



## Pemba: onbekend en onbemind, maar wel effectief

**Auteur(s):**

P.W.C. Koning

*De auteur is werkzaam bij het Centraal Planbureau (cpb) en de Utrecht School of Economics (use). Met dank aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (uwv) voor het beschikbaar stellen van administratieve bestanden. [pwck@cpb.nl](mailto:pwck@cpb.nl)*

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4439, pagina 365, 6 augustus 2004

**Rubriek:**

arbeidsmarkt

**Trefwoord(en):**

*Afschaffing van de wao-premiedifferentiatie voor werkgevers maakt onderdeel uit van de kabinetsplannen voor de nieuwe wao-regeling. Deze keuze lijkt vooral te zijn gedreven door onvrede aan de kant van werkgevers, van wie een deel is geconfronteerd met wao-premieverhogingen. Daarom is het hoog tijd voor een evaluatie. Hoe effectief is premiedifferentiatie tot dusver gebleken in het verminderen van de wao-instroom?*

Sinds 1998 is de wet Premiedifferentiatie en Marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (pemba) van kracht. Door deze wet wordt een belangrijk deel van de wao-schadelast (in 2003 gemiddeld zo'n 31 procent) bij individuele werkgevers gelegd. De eerste vijf uitkeringsjaren worden, met een vertraging van twee jaar, verrekend in de wao-premie (de gedifferentieerde premie). De resterende jaren worden bekostigd via omslag (de basispremie). De wet pemba is sinds 2003 volledig in werking, in die zin dat het maximale effect van vijf wao-cohorten is bereikt. Tegelijkertijd lijkt de weerstand onder werkgevers tegen pemba te zijn toegenomen. Werkgevers stellen dat zij ten onrechte verantwoordelijk worden gehouden voor kosten die door hen slechts in beperkte mate kunnen worden beïnvloed. Afschaffing van pemba vormt dan ook een belangrijk onderdeel van het wao-advies van de ser.

Met ingang van 2003 is voor werkgevers met minder dan 25 werknemers gehoor gegeven aan de wens pemba af te schaffen. Wao-premies worden voor hen nu sectoraal vastgesteld. Voor de toekomstige regeling voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten, de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (iva), zal pemba ook worden afgeschaft, onder meer onder de voorwaarde dat de jaarlijkse instroom in deze regeling beperkt blijft tot maximaal 25.000 personen. Bij de regeling Werkhervatting Gedeeltelijke Arbeidsongeschikten (wga) - de regeling voor gedeeltelijk dan wel tijdelijk arbeidsongeschikten - is behoud van (een vorm van) premiedifferentiatie waarschijnlijker, zowel bij publieke uitvoering door de uwv als bij private uitvoering door verzekeraars.

### Heeft pemba gewerkt?

Tot dusver is de discussie rond pemba tamelijk moeizaam verlopen, niet in de laatste plaats omdat niet is onderzocht of de regeling daadwerkelijk heeft geleid tot een daling van de wao-instroom. Inmiddels lijkt de tijd aangebroken voor een evaluatie: heeft pemba geleid tot een daling van de instroom in de wao? Dit artikel beschrijft de resultaten van deze evaluatie, waarbij gebruik is gemaakt van administratieve bestanden van uwv (zie voor het gehele onderzoek: Koning, 2004).

### Effectmeting

Het meten van het effect van premiedifferentiatie is niet eenvoudig. Een vergelijking van de wao-instroom over de tijd - dus voor en na de invoering van pemba in 1998 - kan misleidend zijn. Naast pemba zullen immers ook andere vormen van beleid en conjuncturele invloeden van belang zijn geweest. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Wet Verbetering Poortwachter, die sinds april 2002 van kracht is. De wet schrijft voor dat werknemers en werkgevers aan verschillende reïntegratieverplichtingen moeten voldoen, alvorens toegelaten te worden tot de wao-keuring. Ogenschijnlijk heeft deze wet de afgelopen twee jaar geleid tot een aanzienlijke vermindering van de instroom in de wao. Deze zou ten onrechte toegerekend kunnen worden aan pemba. Bij effectmeting van pemba is het daarom zaak werkgevers met en zonder pemba-prikkel te vergelijken. Voor beide groepen hebben verschillende andere vormen van beleid - waaronder de Wet Verbetering Poortwachter - dan dezelfde resultaten. Derhalve vindt er geen vertekening van effecten plaats.<sup>1</sup>

