

## Een alternatief voor terugdringing van arbeidsongeschiktheid

*Een verlenging van de ziektewetperiode met twee jaar creëert een grote financiële prikkel om het verzuim tegen te gaan en maakt bevrozing van de WAO-uitkeringen overbodig.*

In dit artikel wordt ingegaan op een andere wijze van bekostiging van een deel van de WAO, namelijk door een gedeeltelijke differentiatie van de WAO-premie naar bedrijf. We denken dit te realiseren door een verlenging van de ziektewetperiode met twee jaar. Hierdoor zou een vergelijkbare besparing kunnen worden bereikt als met het wetsvoorstel Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA), zonder echter de WAO-uitkeringen te verlagen. Bovendien worden in ons voorstel enkele nadelen van de bonus/malusregeling ondervangen.

### Huidige regelingen

De premielasten van de ziektewet zijn volledig naar bedrijfstak gedifferentieerd. De werkgevers bekostigen het grootste deel van de kosten. Per 1 januari 1993 is de ziektewetpremie bovendien gedifferentieerd per bedrijf. Dit is een eerste stap om bedrijven aan te spreken op het eigen ziekteverzuim. Een volgende stap is momenteel geregeld in het wetsvoorstel Terugdringing Ziekteverzuim (TZ). De TZ-plannen houden onder andere in dat de eerste zes weken van ieder aangevangen ziektegeval voor rekening komen van de werkgever.

Voor werkgevers met minder dan 15 werknemers ligt dit eigen risico op drie weken. Na invoering van deze zogenaamde 3/6 weken-maatregel zal meer dan de helft van de ziektewetlasten aan het omslagstelsel worden onttrokken. Met andere woorden, de financiële prikkel voor de werkgever wordt aanmerkelijk vergroot.

Bij de WAO is de financiële prikkel in de premieheffing afwezig. Het landelijke omslagstelsel voor de WAO prikkelt niet om binnen de eigen mogelijkheden van het bedrijf of de bedrijfstak initiatieven te ontplooiën om arbeidsongeschiktheid te voorkomen of te bestrijden. Het arbeidsongeschiktheidsrisico verschilt sterk per bedrijfstak en ook tussen bedrijven uit dezelfde bedrijfstak kunnen de verschillen aanzienlijk zijn. Door de kosten van de WAO meer daar te leggen waar ze gemaakt worden, neemt het belang voor de werkgever toe om zich in te spannen het ziekteverzuim en de instroom in de WAO te verminderen. Een aanzet daartoe is wel gegeven met een bonus/malusstelsel dat een boete oplegt als een werknemer arbeidsongeschikt wordt. Zoals we later zullen uiteenzetten heeft dit instrument echter bezwaren.

## Alternatief voorstel

Ons voorstel behelst een gedeeltelijke differentiatie van de WAO-premie naar bedrijfstak respectievelijk naar bedrijven door het huidige ziektejaar te verlengen met twee jaar. Deze oplossing maakt gebruik van de eigenschap dat de ziektejaar reeds per bedrijfstak wordt bekostigd. De bedrijfstakgewijze ziektejaarpremie zal door de verlenging van de ziektejaarperiode stijgen. Per bedrijfstak zal de stijging verschillend zijn aangezien het WAO-risico per bedrijfstak in de eerste twee jaar niet gelijk is. De gedifferentieerde ziektejaarpremie zal een financiële prikkel vormen om maatregelen te treffen ter voorkoming en ter beperking van arbeidsongeschiktheid. Als gevolg van de overheveling van AAW/WAO-lasten naar de ziektejaar zullen de WAO- en AAW-premie omlaag kunnen.

Door invoering van premiedifferentiatie binnen de bedrijfstak vindt de financiële prikkel niet alleen op het niveau van de bedrijfstak maar ook op het niveau van de bedrijven zelf plaats. Bedrijven binnen de bedrijfstak kunnen ten opzichte van elkaar een concurrentievoordeel behalen door ervoor te zorgen dat zij in de kortingsklasse van het premiedifferentiatiesysteem belanden. De door ons voorgestelde maatregel heeft bovendien nog een gunstig neveneffect. Van diverse zijden wordt betoogd dat na invoering van de 3/6 weken-maatregel het niet meer de moeite waard is om op de resterende ziektejaarpremie premiedifferentiatie toe te passen omdat de premieverschillen uiterst klein zullen zijn. Bij uitbreiding van de ziektejaarperiode met twee jaar wordt de premie waarover wordt gedifferentieerd aanmerkelijk groter en worden derhalve ook de premieverschillen groter.

