

Prikkelen alleen niet voldoende voor arbo- en verzuimbeleid

Jan Besseling en Marije van Gent

2000 11000

SZW ziet aantoonbaar effect van haar beleid. Volgens onderzoek realiseren werkgevers zich dat, sinds de invoering van de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume, verzuim geld kost. En dus zetten zij zich meer in voor goede arbeidsomstandigheden en reductie van ziekteverzuim, aldus het ministerie. TNO Arbeid, dat het onderzoek voor SZW uitvoerde, is voorzichtiger in zijn conclusies: de genomen arbomaatregelen komen meestal neer op herverzekering van risico's, weinig op preventie. De WAO-instroom neemt nauwelijks af en het verzuim stijgt weer. Prijst de overheid zichzelf rijk?

In het onderzoek naar ziekteverzuim, arbeidsomstandigheden, reïntegratie en arbeidsongeschiktheid (door TNO Arbeid) stonden de volgende vragen centraal:

- Hebben de wettelijke maatregelen het bedrijfsleven aangezet tot een actiever verzuim- en arbobeleid?
- Hoe heeft dit verzuim- en arbobeleid zich op bedrijfsniveau ontwikkeld?
- Heeft een actiever bedrijfsbeleid inderdaad geleid tot een lager ziekteverzuim?

Het onderzoek had als uitgangspunt de causale keten overheidsbeleid → bedrijfsbeleid → effecten ziekteverzuim. De onderzoekers beoordeelden aan de hand van deze keten welke effecten de prikkels van verschillende wettelijke maatregelen hebben gehad. Overigens was het niet mogelijk een strikte scheiding te maken van effect-per-wet: een aantal wetten volgden elkaar snel op of overlaptten elkaar. Daarom beoordeelden de onderzoekers niet de afzonderlijke wetten, maar de prikkels die ervan uitgaan.

Wetten en prikkels

De door SZW ingezette koers beoogde enerzijds een actiever verzuimbeleid bij de bedrijven op gang te brengen, en anderzijds een beter preventief arbeidsomstandigheden-

beleid. Dit om uiteindelijk te komen tot reductie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en tot meer – en eerdere – reïntegratie.

De werkgever werd dus op twee fronten aangesproken: hij is immers zowel verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en loondoorbetaling bij ziekte, als voor de arbeidsomstandigheden binnen zijn bedrijf. Maar ook kreeg hij van de overheid handvaten om ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden aan te pakken: hij kon arbodiensten inschakelen en sinds begin 1998 gebruikmaken van instrumenten vanuit de wet REA. Naast de wetten gericht op de werkgever namen de onderzoekers een wet mee die zich op de werknemer richt: de wet TBA van augustus '93. Deze wet verscherpt de toelatingscriteria voor de WAO en maakt de uitkeringshoogte leeftijdsafhankelijk, het zogeheten WAO-gat.

De wettelijke maatregelen werden in vijf verschillende categorieën ingedeeld:

1. Financiële prikkeling van de werkgever ter voorkoming van ziekteverzuim.
2. Financiële prikkeling van werkgever ter voorkoming van WAO-instroom.
3. Stimulering van verbetering van arbo- en verzuimbeleid door werkgever.

4. Stimulering van de werkgever van de aanname van arbeidsgehandicapten.
5. Openen van de mogelijkheden tot arbeidsvoorwaardelijke prikkels.

Ziekteverzuim sturend voor beleid?

Is de omvang van het ziekteverzuim in het ene jaar sturend geweest voor het arbo- en verzuimbedrijfsbeleid in het daaropvolgende jaar? Om hierachter te komen analyseerden de onderzoekers de omvang van het verzuimpercentage (exclusief zwangerschapsverlof) in 1996 en het gevoerde bedrijfsbeleid in de periode 1996-1997. Uit de analyse viel inderdaad een verband te leggen tussen de hoogte van het verzuim en het uitvoeren van een RI&E: bedrijven met een hoger verzuim bleken vaker 'reeds' in 1996 een RI&E te hebben uitgevoerd.

Verder kwam naar voren dat zowel een laag als een hoog verzuim sturend is voor het toepassen van positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels. Enerzijds zijn bedrijven met een laag verzuim vaker dit lage verzuim gaan belonen. Anderzijds bleken er ook bedrijven die in 1996 én in 1997 hun personeel beloonden voor laag verzuim, maar die toch met stijgende verzuimcijfers uitkwamen. Deze resultaten suggereren dat het beleid van belonen van laag verzuim veelal ingevoerd werd door bedrijven die al een relatief laag verzuim hebben, maar dat de beloning niet effectief is om het verzuim ook laag te houden.

Een minder verrassende uitkomst van het onderzoek is dat bij bedrijven die zich hadden herverzekerd, het verzuimpercentage significant hoger bleek te liggen dan bij bedrijven die eigen-risicodragers blijven. Ook kwam uit het onderzoek naar voren dat bedrijven met een hoog verzuim in 1996 vaker zowel in 1996 als in 1997 waren aangesloten bij een arbodienst. Een laag verzuim

structureel preventief



Werkgever is verantwoordelijk voor verzuimbegeleiding.

bleek dus geen stimulans voor een bedrijf om zich snel aan te sluiten bij een arbodienst, een hoger verzuim werkte wel stimulerend.

Beleid sturend voor verzuim?

De hamvraag binnen het onderzoek: kan worden aangetoond dat het (gaan) voeren van een arbo- of verzuimbeleid de omvang van het ziekteverzuim reduceert? In drie gevallen kon een significante relatie worden aangetoond tussen bedrijfsbeleid en ziekteverzuim.

