

Heeft het overheidsbeleid, van TAV tot REA, wel effect gehad?

J.J.M. Besseling, E. Brouwer, M.J. van Gent

Samenvatting

In hoeverre is het overheidsbeleid van invloed geweest op het bedrijfsbeleid en het ziekteverzuim sinds 1992? Deze vraag is onderzocht met behulp van een literatuurstudie en secundaire analyses op gegevens van 1.844 werkgevers van het SZW-werkgeverspanel. De studie geeft een overzicht van wat uit voorgaand empirisch onderzoek bekend is en voegt daar nieuwe onderzoeksresultaten aan toe. Onderzocht is in hoeverre de hoogte van het ziekteverzuim het bedrijfsbeleid stuurt dan wel het bedrijfsbeleid de hoogte van het ziekteverzuim.

De wettelijke maatregelen hebben geleid tot een cultuuromslag in bedrijven. Werkgevers zijn zich gaan realiseren dat verzuim geld kost. Vrijwel alle bedrijven hebben zich aangesloten bij een Arbodienst en vooral de kleinere bedrijven hebben het financiële risico herverzekerd.

De secundaire analyse geeft aan dat op onderdelen de hoogte van het ziekteverzuim het bedrijfsbeleid lijkt te sturen: bedrijven met een relatief laag verzuim gaan laag verzuim financieel belonen en een hoog verzuim stimuleert een werkgever tot het aansluiten bij een Arbodienst. Ook blijkt dat sommige onderdelen van het bedrijfsbeleid van invloed zijn op de ontwikkeling van het verzuim. Bij bedrijven die de financiële risico's van het ziekteverzuim herverzekeren stijgt het verzuim. Bedrijven die laag verzuim gaan belonen, blijken dit lage verzuim niet vast te kunnen houden: het verzuim neemt toe. Als bedrijven de WAO-uitkering gaan aanvullen, remt dat het ziekteverzuim.

Trefwoorden: Ziekteverzuim, WAO, overheidsbeleid

Inleiding

De afgelopen jaren is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een actief beleid gevoerd met als doel het ziekteverzuim en het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen. In opdracht van het Ministerie heeft TNO Arbeid onderzoek gedaan naar het effect van het SZW-beleid vanaf de invoering van de wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheids Volume (TAV) in 1992 op bedrijfsbeleid en ziekteverzuim¹. De onderzoeksvragen luiden:

- Zijn er aanwijzingen dat de wettelijke maatregelen hebben bijgedragen aan een actiever verzuim- en Arbo-beleid in bedrijven?
- Welke ontwikkelingen op bedrijfsniveau heeft dit verzuim- en Arbo-beleid doorgeemaakt?
- Heeft een actiever bedrijfsbeleid inderdaad geleid tot een lager ziekteverzuim?

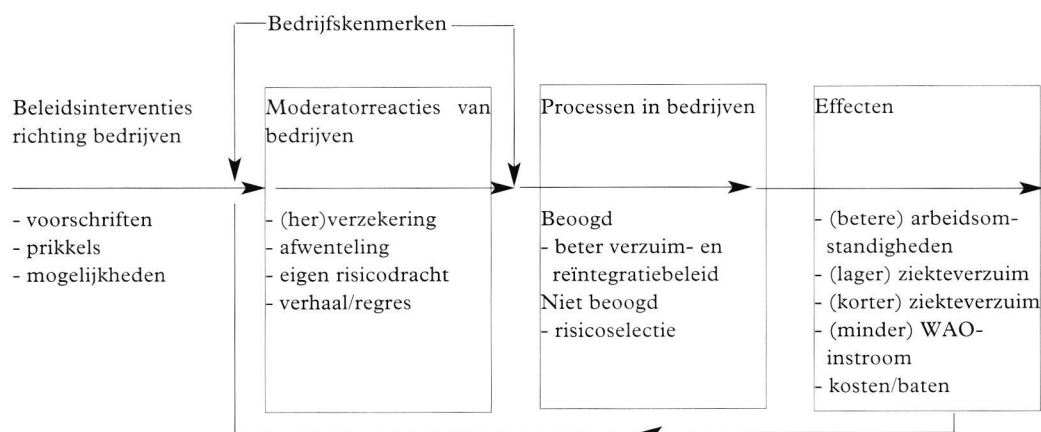
We hebben van twee verschillende, elkaar aanvullende, methoden gebruik gemaakt om deze onderzoeksvragen te beantwoorden. Via een literatuurstudie is nagegaan wat er uit empirisch onderzoek bekend is sinds 1992. Daarnaast zijn secundaire analyses verricht op gegevens van het SZW-werkgeverspanel, voorheen ZARA-panel geheten². Met dit panel wordt een representatieve steekproef

van bedrijven bevraagd over de onderwerpen ziekteverzuim, arbeidsomstandigheden, reïntegratie en arbeidsongeschiktheid. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van 1.844 bedrijven over drie afzonderlijke jaren namelijk 1996, 1997 en 1998. De secundaire analyses zijn uitgevoerd door TNO Arbeid en door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) van de Universiteit van Amsterdam.

