

Hoe prikkelbaar zijn werkgevers bij preventie en reïntegratie van arbeidsongeschikten?

*Krista Visscher en Wolter Hassink**

Dit artikel onderzoekt de invloed van prikkels op instroom in de WAO en reïntegratie. Er worden ramingen gegeven van de kosten van instroom en baten van reïntegratie voor werkgevers. Uit een overzicht van de empirische literatuur komt het beeld naar voren dat sterkere prikkels hebben geleid tot minder ziekteverzuim en instroom in de WAO. Het effect van prikkels op reïntegratie van arbeidsongeschikten kan niet worden aangetoond. Al met al vinden we geen aanwijzing voor het bestaan van een trade-off tussen instroom en reïntegratie.

1. Inleiding

Op 18 januari 2002 hebben de werkgevers en werknemers in de Sociaal-Economische Raad (SER) een akkoord op hoofdlijnen afgesloten over de WAO. Het vormt een voorbereiding op het SER-advies over de voorstellen van de Commissie Donner (mei 2001). Om beide voorstellen in perspectief te kunnen zien is het nuttig de beleidsmaatregelen uit de periode 1992-2000 eens op een rijtje te zetten en na te gaan wat beoogd werd en of dit doel bereikt werd. In deze periode werden op vele onderdelen prikkels, in de vorm van boetes en beloningen, ingebouwd in WAO-wetgeving. Hoe hebben deze

* Gebaseerd op afstudeerscriptie van Krista Visscher "Instroombeperving en Reïntegratiebevordering," aan de Universiteit Utrecht. Correspondentie: Wolter Hassink, Universiteit Utrecht, Economisch Instituut, Kromme Nieuwegracht 22, 3512 HH Utrecht. Tel: 030 - 253 7100 w.hassink@econ.uu.nl. Met dank aan Pierre Koning en Frank van der Salm voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

prikkels uitgewerkt? En wat valt hiervan te leren voor de SER-onderhandelaars en de politiek in het algemeen? In het overzicht nemen we de positie van werkgevers, in het vervolg aangeduid als bedrijven, als uitgangspunt om na te gaan hoe ze zijn gestimuleerd om een bijdrage te leveren aan een vermindering van het aantal WAO-uitkeringen.¹

Allereerst een korte beschrijving van het SER-akkoord.² Alleen duurzaam en volledig arbeidsongeschikten (80-100 procent) komen in aanmerking voor de nieuwe publiek gefinancierde WAO (nWAO). Werknemers die voor 35 tot 80 procent arbeidsongeschikt zijn krijgen een wettelijke loonaanvullingsregeling, te financieren door werkgevers- en werknemerspremies. Voor werknemers met ten hoogste 35 procent arbeidsongeschiktheid komt er geen wettelijke regeling. Op een aantal onderdelen worden er meer prikkels voor werkgevers ingebouwd. Door de ziekteverzuimperiode te verlengen van één naar twee jaar worden werkgevers langer met de lasten van verzuim geconfronteerd.³ Bovendien lijkt men te streven naar privatisering voor de 35-80 procent categorie via herverzekering bij particuliere verzekeraars. Gezien het gevaar van afwenteling op de WW en bijstand is het wel de vraag in hoeverre dit mogelijk is. Op een ander onderdeel van het SER-akkoord worden werkgevers juist aanmerkelijk minder geprikkeld. Voorgesteld wordt premiedifferentiatie af te schaffen, waardoor de procentuele WAO-premie van een bedrijf niet meer afhangt van het individuele WAO-gebruik.

Economen hebben op verschillende zwakke plekken gewezen (deze hadden betrekking op de voorstellen van de Commissie Donner, maar ze gelden mutatis mutandis ook voor het SER-akkoord). De kritiek heeft te maken met de verschillende systeemovergangen. Het is lastig een afbakening te brengen tussen "duurzaam" arbeidsongeschikten (nWAO) en de andere regelingen voor WAO'ers (CPB, 2002). Voor werknemers wordt het aantrekkelijker om volledig te worden afgekeurd (Theeuwes, 2001). Bovendien kunnen bedrijven de loonaanvulling afwentelen op de nWW, mede omdat dit voor commerciële verzekeraars financieel aantrekkelijk is (CPB, 2002). Verder worden er

¹ Hierbij wordt geen aandacht besteed aan gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

² De voorstellen van de Commissie Donner komen hiermee op hoofdlijnen overeen.

³ Overigens is het door de Wet verbetering poortwachter vanaf 1 april 2002 al mogelijk om de loondoorbetalingsverplichting te verlengen naar twee jaar (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001). Deze regeling verbindt financiële sancties aan onvoldoende reïntegratieinspanningen van werkgevers en werknemers in het eerste ziektejaar. Indien werkgevers zich onvoldoende hebben ingespannen om zieke werknemers te reïntegreren kan de loondoorbetalingsverplichting verlengd worden tot maximaal twee jaar. Daar staat tegenover dat werkgevers bij onvoldoende medewerking van werknemers het loon kunnen inhouden of hem/haar zelfs kunnen ontslaan.

kanttekeningen geplaatst bij afschaffing van premiedifferentiatie, omdat dit bedrijven minder stimuleert om instroom in de WAO te beperken (Hazeu en Den Butter, 2002).

In de discussie over de WAO-wetgeving spelen prikkels een belangrijke rol. De sterkte van prikkels wordt bepaald door de omvang van het eigen risico van de werkgever en de mate van differentiatie van de WAO-premie tussen werkgevers. De gerichtheid van prikkels wordt bepaald door de mate van samenhang tussen de premie en het door de werkgever beïnvloedbare schadeverloop. We gebruiken een trade-off om de wetgeving beter te kunnen beoordelen. Bedrijven komen op twee manieren in aanraking met de WAO: via instroom en reïntegratie. Sterkere prikkels bij instroom van werknemers in de WAO maken werkgevers huiverig om voormalige WAO'ers te werven, van wie verwacht wordt dat ze een relatief groot risico hebben om opnieuw arbeidsongeschikt te raken. De trade-off houdt in dat sterkere prikkels weliswaar tot een lagere instroom in de WAO leiden, maar ook tot een verminderde reïntegratie. Per saldo zal de dynamiek van personen in en uit de WAO afnemen. Hoewel dit dilemma vaker is opgemerkt, zijn ons geen studies bekend die dit empirisch hebben onderzocht.

Dit artikel behandelt de volgende drie vragen:

- Heeft WAO-wetgeving met de sterkste prikkels voor de werkgevers ook het grootste effect gesorteerd op instroom en reïntegratie?
- Wat heeft een groter effect op vermindering van het aantal WAO'ers: sterkere prikkels ter vermindering van instroom of juist ter bevordering van reïntegratie?
- Kan de mogelijke uitruil tussen instroom en reïntegratie ook empirisch worden aangetoond?

Onze voornaamste conclusie is dat vooral het prikkelen van werkgevers om de instroom in de WAO te verminderen heeft gewerkt. Werkgevers lijken te hebben gereageerd op maatregelen van de TZ en TAV. In welke mate dit is gebeurd is echter niet duidelijk. Het bevorderen van reïntegratie is daarentegen minder succesvol geweest: succes van de prikkels is niet overtuigend en moeilijk te duiden.

Dit artikel is als volgt opgezet. Paragraaf 2 geeft een theoretische achtergrond vanuit economisch perspectief, door de invloed van prikkels op diverse trade-offs te beschrijven. Paragraaf 3 beschrijft kort de gevolgen van de wetgeving over de WAO en Ziektewet in de periode 1992-2000 voor de werkgeverprikkels. Paragrafen 4 en 5 geven een overzicht van empirische studies naar het effect van prikkels op ziekteverzuim, WAO-instroom en reïntegratie. Paragraaf 6 bevat de conclusies.