Ook een vergelijking tussen werkgevers met en zonder pemba-prikkel lijkt op het eerste gezicht niet eenvoudig: pemba is immers van toepassing op alle werkgevers. Toch is dit niet helemaal waar: het pemba-premiepercentage kent een maximumgrens. Daarboven leiden extra wao-kosten niet langer tot verhogingen van het premiepercentage en is de marginale prikkel gelijk aan nul. Daarom is het in beginsel mogelijk te onderzoeken of werkgevers die het maximum premiepercentage betalen hun preventieve inspanningen verminderen waardoor hun wao-instroom (weer) oploopt. Preventieve inspanningen zullen zich dan immers aan de marge niet langer uitbetalen in lagere wao-kosten. Een dergelijke onderzoeksaanpak vinden we ook terug in de internationale literatuur: maak gebruik van institutionele, arbitraire systeemovergangen om het effect van premiedifferentiatie te bepalen.<sup>2</sup> Een andere mogelijkheid is het benutten van verschillen in de maximale premiepercentages tussen kleine en (middel-)grote werkgevers. Tot 2003 was dit percentage voor kleine werkgevers namelijk lager dan voor grote werkgevers. Dit betekent dat sommige werkgevers met hetzelfde wao-risico - afhankelijk van hun omvang - toch een andere (marginale) prikkel hadden. De wao-instroom van deze werkgevers kan dan onderling worden vergeleken.

### Ex ante en ex post effecten

De effectiviteit van pemba wordt voor een belangrijk deel bepaald door het anticiperend vermogen van werkgevers: zijn zij volledig geïnformeerd over de consequenties van extra wao-kosten en kunnen ze hierop anticiperen door preventieve activiteiten aan te passen? In dit verband wordt ook wel gesproken over *ex ante* prikkels, oftewel de dreiging die uitgaat van premiedifferentiatie. Vooral bij kleine en middelgrote werkgevers valt dit echter te betwijfelen, zeker gezien de complexiteit van de pemba-systematiek en het gegeven dat pemba nog relatief jong is.<sup>3</sup> Het zou daarom kunnen dat sommige werkgevers zich eerder laten leiden door *ex post* prikkels: pas wanneer zij worden geconfronteerd met daadwerkelijke premieverhogingen kunnen zij ertoe worden aangezet hun preventie-inspanningen te verhogen. Ook kunnen werkgevers - na een premieverhoging - meer te weten komen over het karakter en de omvang van hun wao-risico en vervolgens passende maatregelen doorvoeren om toekomstige instroom te verminderen. Het is derhalve interessant te bezien hoe werkgevers hebben gereageerd op pemba: laten zij zich vooral sturen door de *dreiging* van premieverhogingen (*ex ante* effecten), of door premieverhogingen zelf (*ex post* effecten)?

## Het pemba-bestand

Uwv verzamelt jaarlijks de gegevens die nodig zijn voor de berekening van de gedifferentieerde werkgeverspremies: het pemba-bestand. Ten behoeve van het onderzoek is dit bestand voor de jaren 2000, 2001 en 2002 gekoppeld aan twee andere administratieve bestanden, namelijk die van werknemers en uitkeringsontvangers. De selectie van de werkgevers met meer dan tien werknemers (in 2000) voor wie in alle drie de jaren de relevante gegevens beschikbaar zijn, resulteert in een panelbestand. Dit bevat jaarlijkse gegevens van circa 66.000 werkgevers en ongeveer 5,3 miljoen werknemers. Per werkgever is er informatie over de sector, de eigenschappen van de werknemers, de wao-kosten voor uitkeringscohorten, de wao-premie en de instroom in de wao.

Door de panelstructuur biedt het pemba-bestand zicht op de gedragsreacties van werkgevers. Ten eerste: hoe reageren werkgevers als zij het maximale premiepercentage gaan betalen? Vermindert dit de prikkel tot preventie en neemt hierdoor de wao-instroom toe (*ex ante* effecten)? Ten tweede: hoe reageren werkgevers wanneer (voor het eerst) hun pemba-premie omhoog gaat? Leidt dit tot een vermindering van de kans op wao-instroom (*ex post* effecten)?

## Onderzoeksresultaten

In het pemba-bestand zijn het vooral kleine en middelgrote werkgevers die het maximale premiepercentage betalen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien voor deze groep de schadelast van de eerste - en meestal ook enige - wao-uitkering meteen al een substantieel deel beslaat van de totale loonsom. Volgen we de werkgevers die het maximale premiepercentage zijn gaan betalen, dan zijn er geen aanwijzingen dat dit een ontmoedigend effect heeft gehad. De positieve interpretatie hiervan is dat het maximum premiepercentage het *ex ante* effect van pemba niet verkleint. De negatieve interpretatie is echter dat er helemaal geen dreigend effect van pemba uitgaat en daardoor bij het maximale premiepercentage ook geen prikkel wordt gevoeld. Ook een vergelijking tussen grote en kleine werkgevers - met hetzelfde wao-risico, maar met een verschillend maximaal premiepercentage - biedt weinig houvast. De bandbreedte van wao-risicopercentages, waarvoor grote werkgevers nog wel, maar kleine werkgevers geen marginale prikkel hebben, is namelijk te smal om er betrouwbare uitkomsten uit af te leiden.<sup>4</sup>