Als leidraad in het onderzoek is een beleidstheoretisch model gebruikt, dat de causale keten 'overheidsbeleid - bedrijfsbeleid - effecten ziekteverzuim' schetst. De positieve dan wel negatieve prikkels van de verschillende wettelijke maatregelen worden aan de hand van dit model op hun effecten getoetst. Het zal duidelijk zijn dat door het opeenvolgend karakter van de wettelijke maatregelen het onderscheiden van de afzonderlijke effecten van de verschillende maatregelen niet goed mogelijk zal zijn. Vanuit onderzoekstechnisch oogpunt is het verder problematisch dat de start van het werkgeverspanel plaatsvond na de implementatie van de wettelijke maatregelen TZ/Arbo en WULBZ. Daarom hebben we niet de afzonderlijke wetten als uitgangspunt genomen maar de intenties c.q. de prikkels van de wetten. De resultaten van de literatuurstudie zijn geordend naar de onderscheiden prikkels.

De opbouw van het artikel is als volgt. Allereerst zullen we een schets geven van dit

Figuur 1 Het beleidstheoretisch model



model en de vertaling van wetten in prikkels. Vervolgens presenteren we de resultaten van de literatuurstudie geordend naar de onderscheiden prikkels. Deze resultaten hebben vooral betrekking op de eerste en tweede vraag. De resultaten van onze secundaire analyse presenteren we als een kip-eivraag: stuurt het ziekteverzuim het gevoerde bedrijfsbeleid of stuurt het gevoerde bedrijfsbeleid het ziekteverzuim? Uiteraard laten we u niet in het ongewisse van onze conclusie.

Het beleidsmodel

Elk beleid is gebaseerd op bepaalde veronderstellingen (assumptions), op een zogeheten beleidstheorie. De beleidstheorie van het Ministerie gaat ervan uit dat de opgestelde wettelijke maatregelen impulsen aan bedrijven geven om beleid te maken en maatregelen te nemen tegen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid én om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. De werkgever is én verantwoordelijk geworden voor de verzuimbegeleiding én voor de loondoorbetaling bij ziekte én voor de arbeidsomstandigheden binnen zijn bedrijf, maar kan dan ook beschikken over instrumenten en dienstverlening door de Arbo-diensten en sinds begin 1998 over instrumenten vanuit de wet REA³. Ondernemingen kunnen reageren met wat genoemd wordt 'moderatorreacties'. Hieronder worden die gedragsreacties van bedrijven verstaan die tot wijziging en ombuiging of zelfs neutralisering van de prikkels leiden, bijvoorbeeld herverzekering van de financiële risico's.

De prikkels zoals het bedrijf die ervaart na eventuele moderatorreacties worden aangeduid als secundaire prikkels. Het bedrijf kan op deze secundaire prikkels reageren door een beter verzuim- en Arbo-beleid te voeren en het ontstaan van arbeidsongeschiktheid te voorkomen door verbetering van de arbeidsomstandigheden. Dit zijn beoogde effecten. Niet beoogde effecten kunnen bijvoorbeeld

zijn dat bedrijven proberen financiële risico's te voorkomen door risicoselectie toe te passen bij personeelswerving (zie figuur 1).

De geschetste beleidstheorie van het Ministerie richt zich specifiek op de rol van de werkgever bij de beïnvloeding van het verzuimgedrag van zijn werknemers⁴. Andere elementen die het verzuimgedrag van de werknemers kunnen beïnvloeden worden achterwege gelaten. De centrale begrippen in het model (moderatorreacties, processen in bedrijven en effecten) hebben als ordeningsprincipes gefungeerd bij de literatuurstudie.

Wetten en prikkels, van TAV tot REA

In het literatuuronderzoek ligt het startpunt van het overheidsbeleid bij de introductie van de wet TAV in 1992. De laatst ingevoerde wet is de wet REA die in juli 1998 in werking is getreden. Vanaf de invoering van TAV in 1992 zijn minstens acht zogenaamde materiewetten ingevoerd die geacht worden van invloed te zijn (geweest) op het verzuim- of Arbo-beleid van bedrijven of op het verzuimgedrag van werknemers. Met de wetten worden verschillende prikkels beoogd. Soms geldt dat zelfs per wet en soms zijn opeenvolgende wetten aanscherpingen of aanpassingen van voorafgaande prikkels. De wettelijke maatregelen zijn in vijf verschillende categorieën ingedeeld:

- financiële prikkeling van de werkgever ter voorkoming van ziekteverzuim;
- financiële prikkeling van werkgever ter voorkoming van WAO-instroom;
- stimulering van de verbetering van het Arbo- en verzuimbeleid van de werkgever;
- stimulering van de werkgever om arbeidsgehandicapten aan te nemen;
- opening van de mogelijkheden tot arbeidsvoorwaardelijke prikkels.