2. Prikkel en trade-offs

Aan instroom in een arbeidsongeschiktheidsregeling gaat langdurige ziekte van werknemers vooraf. Voor een deel hangt het WAO-risico samen met arbeidsomstandigheden in bedrijven en de wijze waarop bedrijven omgaan met langdurig ziekteverzuim. Dit wordt ook wel het "risque professionnel" genoemd.⁴ Deze factoren zijn dus door individuele bedrijven ten dele te beïnvloeden. Impliciet maken bedrijven hierbij een kosten-baten afweging. Bijvoorbeeld: hoe sterk zal langdurig ziekteverzuim en WAO-instroom verminderen als mijn organisatie een bedrijfsgezondheidsdienst instelt?

Bedrijven baseren hun kosten-baten afwegingen over instroom in de WAO ondermeer op prikkels van buitenaf. Hierbij onderscheiden we gerichtheid van sterkte. Prikkel is meer gericht naarmate de WAO-premie meer samenhangt met het door het bedrijf te beïnvloeden schadeverloop. De sterkte van de prikkel neemt toe bij een hoger eigen risico (ex post, bij schade minder uitbetaling) of een hogere WAO-premie voor werknemers met een verhoogd risico (ex ante). Bij een gerichte prikkel betaalt de verzekerde daarom alleen de zelf aangerichte schade. Bij een (maximaal) sterke prikkel betaalt de verzekerde daarenboven de schade van anderen. De gerichtheid van prikkels is echter lastig te meten. In het vervolg hebben we het daarom vooral over de sterkte van prikkels.

Bij een omslagstelsel hebben bedrijven geen prikkels, omdat bedrijven de kosten delen. Bij een uniforme WAO-premie op bedrijfstak-niveau zijn er nauwelijks prikkels.⁵ Een zwakke, maar desondanks ongerichte prikkel ontstaat door de premie te laten afhangen van de risico-profielen van de werknemers binnen bedrijven, zoals hun leeftijd en geslacht. Een sterke en meer gerichte prikkel, ook wel aangeduid als premiedifferentiatie, is de WAO-premie laten afhangen van het schadeverloop in een bedrijf in het (recente) verleden (CPB, 1997a).⁶ De gerichtheid van de prikkel neemt hierbij nog verder toe als het bedrijf premievermindering krijgt bij het werven van een WAO'er die voorheen in dienst van het bedrijf was. De meest extreme prikkel ontstaat voor bedrijven als ze hun WAO-risico alleen via de markt kunnen verzekeren. De sterkte van deze prikkel hangt wel af van de mate van competitie op de markt voor private verzekeraars.

⁴ Voor een ander deel is instroom in de WAO niet aan bedrijven toe te rekenen, maar wordt het bepaald door risico-kenmerken van de werknemers. Dit wordt ook wel aangeduid als het "risque social". Beide soorten risico's zijn niet altijd goed te scheiden: iemand kan op het werk last van zijn rug krijgen, en tijdens voetbal net dat dwarte krijgen waardoor hij thuis moet blijven. We gaan hier niet verder op in.

⁵ Langs indirecte weg kan hierbij sprake zijn van een lichte prikkel, omdat een hogere WAO-premie de CAO-ruimte negatief beïnvloedt.

⁶ Deze prikkel is niet heel erg gericht, omdat het totale schadeverloop binnen het bedrijf wordt doorberekend. Overigens vindt daarnaast in de praktijk ook mitigatie van al te grote schommelingen in premies plaats, met name voor kleinere werkgevers (bijvoorbeeld bij PEMBA, zie paragraaf 3).

Als de concurrentie tussen verzekeraars niet erg groot is, zullen werkgevers die aan preventie doen minder beloond worden. Verzekeraars keren dan alleen geld uit.

Gerichte prikkels kunnen het ongewenst gebruik van de WAO (moral hazard of moreel risico) verminderen. Hierdoor zullen bedrijven de arbeidsomstandigheden verbeteren en meer aandacht besteden aan preventie van langdurig ziekteverzuim. Ook zullen bedrijven meer moeite doen om vervangend werk aan te bieden aan werknemers, die hun functie vanwege een fysieke belemmering niet meer kunnen uitoefenen en daardoor arbeidsongeschikt dreigen te raken.

De voor- en nadelen van sterkere prikkels voor bedrijven bij instroom van werknemers in de WAO laten zich het beste beschrijven door trade-offs. De economische literatuur geeft de volgende trade-offs (zie CPB, 1997b voor een nadere uitwerking van de trade-offs):

- doelmatigheid versus rechtvaardigheid;
- transactiekosten versus doelmatigheid;
- instroom versus reïntegratie.

Doelmatigheid versus rechtvaardigheid. Volgens de eerste trade-off gaat inkomenshervreiding bij sociale zekerheid gepaard met een verlies aan doelmatigheid. Oorzaak hiervan is dat er onvoldoende informatie is voor een perfecte inkomenshervreiding. De overheid heeft onvoldoende informatie om personen die terecht aanspraak maken op een WAO-uitkering te scheiden van onterechte claims. Bedrijven passen hun gedrag aan aan de regels die de overheid en verzekeraars stellen. Dit leidt tot een verlies aan doelmatigheid, die ten koste gaat van meer inkomenshervreiding (Bovenberg en Teulings, 1996). Meer gerichte prikkels leiden tot een geringer verlies aan rechtvaardigheid. Er wordt beter gebruik gemaakt van informatie om WAO-ers te identificeren. Sterkere prikkels verbeteren de doelmatigheid om twee redenen.

Ten eerste wordt moral hazard verminderd, omdat bedrijven minder geneigd zijn een meer dan noodzakelijk beroep te doen op de WAO. Van nature hebben bedrijven en werknemers in zekere mate een informatievoorsprong op verzekeraars. Hierdoor kunnen bedrijven de WAO als afvloeiingsmechanisme voor overtollige, langdurig-zieke werknemers gebruiken. Uit empirische studies komt het beeld naar voren dat in de jaren '70 en '80 tussen de 10 en 50 procent van de WAO-instroom ten onrechte arbeidsongeschikt werd verklaard (zie verwijzingen in Aarts en De Jong (1992) en Hassink c.s. (1997)).

Ten tweede wordt doelmatigheid verbeterd omdat prijsverschillen tussen bedrijven een verschil in arbeidsongeschiktheid tot uitdrukking brengen. Bedrijven met een verhoogde WAO-instroom berekenen de kosten hiervan door in hun prijzen. De kosten van arbeidsongeschiktheid worden dus door bedrijven geïnternaliseerd. Vanuit economisch, welvaartstheoretisch oogpunt is dit een optimale situatie, omdat de kosten van arbeidsongeschiktheid niet ten laste komen van andere bedrijven die geen instroom in de WAO hebben.

Transactiekosten versus doelmatigheid. Sterkere prikkels verplaatsen de WAO-verzekering naar een meer decentraal niveau (Teulings c.s, 1997). Hierdoor neemt de selectie door verzekeraars toe: de verzekeraars hebben een toenemende behoefte aan informatie over de risico-karakteristieken van individuele bedrijven. Dit versterkt niet alleen de doelmatigheid (er is minder sprake van adverse selectie), maar het verhoogt ook onderhandelingskosten, c.q. transactiekosten (Teulings en Bovenberg, 1996). Al met al leiden meer gerichte prikkels tot meer selectie en doelmatigheid enerzijds en hogere transactiekosten anderzijds.

