkomen van zowel werkgever als gemeente ontvangen. Voor gemeenten nemen de uitvoeringskosten toe (Kamerstukken II, 34352-115).

Beleids optie WP2/3: aanpassen LIV

In 2017 is het lage-inkomensvoordeel ingevoerd (LIV). Dit is een loonkostensubsidie voor werkgevers op basis van werknemers die rond het wettelijk minimumloon verdienen. Het LIV bestaat uit een hoog tarief van 1,01

euro per verloond uur voor werknemers die tussen 100% en 110% van het minimumloon verdienen, en een laag tarief van 0,51 euro per uur voor werknemers die tussen de 110% en 125% van het minimumloon verdienen. In het principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel in 2019 is besloten dat het LIV wordt teruggebracht tot één LIV-tarief van 0,51 euro per uur voor werknemers die tussen de 100 en 125% van het minimumloon verdienen.

Door het LIV wordt het aantrekkelijker voor werkgevers om laagbetaalde werknemers in dienst te houden. Dit is het meest effectief voor minder productieve werknemers. Brown et al. (2011) vinden overigens dat een lage inkomenssubsidie in algemene zin niet-kosteneffectief en inefficiënt is als maatregel om werkgelegenheid te stimuleren. Ook bestaat het risico dat de begrenzing van het LIV tot substitutie-effecten leidt en de creatie van hoger betaalde banen tegengaat. Een evaluatie door Van der Werff et al. (2019) vindt hier echter geen bewijs van. De kosten van het LIV bedragen circa 0,4 mld euro, uitgaande van het nieuwe tarief van 0,51 euro per uur. Als het LIV wordt afgeschaft, daalt de werkgelegenheid met 0,1%. Verdubbeling van het LIV kost 0,4 mld euro en verhoogt de werkgelegenheid met 0,1% (zie ook *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid*).

Beleids optie WP4: quotum van 5% arbeidsgehandicapten voor grotere bedrijven

In de Banenafpraak is vastgelegd dat er uiterlijk in 2026 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking worden gecreëerd ten opzichte van de nulmeting. Bij de nulmeting in december 2012 waren er ruim 75.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking (Fris et al., 2019). Wanneer het aantal afgesproken banen uit de Banenafpraak niet wordt gerealiseerd, treedt, na overleg met sociale partners en gemeenten, de quotumregeling in werking. In plaats van de Banenafpraak, kan een quotum ook direct ingevoerd worden.

Bij deze beleids optie gaan we uit van een quotumpercentage van 5% voor bedrijven met meer dan 25 werknemers. Dit komt neer op circa 350.000 banen en dat is meer dan het afgesproken aantal banen in de Banenafpraak van in totaal 200.000. In tegenstelling tot de Banenafpraak voelen werkgevers in een quotumregeling de prikkel op bedrijfsniveau. Dit geeft een sterkere prikkel tot het aannemen van arbeidsgehandicapten. Werkgevers kunnen de heffing echter ook beschouwen als het afkopen van hun verplichting, hoewel dan nog steeds sprake is van een positief budgettair effect voor de overheid. Verder kunnen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking aantrekken uit bedrijven die (ruimschoots) voldoen aan het quotum of bij kleinere bedrijven die niet onder het quotum vallen. Dit noemen we herschikking. In deze gevallen betaalt de werkgever geen heffing en vindt er geen besparing op de uitkering plaats (Lalivé et al., 2013). De uitvoeringskosten nemen toe wanneer het quotum direct wordt ingevoerd. Al met al levert een quotum van 5% voor grotere bedrijven een besparing van 0,2 mld euro op.

Een quotum zorgt voor extra werkgelegenheid wanneer het quotumpercentage hoger ligt dan het aantal werkzame mensen met een arbeidsbeperking en zolang het aantal extra banen niet volledig wordt afgekocht met een boete of ingevuld wordt door herschikking. Daarnaast blijkt uit de evaluatie Wet Banenafpraak (Fris et al, 2019) dat er mogelijk sprake is van verdringing binnen de doelgroep van de Participatiewet. Mensen in de Participatiewet met een arbeidsbeperking zouden door gemeenten eenvoudiger naar werk te begeleiden zijn dan mensen in de Participatiewet met andere problematiek. Uit de evaluatie blijkt niet dat er sprake is van verdringing ten aanzien van andere groepen met een arbeidsbeperking, zoals mensen in de WIA/WGA. Al met al heeft een quotum van 5% voor grotere bedrijven een positief effect op de werkgelegenheid van 0,1%.