In tabel 1 staat de relatie tussen de diverse relevante aspecten van de wetten en deze inde-

Tabel 1 Prikkels van TAV tot REA

SZW-beleid	Aspect	Wet en jaar
1 Financiële prikkel ziekteverzuim	Premiëdifferentiatie ZW	TAV '92
	Eigen risico 2/6 weken verzuim	TZ '94
	Eigen risico 52 weken verzuim,	WULBZ '96
	blokkering herverzekering bij bedrijfsvereniging	
2 Financiële prikkel WAO	Malus voor werkgever bij arbeidsongeschiktheid van werknemer	TAV '92
	Afschaffen malus	AMBER '95
	Premiëdifferentiatie WAO, verruiming mogelijkheid om eigen risicodragers te worden	PEMBA '98
3 Stimulering Arbo- en verzuimbeleid	Verplichting werkgever om werkhervatting mogelijk te maken	TAV '92
	Werkgever verantwoordelijk voor begeleiding en controle in plaats van bedrijfsvereniging	TZ '94
	Voeren van een Arbo- en verzuimbeleid (RI&E, PAGO, AGSU)	Arbo '94
	aansluiting bij Arbo-dienst voor '96, resp. '98	Arbo '94
	Uitbreiding verbetering reïntegratie-instrumenten bij eigen werkgever (zoals herplaatsingsbudget)	REA juli '98
4 Stimulering aanname arbeidsgehandicapten	Bonus/LKS bij aanname van arbeidsgehandicapten	TAV '92
	Uitbreiding instrumenten LKS/art 29b ZW, afschaffing Bonus	AMBER '95
	Premiereductie bij 'veel' arbeidsongeschikten in dienst	PEMBA '98
	Uitbreiding verbetering reïntegratie-instrumenten (zoals plaatsingsbudget)	REA juli '98
5 Arbeidsvoorwaardelijke prikkels	Mogelijkheid inleveren wacht- en vakantiedagen zieke werknemer	TAV '92
	WAO-gat	TBA '93
	Zieke werknemer minimaal 70% loon doorbetalen	TZ '94

ling⁵. Deze prikkels tezamen geven een beeld van het beleid van het ministerie van SZW. De prikkels beogen een actiever verzuim- en Arbo-beleid van bedrijven te bevorderen en uiteindelijk ook de hoogte van het ziekteverzuim en de WAO-instroom te beperken. Aanvullend op deze materiewetten is door het ministerie ook ander beleid gevoerd. Zo is in een wetswijziging van de WAO in 1997, die gelijktijdig met de Wet Boeten Maatregelen en Terugvordering (BMT) is ingevoerd, onder andere bepaald dat een werkgever een sanctie opgelegd krijgt door de uitvoeringsinstelling als niet tijdig een reïntegratieplan is ingediend. Deze wetswijziging is dus aanvullend op de Arbo-wet.

Daarnaast is met als doel beperking van risicoselectie op gezondheid met ingang van 1 januari 1998 de Wet op de Medische Keuringen ingegaan. Daarin is geregeld dat medische aanstellingskeuringen verboden zijn tenzij het noodzakelijk is dat werknemers aan bepaalde bijzondere functie-eisen moeten voldoen.

Resultaten literatuurstudie

Financiële prikkels om het ziekteverzuim te voorkomen

Vooral door kleine bedrijven is in ruime mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid om

zich te herverzekeren tegen de financiële risico's van loondoorbetaling bij ziekte.

Werkgevers die een private herverzekering hebben afgesloten, hebben bijna even vaak hun interne verzuimbeleid veranderd als degenen die zich niet herverzekerd hebben. In een beperkt aantal gevallen heeft een werkgever zijn Arbo- of verzuimbeleid aangepast op aandrang van de verzekeraar. Werkgevers geven aan hun verzuimbeleid te hebben geïntensiveerd én zij zijn meer gaan selecteren op het verzuimrisico bij aanstelling van nieuw personeel. Deze toename is echter niet louter toe te schrijven aan de financiële prikkels. Er is met name sprake van een cultuumsomslag waardoor werkgevers en werknemers aandacht hebben gekregen voor de (financiële) consequenties van verzuim. Ook bedrijven die ongevoelig waren voor deze financiële prikkels omdat ze al eigen risicodragers waren, hebben hun verzuimbeleid aangepast.