Instroom versus reïntegratie. Sterkere prikkels ter vermindering van instroom in de WAO leiden tot een moeizamere reïntegratie van arbeidsongeschikten. Reïntegratie heeft betrekking op het wervingsbeleid van bedrijven. Bij de instroom van voormalig WAO'ers baseren de bedrijven hun beslissingen op de kosten van werving, uitstroom, loonkosten en de verwachte productiviteit (Bentolila en Bertola, 1990). Toenemende kosten van instroom in de WAO zorgen ervoor dat bedrijven kritischer worden over de gezondheidstoestand van de sollicitanten. Er ontstaat zo een dilemma: door meer gerichte prikkels gaat de verminderde instroom in de WAO gepaard met een afname van de reïntegratie van voormalig arbeidsongeschikten.⁷ Hierdoor wordt een afname van de instroom in de WAO gecompenseerd door een afname van de reïntegratie van (voormalig) arbeidsongeschikten. Verschillende studies, onder andere Andriessen c.s. (1995), Van Lochem en Wijnands (1995) en Visser en Meiners (1994), brengen dit dilemma onder de aandacht.

De eerste twee dilemma's zijn lastig empirisch vast te stellen, omdat doelmatigheid van de productie moeilijk te meten is. We richten ons in het vervolg op het derde dilemma over instroom en reïntegratie.

⁷ Soms wordt deze trade-off ook wel omschreven als die tussen flexibiliteit en commitment (CPB, 1997b).

3. Prikkels en wetgeving

In de periode 1992-2000 is de wetgeving rond de WAO en Ziektewet ingrijpend veranderd. We geven een kort overzicht van de veranderingen die betrekking hebben op prikkels voor werkgevers. Hierbij bespreken we ook veranderingen in de Ziektewet, omdat de door wetgeving beoogde verandering in ziekteverzuim directe gevolgen heeft voor de WAO-instroom.

Tot 1992 waren er voor werkgevers nauwelijks prikkels. Voor die tijd lag de nadruk van het overheidsbeleid op kostenbeheersing door de uitkeringen te verlagen. Pas in 1987 is met de Stelselherziening een aanzet gegeven tot privatisering van de werknemersverzekeringen. Bedrijven en werknemers werden door verlaging van de wettelijke uitkeringspercentages tot 70 procent meer betrokken bij de dekking van ondermeer het arbeidsongeschiktheidsrisico.

In 1992 is de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) van kracht geworden. Deze wet bestaat uit een aantal maatregelen.

- Premiedifferentiatie in de Ziektewet. Bedrijfstakingen met een hoger (lager) dan gemiddeld verzuim moeten hogere (lagere) premies betalen.
- Het bonus-malus systeem is ingevoerd. Hierbij krijgen bedrijven een malus van een heel bruto jaarsalaris bij instroom van een werknemer in de WAO en een bonus van een half bruto jaarsalaris bij reïntegratie van een WAO'er. In 1995 is het bonus-malus systeem vanwege grote weerstand van werkgeversorganisaties en het parlement weer afgeschaft door de Wet afschaffing van de malus en bevordering reïntegratie (AMBER⁸).
- Loonkostensubsidie voor gereïntegreerde arbeidsongeschikten voor maximaal vier jaar. Deze was eerst maximaal 20 procent van het maximum jaarsalaris. In 1996 is dit verhoogd tot 25 procent.⁹
- Aanvulling en (vanaf 1996) overname van het ziekengeld van (voorheen) arbeidsongeschikte werknemers.¹⁰

De Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) is in 1993 ingevoerd. Daarmee is het arbeidsongeschiktheids criterium aangepast, de uitkering verlaagd en de uitkering mede afhankelijk geworden van het arbeidscontract (tijdelijk of onbepaald) en leeftijd. In het verlengde van deze wetswijziging is een grote herbeoordelingsoperatie van WAO'ers uitgevoerd. In de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ, 1994) is bepaald dat het loondovingsrisico in de eerste twee of eerste zes weken

⁸ Zie voor volledige wettekst Staatsblad 1995, 560.

⁹ In 1998 werd dit door de wet REA omgevormd tot het plaatsingsbudget, een loonkostensubsidie werd ook opgenomen in het pakket op maat.

¹⁰ Valt in 1998 onder de REA.

(afhankelijk van bedrijfsgrootte) voor rekening van het bedrijf komt. De wet TZ wordt in de praktijk samengenomen met de wijziging van de arbeidsomstandighedenwet (TZ/ARBO). In 1996 is de ziektewet volledig geprivatiseerd door de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ¹¹). De reeds bestaande loondoorbetalingsverplichting bij ziekte van twee of zes weken wordt uitgebreid naar 52 weken. Ziekteverzuim komt geheel ten laste van het bedrijf. Bedrijven kunnen zich hiervoor herverzekeren bij particuliere verzekeraars.

Het sluitstuk van deze serie prikkelwetten vormen de in 1998 ingevoerde Wet premie-differentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA¹²) en de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (REA¹³). Met de PEMBA is de WAO-premie afhankelijk geworden van het risico op arbeidsongeschiktheid van een bedrijf. Een hoger, ex post gemeten risico heeft een hogere premie tot gevolg en andersom. Hierbij heeft een bedrijf geen verminderde premies als een persoon in dienst wordt genomen die voor de WAO in dienst was van het bedrijf. De WAO-premie heeft een basispremie en een gedifferentieerd deel. Het arbeidsongeschiktheidsrisico vormt het criterium op basis waarvan de hoogte van het gedifferentieerde deel wordt bepaald. De feitelijk gegeneerde lasten van de voorafgaande vijf jaar bepalen het arbeidsongeschiktheidsrisico.¹⁴ Om te voorkomen dat de premie voor een individueel bedrijf een bedrijfseconomisch onaanvaardbaar niveau bereikt is er een boven- en ondergrens aan de premie gesteld. Deze premiestelling werkt als een positieve prikkel als het arbeidsongeschiktheidsrisico van een bedrijf lager is dan het landelijk gemiddelde en als een negatieve prikkel als het arbeidsongeschiktheidsrisico hoger is dan gemiddeld. De PEMBA is vanaf 2003 volledig effectief.

De wet REA heeft bestaande reïntegratieinstrumenten samengevoegd en hier en daar wijzigingen aangebracht. Het streven hierbij is het stelsel van reïntegratiesubsidies te vereenvoudigen en werkgevers beter bekend te maken met de mogelijkheden. Zo is de loonkostensubsidie (TAV) opgenomen in het nieuwe pakket op maat en is de overname van het ziekgeld voor (voormalig) arbeidsongeschikten (TAV) gehandhaafd¹⁵. Daarnaast is een aantal nieuwe reïntegratieinstrumenten geïntroduceerd, onder meer het (her)plaatsingsbudget, voorzieningen eigen werk en het pakket op maat.

¹¹ Zie voor volledige wettekst Staatsblad 1996, 134.

¹² Zie voor volledige wettekst Staatsblad 1997, 175.

¹³ Zie voor volledige wettekst Staatsblad 1998, 290.

¹⁴ Dit betekent dat wanneer een werknemer bijvoorbeeld na anderhalf jaar weer herstelt de door hem gegeneerde lasten slechts voor die periode worden meegenomen bij de vaststelling van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Een werkgever heeft daardoor belang bij een snelle en zo volledig mogelijke reïntegratie.

¹⁵ Alhoewel de wet TAV bij het van kracht worden van de REA niet is opgeheven is de TAV in de loop der jaren wel behoorlijk uitgehold.