Ten eerste bleek dat als bedrijven zich in het voorafgaande jaar én het lopende jaar hadden herverzekerd tegen loondoorbetaling bij ziekte, zij een grotere kans liepen op een stijgend ziekteverzuim in het lopende jaar. Ook bedrijven die zich in het voorafgaande jaar niet hadden herverzekerd en in het lopende jaar wel, gaven een bijna significante trend te zien van stijgend ziekteverzuim in het lopende jaar.

Ten tweede had de omschakeling van niet aanvullen van de WAO-uitkering door de werkgever naar wél aanvullen een verlagend effect op het ziekteverzuim. Vermoedelijk is deze beleidswijziging een indicatie van bedrijfsbeleid dat zich richt op een goed per-

soneelsbeleid met goede secundaire arbeidsvoorwaarden. Bij bedrijven die al langer de WAO-uitkering aanvullen, ontbrak een relatie met het ziekteverzuim.

Het derde geval is complementair aan wat in de vorige alinea werd geconcludeerd over positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels: het invoeren van positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels had een verhogend effect op het ziekteverzuim. Als de prikkel ook in het voorafgaande jaar al werd toegepast, werd in de analyse geen (verhogend of verlagend) effect vastgesteld.

Teleurstellend is dat van alle overige onderscheiden onderdelen van het bedrijfsbeleid, waaronder verbetering arbeidsomstandigheden, invoeren RI&E, aansluiting bij arbodiensten, het gebruikmaken van negatieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels, geen significant effect op het verzuim is vastgesteld.

Verlaagt actiever bedrijfsbeleid het ziekteverzuim?

Uit de studie van TNO Arbeid blijkt dat de wettelijke maatregelen een impuls hebben gegeven aan het ontwikkelen van een verzuim- en arbobeleid. De maatregelen hebben

tot directe veranderingen in het bedrijfsbeleid geleid: er is sprake van een cultuuromslag. Zo hebben met name de kleinere bedrijven in ruime mate gebruikgemaakt van de mogelijkheid zich te herverzekeren tegen de financiële risico's van loondoorbetaling bij ziekte. De financiële prikkels die de overheid heeft aangewend om de WAO-instroom te beperken hebben werkgevers meer bewust gemaakt van de noodzaak om meer aan preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid te gaan doen. De veranderingen zijn echter vooral afgedwongen door het verplichtende karakter van de wettelijke maatregelen.. Hoewel ook een groei is te bespeuren van het inzetten van met name positieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels, is het nog te vroeg om daarvan ook effecten vast te stellen.

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. Van de (beoogde) intensivering van het arbo-beleid is nog geen verlagend effect op ziekteverzuim of WAO-instroom geconstateerd. Mogelijk komt dit doordat de relatie tussen >>

werkgever en arbodienst nog in ontwikkeling is. Een andere verklaring is dat het nog te vroeg is om een eventueel effect van de ingestelde wettelijke maatregelen waar te nemen.

Het is op grond van de studie aannemelijk dat de daling van het verzuim in 1994 hoofdzakelijk tot stand is gekomen door een verhoging van de verzuimdrempel. Deze verhoogde drempel is vooral gebaseerd op aangepaste of verscherpte procedures, zoals

het persoonlijk ziekmelden bij de chef, en een groter financieel risico voor de werknemer bij langdurig verzuim: het zogenaamde TBA-effect. Verzuim is daardoor minder aantrekkelijk geworden voor werknemers. De verhoging van de verzuimdrempel lijkt echter meer het gevolg te zijn van een cultuuromslag in het denken over verzuim en uitval dan direct van de beleidsinterventies zelf. Door deze cultuuromslag hebben meer

werknemers ondanks hun gezondheidsproblematiek de relatie met de arbeidsmarkt weten te behouden. Ze blijven vaker werken of hervatten het werk terwijl er sprake is van een (blijvende) aandoening.

Om te voorkomen dat deze mensen alsnog uitvallen, is een structureel preventief arbo- en verzuimbeleid nodig. Dit ontbreekt echter nog bij een groot deel van de bedrijven. Mogelijk is dit, samen met de toenemende werkdruk en andere risicofactoren, een oorzaak van het inmiddels weer stijgende verzuim. Ook is niet uitgesloten dat het effect van de financiële prikkels na verloop van tijd weer afneemt. ►

drs. J.J.M. Besseling -

senior-onderzoeker TNO Arbeid

drs. M.J. van Gent -

junior-onderzoeker TNO Arbeid

SZW-beleid	aspect	wet en jaar
1. Financiële prikkel ziekteverzuim	premiedifferentiatie ZW	TAV '92
	eigen risico 2-6 weken verzuim	TZ '94
	eigen risico 52 weken verzuim, blokkering herverzekering bij bedrijfsvereniging	WULBZ '96
2. Financiële prikkel WAO	malus voor werkgever bij arbeidsongeschiktheid van werknemer	TAV '92
	afschaffen malus	Amber '95
	premiedifferentiatie WAO, verruiming	PEMBA '98
	mogelijkheid om eigen-risicodragers te worden	
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 arbodienst 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 arbeidsgehandicapte	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

Tabel 1: Overzicht van wetten en hun bijbehorende prikkels. (Bewerking van een tabel in Van Vuuren e.a., 1998)

Wet en jaar

Amber '95: *Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie*

Arbo '94: *Arbeidsomstandighedenwet*

PEMBA '98: *Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen*

REA juli '98: *Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten*

TAV '92: *Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume*

TBA '93: *Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen*

TZ '94: *Wet terugdringing ziekteverzuim*

WULBZ '96: *Wet uitbreiding loon doorbetaling bij ziekte*