Bij bedrijven die zich herverzekeren ligt het verzuimpercentage wel significant hoger dan bij bedrijven die eigen risicodragers zijn.

Financiële prikkels om de WAO-instroom te voorkomen

Van de financiële prikkels om de WAO-instroom te beperken (malus/PEMBA) zijn veel werkgevers zich bewust: 50 tot 60%,

geeft aan dat de wet PEMBA een reden is om meer dan in het verleden te doen aan preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid en/of strenger te gaan letten op arbeidsongeschiktheidsrisico's van toekomstige werknemers. Uit gegevens over 1998 blijkt 1 op de 8 werkgevers ook daadwerkelijk extra actie te hebben ondernomen, al wordt uit de antwoorden van de werkgevers niet duidelijk welke actie dit was.

Verplichte invoering verzuim- en Arbobeleid

De stimulering door de overheid van het Arbo- en verzuimbeleid heeft veelal een verplichtend karakter. Hierdoor veranderen bedrijfsprocessen ook daadwerkelijk en sluiten men zich aan bij een Arbodienst, op enkele procenten van de bedrijven na. Medio 1998 voldoet de helft van de bedrijven aan de verplichting tot het opstellen van een Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E).

Het zijn met name de kleine bedrijven waar de invulling van de Arbo-dienstverlening nog onvolledig is. Het zijn ook vooral de kleine bedrijven die kiezen voor een minimale invulling van het takenpakket van de Arbodienst.

Als reden voor de aansluiting bij een Arbo-dienst wijzen bedrijven vooral op de wettelijke verplichting al noemt één op de zeven bedrijven, conform de gedachtenlijn in het beleidstheoretisch model, verlaging van het ziekteverzuim als doelstelling van de aansluiting bij een Arbo-dienst.

Stimulering van aannemen en in dienst houden van arbeidsgehandicapten

Werkgevers zeggen dat ze hun gedrag slechts in geringe mate laten beïnvloeden door de prikkels die het aannemen en het in dienst houden van arbeidsgehandicapten stimuleren. Deels hangt dit samen met onbekendheid, deels geven werkgevers aan dat ze er geen rekening mee (willen) houden. Uit onderzoek is nog niet naar voren gekomen dat men zich minder is gaan herverzekeren omdat de overheid zich in meerdere mate garant stelt voor de loondoorbetalingsverplichting bij ziekteverzuim van arbeidsgehandicapte werknemers die worden aangenomen.

Arbeidsvoorwaardelijke regelingen

De mogelijkheid die het SZW-beleid voor werkgevers heeft geschapen om arbeidsvoorwaardelijke prikkels uit te oefenen, is door een deel van de werkgevers aangegrepen. Het gebruik ervan is na 1991 toegenomen en vanaf 1996 is het aandeel bedrijven dat deze prikkels hanteert gestabiliseerd. Wel verandert de aard van de arbeidsvoorwaardelijke prikkels langzaam van sancties (bij hoog verzuim) naar beloning (bij laag verzuim). Er is zeer weinig empirisch onderzoek naar het effect van arbeidsvoorwaardelijke prikkels op het verzuimgedrag van werknemers.

Secundaire analyses

In de secundaire analyses staat de relatie tussen de omvang van het verzuim en het ge-

voerde bedrijfsbeleid én tussen het gevoerde bedrijfsbeleid en het verzuim centraal. Oorspronkelijk was de opzet om deze relaties gelijktijdig (simultaan) te schatten. Om onderzoekstechnische redenen moesten we hier echter van af zien. Daarom is ervoor gekozen beide vragen afzonderlijk te analyseren.

Om de vragen te kunnen beantwoorden is een longitudinaal onderzoek noodzakelijk: op verschillende momenten in de tijd dienen dezelfde vragen aan dezelfde bedrijven te zijn gevraagd. In het SZW-werkgeverspanel voldoet een beperkt deel van de gegevens daaraan. In totaal zijn er, rond 7 onderdelen van het Arbo- en verzuimbeleid, (slechts) 15 relevante items gedurende drie jaar (1996-1998) bevraagd. Per jaar is bekend of een betreffend beleid wel of niet is gevoerd. Het betreft de volgende onderdelen:

- verbetering arbeidsomstandigheden;
- herverzekering loondoorbetalingsverplichting bij ziekte;
- uitvoeren van RI&E;
- aansluiting bij een Arbo-dienst;
- aanvulling WAO-uitkering door de werkgever;
- positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels;
- negatieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels.

Om de analyses optimaal te laten aansluiten bij de vraagstelling naar de invloed van de bedrijfsinterne dynamiek van het beleid op ziekteverzuim, is ervoor gekozen het beleid niet te operationaliseren met een tweedeling als, geen of wel beleid in één jaar, maar een driedeling aan te brengen die informatie uit twee jaren combineert. Deze driedeling geeft aan of een bedrijf het betreffende beleid in een jaar niet (meer) voert, is gaan voeren, of ook in het voorgaande jaar al voerde.