4. Ziekteverzuim en WAO-instroom

Kosten. De literatuur geeft geen informatie over de feitelijke omvang van de prikkels voor bedrijven. Om hier toch inzicht in te hebben, maken we een raming van de verwachte kosten voor bedrijven bij eventuele instroom in de WAO voor de verschillende wetten.¹⁶ Hierbij gaan we uit van de marginale kosten voor een werknemer met een bruto jaarsalaris van 20 duizend euro (dit was het gemiddelde bruto jaarloon in 1995 (CBS, 2000)).

Allereerst de kosten van (langdurig) ziekteverzuim. Gebruikers van de ziektekostenregelingen zijn niet helemaal vergelijkbaar met WAO'ers, die immers al minstens één jaar ziek zijn geweest en daardoor moeilijker reïntegreerbaar zijn. Bij de TAV (1993-1995) varieert de premie voor de ziektekosten over de verschillende sectoren. Dit leidt tot een zeer zwakke en ongerichte prikkel. Langdurige ziekte van een werknemer leidt nauwelijks tot een hogere premie voor een werkgever, maar kan worden afgewenteld op andere bedrijven in de sector. Andersom kunnen bedrijven met een gemiddeld laag ziekteverzuim toch nog een hogere ziektekostenpremie afdragen.

De TZ (1994-1996) geeft een sterkere prikkel voor werkgevers, omdat het loonderingsrisico in de eerste twee of zes weken door de werkgever wordt gedragen. De marginale kosten verschillen tussen werknemers, hogere salarissen leiden tot hogere kosten. Desondanks is de omvang van de prikkel beperkt, vanwege de korte duur van salarisdoorbetaling. De WULBZ (vanaf 1996) heeft dezelfde gerichtheid als de TZ, maar de prikkel is veel sterker, omdat de doorbetaling maximaal 1 jaar kan zijn. Al met al zijn de kosten van ziekte voor bedrijven bij de WULBZ het grootst.

De kosten van instroom in de WAO zijn voor de TAV hoog. Het is direct gerelateerd aan het salaris van de werknemer. In ons geval dus 20 duizend euro. De kosten bij de PEMBA (vanaf 1998) worden, in tegenstelling tot die van de TAV, omgeslagen over alle salarissen in het bedrijf. Wel kan het bij de PEMBA juist voordeliger als een werknemer met een relatief hoog salaris in de WAO terecht komt, omdat de kosten worden omgeslagen over werknemers met relatief lagere salarissen. Omdat de kosten afhangen van de salarisstructuur binnen het bedrijf en van de bedrijfsomvang kunnen de kosten van instroom enorm variëren. De PEMBA-kosten in tabel 1 zijn berekend op bedrijfsniveau in tegenstelling tot de overige weergegeven kosten die op het niveau van één extra individuele arbeidsongeschikte zijn weergegeven.¹⁷

¹⁶ Hierbij kunnen we helaas niet de gerichtheid van de prikkels kwantificeren.

¹⁷ De PEMBA-kosten kunnen vanwege de berekeningsmethodiek niet herleid worden tot de extra kosten per extra arbeidsongeschikte. Dat maakt het moeilijk de sterkte van de prikkels te vergelijken.

Tabel 1: Overzicht van de verwachte kosten voor bedrijven van instroombepurende Wetswijzingen WAO en Ziektewet, 1992-2000^{a)}

Prikkels door wetwijzigingen	Kosten	Uitgedrukt in bruto jaarloon ^{b)}
PEMBA:	In 1998	De gedifferentieerde premie
Premiediff.	Basispremie: 7,6% van de totale loonsom	bedroeg in 1998:
WAO	Kleine bedrijven: min. 0,22% en max. 0,84%	Klein: EUR 440 - 1.680
(vanaf 1998)	Grote bedrijven: maximaal 1,12%	Middel: max. EUR 22.360
	Gedurende 5 jaar betaalt het bedrijf een hogere premie. Tot 2003 daalt de basispremie en stijgt de gedifferentieerde premie.	Groot: max. EUR 111.810
TAV: Malus (1993-1995)	Eenmalig bruto jaarsalaris	EUR 20.000
WULBZ (vanaf 1996)	52 weken 70-100% van het loon	max EUR 13.975 - 20.000
TZ: 2/6 weken maatregel (1994-1996)	Kleine bedrijven: 2 weken 70-100% van het loon	2 wkn: max EUR 540 - 770
	Grote bedrijven 6 weken 70-100% van het loon	6 wkn: max EUR 1.610 - 2.305

a) Exclusief TBA en premiedifferentiatie Ziektewet.

b) Op basis van bruto jaarloon van EUR 20 duizend.

Tabel 1 geeft voor de PEMBA de jaarlijkse kosten van het gedifferentieerde deel van de arbeidsongeschiktheidspremie op basis van de gestelde minimum- en maximumpercentages. De basispremie nemen we in de berekening van de kosten niet mee, aangezien deze voor alle bedrijven gelijk is en geen prikkel genereert. De prikkels voor de PEMBA zijn berekend voor verschillende bedrijfsgroottes (5, 100 en 500 werknemers), omdat de premiedifferentiatie berekend wordt over de totale bruto loonsom van het bedrijf. De totale loonsom van deze bedrijven is berekend door het gemiddelde bruto jaarloon te vermenigvuldigen met respectievelijk 5, 100 en 500 werknemers. De gedifferentieerde premie is in 1998 voor kleine bedrijven minimaal 0,22 procent en maximaal 0,84 procent en voor grote bedrijven minimaal 0 procent en maximaal 1,12 procent. Kleine bedrijven met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico betalen jaarlijks dus maximaal 0,84 procent van de loonsom aan gedifferentieerde premie. Voor grote bedrijven is dit 1,12 procent. Tot 2003 daalt het basis deel van de premie en stijgt het gedifferentieerde deel. Een bedrijf met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico in een bepaald jaar betaalt de hogere premie gedurende een periode van vijf jaar. Tabel 1 geeft de jaarlijkse kosten van de PEMBA prikkel weer. Al met al zijn gaat van de TAV een sterkere prikkel uit dan van de PEMBA. Desondanks kunnen de kosten voor grote bedrijven bij de PEMBA substantieel zijn.

Studies naar prikkels. Hebben de prikkels, zoals hierboven beschreven, ook effect gesorteerd? We hebben onderzoek naar de effecten van de wetswijzingen op een rijtje gezet. Dit levert een vrij teleurstellend beeld op. Sommige analyses onderzoeken alleen



De malus bij de TAV lijkt een gedragsreactie bij bedrijven te hebben uitgelokt. Uit het onderzoek van Visser c.s. blijkt dat een derde van de bedrijven het verzuimbeleid heeft aangepast en 44 procent van de bedrijven rekening houdt met de malus bij het herplaatsen van werknemers met verminderde arbeidscapaciteit. Dit contrasteert met de uitkomst uit het onderzoek van Meus c.s., dat slechts in 10 procent van de gevallen rekening is gehouden met de malus bij het in dienst houden van arbeidsgehandicapte werknemers. Meus c.s. hebben echter gevraagd naar een willekeurige individueel geval per bedrijf, terwijl Visser c.s. gevraagd hebben naar de gang van zaken binnen bedrijven. Bedrijven zouden dus bij het onderzoek van Meus c.s. systematisch gekozen kunnen hebben voor een geval waar de malus geen rol bij heeft gespeeld, vanwege de grote weerstand tegen de malus.