### Voordelen

Naast de bovengenoemde gunstige effecten heeft ons voorstel enkele andere voordelen ten opzichte van de door de politiek (voor)genomen maatregelen.

In het bonus/malussysteem wordt een werkgever slechts eenmalig gestraft voor het laten belanden van één van zijn werknemers in de WAO. In ons voorstel wordt de werkgever op een meer structurele wijze geconfronteerd met de gevolgen van het door hem gevoerde verzuimbeleid.

Door verlenging van de ziektejaarperiode zal een arbeidsongeschikte werknemer drie jaar lang het ziekteverzuim van het bedrijf en daarmee de te betalen ziektejaarpremie beïnvloeden. Voor werkgevers wordt het op deze wijze aantrekkelijker inspanningen te leveren op het gebied van preventie en reïntegratie en zal het dus minder een kwestie zijn van een eenmalige afkopsom.

Vooraf voor de kleine werkgevers geldt dat een enkele arbeidsongeschikte relatief zwaar op de lasten kan drukken. Bij verlenging van de ziektejaarperiode vindt volgens ons voorstel lastenspreiding tussen bedrijven plaats, omdat de premie gekoppeld kan worden aan risicoklassen van het premiedifferentiatiesysteem.

Een ander nadeel van het bonus/malussysteem is dat de malus voor bedrijfstakken met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico lager ligt dan de malus voor bedrijfstakken met een laag risico. In ons voorstel worden de kosten, voor de eerste twee jaar van de WAO, daar geleegd waar ze ook daadwerkelijk thuisshoren, namelijk in de bedrijfstak (i.c. het bedrijf) waar de arbeidsongeschiktheid zich voordoet.

Vervolgens heeft het TBA-voorstel een nadeel dat in ons voorstel niet van toepassing is. Het in TBA voorgestelde uitkeringsregime voor nieuwe WAO-gevallen doet sterk de behoefte ontstaan tot het afsluiten van aanvullende verzekeringen. Indien die verzekeringen per bedrijfstak afgesloten gaan worden, treedt er hooguit een verschuiving op van sociale verzekering naar particuliere verzekering zonder een substantiële vermindering van het beroep op de WAO. De intentie van de wetgever wordt daardoor ontkracht.

Gezien de weerstand tegen de bonus/malusregeling is het niet ondenkbaar dat werkgevers allerlei constructies zullen bedenken om deze maatregel te ontlopen. Ons voorstel heeft als belangrijk voordeel dat het eenvoudig is in te voeren en dat het niet nodig is om te controleren op eventuele fraude.

Tot slot is het psychologisch van evident belang dat men na één jaar ziektejaar niet in de WAO belandt met de daaraan verbonden stigmatisering. De kans op reïntegratie is groter wanneer de arbeidsongeschiktheid nog geen WAO-etiket opgeplakt heeft gekregen.

## Gevolgen

Met behulp van uitkerings- en loongegevens over 1991 en 1992 zijn de gevolgen van verlenging van de ziektejaarperiode voor de ziektejaar- en AAW/WAO-premie in 1992 geraamd. Voor de berekening van de gevolgen voor de bedrijfsverenigingen die het GAK administreert, is onder meer gebruik gemaakt van het microsimulatiemodel Mimosa<sup>1</sup>. Met behulp van dit model is het mogelijk voor alle arbeidsongeschikten een uitsplitsing van uitkeringen ten laste van Aaf (Algemeen arbeidsongeschiktheidsfonds) resp. het Aof (Arbeitsongeschiktheidsfonds) te maken.

De WAO- en AAW-lasten in de eerste twee jaar van de AAW/WAO-periode worden bij de ziektejaar meegeteld, waardoor de ziektejaarlasten stijgen en de AAW/WAO-lasten dalen. Dit resulteert in een hogere ziektejaarpremie, welke voor rekening komt van de werkgever.