Deze driedeling geeft niet alleen de dynamiek aan, maar is tevens een indicatie voor de tijdsduur dat een bedrijf een bepaald beleid voert. In de analyses is deze driedeling toegepast op alle zeven onderscheiden onderdelen van het Arbo- en verzuimbeleid van een bedrijf.

Van de bedrijven zijn een twaalfstal kenmerken bekend zoals de sector en de samenstelling personeel. Omdat bekend is dat het verzuim samenhangt met een aantal van die kenmerken vormen deze kenmerken de onafhankelijke variabelen waarvoor gecorrigeerd wordt bij de analyses.

We maken in de analyses gebruik van het verzuimpercentage exclusief zwangerschap over de jaren 1996, 1997 en 1998. Het verzuimpercentage van de 1844 bedrijven in het analysebestand was in 1996 gemiddeld 4,5%, in 1997 4,6% en in 1998 5,0%. Het verzuimpercentage is derhalve gestegen in de onderzoeksperiode.

Is ziekteverzuim sturend voor beleid?

Is nu de omvang van het ziekteverzuim in het ene jaar sturend voor het Arbo- en verzuimbedrijfsbeleid in het daaropvolgende jaar?

Onderzocht is of de omvang van het ziekteverzuim in 1996 (het verzuimpercentage

exclusief zwangerschapsverlof) samenhangt met het gevoerde bedrijfsbeleid in (1996 en) 1997. De onderscheiden situaties in Arbo- en verzuimbeleid zijn categorische variabelen, geen continue variabelen. Daarom is er een econometrische methode gebruikt die geschikt is voor de analyse van categorische variabelen, namelijk 'multinomiale' logit-analyse. De term *multinomiaal* geeft aan dat de afhankelijke variabele uit meerdere nominale categorieën bestaat. Deze analyses zijn uitgevoerd voor de zeven onderdelen van het bedrijfsbeleid afzonderlijk. In dit artikel beperken we ons tot het antwoord op de onderzoeksvraag of de omvang van het verzuim samenhangt met het gevoerde bedrijfsbeleid. De resultaten met betrekking tot de overige variabelen laten we hier buiten beschouwing.

De analyses geven aan dat sommige onderdelen van het Arbo en verzuimbeleid van een bedrijf in 1997 samenhangen met het verzuimpercentage in het jaar ervoor. We constateren drie significante effecten van verzuim op Arbo- en verzuimbeleid waarbij gecorrigeerd is voor de overige bedrijfskenmerken.

Een lager verzuim in 1996 vergroot de kans dat een bedrijf beide jaren niet is aangesloten bij een Arbo-dienst, terwijl een hoger verzuim de kans vergroot dat bedrijven beide jaren is aangesloten bij een dienst. Met andere woorden, een laag verzuim is geen stimulans voor een bedrijf om zich snel aan te sluiten bij een Arbo-dienst, en een hoger verzuim stimuleert dit wel. Dit is, gezien de taak van een Arbo-dienst, een 'open deur'.

Opmerkelijk is dat zowel een laag als een hoog verzuim sturend is voor het toepassen van positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels. Enerzijds zien we dat bedrijven met een laag verzuim vaker werknemers met laag verzuim gaan belonen. Anderzijds zien we dat bedrijven met een hoger verzuim zowel in 1996 als in 1997 laag verzuim belonen. Deze resultaten suggereren dat dit beleid (het belonen van laag verzuim) veelal ingevoerd wordt als een bedrijf een relatief laag verzuim heeft, maar dat het beleid niet effectief is om het verzuim ook laag te houden. Deze verklaring wordt bevestigd in de volgende analyses.

De omvang van het ziekteverzuim in 1996 hangt niet samen met het gevoerde bedrijfsbeleid ten aanzien van arbeidsomstandigheden, herverzekeren van loondoorbetaling bij ziekte, het aanvullen van de WAO-uitkering of het hanteren van negatieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels in de jaren '96-'97.

Is beleid sturend voor verzuim?

Hamvraag is of de econometrische analyses steun geven aan het uitgangspunt van het beleidsmodel dat het (gaan) voeren van een Arbo- of verzuimbeleid de omvang van het ziekteverzuim beïnvloedt. De relatie tussen het bedrijfsbeleid en het ziekteverzuim van een bedrijf is complex, zoals wij al eerder aangaven. Dit is een reden om het verzuim in de voorafgaande periode op te nemen in de analyses. Het verzuimpercentage over 1997,

respectievelijk 1998, van een bedrijf wordt in onze analyses dan ook verklaard uit 'vaste' bedrijfskenmerken (deze waardes worden constant gehouden voor 1996 én 1997), het verzuimpercentage van 1996 respectievelijk 1997, en het Arbo- en verzuimbeleid in 1996 - 1997 respectievelijk 1997-1998.