Naar het effect van de premiedifferentiatie in de WAO is nog weinig onderzoek gedaan. Het onderzoek dat er is beperkt zich tot navraag bij bedrijven naar de bekendheid van de wet PEMBA en reacties met betrekking tot het bedrijfsbeleids. Het CTSV en MKB-Nederland concluderen dat er nog geen effect te zien is in de WAO-instroom. Ondanks de hoge kosten heeft premiedifferentiatie tot nu toe nog niet tot substantiële reacties van bedrijven geleid. De recente invoering zou daar debet aan kunnen zijn.¹⁸

Uit vergelijking van tabellen 1 en 2 blijkt dat de verwachte relatie tussen de hoogte van de kosten en de invloed op de instroom niet opgaat. Bij het ziekteverzuim lijkt de wet TZ een grotere invloed te hebben gehad dan de wet WULBZ, terwijl het een zwakkere prikkel voor bedrijven genereert. Bij de WAO heeft de PEMBA nog geen waarneembare invloed op de WAO-instroom gehad. De malus van de TAV lijkt daarentegen wel invloed op de WAO-instroom te hebben gehad. Op grond hiervan achten we het aannemelijk dat prikkels bij ziekteverzuim en WAO wel effect sorteren. Het lijkt dat werkgevers op prikkels van de TZ en van de TAV hebben gereageerd.

¹⁸ Een mogelijke verklaring voor het feit dat TZ een groter effect heeft gehad dan PEMBA is dat er een verschil in samenstelling is tussen langdurig zieken en WAO'ers. Daarnaast is het mogelijk dat het eindloon lager is aangezien deze mensen al één jaar uitgeschakeld zijn. Reïntegratie-inspanningen zullen bij kortdurend zieken meer effect hebben dan bij langdurig zieken en arbeidsongeschikten. In die zin is dus sprake van een gerichte prikkel, namelijk op de schadelast die beïnvloedbaar is.

Tabel 2: Overzicht van studies en uitkomsten: ziekteverzuim en WAO-instroom

Prikkels	Studie	Uitkomsten
PEMBA: Premiediff. WAO (vanaf 1998) Klein: EUR 440 - 1.680 Middel: max EUR 22.360 Groot: max EUR 111.810	CTSV (1999)	Vooralsnog heeft premiedifferentiatie in de WAO geen effect gehad op de WAO-instroom.
	MKB-Nederland (1999)	
	Van Deursen c.s. (2000)	Slechts 10% van de bedrijven heeft naar aanleiding van de PEMBA actie ondernomen in het kader van preventie, reïntegratie en selectie.
	Schellenkens c.s. (1999)	Driekwart van de bedrijven geeft aan minstens globaal op de hoogte te zijn van de wet PEMBA.
TAV: Malus (1993-1995) EUR 20.000	Fluit (1998)	De malus heeft geen invloed gehad op het stimuleren tot een beter verzuimbeleid, vanwege de grote weerstand bij bedrijven.
	Meus c.s. (1993)	De malus heeft geen rol gespeeld bij het in dienst houden van gedeeltelijk arbeidsongeschikten (slechts bij 10% van de individuele gevallen).
	Visser c.s. (1993)	44% van de bedrijven geeft aan dat de malus een rol heeft gespeeld bij het in dienst houden van werknemers met verminderde arbeidscapaciteit. 31% van de bedrijven heeft het verzuimbeleid vanwege de malus aangepast.
WULBZ (vanaf 1996) Max EUR 13.975 - 20.000	CTSV (1997)	Geen effect op verzuim, maar wel hebben bedrijven (vooral klein en middelgroot) hun verzuimbeleid aangepast.
	CTSV (1999)	In '96 is er slechts een geringe daling van het ziekteverzuim: 0,3 procentpunt en later zelfs weer gestegen.
	Van 't Hooft (1999)	Het verzuimpercentage blijft zowel in '96 als '97 steken op 4,6%. Bij de meeste bedrijven heeft het verzuimbeleid nog een vrij basaal karakter.
	MKB-Nederland (1998)	20% van de bedrijven is een actiever arbo- en/of verzuimbeleid gaan voeren vanwege de privatisering.
TZ: 2/6 weken maatregel (1994-1996) 2 wkn: max EUR 540 - 770 6 wkn: max EUR 1.610 - 2.305	Besseling c.s. (1999)	Door TZ is er een gedragsverandering bij bedrijven opgetreden: meer aandacht voor verzuim- en arbobeleid. Verzuim is sterker gedaald bij bedrijven met een inactief beleid.
	CBS in CTSV (1999)	Het verzuim daalt van 6,2% in '93 naar 4,9% in '94 en '95.
	CTSV (1995)	Het langdurig verzuim is met 55% gedaald. Alhoewel het verzuim al sinds '91 daalde zet deze daling zich in '94 versneld door. Er is geen statistische relatie met de wet aangetoond.
	Van Lochem en Wijnands (1995) Vijgen (1995)	25% bedrijven is een actiever verzuimbeleid gaan voeren, waarvan 72% door de wet TZ. Het verzuimbeleid is geïntensiveerd. Het gaat vooral om aanpassingen van de meldingsprocedure en een intensivering van contacten met zieken.

5. Reïntegratie

Baten. We maken een raming van de verwachte baten voor de bedrijven bij eventuele reïntegratie met reïntegratie-instrumenten. Evenals in de vorige paragraaf zijn onze berekeningen gebaseerd op een werknemer met een bruto jaarsalaris van 20 duizend euro.

Van de TAV gaat een sterke prikkel uit: de werving van een WAO-er vermindert direct de lasten van het bruto salaris van deze persoon. De prikkel werkt slechts voor een beperkte termijn. In vergelijking met de bonus is de loonkostensubsidie vier jaar lang geldig en meer gekoppeld aan het werk. Voor banen van korte duur (korter dan twee jaar) is de regeling vanaf 1998 aantrekkelijker (maximale baat: 10 duizend euro); voor banen van langere duur is juist de regeling over de periode 1992-1998 aantrekkelijk (maximale baat: 20 duizend euro). De REA-plaatsingsbudgetten worden bepaald door de gemaakte kosten, waarbij de genoemde bedragen de maximale bedragen zijn.

De PEMBA geeft bedrijven een vrij sterke stimulans, mede omdat vrijstelling en korting niet aan maximum termijnen zijn gebonden. Deze regeling vermindert de WAO-premies van alle werknemers in het bedrijf. Voor bedrijven wordt het aantrekkelijker om WAO-ers in dienst te nemen, naarmate de gemiddelde salarissen, waarover WAO-premies worden afgedragen hoger zijn.¹⁹ De prikkels voor de premievrijstellings- en premiekortingsregeling zijn berekend voor verschillende bedrijfsgrootten, omdat de vrijstelling en korting berekend worden over de totale bruto loonsom van het bedrijf. De prikkels zijn per arbeidsongeschikte (ao-er) berekend voor een klein, middelgroot en groot bedrijf met respectievelijk 5, 100 en 500 werknemers. Hierbij gaan we uit van 5 procent arbeidsgehandicapten in dienst. De premievrijstellings- en kortingsregeling van de PEMBA zijn voor grote bedrijven zeer omvangrijk, omdat de korting op de basispremie over 95 procent van het personeel wordt verkregen.

Voor middelgrote en grote bedrijven gaat van het plaatsingsbudget (REA) en de loonkostensubsidie (TAV (1992-1995)) de grootste en meest gerichte prikkel uit: 11 duizend euro en 10 duizend euro per arbeidsongeschikte. De baten van de PEMBA zijn circa 9 duizend euro per arbeidsongeschikte. Deze baten zijn niet gebonden aan een bepaalde periode. Grotere bedrijven hebben echter met 5 procent arbeidsgehandicapten absoluut een groter aantal ao-ers in dienst. In totaal zijn de financiële baten voor grotere bedrijven dus groter. De loonkostensubsidie van de TAV (vanaf 1992) en het

¹⁹ Hierbij gaan we uit van de volgende rekenregel:

[(5% loonsom * 7,6% basispremie) + (bruto loonsom * bedrijfsgrootte * 95% overige werknemers * 7,6% basispremie * 25% korting)] / (bedrijfsgrootte * 5%).

herplaatsingsbudget van de REA hebben relatief de zwakste prikkels (respectievelijk 5 duizend en 3,6 duizend per ao-er).

