



Neem nu een abonnement op gezond personeel!

Auteur(s):

Meerendonk, A., van de

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij dankt W.W. Brouwer, R.I.J.M. Kuipers en F. Licher voor commentaar op een eerdere versie en A.L. Bovenberg voor suggesties.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4309, pagina 404, 11 mei 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De kwaliteit van de door arbodiensten geleverde diensten is voor bedrijven veelal slecht waarneembaar. Binnen de huidige contractvormen met arbodiensten bestaan daarnaast weinig mogelijkheden om de betaling op meetbare criteria af te stemmen. Dit principaal-agent probleem is op te lossen door de betaling aan arbodiensten te laten variëren met de prestaties op meetbare criteria of door het internaliseren van belangen via een bedrijfsinterne arbodienst.

Het ziekteverzuim en de hoge instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn wel Nederlands laatste grote sociaal-economische probleem genoemd. Na een aanvankelijke daling in het midden van de jaren negentig vertonen de verzuim- en arbeidsongeschiktheidscijfers weer een stijgende lijn. De wetten terugdringing ziekteverzuim/Arbo in 1994 en WULBZ in 1996 beoogden de eigen verantwoordelijkheid van de werkgever voor een goed arbeidsomstandigheden- en verzuimbeleid te verhogen. Iedere werkgever heeft een wettelijke verplichting zich aan te sluiten bij een arbodienst en een (beperkt) pakket aan diensten af te nemen en bij ziekte moet de werkgever één jaar lang tenminste zeventig procent van het loon doorbetalen.

In deze bijdrage worden de contractvormen voor arbo- en reïntegratiedienstverlening besproken vanuit het theoretische raamwerk van de neo-institutionele economie. De contracten met arbodiensten zijn incompleet: onvoldoende wordt vastgelegd welke prestaties verlangd worden. Er worden geen goede outputmaatstaven geformuleerd en dan is het niet vreemd dat arbodiensten het ziekteverzuim niet omlaag krijgen. Er is sprake van een ontbrekende markt voor arbodienstverlening van goede kwaliteit, met name op het terrein van preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Arbodiensten zijn er vooralsnog niet in geslaagd werkgevers te overtuigen om te investeren in dergelijke totaalpakketten. Werkgevers nemen met tegenzin het wettelijk verplichte basispakket af. De overheid heeft hier wellicht een rol in gespeeld door wettelijk minimumeisen aan arbocontracten te stellen (daarover later meer) en arbodiensten kan verweten worden dat zij bedrijven goedkope contracten aanbieden. Maar eigenlijk is hier sprake van een klassiek economisch probleem: de verkoper kent de markt beter dan de koper en de economische theorie leert dat deze dienstverlening dan te weinig wordt aangeboden ¹. Dit artikel laat zien dat het beter kan.

De markt voor arbo- en reïntegratiediensten

Eind vorig jaar waren er zeven grote landelijke arbodiensten, zo'n dertig kleinere (veelal nichespelers: arbodiensten die gespecialiseerd zijn in bepaalde sectoren) en ruim vijftig interne arbodiensten actief. Bedrijven wisselen betrekkelijk weinig van arbodienst. Er is weinig concurrentie. Wel hebben er de laatste jaren bewegingen plaatsgevonden waarbij arbodiensten fuseerden en samenwerkingsverbanden aangingen met commerciële en niet-commerciële verzekeraars, uvi's en reïntegratiebedrijven. Op dit moment is de marktomvang zo'n anderhalf miljard gulden. Verwacht wordt dat de markt voor arbo- en reïntegratiediensten binnen drie jaar een sterke impuls zal krijgen door de liberalisering van de reïntegratiemarkt en tegen het einde van 2004 een omvang zal bereiken van circa vier miljard gulden.

Contractvormen en de toedeling van risico

Het kenmerk van een contract is dat de contractpartijen voor een bepaalde periode verplichtingen aangaan. De ene partij verplicht zich tot afname en de andere tot levering tegen de gecontracteerde prijs. Een contract is daarmee een instrument om onzekerheid met betrekking tot transacties te reduceren ².

Een prestatiecontract legt het risico (geheel of gedeeltelijk) bij de opdrachtnemer; deze wordt afgerekend op resultaat. Het contract kan echter verschillende verrichtingen omvatten die niet allemaal even goed zichtbaar zijn. Het gevaar is dan dat de opdrachtnemer zich gaat concentreren op die onderdelen van het pakket waarvan het resultaat goed zichtbaar is voor de opdrachtgever, ten koste van andere - niet of minder goed zichtbare - onderdelen. De economische theorie komt met verschillende oplossingen voor dit 'meervoudige principaal-agent probleem' ³.