In de logistische regressieanalyse wordt, zoals te verwachten valt, de sterkste samenhang gevonden met het ziekteverzuim in het jaar daarvoor. Aanvullend hierop hangen, gecorrigeerd voor het ziekteverzuim in het jaar ervoor, enkele bedrijfskenmerken samen met het ziekteverzuimpercentage zoals het percentage allochtonen (verzuimverhogend) en het percentage hoogopgeleiden en parttimers (verzuimverlagend).

Het bedrijfsbeleid blijkt in drie situaties significant samen te hangen met het ziekteverzuim. Als bedrijven zich in het voorafgaande jaar én het lopende jaar hebben herverzekerd tegen loondoorbetaling bij ziekte dan hebben ze een grotere kans op een hoger ziekteverzuim in het lopende jaar. Als bedrijven zich voor het eerst herverzekeren, bestaat er wel een stijgende trend in het ziekteverzuim, maar dit effect is niet significant.

De overstap in bedrijfsbeleid van het niet aanvullen van de WAO-uitkering door de werkgever naar het wel aanvullen heeft een verlagend effect op het ziekteverzuim. Bij bedrijven die al langer de WAO-uitkering aanvullen ontbreekt een relatie met het ziekteverzuim.

Bedrijven die in het lopende jaar positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels invoeren (laag verzuim belonen) hebben een grotere kans op een relatief hoog verzuim in dat jaar. Het gaan invoeren van een positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkel heeft een verhogend effect op het ziekteverzuim. Als de prikkel ook in het voorafgaande jaar al werd toegepast, is in de analyse geen (verhogend of verlagend) effect vastgesteld.

Van alle overige onderscheiden onderdelen van het bedrijfsbeleid zoals verbetering arbeidsomstandigheden, uitvoeren RI&E, aansluiting bij Arbo-diensten, het gebruik maken van negatieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels, is geen significant effect op het verzuim vastgesteld.

Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat het effect van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is op het Arbo- en verzuimbeleid van bedrijven en op het ziekteverzuim.

Nagegaan is of er aanwijzingen zijn dat de wettelijke maatregelen hebben bijgedragen aan een actiever verzuim- en Arbo-beleid in bedrijven, en welke ontwikkelingen op bedrijfsniveau dit beleid heeft doorgemaakt.

De wettelijke maatregelen sinds de introductie van TAV in 1992 blijken inderdaad een impuls te hebben gegeven aan het ontwikkelen van een verzuim- en Arbo-beleid.

Op basis van de literatuur mag de conclusie getrokken worden dat de maatregelen tot directe veranderingen in het bedrijfsbeleid hebben geleid, en dat mede dankzij de maatregelen er sprake is van een cultuuromslag in het denken en doen betreffende verzuim en uitval.

Zo hebben bedrijven in ruime mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid zich te herverzekeren tegen de financiële risico's van loondoorbetaling bij ziekte. Dankzij de financiële prikkels om de WAO-instroom te beperken is een grotere bewustwording ontstaan bij werkgevers om meer dan in het verleden te doen aan preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Vanwege het verplichtende karakter van de wettelijke maatregelen om verzuim- en Arbo-beleid te voeren, is het beleid van veel bedrijven daadwerkelijk veranderd. Het gebruik van arbeidsvoorwaardelijke prikkels bevindt zich in een experimenteel stadium, maar er is een groei te bespeuren van het inzetten van met name positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels.

De vraag of deze veranderingen in bedrijfsbeleid hebben geleid tot een verlaging van het ziekteverzuim, vormde de derde onderzoeksvraag.

Het is onmiskenbaar dat het ziekteverzuim sinds 1990 is gedaald. Het ziekteverzuimpercentage is gedaald van 6,2% in 1993 naar 4,6% in 1997. In 1998 is het verzuim gestegen tot iets boven het niveau van 1994, en in 1999 is het verzuim verder gestegen. Van de (beoogde) intensivering van het Arbo-beleid is - zoals het beleidstheoretisch model wel verwacht - noch in de literatuurstudie noch in de secundaire analyses (nog?) een effect op een verlaging van het ziekteverzuim of daling van de WAO-instroom geconstateerd. Wel hebben we in onze secundaire analyse op het SZW-werkgeverspanel drie statistisch significante effecten vastgesteld. Deze analyse geeft aan dat één onderdeel van het bedrijfsbeleid het verzuim (b)lijkt te drukken, namelijk het aanvullen van de WAO-uitkering door de werkgever, terwijl twee onderdelen van het bedrijfsbeleid het verzuim doen toenemen. Dat zijn het herverzekeren van de loondoorbetaling bij ziekte en het belonen van laag verzuim.