5.3.2 Hoogte en recht Participatiewet-uitkering

Beleids optie PU1/2: aanpassen uitkering Participatiewet 5%-punt omlaag/omhoog

Het verlagen (verhogen) van de bijstandsuitkering leidt tot een daling (stijging) van de overheidsuitgaven en maakt de prikkel voor uitkeringsgerechtigden hoger (lager) om te gaan werken. Bij deze beleids optie wordt de

bijstandsnorm met 5%-punt verlaagd (verhoogd) en beweegt het sociaal minimum, dat gekoppeld is aan de bijstandsnorm, mee. In 2020 is de bijstandsnorm 70% van het nettominimumloon voor alleenstaande (ouders) en 100% van het nettominimumloon voor paren. Een verlaging van de uitkering leidt tot een besparing van 1,1 mld euro, waarvan circa 0,7 mld euro direct effect. Hierbij is de doorwerking in de Toeslagenwet door het dalen van het sociaal minimum meegenomen. Het effect op de werkgelegenheid is 0,3%. De inkomensongelijkheid neemt toe wanneer de bijstandsuitkering wordt verlaagd. Bij een verhoging van de uitkering zijn de effecten spiegelbeeldig.

Beleids optie PU3: afschaffen individuele inkomenstoelage en invoeren langdurigheidskorting in de uitkering Participatiewet

Voor personen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen en geen zicht hebben op een inkomensverbetering bestaat er momenteel een individuele inkomenstoelage. De voorwaarden voor en hoogte van deze toeslag verschillen per gemeente. Bij deze beleids optie wordt de individuele inkomenstoelage afgeschaft en wordt een langdurigheidskorting van 5% ingevoerd voor mensen die langer dan 3 jaar in de bijstand zitten. Dit leidt tot een besparing van 0,2 mld euro en een werkgelegenheidseffect van 0,1%. De inkomensongelijkheid neemt toe wanneer er een langdurigheidskorting wordt ingevoerd.

Beleids optie PU4: afschaffen vakantietoelage bijstand

De vakantietoelage bedraagt in 2020 5% van een netto bijstandsuitkering per jaar. Wanneer deze wordt afgeschaft, leidt dit tot een lagere uitkering met als gevolg een daling van de overheidsuitgaven en een toename van de werkgelegenheid. De besparing bedraagt 0,8 mld euro en het afschaffen van de toeslag zorgt voor 0,2% extra werkgelegenheid. Door de lagere uitkering zal de inkomensongelijkheid toenemen.

5.3.3 Overige varianten

Beleids optie OV1: afschaffen Bbz

Zelfstandigen kunnen onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op een (renteloze) lening voor levensonderhoud en bedrijfskrediet op basis van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen. De voorwaarden zijn minder streng dan in de algemene bijstand. Het afschaffen van de Bbz levert een besparing van 0,1 mld euro op en heeft nauwelijks effect op de werkgelegenheid. Een deel van de mensen die onder de Bbz valt, zal doorstromen naar de bijstand. Het vangnet voor zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf zal minder worden. Zelfstandigen kunnen zich niet op de private markt tegen werkloosheid verzekeren omdat dergelijke verzekeringen niet worden aangeboden.