Kijken we naar de schattingsresultaten, dan ontstaat voor het *ex post* effect een veel overtuigender beeld. Hier is de vraag of werkgevers op premieverhogingen reageren. Als werkgevers in 2001 een wao-premie zijn gaan betalen die hoger is dan het minimum premiepercentage, dan daalt na één jaar (in 2002 dus) de gemiddelde wao-instroom met ongeveer vijftien procent meer dan die van werkgevers die het minimum premiepercentage zijn blijven betalen. De premieverhoging in 2001 is het gevolg van wao-instroom in 1999, omdat premies worden vastgesteld met een vertraging van twee jaar. Dit betekent dat het effect van pemba wordt gemeten door de instroom in 2001 en 2002 te vergelijken met die in 2000 en niet daarvoor. Als dat wel het geval was geweest - dus als 1999 wel als referentiejaar zou worden genomen - dan zou het effect worden overschat. Dat is hier niet het geval.

[tabel 1](#) geeft een overzicht van de belangrijkste schattingsresultaten.<sup>5</sup> Deze kunnen (bij benadering) worden geïnterpreteerd als procentuele mutaties van de wao-instroomkans. De tabel maakt allereerst duidelijk dat voor de referentiegroep - de werkgevers die in 2001 de minimum premiepercentage betaalden - de wao-instroom opliep met circa zeventien procent in 2001 en constant bleef in 2002. Verder blijkt dat de wao-instroom van deze groep in 2000 meer dan dertig procent lager was dan die van werkgevers die een premieverhoging kregen. Dit is niet verwonderlijk: juist de lagere wao-instroomkans verklaart waarom de referentiegroep geen premieverhoging heeft gehad. Wel kunnen we kijken hoe het verschil in de wao-instroomkans tussen beide groepen zich heeft ontwikkeld vanaf het moment van de premieverhoging in 2001. In dat geval zien we een lichte afname van het verschil in 2001 (met circa vier procent) en vervolgens een substantiële afname in 2002 (met circa vijftien procent). In dit verband spreken we ook wel van een *difference-in-difference*-benadering: beide groepen werkgevers verschillen in de kans op wao-instroom - en daarmee in de kans dat de premie omhooggaat - maar het gaat erom of dit verschil over de tijd toe- of afneemt.

**Tabel 1. Geschatte effect van pemba op de wao-instroomkans**

	totale wao- instroom		gedeeltelijke arbeids- ongeschiktheid		volledige arbeids- ongeschiktheid	
ontwikkeling referentiegroepb						
jaar 2001	0,17	(0,015)	0,34	(0,023)	0,051	(0,020)
jaar 2002	0,17	(0,015)	0,30	(0,024)	0,077	(0,020)
verschil	0,31	(0,016)	0,23	(0,024)	0,39	(0,020)
verandering verschil						
2000 - 2001	- 0,044	(0,021)	- 0,067	(0,031)	- 0,068	(0,028)
2000 - 2002	- 0,160	(0,021)	- 0,170	(0,032)	- 0,190	(0,028)

- a De t-waarden staan tussen haakjes.
- b Referentiegroep: werkgevers met minimum premiepercentage in 2001.
- c Verschil: het verschil tussen werkgevers met minimum premiepercentage en daarboven, gemeten in 2001.

De schattingsresultaten suggereren dat werkgevers zich hebben laten verrassen door premieverhogingen en vervolgens hun preventieve inspanningen hebben verhoogd. Vanaf 2001 is voor deze groep de WAO-instroom immers gedaald ten opzichte van de groep werkgevers die (nog) geen premieverhoging heeft gehad, en wel met circa 15 procent. Dit effect geldt overigens voor zowel de instroom in gedeeltelijke als die in volledige arbeidsongeschiktheid (zie tabel 1). De absolute instroom in de wao is weliswaar sterker toegenomen bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, maar het pemba-effect verschilt niet significant.<sup>6</sup>