Slechts één van de drie effecten is in overeenstemming met het in een eerdere paragraaf geschetste beleidsmodel van het ministerie. Uitgangspunt van het model is dat de wettelijke maatregelen impulsen aan bedrijven geven om beleid te maken en maatregelen te nemen tegen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid én om arbeidsomstandheden te verbeteren. Door zich te herverzekeren ervaren bedrijven minder direct de financiële prikkels om het verzuim te verlagen, waardoor het verzuim relatief toeneemt ten opzichte van de bedrijven die dit risico niet herverzekeren. De twee andere effecten passen minder eenduidig in het beleidstheoretisch model. Volgens het model zou het aanvullen van de WAO-uitkering door de werkgever

juist een verhogend effect moeten hebben op het verzuim, omdat de werkgever de werknemers minder financiële prikkels verschaft om langdurig verzuim gevolgd door WAO-intrede te voorkomen. Wij veronderstellen dat deze beleidswijziging een indicatie is van bedrijfsbeleid dat zich richt op een goed personeelsbeleid met goede secundaire arbeidsvoorwaarden, en dat dit effect sterker is dan de afname van de financiële prikkel.

Het derde effect is ook tegengesteld aan de verwachtingen. Het belonen van laag verzuim door de werkgever zou juist een verhogend effect moeten hebben en niet een verhogend effect, omdat de werkgever de werknemers met deze verandering in arbeidsvoorwaarden financieel prikkelt tot laag verzuim. Uit de eerdere analyse bleek echter dat de bedrijven die laag verzuim gaan belonen in het jaar vóór de beleidswijziging een relatief laag verzuim hadden. Kennelijk gaan bedrijven dit beleid niet voeren als ze het verzuim willen verlagen, maar als ze reeds een relatief laag verzuim hebben dat ze laag willen houden.

Op basis van onze literatuurstudie is het aannemelijk dat de daling van het verzuim in 1994 hoofdzakelijk tot stand is gekomen door een verhoging van de verzuimdrempel bijvoorbeeld door aangepaste c.q. verscherpte procedures (zoals ziekmelden bij de chef) en een groter financieel risico voor de werknemer bij langdurig verzuim (het zogenaamde 'TBA-effect'). Verzuim is daardoor een minder aantrekkelijk gedragsalternatief geworden voor werknemers. De verhoging van de verzuimdrempel lijkt meer het gevolg te zijn van een cultuuromslag in het denken over verzuim en uitval dan direct van de beleidsinterventies zelf. De cultuuromslag valt in de tijd vrijwel samen met de politieke discussies over de wettelijke maatregelen en de invoering ervan zodat de cultuuromslag waarschijnlijk wel als indirect effect van de beleidsinterventies mag worden beschouwd.

Door deze cultuuromslag hebben meer werknemers de relatie met de arbeidsmarkt weten te behouden, ondanks hun gezondheidsproblematiek. Men blijft vaker werken of hervat het werk terwijl er sprake is van een (blijvende) aandoening. Om te voorkomen dat deze mensen alsnog uitvallen lijkt een structureel preventief Arbo- en verzuimbeleid gewenst. Dit ontbreekt nog bij een groot deel van de bedrijven. Mogelijk is dit één van de oorzaken van het inmiddels weer stijgende verzuim, terwijl uit onderzoek ook blijkt dat de werkdruk en andere risicofactoren zich ongunstig ontwikkelen⁶⁻⁷. Anderzijds is het ook niet uitgesloten dat het effect van de financiële prikkels op de werkgevers is afgenomen. Kennelijk stijgt het verzuim door (andere) factoren die wij buiten beschouwing hebben moeten laten.

De econometrische analyses in deze studie op gegevens van 1.844 bedrijven die gedurende drie jaren hebben meegewerkt aan het SZW-werkgeverspanel laten zien dat er een wisselwerking bestaat tussen ziekteverzuim

en bedrijfsbeleid. Het bedrijfsbeleid is weliswaar sturend voor de omvang van het ziekteverzuim, maar de omvang van het ziekteverzuim stuurt ook het beleid van een bedrijf. Het moge duidelijk zijn dat de relatie tussen overheidsbeleid, bedrijfsbeleid en ziekteverzuim complex is⁸.

Literatuur

- 1 Besseling JJM, Gent MJ van, Brouwer E. Van TAV tot REA: bedrijfsbeleid en verzuim. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv, 1999.
- 2 Schellekens EILM, Deursen GCL van, Fux RAP, Huurne AG ter, Janssen J, et al. SZW-werkgeverspanel rapportage 1997-1998. Den Haag: Elsevier, 1999.
- 3 Vos EL de, Smitskam CJ. Instrumenten bij werkhervatting na ziekte. Den Haag: VUGA, 1997.
- 4 Veerman TJ, Giezen AM van der, Prins R. Onder-

zoeksprogrammering Evaluatie TZ/Arbo en Privatiseringselementen ZW. Den Haag: VUGA 1995.