Beleids optie OV2/3/4: aanpassen Anw

In deze update laten we verschillende varianten zien die van invloed zijn op de Algemene nabestaandenwet (Anw). Nabestaanden met een arbeidsbeperking of met een minderjarig kind kunnen aanspraak maken op een uitkering na het overlijden van de partner. Uit de beleidsdoorlichting Nabestaanden blijkt dat onder andere door toegenomen arbeidsparticipatie van voornamelijk vrouwen steeds minder nabestaanden een Anw-uitkering ontvangen. Nabestaanden met een arbeidsbeperking zijn daarmee een relatief grote groep binnen de Anw-ontvangers geworden. Het ontvangen van een Anw-uitkering lijkt geen bepalende factor te zijn in de keuze om minder te werken of te stoppen met werken na het overlijden van de partner, zo blijkt uit de beleidsdoorlichting. Wel biedt de Anw de financiële ruimte om juist niet meer uren te gaan werken na het overlijden van de partner (SZW, 2019). Door de toegang tot of de duur van de Anw te beperken, kan dit arbeidspotentieel mogelijk benut worden. Ook door overige inkomsten met de uitkering te verrekenen, kan de uitkering in combinatie met de invoering van een re-integratie en sollicitatie-/arbeidsplicht minder aantrekkelijk worden gemaakt. De wezenuitkering laten we in deze varianten buiten beschouwing.

De toegang tot de Anw kan voor nieuwe instroom worden gestopt. Dit is op lange termijn hetzelfde als het afschaffen van de Anw. Dit leidt tot een besparing van 0,2 mld euro. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat ongeveer een derde van de Anw-ontvangers zal doorstromen naar de bijstand. Bij de rest is het inkomen of vermogen te hoog. We veronderstellen, op basis van resultaten van de beleidsdoorlichting, dat de helft van de nabestaanden zich zal terugtrekken van de arbeidsmarkt. De rest zal (meer) gaan werken. Het effect op de werkgelegenheid komt daarmee op +0,1%.

De andere twee varianten leiden ook tot een besparing, maar die is kleiner omdat de Anw (deels) blijft bestaan. Door de Anw te beperken tot een jaar, krijgt de nabestaande tijdelijk de ruimte om bijvoorbeeld de zorg voor minderjarige kinderen op zich te nemen, maar na dat jaar is er een grotere prikkel om te werken. Door het verrekenen van alle inkomsten met een Anw-uitkering treden ook een beperkte budgettaire besparing en een positief werkgelegenheidseffect op. Momenteel worden al de inkomsten uit arbeid verrekend met de Anw-uitkering en door de beleidsmaatregel zouden ook andere inkomsten, zoals uit andere uitkeringen of pensioen worden verrekend.

Beleids optie OV5: behouden IOAW

De Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers (IOAW) is toegankelijk voor mensen geboren voor 1 januari 1965 die na hun 50^e werkloos zijn geworden en waarbij de WW-uitkering is afgelopen. Het is een uitkering op bijstandsniveau waarbij het vermogen niet meetelt in de beoordeling op het recht van deze uitkering. In het huidige basispad wordt de IOAW afgebouwd. In deze beleidsvariant blijft de IOAW bestaan voor iedereen die na zijn of haar 50^e verjaardag werkloos is geworden en geen recht meer heeft op een WW-uitkering. De prikkel voor oudere werknemers om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt neemt hierdoor af. Het budgettaire effect van het behouden van IOAW is -0,3 mld euro en het effect op de werkgelegenheid is -0,1%.

Beleids optie OV6/7: behouden IOW

De Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) is toegankelijk voor werknemers die vanaf 60 jaar en vier maanden werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden en de volledige duur van de WW of loongerelateerde WGA hebben doorlopen. Het is een individuele uitkering op bijstandsniveau waarbij noch het vermogen noch inkomsten van een partner meetellen in de beoordeling op het recht van deze uitkering. De IOW is momenteel een tijdelijke regeling. Bij deze beleidsopties wordt de IOW structureel behouden. De IOW vermindert de activerende werking voor oudere werklozen, omdat zij na hun WW of WGA wel recht hebben op IOW terwijl vaak geen recht op bijstand zou bestaan. Een blijvende IOW houdt dus meer ouderen in een uitkering. De mate van verzekering over de levensloop neemt toe, werknemers krijgen meer prikkel om te sparen en consumptie over de levensloop te verdelen omdat ze minder risico lopen het vermogen te moeten opeten bij baanverlies. De extra uitgaven van een structurele IOW waarbij de leeftijdsgrens op 60 jaar en 4 maanden ligt bedraagt 0,5 mld euro. De werkgelegenheid neemt naar verwachting met 0,2% af. Wanneer de leeftijdsgrens meebeweegt met de AOW-leeftijd en de IOW toegankelijk is voor werknemers die werkloos of gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden binnen zes jaar voor de AOW-leeftijd, dan zijn het budgettaire effect en het werkloosheidseffect kleiner.