### Onbekend en toch effectief

Pemba heeft dus geleid tot een vermindering van de instroom in de wao. Dit komt overeen met resultaten uit de internationale literatuur (Hyatt en Thomason, 1998). Opvallend is dat werkgevers zich ogenschijnlijk hebben laten verrassen door premieverhogingen en dus niet (volledig) op de hoogte waren van de pemba-prikkel. Dit heeft de pemba-prikkel kennelijk onbekend en onbemind gemaakt. Toch heeft deze prikkel werkgevers ertoe gedreven hun preventieactiviteiten te vergroten. Daarmee is een substantiële daling in de wao-instroom tot stand gekomen. Tegelijk suggereert dit dat het macro-effect van pemba geleidelijk tot stand moet zijn gekomen: een groot deel van de voornamelijk kleine en middelgrote werkgevers heeft geen wao-schadelast, betaalt het minimum premiepercentage en is dus relatief onbekend met pemba. Pas bij premieverhogingen verandert dit.<sup>7</sup>

Het geschatte effect van pemba - zo'n vijftien procent lagere instroom in de wao - is substantieel. Niettemin zou er nog sprake kunnen zijn van een onderschatting. Ten eerste is het mogelijk dat sommige werkgevers al bij invoering van pemba hun preventieve activiteiten hebben verhoogd. Dit (ex ante) effect hebben we, gegeven de periode van 2000 tot 2002, niet kunnen meenemen in de schattingen. Ten tweede zijn er aanwijzingen dat preventie-inspanningen na verloop van tijd meer gaan renderen. Een tijdspanne van één jaar is daardoor wellicht te kort om het volledige effect van pemba te kunnen bepalen. Dit effect zal dan ook vermoedelijk de vijftien procent instroomreductie overstijgen.

### De toekomstige wao

Het effect van pemba gaat in gelijke mate op voor de instroom in volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Wat betekent dit voor de beleidsvorming ten aanzien van de toekomstige Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (iva)? De onderzoeksresultaten geven aan dat het behoud van enigerlei vorm van premiedifferentiatie in de toekomstige inkomensvoorziening (iva) het risico op een toename van de instroom beperkt. Een alternatief voor het volledig afschaffen van premiedifferentiatie zou kunnen zijn de regeling te beperken tot alleen die aandoeningen die de werkgever nauwelijks kan beïnvloeden en een aparte regeling voor beroepsrisico's met premiedifferentiatie in te voeren.

### Pierre Koning

#### Literatuur

Besseling, J.J.M., M.J. van Gent en E. Brouwer (1999) Van tav tot rea: bedrijfsbeleid en verzuim. Onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van szw door tno. Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag.

Hyatt, D.E. and T. Thomason (1998) Evidence on the Efficacy of Experience Rating in British Columbia. Royal Commission research paper. Institute for Work and Health, Ontario.

Koning, P.W.C. (2004) Estimating the effect of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands. cpb discussion paper, Den Haag.

Meyer, B.D. (2002) Unemployment and Workers' Compensation Programmes: Rationale, Design, Labour Supply and Income Support. Fiscal Studies, 23(1), 1-49.

---

<sup>1</sup> Hierbij wordt aangetekend dat in de onderzochte tijdperiode (tot en met 2002) de Wet Verbetering Poortwachter nog van geringe betekenis is geweest voor de WAO-instroom. Per 1 april 2002 ging de wet van start en deze had met name betrekking op nieuwe ziektegevallen. De effecten ervan zullen dus vooral in de loop van 2003 merkbaar zijn geweest.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Meyer (2002). Zoals later zal blijken, blijkt dit recept niet goed bruikbaar voor effectmeting van de Nederlandse PEMBA.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Besseling et al. (1999), die vaststellen dat de bekendheid van PEMBA onder met name kleine werkgevers beperkt is.

<sup>4</sup> De marginale prikkel blijkt ook geen geschikte maatstaf voor het (ex ante) effect van PEMBA te zijn. Voor kleine werkgevers geldt weliswaar dat kleine bedragen zich niet vertalen in een hoger premiepercentage, maar in de praktijk zal het WAO-risico sterk kunnen schommelen, zeker over de tijdshorizon van vijf jaar waarvoor de WAO-kosten worden doorberekend.

<sup>5</sup> De gepresenteerde coëfficiënten volgen uit maximum likelihood-schatting van een logit-model van de kans op WAO-instroom. In de tabel zijn alleen de schattingen opgenomen van de variabelen die informatief zijn over het effect van PEMBA. Andere (werkgevers-)variabelen zijn de sector, gemiddelde loonsom, het aantal werknemers en de samenstelling van het werknemersbestand.

**6** Wel blijkt het ex post effect van PEMBA duidelijk te verschillen met de bedrijfsomvang: voor werkgevers met minder dan 25 werknemers is het effect van PEMBA verwaarloosbaar; daarboven is het geschatte effect een twintig procent lagere WAO -instroomkans.

**7** Zie Hyatt en Thomason (1998), die waarnemen dat werkgevers zich veel minder bewust zijn van de voordelen van premiedifferentiatie (premieverlagingen) dan de lasten (premieverhogingen).