Daarnaast daalt de ziektejaarpremie als gevolg van de invoering van de 3/6 weken-maatregel met gemiddeld 60%. Per saldo zal de daling van de ziektejaarpremie als gevolg van de 3/6 weken-maatregel groter zijn dan de stijging als gevolg van de verlenging van de ziektejaarperiode met twee jaar.

Het is van belang te weten in welke mate de werkgevers en werknemers voor- dan wel nadelen onder vinden van de maatregelen. Zonder nadere maatregelen zullen werknemers profiteren van deze operatie door de premieverlaging bij de WAO en zullen werkgevers geconfronteerd worden met hogere lasten. Door middel van een verschuiving van een deel van de premielasten van werkgever naar werknemer kan het nadeel voor de werkgevers gedeeltelijk worden weggenomen. Bij een dergelijke verschuiving dient wel te gelden dat de werknemers er niet in koopkracht op achteruit mogen gaan. Dit geldt vooral voor werknemers op of net boven het niveau van het minimumloon die momenteel geen of weinig WAO-premie betalen en straks meer ziektejaarpremie dienen af te dragen.

1. Dit is een op de afdeling statistiek en onderzoek ontwikkeld MicroMOdel voor Simulatie van Arbeitsongeschiktheidsregelingen.

**Tabel 1. Ziektewetlasten voor en na verlenging van de ziektewetperiode met twee jaar per bedrijfsvereniging, exclusief gedragseffecten (in procenten)<sup>a</sup>**

	Tot.	Bouw	Metaal	Horeca	Gezondheid	Banken
Huidige premie	6,70	14,60	5,10	7,60	8,00	4,10
waarvan werkg-deel	5,70	13,60	4,10	6,60	7,00	3,10
werkn-deel	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
3/6 weken eig.ris.	-4,10	-8,90	-3,50	-4,10	-3,60	-2,40
Verlengde zw	+2,30	+5,40	+1,70	+3,30	+1,60	+1,60
Nieuwe premie	4,90	11,10	3,30	6,80	6,00	3,30
waarvan werkg-deel	2,70	8,90	1,10	4,60	3,80	1,10
werkn-deel	2,20	2,20	2,20	2,20	2,20	2,20
Zw-lasten werkg <sup>b</sup>	6,80	17,80	4,60	8,70	7,40	3,50

a. Bij de bedrijfsverenigingen bouw en gezondheid is het aandeel van 3/6 weken geschat. werkg = werkgever, werkn = werknemer.

b. Combinatie werkgeversdeel en lasten als gevolg van 3/6 weken-maatregel.

Om een indruk te geven van de effecten op bedrijfstakniveau zijn in tabel 1 de huidige en gewijzigde ziektewetpremie voor enkele grote bedrijfsverenigingen gepresenteerd. De gepresenteerde ziektewetpremie heeft betrekking op de zogenaamde wettelijke uitkeringsvoorwaarden welke voorzien in twee wachtdagen en een uitkering tot 70% van het loon van een werknemer.

Uit de berekeningen blijkt dat bedrijfstakken met een laag WAO-risico in de toekomst minder premie kwijt zijn dan zij thans verschuldigd zijn.

De WAO-premie zal als gevolg van de verlengde ziektewetperiode dalen met ongeveer 2,5% naar 10%. Vanwege de franchise zal de effectieve daling uitkomen op 1,2%. Ook de AAW-premie zal lager uitkomen, en wel op 1,85% (in plaats van 2,75%).

### Gedragseffecten

Naast de verschuivingen tussen AAW/WAO- en ziektewetpremies is te verwachten dat bij verlenging van de ziektewetperiode een besparing door gedragseffecten optreedt. Uit-

gaande van een ziektewetpremie die via premiedifferentiatie afhankelijk is van het eigen verzuim, is de besparing die een werkgever door verlaging van het ziekteverzuim kan realiseren groter naarmate de ziektewetperiode langer duurt. Het zal daarom eerder zinvol zijn om te investeren in betere arbeidsomstandigheden en andere verzuimbepurende maatregelen te nemen.