- 5 Vuuren CV van, Verboon F, Buijs PC. Voor en na privatisering van de ziektewet. Werknemers over veranderingen in Arbo- en verzuimwetgeving. Hoofddorp: NIA TNO, 1998
- 6 Giezen AM van der, Molenaar-Cox PGM, Jehoel-Gijsbers G. Langdurige arbeidsongeschiktheid in 1998. Amsterdam: Lisv, 1999.
- 7 Houtman ILD, Smulders PGW, Klein Hesselink DJ (red.). Trends in arbeid 1999. Alphen aan de Rijn: TNO Arbeid/Samson 1999.
8. Vuuren CV van, Andriessen S, Gent MJ van, Smit AA, Vinke H, Wevers CWJ. De baas en ziekte. Ziekte de baas. Hoofddorp: TNO arbeid, 2000.

Correspondentieadres:

J.J.M. Besseling, TNO Arbeid, Postbus 718, 2130 AS Hoofddorp. E-mail: j.besseling@arbeid.tno.nl

NIEUWS

Redelijke aanpassingen centraal in nieuwe Wet Gelijke Behandeling Gehandicapten en Chronisch Zieken

Gehandicapten en chronisch zieken krijgen op een aantal terreinen een wettelijk recht op 'redelijke aanpassingen' zodat ze zoveel mogelijk op normale wijze aan de samenleving kunnen deelnemen. Dit is de kern van de nieuwe Wet Gelijke Behandeling Gehandicapten en Chronisch Zieken (WGBG). Een voortgangsnotitie over het wetsvoorstel is aan de Tweede Kamer gezonden.

De WGBG heeft betrekking op drie terreinen: werving en selectie bij arbeid, goederen en diensten op het terrein van sport en spel, en beheer en inrichting van openbare gebouwen. De wet moet later naar andere terreinen worden uitgebreid. Het is nu vooral van belang een maatschappelijke norm te ontwikkelen waarmee discriminatie van gehandicapten en chronisch zieken krachtig kan worden bestreden.

In de nieuwe wet worden per terrein criteria geformuleerd waarlangs beoordeeld kan worden wat redelijke aanpassingen zijn. Richtsnoer zal zijn of de inspanningen en kosten van de gevraagde voorziening in verhouding staan tot het probleem dat ermee opgelost wordt. De voorgenomen wet is aanvullend op het bestaand beleid, bijvoorbeeld in het kader van reïntegratie bij arbeid.

Bron: *Rijksvoorlichtingsdienst, 23 juni 2000*

Tuchtcollege berispt psychiater voor afkeuring

Het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg heeft een psychiater uit Hoorn berispt voor zijn handelwijze bij de keuring van een 51-jarige ambtenaar uit Uitgeest. De psychiater bracht een rapport uit over de ambtenaar met als bedoeling deze in de WAO te krijgen, omdat dit volgens de psychiater het beste zou zijn. Het college pleitte de bedrijfsarts vrij die de ambtenaar had laten afkeuren. Het college oordeelde dat de arts terecht was afgegaan op het oordeel van een psychiater. Dat een andere psychiater later tot de conclusie kwam dat de ambtenaar niet arbeidsongeschikt was, valt de arts niet aan te rekenen, aldus het tuchtcollege. De ambtenaar was van 1994 tot 1996 hoofdopzichter bij de gemeente Zaanstad. Na een arbeidsgeschil kwam hij bij de bedrijfsarts terecht. Die vroeg een psychiatrisch rapport aan omdat de hoofdopzichter zich zeer gespannen en bedreigend gedroeg tijdens een eerste consult. Op grond van dat rapport achtte de arts de ambtenaar volledig arbeidsongeschikt. De psychiater meende dat de ambtenaar strafontslag zou krijgen als hij niet arbeidsongeschikt werd verklaard. Dat vond hij vernederend voor de hoofdopzichter. Als destijds 48-jarige zou het bovendien moeilijk worden weer werk te vinden. Mede daarom stelde de psychiater de diagnose psychotische stoornis. Volgens het tuchtcollege heeft de psychiater hiervoor een verkeerde en verouderde (persoonlijkheids)test gebruikt. Ook komen de conclusies van de psychiater niet overeen met het rapport dat hij heeft uitgegeven. De Uitgeestenaar verklaarde een schadeclaim van circa 5 ton in te dienen tegen de psychiater. Deze had eerder al van het regionaal tuchtcollege in Amsterdam tweemaal een waarschuwing gehad.

Bron: *ANP, 22 juni 2000*