Tabel 3: Overzicht van baten van reïntegratieprikkels

Financiële prikkels	Baten	Uitgedrukt in bruto jaarloon ^{a)}
PEMBA (vanaf 1998): Premievrijstellings- en kortingsregeling	- 5% ao-ers in dienst: geen basispremie over loon ao-ers + korting van 25% op basispremie over loonsom overige werknemers - 4%ao-ers in dienst: 1/3 basispremie over loon ao-ers + 2/3 van korting 25% - 3% in dienst: 2/3 basispremie over loon ao-ers + 1/3 van korting van 25%	Afh. van bedrijfs-grootte in 1998 bij 5 % ao-ers. Per ao-er: Klein: EUR 8.700 Middel: EUR 8.700 Groot: EUR 8.700
REA (vanaf 1998): Plaatsingsbudget	Maximaal EUR 10.900. Afhankelijk van de gemaakte kosten.	EUR 10.900 per ao-er
TAV(1992-1995): Bonus	Eenmalig, half bruto jaarsalaris	EUR 10.000 per ao-er
TAV (1992 – 1998): Loonkostensubsidie	Gedurende maximaal 4 jaar maximaal 20% (vanaf 1996 25%) van het brutojaarsalaris	20%: per jaar EUR 3.995 per ao-er (max. 4 jaar) 25%: per jaar EUR 4.990 per ao-er (max. 4 jaar)
REA (vanaf 1998): Herplaatsingsbudget	Maximaal EUR 3.630. Afhankelijk van de gemaakte kosten.	EUR 3.630 per ao-er
TAV (1992-1998): Aanvulling en overname ziekengeld	Overname van de aanvulling volgens CAO-afspraken, van de eigenrisicoperiode (TZ) en van de doorbetalingsplicht (WULBZ)	EUR 0
REA (vanaf 1998): Pakket op maat	Aanvullend op de (her)plaatsingsbudgets, volgens begroote kosten	EUR 0
REA(vanaf 1998): Voorzieningen eigen werk	Subsidie voor goedkoopste meest adequate voorziening; ook volgens normbedragen	EUR 0
REA (vanaf 1998): Overname ziekengeld	Maximaal 52 weken loondoorbetaling	EUR 0
REA (vanaf 1998): No risk polis	Overname WAO-lasten gedurende 6 jaar	EUR 0

a) Op basis van bruto jaarloon van EUR 20 duizend.

Voor regelingen zoals de aanvulling en overname van het ziekengeld, pakket op maat, voorzieningen eigen werk, overname ziekengeld, de no risk polis en loondispensatie zijn er geen financiële baten voor de werkgever. Deze regelingen dienen ter compensatie van de financiële risico's bij het aannemen van arbeidsgehandicapten die ontstaan door de negatieve instroombeperkende maatregelen. In principe leveren deze maatregelen geen directe extra baten op voor de werkgever wanneer hij een arbeidsgehandicapte aanneemt ten opzichte van een persoon zonder gezondheidsproblemen.

Studies naar prikkels. Leiden de potentiële baten zoals hierboven beschreven ook tot werving van meer WAO'ers? Ook hierbij geldt dat hierover geen grondig onderzoek beschikbaar is. Sommige studies geven voor specifieke regelingen het aantal plaatsen. Andere studies berekenen hoeveel bedrijven gebruik hebben gemaakt van een regeling. Hierbij wordt een groot bedrijf even zwaar meegewogen als een klein bedrijf.

Tabel 4 geeft een overzicht van studies met uitkomsten over de invloed van prikkels op reïntegratieactiviteiten van bedrijven. Voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten kunnen werkgevers gebruik maken van wettelijke en niet-wettelijke reïntegratie-instrumenten. Tot de niet-wettelijke reïntegratie-instrumenten behoren onder meer aanpassing van de functie door verandering van takenpakket, verkorting van de arbeidsduur of verlaging van het werktempo, aanpassing van de werkplek, herplaatsing in een andere functie, het geven van scholing en/of begeleiding. Voor een deel gaat het om instrumenten die als wettelijke maatregel kunnen worden toegepast, maar waarvoor om de een of andere reden geen aanvraag is ingediend. Het blijkt dat er in de beginfase van de arbeidsongeschiktheid niet veel gebruik wordt gemaakt van wettelijke reïntegratie-instrumenten. In deze fase wordt vooral bij eigen werkgevers gereïntegreerd. Wettelijke reïntegratie-instrumenten worden vaker toegepast bij hervatting bij nieuwe werkgevers (LISV, 1999). Slechts 10 tot 15 procent van de bedrijven treft wettelijke dan wel niet-wettelijke maatregelen voor reïntegratie. Daarvan treft ongeveer de helft uitsluitend niet-wettelijke maatregelen. We laten de niet-wettelijke instrumenten in dit artikel buiten beschouwing.

Uit tabel 4 blijkt dat prikkels weinig invloed hebben op reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De reïntegratieinstrumenten van de wet TAV – loonkostensubsidie, de bonus en aanvulling en overname van het ziekengeld – zijn slechts zeer beperkt toegepast.²⁰ Vanwege de verwevenheid met andere regelingen is er over de inzet voor 1998 van aanvulling en overname ziekengeld weinig bekend. Van de loonkostensubsidie en de bonus zijn respectievelijk 14-23 procent en 4-8 procent van de beoogde toekenningen van 1992 tot 1994 gerealiseerd. In de loop der jaren is het aantal toepassingen van de loonkostensubsidie wel gestegen. Het is echter niet bekend of juist de loonkostensubsidie geleid heeft tot het vaker in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door bedrijven of dat deze bedrijven dat sowieso gedaan zouden hebben. Uit het onderzoek van Visser c.s. blijkt dat de bonus wel een rol heeft gespeeld bij het aannemen van arbeidsgehandicapten. Van de bedrijven die een arbeidsongeschikte in dienst hebben genomen en daarom de bonus hebben gekregen, geeft 39% aan dat het krijgen van een bonus in de overwegingen een rol heeft gespeeld.

²⁰ Ook de ervaringen met loonkostensubsidies bij werkloosheidsregelingen (SPAK, VLW) zijn in het algemeen niet zo gunstig (Koning, 1999).

De uitkomsten van de studies over de PEMBA zijn ook weinig positief, maar dit kan zijn veroorzaakt doordat de PEMBA nog niet volledig tot uitvoering is gebracht. Slecht 8 procent van de bedrijven ziet in positieve prikkels een reden om een arbeidsongeschikte in dienst te nemen. Uit de werkgeversenquêtes van Van Deursen c.s. en Schelkens c.s. blijkt dat er zeer weinig is gedaan om de reïntegratie te verbeteren. Daarbij komt nog dat slechts 10 procent van de bedrijven meer dan 5 procent arbeidsongeschikten in dienst heeft. De premievrijstellings- en kortingsregeling is dus op een klein aantal bedrijven van toepassing.

Van de REA-instrumenten zijn het plaatsingsbudget, het herplaatsingsbudget en voorzieningen eigen werk het meest toegekend. Uit werkgeversenquêtes blijkt echter dat het om een zeer klein aantal bedrijven gaat dat gebruik maakt van deze instrumenten. De overige instrumenten van de wet REA spelen helemaal een kleine rol. De studies kunnen ook niet aantonen dat juist de instrumenten hebben geleid tot de plaatsingen. Uit een onderzoek van het LISV van oktober 2000 blijkt uit de registratie van de uvi's dat bij slechts 8 procent van de 12-maandszieken in 1999 een REA-instrument is toegepast. Het LISV concludeert tevens dat er sinds de invoering van de wet REA geen (duidelijke) toename van het gebruik van reïntegratie-instrumenten is.