6 Belangrijkste verschillen met Kansrijk arbeidsmarktbeleid

In deze update komen 73 varianten aan de orde, in het hoofdstuk sociale zekerheid uit *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (2015) waren dat er 30. Daarbij hebben we gestreefd naar het vinden van een balans tussen ombuigingen en intensiveringen. Waar een uitkeringsverlaging wordt gepresenteerd, is vaak ook een spiegelbeeldige verhoging doorgerekend. Niet altijd zijn de effecten daarbij overigens volledig symmetrisch.

Een ander verschil is dat we in deze update niet meer in detail ingaan op de indicator productiviteit. Als door een beleidsmaatregel mensen vanuit een uitkering aan het werk komen, daalt de gemiddelde productiviteit als gevolg van samenstellingseffecten. Die uitkomstmaat is weliswaar macro-economisch relevant, maar bij de maatregelen op het gebied van sociale zekerheid weinig informatief omdat de productiviteitsdaling in principe in alle gevallen waar omgebogen wordt optreedt, net zoals elke intensivering waardoor meer mensen in de uitkering komen in principe tot een productiviteitsstijging leidt. Bovendien is het, waar dat mogelijk is, aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden juist het doel van veel beleidsmaatregelen, ongeacht de uitkomsten voor de productiviteitsindicator.

Bij alle regelingen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand presenteren we de budgettaire effecten nu consequent inclusief de gedragseffecten als de uitkeringshoogte of -duur verandert. Daardoor vallen de budgettaire effecten vaak iets hoger uit in vergelijking met de vorige Kansrijk-studie. Daarin werden deze gedragseffecten niet meegenomen. Later in de doorrekeningen gebeurde dat wel.

Om een zo consistent mogelijk beeld te schetsen van de budgettaire implicaties van de verschillende voorstellen hanteren we in deze update een strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten. Een partij kan ervoor kiezen om een maatregel te nemen die de uitgaven verhoogt en die te dekken door een hogere premie, maar dat is steeds een keuze en geen gegeven, dus daar gaan we niet vanuit. Een partij kan er ook voor kiezen om uitgaven te verschuiven van publiek naar privaat of omgekeerd, zoals is gebeurd met de uitgaven aan ziekteverzuim, die sinds 1996 geleidelijk zijn geprivatiseerd. Van dergelijke keuzes schetsen we altijd een gesaldeerd beeld, ook al worden de overheidsfinanciën positief of negatief beïnvloed.

Uiteraard zijn alle berekeningen uit 2015 herzien op basis van de laatste inzichten. Voor een deel betreft dat inzichten uit recente wetenschappelijke onderzoeken, die onder andere hebben geleid tot gewijzigde inzichten in het effect van uitkeringsprikkels in de WIA, Wajong en WW. Verder gaan we bij alle cijfers uit van effecten op de lange termijn, in 2060, uitgedrukt in prijzen van 2021. In *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* werd uitgegaan van effecten in 2040, uitgedrukt in prijzen van 2016. Dat maakt bijvoorbeeld uit bij de arbeidsongeschiktheidsvarianten omdat de omvang van de WIA in 2060 aanzienlijk groter is dan in 2040 en bovendien met de kennis van nu aanzienlijk groter lijkt te worden dan met de kennis van vijf jaar geleden.

Literatuur

Anderson, P.M. en B.D. Meyer, 1994, The Effects of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data. NBER Working Paper No. 4960. [\(link\)](#)

Asenjo, A. en C. Pignatti, 2019, Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options, International Labour Office Research Department Working Paper No. 49. [\(link\)](#)

Berendsen, E., H. Mulders en J. van Loo, 2007, Het eerste jaar WIA, *ESB* 9 maart 2007 p. 132-135.