De kwantificering van de gedragseffecten van verlenging van de ziektewetperiode is echter niet eenvoudig omdat zowel in nationaal als in internationaal verband zich geen vergelijkbare maatregelen of experimenten hebben voorgedaan. Wel zijn resultaten bekend van door het GAK uitgevoerde branchegerichte projecten, waarbij bedrijven een premiereductie krijgen als ze erin slagen hun verzuim terug te dringen. Dergelijke projecten hebben tot doel te onderzoeken of een verzuimdaling bij bedrijven te realiseren valt door combinatie van begeleiding en beloning.

Mede aan de hand van evaluaties van bovenstaande projecten hebben we een schatting gemaakt waaruit

bleek dat het verzuim met ongeveer één procentpunt teruggedrongen kan worden door verlenging van de ziektewetperiode<sup>2</sup>. Een dergelijk effect lijkt ons niet onrealistisch aangezien het kabinet verwacht dat door invoering van TZ het verzuim structureel (in drie jaar) met één procentpunt kan dalen<sup>3</sup>.

Wanneer door de verzuimdaling de nieuwe premie ook met 1 pro-

centpunt omlaag kan, scheelt dit structureel f 1,6 miljard aan uitkeringen. Het totale effect op de premie inclusief gedragseffecten is in tabel 2 opgenomen. De besparingen voor de werkgever zullen echter nog hoger uitvallen omdat er ook indirecte kosten aan het verzuim verbonden zijn, zoals kosten van vervanging, inwerken of productieverlies.

### Conclusie

Door verlenging van de ziektewetperiode worden de financiële lasten van arbeidsongeschiktheid dichter gelegd bij de plaats waar deze zich voordoet. Hierdoor zal een verschuiving van AAW/WAO-lasten naar ziektewetlasten ontstaan. De financiële prikkel die hierdoor ontstaat zal leiden tot een directere betrokkenheid van bedrijfstak en bedrijf bij het probleem van arbeidsongeschiktheid. De gedragsreactie die hiervan het gevolg is zal naar verwachting leiden tot een verzuimdaling met structureel één procentpunt, hetgeen een besparing betekent van ongeveer f 1,6 miljard. Deze besparing is even groot als de prijsmaatregel uit het wetsvoorstel TBA<sup>4</sup>. De door ons voorgestelde maatregel zou dus even veel kunnen opleveren als het korten van de uitkeringen aan arbeidsongeschikten. Daarnaast worden door ons voorstel een aantal nadelen van het bonus/malussysteem en het voorstel TBA ondervangen. Bovendien is de uitvoering eenvoudiger en de fraudegevoeligheid minder.

**A.L. Lie A Njoek, E.M. Berendsen, G.R.J. Kalb, P. Rijnsburger en W.S. Zwinkels**

De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling statistiek en onderzoek van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) Amsterdam. Zij danken Hans Doodeman voor zijn nuttige commentaar. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

**Tabel 2. Ziektewet- en AAW/WAO-lasten voor en na verlenging van de ziektewetperiode met twee jaar, inclusief gedragseffecten (in procenten)**

	Werkg.	Werkn.	Tot.
Huidige premiedruk			
ZW + WAO + AAW	8,45	6,60	15,05
3/6 weken eigen risico	-4,10		-4,10
Verlengde zw op ZW-premie	+2,30		+2,30
Idem WAO-premie		-1,20	-1,20
Idem overhevelingstoelage	-0,90		-0,90
Verschuiving werkg naar wn	-1,20	+1,20	0,00
Nieuwe premiedruk	4,55	6,60	11,15
Gedragseffect TZ	-1,00		-1,00
Gedragseffect verl. zw	-1,00		-1,00
3/6 weken eigen risico	+4,10		+4,10
Totale lastendruk	6,65	6,60	13,25

2. Zie M.A.A. van Eck, Preventie van Ziekteverzuim in de Metaalnijverheid, in: P.J. van Wijngaarden, F.G. van den Heuvel en J.C. Vrooman (red.), *Preventie in de sociale zekerheid*, VUGA, Den Haag, 1992.

3. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Memorie van Toelichting Wet Terugdringing Ziekteverzuim*, 2 november 1992, blz. 69.

4. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Memorie van Toelichting Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen*, 21 februari 1992, blz. 72.