Bij een vergelijking van tabel 3 en 4 blijkt ook hier dat er geen samenhang is tussen de sterkte van de prikkels en de invloed op reïntegratie. Er zijn nauwelijks aanwijzingen dat reïntegratie-instrumenten effect hebben gehad op het gedrag van werkgevers.

Tabel 4: Overzicht van studies en uitkomsten: reïntegratie

Financiële prikkels	Studies	Uitkomsten
TAV (1992-1998): Loonkostensubsidie Per ao-er: 20%: EUR 3.995 max 4 jr 25%: EUR 4.990 max 4 jr	CTSV (1998) Van Lochem en Wijnands (1995) Wevers c.s. (1998)	Het aantal toepassingen neemt toe: eind '97 met 13% gestegen t.o.v. eind '96. Van '92-'94 werd slechts 14-23% van de beoogde toekenningen gerealiseerd. Meest toegepaste reïntegratie-instrument, maar slechts een beperkt bereik.
TAV(1992-1995): Enmalige bonus EUR 10.000 per ao-er	Besseling c.s. (1999) Visser c.s. (1993) Klosse en de Kruif (1993) Van Lochem en Wijnands (1995)	De bonus heeft weinig bijgedragen aan het WAO-volume beleid. Slechts 7% van de verwachte aanvragen is ingediend. 39% van de bedrijven, die een bonus heeft gekregen, heeft vanwege de bonus iemand aangenomen. De bonus heeft slechts effect op de werkloosheidscomponent. Van '92-'94 werd slechts 4-8% van de beoogde toekenningen gerealiseerd.
TAV (1992-1998): REA (vanaf 1998): (Aanvulling en) overname ziekgeld EUR 0	Van Deursen c.s. (2000)	Het is één van de drie meest ingezette reïntegratie-instrumenten: 2,1% van de bedrijven in 1999.
REA (vanaf 1998): Plaatsingsbudget EUR 10.900 per ao-er	Van Deursen c.s. (2000) LISV (2000)	Het is één van de drie meest ingezette reïntegratie-instrumenten: 2,3% van de bedrijven (1999). 5.112 plaatsingen (eerste drie kwartalen '99). Meest ingezet en leidt tot meeste plaatsingen.
REA (vanaf 1998): Herplaatsingsbudget EUR 3.630 per ao-er	Van Deursen c.s. (2000) LISV (1999)	Het is één van de drie meest ingezette reïntegratie-instrumenten: 2,0% van de bedrijven (1999). 740 plaatsingen (eerste drie kwartalen '99).
REA (vanaf 1998): Pakket op maat EUR 0	LISV (1999) Van Deursen c.s. (2000)	404 plaatsingen (eerste drie kwartalen '99). 1,7% van de bedrijven heeft dit instrument ingezet.
REA (vanaf 1998): Voorzieningen eigen werk EUR 0	Van Deursen c.s. (2000) LISV (2000)	1,7% van de bedrijven heeft dit instrument ingezet. 2.969 plaatsingen (eerste drie kwartalen '99). Meest ingezet en leidt tot meeste plaatsingen.
REA (vanaf 1998): No risk polis EUR 0	Van Deursen c.s. (2000)	0,3% van de bedrijven heeft dit instrument ingezet.
PEMBA (vanaf 1998): Premievrijstellings- en kortingsregeling Per ao-er: Klein: EUR 8.700 Middel: EUR 8.700 Groot: EUR 8.700	Besseling c.s. (1999) Van Deursen c.s. (2000) CTSV (1999) Schellenkens c.s. (1999)	Slecht 8% bedrijven ziet in positieve prikkels een reden om een arbeids-ongeschikte in dienst te nemen. Slechts 10% van de bedrijven heeft naar aanleiding van de PEMBA actie ondernomen in het kader van preventie, reïntegratie en selectie. Slechts 10% van de bedrijven heeft 5% arbeidsongeschikten in dienst. 3,3% van de bedrijven is n.a.v. PEMBA gaan zorgen voor aangepast werk en 2,4% voor herplaatsing ao-ers.

6. Conclusie

De studies naar de effecten van prikkels op instroom in de WAO en reïntegratie hebben een zwakke methodologische opzet. Er zijn geen goede effectmetingen. Bovendien worden bedrijven alleen gevraagd of zij op specifieke prikkels (wetten) hebben gereageerd door hun beleid inzake de WAO aan te passen. Uit deze vraagstelling wordt niet duidelijk in welke mate er aanpassingen zijn geweest. Op zichzelf is het opmerkelijk dat op dit terrein geen goede evaluatiestudies beschikbaar zijn, omdat het over een politiek gevoelig onderwerp gaat met hoge maatschappelijke kosten. We kunnen slechts zeer voorzichtigte conclusies trekken uit de empirische studies.

De eerste vraag die we ons in de inleiding stelden was of WAO-wetgeving met de sterkste prikkels voor werkgevers ook het grootste effect sorteert op instroom en reïntegratie. Het lijkt dat werkgevers zich financieel laten prikkelen om werknemers te weerhouden in te stromen in de WAO. In welke mate dit gebeurt is niet duidelijk. Werkgevers hebben hun gedrag aangepast na invoering van de TZ en de malus van de TAV. We vinden geen bewijs dat regelingen die de sterkste financiële consequenties hebben, naar voren komen als regelingen die ook het meeste effect hebben op ziekteverzuim en WAO-instroom.

De bevinding dat prikkels hebben geleid tot een verminderde WAO-instroom leidt tot een paradox. Het lijkt in tegenspraak te zijn met de macro-ontwikkeling aan het einde van de jaren '90 toen de instroom weer toenam, nadat het in de periode daarvoor lager was. Uit het overzicht van de empirische studies blijkt dat werkgevers vooral veel hebben gedaan na de TZ en de TAV. Beide maatregelen zijn medio jaren '90 van kracht geworden. Voor een effectieve werking van de PEMBA, ingevoerd eind jaren '90, die met name grote bedrijven toch met aanzienlijke kosten confronteert, hebben we weinig bewijs gevonden. We weten niet of de paradox kan worden verklaard door een door de Commissie Buurmeijer aangezette tijdelijke cultuuromslag begin jaren '90, waardoor ondermeer bestaande uitkeringen aan WAO'ers herbeoordeeld werden. Ook kan het zijn dat de toenemende participatie van vrouwen, die een grotere kans hebben om arbeidsongeschikt te raken, een samenstellingseffect heeft veroorzaakt.

We vinden dat TZ een groter effect heeft gehad dan PEMBA. Dit kan worden verklaard door een verschil in samenstelling tussen langdurig zieken en WAO'ers. Reïntegratie-inspanningen hebben bij kortdurend zieken meer effect dan bij langdurig zieken en arbeidsongeschikten. We hebben geen vergelijking gemaakt tussen prikkels ter vermindering van ziekteverzuim en die van een lagere WAO-instroom. 1 jaar extra lasten voor bedrijven bij ziekteverzuim moet dan worden geconfronteerd met 1 jaar minder lasten bij WAO-instroom. Wel vinden we dat WULBZ sterkere prikkels voor bedrijven geeft dan de PEMBA. Hierdoor lijkt het zinvol om de periode van ziektever-

zuim met 1 jaar te verlengen, hetgeen de Commissie Donner en de SER ook voorstellen.