Berendsen, E., C. Van Deursen en J.M. Van Sonsbeek, 2019, Stijging WIA-instroom nog geen reden tot zorg, *ESB* 104(4773) p. 230-232.

Berkhout, E. en A. Lejour, 2019, Alternatieve financiering van loonkostensubsidies. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

Borghans, L., A. Gielen en E.F.P. Luttmer, 2014, Social Support Substitution and the Earnings Rebound: Evidence from a Regression Discontinuity in Disability Insurance Reform, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4) p. 34-70.

Brown, A. J. G., C. Merkle en D.J. Snower, 2011, Comparing the effectiveness of employment subsidies, *Labour Economics*, 18(2), 168–179. [\(link\)](#)

Burg, C.L. van der en P.G.M. Molenaar-Cox, 2014, Nadere vergelijking van de ziekteverzuimduur van uitzendkrachten, Vergelijking prestaties UWV en Acture. AStri Beleidsonderzoek en -advies, April 2014. [\(link\)](#)

Commissie Regulering van Werk, 2020. In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. [\(link\)](#)

CPB, 2017, Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's. Den Haag: Centraal Planbureau. [\(link\)](#)

Cuelenaere, B., W.S. Zwinkels en A.A. Oostveen, 2014, Praktijk en effecten van bovenwettelijke CAO-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW. AStri Beleidsonderzoek en -advies en Epsilon Research. [\(link\)](#)

De Boer, H-W, R. van Elk, E. Verkade, 2020, MICSIM 2.0: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reforms in the Netherlands: an updated version, CPB Achtergronddocument. [\(link\)](#)

Groot, N. de en P. Koning, 2016, Assessing the effects of disability insurance experience rating. The case of The Netherlands, *Labour Economics* 41, p. 304-317

Groot, N. de en B. van der Klaauw, 2019, The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits, *Labour Economics*, vol. 57: 195-208

Farber, H.S. en R.G. Valletta, 2015, Do extended unemployment benefits lengthen unemployment spells? Evidence from recent cycles in the US labor market, *Journal of Human Resources*, vol. 50(4): 873-909.

Fris, P., A. Witkamp en G. Walz, 2019, Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Zoetermeer: Panteia [\(link\)](#)

Garcia Mandico, S., P. Garcia-Gomez, A.C. Gielen en O.A. O'Donnell, 2018, Earnings responses to disability benefit cuts, Tinbergen Institute Discussion Papers 18-023/V, Tinbergen Institute. [\(link\)](#)

Gielen, M., L. Gercama, M. Sax, M. Engelen, L. Aarts, L. de Ruig, en S. Bunt, 2018, Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Den Haag: APE Public Economics. [\(link\)](#)

Heyma, A. en S. van der Werff, 2014, Een goed gesprek werkt. (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. SEO-rapport nr. 2013-72 [\(link\)](#)

Heyma, A., S. van der Werff, L. Megens, H. Bennaars en M. Engelen, 2017, De kosten van ontslag met wederzijds goedvinden voor werkgevers. SEO-rapport nr. 2017-25. [\(link\)](#)

IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt, 2017, Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen. [\(link\)](#)

IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015. [\(link\)](#)

Jongen, E., H. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument. [\(link\)](#)

Jongen, E., J. Ebregt, B. Scheer en H.M. Von Gaudecker, 2020, Arbeidsmarkt: sterke daling gewerkte uren, CPB coronapublicatie. [\(link\)](#)

Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, T. Geijssen, en M. Linssen, 2019, Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eindrapportage oktober 2019. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia [\(link\)](#)

Koning, P., 2009, Experience Rating and the Inflow into Disability Insurance, *De Economist* 157 p. 315–335

Kolsrud, J., C. Landais, P. Nilsson en J. Spinnewijn, 2018, The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden, *American Economic Review* 108(4-5) p. 985–1033

Koning, P. en M. Lindeboom, 2015. The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands. *Journal of Economic Perspectives*, 29(2) p. 151-172.

Koning, P. en J.M. van Sonsbeek, 2017, Making disability work? The effects of financial incentives on partially disabled workers, *Labour Economics* 47 p. 202-215.

Lalive, R., J.P. Wuellrich en J. Zweimüller, 2013, Do financial incentives affect firms' demand for disabled workers?, *Journal of the European Economic Association* 11(1) p. 25-58.

Lammers, M., H. Bloemen en S. Hochguertel, 2013, Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits. *European Economic Review* 58 p. 31-57.

Le Barbanchon, T., R. Rathelot en A. Roulet, 2019, Unemployment insurance and reservation wages: Evidence from administrative data, *Journal of Public Economics* 171 p. 1-17.

Ljunqvist, L., 2002, How Do Layoff Costs Affect Employment? *Economic Journal* 112 p. 829-853

Marinescu, I., 2017, The general equilibrium impacts of unemployment insurance: Evidence from a large online job board. *Journal of Public Economics*, 150, p. 14-29.

Mullen, K.J. en S. Staubli, 2016, Disability benefit generosity and labor force withdrawal, *Journal of Public Economics* 143 p. 49-63.

OECD, 2010, Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries, OECD: Parijs. [\(link\)](#)

Platform Toekomst van Arbeid, 2020 (nog te verschijnen), Bouwstenen voor een Regeerakkoord.

Ratner, D.D., 2013, Unemployment Insurance Experience Rating and Labor Market Dynamics. Finance and Economics Discussion Series 2013-86. Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C. ([link](#))

Rebollo-Sanz, Y.F. en N. Rodriguez-Planas, 2016, When the going gets tough... Financial incentives, duration of unemployment and job-match quality, *The Journal of Human Resources* 55(1) p. 119-163.

Rijksoverheid, 2020, Rapporten Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. ([link](#))

SCP, 2019, Eindevaluatie van de Participatiewet. ([link](#))

Schenderling, P., A. van Rossum, M. Adelmeijer en I. van Eldik (2019), Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet. Utrecht: Berenschot. ([link](#))

Shimer, R. en I. Werning, 2008, Liquidity and Insurance for the Unemployed, *American Economic Review* 98(5) p. 1922-42

Sonsbeek, J.M van en R.H.J.M. Gradus, 2013, Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands, *Oxford Economic Papers*, 65(4) p. 832-855.

Sonsbeek, J.M. van, T. Kantarci en Y. Zhang, 2019, WIA stimuleert arbeidsdeelname en inkomen meer dan WAO. *ESB*, 104(4772), p. 158–161

Stegeman, H., 2005, De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim, CPB document 99. ([link](#))

SZW, 2019, Beleidsdoorlichting Nabestaanden. ([link](#))

SZW, 2020 (nog te verschijnen), Cao-afspraken 2019.

Timmer, K. en J.M. Van Sonsbeek, 2014, Premiemotieven dominant bij keuze verzekeraar, *ESB* 100 (4706S) p. 32-37

TNO, 2015, Maatschappelijke kosten van werkgerelateerde gezondheidsproblemen: Kosten van Arbeidsongeschiktheid en Zorg, TNO, Leiden. ([link](#))

TNO, 2018, Arbobalans 2018. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland, TNO, Leiden. ([link](#))

Topel, R.H., 1984, Experience Rating of Unemployment Insurance and the Incidence of Unemployment. *The Journal of Law & Economics*. 27(1) p. 61-90

Uusitalo, R. en J.Verho, 2010, The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform, *Labour Economics*. 17(4) p. 643-654.

UWV, 2019, Gedifferentieerde premies WGA en Ziektewet 2020. ([link](#))

UWV, 2020, Januarinota 2020. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2019-2020. ([link](#))

Van der Werff, S., T. Vervliet en B. ter Weel, 2019, Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de Arbeidsparticipatie. ([link](#))

Von Bergh, M., 2019, Sleutelen aan de WW: werkt dat? Effecten van duurverkorting en aanscherping passende arbeid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2019(35), p. 125–140.

WRR, 2020, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht [\(link\)](#)

Zwinkels, W. en L. De Ruig, 2018, Verzuimcurven gedurende de loondoorbetalingsperiode. Rapport voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Epsilon Research en De Beleidsonderzoekers. [\(link\)](#)