Arbodienstverlening

De [tabel 1](#) noemt de meest voorkomende diensten met een onderscheid tussen wettelijk en bovenwettelijk (kolom 1) en geeft daarvan aan in hoeverre deze activiteiten observeerbaar zijn voor de opdrachtnemer (kolom 2) en - voorzover dit zo is - in hoeverre dit de input of de output betreft (kolom 3).

Table 1. Arbodienstverlening

| activiteit | observeerbaar | in-/output _a |
|--|---------------|-------------------------|
| <i>wettelijk</i> | | |
| ondersteuning bij risico-inventarisatie en -evaluatie en het opstellen van plan van aanpak | ja | output _c |
| verzuimcontrole en -beheer | ja | output _c |
| bedrijfsgezondheidskundig spreekuur | ja | input |
| <i>bovenwettelijk (meest aangeboden activiteiten)</i> | | |
| advies over arbeidsomstandigheden/veiligheid | ja | output _c |
| verzuimregistratie | ja | output |
| ondersteuning bij het arbobeleid | ja | input |
| periodiek arbeidsgesondheidskundig onderzoek | ja | output |
| ondersteuning verzuimbeleid | ja | input |
| conflictbemiddeling | ja | input |
| aanstellingskeuringen _b | ja | output _c |
| voorlichting en training van werknemers en leidinggevenden | ja | input |
| sociaal-medisch team | ja | input |
| wachtdienstbemiddeling | ja | output _c |

- a. Indien de activiteit observeerbaar is, geldt dit dan de inspanning (input) of het resultaat (output)?
- b. Als de werkgever deze activiteiten laat uitvoeren, moet dit volgens de wet door een gecertificeerde arbodienst gebeuren.
- c. De output is beperkt observeerbaar: de kwaliteit is niet vast te stellen.

Arbocontracten

In de praktijk bestaan er ruwweg twee soorten contracten: abonnementen en verrichtingencontracten. Het abonnement is een contractvorm waarin het bedrijf zich verzekert van een bepaald pakket arbodiensten en daarvoor een vaste prijs betaalt. Het risico dat de arbodienst veel ingeschakeld wordt (veel kosten moet maken) ligt volledig bij de opdrachtnemer. Veelal zitten de wettelijk verplichte diensten in het abonnement en worden er indien nodig apart aanvullende diensten ingekocht. Deze aanvullende diensten worden dan betaald op verrichtingenbasis. Het verrichtingencontract, de andere contractvorm, is een soort afroepcontract. Het bedrijf betaalt de arbodienst alleen naar de mate waarin de arbodienst daadwerkelijk ingeschakeld wordt.

Het kader laat zien dat arbodiensten een gevarieerd pakket diensten aanbieden. Daarbij geldt dat de opdrachtgever van sommige diensten eenvoudig de inspanningen kan observeren maar niet het resultaat. De opdrachtgever kan bijvoorbeeld constateren hoeveel uren de bedrijfsarts beschikbaar is maar niet hoe goed deze zijn werk doet. In andere gevallen zijn de resultaten wel zichtbaar maar in beperkte mate. Voor collectieve preventie (advies en ondersteuning van werkgevers in hun generieke arbeidsomstandighedenbeleid) geldt dat de werkgever een resultaat kan zien: namelijk een advies op een vel papier, hij kan echter niet beoordelen of het een goed advies is. Zo is ook het aantal aanstellingskeuringen wel vast te stellen maar niet de kwaliteit ervan.

Informatiescheefheid: het principal-agentprobleem

Er is dus sprake van informatiescheefheid. De opdrachtgever (het bedrijf) is niet volledig op de hoogte van de inspanningen van de opdrachtnemer (de arbodienst) en kan evenmin achteraf de prestaties goed vaststellen. Andersom weet de arbodienst niet volledig wat het bedrijf zelf doet om te voorkomen dat werknemers ziek worden. Zeker bij het aangaan van het contract is de arbodienst niet goed bekend met het risicoprofiel van het bedrijf. Wanneer echter de arbodienst eenmaal een contract heeft met een bedrijf komt deze informatie wel los. De arbodienst leert het bedrijf dan immers 'van binnen' kennen. De informatiescheefheid werkt dus ex ante naar beide kanten toe maar een belangrijk verschil is dat de arbodienst ex post wel kan vaststellen wat het bedrijf doet aan preventie en verzuimbeleid. Op basis van deze informatie kan de arbodienst voorwaarden stellen aan het bedrijf wanneer dit het contract na het einde van de looptijd wil vernieuwen. Het bedrijf daarentegen kan maar voor onderdelen van het dienstenpakket de prestaties van de arbodienst goed vaststellen en niet voor andere onderdelen, eenvoudig omdat hiertoe goede maatstaven ontbreken. Anders geformuleerd: een markt voor goede kwaliteit ontbreekt. De verkoper kent de kwaliteit beter dan de koper en in dat geval wordt alleen inferieure kwaliteit aangeboden ⁴.

Een hoog ziekteverzuim kan vervolgens voor bedrijven aanleiding zijn om de arbodienst in te schakelen voor verzuimbegeleiding en reïntegratie. Bedrijven kunnen dus niet vaststellen hoe goed de arbodienst zijn best doet om het ziekteverzuim laag te houden en de arbodienst wordt daar ook niet op afgerekend. Sterker, de arbodienst wordt bij een hoog ziekteverzuim ingeschakeld voor een aantal aanvullende verrichtingen waarvoor apart (dus boven de abonnementsprijs) betaald wordt. Er is daarmee sprake van een verband tussen de basisdienstverlening en de activiteiten die aanvullend kunnen worden afgenomen. Hoe meer werk een arbodienst maakt van preventie, des te minder valt er 'verderop' te verdienen met intensieve verzuimbegeleiding en reïntegratie. Dit raakt aan wat Holmstrom en Milgrom 'inside en outside activities' noemen. Het aanvullende arbodienstenpakket bevat veel 'outside activities': verrichtingen die buiten het basiscontract vallen en apart verrekend worden, en apart verrekend worden. De opdrachtnemer kan dus niet monitoren in hoeverre de opdrachtnemer zijn inspanningen verlegt van de 'inside' naar de 'outside activities'.

Afrekenen op resultaat...

De standaard oplossing voor dit meervoudige principaal-agentprobleem is om de prikkels om aanvullende diensten te leveren, te

reduceren. Dit kan door contracten te sluiten waarin de arbodienst zoveel mogelijk afgerekend wordt op prestaties (meetbare output) en zo weinig mogelijk onderscheid in beloning te maken tussen basis en aanvullende diensten⁵. We hebben hierboven vastgesteld dat het resultaat (de output) van de *afzonderlijke diensten* niet goed zichtbaar is. Het resultaat van het *totaal* aan inspanningen echter, is wel degelijk zichtbaar. Het is heel goed mogelijk om contracten te sluiten waarin het *ziekteverzuim* de prestatie maatstaf is waarop de arbodienst afgerekend wordt. Het verzuimcijfer is een product van vóórkomen en duur van het verzuim. Door het hanteren van ziekteverzuim als beoordelingsmaatstaf heeft de arbodienst een prikkel om verzuim zoveel mogelijk te voorkomen en - als het zich voordoet - zo snel mogelijk te beëindigen. De omvang van ziekteverzuim is eenvoudig vast te stellen - is dus observeerbaar - en het is niet moeilijk om daar een contract op te schrijven. Zo'n contract kan een basiscomponent en een variabele component bevatten. In de basiscomponent wordt rekening gehouden met het historische verzuim. De variabele component is gerelateerd aan een taakstelling voor de arbodienst: het omlaag brengen van dit historische verzuimcijfer. Naarmate de arbodienst er in slaagt beter aan deze taakstelling te voldoen, betaalt het bedrijf meer in aanvulling op de basisprijs. De arbodienst als opdrachtnemer heeft nu volledig de vrijheid om te bepalen welke instrumenten (inputs) noodzakelijk zijn om de taakstelling te halen. De arbodienst kan bijvoorbeeld kiezen voor wachtlijstbemiddeling om iemand snel ergens in het medische circuit onder te brengen en zo de verzuimduur verkorten maar de dienst kan ook inzetten op goede collectieve preventie en zo voorkomen dat mensen ziek worden. Wel kan er voor gekozen worden om voor bepaalde kostbare verrichtingen (bijvoorbeeld behandeling door commerciële zorgaanbieders) een aparte voorziening in het contract op te nemen. Dit reduceert het risico voor de opdrachtnemer. Het is dan wel belangrijk dat de gevallen waarin een beroep kan worden gedaan op dergelijke outside activiteiten welomschreven worden en er bovendien behandelprotocollen en genormeerde vergoedingsbedragen in het contract worden opgenomen. Voorts ligt het voor de hand dat contracten een looptijd van enkele jaren hebben maar het is aan contractpartijen om hierover afspraken te maken. Tenslotte geldt voor kleine bedrijven dat prestatie-afspraken over ziekteverzuim moeilijk individueel te maken zijn door de variabiliteit in het ziekteverzuim (één verzuimgeval scheelt al gauw tientallen procentpunten). Kleine bedrijven kunnen wel collectief, op brancheniveau, prestatie-afspraken maken met een arbodienst in een raamcontract.

...of internaliseren van belangen

Een andere oplossing voor het meervoudige principaal-agentprobleem is het inruilen van sterke ('high powered') voor zwakke prikkels. De aansturing loopt dan niet buitenom, via een contract, maar langs hiërarchische kanalen. Dit correspondeert met de keuze van bedrijven voor een interne arbodienst. Cijfers laten zien dat bedrijven met een eigen arbodienst over het algemeen een laag ziekteverzuim en een gering WAO-instroomrisico hebben⁶. Dit is verklaarbaar vanuit het gegeven dat de arbodienst nu het bedrijfsbelang internaliseert. Een arbodienst die geen werk maakt van preventie en er bij verzuim niet 'bovenop zit' genereert kosten voor het bedrijf, namelijk het loon dat moet worden doorbetaald, een hogere verzekeringspremie en kosten door uitval van productie. De arbodienst die een onderdeel is van een bedrijf heeft een geïnternaliseerd belang bij een laag ziekteverzuim en heeft dus een prikkel om optimaal gebruik te maken van de beschikbare instrumenten. In hoeverre bepaalde instrumenten wel of niet onderdeel uitmaken van het contract is daarbij niet relevant. De bedrijfsleiding kan nu de input waarnemen en kan daarop aansturen.

Het zal duidelijk zijn dat de interne arbodienst niet voor alle bedrijven een oplossing is. Een minimale schaalomvang is noodzakelijk wil het doelmatig zijn om er een eigen arbodienst op na te houden.

Reïntegratiediensten en verzekeraars

Er bestaan samenwerkingsverbanden van de grote arbodiensten met reïntegratiebedrijven. Ongetwijfeld is hier vanuit bedrijfseconomisch (en strategisch) perspectief veel voor te zeggen. Het gevaar echter, vanuit het hierboven beschreven analytisch kader, is dat het voor een arbo-reïntegratiecombinatie interessant kan zijn haar inspanningen te concentreren aan de reïntegratiekant (en niet aan de preventiekant). Met andere woorden: de reeds genoemde prikkel om op tijdstip 1 niets te doen omdat daarmee op tijdstip 2 meer te verdienen valt, wordt nog versterkt. Verzekeraars hebben er een belang bij om dit te voorkomen. Het zijn immers de verzekeraars die een substantieel gedeelte van de kosten van een slecht arbeidsomstandighedenbeleid voor hun rekening nemen. Door allianties aan te gaan met arbodiensten en reïntegratiebedrijven kunnen verzekeraars hier controle op uitoefenen en bewaken dat de belangen van de verzekeraars meegewogen worden in het beleid van de arbodiensten en reïntegratiebedrijven.

Resumerend: private verantwoordelijkheden...

Ieder jaar in oktober valt er een aanbieding van mijn autodealer in de bus. Daarin staat dat ik mijn auto voor dertig gulden kan verzekeren in het 'auto-winterplan'. De garage controleert dan een aantal onderdelen, vervangt ze indien nodig (voor mijn rekening), en vervolgens ben ik er gedurende de wintermaanden van verzekerd dat een aantal, in het contract omschreven, onderdelen het blijft doen. Zo niet, dan worden ze op kosten van de garage gerepareerd. Tal van verzekeringen, van het onderhoudscontract voor de cv-ketel tot de tandartsverzekering, werken volgens hetzelfde principe van risico-acceptatie.

Arbodiensten niet. Die sluiten een contract met bedrijven waarin ze zich verplichten de oliestand, het koelwaterpeil en het reservoir voor de ruitensproeier op peil te houden maar wanneer de ventilator kapot gaat gedurende de contractperiode moet de dure reparatie gewoon apart betaald worden. Het wordt arbodiensten daarmee wel heel gemakkelijk gemaakt om betrekkelijk risicoolos te ondernemen en de kosten door te schuiven naar het bedrijf, zijn werknemers, zijn loondervingsverzekeraar en het collectief (de overheid).

Bedrijven hebben twee alternatieven om door middel van een betere arbodienstverlening het ziekteverzuim omlaag te krijgen. Een interne arbodienst opstarten (veelal niet haalbaar door een beperkte schaalomvang) of een contract sluiten waarin de externe arbodienst afgerekend wordt op resultaat. In beide gevallen heeft de arbodienst er een belang bij alles te doen om het verzuim laag te houden en daartoe instrumenten - zoals collectieve preventie - in te zetten die de werkgever niet snel apart zal inkopen bij gebrek aan een goed inzicht in de effectiviteit ervan.

Eerder is gesproken van een ontbrekende markt voor kwaliteit waardoor de kosten van de contractpartijen (bedrijven en arbodiensten) niet samenvallen met de maatschappelijke kosten. Verzekeraars zijn in staat om kosten en rendement te internaliseren en een goede balans te slaan tussen voorkómen en genezen. Er is een tendens dat verzekeraars, die als derde partijen voor een belangrijk deel van de schade in het eerste ziektejaar opdraaien, bedrijven verplichten om goede contracten met arbodiensten te sluiten.

...en publieke belangen

Gezondheid en veiligheid op het werk en een beperking van het ziekteverzuim zijn ook publieke belangen. Met de wettelijke verplichting tot aansluiting bij een gecertificeerde arbodienst heeft de overheid de toegang voor werknemers tot een basis-bedrijfsgezondheidsvoorziening willen waarborgen en tegelijkertijd de werkgevers een instrument willen aanreiken voor controle op het ziekteverzuim. De eerste doelstelling (de waarborg voor de werknemers) rechtvaardigt het handhaven van de aansluitingsverplichting. Werknemers hebben een 'voice-optie': de ondernemingsraad respectievelijk de personeelsvertegenwoordiging heeft een instemmingsrecht en kan meebepalen met welke arbodienst een contract wordt gesloten en wat daar in komt te staan. De tweede doelstelling echter, is paternalistisch en heeft niet het beoogde effect. Het is de vraag of de overheid moet voorschrijven welke diensten bedrijven minimaal moeten contracteren. Bedrijven hebben de weg naar de arbodiensten inmiddels gevonden en het komt er nu op aan een kwaliteitsslag te maken, weg van de zogenaamde 'tientjescontracten'. Voorzover dit artikel iets duidelijk maakt, is het dat de overheid geen kwaliteit kan afdwingen: de overheid ziet zich daarbij geconfronteerd met een meervoudig principaal-agentprobleem. De taak van de overheid ligt primair in het scheppen van goede voorwaarden en in het bevorderen dat private partijen goede contracten sluiten. Een voorbeeld van een stimulerende rol zijn afspraken met werkgevers en werknemers in arboconvenanten over goede contracten. Voorbeelden van een voorwaardenscheppende rol zijn het stellen van mededingingscriteria, certificeringseisen en toezicht op contracten om te voorkomen dat private partijen kosten afwentelen op het publieke stelsel (zoals bij aanstellingskeuringen). De opening van de reïntegratiemarkt voegt hier de komende tijd nog een dimensie aan toe en zou er toe kunnen leiden dat de inspanningen nog meer aan de reïntegratiekant komen te liggen, ten koste van preventie van ziekteverzuim. Immers, er valt veel te verdienen aan reïntegratie maar altijd pas nádat werknemers ziek zijn geworden. Een hoger ziekteverzuim betekent hogere kosten voor bedrijven. Prestatiecontracten, met een taakstelling op ziekteverzuim zoals in dit artikel beschreven, zijn dan een efficiëntere manier om een 'abonnement op gezond personeel' te nemen

1 Reeds beschreven in 1970 door G. Akerlof in: The market for lemons: qualitative uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, vol 84, blz. 488-500.

2 A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, in: W. Derksen et al. (red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden VI05, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999.

3 B. Holmstrom en P. Milgrom, Multitask principle-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design, *Journal of Law, Economics, and Organizatio*, Special issue, 1991.

4 Bovenberg en Teulings, *op. cit.*, blz. 90.

5 De overheid kan ook bepalen dat preventie enerzijds en verzuimbegeleiding en reïntegratie anderzijds, apart moeten worden gecontracteerd. Een dergelijke knipbepaling (het aanbrenge van een 'schot' in de dienstkolom) heeft als nadelen dat het additionele regelgeving en toezicht last introduceert en dat het leidt tot hogere transactiekosten.

6 NYFER, *Een enkeltje WAO*, Breukelen 2001.