Uit de literatuur komt het beeld naar voren dat werkgevers zich bij reïntegratie van arbeidsongeschikten nauwelijks laten sturen door financiële prikkels. Kennelijk wordt het financiële risico van deze personen door bedrijven hoger ingeschat dan de vergoedingen die ze in de vorm van loonkostensubsidies, premievrijstellingen en overname van het ziekengeld kunnen krijgen. Met deze bevinding kunnen we de tweede vraag uit de inleiding eenvoudig beantwoorden. Vooral prikkels aan de instroomzijde verminderen het aantal WAO'ers. Stimuleren van reïntegratie lijkt niet zulke sterke effecten te sorteren. Het zou kunnen dat reïntegratie van arbeidsongeschikten moeizaam verloopt vanwege de hoge kosten van instroom in de WAO. Dit lijkt ons niet echt aannemelijk. In de periode dat de prikkels van instroom zijn toegenomen is de reïntegratie van arbeidsongeschikten niet substantieel gewijzigd.

Volgens een trade-off, die geponoerd werd in de inleiding, zouden sterkere prikkels tot een lagere WAO-instroom leiden waardoor reïntegratie echter ook kan verminderen. Zoals hierboven opgemerkt hebben prikkels nauwelijks tot een verandering van de reïntegratie-inspanning van werkgevers geleid. Hierdoor moeten we onze derde vraag ontkennend beantwoorden: we vinden geen aanwijzing voor het bestaan van een trade-off tussen instroom en reïntegratie.

Literatuur

- Aarts, L.J.M. en P.R. De Jong, 1992, *Economic Aspects of Disability Behavior*, Amsterdam: North-Holland
- Andriessen, S., T.J. Veerman en J. Vijgen, *Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt; Selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen i.s.m. het NIA en Bureau AS/tri
- Bentolila, G. en G. Bertola, 1990, "Firing Costs and Labor Demand: How Bad Is Eurosclerosis?" *Review of Economic Studies*, vol 57, pp. 381-402
- Besseling, J.J.M., M.J. van Gent en E. Brouwer, 1999, *Van TAV tot REA: bedrijfsbeleid en verzuim; Een verkenning naar de relatie tussen arbo- en verzuimbeleid van bedrijven en de relatie met ziekteverzuim in de jaren 1996-1998*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier B.V.
- CTSV, 1995, Meurs, G.J., M.A. van Ruremonde en S.P. Schouten, *Kwantitatieve effecten van financiële prikkels in de Ziektewet*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen
- CTSV, 1997, Boonk, M.P.A., J.C. Burger, J.J. Diepenhorst, C.J.M. Meus, M.A.J.G.

- van Ruremonde, P.M. Spijkerboer, J.B.H.J. Toma en Y. Wijnands, *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997; Een overzicht van de ontwikkeling tot begin 1997*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen CTSV, 1998, Berendsen, L., J.C. Burger, J.B.I. Koehler en P.M. Spijkerboer, *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998; Een overzicht van ontwikkelingen tot begin 1998*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen
- CTSV, 1999, Koehler, J.B.I. en P.M. Spijkerboer, *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen
- CPB, 1997a, "Premiedifferentiatie en de WAO. En in de WW?" *Centraal Economisch Plan*, pp. 157-166
- CPB, 1997b, *Challenging Neighbours; Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Berlin: Springer
- CPB, 2002, "Analyse van de WAO-voorstellen op hoofdlijnen van de SER," notitie 14 februari
- Deursen, C.G.L. van, A.M.H. Reuling en T.J. Veerman, 2000, *SZW-werkgeverspanel 1998-1999, Ziekteverzuim, arbeidsomstandigheden, reïntegratie, arbeidsongeschiktheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier B.V.
- Fluit, P.S., 1998, "Premiedifferentiatie op basis van de wet Pemba: Bonus-malus op herhaling?" *Sociaal Maandblad Arbeid*, vol. 53, nr. 2, p.85-89
- Hazeu, C.A. en F.A.G. Den Butter, 2002, "Een WAO die werkt: prikkels in plaats van arbitrage," *Economisch Statistische Berichten*, 4349, pp. 164-167
- Hassink, W.H.J., Ours, J.C. van en G. Ridder, 1997, "Dismissal through Disability," *De Economist*, vol. 145 (1), pp. 29-46
- 't Hooft, E. van, 1999, "Privatisering van de ziektewet: een (d)evaluatie?" *Liberaal Reveil*, vol. 40, nr. 4, p.174-179
- Klosse, S. en C.G.M. de Kruijff, 1993, "Bonus/malus: een prikkelend systeem, maar waartoe?" *Sociaal Recht*, vol. 10, nr. 11, p.232-242
- Koning, P.W.C., 1999, "De evaluatie van scholing voor werklozen", *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol.21, no.3, 79-99
- LISV, 1999, *Zoekgedrag, bemiddeling en reïntegratie van langdurig arbeidsgehandicapten in 1998*
- LISV, 1999, *Cijfers eerste jaar Wet REA; Informatie over reïntegratie van arbeidsgehandicapten verslagperiode juli 1998 tot en met juni 1999*, Amsterdam: LISV
- LISV, 2000, *Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2000*, Amsterdam: LISV
- Lochem, R.J. Van, en Y. Wijnands, 1995, *De werkgever geprikkeld? Effectiviteit financiële prikkels voor werkgevers in de ZW, AAW en WAO*, Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen
- Meus, C.J.M, A.J.B.A in 't Groen en P.M. Visser, 1993, *De malus in de praktijk*,

- Zoetermeer: Sociale Verzekeringsraad
MKB-Nederland, 1998, *Gevolgen privatisering Ziektewet*, Delft: MKB-Nederland/Nipo
- MKB-Nederland, 1999, *Zwartboek Wulbz/Pemba; Effecten van de nieuwe Ziekte- en Arbeidsongeschiktheidswet voor het midden- en kleinbedrijf*, Delft: MKB-Nederland
- Schellenkens, E.I.L.M., C.G.L. van Deursen, R.A.P. Fux, A.G. ter Huurne, J. Janssen, A.M.H. Reuling en T.J. Veerman, 1999, *SZW-werkgeverspanel rapportage 1997-1998*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier B.V.
- Teulings, C.N. en A.L. Bovenberg, 1996, "Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsge-
lijkheid en privacy," *Economisch Statistische Berichten*, 4085, pp. 1008 - 1111
- Teulings, C.N., Veen, Van der R. en W. Trommel, 1997, *Dilemma's van sociale
zekerheid*, VUGA 's-Gravenhage
- Theeuwes, J.J.M., 2001, "Donner's zwakke plek", *Economisch Statistische Berichten*,
4313, pp 496-497
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001), Wet verbetering poortwachter, Memorie
van Toelichting, vergaderjaar 2000-2001, 27 678, nr.3, Den Haag: SDU Uitgevers
- Vijgen, J., 1995, *Een jaar 'terugdringing ziekteverzuim'; Effecten en neveneffecten
van de financiële prikkels in de Ziektewet*, Zoetermeer: College van Toezicht Soci-
ale Verzekeringen
- Visser, P.M. en D. Meiners, 1994, "De bijwerkingen van het bonus/malussysteem",
Sociaal Maandblad Arbeid, vol. 49, nr. 5, p.277-288
- Visser, P.M., D. Meiners en C.J.M Meus, 1993, *De bonus in de praktijk*, Zoetermeer:
Sociale Verzekeringsraad
- Wevers, C.W.J. en E.L. de Vos, 1998, *Researchnota 1998; Reïntegratie-instrumenten*,
Amsterdam: NIA-TNO/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid