



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Ecorys / B. Cuelenaere, T. Veerman, V.

Thio ... [et al.].

Onderzoek

Tussen evaluatie WGA

Startdatum – 13 oktober 2008

Einddatum – 13 oktober 2009

Categorie

Wets- en beleidsevaluatie

Effecten hybride financiering WGA: tussenevaluatie WGA

Doel en vraagstelling

In de begroting 2008 is opgenomen dat in 2009 de WGA geevalueerd wordt. Bij deze evaluatie zal worden gezien op welke wijze een overgang naar een volledig privaat stelsel zodanig kan plaatsvinden, dat deze overgang bedrijven het minst belast. Ten behoeve van deze evaluatie zal in 2008 onderzoek verricht moeten worden.

Conclusie

Dit rapport evalueert de financieringsystematiek van de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). De volgende vragen worden daarbij behandeld. Hoe functioneert het hybride stelsel voor financiering van de WGA? Wat zijn ervaringen van werkgevers, verzekeraars en UWV met dit stelsel? Zijn er verschillen tussen private en publieke uitvoering wat betreft re-integratieactiviteiten, de resultaten daarvan en efficiency? In hoeverre zijn resultaten van het hybride systeem door te trekken naar een mogelijk volledig privaat systeem?

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/3r261h4k>



Effecten hybride financiering WGA

Tussenevaluatie WGA

Opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Boukje Cuelenaere (ECORYS)
Theo Veerman (AStri)
Vincent Thio (ECORYS)
Willem Trommel (Vrije Universiteit)
m.m.v.
Petra Molenaar (AStri)
Dionne Arts (AStri)
Vera Veldhuis (AStri)
Mathijn Wilkens (ECORYS)

Rotterdam, 31 juli 2009

ECORYS Nederland BV
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E asb@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Arbeid & Sociaal Beleid
T 010 453 88 05
F 010 453 88 34

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Analyse, vraagstellingen en methoden	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Voorgeschiedenis: financiering WIA en WGA	13
1.3 Centrale vraagstelling en analyse hybride stelsel	16
1.4 Onderzoeksvragen	18
1.5 Gehanteerde methoden	19
1.6 Methodologische kanttekeningen	20
2 Theoretisch kader hybride stelsel	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Theoretisch kader	23
2.3 Beleidstheorie	26
2.4 WGA op hoofdlijnen	29
3 Beschrijving resultaten hybride stelsel	31
3.1 Inleiding	31
3.2 De markt voor WGA-verzekeringen	31
3.3 Beschrijving huidige situatie	34
3.3.1 Gebruik van de WGA, IVA en WAO	34
3.3.2 Werkgever en keuze verzekering – stand van zaken	36
3.3.3 Ontwikkeling van het aantal eigenrisicodragers	38
3.3.4 Het WGA-risico vergeleken	40
3.4 Samenvatting	42
4 Afwegingen en ervaringen van betrokkenen in het stelsel	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Overzicht van actoren	45
4.3 Werkgevers, werknemers, branches	46
4.3.1 Werkgevers; kwantitatieve gegevens	46
4.3.2 Werkgevers- en werknemersorganisaties	51
4.3.3 Branches	52
4.4 Verzekeraars, tussenpersonen, adviseurs, accountants	53
4.5 UWV	53
4.6 Ervaringen: drempels en knelpunten	54
4.6.1 Drempels voor overgang naar en van ERD	55
4.6.2 Andere ervaringen en knelpunten	56
4.7 Samenvatting	57

5 Re-integratie	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Kader voor re-integratie	61
5.3 Re-integratie vanuit de WGA	62
5.4 Preventie: ziekteverzuim en re-integratie gedurende de wachttijd	63
5.5 Re-integratie-activiteiten	64
5.5.1 Activiteiten	64
5.5.2 Ervaringen van werknemers	66
5.5.3 Profiel werkgevers	67
5.6 Prikkel voor WGA-preventie en –re-integratie	68
5.7 Samenvatting	69
6 De invloed van selectie op de instroom in de WGA	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Selectie bij de keuze voor WGA-verzekering	72
6.3 Eigenrisicodragerschap nader bekeken	73
6.4 Analyse WGA-instroomrisico	75
6.5 Analyse re-integratieactiviteiten	78
6.6 Samenvatting	81
7 Toekomst WGA	83
7.1 Hoofdlijn van de bevindingen	83
7.2 Lijnen naar de toekomst	87
Literatuur	93
Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden	95
Bijlage 2 Gegevens voor analyse hoofdstuk 6	97
B 2.1 Achtergrond	97
B 2.2 Kenmerken van het UWV-bestand	97
B 2.3 Steekproeftrekking	98
Bijlage 3 Casebeschrijvingen werkgevers	101
Bijlage 4 Verantwoording secundaire analyses	127
B 4.1 Methode	127
B 4.2 Bestand onderzoek ‘De weg naar de WIA’ (WnW)	128
B 4.3 Bestand onderzoek ‘epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid 2003’ (EPI 2003)	128

Voorwoord

Voor u ligt de evaluatie van de financieringssystematiek van de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Hier staat de vraag centraal of het verschil maakt of werkgevers zich publiek (via UWV) of privaat voor de WGA verzekeren. Deze evaluatie is in de periode maart – juni 2009 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd door ECORYS en AStri. Zonder de medewerking van een groot aantal betrokkenen was het niet mogelijk geweest deze evaluatie binnen de gestelde tijd af te ronden. Daarbij gaat het allereerst om alle geïnterviewden: de stakeholders, de brancheorganisaties en werkgevers. Wij bedanken de geïnterviewden voor alle informatie en de tijd die zij voor dit onderzoek hebben vrijgemaakt. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden per organisatie. Naast de face to face interviews heeft een groter aantal werkgevers dan verwacht een schriftelijke vragenlijst over de WGA-verzekering ingevuld, waarvoor wij ook onze hartelijke dank uitspreken.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar UWV, waar Rene van Deynen, Henk de Jongh en Peter Rijnsburger zich veel moeite getroost hebben de juiste gegevens te leveren en steeds op nieuwe vragen van de onderzoekers antwoord te geven. In de klankbordgroep die door het ministerie voor deze evaluatie in het leven was geroepen, was naast UWV ook het Verbond van Verzekeraars vertegenwoordigd. Graag bedanken wij ook Gerjo van Genderen en Ton de Bruin van het Verbond voor hun inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek.

Tot slot willen wij de opdrachtgever en in het bijzonder de voorzitter van de begeleidingscommissie Dick Hagedooren, bedanken voor de vlotte en constructieve wijze waarop dit onderzoek begeleid is. Wij hopen dat de resultaten hun weg naar het beleid vinden.

Namens het projectteam van ECORYS en AStri,

Boukje Cuelenaere,
Projectleider

Rotterdam, juli 2009

Samenvatting

Deze samenvatting schetst de hoofdlijnen van de onderzoeksuitkomsten. Voor een meer uitvoerige weergave, alsmede de beschouwing verwijzen we naar hoofdstuk 7.

Hybride financiering WGA

Dit rapport evalueert de financieringssystematiek van de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Een belangrijk uitgangspunt bij invoering van de WGA (29 december 2005) was dat het systeem voor werkgever en werknemer prikkels moet bevatten die hen stimuleren de instroom te beheersen en de uitstroom te bevorderen. Daartoe werd in de WGA premiedifferentiatie ingevoerd alsmede de mogelijkheid van eigen risicodragen door werkgevers voor een relatief lange periode (tien uitkeringsjaren). In dat geval is de werkgever gedurende die 10 jaren ook verantwoordelijk voor de re-integratie van ‘zijn’ eventuele WGA’ers. Werkgevers zullen bij eigen risicodragen veelal een private verzekeraar inschakelen.

Voor deze “hybride” financieringssystematiek, waarin publieke en private uitvoering naast elkaar bestaan, is destijds gekozen omdat ten tijde van invoering van de WGA er theoretische noch empirische aanwijzingen bleken te bestaan rond de vraag wat de meest efficiënte en effectieve uitvoeringssystematiek is. Dit onderzoek beoogt nu meer helderheid te bieden.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt daarom:

Hoe functioneert het hybride stelsel voor financiering van de WGA? Wat zijn ervaringen van werkgevers, verzekeraars en UWV met dit stelsel? Zijn er verschillen tussen private en publieke uitvoering wat betreft re-integratieactiviteiten, de resultaten daarvan en efficiency? In hoeverre zijn resultaten van het hybride systeem door te trekken naar een mogelijk volledig privaat systeem?

ECORYS en AStri voerden dit onderzoek uit in de periode maart – juni 2009 aan de hand van een enquête onder werkgevers, interviews met stakeholders, brancheorganisaties en werkgevers, secundaire analyses op bestaande onderzoeksgegevens en bewerking van administratieve gegevens van UWV en de belastingdienst.

Overwegingen van werkgevers bij de keuze privaat – publiek

Werkgevers baseren hun keuze tussen private en publieke verzekering vooral op financiële overwegingen: van wie eigenrisicodrager werd, noemt 90 procent daarvoor financiële argumenten (lagere premie, verwachting dat het voordeliger uitpakt). Overwegingen rond de effectiviteit van re-integratie komen pas op de tweede plaats: ruim de helft van de eigenrisicodragers noemt verwachte betere re-integratieresultaten als één van de redenen om te kiezen voor de private markt.

Opmerkelijk is dat lang niet alle werkgevers die op inhoudelijke overwegingen een voorkeur hebben voor private verzekering, ook werkelijk naar het private domein zijn overgestapt. Velen vinden dat het om een zo beperkt risico gaat (en om zulke kleine premieverschillen) dat een overstap nauwelijks de moeite waard is. Daarnaast zijn er die afwachten of er een volledige privatisering van de WGA komt. Ook bemoeilijken drempels de overgangen tussen het publieke en private domein, zoals het inlooprisico (werkgevers met reeds lopende WGA-gevallen zijn niet of moeilijk verzekeraar) en de lange duur van het eigen risicodragen (10 jaren, niet alleen in financieel opzicht maar ook wat betreft de re-integratieverantwoordelijkheid).

Geen verschil in WGA-risico tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers

Het WGA-risico van werkgevers die bij UWV verzekerd zijn, lijkt hoger dan dat van privaat verzekerde werkgevers. Bij nadere statistische beschouwing blijkt dit verschil slechts schijn.

Ten eerste: als men rekening houdt met de omvang van de bedrijven (en dus kijkt naar het WGA-risico van de onderliggende werknemerspopulaties) blijkt dat onder de werknemers van privaat verzekerde bedrijven het WGA-risico nauwelijks verschilt van dat onder de werknemers van publiek verzekerde bedrijven.

Ten tweede zou het verschil in WGA-risico van bedrijven een gevolg kunnen zijn van (zelf-)selectie: voor werkgevers met een laag WGA-risico kan private verzekering aantrekkelijker zijn dan publieke – bijvoorbeeld doordat zij gunstiger premies kunnen bedingen. Op die manier zouden vooral de ‘goede risico’s’ kiezen voor het private domein, en de slechtere achterblijven in het publieke domein. Met behulp van statistische technieken die een correctie aanbrengen voor deze selectiviteit is nagegaan of deze veronderstelling klopt. Inderdaad blijken de aanvankelijk zichtbare verschillen in WGA-risico te verdwijnen wanneer deze correctie wordt toegepast. De conclusie luidt dat er geen reëel verschil in WGA-risico aantoonbaar is tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers.

Geen verschil in re-integratie-activiteit tussen publiek en privaat

Noch in de statistische analyses, noch in de geraadpleegde literatuur is overtuigend aangetoond dat binnen het hybride stelsel het publieke dan wel het private domein beter presteert wat betreft beperking van langdurig verzuim en WGA-risico en bevordering van werkhervatting. Werkgevers die eigenrisicodragers voor de WGA zijn, zijn niet of nauwelijks actiever bij de begeleiding van langdurig verzuim, en hun werknemers vertonen geen hogere mate van werkhervatting na langdurig verzuim. Ook verschillen publiek en privaat verzekerde werkgevers niet wat betreft de inzet van preventief en vitaliteitsbeleid. Daarbij past de nuancering dat bij kleine werkgevers wel een (gering) effect van eigen risicodragen op de mate van verzuimbegeleiding is te zien, echter ook bij hen resulteert dit niet in meer of snellere werkhervatting. Bij grote bedrijven zien we geheel geen significant effect van verzekeringsvorm op verzuimbegeleiding en werkhervatting.

Intrigerend is het feit dat privaat verzekerde werkgevers die reeds onder de WAO eigenrisicodragers waren, wel een lagere WGA-instroom hebben dan werkgevers die pas onder de WGA overgingen tot eigen risicodragen. De oorzaak is onbekend. Wellicht

heeft eigen risicodragen een lange inlooptijd nodig om zichtbaar effect te sorteren, maar dit is niet meer dan een veronderstelling.

Marktwerking: bescheiden begin

Het onderzoek laat zien dat het marktaandeel van de private verzekeraars, na aanvankelijke groei, zich de laatste paar jaar gestabiliseerd heeft op 20 procent van de werkgevers (die eveneens rond de 20 procent van het aantal werknemers omvatten), de overige 80 procent bleef bij UWV. Overigens was meer dan de helft van de privaat verzekerde werkgevers ook reeds onder de WAO eigenrisicodrager. Er is dus geen sprake van een massale nieuwe toestroom naar de private WGA-markt.

Het private deel van de markt wordt voor meer dan de helft bestreken door drie tot zes grote verzekeraars (de grootste drie dekken 60 procent van de privaat verzekerde bedrijven, de grootste zes bestrijken 90 procent van het premievolume). Daarnaast is er een aantal kleinere verzekeraars met ieder een marktaandeel van 3 procent of minder.

Onder kleinere bedrijven (25 werknemers of minder) is het percentage privaat verzekerden hoger dan onder grotere: ruim 30 procent van de werknemers in deze bedrijven wordt gedekt door een private WGA-verzekering (onder de grotere minder dan 20%). Tussen sectoren is er eveneens groot verschil in dekkingsgraad van de private verzekeringen. In de landbouw, handel & horeca en de industrie is de dekkingsgraad hoog (tegen de 30%), in de sector overheid & onderwijs laag (6%).

De omvang van de totale WGA-markt (WGA-uitkeringsgerechtigden voor wie eigen risicodragen mogelijk is) blijkt geringer dan aanvankelijk was verwacht, ook in financiële termen. Dit komt mede door het – uit beleidsoogpunt toe te juichen – feit dat het WGA-volume lager uitvalt dan geraamd. Daarnaast bestaat meer dan 40 procent van dat volume uit vangnetters, die geen werkgever (meer) hebben en per definitie tot het publieke deel van de WGA behoren. De WGA-markt is daardoor niet voor alle private verzekeraars en assurantie-tussenpersonen interessant.

Het stabiele marktaandeel van de private uitvoering betekent niet per definitie dat een stabiele *eindsituatie* is bereikt: door verschillende mechanismen is het denkbaar dat de markt alsnog naar de ene of de andere zijde zal kantelen

Aandachtspunten voor de toekomst

Het hybride stelsel kent een aantal complexiteiten die aandacht verdienen bij de vormgeving van een toekomstig stelsel, ongeacht of zo'n stelsel het label krijgt van 'publiek', 'privaat' dan wel 'hybride'. Deze hebben betrekking op de volgende aspecten:

- de (nu sterk verschillende) financieringsystematiek in het private en publieke domein (rentedekking versus omslagfinanciering);
- de asymmetrie in de dekking van in- en uitlooproisico's binnen beide domeinen;
- kwesties rond premiestelling en premiedifferentiatie;
- de eventuele acceptatieplicht en instandhouding van een 'vangnet' in de WGA voor onverzekerden;
- de vraag wie de 'verzekerde' is of zou moeten zijn: de werknemer of de werkgever?
- meer duidelijkheid over wat de tien-jaarsperiode inhoudt ten aanzien van de re-integratie-verantwoordelijkheid van privaat verzekerde werkgevers.

Met het bovenstaande is een aantal aandachtspunten aangeduid voor de condities waaronder marktwerking in de WGA beter tot ontwikkeling kan komen en het stelsel meer zal zijn toegerust tot het uiteindelijke doel: optimale preventie en re-integratie.

1 Analyse, vraagstellingen en methoden

1.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van de tussenevaluatie van de regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA). Deze regeling maakt deel uit van de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), die naast de WGA tevens omvat de regeling Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten (IVA).

De tussenevaluatie van de WGA richt zich geheel op de financieringssystematiek van de WGA. Deze systematiek staat ook bekend als het "hybride stelsel", waarin publieke en private uitvoering naast elkaar bestaan. Kort samengevat komt dat stelsel erop neer dat de WGA wordt uitgevoerd door UWV en gefinancierd uit een gedifferentieerde werkgeverspremie (hoger naarmate de werkgever in voorafgaande jaren een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico had); echter, de werkgever kan ervoor kiezen om 'eigenrisicodrager' voor de eerste 10 uitkeringsjaren van de WGA te worden en de uitvoering en financiering zelf te regelen via private uitvoerders (verzekeraars). In dat geval is de werkgever ook gedurende die 10 jaren verantwoordelijk voor de re-integratie van 'zijn' eventuele WGA'ers.

In dit hoofdstuk geven wij een eerste beschrijving en analyse van de financiering van de WGA, alsmede de vraagstellingen van deze tussenevaluatie en de methoden die wij in deze evaluatie hebben gehanteerd.

De term 'tussenevaluatie' zou een misverstand kunnen wekken, alsof het hier een voorlopige evaluatie betreft in aanloop tot de totale evaluatie van de WIA die zal plaatsvinden in 2010. Dit is niet het geval: voor wat betreft de financieringssystematiek is dit reeds de evaluatie, er volgt op dit onderwerp dus geen verdere evaluatie.

1.2 Voorgeschiedenis: financiering WIA en WGA

Per 29 december 2005 trad de WIA in werking, als opvolger van de WAO. Daarmee veranderde de uitkeringskant van de beide arbeidsongeschiktheidsregelingen die onder de WIA vallen (WGA en IVA). Kort samengevat: wie *volledig en duurzaam* arbeidsongeschikt is valt onder de IVA en krijgt een uitkering van 75 procent van het laatstverdiende loon (tot het 65e jaar); wie *gedeeltelijk* arbeidsongeschikt is, of *volledig arbeidsongeschikt maar niet duurzaam*, valt onder de WGA. Deze regeling biedt eerst een periode van een loongerelateerde uitkering (max. 75 procent van het oude loon gedurende de eerste twee maanden, daarna 70 procent); de periode is afhankelijk van het arbeidsverleden en bedraagt maximaal 38 maanden. Daarna volgt ofwel een

loonaanvullingsuitkering (indien men met werken minstens de helft van de verdien-capaciteit benut) die 70 procent van het inkomensverlies compenseert, ofwel (indien men niet of te weinig werkt) 70 procent van het minimumloon, naar rato van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Naast deze veranderingen in de uitkeringskant van de beide regelingen werd ook de financiering van beide regelingen, vastgelegd in de Wet Financiering en Invoering WIA (IWIA), ingrijpend veranderd. Rond deze financiering is destijds uitvoerig gediscussieerd, met name over de vraag in hoeverre de financiering en uitvoering van de WGA en IVA privaat (verzekeraars) dan wel publiek (UWV) georganiseerd zou moeten worden. Een belangrijke rol daarin speelde het SER-advies nr. 02/05 'Werken aan arbeidsgeschiktheid' dat in 2002 werd uitgebracht en waarin voor wat betreft de loonaanvullingsregeling een volledig private uitvoering en financiering werd bepleit (door middel van een wettelijk verplichte particuliere verzekering, onder opdrachtgeverschap van sociale partners).

Wat betreft de IVA is de discussie over mogelijk private uitvoering inmiddels door de beleidsontwikkelingen achterhaald. Met het afschaffen van Pemba en daarmee van de premiedifferentiatie en eigen risicodragen in de WAO voor de WAO-risico's, per 1 januari 2006 (dus geen premiedifferentiatie meer met ingang van 2008), was tevens de premiedifferentiatie en eigen risicodragen in de IVA van de baan¹. Daarmee resteerde de discussie rond de financiering en uitvoering van de WGA. Moest deze publiek of privaat belegd worden?

Een belangrijk uitgangspunt in de MvT van de IWIA was daarbij "... dat het systeem voor werkgever en werknemer prikkels moet bevatten die hen stimuleren de instroom te beheersen en de uitstroom te bevorderen". Daartoe werd in de IWIA een premie-differentiatie ingevoerd alsmede de mogelijkheid van eigen risicodracht door werkgevers voor een relatief lange periode (de eerste tien uitkeringsjaren).

Privaat of publiek?

De keuze 'privaat of publiek' werd in de IWIA uiteindelijk opgelost door een Salomonsoordeel: gekozen werd voor een hybride stelsel, een keuzemodel, waarin het publieke bestel, bij wijze van 'default', de basis vormde maar werkgevers via eigen risicodracht ('opting out') konden kiezen voor een privaat alternatief – wat betreft zowel het financieren van de uitkering als het dragen van de verantwoordelijkheid voor re-integratie.

Bij dit hybride keuzemodel tussen privaat en publiek hechtte het kabinet grote waarde aan het uitgangspunt van 'een gelijk speelveld tussen private verzekeraars en het UWV'². Met deze oplossing was de discussie niet ten einde. Dat had mede als achtergrond dat ten tijde

¹ Premiedifferentiatie en eigen risicodracht zijn twee zaken die nauw met elkaar samenhangen. Eigen risicodracht zonder premiedifferentiatie in het publieke bestel zou kunnen leiden tot een 'silent killing' van dat bestel: de werkgevers met de laagste arbeidsongeschiktheidsrisico's zouden uit het publieke bestel treden omdat zij zich op de private markt goedkoper kunnen verzekeren, voor de achterblijvende slechtere risico's in het publieke bestel zou een hogere kostendekkende premie berekend moeten worden waarop het opnieuw voor de achterblijvers met de laagste risico's voordelig zou worden om over te stappen naar het private bestel, enzovoorts.

² Een belangrijk onderdeel daarvan is het slechten van de "rentehobbel" (de ongelijkheid tussen private verzekeraars die met rentedekking moeten werken en UWV dat uitkeringen via omslagfinanciering mag dekken).

van invoering van de IWIA er weinig theoretische noch empirische aanwijzingen bleken te bestaan rond de vraag wat de meest efficiënte en effectieve uitvoeringssystematiek is; zo bleek ook uit een studie van het CPB (2005) over de Amerikaanse verzekering van beroepsrisico's (die in sommige staten privaat wordt uitgevoerd, in andere publiek en in nog andere hybride). Het CPB signaleert overigens als opvallend dat in de periode 1986-1996 zeven staten waar in eerste instantie de uitvoering volledig geprivatiseerd was, publieke staatsfondsen hebben geïntroduceerd ter bevordering van de concurrentie. Voorts lag er al in 2003 een aantal 'overwegingen' van de heren Kist en Keuzenkamp waarin een aantal te verwachten voor- en nadelen van publieke respectievelijk private uitvoering worden geanalyseerd (deze komen verderop in dit rapport nog aan de orde).

Sinds de invoering van de WGA is er wel enig nader onderzoek verschenen rond de vraag wat de beste uitvoeringsmodaliteit is; zo verrichtte TNO een ex ante-evaluatie waaruit als *aannemelijk* naar voren komt dat private uitvoering van de WGA tot een lager WGA-volume zal leiden dan een zuiver publieke uitvoering (Zwinkels e.a., 2006³). Dit onderzoek stamt echter uit een periode waarin de WGA nog maar nauwelijks van kracht was en er nog geen harde empirische gegevens waren over de effecten van private, publieke of hybride uitvoering. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en zouden uitspraken over de werking van het stelsel beter met feiten onderbouwd moeten kunnen worden. De voorliggende studie is daarop gericht.

Beperkte markt

Sinds de introductie van de WGA is wel duidelijk geworden dat de markt voor WGA-eigen risico-verzekeringen kleiner is dan tevoren was ingeschat. Niet zozeer in het potentieel aantal te verzekeren werkgevers (c.q. de onderliggende werknemers) – in principe omvat de markt alle 350.000 werkgevers – maar wel in de financiële omvang van het te verzekeren risico. Zeker wanneer we de vangnetters buiten beschouwing laten (die, bij gebrek aan werkgever, niet onder de werking van het hybride stelsel vallen) gaat het om een relatief beperkte groep WGA'ers die wel aan een werkgever zijn toe te rekenen. De premiepercentages zijn dan ook laag, en het commerciële belang van verzekeraars bij een WGA-verzekering is dan ook beperkt. Waar het gaat om de omvang van de doelgroep voor re-integratie moet ermee gerekend worden dat de groep WGA-80-100, die (op de korte termijn) niet als re-integreerbaar moeten worden beschouwd, het overgrote deel van het lopend bestand WGA vormt.

Tussenevaluatie

De tussenevaluatie van de WGA is expliciet ingeperkt tot de werking van de financieringssystematiek, en omvat dus niet de andere aspecten van de WGA (behalve voor zover zij gerelateerd zijn aan die systematiek). Wij voegen hieraan toe dat omgekeerd ook aan de private zijde van het spectrum het gaat om de verzekeringen van het WGA-risico als zodanig (dus om de verzekering van hetzelfde risico als dat van de publieke WGA) en niet het totale aanbod van WGA-gerelateerde private verzekeringen (aanvullende verzekeringen bijvoorbeeld hiaat-verzekeringen bovenop de vervolguitkering WGA, excedent-verzekeringen, verzekeringen van het 35-min-risico en

³ Zwinkels, Wim, Peter Brouwer en Adriaan Braat (2006), *Verzekerd van een effectieve prikkel: Een verkennend onderzoek naar het effect van private uitvoering van de WGA*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven

dergelijke) behalve voor zover ook deze gerelateerd zijn aan de verzekering van het eigenlijke WGA-risico.

1.3 Centrale vraagstelling en analyse hybride stelsel

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

Hoe functioneert het hybride stelsel voor financiering van de WGA? Wat zijn ervaringen van werkgevers, verzekeraars en UWV met dit stelsel? Zijn er verschillen tussen private en publieke uitvoering wat betreft re-integratieactiviteiten, de resultaten daarvan en efficiency? In hoeverre zijn resultaten van het hybride systeem door te trekken naar een mogelijk volledig privaat systeem?

We tekenen hierbij aan dat in deze vraagstelling twee niveaus worden onderscheiden: de effectiviteit van *het stelsel* als zodanig (bijvoorbeeld: draagt het hybride stelsel ertoe bij dat zo veel mogelijk mensen met een beperking aan het werk blijven of komen?) en de *verschillen in effectiviteit tussen de verschillende actoren* (private en publieke uitvoerders, eigen risicodragende werkgevers). Op dit onderscheid gaan we nu nader in. Wij hechten eraan om de tussenevaluatie niet alleen op feiten te baseren, maar deze ook te duiden vanuit wetenschappelijk-theoretische overwegingen. Dit is met name van belang vanwege het laatstgenoemde element van de centrale vraagstelling: het doortrekken van de bevindingen naar een mogelijk volledig privaat systeem. Dat vergt meer dan het alleen maar extrapoleren van empirische bevindingen, maar vereist ook kwalitatief en theoretisch inzicht in de *verklaringen* en achterliggende mechanismen van het functioneren van het huidige hybride stelsel. Daarom wijden wij in de volgende alinea's enige beschouwingen aan de theoretische analyse van hybriditeit.

Hybriditeit

Gemengde (hybride) uitvoering van sociale regelingen komt steeds vaker voor. Op tamelijk abstract niveau verwijst de term hybriditeit naar het mengen van elementen die in ideaaltypische zin *wezensvreemd* zijn, als gevolg waarvan potentiële waardeconflicten aan de orde zijn (Noordegraaf 2004)⁴. Hybriditeit heeft daar dus een negatieve connotatie, als betref het een giftig mengsel. In navolging van In't Veld (1995)⁵ hebben Brandsen c.s. (2006)⁶ in de bundel *Meervoudig Bestuur* vooral de aandacht gevestigd op de problematiek van hybride *organisaties*. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de hedendaagse woningcorporaties, die op het grensvlak van publiek belang, maatschappelijk middenveld en markt opereren.

Bij het WGA-stelsel gaat het veeleer om een meervoudige uitvoerings*context*, dat wil zeggen het naast elkaar bestaan van publieke en private modaliteiten. Hybriditeit, in de zin van dreigende waardeconflicten, hoeft zich in een dergelijke meervoudige context niet noodzakelijk voor te doen: indien de verschillende uitvoeringscircuits volledig van elkaar

⁴ Noordegraaf, M., (2004) *Management in het publieke domein*. Coutinho, Bussum.

⁵ Veld, In't, R. (1995), *Spelen met vuur: over hybride organisaties*. Oratie. Vuga, Amsterdam

⁶ Brandsen, T., W. van de Donk, P. Kenis (red.) (2006) : *Meervoudig bestuur; publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Uitgeverij Lemma, Den Haag

zijn gescheiden en onafhankelijk van elkaar functioneren, zullen ‘giftige mengsels’ en/of ‘institutionele spaghetti’ wellicht vermeden kunnen worden. Mogelijk is dit in de WGA aan de orde. Onder die voorwaarde is het dan mogelijk te bezien welke uitvoeringsmodaliteit relatief het beste presteert. Bedacht moet daarbij wel worden dat het naast elkaar bestaan ook meerwaarde kan genereren, bijvoorbeeld in de vorm van een rijker en pluriformer aanbod en keuzevrijheid en het "elkaar scherp houden". Wellicht is het totale hybride stelsel meer dan de som der (private en publieke) delen.

Weliswaar wordt het huidige WGA-stelsel vaak aangeduid als ‘hybride’, maar daarmee wordt in feite bedoeld dat er twee deels separate uitvoeringstrajecten van uitkeringsverstrekking, financiering en re-integratie bestaan: het private (via eigen risicodracht, al dan niet herverzekerd) en het publieke (UWV). Die twee lopen deels parallel, zonder dat hun wegen elkaar kruisen, en in die zin is er geen sprake van een hybride ‘mengsel’; maar soms ook kruisen de wegen wel en is er een risico van (contra-productieve) hybriditeit. Aan de andere kant zijn er ook onderdelen van de WGA-uitvoering die niet onder het hybride bestel vallen. Zo valt de claimbeoordeling uitsluitend onder het publieke domein (evenals de uitvoering voor uitkeringsgevallen vanaf het tiende jaar, maar daarmee krijgen we in de praktijk pas over een aantal jaren te maken). Die onderdelen vallen dus niet onder separate trajecten. Een voorbeeld van een wel hybride element in het huidige stelsel is de scheidslijn tussen WGA en IVA. Een meerderheid van de WGA-toekenningen betreft *volledig arbeidsongeschikte* cliënten waarbij kennelijk alleen de duurzaamheid van die arbeidsongeschiktheid niet vast staat. Men is dus dicht bij de grenslijn met de IVA, waarbij het denkbaar is dat zich grensgeschillen gaan voordoen (een eigen risico-dragende werkgever dan wel diens verzekeraar heeft uit oogpunt van schadelast belang bij overdracht van een werknemer naar de IVA, evenals de werknemer zelf gezien het 5% hogere uitkeringspercentage van de IVA vergeleken met volledig WGA). Een ander voorbeeld van een typisch hybride element is het feit dat het private bestel (eigenrisicodragers) slechts gedeeltelijk de loonaanvullingsuitkering hoeft te betalen, namelijk slechts het deel ter hoogte van de Vervoluitkering: het meerdere wordt door het publieke UWV betaald. Dit ter voorkoming van een perverse prikkel in het systeem doordat de loonaanvullingsuitkering vaak hoger uitvalt dan de vervoluitkering, wat voor de werkgever een negatieve prikkel tot re-integratie zou meebrengen.

Hybride stelsel onderzoeken

Uit het voorgaande kunnen enkele consequenties voor onderzoek worden afgeleid.

1. Hoewel het zinvol is de uitvoeringsmodaliteiten (publiek, privaat) te vergelijken op effectiviteit en doelmatigheid, kan op basis daarvan niet zondermeer worden geconcludeerd of een van deze daadwerkelijk beter functioneert en dus moet worden geprefereerd. Nagegaan zal ook moeten worden of het naast elkaar bestaan van verschillende modaliteiten meerwaarde uitlokt.
2. Daarnaast is het zaak vast te stellen of zich negatieve interferenties voordoen als gevolg van waardeconflicten. Ook een dergelijke analyse plaatst een eventuele rangordening (in termen van effectiviteit en doelmatigheid) in perspectief, bijvoorbeeld wanneer mocht blijken dat private uitvoerders in staat zijn kosten af te wentelen op het publieke uitvoeringskanaal.

1.4 Onderzoeksvragen

In de opdrachtverlening voor de tussenevaluatie is de centrale vraagstelling (zie 1.2) uiteengelegd in een groot aantal specifieke onderzoeksvragen. Onderstaand zijn deze samengevat in vijf hoofdvragen.

1. Wat zijn de kenmerken en de werking van het hybride stelsel?

Deze vraag betreft met name een goede *beschrijving* van de publieke en private uitvoering en de door werkgevers gemaakte keuzen. We besteden ook aandacht aan het onderscheid tussen degenen die reeds eigenrisicodrager onder de WAO waren (en van rechtswege dat ook werden voor de WGA) en de "nieuwe" eigenrisicodragers onder de WGA.

2. Wat zijn de afwegingen en ervaringen van betrokken actoren (verzekeraars, UWV, werkgevers) in het kader van dit stelsel en van de keuze publiek-privaat?

Deze vraag betreft de *achtergronden* van de feiten en keuzes die bij vraag 1 aan de orde kwamen. Daartoe rekenen wij ook de perceptie en beeldvorming op grond waarvan werkgevers kiezen. Naast de drie genoemde actoren vragen wij tevens aandacht voor de rol en motieven van branche-organisaties (waarvan een aantal raamcontracten met verzekeraars heeft ontwikkeld) naast die van individuele werkgevers.

3. Welke activiteiten ondernemen UWV, eigenrisicodragers en verzekeraars met betrekking tot re-integratie?

Deze activiteiten omvatten zowel acties rond de keuze privaat-publiek als acties in het kader van preventie en vroegtijdige re-integratie (inclusief verschillen tussen privaat en publiek verzekerden).

4. Zijn er verschillen (tussen publiek en privaat verzekerden) in resultaat en efficiency wat betreft instroom, uitkeringsduur en re-integratie?

Deze vraag betreft de *resultaten* van de activiteiten die in vraag 3 aan de orde waren en de efficiency waarmee die resultaten bereikt worden.

5. In hoeverre zijn de resultaten van het hybride stelsel door te vertalen naar een mogelijk volledig privaat systeem en welke onzekerheden spelen hierbij een rol?

Deze vraag betreft de empirische maar ook theoretische onderbouwing voor een oordeel over de mogelijke invoering van een volledig privaat WGA-systeem in de toekomst.

De opbouw van het voor u liggende rapport sluit rechtstreeks aan bij deze vijfdeling in de onderzoeksvragen.

Kosten en efficiency impliciet meegenomen

In dit rapport wordt niet afzonderlijk ingegaan op de (uitvoerings-)kosten en efficiency van het hybride stelsel. Het CPB concludeerde eerder op basis van studies uit de VS dat publieke uitvoerders door de schaalgrootte lagere uitvoeringskosten hebben dan private uitvoerders en dat in staten met een hybride uitvoering het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen lager is dan in staten met alleen publieke of alleen

private uitvoerders⁷. Beide aspecten werken door in de premie. In dit onderzoek wordt niet expliciet ingegaan op de kosten. Wel zijn de kostenaspecten impliciet meegenomen in die zin dat de uitvoeringskosten onderdeel vormen van de totale financierings-systematiek en premiestelling en zo ook doorwerken in de overwegingen van werkgevers om te investeren in preventie en re-integratie; zowel in het private als in het publieke domein zijn de premies (meer dan) kostendekkend geweest voor de uitkerings- en uitvoeringskosten samen, mede dank zij de lager dan verwachte WGA-instroom.

1.5 Gehanteerde methoden

Voor de beantwoording van de specifieke onderzoeksvragen gebruikten we in totaal zes methoden van dataverzameling, drie kwantitatieve en drie kwalitatieve.

1. *Analyse van landelijke administratieve data.* Hiertoe heeft UWV ons een bestand aangeleverd van 12.000 bedrijven voor een longitudinale analyse over 5 jaren. Daarnaast heeft UWV een aanvullende steekproef opgeleverd van 1.500 startende werkgevers. De steekproeven zijn gestratificeerd naar grootte en eigen risicodracht, en leverden daarnaast de volgende administratieve informatie: sector, loonsom, risicopercentage, premiepercentage, aandeel vrouwen, aandeel in deeltijd werkende personeelsleden en de gemiddelde leeftijd van het personeel. Het bleek niet mogelijk om uit de UWV-administratie informatie te krijgen over re-integratie inspanningen gedurende de eerste twee jaar van het ziekteverzuim (RIV's en sancties) (wel bleken data uit een ander onderzoek inzicht te bieden in de re-integratie-inspanningen, zie methode 2). Ook over de uitkeringsduur van de WGA-uitkeringsgerechtigden bleek in de administratieve bestanden geen statistisch bruikbare informatie te zitten om de eenvoudige reden dat nog maar in een zeer beperkt aantal WGA-gevallen de uitkering is beëindigd. Alle resultaten zijn opgehoogd naar het aantal bedrijven in de totale populatie.
2. *Secundaire analyse van bestaand onderzoeksmateriaal.* Dit betreft bestanden van recent enquête-onderzoek onder ca. 4.000 langdurig zieke werknemers (verzuimduur minimaal 9 maanden) afkomstig uit het project 'de weg naar de WIA' en hun werkgevers, alsmede gegevens van een enquête-onderzoek onder ca. 2.500 12-maands zieke werknemers uit 2003 (project 'Epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid'). Al deze bestanden zijn gebaseerd op steekproeven die ooit door UWV waren getrokken; UWV heeft (voor zover nog te achterhalen) de eigen risicodracht-status per eind 2008 van de betrokken werkgevers aan deze bestanden toegevoegd. Dit maakte vergelijking mogelijk van re-integratie-inspanningen en werkherhvatting tussen eigenrisicodragers WGA en de publiek verzekerden.
3. *Enquête onder werkgevers.* Door UWV is in totaal aan 13.500 werkgevers, waaronder een aanvullende separate steekproef van 1.500 startende werkgevers, een vragenlijst toegestuurd rond hun verzekeringsstatus, opvattingen, overwegingen rond de keuze voor private of publieke WGA-uitvoering en re-integratie inspanningen.

⁷ Publiek of private uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen in de VS, CPB 117, 2005.

Beide steekproeven (starters en niet-starters) waren gestratificeerd naar grootteklasse. De niet-starters zijn daarnaast ook gestratificeerd naar eigen risicodracht onder de WAO en de WGA. Van 2.778 werkgevers, inclusief 190 starters, werd binnen de gestelde tijdslimiet een ingevulde vragenlijst ontvangen. De belangstelling van werkgevers voor het onderwerp leverde na deze datum nog 1.000 ingevulde vragenlijsten op. Omdat de samenstelling van de uiteindelijke steekproef afweek van de populatie zijn de resultaten van de enquête gewogen. Dit heeft met name gevolgen gehad voor het percentage startende bedrijven dat in de steekproef sterk ondervertegenwoordigd was, dit percentage is opgehoogd naar 48 procent⁸.

4. *Diepte-interviews met geselecteerde groepen werkgevers.* Uit de respondenten van de werkgevers-enquête zijn 15 werkgevers geselecteerd (die in de vragenlijst hadden aangegeven bereid te zijn tot een nader interview) met wie een meer uitvoerig telefonisch interview is gevoerd. Tien van deze 15 waren koppels van 2*5 werkgevers die diverse kenmerken gemeen hadden (zoals branche, grootte) maar waarvan de een privaat en de ander publiek verzekerd was; 4 van de 15 waren werkgevers die inmiddels van privaat waren teruggekeerd naar publieke verzekering. Met de interviews werd beoogd een diepgaander beeld te krijgen van motieven en opvattingen die een rol spelen bij werkgevers in de keuze tussen private en publieke uitvoering. Uit de interviews zijn samenvattende casusbeschrijvingen opgesteld die ter illustratie in de bijlage zijn opgenomen.
5. *Diepte-interviews met stakeholders.* Met 20 sleutelpersonen bij diverse stakeholders werd een uitvoerig face-to-face-interview gehouden rond hun visies op en ervaringen met het hybride stelsel. De stakeholders omvatten: UWV, het Verbond van Verzekeraars, de Belastingdienst, Boaborea, een vijftal verzekeraars en twee tussenpersonen, centrale werkgevers- en werknemersorganisaties.
6. *Interviews met en documentanalyse bij branche-organisaties.* Met sleutelpersonen bij vijf branches, waar branchegebonden arrangementen rond de WGA-eigen risicodracht tot stand zijn gekomen, zijn interviews rond die arrangementen gehouden. Het betreft de branches grafische industrie, metaal, horeca, detailhandel en de zorg.

1.6 Methodologische kanttekeningen

In deze paragraaf beschouwen we een drietal elementen van het hybride stelsel die consequenties hebben voor de wijze waarop de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. Deze elementen, de selectiviteit van het eigen risicodragen, de recentheid van de WGA en de complexiteit van het stelsel, brengen methodologische beperkingen voor dit onderzoek mee.

⁸ Door deze weging zijn de startende bedrijven representatief vertegenwoordigd in de uitkomsten van de werkgevers-enquête, maar is de betrouwbaarheid van de uitkomsten van deze bedrijven iets minder groot omdat het onderliggende aantal (190) beperkt is.

1. *Selectiviteit*

Juist werkgevers met een laag WGA-risico zullen geneigd zijn uit het publieke bestel te treden omdat zij bij een private verzekeraar een gunstiger premie kunnen bedingen; omgekeerd zal het voor werkgevers waar het risico reeds is ingetreden (het inlooprisico oftewel de ‘brandende huizen’) moeilijk of onaantrekkelijk zijn om zich privaaf te verzekeren omdat verzekeraars geen ‘brandende huizen’ verzekeren. De eigenrisico-dragers vormen daardoor waarschijnlijk een positieve selectie, waardoor een rechtstreekse vergelijking van de effectiviteit van het private met die van het publieke domein een vertekend beeld kan opleveren. Voor deze beperking is in dit onderzoek (deels) gecorrigeerd door bepaalde statistische technieken die in hoofdstuk 5 nader worden toegelicht.

2. *Recentheid*

De WIA en daarmee de WGA is ingevoerd per begin 2006; wat betreft de financiering was 2006 nog een overgangsjaar waarin kleine werkgevers nog niet de keuzemogelijkheid tussen privaaf en publiek hadden, en waarin de eigen risicodracht voor zover die reeds bestond (ERD die ook reeds onder de WAO eigenrisicodrager waren, en grote werkgevers die in 2006 wel konden opteren voor eigen risicodracht) nog geen 10 maar slechts 4 uitkeringsjaren betrof. Pas sinds begin 2007 is voor alle werkgevers de mogelijkheid geopend om eigenrisicodrager te worden voor de volle 10 uitkeringsjaren. Dit wil zeggen dat dit onderzoek plaatsvond op een moment dat het hybride stelsel nog maar ruim 2 jaar in werking was, wat relatief kort is in verhouding tot de 10 jaren waarvoor de werkgever het eigen risico draagt voor wat betreft niet alleen uitkeringsverstreking, maar ook re-integratie. Evaluatie op zo'n relatief vroeg moment is met onzekerheden omgeven. Van sommige tendensen is niet goed aan te geven hoe deze zich in de toekomst zullen voortzetten. Een voorbeeld: zoals uit dit rapport zal blijken loopt het aantal nieuwe overstappers van de publieke verzekering naar de eigen risicodracht, na een eerste piek, recentelijk sterk terug. Het is echter niet te bepalen of hiermee een stabiele situatie is bereikt waarin de meeste werkgevers die uit het publieke bestel wensten te stappen dat nu hebben gedaan en de rest niet zal volgen. Denkbaar is immers ook dat het tij zal gaan keren en er een uitstroom *uit* het private bestel terug naar het publieke op gang komt; een dergelijke terugstroom kan nu nog niet worden waargenomen omdat de meeste private ERD-verzekeringen een contractsduur van ten minste 3 jaar hebben en omdat als men privaaf was en weer publiek wordt, men drie jaar moet wachten alvorens weer privaaf te kunnen worden. Kortom, de ingroei van het financieringsstelsel van de WGA is op een aantal punten nog in gang, hetgeen de projectie van onze bevindingen naar de toekomst onzeker maakt.

3. *Complexiteit*

De financieringssysteem van de WGA is een uiterst complexe, en is voor niet-ingewijden moeilijk te doorzien. Ten dele ligt dit in de regelgeving zelf, nog los van het hybride karakter van het stelsel. Voorbeeld: de formules en parameters waarmee de gedifferentieerde WGA-premie wordt vastgesteld (en waarbij de parameters ook nog per jaar *opnieuw* worden vastgesteld) zijn op zich al moeilijk te achterhalen, laat staan door een individuele werkgever te reproduceren. Ook het feit dat UWV het deel van de loonaanvullingsuitkering dat uitgaat boven het niveau van de vervoluitkering draagt en niet (volledig) doorbelast aan eigenrisicodragers en publiek verzekerden (via premie-differentiatie) is zo'n complicerend element in het stelsel.

De beoogde financiële prikkel die zou moeten uitgaan van de premiedifferentiatie wordt daarmee aan het zicht van de werkgever onttrokken. Naast deze vorm van complexiteit die in principe los staat van het hybride stelsel (immers, ook in een puur publiek stelsel kan de premiedifferentiatie bestaan) roept ook de combinatie van publieke en private uitvoering bepaalde complexiteiten op; het duidelijkste voorbeeld daarvan is de premie-opslag in het publieke bestel ter compensatie van de ‘rentehobbel’.

De complexiteit van de materie heeft zowel methodisch als inhoudelijk bepaalde gevolgen. Methodisch omdat respondenten in sommige onderdelen van dit onderzoek (zoals de werkgevers-enquête en de diepte-interviews met werkgevers) moeite hebben met sommige vragen omdat zij de systematiek niet goed doorzien. Inhoudelijk, omdat marktwerking – en daar gaat het in het hybride stelsel ten principale om – transparantie en een goed informatieniveau bij de betrokken actoren veronderstelt. Bij de huidige complexiteit is het de vraag of die transparantie voldoende is om een ‘calculerende markt’ te in het leven te roepen.

2 Theoretisch kader hybride stelsel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de context weergegeven waarbinnen de WGA-uitvoering zich afspeelt. Het gaat om de context op drie niveaus: het theoretisch kader voor publieke, private of hybride uitvoering (2.2), de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de gekozen uitvoeringssystematiek voor de WGA (2.3) en de concrete vormgeving en uitvoering van de WGA (2.4). Allereerst wordt de in hoofdstuk 1 opgeworpen probleemstelling in een theoretisch perspectief geplaatst. Daartoe wordt eerst ingegaan op de achtergronden bij een relatief recente doch invloedrijke trend in de organisatie van de publieke sector, de introductie van marktwerking. Vervolgens wordt betoogd dat de invoering van een hybride uitvoeringsstelsel kan worden gezien als een nieuw (*governance*) instrument, dat zich richt op de beheersing van risico's die met de invoering van marktwerking samenhangen. De vraag is nu onder welke condities een dergelijk instrument succesvol kan zijn. Die vraag zal ten slotte worden toegesneden op het WGA stelsel, dat in dit verband als een treffende casus valt aan te merken.

2.2 Theoretisch kader

Van publiek naar privaat

In het klassieke beeld van de verzorgingsstaat is de overheid niet alleen verantwoordelijk voor de doelen en inhoud van het beleid, maar neemt ze ook de uitvoering en financiering voor haar rekening. Alhoewel dit beeld nooit helemaal heeft geklopt, zoals verderop nog zal worden besproken, was ze lange tijd dominant. Het laatste decennium doen zich in de organisatie van de publieke sector echter belangrijke veranderingen voor, zowel nationaal als internationaal (Pollitt & Bouckaert 2004). Zo worden taken op het gebied van uitvoering en financiering steeds vaker overgelaten aan marktpartijen. Belangrijke overweging daarbij is een veronderstelde winst op het vlak van doelmatigheid, effectiviteit en responsiviteit. De gedachte is dat het concurrentiemechanisme aanbieders dwingt tot kostenbewust werken, innovatie en klantgerichtheid.

Deze ontwikkeling naar toepassing van marktwerking in de publieke sector is in belangrijke mate aangejaagd door het gedachtegoed van het zogenaamde 'nieuw publiek management' (Hood and Peters 2004). De overheid moet 'niet roeien maar sturen', zo luidt een van de mantra's van pleitbezorgers David Osborne & Ted Gaebler (1993). Nieuw publiek management kent vele gedaanten, waaronder bijvoorbeeld ook prestatiebesturing, maar inschakeling van het marktmechanisme is een belangrijke en inmiddels veel beproefde optie. In deze variant stelt de overheid precies vast welke diensten geleverd moeten worden, en onder welke condities dat dient te gebeuren, maar

wordt vervolgens de daadwerkelijke uitvoering overgelaten aan private partijen. LeGrand & Bartlett (1993) spreken van een *quasi-markt*: het gaat om een kunstmatige markt die op punten als productspecificatie en leveringscondities van bovenaf wordt ontworpen en geregisseerd.

Essentieel voor het functioneren van een dergelijke markt is dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan (cf LeGrand & Bartlett 1993; Trommel, Van Heffen, Van der Veen 2001). Zo dient te kunnen worden gewaarborgd dat zich voldoende geïnteresseerde aanbieders melden, en dat er daadwerkelijk een levendige competitie tussen deze partijen ontstaat. Kartelvorming en fusies zijn uit den boze. Daarnaast zal accurate informatie over prijzen en kwaliteit beschikbaar moeten zijn of komen, en zullen de transactie- cq contractkosten binnen de perken moeten blijven. Verder zullen de vragers en aanbieders op de quasi-markt ook daadwerkelijk gevoelig moeten zijn voor financiële prikkels. Ten slotte is van groot belang dat de publieke belangen worden 'geborgd' (cf WRR 2000). Dit laatste kan bijvoorbeeld betekenen dat de overheid de toegang tot voorzieningen moet waarborgen, bijvoorbeeld via de inrichting van een vangnetconstructie, of dat procedures worden geïnstalleerd die toezien op de kwaliteit van de dienstverlening.

Quasi-markten worden problematisch als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, zoals inmiddels in binnen- en buitenland is gebleken (bv Exworthy *cs* 1999; Svensson, Trommel, Lantink 2008). Dit nu is precies het punt dat de WGA zo interessant maakt. De beleidsmaker (cq SZW) heeft gemeend dat de introductie van private uitvoering nog te riskant zou zijn (overigens in weerwil van een positief SER-advies hierover uit 2004). De vraag was bijvoorbeeld of er voldoende aanbieders zouden zijn, of kartelvorming voorkomen zou kunnen worden, en dus of er daadwerkelijk een levendige en competitieve WGA-markt zou gaan ontstaan. De introductie van het huidige hybride stelsel laat zich tegen deze achtergrond primair begrijpen als een antwoord op dit probleem. De beleidsfilosofie was dat competitie tussen een grote publieke speler en de private verzekeringsmarkt zou kunnen helpen deze laatste markt te interesseren voor WGA-dienstverlening en deze vervolgens scherp en competitief te houden. Bijkomend voordeel was dat andersom ook de publieke dienstverlener door concurrentie vanuit de private markt meer oog zou ontwikkelen voor de kwaliteit van dienstverlening.

Het is een interessant en ook vernieuwend idee, dat naadloos past bij wat tegenwoordig ook wel de *governance* gedachte wordt genoemd (Kooiman 2003). Kenmerkend hiervoor is dat de overheid zich in toenemende mate toelegt op het creëren en beheersen van de voorwaarden waaronder externe partijen publieke taken verrichten. Of publiekprivate competitie in dit verband een bruikbaar instrument is, is echter onzeker en nog nauwelijks onderzocht.

Van privaat naar hybride

Hybriditeit in de uitvoering van publieke taken is geen onbekend fenomeen. Al bij de ongevallenwet van 1901 konden werkgevers kiezen tussen een brancheverzekering en een statelijk arrangement (Schwitters 1991). In een aantal Amerikaanse staten is het op het vlak van sociale verzekeringen nog steeds gebruikelijk dat naast private aanbieders een overheidsarrangement beschikbaar is (Aarts & De Jong 1999). En meer in het algemeen geldt dat met name in 'corporatistische' verzorgingsstaten de verantwoordelijkheid voor

sociaal beleid toevalt aan een mix van maatschappelijke, private en publieke partijen (Esping-Andersen 1999).

Toch lijkt thans sprake van een institutioneel novum. Bij de bekende vormen van hybriditeit was doelmatigheid zelden een overweging. Zo ging het bij de Ongevallenwet vooral om een politiek-ideologisch en religieus compromis. Maatschappelijke organisaties wilden zeggenschap behouden over moreel geladen kwesties als onderlinge zorgverlening. Hiermee samen hangt een model van hybriditeit dat niet zozeer op concurrentie tussen staat en markt berust, maar op 'subsidiariteit': de overheid treedt op indien maatschappelijke en/of private partijen falen (Hoffmans 1989). Er is sprake van een soort taakverdeling, of –in economisch jargon- van marktverkaveling: complementariteit in plaats van competitie. Aarts en De Jong (1999) spreken van een *multi-pillar system*, gebaseerd op elkaar aanvullende private en publieke inspanningen. Hoewel doorgaans over deze verdeling van verantwoordelijkheden maatschappelijke en politieke strijd gaande is, is het oogmerk daarvan niet dat de staat en de markt welbewust concurreren om de gunst van de klant cq burger. De strijd gaat om de *afbakening* van publiek en privaat, en dus om de vraag hoever de overheid moet gaan met het waarborgen van algemene maatschappelijke doelen en het remediëren van marktfalen.

De vorm van hybriditeit die met de WGA in het leven is geroepen is al met al nogal opmerkelijk en in zekere zin *terra incognita*. Zo is niet op voorhand duidelijk onder welke institutionele condities het voornaamste doel – het ontwikkelen en scherp houden van de private markt- bereikt kan worden. Evenmin is direct duidelijk wanneer sprake is van een succesvol hybride stelsel. Is sprake van succes wanneer de private markt langzaam maar zeker opbloeit en dit de publieke aanbieder overbodig maakt (met uitzondering van de garantie- en vangnetfuncties die vermoedelijk zullen reteren)? Of is het scherp houden van de markt een permanente opgave en zal dus ook gewaarborgd moeten worden dat de publieke aanbieder voldoende levensvatbaar blijft? In het eerste geval is het hybride stelsel niet meer dan een tussenfase in de evolutie naar een overwegend privaat stelsel, in het tweede geval heeft ze een meer blijvend karakter en zal het nog belangrijker zijn om passende condities en spelregels te creëren. In het eerste geval hopen we te zien dat de private markt het aanzienlijk beter doet dan de publieke speler, in het tweede geval prefereren we een zekere balans tussen publieke en private *performance*.

WGA: hypothesen en scenario's

In deze studie gaan we op zoek naar aanwijzingen voor het al dan niet welslagen van hetgeen de beleidsmaker voor ogen stond en staat. Doet zich een bevredigende ontwikkeling van de verzekeringsmarkt voor en zo ja, in welke mate is deze toe te schrijven aan de werking van het hybride stelsel? Wat betekent dit vervolgens voor de verdere toekomst van het stelsel? In lijn met het voorafgaande kunnen hierover enkele hypothesen worden geformuleerd.

Allereerst kan het zijn dat er overtuigend empirisch bewijs bestaat voor beleidssucces. Cruciaal is nu een nadere analyse van de wijze waarop dit mogelijke welslagen samenhangt met kenmerken van het hybride stelsel. Als aannemelijk kan worden gemaakt dat het hybride stelsel de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd als een krachtige, eenmalige aanjager van een effectieve private verzekeringsmarkt, dan ligt het voor de hand een meer

definitieve overstap naar privatisering te verwezenlijken. Ofwel: het instrument heeft gewerkt en kan worden opgeborgen. Daarnaast kan echter ook sprake zijn van een wat minder uitgekristalliseerd beeld. In een dergelijk geval heeft zich weliswaar een functionerende private markt aangediend, maar qua omvang en resultaten geeft deze geen aanleiding tot verdergaande privatisering op korte termijn. Mogelijk is meer tijd nodig om tot het gewenste effect te komen, maar evenzeer is denkbaar dat het naast elkaar bestaan van publieke en private verzekeringsopties heeft geresulteerd in een min of meer bevredigende balans, die ook op de langere termijn gehandhaafd zou kunnen worden. Om deze afweging te kunnen maken is het noodzakelijk te begrijpen of, en op welke wijze, de publieke en private opties elkaar tot betere prestaties aanjagen. Ten slotte is denkbaar dat nauwelijks enig beleidseffect zichtbaar is. De private verzekeringsmarkt komt maar moeizaam van de grond en is bovendien weinig doeltreffend. Afhankelijk van de precieze oorzaken zou hierin een reden kunnen schuilen het experiment met het hybride stelsel als mislukt te beschouwen.

2.3 Beleidstheorie

In deze paragraaf bespreken we de meer concrete veronderstellingen, de ‘beleidstheorie’, die aan het hybride stelsel ten grondslag ligt. Voorop staat het uiteindelijke doel van het beleid, om te komen tot verdere voorkoming en beperking van arbeidsongeschiktheid en bevordering van re-integratie – en dat op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze. Het gaat niet om de wijze van uitvoering van het WGA-stelsel, maar om optimale resultaten in de zin van dat beleidsdoel. Het stelsel is een middel tot het beleidsdoel, geen doel op zich.

Publiek bestel: een historisch feit

In de klassieke variant, die we in feite kenden tot de introductie van Pemba (1998), was sprake van *publieke uitvoering*. Niet alleen de polisvoorwaarden van de (toen nog) WAO maar ook de uitvoering ervan waren geheel in publieke handen. De publieke uitvoering was geen bewuste keus, maar was historisch zo gegroeid. Impliciete voordelen van een publieke uitvoering waren de relatieve eenvoud en overzichtelijkheid ervan (één uitvoeringsorgaan) en de mogelijke schaalvoordelen (één administratief systeem). Als nadeel werd gezien dat het uitvoeringsinstituut, als monopolist, geen sterke prikkel zou hebben tot volumebeperking (terwijl bij marktwerking de verzekeraars zouden concurreren op schadelastbeperking).

De vanzelfsprekendheid van een publieke uitvoering was in de loop van de jaren '90 al aan slijtage onderhevig. In de Ziektewet waren goede ervaringen opgedaan met privatisering (in diverse stappen: TZ, Wulbz, later VLZ). Ook paste dit goed in de meer algemene tijdgeest waarin de uitvoering van overheidsbeleid steeds meer aan de markt werd overgelaten (post, telefonie, energielevering, zorgverzekering). De rol van de overheid werd op vele terreinen beperkt tot het stellen van de beleidsdoelen en het creëren van randvoorwaarden voor marktwerking.

Met privatisering en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsregeling werd een start gemaakt in de vorm van de wet Pemba, die in feite de directe voorganger was van de WGA. Met Pemba werd de mogelijkheid tot eigen risicodracht en private verzekering

geopend, zij het op meer beperkte schaal dan later in de WGA (de duur van de eigen risicodracht was 5 jaar; de re-integratieverantwoordelijkheid bleef bij UWV). Daarmee was reeds toen sprake van een hybride stelsel.

Overigens werden niet alleen de ‘uitstappers’ uit het publieke bestel maar ook de werkgevers die in de publieke uitvoering bleven, onderworpen aan financiële prikkels in de vorm van premiedifferentiatie. De veronderstelling is daarbij dat werkgevers meer dan vroeger worden gestimuleerd tot het voorkomen en beperken van het beroep op de (toen nog) WAO omdat ze daar ook een rechtstreeks financieel belang bij kregen – anders gezegd, het investeren in beperking van WAO-instroom en in re-integratie werd hiermee bedrijfseconomisch meer aantrekkelijk. Deze financiële prikkels werden verder ondersteund door andere wet- en regelgeving, met name de wet Verbetering Poortwachter.

Naar verdere privatisering?

Rond de invoering van de WGA is uitvoerig gediscussieerd over de vraag of de uitvoering daarvan een publieke taak moest blijven (UWV) dan wel geheel aan de markt van de private verzekeringen zou worden overgelaten. Voor de goede orde: het betreft hier privatisering van de *uitvoering*; de polisvoorwaarden (toegang tot en hoogte van de uitkeringen) bleven collectief, c.q. door de politiek vastgesteld. Ook werd ervan uitgegaan dat de claimbeoordeling een publieke taak zou blijven (al zijn er ook wel varianten ter sprake geweest waarin de claimbeoordeling in het private domein zou plaatsvinden).

In het SER-advies van 2002 was gepleit voor de private variant, althans waar het ging om de loonaanvullingsuitkering. Een volledig private uitvoering zou een maximale financiële prikkel voor werkgevers betekenen (waarbij wel de vraag speelt hoe de verzekeraars met hun premiestelling zouden omgaan: ingeval zij ongedifferentieerde, ‘vlakke’ premiestelling zouden hanteren zou daarmee de financiële prikkel sterk worden afgedempt). Bovendien werd gehoopt dat totale privatisering een sterke stimulans voor werkgevers en werknemers zou vormen om op brancheniveau te komen tot arrangementen waarin verzekeringen, preventie en re-integratie één samenhangend geheel vormden (volgens de "ketenbenadering").

Hoe wordt privatisering geacht te werken richting het uiteindelijke beleidsdoel, en wat zouden voor- en nadelen zijn ten opzichte van publieke uitvoering?

Een aantal van de veronderstelde (gunstige en minder gunstige) effecten van privatisering dan wel publieke uitvoering zijn op verzoek van de minister van SZW geanalyseerd door Kist en Keuzenkamp (2003). Zij komen tot de volgende voordelen van private uitvoering:

- een zeer sterke prikkel voor schadelastbeperking;
- continuïteit in re-integratietrajecten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten;
- verdieping van de markt voor re-integratiediensten met meer vragers en aanbieders;
- een lagere en stabielere premiedruk op langere termijn (door rentedekking);
- een sterkere borging van de polisvoorwaarden (politiek op iets grotere afstand).

Zij noemen daarnaast enkele minpunten van private uitvoering:

- de hoogte van de premies op korte termijn (door de ‘rentehobbel’);

- meer administratieve lastendruk voor werkgevers en UWV;
- extra (detail-)regelgeving is nodig;
- continuïteitsproblemen bij UWV.

Hybride stelsel als tussenoplossing

Omdat niet op voorhand te bepalen was of de publieke dan wel de private uitvoering meer effectief en efficiënt zou zijn in termen van het uiteindelijke beleidsdoel (volumebeperking) koos de regering uiteindelijk voor een tussenoplossing: het hybride stelsel. In principe is daarin de werkgever publiek verzekerd (en betaalt daarvoor een gedifferentieerde premie), maar hij kan kiezen voor eigen risicodracht annex een private verzekering voor een uitkeringstermijn van 10 jaar (en draagt dan over die periode tevens de verantwoordelijkheid voor re-integratie). Dit wordt ook wel aangeduid als ‘opting out’. Overigens bestond de mogelijkheid tot ‘opting out’ ook reeds in de WAO, maar voor een kortere uitkeringsduur (5 jaar) en zonder de re-integratieverantwoordelijkheid.

Welke veronderstellingen en achterliggende mechanismen liggen aan het hybride stelsel ten grondslag? Het moge duidelijk zijn dat deze niet een gewone optelsom zijn van de mechanismen achter een volledig publiek of volledig privaat stelsel; er is immers nu een nieuw element in het spel, de interactie tussen de publieke en private domeinen. Die twee staan in principe als concurrenten binnen hetzelfde speelveld (hoewel men de vraag kan stellen of een publieke instelling als UWV wel als ‘concurrent’ in commerciële zin mag worden beschouwd), en dat schept nieuwe omstandigheden. Naast de vraag of het ene domein beter presteert dan het andere doen nu vragen zich voor als:

- ontstaat er inderdaad een markt en werkt die? Het is immers theoretisch denkbaar dat er geen reëel aanbod van private verzekeraars ontstaat als de marktcondities te onaantrekkelijk zijn; ook is denkbaar dat een markt weliswaar ontstaat maar na korte tijd zijn dynamiek verliest als iedere werkgever in aanvang zijn keuze maakt en er daarna geen mobiliteit meer optreedt;
- welke keuzes worden door werkgevers gemaakt en op welke gronden? Hoeveel werkgevers kiezen voor private uitvoering, hoeveel keren terug naar het publieke bestel? Wat is daarvoor bepalend (bijvoorbeeld: kiest men vooral op financiële gronden, of (tevens) op grond van verwachte prestaties in termen van schadelastbeperking en re-integratie? Is het feit alleen al dat men een keuze heeft, mede bepalend voor het functioneren van het bestel?
- welke marktaandelen ontstaan daardoor? In theorie is alles denkbaar: het publieke domein zou kunnen ‘leeglopen’ als gevolg van ‘silent killing’, maar omgekeerd zouden werkgevers ook massaal kunnen kiezen om in het publieke domein te blijven dan wel daarheen terug te keren, bijvoorbeeld als daar een voordeliger premieregime ontstaat.

Antwoorden op dergelijke vragen zijn van groot belang voor het ontstaan en het effect van marktwerking, en veelal afhankelijk van details (bijvoorbeeld de premiestelling in beide domeinen).

In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 waar de resultaten van het onderzoek besproken worden, wordt aangegeven welke van voorgaande veronderstellingen over zowel de private uitvoering als over de hybride uitvoering gerealiseerd zijn.

2.4 WGA op hoofdlijnen

Met de WGA heeft de overheid gekozen voor een hybride uitvoering. Werkgevers wordt de mogelijkheid geboden uit het publieke stelsel te stappen en eigenrisicodragers te worden voor de WGA (opting-out). Dit betekent dat werkgevers zelf eigenrisicodragers moeten worden. Als zij geen actie ondernemen, blijven zij automatisch via het UWV verzekerd voor het WGA-risico. Werkgevers kunnen vanaf 2007 twee keer per jaar uitstappen. Van eigenrisicodragers wordt, met uitzondering van de overheidswerkgevers, een garantstelling gevraagd. Eigenrisicodragers zijn verantwoordelijk voor de eerste tienjaarslasten zelf en sluiten in verband met de garantstelling, hier meestal een particuliere verzekering voor af.

De gedifferentieerde WGA-premie

Onderstaande tabel 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste parameters die worden gebruikt bij de vaststelling van de gedifferentieerde WGA-premie.

Alle werkgevers betalen de basispremie. Daarnaast betalen werkgevers die bij het UWV verzekerd zijn voor het WGA-risico de gedifferentieerde WGA premie. Uitgangspunt voor de vaststelling van de hoogte van de WGA-premie is de gemiddelde premie. Het gemiddelde premiepercentage moet het verschil overbruggen tussen de lasten en de niet-premiebatens. Het is de som van de lastendeckende premie en de opslag voor de rentehobbel.⁹

Tabel 2.1 Parameters voor bepaling gedifferentieerde WGA-premie, 2007-2009

Parameters	2007	2008	2009
Gemiddelde loonsom in €	27.000	27.300	28.200
Grens grote/kleine werkgever in €	675.000	682.500	705.000
Gemiddelde percentage	0,70%	0,58%	0,49%
Minimumpremie kleine werkgever	0,40%	0,30%	0,27%
Maximumpremie kleine werkgever	2,10%	1,74%	1,47%
Minimumpremie grote werkgever	0,05%	0,00%	0,00%
Maximumpremie grote werkgever	2,80%	2,32%	1,96%
Gemiddeld werkgeversrisicopercentage	1,39%	0,85%	0,71%
Rekenpercentage	0,75%	0,57%	0,47%
Correctiefactor werkgeversrisico	0,50	0,68	0,69
Rentehobbel	0,47%	0,28%	0,15%

Bron: UWV.

De werkgever krijgt afhankelijk van zijn WGA-lasten een korting of een opslag op het rekenpercentage. Hiertoe wordt het werkgeversrisicopercentage bepaald. Dit laat de verhouding zien tussen WGA uitkeringen en de loonsom in het bedrijf. Het werkgeversrisicopercentage van een bedrijf voor een bepaald jaar (t-2) wordt bepaald aan de hand van de som van de uitkeringen voor WGA in een bepaald jaar en de gemiddelde totale

⁹ Het rekenpercentage is afgeleid van het gemiddelde percentage. Daarbij is rekening gehouden met het effect van de maximumpremielgrens op de premie-opbrengst, en het interen op het tot opgebouwde vermogen en de effecten van een hogere liquiditeitsreserve.

premieplichtige loonsom over vijf jaren. In de periode 2007 tot en met 2011 wegen naast de WGA-lasten ook nog WAO-lasten mee bij de berekening van het risicopercentage.

Er wordt een maximumpremie vastgesteld (kleine werkgevers: 3 maal het gemiddelde percentage, grote werkgevers: 4 maal) om te zorgen dat de kosten voor bepaalde werkgevers niet te hoog worden. Dit impliceert dat er ook een minimumpremie moet zijn om te zorgen dat de totale uitkeringslasten worden opgebracht uit de premies. Voor grote en kleine werkgevers (25 maal de gemiddelde loonsom) worden verschillende minimum en maximumpercentages gehanteerd.

Re-integratieverplichtingen

De eigenrisicodragers WGA is gedurende 10 jaar verantwoordelijk voor de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemer. De kosten voor re-integratie komen voor rekening van de eigenrisicodragers. De eigenrisicodragers moet zich aan alle verplichtingen houden die de Wet Verbetering Poortwachter en de WGA opleggen. Dit betekent onder andere dat de werkgever een plan van aanpak moet opstellen en dat dit plan periodiek wordt geëvalueerd. Ook als de werknemer in dienst is bij een andere werkgever en binnen 10 jaar uitvalt, blijft de eigenrisicodragers, met de nieuwe werkgever, verantwoordelijk voor de re-integratie.

ZBO-schap

Als een werknemer in onvoldoende mate meewerkt aan de re-integratie kan een sanctie worden opgelegd. Deze kan bestaan uit een maatregel of een boete. De eigenrisicodragers is, net als het UWV, bevoegd deze sanctie op te leggen. Omdat de eigenrisicodragers als hij een sanctie oplegt de WGA uitvoert, wordt hij aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Hiermee gaan bepaalde bestuurlijke vereisten gelden voor de werkgever. Hij moet bijvoorbeeld de sanctie schriftelijk vastleggen en hij moet een bezwaar- en klachtenprocedure inrichten.

Werknemers in het vangnet ZW

De werkgever heeft geen loondoorbetalingsverplichting en geen re-integratieverplichting voor werknemers die in het vangnet-Ziektewet vallen. Ook verzekert de werkgever die eigenrisicodragers is deze werknemers niet voor de WGA. Werknemers die onder het vangnet vallen zijn onder meer bepaalde oproepkrachten, de meeste uitzendkrachten, werknemers met een dienstverband voor bepaalde tijd dat eindigt en werknemers die onder de nawerking vallen (ziek kort na afloop van de arbeidsovereenkomst). Deze werknemers vallen onder de Ziektewet en de re-integratieverantwoordelijkheid voor deze werknemers ligt bij UWV. De premie voor de WGA-uitkeringen van werknemers die in het vangnet vallen, wordt deels via de sectorpremie geheven en deels via de basispremie WAO/WIA. Werknemers die onder het vangnet vallen omdat zij uitzendkracht zijn of een tijdelijk contract hebben worden uit de sectorpremie betaald. Dit draagt bij aan de relatief hoge sectorale premie van met name de uitzendbranche.

3 Beschrijving resultaten hybride stelsel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een eerste zicht op de vraag: werkt de markt voor de WGA en welke resultaten worden in het publieke en in het private deel van de uitvoering behaald. De markt voor de WGA-verzekeringen en het gebruik ervan wordt beschreven in 3.2. In 3.3 wordt vervolgens de huidige situatie ten aanzien van de WGA beschreven: daar zien we welk percentage werkgevers eigenrisicodrager is en welke verschillen er zijn tussen publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers. De informatie voor dit hoofdstuk is ontleend aan verschillende bronnen. De interviews met de stakeholders en de branche-organisaties hebben veel informatie opgeleverd over de werking van het hybride stelsel en de WGA-markt. De enquête onder de werkgevers en de analyse van de landelijke data van UWV en de belastingdienst zijn gebruikt om de huidige situatie ten aanzien van eigen risicodragen in de WGA te beschrijven.

3.2 De markt voor WGA-verzekeringen

Een belangrijke vraag voor dit onderzoek is hoe de markt voor WGA-verzekeringen nu werkt. Daartoe komen hier de volgende onderwerpen aan de orde:

- Spelers op de private WGA-markt
- Acceptatiebeleid verzekeraars
- Premiestelling verzekeraars
- Combinatie met andere producten en diensten

Spelers op de private markt

Momenteel zijn de meeste (grote) inkomensverzekeraars actief op de WGA-markt. In de praktijk blijkt dat vrijwel alle werkgevers werken op basis van een garantstelling, bijvoorbeeld van een verzekeraar. Uitzondering hierop zijn de overheidswerkgevers die geen garantstelling nodig hebben. Ook bedrijven uit de financiële dienstverlening werken met een garantstelling. In beperkt mate zijn ook andere partijen actief op deze markt. Een voorbeeld is de NV schadeverzekeringen. Dit betreft een onderlinge waarborg maatschappij die actief is in de metaal. Pensioenfondsen mogen op grond van de Pensioenwet geen WGA- eigenrisicodragerverzekering aanbieden. Zij zijn echter wel actief voor wat betreft de aanvullende WGA-verzekeringen, zoals WGA-hiaatverzekeringen.

De belangrijkste overwegingen voor verzekeraars om zich aan te bieden op de WGA-markt zijn de volgende:

- Het feit dat de markt er is.
- De verwachting was dat op termijn de WGA geheel privaat zou worden uitgevoerd. Het was daarom van belang om van de start van de WGA aanwezig te zijn op de WGA-markt om op die wijze marktaandeel te winnen of ten minste te behouden.
- Een deel van werkgevers was reeds onder de Pemba eigenrisicodragers voor de WAO geworden. Verzekeraars konden op deze wijze de dienstverlening aan deze groepen continueren.
- WGA eigen risico verzekeringen kunnen worden gecombineerd met andere verzekeringen, in het bijzonder met verzuimverzekeringen. Combinaties met bijvoorbeeld collectieve zorgverzekeringen komen (nog) weinig voor. Oorzaak is dat deze markt al grotendeels verdeeld is. Verzekeraars geven ook aan weinig meerwaarde te zien. Voor kleinere verzekeraars is de markt daarom minder aantrekkelijk omdat zij geen gebruik kunnen maken van synergievoordelen (hebben geen andere producten)
- WGA eigen risico verzekeringen kunnen worden gecombineerd met andere aanvullende producten, zoals WIA-hiaat of –excedentverzekeringen

De markt voor kleinere werkgevers wordt grotendeels bediend door assurantie-tussenpersonen. Zij adviseren bij kleine en middelgrote bedrijven bij de mogelijkheden van het eigenrisicodragerschap. De tussenpersonen zijn de meest geraadpleegde informatiebron voor werkgevers waar het gaat om de keuze tussen publiek en privaat verzekeren. Grote bedrijven laten zich veelal adviseren door actuariële adviesbureaus. Ook de accountant is een belangrijke adviseur voor kleine en middelgrote bedrijven.

Acceptatiebeleid verzekeraars

Een risico dat al in de vorige paragraaf werd gesignaleerd is dat verzekeraars mogelijk eerder geneigd zijn werkgevers uit te sluiten voor de verzekering. In de praktijk blijkt dat in beginsel alle werkgevers worden geaccepteerd voor verzekering. Het komt zelden voor dat bedrijven niet worden geaccepteerd. Reden voor weigering zijn niet specifiek voor WGA, maar hebben bijvoorbeeld te maken met financiële situatie van het bedrijf of verzekeringsfraude in het verleden. Veelal grotere werkgevers kunnen het inlooprisico en uitlooprisico bij de meeste verzekeraars afdekken met koopsompolissen. Bij een enkele verzekeraar kan dit door een opslag op de reguliere premie daar waar sprake is van het inlooprisico. De benodigde premie kan in dat geval over meerdere jaren uitgesmeerd worden. Voor het inlooprisico doet de werkgever zelf opgave en dit bepaalt ook de dekking. Indien er een geval zich voordoet dat niet was opgegeven, dan is dit ook niet gedekt. Sommige verzekeraars nemen ook langdurig zieken tot 6 maanden op in de polis.

Premiestelling WGA door verzekeraars

Ten aanzien van de premiestelling van verzekeraars is een aantal ontwikkelingen zichtbaar in de afgelopen periode. Verzekeraars geven aan dat in eerste instantie bodempremies zijn gehanteerd door om markt in te kopen. De premies voor de huidige afgesloten polissen reflecteren het werkelijke kostenniveau beter. Wij hebben dit in het onderzoek niet verder kunnen toetsen. Ook werd in de beginperiode meer gewerkt op basis van experience rating. Momenteel wordt de premie veelal bepaald op basis van een combinatie van populatiekenmerken (leeftijd, geslacht, sector) en de historische gegevens. Veelal wordt hierbij het diabolomodel gebruikt. Dit betekent dat bij grotere bedrijven de premie meer is gebaseerd op het individuele risico. Terwijl de premie voor

kleinere werkgevers meer gebaseerd is op het risico van de branche. Belangrijkste reden is dat werkgevers meer voorkeur lijken te hebben voor een stabiele premie. De meeste verzekeraars werken ook met langdurige contracten. In de meeste gevallen gaat het om drie jaar. Incidenteel worden ook contracten voor vijf jaar aangeboden. Ten opzichte van het UWV kennen verzekeraars daarom een minder extreme vorm van premie-differentiatie. Vooral voor kleinere werkgevers geldt dat het bij het UWV een uitkering voor de WGA betekent dat ze van de minimumpremie terechtkomen op de maximumpremie. Het meer stabiele premieverloop bij private verzekeringen is voor veel ERD-werkgevers (mede) reden geweest om te kiezen voor eigen risicodracht.

Combinatie met andere producten en diensten

Verzekeraars bieden WGA-verzekeringen aan als afzonderlijk product, echter vaak wordt een combinatie gemaakt met de verzuimverzekering. Dit gebeurt met name bij kleine bedrijven. In de meeste gevallen zijn WGA-verzekeringen onderdeel van een pakketpolis waar onder andere ook de verzuimverzekering deel van uit maakt. Voor de verzekeraar is dit aantrekkelijk, omdat hij dan ook invloed heeft op de eerste twee jaar van arbeidsongeschiktheid. De werkgever kan daardoor een premiekorting krijgen. Omdat het totale premievolume hoger is, kan er ook meer geïnvesteerd worden in het voorkomen van schade en de re-integratie. Dit blijkt ook uit de mate waarin wordt ingezet op re-integratie in pakketpolis versus losse WGA-verzekeringen. Ook komt de combinatie met WGA-hiaatverzekering voor. Dit betreft alleen de grotere verzekeraars. De combinatie met ziektekostenverzekeringen vind minder vaak plaats. Soms wordt getracht samen te werken met een zorgverzekeraar bij de inzet van een interventie of het verhalen van de kosten. Reden dat dit weinig gebeurt, is dat er werkgevers zijn met een collectief contract voor ZVW. Daarnaast betalen zorgverzekeraars in de huidige situatie mee met de re-integratie. Dit zorgt voor een negatieve prikkel voor re-integratie.

Tabel 3.1 Gebruik van andere diensten en verzekeringsproducten door WGA eigenrisicodragers

Ziekteverzuim	Kleine werkgevers (in %)	Grote werkgevers (in %)
Heeft werkgever WGA-gerelateerde verzekeringen	57,5	74,2
WGA-gerelateerde verzekeringen ondergebracht bij dezelfde verzekeraar als de WGA-eigen risicoverzekering	86,7	50,0
Diensten op het terrein van re-integratie, preventie en/of arbo meeverzekerd op uw WGA-eigen risicoverzekering	65,3	33,3
Verzuimverzekering	90,4	56,3
WGA-eigenrisicoverzekering ondergebracht bij dezelfde verzekeraar als de verzuimverzekering	72,8	58,8

Bron: Werkgeversenquête AStri/ECORYS.

Verzekeraars bieden steeds vaker een compleet pakket van dienstverlening. Naast vergoeding van de WGA-uitkering (en eventueel ook van ziekteverzuim) betreft het dienstverlening als: rugadvies, studie, omscholing, aanpassing van de werkplek, wachtlijstbemiddeling en psychologische hulp. Veel grote verzekeraars werken samen met één of een beperkt aantal arbodiensten en re-integratiebedrijven (preferred providers). Zij zien als voordeel dat hierdoor beter maatwerk kan worden geboden. Daarnaast houden ze voor grote bedrijven in de gaten hoe de re-integratie gedurende de eerste twee jaar van

het verzuim verloopt. Sommige verzekeraars bieden juridische bijstand bij geschillen en adviseren bij mediation, verhaalsrecht en sanctionering. Anderen bieden ondersteuning bij de ZBO-taak, bijvoorbeeld door het aanbieden workshops. De indruk is dat in beperkt mate gewerkt wordt aan preventie. Voorbeelden zijn de workability-index, waarbij werknemers inzicht krijgen in hun belastbaarheid.

Brede pakketten met ook verzuim-, arbo- en re-integratiedienstverlening (en liefst ook zorgverzekering) worden door sommige werkgevers, en door sociale partners, toegejuicht in het kader van de ‘ketenbenadering’ (het in één kader brengen van de hele trits preventie – verzuimbegeleiding en herstel – re-integratie). Er zijn overigens ook werkgevers (vooral grote) die zulke totaalpakketten juist onaantrekkelijk vinden omdat ze de keuzevrijheid beperken (met de keuze van WGA-verzekeraar is ook de keuze van arbodienst, re-integratiedienst, et cetera, niet meer vrij). Ook vinden sommige werkgevers dat verzekeraars via deze diensten zich te direct bemoeien met zaken rond arbo en preventie die niet de hunne zijn maar des werkgevers.

De meeste verzekeraars bieden ook collectieve contracten per branche aan. Dit gebeurt veel in de vorm van mantelcontracten, standaardcontracten waar elke werkgever in de branche gebruik van kan maken. De beslissing eigenrisicodragers te worden blijft een beslissing die de individuele werkgever dient te nemen. Verzekeraars werken met premies die branche specifiek worden vastgesteld. De verschillen tussen branches bedragen ongeveer een factor twee voor de branches met het laagste en het hoogste risico. Door een collectief contract ontstaat er veelal ruimte voor een aantrekkelijke premie doordat tussenpersonen lagere provisiekosten hebben door schaalvoordelen. Ook wordt gewerkt met een winstdelingsregeling voor hele sector. Ten slotte bieden branchegebonden contracten de mogelijkheid voor een branchegericht aanbod, bijvoorbeeld door de loonsom van de niet-vangnetters niet te verzekeren in branches waar veel werknemers onder het vangnet vallen of in de vorm van specifieke dienstverlening, zoals het instellen van een verzuimloket voor de hele sector. In een substantieel aantal sectoren bieden verzekeraars branchegebonden contracten aan. Voorbeelden zijn de grafische industrie, de bouw, de zorg, de horeca, de meubelindustrie en de bakkers.

3.3 Beschrijving huidige situatie

3.3.1 Gebruik van de WGA, IVA en WAO

Bij invoering van de WIA werd verwacht dat meer werknemers in zouden stromen dan nu het geval blijkt. Tabel 3.2 toont het totaal aantal nieuwe uitkeringen, het aantal lopende uitkeringen, het aantal beëindigde uitkeringen voor de WGA. Ter vergelijking presenteren we dezelfde cijfers voor de IVA en de WAO.

Tabel 3.2 Nieuwe -, lopende - en beëindigde uitkeringen WGA, IVA en WAO (x 1.000) - 2004 tot en met 2009

	Nieuwe uitkeringen			Lopende uitkeringen			Beëindigde uitkeringen		
	WGA			WGA			WGA		
	WGA	IVA	WAO	WGA	IVA	WAO	WGA	IVA	WAO
2004			59.2			766.0			79.0
2005			19.9			703.0			82.0
2006	16.9	4.1	11.2	15.2	3.7	639.0	1.7	0.3	75.0
2007	16.8	5.4	12.0	30.0	8.4	596.0	2.3	0.7	54.7
2008*	17.9	6.6	8.3	44.9	13.8	558.0	3.0	1.2	46.6
2009*	17.8	7.6	5.2	59.3	19.6	517.0	3.4	1.8	45.6

Bron: UWV * 2008 en 2009 raming UWV.

De totale instroom in de WGA bedraagt op jaarbasis ongeveer tussen de 17 en 18 duizend gevallen. Het aantal beëindigde uitkeringen voor de WGA loopt in de afgelopen jaren langzaam op van 1.700 in 2006 tot 3.400 in 2009. Overigens betreft het hier voor een groot deel beëindigingen om administratieve redenen. De uitstroom is momenteel relatief laag. Dat hangt samen met het feit dat de WGA een bestand in opbouw is. De uitstroom zal de komende jaren stijgen. Per saldo groeit het aantal lopende uitkeringen van 15 duizend in 2006 tot bijna 60 duizend in 2009.

Ook de instroom en het aantal beëindigingen in de IVA is beperkt. Het aantal nieuwe gevallen neemt wel toe. In 2006 bedroeg de instroom ruim vierduizend. Naar verwachting bedraagt de instroom in 2009 7.600. Deze toename is vooral het gevolg van een stijging van het aantal overgangen van de WGA naar de IVA door herbeoordeling (naar schatting 2.300 in 2009). De uitstroom neemt ook langzaam toe van 300 gevallen in 2006 tot 1.800 gevallen in 2009. Wat voor de WGA geldt, geldt ook voor de IVA. De uitstroom zal de komende jaren toenemen. Het aantal lopende uitkeringen neemt daarom toe tot bijna 20 duizend in 2009. De instroom in de WAO loopt terug naar nul. In 2009 stromen naar verwachting nog ruim vijf duizend gevallen in de WAO¹⁰. Het aantal beëindigingen voor de WAO bedraagt in 2008 ruim 46 duizend. Per saldo is het aantal WAO uitkeringen sterk gedaald in de periode 2006 tot en met 2009 van 639 duizend tot 517 duizend.

In tabel 3.3 kijken we nader naar de samenstelling van de WGA-populatie in 2007 en 2008. In de eerste twee rijen presenteren we de instroom, de uitstroom en het aantal lopende uitkeringen uitgesplitst naar werknemers bij eigenrisicodragers en werknemers bij werkgevers die publiek verzekerd zijn. Minder dan 10 procent van de instroom vindt plaats vanuit eigenrisicodrager werkgevers. Overigens bevinden zich onder de overige 90 procent zowel instroom onder publiek verzekerde werkgevers als de instroom van vangnetters die een aanzienlijk deel van de instroom uitmaken (ongeveer 40%). De WGA wordt voornamelijk gebruikt door volledig arbeidsongeschikten. Ongeveer driekwart van de instroom en de lopende uitkeringen is volledig arbeidsongeschikt. Ook wordt de WGA relatief veel gebruikt door werknemers die behoren tot de vangnet populatie. In 2007 en 2008 bestond de WGA instroom respectievelijk voor 42 en 46 procent uit werknemers uit deze groep. Ten slotte laten we de uitstroom zien naar reden van beëindiging. Herstel of

¹⁰ De instroom in de WAO betreft heropeningen van WAO-uitkering die eerder zijn beëindigd en geopend worden bijvoorbeeld als gevolg van verslechtering van het ziektebeeld

herbeoordeling is voor ongeveer driekwart van de totale uitstroom de belangrijkste reden voor beëindiging. Andere belangrijke redenen zijn pensionering en overlijden. Ook hiervoor geldt dat de huidige verdeling naar uitstroomredenen in belangrijke mate wordt bepaald doordat er sprake is van een bestand in opbouw. Het aandeel uitstroom wegens pensionering en wegens overlijden zal de komende jaren naar verwachting toenemen.

Tabel 3.3 Kenmerken van de WGA-populatie (in kolompercentages), 2007 en 2008

	Nieuwe uitkeringen WGA		Lopende uitkeringen WGA		Beëindigde uitkeringen WGA	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
<i>Eigenrisicodragers</i>						
Ja	5,6	8,5	6,3	8,2	7,8	14,3
Nee	94,4	91,5	93,7	91,8	92,2	85,7
<i>Naar uitkeringspercentage</i>						
Deels	21,7	23,0	24,0	25,6		
Volledig	78,3	77,0	76,0	74,4		
<i>Vangnetter</i>	42,4	46,4				
<i>Reden beëindiging</i>						
Herstel/herbeoordeling					75,5	70,4
Pensionering					4,1	6,8
Overlijden					10,1	11,0
Detentie					1,0	1,3
Overige					9,3	10,6

Bron: UWV - Kwantitatieve informatie, 2008.

3.3.2 Werkgever en keuze verzekering – stand van zaken

Sinds 2006 kunnen werkgevers er voor kiezen om eigenrisicodragers te worden. Ten tijde van dit onderzoek (voorjaar 2009) heeft 19 procent van de werkgevers ervoor gekozen eigenrisicodragers te worden. Bij deze werkgevers zijn in totaal 21 procent van de werknemers werkzaam (tabel 3.4). In deze paragraaf bekijken of de keuze voor het eigenrisicodragerschap verschilt naar bedrijfsgrootte, sector en kenmerken van de werknemerspopulatie.

Tabel 3.4 Werkgevers naar type verzekering (Publiek of ERD) naar bedrijfsgrootte, 2009

Bedrijfsgrootte	ERD	Publiek	Totaal	WG in ERD	WN in ERD
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(in rij-%)	(in rij-%)
(0 - 10] x gemiddelde loonsom	57,2	262,2	319,5	17,9	31,1
(10 - 25] x gemiddelde loonsom	11,6	22,5	34,1	34,0	33,5
(25 - 50] x gemiddelde loonsom	2,6	10,9	13,5	19,4	19,1
(50 - 250] x gemiddelde loonsom	1,6	10,4	12,0	13,6	13,3
(250+) x gemiddelde loonsom	0,6	2,7	3,2	17,0	19,9
Totaal	73,7	308,7	382,4	19,3	20,7

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens, kolom 4 gewogen naar werkgevers aantallen, kolom 5 gewogen naar loonsom.

Tabel 3.4 laat het aandeel werkgevers zien dat kiest voor eigenrisicodragerschap. De eerste drie kolommen laten de aantallen zien. In de vierde kolom is per grootteklasse het aandeel werkgevers dat eigenrisicodrager is, weergegevens. De laatste kolom laat per grootteklasse het aandeel werknemers zien dat werkt bij een eigenrisicodrager. Vooral onder bedrijven met 10 tot 25 werknemers zijn relatief veel bedrijven eigenrisicodrager, namelijk 34 procent. Onder de middelgrote met 50 tot 250 werknemers is dit percentage juist laag: 14 procent. Onder de hele kleine bedrijven en onder de heel grote bedrijven is het percentage ERD iets onder het gemiddelde. De uitkomsten verschillen niet veel als we kijken naar het aandeel werknemers dat werkt bij een werkgever die eigenrisicodrager is. Alleen onder de kleine bedrijven is het verschil groot. Dit betekent dat vooral werkgevers met minder dan vijf werknemers, vooral startende werkgevers, kiezen voor publieke verzekering.

Tabel 3.5 Werkgevers naar type verzekering (Publiek of ERD) naar sector, 2009

Sector	ERD	Publiek	Totaal	WG in ERD	WN in ERD
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(in rij-%)	(in rij-%)
Landbouw en visserij	5,2	13,6	18,8	27,6	30,1
Industrie	14,6	42,8	57,4	25,5	27,9
Bouwnijverheid	4,5	15,4	19,9	22,4	23,9
Handel en Horeca	24,0	112,3	136,3	17,6	29,2
Transport	3,0	12,3	15,3	19,6	11,1
Zakelijke dienstverlening	13,5	63,1	76,6	17,6	18,3
Overheid en onderwijs	0,1	3,4	3,5	3,4	6,0
Gezondheidszorg	7,1	32,3	39,4	18,1	20,8
Overige dienstverlening	1,6	13,6	15,1	10,3	48,4
Totaal	73,7	308,7	382,4	19,3	20,7

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens, kolom 4 gewogen naar werkgevers aantallen, kolom 5 gewogen naar loonsom.

Tabel 3.5 geeft het percentage werkgevers dat eigenrisicodrager is per sector weer. De verschillen tussen de sectoren zijn aanzienlijk. Bij de overheid gaat het om 3,4 procent. In sectoren als de landbouw en de industrie is het aandeel eigenrisicodragers relatief hoog, met respectievelijk 27,6 procent en 25,5 procent. Ook in deze tabel laat de laatste kolom het aandeel eigen risico dragers zien, gewogen naar de gemiddelde loonsom in een grootteklasse. In een aantal sectoren zien we een groot verschil. Bijvoorbeeld in de overige dienstverlening en de Handel en Horeca is het aandeel eigenrisicodragers hoger als we kijken naar het aandeel werknemers dat werkt bij een werkgever die eigenrisicodrager is. Dit betekent dat in deze sectoren het eigenrisicodragerschap geconcentreerd is onder relatief grote bedrijven, terwijl publiek verzekerden juist relatief kleine werkgevers zijn, bijvoorbeeld startende werkgevers. In de transport geldt het omgekeerde. Hier vinden we relatief veel publiek verzekerde grote bedrijven.

Tabel 3.6 Werkgevers naar type verzekering (Publiek of ERD) naar kenmerken verzekerdenpopulatie, 2009

	Eigen Risico drager	Publiek verzekerd
Gemiddelde leeftijd werknemers	36,9	36,7
Aandeel werknemers ouder dan 50 jaar	17,9	18,7
Aandeel vrouwelijke werknemers	40,6	41,0

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

Tabel 3.6 laat een aantal kenmerken zien van bedrijven die eigenrisicodragers zijn of die publiek verzekerd zijn. De gemiddelde leeftijd van werknemers verschilt niet veel voor beide groepen. Hetzelfde geldt voor het aandeel vrouwen. Gemiddeld werken iets meer vrouwen bij bedrijven die publiek verzekerd zijn. Het aandeel ouderen (ouder dan 50 jaar) verschilt wel tussen eigenrisicodragers en publiek verzekerden. Gemiddeld heeft een werkgever die is aangesloten bij het UWV meer oudere werknemers.

3.3.3 Ontwikkeling van het aantal eigenrisicodragers

Vanaf 2006 kunnen werkgever ervoor kiezen het WGA-risico van hun werknemers voor eigen rekening te nemen. Deze mogelijkheid bestond in 2006 alleen voor grote werkgevers. Vanaf 2007 kunnen alle werkgevers uit het publieke bestel stappen en eigenrisicodragers worden. Daarnaast geldt dat een groot deel van de werkgevers die onder de WAO eigenrisicodragers voor Pemba was, ook in de WGA is ingestapt als eigenrisicodragers. Tabel 3.7 geeft aan dat het percentage eigenrisicodragers vanaf 2005 heel licht is opgelopen en voorlopig rond de 20 procent uitkomt.

Tabel 3.7 Aandeel eigenrisicodragers naar bedrijfsgrootte, 2006 tot en met 2009

Bedrijfsgrootte	2006*	2007*	2008	2009
(0 - 10] x gemiddelde loonsom			20,5%	17,9%
(10 - 25] x gemiddelde loonsom			30,7%	34,1%
(25 - 50] x gemiddelde loonsom			13,6%	19,4%
(50 – 250] x gemiddelde loonsom			7,1%	13,6%
(250+) x gemiddelde loonsom			8,1%	17,0%
Totaal	19,2%	20,0%	20,7%	19,3%

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

* Voor 2006 en 2007 zijn alleen de totale cijfers beschikbaar.

Behalve onder de kleine werkgevers neemt het aandeel eigenrisicodragers in alle grootteklassen toe. Door de sterke daling van het aandeel eigenrisicodragers onder bedrijven tot 10 maal de gemiddelde loonsom is toch sprake van een daling van het aandeel werkgevers dat eigenrisicodragers is tussen 2008 en 2009. De daling in deze groep wordt vooral veroorzaakt door een sterke toename van het aantal kleine werkgevers dat publiek verzekerd is.

In tabel 3.8 presenteren we het aandeel eigenrisicodragers naar sector. In de meeste sectoren is sprake van een lichte daling van het aandeel eigenrisicodragers. Alleen bij de overheid is een toename te zien met twee procentpunt.

Tabel 3.8 Werkgevers naar type verzekering (Publiek of ERD) naar sector, ontwikkeling 2008 en 2009

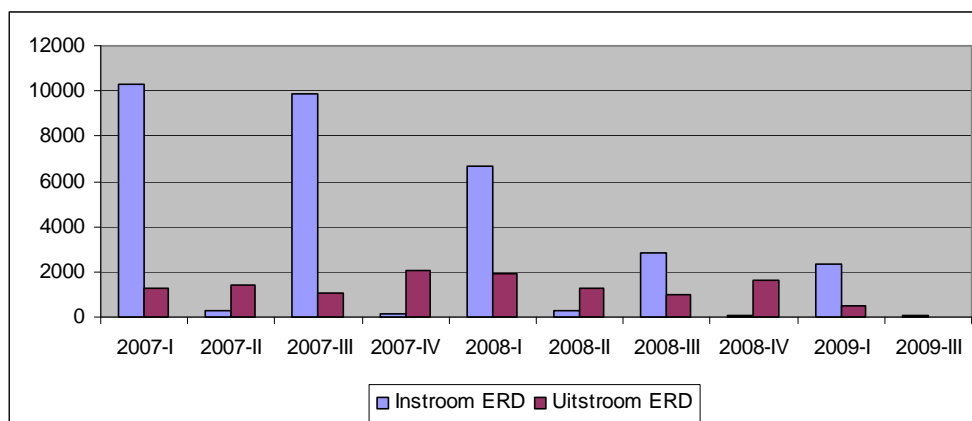
Sector	2008 (in rij-pcnt)	2009 (in rij-pcnt)	Verandering (in %-punt)
Landbouw en visserij	30,7%	27,6%	-3,0%
Industrie	26,2%	25,5%	-0,7%
Bouwnijverheid	24,3%	22,4%	-1,9%
Handel en Horeca	18,9%	17,6%	-1,3%
Transport	20,6%	19,6%	-0,9%
Zakelijke dienstverlening	19,9%	17,6%	-2,3%
Overheid en onderwijs	2,5%	4,5%	2,0%
Gezondheidszorg	18,4%	18,1%	-0,3%
Overige dienstverlening	10,8%	10,3%	-0,5%
Totaal	20,7%	19,3%	-1,4%

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

Instroom en uitstroom van werkgevers in ERD

De totale ontwikkeling van het aandeel eigenrisicodragers wordt bepaald door de som van instroom en uitstroom. De hierboven geschetste ontwikkeling van het aandeel eigenrisicodragers kent een aantal cruciale momenten. Bij de invoering van de WGA in 2006 is een aantal werkgevers dat eigenrisicodragers was voor de WAO uitgestapt naar de publieke verzekering.

Figuur 3.1 Instroom en uitstroom eigenrisicodragers



Bron: Eigen berekeningen op gegevens Belastingdienst.

Figuur 3.1 laat per kwartaal de instroom en uitstroom zien van werkgevers in het eigenrisicodragerschap sinds 2007. De totale instroom in de periode 2007 tot en met 2009: bedraagt ruim 33 duizend. De totale uitstroom in dezelfde periode bedraagt 12 duizend. Wat opvalt is dat het aantal werkgevers dat eigenrisicodragers wordt gestaag afneemt. Het aantal werkgevers dat van een private verzekeraar overstapt naar het UWV is constant op ongeveer 2.000 per halfjaar. Dit kan er op duiden dat al binnen twee jaar een natuurlijk evenwicht is bereikt op de markt voor WGA-verzekeringen. Echter, indien werkgevers nu niet kunnen voorzien of het hybride stelsel in de huidige vorm blijft bestaan of dat de overheid voor een verdere privatisering kiest sprake is, werkt de markt

voor de WGA-verzekeringen niet goed waardoor werkgevers afwachten bij de keuze voor eigenrisicodragerschap.

3.3.4 Het WGA-risico vergeleken

In deze paragraaf bekijken we de verschillen in WGA-risico tussen publiek verzekerden en eigenrisicodragers. Hierbij hanteren we het WGA-risicopercentage dat gebruikt wordt om de publieke WGA-premie te berekenen. Omdat het UWV deze premie bepaalt voor alle werkgevers is dit een geschikt criterium om het WGA-risico van publiek en privaat verzekerden te vergelijken.

In tabel 3.9 laten we het WGA-risicopercentage in 2009 zien uitgesplitst naar type verzekering en bedrijfsgrootte. Het gemiddelde WGA-risicopercentage bedraagt 0,48 procent in 2007. Het WGA-risicopercentage is lager voor werkgevers die eigenrisicodrager zijn dan voor publiek verzekerde werkgevers. Voor eigenrisicodragers bedraagt het WGA-risicopercentage gemiddeld 0,3 procent. Voor publiek verzekerden is het gemiddeld 0,56 procent.

Tabel 3.9 WGA-risicopercentage naar type verzekering (Publiek of ERD) naar bedrijfsgrootte, 2007

	Eigen Risico drager	Publiek verzekerd	Totaal
(0 - 10] x gem. loonsom	0,27	0,54	0,46
(10 - 25] x gem. loonsom	0,32	0,76	0,59
(25 - 50] x gem. loonsom	0,57	0,56	0,56
(50 - 250] x gem. loonsom	0,63	0,48	0,50
(250+) x gem. loonsom	0,59	0,50	0,51
Totaal (gewogen naar wg)	0,30	0,56	0,48
Totaal (gewogen naar wn)	0,54	0,51	0,51

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

Naar bedrijfsgrootte zien we dat het WGA-risico onder kleine werkgevers hoger is voor publiek verzekerden dan voor eigenrisicodragers. Dit kan duiden op selectie. Voor werkgevers die geen langdurig zieken hebben ontstaat een premievoordeel waardoor overstappen naar een private verzekeraar financieel aantrekkelijk is. Dit wordt mogelijk versterkt door het feit dat kleine werkgevers relatief meer gebruik maken van tijdelijke krachten dan grotere werkgevers. De WGA-uitkering voor werknemers die onder het vangnet vallen, komt niet voor rekening van de eigenrisicodrager, maar wordt volledig door het UWV betaald uit de sectorpremie¹¹ dan wel de basispremie WGA¹². Voor grote werkgevers vinden we een omgekeerd beeld. Grote werkgevers die eigenrisicodrager zijn, hebben een hoger WGA-risico dan publiek verzekerden. Mogelijk richten verzekeraars

¹¹ De gedifferentieerde premie en de sectorpremie wordt geheven over het loon van alle werknemers in het bedrijf. De WGA-uitkeringen van vangnetters worden betaald uit de sectorpremie voor zover het gaat om tijdelijke dienstbetrekking (en uit de basispremie voor zover het gaat om personen waarop de no-riskpolis (artikel 29b Ziektewet) van toepassing is. De lasten van uitkeringen aan vangnetters worden niet doorbelast in de gedifferentieerde premie WGA en ook niet aan de eigenrisicodrager WGA. De lasten van 'gewone' werknemers worden niet doorbelast via de sectorpremie.

¹² Vangnetters zijn overigens niet uitgezonderd van de heffing van de gedifferentieerde WGA-premie. De gedifferentieerde WGA-premie wordt bepaald over de totale loonsom van een bedrijf, inclusief het loon van de vangnetters.

zich juist op hoog risico bedrijven omdat zij verwachten hier een beperking van de schadelast te kunnen realiseren.

In de laatste rij is het WGA-risicopercentage gewogen naar de totale loonsom, waardoor we uitspraken doen voor de gemiddelde werknemer. Per saldo is het WGA-risico onder werknemers bij een werkgever die publiek verzekerd is lager dan voor werknemers bij werkgevers die eigenrisicodrager zijn. Dit komt door het relatief hoge risicopercentage onder grote werkgevers die eigenrisicodrager zijn.

Tabel 3.10 geeft het WGA-risicopercentage in 2007 uitgesplitst naar type verzekering en sector. Sectoren waar het verschil in WGA-risico groot is tussen eigenrisicodragers en publiek verzekerden zijn enerzijds de industrie en de overheid waar het WGA-risico onder eigenrisicodragers lager is dan onder publiek verzekerden.

Tabel 3.10-WGA-risico naar type verzekering (Publiek of ERD) naar sector, 2007

	WGA-risico (gewogen naar werkgevers)			WGA-risico (gewogen naar werknemers)		
	ERD	UWV	Totaal	ERD	UWV	Totaal
Landbouw en visserij	0,30	0,57	0,46	0,37	0,47	0,43
Industrie	0,33	0,80	0,64	0,48	0,66	0,61
Bouwnijverheid	0,32	0,90	0,71	0,63	0,76	0,73
Handel en Horeca	0,33	0,53	0,48	0,62	0,54	0,57
Transport	0,11	0,89	0,66	0,47	0,55	0,54
Zakelijke dienstverlening	0,33	0,25	0,28	0,36	0,30	0,31
Overheid en onderwijs	0,41	0,31	0,32	0,36	0,49	0,48
Gezondheidszorg	0,10	0,45	0,37	0,53	0,53	0,53
Overige dienstverlening	0,35	0,80	0,72	0,75	0,52	0,65
Totaal	0,30	0,57	0,49	0,54	0,51	0,51

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

Opvallend is dat het WGA-risico bij de overheid lager is bij publiek verzekerden dan bij eigenrisicodragers, gewogen naar werknemersaantallen. Dit duidt op een aantal grote werkgevers bij de overheid met een hoog WGA-risico dat publiek verzekerd is. Anderzijds is het WGA-risico in de overige dienstverlening lager bij publiek verzekerden in de overige dienstverlening.

Tabel 3.11 WGA-risicopercentage naar type verzekering (Publiek of ERD) voor WAO (2005) en WGA (2007)

	Eigen Risico drager WAO		Publiek verzekerd WAO	
	Eigenrisicodrager WGA	Publiek verzekerd WGA	Eigenrisicodrager WGA	Publiek verzekerd WGA
Naar werkgeversaantallen	0,14	0,40	0,73	0,57
Naar werknemersaantallen	0,17	0,19	0,68	0,52

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

Eigenrisicodragers in de WGA bestaan voor het grootste deel uit werkgevers die al onder de WAO eigenrisicodrager zijn geworden. Een klein deel hiervan heeft gekozen voor publieke verzekering voor de WGA. Een ander deel van de publiek verzekerden is

uitgestapt en heeft gekozen voor het eigenrisicodragerschap. Ten slotte is er een grote groep bedrijven die onder de WAO en onder de WGA publiek verzekerd is. In tabel 3.11 hebben we het WGA-risico uitgesplitst naar deze vier groepen. Het gemiddelde WGA-risico is lager onder werkgevers die onder Pemba eigenrisicodrager voor de WAO waren dan in de groep die publiek verzekerd waren onder de WAO. Verder valt op dat het WGA-risico onder werkgevers die na invoering van de WGA zijn uitgestapt gemiddeld hoger is dan in de andere groepen. Een mogelijke verklaring is dat hoog-risico bedrijven interessant zijn voor verzekeraars omdat bij deze bedrijven relatief eenvoudig de schadelast beperkt kan worden.

Ten slotte, tabel 3.12 laat de ontwikkeling van het WAO- en WGA-risicopercentage zien in de periode 2003 tot en met 2007 uitgesplitst naar verzekeringstype. Er is sprake van een daling van het risico in beide groepen, publiek en privaat verzekerden. De relatieve verschillen in risico tussen publiek en privaat verzekerden worden echter niet kleiner.

Tabel 3.12 Ontwikkeling WAO- en WGA risicopercentage bij publiek verzekerden en eigenrisicodragers, 2003 tot en met 2007

	WAO 2003	WAO 2004	WAO 2005	WGA 2006	WGA 2007
<i>Gewogen naar werkgevers</i>					
eigenrisicodrager	0,62	0,53	0,42	0,38	0,30
publiek verzekerden	1,22	1,16	0,89	0,87	0,56
<i>Gewogen naar werknemers</i>					
eigenrisicodrager	1,82	2,00	1,97	0,75	0,54
publiek verzekerden	1,82	1,45	1,22	0,67	0,51

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

3.4 Samenvatting

WGA markt

Verzekeraars bieden zich op de WGA-markt aan omdat zij alvast marktaandeel willen hebben op het moment dat de WGA volledig geprivatiseerd wordt. Daarbij zijn grote verzekeraars in het voordeel. WGA eigen risicoverzekeringen kunnen worden gecombineerd met andere verzekeringen, in het bijzonder met verzuimverzekeringen. Voor kleinere verzekeraars is de markt daarom minder aantrekkelijk omdat zij geen gebruik kunnen maken van synergievoordelen (hebben geen andere producten).

Gebruik WIA (WGA)

De totale instroom in de WGA bedraagt op jaarbasis ongeveer tussen de 17 en 18 duizend gevallen. Het aantal beëindigde uitkeringen voor de WGA loopt in de afgelopen jaren langzaam op van 1.700 in 2006 tot 3.400 in 2009. Per saldo groeit het aantal lopende uitkeringen van 15 duizend in 2006 tot bijna 60 duizend in 2009.

De WGA wordt voornamelijk gebruikt door volledig arbeidsongeschikten. Ongeveer driekwart van de instroom en de lopende uitkeringen is volledig arbeidsongeschikt. Ook wordt de WGA relatief veel gebruikt door werknemers die behoren tot de vangnet

populatie. In 2007 en 2008 bestond de WGA instroom respectievelijk voor 42 en 46 procent uit werknemers uit deze groep.

Keuze voor ERD en WGA-risicopercentage

Ten tijde van dit onderzoek (voorjaar 2009) heeft 19 procent van de werkgevers ervoor gekozen eigenrisicodrager te worden. Bij deze werkgevers zijn in totaal 21 procent van de werknemers werkzaam. Daarbij zijn de verschillen tussen de sectoren aanzienlijk. Bij de overheid gaat het om 3,4 procent. In sectoren als de landbouw en de industrie is het aandeel eigenrisicodragers relatief hoog, met respectievelijk 27,6 procent en 25,5 procent. Het percentage eigenrisicodragers is vanaf 2005 heel licht opgelopen.

Het gemiddelde WGA-risicopercentage bedraagt 0,48 procent in 2007. Het WGA-risicopercentage is lager voor werkgevers die eigenrisicodrager zijn dan voor publiek verzekerde werkgevers. Voor eigenrisicodragers bedraagt het WGA-risicopercentage gemiddeld 0,3 procent. Voor publiek verzekerden is het gemiddeld 0,56 procent. Naar bedrijfsgrootte zien we dat het WGA-risico onder kleine werkgevers hoger is voor publiek verzekerden dan voor eigenrisicodragers. Voor grote werkgevers vinden we een omgekeerd beeld. Dit kan duiden op selectie. Alleen voor werkgevers die geen langdurig zieken hebben ontstaat een premievoordeel waardoor overstappen naar een private verzekeraar financieel aantrekkelijk is. Grote werkgevers die eigenrisicodrager zijn hebben een hoger WGA-risico dan publiek verzekerden.

Eigenrisicodragers in de WGA bestaan voor het grootste deel uit werkgevers die al onder de WAO eigenrisicodrager zijn geworden. Het gemiddelde WGA-risico is lager onder werkgevers die onder Pemba eigenrisicodrager voor de WAO waren dan in de groep die publiek verzekerd waren onder de WAO. Verder valt op dat het WGA-risico onder werkgevers die na invoering van de WGA zijn uitgestapt gemiddeld hoger is dan in de andere groepen.

4 Afwegingen en ervaringen van betrokkenen in het stelsel

4.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk bleek bij de beschrijving van het stelsel, zijn vele verschillende actoren betrokken bij de werking ervan. In dit hoofdstuk geven we in 4.2 een korte typering van hun positie in het stelsel, en gaan daarna op de verschillende (groepen van) actoren nader in. Daarbij wordt vooral uitvoerig stilgestaan bij de positie en overwegingen van werkgevers – zij zijn immers degenen die uiteindelijk de afweging en keuze maken tussen publieke en private uitvoering van de WGA.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op diverse bronnen (zie ook hoofdstuk 1). Waar mogelijk hebben we aangeduid welke uitspraken zijn ontleend aan welke bronnen, in de vorm van afkortingen.

Kwantitatieve uitspraken zijn ontleend aan de werkgeversenquête (WGE); kwalitatieve uitspraken over werkgevers doorgaans aan de 15 diepte-interviews met werkgevers (WGI) waarvan de uitkomsten in de vorm van casestudies zijn opgenomen als bijlage 2 in dit rapport. Daarnaast zijn 20 stakeholders geïnterviewd (INT) en 5 branches (BINT). Aanvullend is gebruik gemaakt van de Verzekeringsmonitor van bureau Market Concern (MC).

4.2 Overzicht van actoren

Werkgevers, werknemers, branches

Werkgevers zijn degenen die uiteindelijk beslissen over de keuze om zich publiek of privaat te verzekeren. Zij maken daarbij uiteraard gebruik van informatie en advies van andere actoren, zoals UWV, verzekeraars, assurantie-tussenpersonen, accountants, branche-organisaties etc. Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, heeft bijna 20 procent van de werkgevers gekozen voor private uitvoering c.q. verzekering.

Werknemers hebben in de Ondernemingsraad adviesrecht over een voorgenomen besluit van de werkgever voor eigenrisicodragerschap WGA. Daarnaast zijn werknemers, mochten zij in de WGA belanden, wel het subject van het stelsel en daarmee belanghebbend bij de uitvoering ervan.

Op beleidsniveau zijn zowel de centrale werkgevers- als de werknemersorganisaties wel rechtstreeks betrokken bij de ontwikkelingen rond het hybride stelsel, bijvoorbeeld via het SER-advies van 2002 waarin een (grotendeels) geprivatiseerde uitvoering werd

bepleit waarin sociale partners (via het brancheniveau) een belangrijke rol zouden spelen via het bipartiete opdrachtgeverschap van private verzekeraars. De centrale organisaties van werkgevers en werknemers staan overigens nog steeds in principe achter het SER-advies (INT).

Branche-organisaties treden soms faciliterend op bij het treffen van WGA-arrangementen, bijvoorbeeld door het afsluiten van mantelovereenkomsten of raamcontracten met verzekeraars. In sommige branches creëren deze organisaties eigen verzekeringsarrangementen en treden direct of indirect op als opdrachtgever van de uitvoerende verzekeringsorganisatie (BINT).

Verzekeraars, tussenpersonen, accountants

De rol van de *verzekeraars* en van de verzekeringsmarkt meer algemeen is in hoofdstuk 2 reeds beschreven. Het Verbond van Verzekeraars vormt op beleidsmatig niveau een coördinatie- en aanspreekpunt (zonder de vrijheid van afzonderlijke verzekeraars in te perken). Naast de verzekeraars zelf hebben ook de tussenpersonen en accountants een belangrijke functie voor de verzekeringsmarkt, als voorlichters en adviseurs van werkgevers (en soms ook van branches) (WGE, INT).

UWV

UWV is in diverse opzichten de centrale actor op de hybride markt. Enerzijds als de (publieke) verzekeraar die in concurrentie met de private verzekeraars uitvoerder is van de WGA, zowel wat betreft uitkeringsverstrekking als de re-integratieverantwoordelijkheid. Anderzijds als uitvoerder van andere, aanpalende onderdelen van de WIA die randvoorwaarden scheppen voor de WGA-uitvoering, zoals de claimbeoordeling WIA, de WGA-uitvoering voor de vangnetters, de berekening (en in veel gevallen) de uitbetaling van de WGA-uitkering ook van privaat verzekerden, het toezien op de re-integratie-inspanningen van privaat verzekerden, het uitbetalen van de loonaanvullingsuitkering voorzover die uitstijgt boven de vervolguitkering, te zijner tijd de uitkerings- en re-integratieverantwoordelijkheid na 10 uitkeringsjaren, et cetera.

4.3 Werkgevers, werknemers, branches

4.3.1 Werkgevers; kwantitatieve gegevens

Deze paragraaf is, voorzover niet anders vermeld, gebaseerd op de werkgeversenquête; waar aanvullende bronnen zijn gebruikt is dat apart aangegeven.

Van alle werkgevers heeft 42 procent bewust een *afweging* gemaakt tussen publieke en private verzekering. Uiteraard zegt het overgrote deel van de eigenrisicodragers dit te hebben afgewogen, maar ook van degenen die uiteindelijk geen ERD zijn geworden, heeft een substantieel deel dit wel overwogen (70% van de grote en 31% van de kleine niet-ERD).

De meeste werkgevers (ruim 70%) zeggen dat zij grotendeels of enigszins op de hoogte zijn van de mogelijkheid om ERD te worden voor de WGA. De belangrijkste informatiebronnen die men heeft gehanteerd bij de afweging zijn de assurantie-tussenpersoon en de accountant, zie tabel 4.1.

Tabel 4.1 Gehanteerde informatiebronnen bij afweging tussen privaat en publiek, naar ERD-status (% ja)

Informatiebron	Totaal %	Publiek verzekerd %	ERD %	Totaal
Assurantie-tussenpersoon	33	28	55	116
Accountant	25	24	29	78
Geen	24	28	4	56
UWV	20	20	19	59
Verzekeraars	13	12	20	45
Brancheorganisatie	11	9	18	38
Internet	7	7	6	20
Pers,tv,radio	4	5	3	12
Anders	3	3	2	8

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

Vooral de ERD- werkgevers hebben vaak de tussenpersoon geraadpleegd, wat suggereert dat deze tussenpersoon een stimulerende factor is in de overstap naar private verzekering. Ook de accountant is vaak geraadpleegd, maar niet veel vaker door de ERD-werkgevers dan door de publiek verzekerde werkgevers. Dit ondersteunt de perceptie van een aantal verzekeraars en tussenpersonen dat accountants meer terughoudend zijn dan tussenpersonen waar het gaat om advisering tot ERD (Market Concern en INT). UWV, verzekeraars en branche-organisaties zijn eveneens door vrij veel bedrijven geraadpleegd; verzekeraars en branche-organisaties relatief vaak door ERD-werkgevers, UWV even vaak door ERD-werkgevers als door publiek verzekerden.

Welke overwegingen speelden bij werkgevers een rol bij hun keuze publiek/privaat? In tabel 4.2 is weergegeven in hoeverre acht mogelijke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze tussen publieke en private verzekering.

Tabel 4.2 Overwegingen die een rol speelden bij de keuze privaat/publiek (% ja)

Overweging: % JA	Totaal %	Publiek verzekerde %	ERD %	Totaal
De premiehoogte	65	57	88	210
De verwachting dat het voordeliger uitpakt	63	55	88	206
Administratieve lasten ivm ERD	47	47	46	140
De meer stabiele private premie	39	30	70	139
De invloed die wij als bedrijf zelf kunnen uitoefenen op de re-integratie	38	33	54	125
De verwachting van betere re-integratie resultaten	30	23	52	105
één of meerdere langdurig zieke en/of arbeidsongeschikte werknemers	15	17	8	40
zelf een sanctie op te leggen aan zieke werknemers	13	12	19	44

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

Duidelijk is dat *financiële afwegingen* het vaakst hebben meegespeeld; voor circa twee derde van de werkgevers speelden de premiehoogte en de verwachting dat het voordeliger uitpakt een rol. Bij degenen die ERD werden vormden de financiële motieven zelfs in bijna 90 procent van de gevallen een belangrijke overweging. Maar ook bij meer dan de helft van de publiek verzekerde werkgevers werden financiële afwegingen gemaakt. Naast de hoogte van de premie speelde met name bij de meerderheid van de ERD ook de verwachting van een meer stabiele premie bij private uitvoering.

De manier waarop de financiële afwegingen werden gemaakt varieert van oppervlakkig tot uitvoerig (INT, m.n. met verzekeraars en assurantietussenpersonen). In veel gevallen, vooral door kleine werkgevers, wordt eenvoudig een vergelijking gemaakt tussen de (actuele) premie in het private versus publieke bestel, en kiest men voor de laagste. Aan de andere kant zijn er vele (vooral grote) bedrijven die uitvoerige kosten-batencalculaties hebben gemaakt, veelal met ondersteuning van financiële adviesbureaus. Overigens wordt als probleem genoemd (m.n. door tussenpersonen) dat zulke calculaties steeds met grote onzekerheden omgeven zijn: het gaat immers om langetermijnverplichtingen (voor de duur van tien uitkeringsjaren) waarin van alles kan veranderen. Mede daarom kijkt een aantal werkgevers (een derde) liever eerst de kat uit de boom: zij onderschrijven de stelling ‘We kunnen beter afwachten wat de overheid gaat doen met de uitvoering van de WGA’ (WGE; zie ook WGI en casestudies).

Financiële en administratieve overwegingen spelen al met al de belangrijkste rol; daarnaast, maar in mindere mate, wegen ook inhoudelijke re-integratie-aspecten mee. Ongeveer een derde van de werkgevers (en onder ERD is dat zelfs circa de helft) verwijst naar de invloed die men als bedrijf zelf op re-integratie kan uitoefenen of op de verwachting van betere re-integratie-resultaten. Naar preventieve activiteiten (van publiek versus privaat verzekerden) is in de werkgeversenquête niet gevraagd, maar uit ander onderzoek (de Verzekeringsmonitor van Market Concern) blijkt dat er geen verschil is tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers wat betreft preventieve activiteiten en vitaliteits- en gezondheidsbeleid.

De te verwachten administratieve lasten bij eigen risicodracht speelden bij iets minder dan de helft van de werkgevers een rol (en bij de ERD even vaak als bij publiek verzekerde werkgevers). Ten slotte zijn er twee overwegingen die maar voor een kleine minderheid een rol spelen: de aanwezigheid van één of meer langdurig zieke of arbeidsongeschikte werknemers (de ‘brandende huizen’ die vaak niet of moeilijk privaat verzekerbaar zijn) en de mogelijkheid om sancties aan werknemers op te leggen (de ZBO-status van ERD).

In hoeverre pleiten deze overwegingen voor publieke dan wel private uitvoering?

Deze vraag is aan de werkgevers gesteld bij elke overweging uit tabel 4.2 die een rol speelde. De volledige uitkomsten zijn vermeld in tabel 4.3. Bij de ERD-werkgevers pleitten alle overwegingen voor private uitvoering; dat is op zich niet verwonderlijk, want deze werkgevers zijn ook inderdaad eigenrisicodragers (geworden). Opmerkelijk is hooguit de sterke mate waarin alle overwegingen wezen in de richting van private uitvoering; de meeste overwegingen leidden voor meer dan 80 procent van deze werkgevers tot een voorkeur voor privaat. Meer verwonderlijk is dat ook onder de niet-ERD de meeste overwegingen leidden tot een voorkeur voor private uitvoering (zij het niet

in een zo grote meerderheid als onder de ERD). De enige twee overwegingen die per saldo vaker pleiten voor publieke uitvoering zijn de verwachte administratieve lasten en de aanwezigheid van een of meer langdurig zieke of arbeidsongeschikte werknemers. Wat die laatste overweging betreft, deze heeft niet vaak een rol gespeeld (15%) maar als deze wel een rol speelde was dit bij publiek verzekerde werkgevers relatief vaak een reden om in het publieke bestel te blijven (wederom: vermoedelijk vanwege hun moeilijke verzekerbaarheid). Overigens komt rechtstreekse non-acceptatie door verzekeraars zelden voor (minder dan een half procent van de niet-ERD meldt dat zij door een verzekeraar zijn geweigerd), maar werkgevers met een inlooprisico zullen vaak nog voordat ze een verzekering werkelijk aanvragen, er in hun oriëntatie achter komen dat privaat verzekeren in hun geval moeilijk kan worden of duurder zou uitpakken dan verzekerd te blijven via UWV (INT, tussenpersonen).

Tabel 4.3 Mate waarin overweging die meespeelt bij afweging ERD leidt tot voorkeur voor publiek of privaat stelsel (%)

	Publiek verzekerd				Privaat verzekerd				Totaal			
	Voorkeur voor				Voorkeur voor				Voorkeur voor			
	Pu- blik %	Geen verschil %	Pri- vaat %		Pu- blik %	Geen verschil %	Pri- vaat %		Pu- blik %	Geen verschil %	Pri- vaat %	
De premiehoogte	35	12	53	57	3	10	87	88	24	12	64	65
De verwachting dat het voordeliger uitpakt	38	13	50	55	3	7	90	88	25	11	64	63
Administratieve lasten ivm ERD	44	18	38	47	11	17	72	46	36	18	46	47
De meer stabiele private premie	24	17	59	30	4	6	90	70	16	13	71	39
De invloed die wij als bedrijf zelf kunnen uitoefenen op de re-integratie	22	24	54	33	3	15	82	54	16	21	64	38
De verwachting van betere re-integratie resultaten	28	10	63	23	4	12	84	52	18	10	71	30
Één of meerdere langdurig zieke en/of arbeidsongeschikte werknemers	60	13	27	17	15	27	58	8	55	15	31	15
Zelf een sanctie op te leggen aan zieke werknemers	32	22	47	12	5	24	71	19	28	23	55	13

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

Leeswijzer tabel 4.3, eerste regel: Bij 57 procent van de publiek verzekerde werkgevers speelt de premiehoogte een rol bij hun overwegingen. Van de publiek verzekerde werkgevers bij wie de premiehoogte een rol speelt in de overwegingen, heeft 35 procent

voorkeur voor het publieke stelsel, maakt het voor 12 procent geen verschil en heeft 53 procent voorkeur voor een privaat stelsel.

Het is opmerkelijk dat terwijl de genoemde overwegingen van werkgevers per saldo in de richting wijzen van private uitvoering, een groot aantal van hen (vooral nog) niet is overgestapt naar eigen risicodracht. Waarom volgen zij niet hun kennelijke voorkeur? Om dit te achterhalen hebben we ook een aantal meer algemene overwegingen voorgelegd die mede de keuze kunnen beïnvloeden (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4 Algemene overwegingen van werkgevers rond de WGA (% ja-antwoorden)

Overweging: % JA	Totaal %	Publiek verzekerde	ERD %	Totaal
Het gemak voor mij als werkgever	54	53	58	165
Het financiële voordeel van een overstap is beperkt	42	43	39	124
Wij zijn gewend zaken zelf of via de branche te regelen	33	28	48	109
We kunnen beter afwachten wat overheid gaat doen met de WGA	31	34	21	86
Aansluiting op ons eigen HRM-beleid of onze bedrijfsfilosofie	14	13	19	46
Anders	9	8	12	29

Bezien we de antwoorden van de *publiek verzekerde* werkgevers, dan worden ‘gemaksredenen’ door meer dan de helft genoemd. Kennelijk ‘is men er nog niet toe gekomen’, mede omdat ruim 40 procent vindt dat het financiële voordeel van een overstap beperkt is, of omdat voor de doorsnee kleinere werkgever WGA-instream een risico is dat zich zelden of nooit zal voordoen (zodat het de administratieve moeite niet waard is; WGI). Verder speelt voor ongeveer een derde het zojuist reeds genoemde ‘de kat uit de boom kijken’.

Over *alle werkgevers* genomen meldt ruim de helft dat ‘het gemak voor mij als werkgever’ meespeelde (ERD en publiek verzekerde werkgevers noemen dit ongeveer even vaak). Ook de mening dat ‘het financiële voordeel van een overstap beperkt is’ wordt vrij vaak genoemd (ca. 40%); ERD en publiek verzekerden noemen dit argument even vaak. Ongeveer een derde voert aan dat men gewend is zaken zelf, of via de branche te regelen (vooral ERD noemen deze overweging). Ten slotte is er de al genoemde groep die kennelijk de kat uit de boom kijkt; dit argument komt (uiteraard) veel vaker voor onder publiek verzekerde werkgevers dan bij de ERD-werkgevers.

Ten slotte zijn er enkele (14%) werkgevers die hun keuze hebben gemaakt omdat deze aansluit op het eigen HRM-beleid of hun bedrijfsfilosofie (deze overweging komt relatief vaak voor bij ERD).

Lange re-integratieverantwoordelijkheid

Uit de nadere interviews met werkgevers en met een aantal branche-organisatie komt voorts nog een reden naar voren die een aantal werkgevers huiverig maakt voor eigen risicodracht: de tienjarige re-integratieverantwoordelijkheid. Deze periode is voor

werkgevers moeilijk te overzien en er heerst onduidelijkheid over hoe ver deze strekt. Als bijvoorbeeld een arbeidsongeschikte is herplaatst bij een andere werkgever en daar na jarenlang dienstverband, binnen de 10-jaarsperiode, weer uitvalt, is dan de oude werkgever alsnog verantwoordelijk? Zulke aarzelingen onder werkgevers spelen blijkens verschillende interviews een rol; hoe vaak zij voorkomen weten we helaas niet, aangezien deze overweging niet was meegenomen in de werkgeversenquête.

Ervaringen met verzekeraars en UWV

Eerdere ervaringen met UWV en/of private verzekeraars spelen bij ruim een kwart van de werkgevers een rol bij hun keuze. Bij de ERD wat vaker (een derde); het betreft dan meestal slechte ervaringen met UWV maar tevens vaak goede ervaringen met verzekeraars. Onder de niet-ERD komen slechte ervaringen met UWV minder vaak voor (dan onder ERD) en komen goede ervaringen even vaak voor als slechte.

Samenvattend: voor wat betreft werkgevers wordt de keuze tussen publiek en privaat verreweg het vaakst gemaakt op financiële overwegingen, en pas in de tweede plaats vanwege de verwachting dat re-integratie beter of efficiënter zal verlopen in het ene dan wel het andere bestel. "Gemaksredenen", het afwachten van de ontwikkelingen rond de WGA en diverse uiteenlopende andere overwegingen spelen daarnaast een rol. Ervaringen met UWV en verzekeraars (goede of slechte) spelen bij een kwart van de werkgevers mee in hun keuze.

4.3.2 Werkgevers- en werknemersorganisaties

In het voorgaande draaide het om de achtergronden die bij afzonderlijke werkgevers meespelen in hun keuzes rond de WGA. Hoewel de ondernemingsraad adviesrecht heeft over een voorgenomen besluit van de werkgever voor eigenrisicodragerschap WGA, is onbekend in hoeverre zij dat ook doen. De indruk van de vakcentrales is dat het onderwerp niet erg (meer) 'leeft' op de werkvloer, er worden althans weinig reacties vanuit de achterbannen op deze materie vernomen (INT). Dit staat in contrast met de werkgeversorganisaties, die waarnemen dat aan de WGA-uitvoering wel groot belang wordt gehecht door hun leden (INT).

In een ruimer kader gezien hebben de organisaties van werkgevers en werknemers uiteraard wel een rol: zij spreken en advisereren over het raamwerk van de uitvoering, onder meer in de Star en SER. Beide sociale partners staan in beginsel nog steeds achter het toenmalige SER-advies (met daarin een grote rol voor private uitvoering), maar met nuances (INT). De voornaamste reden om privatisering te bevorderen is, wat hen betreft, dat daarmee de rol van de branches en het tot stand komen van een integrale 'ketenbenadering' bevorderd zou worden. Privatisering is voor sociale partners geen doel op zich, maar zou de voorkeur hebben als daarmee de schadelastbeperking en de ketenbenadering aantoonbaar zouden worden gestimuleerd. Bij een ononderbroken ketenbenadering past ook geen 'knip' na twee jaar ziekteverzuim/wachttijd, hetgeen zou pleiten voor algehele privatisering.

Een der werknemersorganisaties zet vraagtekens bij de veelal financiële overwegingen van werkgevers in de keuze van verzekeringsvorm: als de werkgever vooral gaat voor de laagste prijs, hoe werkt dat dan uit in de kwaliteit?

4.3.3 Branches

Wat betreft de huidige rol van branche-organisaties, die ook door sociale partners als belangrijke actoren worden beschouwd, is het beeld divers (BINT). Er zijn branches die uitgebreide arrangementen hebben ontwikkeld en soms eigen verzekeraars hebben opgericht (of als opdrachtgever optreden richting een private uitvoerder). Een branche-organisatie heeft doorgaans ook meer expertise en onderhandelingsmacht dan een individueel (klein) bedrijf.

De branche-gebondenheid van de ERD is ook te zien in de uiteenlopende mate van eigen risicodracht naar sectoren; sommige sectoren hebben een hoger percentage ERD dan andere (landbouw en industrie hoger, overheid en transport lager; zie ook hoofdstuk 2).

Een probleem van algemene aard dat zich echter in sommige branches sterker voordoet dan in andere, is dat van de premiegrondslag met name van vangnetters, mensen met kleine baantjes en/of zeer lage inkomens (BINT). Branches als de horeca, het uitzendwezen, de detailhandel hebben relatief veel van dit soort personeel, dat in feite – gezien vanuit de werkgever - geen WGA-risico heeft. Flexwerkers komen in het publieke vangnet terecht, mini-banen en lage inkomens lijden bij arbeidsongeschiktheid nauwelijks inkomensverlies. Toch wordt ook over hun loon WGA-premie betaald. Dit maakt het voor werkgevers in deze sectoren aantrekkelijk om ERD te worden en vervolgens een private verzekering af te sluiten voor die groepen werknemers die wel een reëel WGA-risico kunnen lopen. Een aantal branches heeft juist om deze reden sectorale mantelcontracten met verzekeraars afgesloten.

De branches met veel vangnetters wijzen erop (BINT) dat zij, c.q. de werkgevers in deze branches, volgens hen in feite dubbel betalen voor de WGA wanneer zij in het publieke bestel blijven: enerzijds de juist genoemde WGA-premie ook over flexwerkers/vangnetters¹³, anderzijds dragen zij via de sectoraal gefinancierde sectorpremies ook de lasten van die vangnetters. Dit zou een sterke stimulans moeten zijn voor werkgevers in deze branches om ERD te worden en zich (partieel) te herverzekeren; inderdaad wordt van branchegewijze arrangementen in deze sectoren wel veel gebruik gemaakt, maar toch ook niet door allen.

¹³ De WGA-lasten die meetellen in het WGA-risico voor berekening van de gedifferentieerde premie zijn echter laag, omdat dit alleen de lasten van het vaste personeel betreft die in de WGA gekomen zijn. Tijdelijk tellen echter ook nog de WAO-lasten daarin mee, en daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen vangnet en niet-vangnet. De WAO-lasten die tijdelijk nog meetellen in de WGA-premie zijn daardoor relatief hoog en dat houdt de WGA-premies hoger dan wanneer de WAO-lasten niet meer meetellen (vanaf 2012).

4.4 Verzekeraars, tussenpersonen, adviseurs, accountants

Deze paragraaf is in hoofdzaak gebaseerd op interviews met stakeholders, in het bijzonder verzekeraars en tussenpersonen, en op divers materiaal van Market Concern uit een onderzoek naar WGA-eigenrisicodragerschap in het midden- en kleinbedrijf.

Verzekeraars

Bij de beschrijving van de markt van de WGA-verzekeringen in hoofdstuk 2 is de rol van de verzekeraars reeds besproken. Bij aanvang van de WGA-markt was de te verwachten schade niet geheel te voorzien. De verzekeraars hebben hun acties gericht op het realiseren van een zo groot mogelijk marktaandeel door zo laag mogelijke premies te bieden. Na afloop van de 3 of 5-jaarscontracten kunnen de polisvoorwaarden zo nodig aangepast worden.

Gegevens over marktaandelen en concentraties op de ERD-markt lopen uiteen. Het Verbond van Verzekeraars ziet zes grote verzekeraars die samen, in termen van premievolume, bijna 90 procent van de private markt bestrijken, met daarnaast een aantal kleine verzekeraars met ieder een marktaandeel van 3 procent of minder. De Verzekeringsmonitor van Market Concern ziet drie grote maatschappijen die samen, in termen van het percentage verzekerde bedrijven/vestigingen, ruim 60 procent van de ERD-markt hebben, en daarnaast een ruim aantal kleinere spelers met elk 3 procent of minder.

Tussenpersonen

Tussenpersonen zijn de belangrijkste informatiebron bron voor werkgevers. De tussenpersonen ervaren echter nauwelijks een prikkel om ERD-verzekeringen actief te verkopen, gezien lage risico/omzet dus lage premiesom dus lage provisie (het verkopen van een ERD-polis aan een bedrijf met een loonsom van 1 miljoen Euro levert een jaarlijkse provisie van rond de €300 op).

Tussenpersonen melden dat accountants terughoudend tot negatief adviseren over ERD. Voor de (grote) werkgevers maken grote financiële adviesbureaus uitvoerige calculaties die veelal doorslaggevend zijn voor de beslissing van deze werkgevers.

4.5 UWV

UWV is de centrale actor in het hybride stelsel. Enerzijds als de (publieke) verzekeraar die naast, of in concurrentie met, de private verzekeraars uitvoerder is van de WGA, zowel wat betreft uitkeringsverstrekking als de re-integratieverantwoordelijkheid. In de markt van WGA-verzekeringen is UWV onbetwist de marktleider, zowel wat betreft marktaandeel als in de premiestelling: algemeen wordt erkend (blijkens diverse interviews met stakeholders) dat private verzekeraars in hun premiestelling zich vooral richten op het 'verslaan' van de premies die UWV neerlegt (wat begrijpelijk is aangezien de meeste werkgevers vooral financiële overwegingen laten gelden). Overigens moge UWV dan wel optreden als verzekeraar, het is duidelijk dat UWV dit doet in een volstrekt andere wettelijke en financiële/commerciële context dan particuliere verzekeraars.

Maar behalve (sociaal) verzekeraar is UWV ook uitvoerder van andere, aanpalende onderdelen van de WIA die belangrijke randvoorwaarden vormen voor de WGA-uitvoering, zoals de claimbeoordeling WIA en eventuele herbeoordelingen, de WGA-uitvoering voor de vangnetters (inclusief werknemers van ERD-werkgevers na faillissement), de berekening (en in veel gevallen) de uitbetaling van de WGA-uitkering ook van privaat verzekerden, het toezien op de re-integratie-inspanningen van privaat verzekerden, het vergoeden van de loonaanvullingsuitkering voorzover die uitstijgt boven de vervolguutkering, en te zijner tijd (vanaf 2016) de uitkerings- en re-integratie-verantwoordelijkheid na 10 uitkeringsjaren. Dit alles betekent dat ook na eventuele "totale" privatisering van de WGA UWV een centrale actor op dit terrein blijft.

De bemoeienis van UWV ook met WGA'ers van ERD-werkgevers betekent ook dat de private WGA-uitvoering in het hybride stelsel nauwelijks tot geen vermindering van administratieve belasting voor UWV betekent. Naar inschatting van UWV levert uitvoering door ERD-werkgevers voor UWV zelf minstens zo veel administratief werk op als de uitvoering van niet-ERD. UWV brengt de kosten hiervoor meestal niet in rekening bij de werkgevers. De wet schrijft overigens voor dat de dienstverlening rond uitkeringsverstrekking voor ERD gratis door UWV wordt verricht.

Anders dan de meeste andere actoren heeft UWV weinig keuzes te maken (UWV is immers een uitvoeringsorganisatie en heeft gewoon de wet uit te voeren) en doen "overwegingen" er minder toe. Anderzijds heeft UWV juist wel veel *ervaringen* met de werking en uitvoering van het hybride stelsel, en van daaruit vele kanttekeningen te maken over wat goed en minder goed gaat bij de WGA-uitvoering.

4.6 Ervaringen: drempels en knelpunten

In deze paragraaf beschrijven we een aantal ervaringen van de betrokken actoren bij de WGA met het stelsel en de uitvoering ervan. We tekenen daarbij aan dat het hybride stelsel nog relatief jong is (ingevoerd per 2007) en er waarschijnlijk nog geen stabiele 'eindsituatie' is bereikt; het is denkbaar dat in de komende jaren nog nieuwe ervaringen worden opgedaan.

Verder ligt in de ervaringen die men naar voren brengt, de nadruk (logischerwijs) meer op knelpunten in de huidige systematiek dan op de zaken die wel goed gaan. We wijzen erop dat het basale proces van aanvraag en toekenning van eigen risicodracht zonder al te grote problemen lijkt te verlopen; werkgevers zijn door de bank genomen tevreden met hun keus en hebben in meerderheid het gevoel dat zij voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheid om uit het publieke bestel te stappen. Maar in het procesverloop en op systeemniveau melden betrokkenen wel diverse drempels, variërend van organisatorische knelpunten tot inhoudelijke bezwaren rond de hybride systematiek. Deze worden hieronder opgesomd en toegelicht.

4.6.1 Drempels voor overgang naar en van ERD

Het algemene beeld wanneer we kijken naar de afwegingen van de betrokken actoren en in het bijzonder naar de afwegingen van de werkgevers, is dat het stelsel erg complex is en in de ogen van velen zelfs te complex. Hier geven we drempels voor de overgang van en naar eigen risico dragen zoals die uit de interviews met de stakeholders, de branche organisaties en de werkgevers zelf naar voren zijn gekomen. Het betreft hier kwalitatief materiaal, zodat we niet in cijfers kunnen uitdrukken hoe vaak de drempels zich voordoen en hoe hoog zij zijn.

- *Inlooprisico*, 'brandende huizen worden niet verzekerd'; is vooral een drempel voor kleine werkgevers met lopende verzuim/WGA-gevallen en bemoeilijkt uitstap en overstap; voor grote bedrijven en collectieve contracten speelt dit niet of minder.
- *(Zelf-)selectie*: ERD is door niet-acceptatie van 'brandende huizen' deels een (zelf-)geselecteerde groep "schone" bedrijven, omgekeerd zijn de resterende bedrijven in het publieke bestel deels een (zelf)selectie van hogere risico's (waarmee ook rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van verschillen in WGA-risico tussen privaat en publiek).
- *Rentehobbel*: volgens UWV is de opslag rentehobbel te hoog gesteld (op basis van te hoge ramingen van de WGA-instream), wat het publieke bestel minder aantrekkelijk maakt (de opslag loopt overigens binnen afzienbare tijd af).
- De *opbrengst* van de opslag rentehobbel wordt voor werkgevers gecompenseerd via lagere basispremies, terwijl werknemers (op wie de werkgever toch de helft van de WGA-premie mag verhalen) niet gecompenseerd worden; deze ongelijkheid kan tot volgens een der werknemersorganisaties spanningen leiden.
- De *duur van de eigen risicoperiode* van 10 uitkeringsjaren wordt als belemmerend ervaren, op een zo lange termijn met vele onzekerheden valt niet een goede kosten-batencalculatie te maken.
- De *langlopende re-integratieverantwoordelijkheid* (voor een duur tot 10 jaar) wordt blijkens interviews door sommige werkgevers als zwaar ervaren en vormt een drempel voor uitstappen; mede wegens de grote onduidelijkheid hoe die verantwoordelijkheid werkt bij (ex)werknemers die uit dienst gaan (of eventueel herplaatst zijn bij een andere werkgever); wie is in zulke situaties verantwoordelijk? Dit wordt als onduidelijk en complex ervaren. Verzekeraars wijzen erop dat zij doorgaans niet alleen de uitkeringen, maar waar nodig ook de re-integratiediensten verstrekken zodat dit probleem niet op het bord van de werkgever terecht hoeft te komen.
- Privaat verzekerde werkgevers zitten doorgaans vast aan een verzekering met een zekere *contractsduur* (van veelal 3 jaar), en terugkeer van privaat naar publiek mag pas na een *wachttijd* van drie jaar; daar tegenover heeft een werkgever twee maal per jaar de mogelijkheid tot uitstappen uit het publieke domein, zodat de stap van publiek naar privaat makkelijker is dan terug naar publiek¹⁴.
- De *ZBO-status* bij sancties schrikt vooral een aantal kleinere bedrijven af (hoewel via de interviews met o.a. werkgevers uit de praktijk ook verhalen komen dat het invullen van deze status dat best meevalt; verzekeraars wijzen er tevens op dat juridische

¹⁴ Er geldt slechts een wachttijd van drie jaar voor overstap van publiek naar privaat als de werkgever is teruggekeerd uit het private bestel naar het publieke stelsel.

ondersteuning bij invulling van de ZBO-status vaak onderdeel uitmaakt van de polis en dus de werkgever uit handen wordt genomen).

4.6.2 Andere ervaringen en knelpunten

Naast de expliciete drempel voor overstappen, is uit de interviews nog een aantal knelpunten in het stelsel naar voren gekomen. Het gaat voornamelijk om punten waardoor het level playing field betwijfeld wordt (van beide kanten).

- *WGA 80-100*: werkgevers zien (volgens o.a. hun organisaties) maar beperkte mogelijkheden tot re-integratie van WGA'ers: de grootste groep is WGA 80-100 en daarmee valt vooralsnog niets te bereiken qua re-integratie; de doelgroep voor re-integratie (WGA-35 tot 80) is smal.
- *Claimbeoordeling*: soms wordt betwijfeld (door werkgevers en verzekeraars) of een keuringsuitslag "WGA 80-100" wel terecht is en niet eigenlijk IVA had moeten zijn (zeker als later bij herbeoordeling alsnog de uitslag IVA luidt). Het ligt voor de hand dat voor een ERD de uitslag belangrijke gevolgen heeft: de uitslag WGA-80-100 betekent maximaal tien jaar uitkeringsverstrekking (met slechts geringe kans op re-integratie), de uitslag IVA betekent het eind van de werkgeversverantwoordelijkheid. Overigens hebben ook publiek verzekerden financieel belang bij de uitslag, zij het meer indirect: de WGA-uitkering werkt immers (met een vertraging van 2 jaar) ook door in hun gedifferentieerde premies terwijl de uitslag "IVA" voor hen geen premiegevolgen heeft. Echter, wij hebben nergens aanwijzingen gevonden dat om deze reden op grote schaal bezwaar wordt aangetekend tegen keuringsuitslagen WGA 80-100.
- *Betaling van de uitkeringen* gaat over veel schijven en is verwarrend; sommige werkgevers raken verward doordat UWV de loonaanvullingsuitkering (deels) betaalt (zo melden enkele tussenpersonen).
- *Bepaling gedifferentieerde premie*: het door werkgevers opvragen van de WGA/WAO-schadegegevens waarop hun gedifferentieerde premie gebaseerd is, kost soms veel moeite, aldus enkele tussenpersonen.
- Verzekeraars zijn vrij in de *vaststelling van de premies* (en kunnen daarin ook commerciële overwegingen laten meespelen), terwijl de UWV-premies bepaald worden door regelgeving. Met name het feit dat (tot 2012) ook nog de vroegere WAO-lasten meetellen in de gedifferentieerde premie kan in individuele gevallen leiden tot grote premieverschillen tussen publiek en privaat (en zoals eerder in dit hoofdstuk duidelijk werd zijn ERD-werkgevers gevoelig voor premieverschillen).
- *Late vaststelling UWV-premies*: verzekeraars wijzen erop dat de UWV-WGA-premies pas in december voor het aankomende jaar bekend worden, zodat een premie-afweging te laat kan worden gemaakt om nog per 1-1 uit- of in te stappen (de aanvraag moet immers 13 weken voor de ingangsdatum bij de Belastingdienst binnen zijn) en men een half jaar vertraging oploopt in de overstap naar privaat.
- *Complexiteit en bandbreedte differentiatie*: de methodiek van premiedifferentiatie is zo complex en ondoorzichtig (en werkt pas zo laat door) dat deze niet echt als prikkel ter beperking van WGA-instroom wordt ervaren; verder betekent de gedifferentieerde premie en de bandbreedte daarvan dat een kleine werkgever al gauw (en dan ook voor een periode van ettelijke jaren) "springt" van een laag naar een relatief hoog

premieplafond; voor grote werkgevers betekent de bandbreedte dat men ook in het publieke bestel eigenlijk veelal de eigen WGA-last betaalt (met een vertraging van twee jaar) zodat het verschil met eigen risicodracht beperkt is. De gedifferentieerde premie wordt door sommigen ook als onsolidair gezien, in sommige branche-arrangementen wordt uit overwegingen van solidariteit tussen werkgevers liever een 'platte' tariefstructuur gebruikt

- *'Silent killing'*: als het juist voor "goede risico's" aantrekkelijk is om uit het publieke bestel te treden zal de publieke premie, voor de resterende "slechte risico's", stijgen hetgeen een vicieuze cirkel in gang kan zetten. We tekenen aan dat dit in theorie een knelpunt lijkt, maar er in de praktijk juist stagnatie in het aantal nieuwe aanvragen voor ERD lijkt op te treden hetgeen niet suggereert dat het publieke stelsel wordt uitgehold. Maar wellicht wijst dat juist op het bestaan van drempels voor de overstap van publiek naar privaat – juist gezien het feit dat werkgevers in de eerste plaats kiezen op basis van premievergelijking, zou immers het juist bedoelde mechanisme verwacht moeten worden.
- *Goedkoop terug naar publieke verzekering*: grote ERD-bedrijven kunnen na drie jaar goedkoop terugkeren naar UWV tegen een nul-premie (de lopende gevallen, inloop-risico, zijn immers al afgefinancierd en men begint dus met een schone lei; bij UWV komt men minstens gedurende vier jaar op de nulpremie; als werkgevers om deze reden op grote schaal terugkeren naar UWV ondergraaft dat het private deel van het bestel in hoge mate, op korte termijn (nl. bij afloop van het huidige verzekeringscontract. De gebruikelijke contractduur van 3 jaar betekent dat per aanvang 2010 de eerste contracten van "nieuwe" ERD aflopen, een eventuele golf van terugkeer naar UWV zou rond dat moment kunnen optreden.
- Een *level playing field* is volgens sommigen eigenlijk niet mogelijk met twee zo verschillende financieringsprincipes en premiesystematieken; zolang UWV niet ook op basis van rentedekking c.q. op actuariële basis financiert blijft de positie ongelijk (verschillende interviews).

4.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk staan de houding en ervaringen van de verschillende actoren centraal. Daarbij krijgen vooral de werkgevers veel aandacht omdat zij degenen zijn die de keuze tussen publieke en private verzekering maken. Uit de grootschalige werkgeversenquête blijken de volgende feiten:

Werkgevers: vooral financiële afwegingen

Van alle werkgevers heeft 42 procent bewust een afweging gemaakt tussen publieke en private verzekering. Deze werkgevers maken de keuze tussen publiek en privaat verreweg het vaakst op financiële overwegingen (deze spelen bij 90% van de privaat verzekerden een rol), en pas in de tweede plaats vanwege de verwachting dat re-integratie beter of efficiënter zal verlopen in het ene dan wel het andere bestel (ruim 50%). Informatie over eigen risicodragen kreeg men het vaakst van de assurantie-tussenpersoon of de accountant.

‘Gemaksredenen’, het afwachten van de ontwikkelingen rond de WGA en diverse uiteenlopende andere overwegingen spelen daarnaast een rol. Ervaringen met UWV en verzekeraars (goede of slechte) spelen bij een kwart van de werkgevers mee in hun keuze.

De meeste overwegingen leiden tot keuze voor private verzekering

Niet alleen bij eigenrisicodragers leiden de meeste overwegingen tot een voorkeur voor private uitvoering (logisch: zij zijn immers ook feitelijk naar het private domein gestapt), maar ook de overwegingen van publiek verzekerden leiden, naar hun eigen zeggen, tot voorkeur voor private uitvoering. Waarom zij toch (nog) niet naar privaat zijn overgestapt is vooralsnog onduidelijk. Bij sommigen ‘is het er gewoon nog niet van gekomen’, mede omdat men het financiële voordeel beperkt vindt; daarnaast wil ongeveer een derde even afwachten wat de overheid met de WGA gaat doen. Maar wellicht zijn er andere, ons nog niet bekende drempels in het hybride stelsel aanwezig die hen belemmeren om hun preferenties te volgen.

Uit de interviews met de stakeholders en de brancheorganisaties (met geringere cijfermatige hardheid dan de werkgeversenquête) komen de volgende punten naar voren.

Branches en de rol van vangnetters

Een aantal branches heeft eigen verzekeringsarrangementen getroffen voor de overstap naar eigenrisicodragen. Dit betreft echter geen meerderheid van alle branches, en ook in branches met zulke arrangementen is de aansluitingsgraad geen 100 procent.

In branches waar veel ‘vangnetters’ werken, is eigenrisicodragen (volgens de branches c.q. werkgevers daarbinnen) voordelig omdat zij in het publieke domein dubbel zouden betalen: via een WGA-premie (terwijl vangnetters geen WGA-risico voor de werkgever opleveren, immers bij ziekte worden ze niet aan de werkgever toegerekend maar vallen ze in het vangnet) en via de sectoraal gefinancierde wachtgeldpremies waaruit het vangnet wordt betaald. Hierdoor zou het in deze branches lonen om uit het publieke domein te treden en een private verzekering voor alleen de niet-vangnet-werknemers te sluiten.

Verzekeraars en tussenpersonen

De verschillende verzekeraars hebben in de eerste WGA-jaren via zo laag mogelijke premies getracht een zo groot mogelijk marktaandeel te veroveren. Er zijn drie tot zes grote spelers op de ERD-markt en daarnaast een aantal kleinere. Het Verbond van Verzekeraars ziet zes grote verzekeraars die samen, in termen van premievolume, bijna 90 procent van de private markt bestrijken, met daarnaast een aantal kleine verzekeraars met ieder een marktaandeel van 3 procent of minder. Market Concern ziet drie grote maatschappijen die samen, in termen van het percentage verzekerde bedrijven/vestigingen, ruim 60 procent van de ERD-markt hebben, en daarnaast een aantal kleinere spelers met elk 3 procent of minder.

Tussenpersonen hebben weinig financieel voordeel bij het verkopen van ERD-verzekeringen omdat (mede door het lage WGA-risico) de premiesommen zeer laag zijn en hun provisie navenant.

Drempels voor overgang van en naar ERD

Het algemene beeld wanneer we kijken naar de afwegingen van de betrokken actoren en in het bijzonder naar de afwegingen van de werkgevers, is dat het stelsel erg complex is en in de ogen van velen zelfs te complex. Daarbij is een aantal drempels geconstateerd voor de overgang van en naar eigenrisicodragen, waarvan we hier de belangrijkste weergeven. Over de mate waarin ieder van deze drempels een rol speelt zijn geen harde cijfermatige gegevens beschikbaar.

- *Inlooprisico*, ‘brandende huizen worden niet verzekerd’; is vooral een drempel voor kleine werkgevers met lopende verzuim/WGA-gevallen en bemoeilijkt uitstap en overstap. Het publieke bestel wordt zo wellicht een (zelf)selectie van slechtere risico's.
- *Rentehobbel*: volgens sommigen is de opslag rentehobbel te hoog gesteld wat het publieke bestel minder aantrekkelijk maakt (de opslag loopt overigens binnen afzienbare tijd af).
- *Duur eigen risicoperiode*: tien jaar vooruit calculeren is lastig en bemoeilijkt een goed onderbouwde keuze voor publiek dan wel privaat.
- *De langlopende re-integratieverantwoordelijkheid* (voor een duur tot 10 jaar en met onduidelijke gevolgen) wordt door een deel van de werkgevers als zwaar ervaren en vormt een drempel voor uitstappen.
- *Contractsduur*: privaat verzekerde werkgevers zitten doorgaans vast aan een verzekering met een zekere contractsduur (van veelal 3 jaar), en terugkeer van privaat naar publiek mag pas na een *wachttijd* van drie jaar; daar tegenover heeft een werkgever twee maal per jaar de mogelijkheid tot uitstappen uit het publieke domein, zodat de stap van publiek naar privaat makkelijker is dan terug naar publiek.
- *goedkoop terug naar publieke verzekering*: grote ERD-bedrijven kunnen na drie jaar goedkoop terugkeren naar UWV en genieten daar ten minste vier jaar lang de minimale (0%) WGA-premie (de lopende gevallen, inlooprisico, zijn al afgefinancierd en men begint dus met een schone lei); dit kan de stabiliteit van het bestel sterk en snel aantasten.
- een *level playing field* is volgens sommigen eigenlijk niet mogelijk met twee zo verschillende financieringsprincipes en premiesystematieken; zolang UWV niet ook op basis van rentedekking c.q. op actuariële basis financiert blijft de positie ongelijk en wordt mobiliteit op de markt belemmerd doordat een "uitstapper" zowel het inloop- als uitlooprisico met zich mee moet nemen.

5 Re-integratie

5.1 Inleiding

Bij de vormgeving van de financiering van de WGA streeft de wetgever een systematiek na die actoren prikkelt om instroom te voorkomen en uitstroom uit de WGA te bevorderen. Om dat te realiseren zijn re-integratieactiviteiten nodig. Voor dit onderzoek staat re-integratie vanuit de WGA centraal, maar omdat de WGA nog zo kort in werking is, kijken we ook naar re-integratie in de eerste twee jaar. Daarmee staat de volgende vraag centraal in dit hoofdstuk.

Welke activiteiten ondernemen UWV, eigenrisicodragers en verzekeraars met betrekking tot re-integratie?

In 5.2 beschrijven we het kader voor re-integratie vanuit de WGA. Voor de re-integratieresultaten onderscheiden we re-integratieresultaten vanuit de WGA (5.3) en re-integratie (oftewel preventie) in de twee jaarsperiode voorafgaand aan de WGA (5.4). De re-integratie activiteiten die publiek en privaat verzekerde werkgevers, volgens eigen zeggen en volgens hun werknemers, ondernemen komen in 5.5 aan bod. In 5.6 komen de prikkels aan de orde die zowel in het publieke als in het private stelsel aanwezig zijn (of niet) voor werkgevers tot WGA-preventie en –re-integratie. Daarbij wordt ook de organisatie van de re-integratie van de beide stelsels besproken: hoe verloopt de samenwerking met de verschillende betrokken actoren en wat is er te zeggen over de efficiëntie (het vlotte procesverloop) van preventie en re-integratie. De resultaten van de preventie en re-integratie activiteiten zoals die blijken uit WGA-instroom en re-integratie uit de WGA komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

5.2 Kader voor re-integratie

De werkgever is verantwoordelijk voor de re-integratie van de werknemer voor wie hij het loon doorbetaalt gedurende de wachttijd (twee jaar) voor de WIA (WGA) ar5artikel 25 WIA). Deze verplichting houdt in dat:

- De werkgever het verloop van de re-integratie vastlegt.
- De werkgever een plan van aanpak opstelt.
- De werkgever zich laat bijstaan door een deskundige, bijvoorbeeld een arbodienst.
- De werkgever uiterlijk 15 weken voor het verstrijken van de wachttijd een re-integratieverslag opstelt.

De werkgever is verplicht zich in te spannen voor re-integratie van de werknemer in zijn eigen bedrijf (re-integratie eerste spoor) of bij een ander bedrijf (re-integratie tweede spoor). De werknemer is verplicht alle medewerking aan de re-integratie te verlenen.

Wanneer de werknemer in de WGA stroomt, is de re-integratieverplichting verschillend voor de werkgever die publiek verzekerd is en de werkgever die privaats verzekerd is. In het eerste geval neemt UWV de re-integratieverantwoordelijkheid voor de resterende verdien capaciteit over. In het tweede geval behoudt de werkgever voor een periode van 10 jaar de re-integratieverantwoordelijkheid.

5.3 Re-integratie vanuit de WGA

Een belangrijke maat voor re-integratie is uiteraard of een bedrijf een geslaagde re-integratie vanuit de WGA heeft kunnen realiseren. Op grond van de enquête onder de werkgevers is hier naar de resultaten gekeken zonder correctie voor selectiviteit. De analyse van de selectiviteit is in hoofdstuk 6 ogenomen. Tabel 5.1 geeft aan dat maar bij een zeer klein aantal werkgevers een geslaagde re-integratie vanuit de WGA heeft plaats gevonden en dat er daarbij nauwelijks verschillen zijn tussen publiek en privaats verzekerde werkgevers.

Tabel 5.1 Het bedrijf heeft een geslaagde re-integratie kunnen realiseren, d.w.z. een medewerker met WGA-uitkering is weer gaan werken of heeft het aantal uren kunnen uitbreiden

Resultaat re-integratie	Publiek verzekerd WGA		Eigenrisicodrager WGA		Totaal
	Klein	Groot	Klein	Groot	
Ja, bij eigen of bij ander bedrijf	7%	24%	4%	20%	8%
Nee, niet gerealiseerd	26%	29%	25%	20%	26%
Ratio ja en nee	21%	45%	14%	50%	24%
Nee, geen WGA-instroom in bedrijf	66%	47%	71%	60%	66%

Bron: Werkgeversenquête ASTri / ECORYS.

Tabel 5.2 laat zien welke maatregelen de verschillende groepen werkgevers concreet gebruiken in hun bedrijf om werknemers met een WGA-uitkering te re-integreren. De meest gebruikte maatregelen zijn:

- regelmatig overleg met de werknemer;
- aanbieden andere taken of functie binnen bedrijf;
- inhuren re-integratiebedrijf.

Hierbij zien we nauwelijks verschillen tussen eigenrisicodragers en publiek verzekerde werkgevers. Wel zien we bij enkele minder gebruikte instrumenten enige verschillen. Zo lijken publiek verzekerde kleine werkgevers werknemers actiever richting het tweede spoor te begeleiden en zien we bij kleine eigenrisicodragers meer werkaanpassingen. Bij de grote werkgevers komt intensieve begeleiding vaker voor. Deze verschillen zijn te divers om verder inhoudelijk te duiden.

Tabel 5.2 Maatregelen bij re-integratie van werknemers met een WGA uitkering

Maatregelen bij re-integratie	Publiek verzekerd WGA		Eigenrisicodragers WGA		Totaal
	Klein	Groot	Klein	Groot	
Ondersteuning bij plaatsing in een ander bedrijf	38%	42%	13%	50%	35%
Inhuren reïntegratiebedrijf	44%	50%	39%	63%	45%
Werkaanpassingen en maatregelen	31%	77%	48%	75%	44%
Regelmatig overleg met werknemer	73%	77%	65%	88%	73%
Scholing	19%	44%	15%	50%	24%
Financiële prikkels	13%	30%	15%	13%	17%
Intensieve begeleiding	33%	63%	25%	38%	37%
Aanbieden van een ander takenpakket of functie binnen bedrijf	54%	79%	37%	71%	56%
Aanbieden van een ander takenpakket of functie in ander bedrijf	13%	37%	10%	25%	17%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

5.4 Preventie: ziekteverzuim en re-integratie gedurende de wachttijd

Naast het stimuleren van re-integratie vanuit de WGA beoogt het stelsel ook (en vooral) de instroom in de WGA te beperken. Om na te gaan of er verschil is in de risico's en de activiteiten gedurende de wachttijd, kijken we hier naar het ziekteverzuim en naar werkhervatting door langdurig zieken. De activiteiten die werkgevers ontplooiën gedurende de wachttijd komen in 5.5 aan de orde. Tabel 5.3 geeft aan dat de hoogte van het ziekteverzuim bij kleine bedrijven nauwelijks verschilt tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers. Bij grote bedrijven hebben de eigenrisicodragers een iets lager verzuim dan gemiddeld. Het gaat hier om het gerapporteerde verzuim door de werkgevers, waarbij opvalt dat de meeste werkgevers denken dat zij een lager verzuim dan gemiddeld hebben.

Tabel 5.3 De hoogte van het ziekteverzuim het afgelopen jaar volgens de werkgevers, vergeleken met het branchegemiddelde (N =2168)

Ziekteverzuim	Publiek verzekerd WGA		Eigenrisicodragers WGA		Totaal
	Klein	Groot	Klein	Groot	
Hoger dan branchegemiddelde	10%	19%	6%	10%	10%
Gemiddeld	28%	35%	29%	28%	29%
Lager dan branchegemiddelde	62%	46%	65%	62%	61%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

Het problematisch verzuim ligt onder publiek verzekerde werkgevers iets hoger, zoals tabel 5.4 laat zien.

Tabel 5.4 Aandeel bedrijven met problematisch ziekteverzuim en aard van het problematisch verzuim (N = 2615)

Ziekteverzuim	Publiek verzekerd WGA		Eigenrisicodrager WGA		Totaal
	Klein	Groot	Klein	Groot	
Verzuim problematisch	6%	23%	5%	16%	7%
Met name korte verzuim (tot 6 weken)	29%	23%	41%	50%	30%
Met name langdurige verzuim	55%	41%	41%	33%	49%
Beide	15%	36%	19%	17%	20%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

Werkhervatting gedurende wachttijd

Onderzoek onder langdurig zieke werknemers met ziekmelding in januari 2007 (ten tijde van de WIA), laat zien dat 60 procent van de langdurig zieke werknemers na 10 maanden het werk hervat heeft. Dit percentage is gelijk bij eigenrisicodragers en publiek verzekerde werkgevers. Wel lijkt het er op dat langdurig zieke werknemers die werken bij een kleine eigenrisicodrager 10 maanden na de ziekmelding vaker weer aan het werk zijn dan langdurig zieke werknemers die werken bij een klein bedrijf dat geen eigenrisicodrager is (60% vs 54%). Dit verschil is echter statistisch niet significant.

Werkhervatting door langdurig zieken komt dus even vaak voor bij publiek verzekerde werkgevers als bij eigenrisicodragers.

5.5 Re-integratie-activiteiten

5.5.1 Activiteiten

Zowel het publieke als het private stelsel bevat prikkels om re-integratie gedurende de wachttijd en vanuit de WGA te bevorderen. Voor de eigenrisicodragers is een verondersteld voordeel dat de re-integratieactiviteiten kunnen doorlopen en in een hand blijven bij overgang naar de WGA. In hoofdstuk 3 (tabel 3.1) kwam al naar voren dat de kleine werkgevers vaak de ERD-verzekering en de andere WGA-gerelateerde verzekeringen bij een verzekeraar onderbrengen, maar dat van de grote werkgevers alleen de helft dit doet. Ook heeft van de grote werkgevers maar een derde diensten op het terrein van re-integratie, preventie en/of arbo meeverzekerd op hun ERD-verzekering. Vooral grote werkgevers die eigenrisicodrager zijn, lijken hun activiteiten op het terrein van preventie en re-integratie niet in een hand te leggen. Ook de informatie uit gesprekken met de brancheorganisaties en de werkgevers sluiten hierbij aan: een groot deel van de , vooral grote, werkgevers organiseert re-integratie en preventie zelf en doet dit niet via de ERD-verzekering. Bij de overweging om al dan niet ERD te worden, spelen de verwachtingen ten aanzien van re-integratie een beperkte rol. Van alle werkgevers die deze afweging hebben gemaakt speelt bij 37 procent van alle werkgevers de positieve verwachtingen voor het re-integratieresultaat een rol. Dit percentage is beduidend hoger bij de ERD werkgevers dan bij de publiek verzekerde werkgevers (rond de 57% bij ERD versus rond de 27% bij publiek verzekerden). Bij de overweging dat een werkgever zelf de:mogelijkheid heeft om zelf invloed uit te oefenen op re-integratie vinden we vergelijkbare percentages.

Volgens eigen zeggen verschilt de mate van actief verzuimbeleid niet tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers (tabel 5.5).

Tabel 5.5 Werkgevers met arbo- en verzuimbeleid (voor de eerste 2 jaren) ter voorkoming van WGA-instroom

Arbo- en verzuimbeleid	Publiek verzekerd WGA		Eigenrisicodrager WGA		Totaal
	Klein	Groot	Klein	Groot	
Bedrijf heeft arbo en verzuimbeleid?	42%	78%	44%	74%	45%
Is dit beleid effectief?	96%	95%	98%	95%	96%

Bron: Werkgeversenquête AStri / ECORYS.

In de secundaire analyses op onderzoek onder (werkgevers van) langdurig zieken is ook nagegaan in hoeverre werkgevers aangeven dat zij activiteiten ondernemen.

Tabel 5.6 Aandeel bedrijven dat activiteiten onderneemt ter voorkoming van uitval en/of arbeidshandicaps, naar eigen risicodracht en omvang werkgever

	Eigenrisicodrager?								Totaal (n=495)
	Nee				Ja				
	<25 wn (n=85)	25-250 wn (n=162)	>250 wn (n=152)	totaal (n=399)	<25 wn (n=41)	25-250 wn (n=20)	>250 wn (n=35)	totaal (n=96)	
onderneemt activiteiten tegen uitval	67%	96%	98%	91%	73%	100%	97%	88%	90%

Daarbij zijn er geen verschillen tussen de verschillende groepen werkgevers, zoals tabel 5.6 laat zien. De kenmerken ten aanzien van preventie en begeleiding bij werkhervatting verschillen dus niet of nauwelijks tussen werkgevers van langdurig zieken die respectievelijk wel of niet eigenrisicodrager zijn. Omdat bedrijfsgrootte een belangrijke bepalende factor blijkt te zijn, is de multivariate analyse ook nog uitgevoerd voor *uitsluitend de kleine bedrijven* en voor *uitsluitend de grote bedrijven* (geen tabel). Bij beide subgroepen blijken er niet of nauwelijks verschillen te bestaan tussen wel- en niet eigenrisicodragers ten aanzien van begeleiding bij werkhervatting.

Ook secundaire analyse op het Epi-2003 onderzoek bevestigen dit beeld. Geen enkel kenmerk met betrekking tot begeleiding en re-integratie vertoont een significante samenhang met eigenrisicodragerschap. Omdat bedrijfsgrootte ook hier een belangrijke bepalende factor blijkt te zijn, is de multivariate analyse ook nog uitgevoerd voor *uitsluitend de kleine bedrijven* en voor *uitsluitend de grote bedrijven*. Bij beide subgroepen blijken er niet of nauwelijks verschillen te bestaan tussen wel- en niet eigenrisicodragers ten aanzien van begeleiding bij werkhervatting.

5.5.2 Ervaringen van werknemers

Op basis van secundaire analyses van onderzoeken onder langdurig zieken op weg naar de WAO en de WIA is gekeken naar concrete ervaringen van langdurig zieke werknemers.¹⁵ Daarbij is een koppeling gemaakt met het gegeven of de betreffende werkgever publieke of privaat verzekerd was. Zo kon de vraag beantwoord worden of re-integratieactiviteiten verschillen voor publiek en privaat verzekerde werkgevers (voor zover werknemers dat waarnemen).

Als eerste geven we in tabel 5.7 weer welk percentage werknemers begeleiding heeft ontvangen van de werkgever.

Tabel 5.7 Aandeel werknemers dat sinds de ziekmelding begeleiding heeft gehad bij (poging tot) werkhervatting, naar eigen risicodrager en omvang werkgever

	Is werkgever van langdurig zieke werknemer eigenrisicodrager?								Totaal (n=3.214)
	Nee				Ja				
	<25 wn (n=422)	25-250 wn (n=777)	>250 wn (n=1.326)	totaal (n=2.525)	<25 wn (n=177)	25-250 wn (n=133)	>250 wn (n=379)	totaal (n=689)	
Begeleiding gehad*	83%	85%	86%	85%	93%	80%	88%	88%	86%

* Begeleiding = begeleiding door re-integratiebedrijf, verzuimmanagementbedrijf, CWI, arbodienst, outplacementbureau, UWV, eigen werkgever en/of een andere instantie.

Bron: enquête 'Langdurig ziek... en dan?'

Bij langdurig zieke werknemers die werken bij een klein bedrijf dat eigenrisicodrager is komt het vaker voor dat de werknemer begeleiding heeft gehad bij terugkeer naar werk dan bij langdurig zieke werknemers die werken bij een klein bedrijf dat publiek verzekerd is (93% vs 83%).

Het aandeel langdurig zieke werknemers waarbij de werkgever 'iets' gedaan heeft om terugkeer naar werk mogelijk te maken is binnen kleine bedrijven die eigenrisicodrager zijn iets groter dan binnen kleine bedrijven die geen eigenrisicodrager zijn (78% vs 71%). Dit verschil is echter statistisch niet significant.

Bij kleine bedrijven en in bepaalde sectoren is het aandeel langdurig zieke werknemers dat bij een eigenrisicodrager werkt hoog. Als er met betrekking tot begeleiding verschillen zijn tussen werknemers van bedrijven die wel of niet eigenrisicodrager zijn, geldt dat vrijwel uitsluitend voor kleine bedrijven (tot 25 werknemers).

Zowel wanneer we alleen de omvang van het bedrijf in de analyse meenemen als wanneer we corrigeren voor andere kenmerken (multivariate analyse), dan blijkt dat met name kleine bedrijven een belangrijke bepalende factor zijn voor de verschillen tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers. Wanneer de multivariate analyse nogmaals wordt uitgevoerd, maar ditmaal *uitsluitend voor de kleine bedrijven*, blijkt dat er voor deze subgroep wél verschillen bestaan tussen wel/ en niet eigenrisicodragers ten aanzien van

¹⁵ Zie bijlage 3 voor weergave van de onderzoeksbestanden.

begeleiding bij werkhervatting. De volgende kenmerken hebben *bij kleine bedrijven* een positieve invloed op de kans dat de werkgever van een langdurig zieke werknemer eigenrisicodrager is:

- Sector: wanneer langdurig zieke werknemers werken bij bedrijven in de sectoren reiniging, landbouw/visserij, bouw, handel, overige transportsectoren of zakelijke dienstverlening is de kans groter dat deze bedrijven eigenrisicodrager zijn.
- Begeleiding bij werkhervatting: wanneer de langdurig zieke werknemer sinds de ziekmelding begeleiding bij werkhervatting heeft gehad van een re-integratiebedrijf, verzuimmanagementbedrijf, cwi, arbodienst, outplacementbureau, uuv, eigen werkgever en/of een andere instantie, is de kans groter dat zijn of haar werkgever eigenrisicodrager is.
- Waardering voor inspanningen van de werkgever: wanneer de langdurig zieke werknemer een hoog rapportcijfer heeft gegeven voor de inspanningen die de werkgever heeft gedaan om werkbehoud of werkhervatting mogelijk te maken, is de kans groter dat de werkgever eigenrisicodrager is.

In de multivariate analyse, waarin alle kenmerken in hun onderlinge samenhang zijn geanalyseerd, blijkt dat, naast bedrijfsomvang en bedrijfssector, op T2, zo'n 18 maanden na de ziekmelding, ook enkele begeleidingsvariabelen samenhangen met eigenrisicodragerstatus.

- Begeleiding: wanneer de inspanningen die de bedrijfsarts heeft gedaan om terugkeer naar werk te bevorderen hoog worden gewaardeerd, is de kans groter dat de langdurig zieke werknemer werkzaam is bij een eigenrisicodrager.
- Begeleiding: wanneer de werkgever 'iets' heeft gedaan om werkhervatting te bevorderen is de kans kleiner dat deze werkgever eigenrisicodrager is.

Het volgende kenmerk van de begeleiding heeft *bij kleine bedrijven* een positieve invloed op de kans dat de werkgever van een langdurig zieke werknemer eigenrisicodrager is:

- Begeleiding bij werkhervatting: wanneer de langdurig zieke werknemer sinds de ziekmelding begeleiding bij werkhervatting heeft gehad van een re-integratiebedrijf, verzuimmanagementbedrijf, cwi, arbodienst, outplacementbureau, uuv, eigen werkgever en/of een andere instantie, is de kans groter dat zijn of haar werkgever eigenrisicodrager is.

5.5.3 Profiel werkgevers

De analyses geven aan dat er dus *geen* verschillen zijn met betrekking tot concrete preventie- en re-integratieactiviteiten tussen wel- en niet eigenrisicodrager. Wel lijken bedrijven die eigenrisicodrager zijn een ander profiel te hebben dan bedrijven die dat niet zijn: eigenrisicodrager zijn vaak kleine (< 25 wn) of juist grote (>250 wn) bedrijven. Het gaat vaak om werkgevers in de sectoren grafische industrie, elektrotechnische industrie, reiniging, grootwinkelbedrijf, uitzendbedrijf. In de sectoren onderwijs en overheid komen weinig eigenrisicodrager voor.

Eigenrisicodrager lijken relatief veel lager of middelbaar geschoolde krachten in dienst te hebben, en ook veel jongeren of juist iets oudere werknemers.

5.6 Prikkel voor WGA-preventie en –re-integratie

Prikkel

Zowel in het publieke stelsel is een financiële prikkel ingebouwd (gedifferentieerde premie) als in het private stelsel (premie op zich). De mate waarin deze prikkel door de actoren en vooral door de werkgevers ervaren wordt in het publieke danwel het private deel van het stelsel wisselt. Dit is bij de werkgevers vooral afhankelijk van hun praktijk-ervaringen met UWV en met de activiteiten van de arbodiensten en de private verzekeraars. De branchevereniging van re-integratiedienstverleners (BoaBorea) heeft de ervaring dat eigenrisicodragers een sterkere stimulans tot het ondernemen van re-integratie activiteiten ervaren dan de publiek verzekerde werkgevers. Bij de private verzekeraars ligt er al vroeg in het traject meer nadruk op re-integratie, zo is de indruk van branche-organisaties en BoaBorea. Er zijn echter geen gegevens over deze meerdere activiteit Vanwege het eigen belang dat werkgevers hebben bij re-integratie is verschillende keren opgemerkt, door werkgevers, maar ook door de branche-vertegenwoordigers dat een werkgever het verzuim- en re-integratiebeleid goed op orde moet hebben alvorens over te stappen naar ERD.

In de interviews met de individuele werkgevers komen verschillende ervaringen met re-integratie in het private en publieke stelsel naar voren. Een werkgever meldt juist bij publieke stelsel te blijven omdat dit qua re-integratie meer vrijheid oplevert dan bij een private verzekeraar het geval zou zijn, waar hij geconfronteerd kan worden met een preferred provider die door de verzekeraar wordt aangedragen. Ook is een werkgever terug gegaan naar het publieke bestel vanwege problemen met re-integratie (slechte arbodienst en 10 jaar verantwoordelijkheid). Een werkgever in de detailhandel is juist eigenrisicodrager geworden vanwege de verwachte betere re-integratieresultaten die hij nu ook concreet merkt.

Een probleem bij de prikkel tot re-integratie is de 10 jaar re-integratieverantwoordelijkheid in het private stelsel. Veel bedrijven voor wie ERD-schap op zich een aantrekkelijke optie is (bijvoorbeeld omdat ze weinig personeel met WGA-risico hebben, zoals uitzendbedrijven) geven aan dat ze deze langdurige verantwoordelijkheid niet kunnen dragen.

Inrichting preventie en re-integratie

Bij de inrichting van het stelsel van preventie en re-integratie wordt al jaren betoogd dat samenwerking tussen de verschillende actoren cruciaal is voor goed en snel resultaat. In het private stelsel is iets meer prikkel aanwezig om dit goed in te richten omdat de actoren gedurende de gehele periode dezelfde blijven, zo blijkt uit de interviews met de branchevertegenwoordigers en met de werkgevers die zijn overgestapt. De verzekeraars en branches gaan daar echter niet allemaal op in in hun aanbod. Zo zijn er branches met en zonder een integraal aanbod van verzekeringsdiensten en preventie- en re-integratiediensten.

Degenen die een totaal pakket (inclusief re-integratie diensten en zorgverzekeringen) aanbieden zijn positief over de mogelijkheid om al voor het einde van de 2-jaarsperiode re-integratiemiddelen in te kunnen zetten (in te laten zetten door de verzekeraar)

Efficiënte(re) uitvoering?

Branche-organisaties zijn erg te spreken over het verdwijnen van de knip in de re-integratie bij eigenrisicodragerschap. Er zijn ook actoren, zoals UWV die zich afvragen of het na twee jaar niet goed is als een andere partij de re-integratie over neemt, omdat het tot dan toe blijkbaar niet gelukt is. Bij de uitvoering van preventie en re-integratie is het goed te bedenken dat het uitgangspunt voor re-integratie in beide stelsels verschillend is. De verzekeraar in het private stelsel bouwt voort op de relatie met de werkgever. UWV heeft echter een relatie met de werknemer. Voor de werkgever lijkt private uitvoering wat dit aspect betreft efficiënter, zo geven de branche-vertegenwoordigers, de verzekeraars en enkele privaat verzekerde werkgevers aan.

5.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke activiteiten werkgevers ondernemen op het terrein van re-integratie en welke resultaten zij boeken voor zover daar zonder correctie voor selectiviteit iets over te zeggen valt. Werkhervatting vanuit de WGA komt nog nauwelijks voor en voor zover het voorkomt, laat de enquête onder werkgevers geen verschil zien tussen publiek en privaat verzekerde werkgevers. Wat ziekteverzuim betreft lijkt er een klein verschil te zijn in het problematisch verzuim, dat vaker door de publiek verzekerde werkgevers genoemd wordt. De werkherhvatting door langdurig zieken gedurende de wachttijd is echter wel op hetzelfde niveau bij publiek en privaat verzekerde werkgevers.

De secundaire analyses op onderzoeken onder langdurig zieken en hun werkgevers geven aan dat er *geen* significante verschillen zijn met betrekking tot *concrete* preventie- en re-integratieactiviteiten en werkherhvatting van langdurig zieken tussen wel- en niet eigenrisicodragers. Eigenrisicodragers hebben wel vaak een schriftelijk vastgelegd re-integratie/ herplaatsingbeleid en een ziekteverzuimverzekering. Verder is er verschil tussen kleine en grote werkgevers. Bij de grote werkgevers lijkt er geen verschil in re-integratie-inspanningen tussen ERD en niet-ERD, maar bij de kleine werkgevers zijn er wel indicaties dat de ERD onder hen actiever zijn dan publiek verzekerden wat betreft verzuimbegeleiding. Echter, ook bij kleine bedrijven leidt dat niet tot aantoonbaar snellere werkherhvatting bij ERD dan bij publiek verzekerden.

Bij kleine bedrijven (tot 25 werknemers) lijken er *wel* verschillen te bestaan tussen wel- en niet eigenrisicodragers met betrekking tot preventie- en re-integratieactiviteiten. De analyses die uitgevoerd zijn op de werknemers-data van het onderzoek 'Weg naar de WIA' geven aan dat bij kleine bedrijven die eigenrisicodrager zijn de langdurig zieke werknemer vaker begeleiding bij werkherhvatting heeft gehad en dat de waardering die de werknemer heeft voor de inspanningen van de werkgever hoger is dan wanneer de werkgever niet eigenrisicodrager is.

De prikkels voor preventie en re-integratie zijn zowel in het publieke als in het private stelsel aanwezig. Hoewel een aantal betrokkenen overtuigd is van een sterkere prikkel in het private stelsel zijn daar vooralsnog geen aanwijzingen voor. Bij de prikkelwerking spelen de premiehoogte en de 10-jaarsverantwoordelijkheid voor re-integratie een rol.

6 De invloed van selectie op de instroom in de WGA

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we op hoofdlijnen de werking van de markt voor WGA verzekeringen beschreven, de overwegingen van werkgevers en andere actoren ten aanzien van de WGA en verschillen tussen eigen risico dragers en publiek verzekerde werkgevers op het gebied van de inzet van activiteiten ten behoeve van de re-integratie van langdurig zieke werknemers. De vraag is in hoeverre de keuze voor een bepaald type verzekering ook effect heeft op de resultaten die werkgevers behalen bij de instroom en de re-integratie van werknemers in de WGA.

De analyse van het instroomrisico heeft zich tot dusverre beperkt tot enkelvoudige verbanden. In hoofdstuk 3 is ingegaan op het verschil in WGA-risico naar verzekerings-type. Hier bleek dat het WGA-risico van eigenrisicodragers gemiddeld lager is dan dat van publiek verzekerde werkgevers. Dit bleek vooral te gelden voor het WGA-risico bij kleine bedrijven. Bij grote bedrijven was het risico iets hoger. Kijkend naar sectoren zagen we een verhoogd WGA-risico in de landbouw. Ten slotte hebben we werkgevers onderverdeeld naar keuze voor eigenrisicodragerschap voor de WAO en de WGA. Wat opviel was dat het WGA-risico van werkgevers die al onder de WAO gekozen hadden voor eigen risicodracht erg laag was ten opzichte van publiek verzekerden in de WAO.

Als we uitspraken willen doen over de vraag of eigenrisicodragers een ander WGA-risico hebben dan publiek verzekerden volstaat een dergelijke beschrijvende analyse niet. We moeten de verschillende factoren die van invloed zijn op het WGA-risico in gezamenlijkheid analyseren om zo het partiële effect van de keuze voor verzekeringstype op het WGA-risico te kunnen identificeren. Bovendien, als we het effect van de keuze voor verzekeringstype willen bepalen moeten we er rekening mee houden dat sprake kan zijn van selectie-effecten. Bijvoorbeeld omdat juist werkgevers met een laag risico geneigd zullen zijn uit te stappen omdat zij een lagere premie kunnen bedingen bij de verzekeraar.

De effectiviteit van het handelen van de werkgever wordt niet alleen afgemeten aan het instroomrisico. Ook de resultaten die worden geboekt op het terrein van re-integratie zijn bepalend om een oordeel te kunnen vormen of een bepaald type verzekering leidt tot betere resultaten. De werkwijze voor beide groepen wijkt in een aantal aspecten af. De belangrijkste is wellicht dat werkgevers die eigenrisicodragers worden, gedurende 10 jaar verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van werknemers die in de WGA terecht zijn gekomen. Voor publiek verzekerden daarentegen geldt dat UWV de re-integratie voor haar rekening neemt. Daarnaast zullen private verzekeraars naar verwachting een sterkere financiële prikkel voelen om te komen tot een succesvolle re-integratie. De vraag is in

hoeverre er een effect is van eigenrisicodragerschap op het gevoerde beleid gericht op re-integratie en in hoeverre dit beleid effectief is.

In paragraaf 6.2 gaan we verder in op de mogelijke selectie effecten die kunnen optreden en geven we aan hoe hier in de schattingsmethode mee om gegaan is. Vervolgens presenteren we de uitkomsten van de analyse van het instroomrisico. Ten slotte gaan we in op de analyse van de effectiviteit van re-integratie. In de bijlage gaan we kort in op de gegevens die we hebben gebruikt in de analyse.

6.2 Selectie bij de keuze voor WGA-verzekering

De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is of eigenrisicodragerschap leidt tot een lager WGA-instroomrisico bijvoorbeeld omdat verzekeraars een sterkere prikkel hebben instroom te voorkomen. Bij het bepalen van het partiële (zuivere) effect van de keuze van verzekeringsvorm, moeten wij er op bedacht zijn dat een aantal verschijnselen de vaststelling van het zuivere effect bemoeilijkt.

Werkgevers selecteren zichzelf op bestaand en op verwacht risico

Het belangrijkste effect is waarschijnlijk dat er sprake kan zijn van selectiviteit in de groep werkgevers die eigenrisicodragers worden. Werkgevers die eigenrisicodragers worden, kunnen gemiddeld een lagere verwachte instroom in de WGA hebben. Immers een lager verwacht risico leidt tot een lagere premie waardoor vooral werkgevers met een ‘goed’ risico een financiële prikkel hebben om uit te stappen. Het omgekeerde is echter ook denkbaar. Werkgevers met een relatief hoog risico die eigenrisicodragers zijn, kunnen overstappen naar de publieke verzekering omdat eigenrisicodragers het in- en uitstroomrisico voor hun rekening nemen. Hierdoor kunnen werkgevers overstappen naar UWV en beginnen op de minimumpremie. Daarnaast kunnen verzekeraars zich specifiek richten op werkgevers met een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico omdat ze verwachten hier door re-integratie de lasten te kunnen beperken.

In het keuzeproces voor eigenrisicodragerschap kan sprake zijn van anticiperend gedrag van werkgevers. In de toekomst (verwachte) lagere WGA-lasten zouden aanleiding kunnen zijn om uit te treden. Als bedrijven de beslissing om eigenrisicodragers te worden af laten hangen van verwachte WGA-instroom, dan is dit in een model niet te onderscheiden van een eventuele stijging of daling in de WGA-instroom als gevolg van het eigenrisicodragerschap. We houden geen rekening met de mogelijkheid van anticiperend gedrag in deze analyse.

Methode om partieel effect van ERD te bepalen

Een standaard multivariaat regressiemodel om het niveau van de WGA-instroom te verklaren uit werkgeverskenmerken houdt geen rekening met de mogelijke invloed van selectiviteit en kan daarom leiden tot een verkeerde vaststelling van het effect van eigenrisicodragerschap op de instroom in de WGA. Idealiter zouden we een model willen toepassen waarbij we op statistische wijze corrigeren voor selectiviteit. Zwinkels (2007) beschrijft de schattingsprocedure voor een dergelijke analyse. Deze kan echter alleen worden gebruikt als we het WGA-risico van bedrijven over een langere periode kunnen waarnemen en we bovendien kunnen zien wat gebeurt met het WGA-risico bij bedrijven

die van verzekeringstype veranderen. Omdat de WGA nog maar recent van start is gegaan en door de twee-jaars periode die voorafgaat aan WGA-instroom beschikken we niet over de goede gegevens om een dergelijke analyse uit te voeren.

Een andere methode om te corrigeren voor selectiviteit is een instrumentele variabele schattingsmethode. In een dergelijke methode worden kenmerken van werkgevers gebruikt die *wel* van invloed zijn op de keuze voor verzekeringstype en *niet* op het WGA-risico om te corrigeren voor selectiviteit. Administratieve bestanden kennen weinig mogelijkheden voor identificatie van het selectie effect. Echter, omdat we het premiebestand van UWV kunnen koppelen aan de werkgeversenquête beschikken we over aanvullende kenmerken waarvan we kunnen testen of die de keuze voor verzekeringstype beïnvloeden en niet van invloed zijn op het WGA-risico. Het hierboven beschreven model bestaat uit de volgende twee vergelijkingen:

$$\begin{array}{lll} \text{Keuze voor ERD} & = f_2(\text{bedrijfskenmerken en instrument variabelen}) & I \\ \text{WGA-instroomrisico} & = f_1(\text{ERD en bedrijfskenmerken}) & II \end{array}$$

Eerst analyseren we de keuze voor eigenrisicodragerschap of publieke verzekering (vergelijking I). Als instrument variabelen beschikken we bijvoorbeeld over de meningen en overwegingen van werkgevers rond de keuze voor verzekeringstype in de WGA. Hierbij kan gedacht worden aan premiehoogte, mogelijkheden rond re-integratie of administratieve vereisten rond het ZBO-schap. Het is denkbaar dat bijvoorbeeld de laatst genoemde wel een overweging kan zijn bij de keuze voor verzekeringstype. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat deze het WGA-risico beïnvloedt.

Vervolgens analyseren we het WGA-risico (vergelijking II). Eerst schatten we een vergelijking waarbij bedrijfskenmerken zijn opgenomen en de feitelijke keuze voor verzekeringstype. In dit model is geen rekening gehouden met selectiviteit. Op basis van de analyse uit vergelijking I kunnen we de kans bepalen dat een werkgever kiest voor eigenrisicodragerschap. Omdat deze keuze mede wordt bepaald door kenmerken die niet van invloed zijn op het WGA-risico kunnen we het effect van de keuze van verzekeringstype op het WGA-risico identificeren. Deze kans gebruiken we vervolgens bij het schatten van het instroomrisico in plaats van de geobserveerde keuze die werkgevers hebben gemaakt ten aanzien van eigenrisicodragerschap of publieke verzekering. Door in de analyse te toetsen of de instrumenten die we hebben gebruikt daadwerkelijk alleen van invloed zijn op de keuze voor eigenrisicodragerschap en niet op het WGA-instroomrisico laten we zien dat deze instrumenten inderdaad geschikt zijn om te controleren voor selectiviteit.

6.3 Eigenrisicodragerschap nader bekeken

In deze paragraaf bespreken we de uitkomsten voor een analyse waarbij we multivariaat de keuze voor eigenrisicodragerschap verklaren (vergelijking I). We presenteren de resultaten voor twee specificaties. In de basisvariant gaan wij uit van alleen de ‘harde’ bedrijfskenmerken. Dit is het type informatie dat beschikbaar is uit de administratieve bestanden van het UWV. Dit zijn bijvoorbeeld bedrijfsgrootte, sector en kenmerken van

de werknemerspopulatie. In de tweede specificatie hebben we meningen van de werkgever over de WGA toegevoegd.

Tabel 6.1 Verklaringsmodel voor de keuze voor publieke verzekering versus eigenrisicodragerschap

	Parameter model bedrijfsken merken		Parameter model bedrijfsken merken + opinies werkgever	
Constate	1,430	**	0,920	**
<i>Bedrijfs grootte</i>				
1-10 werknemers	--		--	
10-25 werknemers	0,020		-0,218	
25-50 werknemers	-1,510	**	-1,783	**
50-250 werknemers	-2,930	**	-3,143	**
250 of meer werknemers	-1,840	**	-2,227	**
<i>Sectoren</i>				
Landbouw	--		--	
Industrie	-1,960	**	-2,074	**
Bouwnijverheid	-1,930	**	-2,118	**
Handel en Horeca	-1,900	**	-2,005	**
Transport	-1,400	**	-1,371	**
Zakelijke dienstverlening	-1,620	**	-1,858	**
Overheid en onderwijs	-1,640		-1,448	
Gezondheidszorg	-2,610	**	-2,753	**
Overige dienstverlening	-2,390	**	-2,643	**
Aandeel vrouwen	0,000		-0,001	
Gemiddelde leeftijd	-0,010	*	-0,008	
Aandeel tijdelijke contracten en uitzendkrachten	0,000	**	0,004	*
<i>Opinies rond WGA</i>				
WGA leidt tot administratieve rompslomp			-0,666	**
Eigen risico WGA is gunstig			0,458	**
Bedrijven met hoog risico zijn beter af bij UWV			-0,151	
Bij eigenrisicodragers meer invloed op re-integratie			0,275	**
Geen verschil tussen UWV en private verzekeraars			0,243	**
WGA wordt volledig geprivatiseerd			-0,335	**

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens en werkgeversenquête *AStri* / ECORYS.

** - Significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 95-procent.

* - Significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 90-procent.

In tabel 6.1 zijn de uitkomsten gepresenteerd voor een model voor de keuze voor eigenrisicodragerschap. De schattingsprocedure die we hebben gekozen is het logit

model. Een positief effect betekent dat dit kenmerk in positieve zin bijdraagt aan de keuze voor eigenrisicodragerschap.¹⁶

De effecten voor bedrijfsgrootte zijn zoals verwacht. In de analyse zijn de kleinste bedrijven, tot 10 maal de gemiddelde loonsom, opgenomen als controlegroep. De effecten voor bedrijfsgrootte moeten dus worden geïnterpreteerd in vergelijking tot deze referentiegroep. Uit de eerste kolom blijkt dat kleine werkgevers (tot 25 maal de loonsom) eerder kiezen voor eigenrisicodragerschap dan grote bedrijven. Dit effect zagen we al eerder in de beschrijvende tabellen uit hoofdstuk 3 en blijkt ook te gelden als we controleren voor andere achtergrondkenmerken. Voor sectoren is de landbouw als referentiegroep hebben genomen. In de andere sectoren vinden we een lagere kans op keuze voor eigenrisicodragerschap. Vooral in de gezondheidszorg en de overige dienstverlening is de kans om eigenrisicodragers te zijn sterk lager ten opzichte van de landbouw. Ten slotte hebben we een aantal werknemerskenmerken opgenomen in de specificatie. Het aandeel vrouwen heeft geen effect op de keuze voor eigenrisicodragerschap. Onder bedrijven met veel oudere werknemers is de kans op eigenrisicodragerschap iets verlaagd, terwijl in bedrijven met veel tijdelijke krachten en uitzendkrachten eerder kiezen voor eigenrisicodragerschap.

Opinies van werkgevers beïnvloeden keuze voor ERD onafhankelijk van bedrijfskenmerken

In de tweede kolom hebben we de opinie van de werkgever ten aanzien van de WGA toegevoegd aan de specificatie. Voor de kenmerken bedrijfsgrootte en sector geldt dat de omvang van het effect wel verandert, maar we zien geen verandering in de richting van het effect. Ook de statistische significantie verandert niet. De werknemerskenmerken zijn in deze specificatie geen belangrijke bron van verklaring.

Werkgevers die het eens zijn met de stelling dat eigenrisicodragerschap voor de WGA leidt tot administratieve rompslomp, zijn minder snel geneigd te kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Hier staat tegenover dat werkgevers die vinden dat eigenrisicodragerschap voor de WAO en voor de WGA gunstig is, dat eigenrisicodragers meer invloed hebben op de re-integratie en werkgevers die geen verschil zien tussen UWV en private verzekeraars, eerder geneigd om eigenrisicodragers te worden. Ten slotte, werkgevers die verwachten dat de WGA volledig wordt geprivatiseerd, kiezen eerder voor publieke verzekering bij het UWV.

6.4 Analyse WGA-instroomrisico

In deze paragraaf bespreken we de uitkomsten voor de multivariate analyse waarbij we het WGA-risicopercentage verklaren uit werkgeverskenmerken en de keuze voor het eigenrisicodragerschap of publieke verzekering voor de WGA (vergelijking II).

¹⁶ Telkens is ook de statistische significantie weergegeven door middel van sterretjes. Twee sterren betekent significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 95-procent. Eén ster betekent significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 95 procent.

Instreamrisico lager bij bedrijven die al onder de WAO ERD waren

Voorafgaand laten we het aandeel bedrijven zien waar werknemers zijn ingestroomd in de WGA. Onderstaande tabel 6.2 laat de uitkomsten zien voor 2007 en 2008 uitgesplitst naar het huidige type verzekering (2009) en het type verzekering ten tijde van de WAO (2005). Daarom zijn in deze analyse starters buiten beschouwing gelaten.

Gemiddeld bedraagt het aandeel bedrijven met instroom in de WGA ruim 2 procent in beide jaren. Naar verzekeringstype zien we grote verschillen. Bij bedrijven die zowel in 2005 voor de WAO als in 2009 voor de WGA eigenrisicodrager waren, is het aandeel bedrijven met instroom laag ten opzichte van het gemiddelde. Bij bedrijven die onder de WAO publiek verzekerd waren, is de instroom hoog, in het bijzonder onder bedrijven die na 2005 eigenrisicodrager zijn geworden voor de WGA.

Tabel 6.2 Aandeel bedrijven met instroom in de WGA naar type verzekering onder de WAO en onder de WGA, 2007 en 2008

Bedrijven met instroom WGA	Eigenrisicodrager WAO		Publiek verzekerd WAO		Totaal
	Eigenrisicodrager WGA	Publiek verzekerd WGA	Eigenrisicodrager WGA	Publiek verzekerd WGA	
2007 ongewogen*	3,3	7,2	8,5	19,8	11,8
2007 gewogen naar wg*	1,1	2,9	2,9	2,4	2,2
2008 ongewogen	2,3	6,0	8,0	20,3	11,5
2008 gewogen naar wg	0,6	2,2	2,5	2,6	2,1

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens (* - Elke eerste rij laat ongewogen percentages zien. Deze hebben betrekking op het aantal bedrijven met instroom in de steekproef. In elke volgende rij is gewogen naar het aantal bedrijven in de populatie)

Analysemethode met correctie voor selectiviteit

We presenteren de resultaten voor drie specificaties. In de eerste specificatie gaan wij uit van bedrijfskenmerken en de geobserveerde keuze voor eigenrisicodragerschap voor de WGA in het jaar voorafgaand. Dit is het model zonder correctie voor selectiviteit. In de tweede en derde specificatie gebruiken we de kans op eigenrisicodragerschap op basis van de analyse uit de vorige paragraaf als instrumentele variabele. Dit is het model waarbij wel is gecorrigeerd voor selectiviteit. In de derde specificatie is de keuze voor eigenrisicodragerschap in de WAO als verklarende variabele opgenomen. De schattingsprocedure die we hebben gekozen is kleinste kwadraten. In tabel 6.3 tonen we de resultaten.

De eerste kolom laat de uitkomsten zien waarbij we de feitelijke keuze voor eigenrisicodragerschap voor de WGA in het jaar voorafgaand als verklarende variabele opnemen in de analyse. Dit is een model zonder correctie voor selectiviteit. We concentreren ons op het effect dat eigenrisicodragerschap heeft op het WGA-risico. Het effect is statistisch significant en heeft een negatief teken. Zonder correctie op selectiviteit hebben eigenrisicodragers een lager WGA-risico. Verder zien we dat middelgrote bedrijven en bedrijven in de bouw, de zakelijke dienstverlening en overheidswerkgevers een hoger WGA instroomrisico hebben.

Tabel 6.3 Resultaten voor een verklaringsmodel voor het WGA-risico, 2008

Variabele	Geen correctie voor selectiviteit		Met correctie voor selectiviteit			
	Parm.	Sign.	Parm.	Sign.	Parm.	Sign.
Constante	-0,290		-0,162		-0,129	
Eigenrisicodragers WGA	-0,113	**				
Eigenrisicodragers WAO					-0,252	**
Kans op eigenrisicodragers WGA			-0,291		-0,072	
Bedrijfs grootte						
1-10 werknemers	--		--			
10-25 werknemers	0,561	**	0,566	**	0,556	**
25-50 werknemers	0,308	**	0,282	**	0,262	*
50-250 werknemers	0,150		0,106		0,087	
250 of meer werknemers	0,227		0,206		0,193	
Sectoren						
Landbouw	--		--			
Industrie	-0,001		-0,001		0,000	
Bouwnijverheid	0,012	**	0,012	**	0,012	**
Handel en Horeca	0,194		0,129		0,101	
Transport	0,093		0,025		0,010	
Zakelijke dienstverlening	0,339	*	0,277		0,245	
Overheid en onderwijs	0,598	**	0,547	**	0,531	**
Gezondheidszorg	-0,079		-0,134		-0,163	
Overige dienstverlening	0,011		-0,044		-0,078	
Aandeel vrouwen	-0,037		-0,121		-0,155	
Gemiddelde leeftijd	0,149		0,083		0,043	
Tijdelijke contracten en uitzendkrachten (in %)	-0,001		-0,001		0,000	

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens.

** - Significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 95-procent.

* - Significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 90-procent.

Vervolgens laten de tweede en de derde kolom uitkomsten zien van specificaties waarbij we hebben gecorrigeerd voor selectiviteit. Dit betekent dat we niet de feitelijke keuze voor eigenrisicodragerschap of publieke verzekering hebben opgenomen in het model maar de kans op eigen risico dragerschap afgeleid uit het model dat we hebben geschat in de vorige paragraaf (vergelijking I). Hier hebben we de keuze voor eigenrisicodragerschap verklaard uit bedrijfskenmerken en opinies van werkgevers rond de keuze voor eigenrisicodragerschap of publieke verzekering voor de WGA. Het effect van eigenrisicodragerschap voor de WGA op het instroomrisico in de WGA is negatief, maar statistisch niet significant verschillend van nul.¹⁷ Op basis van deze uitkomsten concluderen we dat het instroomrisico van eigenrisicodragers niet significant verschilt van dat van publiek verzekerden.¹⁸

¹⁷ We hebben een aantal toetsen uitgevoerd (Hausman-WU en correlatie checks) om te zien of het instrument dat wij hebben gebruikt exogeen is. De analyse laat zien dat dit inderdaad het geval is.

¹⁸ Daarnaast hebben wij een vergelijkbare analyse gedaan waarbij we een instrumentale variable tobit schatting hebben toegepast. Een dergelijke analyse houdt rekening met het feit dat een aanzienlijk deel van de werkgevers (nog) een WGA-

In de laatste specificatie hebben we het eigenrisicodragerschap voor de WAO als verklarende variabele toegevoegd. Voor deze variabele vinden we een negatief en significant effect ook na correctie voor selectiviteit. Bedrijven die al onder de WAO hebben gekozen voor eigenrisicodragerschap hebben een significant lager WGA-instroomrisico. Voor bedrijven die in de WGA periode eigenrisicodrager zijn geworden, zien we geen verschil in WGA-risico ten opzicht van werkgevers die publiek verzekerd zijn. Of hier sprake is van een leereffect en dat het WGA-risico van werkgevers die eigenrisicodrager zijn geworden na invoering van de WGA op termijn ook lager zal worden is op dit moment niet duidelijk. Er zijn ook andere redenen om te kiezen voor het eigenrisicodragerschap, zoals bijvoorbeeld het stroomlijnen van het verzekeringspakket. Daarnaast is mogelijk ook sprake van selectiviteit in de situatie onder PEMBA. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat het waargenomen verschil in instroomrisico geheel kan worden toegeschreven aan selectiviteit.

We concluderen dat we de keuze voor verzekeringstype, na correctie voor selectiviteit, geen effect heeft op het instroomrisico in de WGA. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de instroom in de WGA pas twee jaar op gang is gekomen en lager is dan op voorhand was verwacht. De beperkte instroom maakt dat de schattingen gevoelig zijn voor de gekozen specificatie. Zoals we al in tabel 6.2 zagen betreft het aandeel bedrijven dat jaarlijks te maken krijgt met instroom in de WGA ruim 2 procent van het totaal aantal werkgevers.

6.5 Analyse re-integratieactiviteiten

De vraag die in deze paragraaf aan de orde is, is in hoeverre eigenrisicodragerschap effect heeft op de inzet van beleid gericht op re-integratie en in hoeverre dit beleid effectief is. We analyseren de volgende vergelijkingen

$$\begin{aligned} \text{Werkgeversbeleid re-integratie} &= f_1(\text{ERD en bedrijfskenmerken}) && \text{III} \\ \text{Slaagkans re-integratie} &= f_1(\text{ERD en bedrijfskenmerken}) && \text{IV} \end{aligned}$$

Met de analyse uit vergelijking III analyseren we welke factoren bepalen of een werkgever een beleid heeft gericht op re-integratie van werknemers die in de WGA terechtkomen. De analyse uit vergelijking IV richt zich er op in kaart te brengen welke factoren de slaagkans op re-integratie bepalen. Belangrijkste kenmerk in de analyse is de keuze voor verzekeringstype. Wat is de invloed van eigen risicodracht op de inzet van re-integratiebeleid en de slaagkans van dit beleid.

We relateren beleid en de resultaten van het beleid in een multivariate analyse aan kenmerken van de werkgever waaronder de keuze voor het eigenrisicodragerschap. Omdat verwachtingen ten aanzien van de re-integratie een argument kunnen zijn om te kiezen voor eigenrisicodragerschap of publieke verzekering, kan sprake zijn van selectiviteit. Om hiervoor te corrigeren gebruiken we eenzelfde aanpak als in de vorige

risico van nul procent heeft. De uitkomsten van deze analyse zijn vergelijkbaar met de uitkomsten zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk.

paragraaf. In plaats van de feitelijke keuze voor publieke verzekering of eigen risico-dracht maken we gebruik van de kans zoals afgeleid in de analyse in paragraaf 6.3. De schattingsprocedure die is gebruikt, is het logit model. In de analyse zijn bedrijven die hebben aangegeven geen instroom in de WGA te hebben gehad, buiten beschouwing gelaten. Ook starters zijn niet in de analyse meegenomen.

Tabel 6.4 Beleid en effectiviteit re-integratie WGA naar type verzekering en bedrijfsgrootte (in % van bedrijven)

Bedrijfsgrootte	Beleid gericht op re-integratie		Geslaagde re-integratie	
	Eigenrisicodragers	Publiek verzekerd	Eigenrisicodragers	Publiek verzekerd
Klein (< 25 wn)	31,5	22,5	26,4	44,5
Groot (>= 25 wn)	44,2	39,6	45,1	49,9

Bron: werkgeversenquête AStri / ECORYS.

In de werkgeversenquête zijn gegevens beschikbaar over de inzet van beleid gericht op re-integratie van werknemers met een WGA-uitkering en in hoeverre het bedrijf een geslaagde re-integratie heeft weten te realiseren. Dat wil zeggen dat een werknemer weer is gaan werken of dat de werknemer het aantal uren heeft kunnen uitbreiden. Tabel 6.4 geeft een overzicht. Eigenrisicodragers geven iets vaker aan beleid te hebben dat gericht is op de re-integratie van werknemers met een WGA-uitkering. Omgekeerd geven publiek verzekerde werkgevers aan vaker een geslaagde re-integratie te hebben gerealiseerd. Mogelijk is hier sprake van een samenhang. Doordat het instroomrisico van eigenrisicodragers iets lager is,¹⁹ komen relatief zwaardere gevallen in de WGA met een relatief lagere kans op re-integratie.

De eerste twee kolommen van tabel 6.5 laten de resultaten zien voor een model waarbij multivariaat de keuze voor een beleid gericht op re-integratie is verklaard uit kenmerken van het bedrijf (vergelijking III). We presenteren de resultaten voor twee specificaties. In de eerste gaan we uit van dezelfde bedrijfskenmerken als in de eerdere analyses en de feitelijke keuze voor het type verzekering. Dit is het model zonder correctie voor selectie. In de tweede specificatie gebruiken we als verklarende variabele de kans op eigenrisicodragerschap zoals bepaald in de analyse in paragraaf 6.3, in plaats van de geobserveerde keuze (zie de tweede kolom in tabel 6.5). Dit het model met correctie voor selectie.

De eerste kolom toont de resultaten voor een model zonder correctie voor selectie. Tussen bedrijven die eigenrisicodragers zijn en bedrijven die publiek verzekerd zijn zien we geen verschil in de inzet van beleid gericht op re-integratie. De effecten voor bedrijfsgrootte zijn zoals verwacht. In de analyse zijn de kleinste bedrijven, tot 10 maal de gemiddelde loonsom, opgenomen als controlegroep. Uit de eerste kolom blijkt dat grote werkgevers vaker een beleid hebben gericht op re-integratie. Belangrijkste reden is waarschijnlijk dat grote bedrijven eerder te maken hebben met instroom van werknemers in de WGA. Dit effect zagen we ook al in tabel 6.4. Tussen sectoren zien we geen (significant) verschillen. Ten slotte hebben bedrijven waar de gemiddelde leeftijd van de werknemers hoger ligt, vaker beleid gericht op re-integratie van werknemers. Dit zijn in veel gevallen ook bedrijven die langer bestaan. Ten slotte, het verzekeringstype heeft geen invloed op de keuze om als bedrijf een beleid gericht op re-integratie te voeren.

¹⁹ Gewogen naar werkgeveraantallen.

De tweede kolom toont de resultaten voor een model met correctie voor selectie. We concentreren ons op het effect van de keuze van verzekering. Ook in dit model vinden we geen effect voor de keuze van verzekeringstype. Werkgevers die eigenrisicodragers zijn en publiek verzekerden hebben in gelijke mate een beleid gericht op re-integratie.

De twee laatste kolommen van tabel 6.5 laten de resultaten zien voor een model waarbij multivariaat de kans op een geslaagde re-integratie is verklaard uit kenmerken van het bedrijf (vergelijking IV). We presenteren de resultaten voor twee specificaties. In de eerste hebben we in de specificatie naast bedrijfskenmerken of het bedrijf een beleid voert gericht op re-integratie en de feitelijke keuze voor de type verzekering opgenomen. In de laatste kolom laat het model zien met correctie voor selectiviteit. In dit model is de kans op eigenrisicodragerschap als verklarende variabele in het model opgenomen in plaats van de feitelijke keuze.

Tabel 6.5 Verklaringsmodel voor de kans dat bedrijven beleid hebben gericht op re-integratie

	Beleid gericht op re-integratie				Re-integratie geslaagd			
	Parm.		Parm.		Parm.		Parm.	
Constante	-3,70	**	-4,35	**	-2,62	**	-3,26	**
Eigenrisicodragers (ja=1, nee=0)	-0,12				-0,83	**		
Kans op eigenrisicodragerschap			0,61				-0,07	
Beleid gericht op re-integratie					1,41	**	1,41	**
<i>Bedrijfs grootte</i>								
1-10 werknemers	--		--		--		--	
10-25 werknemers	0,58	**	0,57	**	-0,01		-0,01	
25-50 werknemers	0,94	**	1,06	**	0,40		0,49	*
50-250 werknemers	1,23	**	1,40	**	0,69	**	0,83	**
250 of meer werknemers	2,45	**	2,59	**	1,85	**	1,94	**
<i>Sectoren</i>								
Landbouw	--		--		--		--	
Industrie	-0,18		0,14		-0,57		-0,23	
Bouwnijverheid	0,21		0,54		-0,22		0,11	
Handel en Horeca	-0,02		0,29		-0,26		0,03	
Transport	0,16		0,43		-1,01	*	-0,68	
Zakelijke dienstverlening	-0,37		-0,07		-0,35		-0,07	
Overheid en onderwijs	-0,72		-0,34		-1,12		-0,79	
Gezondheidszorg	-0,37		0,02		-1,36	**	-0,98	*
Overige dienstverlening	-0,50		-0,16		-0,36		-0,05	
Aandeel vrouwen	0,00		0,00		-0,01	**	-0,01	**
Gemiddelde leeftijd	0,03	**	0,03	**	0,02	**	0,03	**
Aandeel tijdelijke contracten en uitzendkrachten	0,00		0,00		0,00		0,00	

Bron: Eigen berekeningen op UWV-gegevens en werkgeversenquête *AStri* / ECORYS.

** - Significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 95-procent.

* - Significant bij een betrouwbaarheidsinterval van 90-procent.

De analyse zonder correctie voor selectiviteit (kolom 3) laat zien dat bedrijven die eigenrisicodragers zijn een kleinere kans hebben op een geslaagde re-integratie dan

bedrijven die publiek verzekerd zijn. Ook zien we dat bedrijven die een beleid voeren gericht op re-integratie een hogere slaagkans hebben. De effecten voor bedrijfs grootte zijn zoals verwacht. Grotere bedrijven hebben een grotere kans een werknemer te re-integreren. Tussen sectoren zien we dat de transportsector en de gezondheidszorg een lagere re-integratiekans hebben. Ten slotte hebben bedrijven waar de gemiddelde leeftijd van de werknemers hoger ligt een hogere slaagkans, terwijl bedrijven met relatief veel vrouwen een lagere slaagkans hebben.

In de tweede specificatie gebruiken we als verklarende variabele de kans op eigenrisicodragerschap zoals bepaald in de analyse in paragraaf 6.3, in plaats van de geobserveerde keuze (zie de tweede kolom in tabel 6.5). In dit model corrigeren we voor mogelijke selectie-effecten. We vinden niet langer dat werkgevers die hebben gekozen voor eigenrisicodragerschap een lagere slaagkans bij re-integratie hebben. Het effect is significant niet verschillend van nul. De keuze van type verzekering lijkt geen invloed te hebben op de resultaten van re-integratie. Een beleid gericht op re-integratie heeft wel effect.

6.6 Samenvatting

Effect op instroomrisico en re-integratie

Bij de keuze voor de financiering van de WGA wordt die systematiek nagestreefd die de juiste prikkels geeft om het WGA-instroomrisico te beperken en de preventie en re-integratie vanuit de WGA te bevorderen. In dit hoofdstuk gaat het om het effect van de keuze voor eigenrisicodragerschap op het WGA-instroomrisico en op re-integratie vanuit de WGA. Vanwege de hardheid van het gegeven instroomrisico wordt hier meer aandacht aan besteed dan aan het gegeven re-integratie vanuit de WGA. Voor re-integratie vanuit de WGA zijn alleen gegevens uit de werkgeversenquête beschikbaar. Ook is gezien de geringe looptijd van de WGA re-integratie vanuit de WGA nog weinig voorgekomen.

Rekening houden met selectie effecten

Om uitspraken te doen over de vraag of eigenrisicodragers een ander WGA-risico hebben en een ander re-integratieresultaat dan publiek verzekerden volstaat een beschrijvende analyse niet. De verschillende factoren die van invloed zijn op het WGA-risico en op het re-integratieresultaat zijn in gezamenlijkheid geanalyseerd om zo het partiële effect van de keuze voor verzekeringstype op het WGA-risico en op het re-integratieresultaat te kunnen identificeren. Bij het bepalen van het effect van de keuze voor verzekeringstype moet er rekening mee gehouden worden dat sprake kan zijn van selectie-effecten. Bijvoorbeeld omdat juist werkgevers met een laag risico geneigd zullen zijn uit te stappen omdat zij een lagere premie kunnen bedingen bij de verzekeraar. Omgekeerd kunnen verzekeraars zich specifiek richten op werkgevers met een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico omdat ze verwachten hier door re-integratie de lasten te kunnen beperken. De hier gepresenteerde analyse houdt rekening met deze selectie effecten. Hier is nagegaan of er los van het selectie effect een zelfstandig effect uitgaat van het eigenrisicodragerschap op het WGA-risico en op het re-integratieresultaat.

Effect van ERD op instroom risico

Zonder correctie op selectiviteit hebben eigenrisicodragers een lager WGA-risico. Verder zien we dat middelgrote bedrijven en bedrijven in de bouw, de zakelijke dienstverlening

en overheidswerkgevers een hoger WGA instroomrisico hebben. Gecorrigeerd voor selectiviteit blijkt echter dat het instroomrisico van eigenrisicodragers niet significant verschilt van dat van publiek verzekerden. Wanneer we de ERD-werkgevers onderverdelen naar degenen die al ten tijde van de WAO eigenrisicodragers waren en degenen die dat niet waren, dan blijkt een effect van het eigenrisicodragerschap ten tijde van de WAO in combinatie met het eigenrisicodragerschap voor de WGA. Bedrijven die al onder de WAO hebben gekozen voor eigenrisicodragerschap hebben een significant lager WGA-instroom risico. Hierbij is overigens niet gecorrigeerd voor selectie. Voor bedrijven die in de WGA periode eigenrisicodragers zijn geworden, zien we geen verschil in WGA-risico ten opzichte van werkgevers die publiek verzekerd zijn. Of hier sprake is van een leereffect en dat het WGA-risico van werkgevers die eigenrisicodragers zijn geworden na invoering van de WGA op termijn ook lager zal worden is op dit moment niet duidelijk.

Effect van ERD op re-integratie vanuit de WGA

Eigenrisicodragers geven iets vaker aan beleid te hebben dat gericht is op de re-integratie van werknemers met een WGA-uitkering. Omgekeerd geven publiek verzekerde werkgevers aan vaker een geslaagde re-integratie te hebben gerealiseerd. Dit blijkt ook uit een multivariate analyse waarbij we de slaagkans van re-integratie in een model zonder correctie voor selectiviteit analyseren. Gecorrigeerd voor selectiviteit blijkt dat de keuze van type verzekering geen invloed heeft op de resultaten van re-integratie. Een beleid gericht op re-integratie heeft wel effect.

7 Toekomst WGA

7.1 Hoofdpijn van de bevindingen

Op gang komen van de markt

Preventie en re-integratie zijn de belangrijkste beleidsdoelen achter de WGA. Bij de totstandkoming van de WGA is onderzocht hoe werkgevers hiertoe gestimuleerd kunnen worden en of private danwel publieke financiering in dat opzicht tot de beste resultaten zou leiden. Op het moment van invoering van de WIA leverde de literatuur geen theoretische of empirische aanwijzingen in antwoord op deze vraag. Dit heeft geleid tot het hybride model waarbij werkgevers de keuze hebben tussen publieke financiering via een gedifferentieerde premie bij het UWV of eigenrisicodragen. In dat laatste geval hebben zij de mogelijkheid (en in de meeste gevallen ook de noodzaak, wegens de verlangde garantstelling) om hun WGA-risico te verzekeren bij een private verzekeraar. Zowel eigenrisicodragen als premiedifferentiatie zijn gericht op het stimuleren van preventie- en re-integratie-inspanningen bij werkgevers. Bij invoering van de WIA beschouwde de overheid wel als voorwaarde dat sprake zou zijn van een gelijk speelveld tussen de publieke en private verzekeraars, zodat een dynamische markt van de grond kan komen. De mitigering van de ‘rentehobbel’ was het belangrijkste instrument om het speelveld vlak te krijgen.

De beoogde marktwerking en publiek-private competitie is inderdaad enigszins op gang gekomen, maar in beperkte mate. Het marktaandeel van de private verzekeringen is circa 20 procent van de werkgevers (en ook in termen van de loonsom), en dat aandeel lijkt zich de laatste jaren op dat niveau te stabiliseren. Gezien het feit dat werkgevers aangeven voor premievoordeel te kiezen, is het eerder opmerkelijk dat een zo laag percentage voor privaat verzekeren kiest. Ook was meer dan de helft van de privaat verzekerde werkgevers (eigenrisicodragers) ook reeds onder de WAO eigenrisicodrager; er is dus geen massale nieuwe toestroom naar de private WGA-markt. Ook in financiële termen blijkt de reële omvang van de WGA-verzekeringsmarkt geringer dan tevoren was voorzien, mede dank zij het (vanuit beleidsoogpunt toe te juichen) feit dat het volume van de WGA achterblijft bij de aanvankelijke verwachtingen. Daarbij bestaat meer dan 40 procent van dat volume uit vangnetters (die per definitie tot het publieke deel van de WGA behoren). Doordat het om een beperkt risico gaat (en dus ook in termen van premies een beperkte markt) is dit marktsegment niet voor alle verzekeraars interessant, en ook niet voor alle assurantie-tussenpersonen (via wie een groot deel van de verzekeringen wordt verkocht). Mede daardoor wordt het private marktaandeel gedomineerd door drie grote verzekeraars (die samen twee derde van het private deel bestrijken) met daarnaast een aantal kleine spelers. Deze verzekeraars lijken meer met UWV dan met elkaar te concurreren.

Het is voornamelijk niet duidelijk of de markt zich in de nabije toekomst uitbreidt en in beweging komt. Daarbij lijkt een beslissing over verdere privatisering van de WGA, en dus vergroting van de markt, een van de factoren waar de spelers op wachten.

Kosten en efficiency

In dit rapport is niet afzonderlijk ingegaan op de (uitvoerings-)kosten en efficiency van het hybride stelsel. Het CPB concludeerde eerder op basis van studies uit de VS dat publieke uitvoerders door de schaalgroottes lagere uitvoeringskosten hebben dan private uitvoerders en dat in staten met een hybride uitvoering het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen lager is dan in staten met alleen publieke of alleen private uitvoerders²⁰. Beide aspecten werken door in de premie. In dit onderzoek is niet expliciet ingegaan op de kosten. Wel zijn de kostenaspecten impliciet meegenomen in die zin dat de uitvoeringskosten onderdeel vormen van de totale financieringssysteem en premiestelling en zo ook doorwerken in de overwegingen van werkgevers om te investeren in preventie en re-integratie; zowel in het private als in het publieke domein zijn de premies (meer dan) kostendekkend geweest voor de uitkerings- en uitvoeringskosten samen, mede dank zij de lager dan verwachte WGA-instroom.

Overwegingen van werkgevers bij de keuze publiek/privaat

Werkgevers baseren hun keuze tussen private en publieke verzekering vooral op financiële overwegingen: van wie eigenrisicodragers worden, noemt 90 procent daarvoor financiële argumenten (lagere premie, verwachting dat het voordeliger uitpakt). Overwegingen rond de effectiviteit van re-integratie komen pas op de tweede plaats: ruim de helft van de eigenrisicodragers noemt verwachte betere re-integratie-resultaten als één van de redenen om te kiezen voor de private markt. Opmerkelijk is dat lang niet alle werkgevers die op inhoudelijke overwegingen een voorkeur hebben voor private verzekering, ook werkelijk naar het private domein zijn overgestapt. Velen vinden dat het om een zo beperkt risico gaat (en om zulke kleine premieverschillen) dat een overstap naar privaat nauwelijks de moeite waard is. Daarnaast zijn er die afwachten of er een volledige privatisering van de WGA komt (dan hoeven ze geen ingewikkelde keuzes meer te maken, en indien het inlooprisico op dit moment een belemmering tot overstap is zal een volledige privatisering daarvoor een oplossing (moeten) bieden). Ook kunnen andere drempels de overgangen tussen het publieke en private domein bemoeilijken, zoals het juist genoemde inlooprisico (werkgevers met reeds lopende WGA-gevallen zijn niet of moeilijk verzekeraar) en de lange duur van de eigen risicodracht (10 jaren, niet alleen in financieel opzicht maar ook wat betreft de re-integratieverantwoordelijkheid en de onduidelijkheid over wat die laatste inhoudt).

Toch vinden werkgevers over het algemeen dat zij voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot eigen risicodracht, en meestal zijn zij tevreden over de keus die ze hebben gemaakt. Ook het proces van aanvraag en toekenning van eigenrisicodragen lijkt over het algemeen probleemloos te verlopen.

Mogelijke marktontwikkelingen

Enerzijds zit er in de markt nog wel potentieel voor een groeiend marktaandeel van de private verzekeraars (werkgevers die nog even de kat uit de boom kijken, anderzijds is

²⁰ Publiek of private uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen in de VS, CPB 117, 2005.

denkbaar dat van de huidige privaat verzekerden een deel weer zal terugstappen naar de publieke uitvoering op het moment dat het huidige verzekeringscontract afloopt (de meest gangbare contractduren zijn 3 en 5 jaar) omdat men bij UWV kan instappen tegen de minimum-premie (die voor grote werkgevers momenteel 0% bedraagt). Het stabiele marktaandeel van private verzekeringen over de laatste paar jaar betekent dus niet dat per definitie een stabiele eindsituatie is bereikt: het is denkbaar dat de markt alsnog naar de ene of de andere zijde zal kantelen.

Geen verschil in effectiviteit

Nergens in onze statistische analyses – maar ook in de door ons geraadpleegde literatuur – is overtuigend aangetoond dat binnen het hybride stelsel het publieke dan wel het private domein beter presteert wat betreft beperking van langdurig verzuim en WGA-risico. Werkgevers die in het private domein verzekerd zijn, zijn niet of nauwelijks aantoonbaar actiever bij de begeleiding van langdurig verzuim, en voor zover ze dat zijn resulteert dit niet in een hogere mate van werkhervatting na langdurig verzuim. Ook verschillen publiek en privaat verzekerde werkgevers niet wat betreft de inzet van preventief en vitaliteitsbeleid. Daarbij past de nuancering dat bij kleine werkgevers wel een (gering) effect van eigen risicodracht op de mate van verzuimbegeleiding is te zien, echter zonder dat dit ook resulteert in meer of snellere werkhervatting. Bij grote bedrijven zien we ook geen effect van verzekeringsvorm op verzuimbegeleiding en werkhervatting. Wellicht hebben bij hen de vroegere wetwijzigingen rond ziekte en arbeidsongeschiktheid al zoveel impact gehad dat deze bedrijven "het al goed deden" en er nauwelijks verdere verbetering te behalen viel. Ook is voor hen wellicht de financiële prikkel van eigen risicodracht beperkt: door de premiedifferentiatie WGA – met een grote bandbreedte – betalen ze toch al hun eigen WGA-lasten (met een vertraging van twee jaar).

Intrigerend is verder het feit dat privaat verzekerde werkgevers die reeds onder de WAO eigenrisicodragers waren, wel een lagere WGA-instroom vertonen dan werkgevers die pas onder de WGA overgingen tot eigenrisicodragers. De oorzaak is onbekend. Wellicht heeft eigen risicodracht een lange inlooptijd nodig om effect zichtbaar te maken, wellicht is het eigenrisicodragen in de WAO om ons onbekende redenen effectiever dan die in de WGA.

Bevindingen in relatie tot de beleidstheorie

In hoofdstuk 2 is aangegeven welke voor- en nadelen van private uitvoering volgens de beleidstheorie verwacht worden en welke argumenten over de werking van het hybride stelsel zijn gebruikt bij invoering daarvan. Hier plaatsen we de bevindingen in dit licht: zijn de veronderstelde effecten van private uitvoering en van het hybride stelsel tot nu toe in de uitvoering van de WGA inderdaad opgetreden?

De veronderstelde voordelen van private uitvoering, zijn in het hybride stelsel zoals dat nu wordt uitgevoerd niet of nauwelijks opgetreden. Voor elk voordeel geven we hier de bevindingen weer.

- Een zeer sterke prikkel voor schadelastbeperking: de werkgevers ervaren in het hybride stelsel in zowel het publieke als het private deel een prikkel voor schadelastbeperking. Er zijn geen aanwijzingen dat deze prikkel sterker ervaren wordt door de privaat verzekerde werkgevers dan door degenen die bij UWV verzekerd zijn.

- Continuïteit in re-integratietrajecten gedurende de verzuimperiode en de WGA-periode voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten (de zogenoemde ketenbenadering): dit wordt door een aantal werkgevers – maar ook door de organisaties van sociale partners - als voordeel van eigen risicodracht genoemd.
- Verdieping van de markt voor re-integratiediensten met meer vragers en aanbieders: onduidelijk is of de markt voor re-integratiediensten zich tot nu toe heeft uitgebreid. Een deel van de werkgevers kiest voor de re-integratiediensteverleners waar zij al contact mee hadden en een ander deel maakt gebruik van de diensten die een beperkt aantal verzekeraars aanbiedt. Of per saldo meer of meer gevarieerde dienstverleners op de markt actief zijn geworden sinds de invoering van de WGA – en zo ja of dat dan ook toe te schrijven zou zijn aan de WGA – kan niet goed worden vastgesteld.
- Een lagere en stabielere premiedruk op langere termijn (door rentedekking): dit voordeel wordt door de werkgevers die voor private verzekering kiezen tot nu toe wel ervaren. Onduidelijk is echter nog hoe de premiehoogte verandert bij ingaan van de nieuwe contractstermijnen. Een lagere en stabielere premie kan echter ook leiden tot minder stimulans tot preventie of re-integratie.
- Een sterkere borging van de polisvoorwaarden (politiek op iets grotere afstand): gezien de korte periode waarin de private verzekeraars polissen aanbieden is nog niet te zeggen of dit voordeel zich op de langere duur voordoet.

De nadelen die in het rapport van Kist en Keuzenkamp bij private uitvoering zijn genoemd, zijn slechts gedeeltelijk bewaarheid:

- De hoogte van de premies op korte termijn (door de "rentehobbel"): in deze eerste periode van de WGA hebben verzekeraars en werkgevers deze rentehobbel inderdaad betaald, hetzij impliciet in de private premies (of in het interen op reserves van verzekeraars), hetzij in de vorm van de opslag in de publieke premies. De rentehobbel neemt echter snel af en is over enkele jaren verdwenen.
- Meer administratieve lastendruk voor werkgevers en UWV: werkgevers die kiezen voor private uitvoering lijken dit minpunt niet als zodanig te ervaren. Werkgevers die deze keuze overwegen zien dit punt wel, met name het zbo-schap werpt voor een groep werkgevers een drempel op. UWV geeft wel aan dat met name de betaling van de uitkering aan werknemers van deze werkgevers omslachtiger is.
- Extra (detail-)regelgeving is nodig: deze regelgeving is bij de invoering van de WGA vastgelegd en wordt niet als minpunt ervaren.
- Continuïteitsproblemen bij UWV: met de huidige vormgeving van het hybride stelsel is dit nadeel niet aan de orde. UWV heeft momenteel een ruim marktaandeel, en diensten ten behoeve van eigenrisicodragers vergen niet veel minder administratief werk dan de publieke verzekering.

De argumenten waarmee voor het hybride stelsel is gekozen:

- Er zou een werkende markt ontstaan waarbij de nadelen van het volledig privatiseren ondervangen worden: in werkelijkheid is slechts een markt met een beperkte omvang ontstaan; of deze werkend (dynamisch) is valt nog niet definitief te beoordelen. De (al dan niet vermeende) nadelen van eigenrisicodragen (zoals de re-integratie-verantwoordelijkheid en het zbo-schap) kunnen door de keuze voor publieke verzekering omzeild worden en in het private domein kan de verzekeraar doorgaans de nodige ondersteuning hierbij bieden.

- Het feit alleen al dat men een keuze moet maken werkt stimulerend en heeft een meerwaarde ten opzichte van puur publieke of private uitvoering: zowel de werkgevers die een keuze maken als de verzekeraars en UWV ervaren dit voordeel. Omdat er geen verschillen in resultaten in termen van preventie en re-integratie zijn tussen private en publieke uitvoering is niet duidelijk of deze stimulans ook het optimale resultaat in termen van WGA-volume oplevert.
- Er ontstaan optimale prikkels voor preventie en re-integratie: aangezien er geen verschil is in resultaat tussen privaat en publiek verzekerde werkgevers is niet duidelijk of deze prikkels optimaal zijn.
- De publieke en private verzekeraars houden elkaar scherp. Private verzekeraars zullen hun premies binnen of net onder de bandbreedte van de publieke speler – UWV is in dit opzicht onbetwist marktleider - zo scherp mogelijk proberen te stellen door het beperken van het beroep op de uitkering (schadelastbeperking).

Samenvattend

De opbloei van een private verzekeringsmarkt bij de WGA-uitvoering lijkt beperkt, en de prestaties van beide domeinen (publiek en privaat) wat betreft voorkomen en beperken van arbeidsongeschiktheid ontlopen elkaar niet significant. De voordelen van het hybride stelsel ten opzichte van een puur publieke of private uitvoering tekenen zich voorzichtig af, maar op een aantal aspecten is bijstelling gewenst om te komen tot een werkende markt die uiteindelijk de inhoudelijke beleidsdoelen bevordert.

7.2 Lijnen naar de toekomst

In hoeverre zijn de uitkomsten van dit onderzoek door te trekken naar een eventuele toekomstige privatisering van de WGA-uitvoering – of naar een in theorie ook denkbare meer publieke uitvoering?

Op basis van het onderzoek is daarover geen eenduidige uitspraak mogelijk. Wanneer het gaat om de eigenlijke beleidsdoelen achter de WGA – meer re-integratie, beperking van het beroep op de WGA – ontlopen publiek en privaat elkaar niet en wijzen de pijlen dus niet eenduidig in de richting van de ene of de andere variant. Dat de marktwerking binnen het hybride bestel niet erg dynamisch van de grond lijkt te komen, bewijst op zich ook niet dat dit bestel niet naar behoren functioneert. Marktwerking is immers geen doel op zich, maar alleen een middel tot het achterliggende beleidsdoel. Ook als de marktaandeelen van publieke en private uitvoerders blijven steken op 80/20 kan dat best een effectieve verhouding zijn, bijvoorbeeld doordat beide partijen elkaar ‘scherp houden’ juist om marktaandeel te veroveren respectievelijk te beschermen. Zelfs als het hybride stelsel uiteindelijk zou leiden tot een 100/0-verhouding (en dus *de facto* zou evolueren tot een volledig private, dan wel volledig publieke uitvoering) kan een dergelijk effect op de achtergrond blijven meespelen. En andersom, ook een volledig private uitvoering zal altijd hybride elementen bevatten doordat bepaalde aspecten van de WIA-uitvoering (zoals claimbeoordeling en –herbeoordeling, de uitkering voor de vangnetters, de uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en wellicht waarborgen voor onverzekerden en onverzekerbaren) in het publieke domein zullen blijven of komen. Zo lang nog geen sprake is van een volstrekt duale uitvoering – waarin verschillende partijen hun eigen afgegrensde marktsegmenten bedienen zonder

elkaar voor de voeten te lopen – zullen de paden van private verzekeraars en UWV elkaar regelmatig blijven kruisen.

Complexiteiten in het hybride stelsel

Doorvertaling van onze bevindingen naar een volledig privaat bestel is ook om andere redenen niet zomaar mogelijk. De hybride en de private variant scheppen immers volstrekt verschillende handelingscontexten (bijvoorbeeld: in een geheel private uitvoering ligt het voor de hand om een acceptatieplicht aan verzekeraars op te leggen, en zal toch enige vorm van vangnet-voorziening moeten blijven voor de onverzekerden en onverzekerbaren). Waar het om gaat is niet zozeer het label ‘privaat’ of ‘publiek’, maar om het scheppen van een uitvoeringscontext die een zo groot mogelijke kans geeft dat de uiteindelijke beleidsdoelen worden behaald. Daartoe is het nuttig om een aantal complexiteiten van het huidige bestel te bespreken, die aandacht behoeven bij de toekomstige vormgeving van het stelsel, ongeacht welk label daarop wordt geplakt.

a. Financiering en level playing field

De kern van de ongelijke positie van publieke en private verzekeraars ligt in hun sterk uiteenlopende financieringssystematiek: omslagfinanciering (UWV) versus rentedekking (private verzekeraars). De opslag voor de "rentehobbel" (die overigens binnen afzienbare tijd tot het verleden zal behoren) neemt die ongelijkheid niet in alle opzichten weg en blijft, althans in theorie, in spiegelbeeldige zin bestaan tot en met het moment dat de WGA ooit zou eindigen (zoals ook de WAO is geëindigd). Op dat moment zijn immers de lopende WGA-gevallen in geval van rentedekking reeds afgefinancierd, terwijl het publieke domein nog de lopende gevallen moet blijven financieren via omslagpremies. In de praktijk ligt de publieke financiering nu al veel dichter aan tegen de situatie van rentedekking: via de rentehobbel is volgens opgave door UWV een ‘rentehobbel-reserve’ opgebouwd die eind 2009 €1,2 mld bedroeg en daarmee voldoende zou zijn om ook in het publieke bestel de ‘staartlasten’ te dekken zonder verdere omslagfinanciering.

Een werkelijk ‘gelijk’ speelveld zou echter inhouden dat UWV en private verzekeraars in alle opzichten onder identieke commerciële condities werken; wie dit tot in de uiterste consequentie doordenkt komt tot de conclusie dat dit uiteindelijk meebrengt dat ook UWV de WGA moet financieren op basis van echte rentedekking (met de eenmalige gevolgen daarvan voor de werkgeverslasten, doordat bij rentedekking de kosten in de tijd naar voren worden gehaald). We tekenen daarbij aan dat UWV zich in een aantal opzichten benadeeld voelt vanwege de ongelijkwaardige positie ten opzichte van verzekeraars, maar dat daar tegenover staat dat zij als ‘default’ verzekeraar op voorhand een groot marktaandeel heeft en in die zin een voorsprong op de private verzekeraars. Of deze zaken precies tegen elkaar wegvallen is moeilijk op een goudschaal af te wegen en hangt ook af van de vraag hoe vlak het speelveld moet zijn. Is het een voetbalveld of een biljartlaken?

b. In- en uitloopriscio's

Nauw verwant aan de kwestie van omslagfinanciering versus rentedekking is het probleem van de in- en uitloopriscio's. Het is een fundamentele asymmetrie in het stelsel dat de eigenrisicodrager zowel de in- als de uitloopriscio's meeneemt naar het private bestel, terwijl de private verzekeraars niet het inloopriscio hoeven te accepteren (dus risicoselectie kunnen toepassen) maar wel de uitloopriscio's via rentedekking moeten

nemen. Dit kan enerzijds de mobiliteit op de verzekeringsmarkt bemoeilijken bij de overgang van publiek naar privaat, maar biedt anderzijds werkgevers de mogelijkheid om vanuit een private verzekering terug te keren naar UWV en daar te starten met een schone lei – lopende WGA-gevallen zijn immers al afgefinancierd via de rentedekking. In theorie kan dit leiden tot instabiliteit en verlies van dynamiek op deze hybride verzekeringsmarkt.

c. Premiestelling en –differentiatie

UWV moet een gedifferentieerde WGA-premie in rekening brengen, waarbij de wijze van berekening uiterst complex en voor de niet-ingewijde ondoorgrondelijk is. De bedoeling is dat de werkgever die veel WGA'ers (en in het verleden: WAO'ers) heeft 'veroorzaakt', daarvoor financieel wordt aangesproken en daarmee een financiële prikkel heeft om WGA-instroom te beperken. Daartegenover kunnen private verzekeraars een simpeler en meer stabiele premieberekening neerleggen, al geldt ook hier dat de wijze van premiestelling doorgaans ondoorgrondelijk is (en waarschijnlijk ook niet in detail bekend wordt gemaakt). De premiedifferentiatie in het publieke bestel is vrijwel onontkoombaar om te voorkomen dat er 'leegloop' (silent killing) ontstaat, maar roept ook vraagtekens op. Het is de vraag of de gedifferentieerde premie inderdaad bij werkgevers overkomt als een gezonde financiële prikkel, dan wel als een sanctie voor iets waaraan zij zich niet schuldig voelen (waarbij de sanctie pas met een vertraging van twee jaar 'doorkomt'). In bepaalde situaties valt de prikkel zelfs weg. Zo zal een kleine werkgever reeds met één WGA-instromer al meteen van de minimale naar de maximale gedifferentieerde premie springen en daar wellicht gedurende een reeks van jaren blijven staan – de premie wordt immers (op den duur) berekend over gevallen van de voorafgaande tien jaar.

Overigens gelden de twijfels rond het effect van premiedifferentiatie ook voor private verzekeringen, waarvan de premies eveneens periodiek zullen worden bijgesteld aan de hand van de feitelijke ontwikkeling van het risico, en eveneens met een vertraging van enkele jaren.

Voor grote werkgevers betekent premiedifferentiatie veelal dat men ook in het publieke bestel feitelijk – evenals bij eigen risicodracht – de eigen WGA-lasten betaalt, zij het met een vertraging van twee jaar. Bij een groot bedrijf is het WGA-risicopercentage redelijk stabiel en voorspelbaar, en valt dit vrijwel altijd binnen de bandbreedte van de min/max-premie voor grote bedrijven. Overigens is het feit dat de minimumpremie voor grote werkgevers al enkele jaren op 0 procent staat opmerkelijk: een gratis verzekering is even moeilijk voorstelbaar als een volstrekt risico-vrije werkgever.

d. Acceptatieplicht en vangnet

In het hybride stelsel heeft de publieke verzekeraar een acceptatieplicht, de private niet. Dat kan ertoe leiden dat de publieke verzekering een vergaarbak van slechte risico's wordt (wat niet noodzakelijk negatief hoeft te worden beoordeeld: men kan dit ook beschouwen als een gezond, sociaal vangnet). In een privaat bestel zal op een of andere manier een acceptatieplicht aan de orde zijn. Ook dan nog blijft een voorziening nodig voor onverzekerde en/of onverzekerbare werkgevers, bij wijze van vangnet; zo'n vangnet is tevens nodig voor tijdelijke en flexibele werknemers (analoog aan het vangnet-Ziektewet), en voor werknemers wier werkgever failliet gaat. Van groot belang is daarbij dat de toegang tot het vangnet goed moet worden bewaakt, om te voorkomen dat vanuit het private bestel "dumping" plaatsvindt in het publieke vangnet.

e. Wie is verzekerd?

Een asymmetrie in het hybride stelsel is dat in het publieke domein de *werknemer* de verzekerde is, terwijl dat in het private domein de *werkgever* is (die immers zichzelf verzekert tegen zijn uitkeringsverplichting jegens de werknemer). Dit is op zijn minst een factor die administratief complicerend kan zijn; de betaling c.q. vergoeding van uitkeringen komt over extra schijven te lopen. Ook komt dit de duidelijkheid in rolverdeling en belangen niet ten goede. In een privaat stelsel valt te overwegen om niet de werkgever, maar de werknemer te beschouwen als de verzekerde die rechten kan laten gelden rechtstreeks jegens de verzekeraar.

f. Duidelijkheid scheppen over re-integratie-verantwoordelijkheid

Voor sommige werkgevers is moeilijk te overzien wat precies de inhoud is van de re-integratieverantwoordelijkheid die zij als eigenrisicodragers aangaan. Wat indien een WGA'er door hem is herplaatst bij een andere werkgever (op zich een prestatie) maar bij die laatste na een aantal jaren wederom uitvalt; wordt dan toch de oorspronkelijke werkgever (die de betrokken werknemer misschien helemaal niet meer kent) aangesproken op de re-integratie? Onzekerheid rond dit soort vragen vormt voor sommige werkgevers een drempel voor eigen risicodracht; het scheppen van helderheid in deze complexe materie zou een goede afweging tussen publieke en private uitvoering ten goede komen.

Met het bovenstaande is een aantal aandachtspunten aangeduid voor de condities waaronder meer marktwerking in de WGA tot ontwikkeling kan komen. Een kernpunt daarin is de vraag of een volstrekt level playing field tussen het publieke en private domein moet worden nagestreefd. Zoals hierboven aangegeven, zou dat uiteindelijk leiden tot privatisering van (delen van) UWV tot "gewoon" verzekeraar: dat is de uiterste consequentie van strikte doorvoering van een hybride systeem met een level playing field.

Maar waarom zou men tot het uiterste streven naar een waterpas speelveld? Binnen een volledig private markt zouden marktpartijen, op gelijke condities, in staat moeten zijn om elkaar "scherp te houden" en goede kwaliteit voor een goede prijs te leveren. De kern van marktwerking is de veronderstelling dat, mits er voldoende keuze aan de aanbodkant is, de markt zichzelf kan disciplineren²¹. Er kunnen echter ook vraagtekens gezet worden bij het vermogen tot zelfdisciplineren van de markt. Door averechtse selectie, onderverzekering en onverzekerbaarheid kan sprake zijn van marktfalen. Dit is de "klassieke legitimatie" voor overheidsbemoeienis op het terrein van de sociale zekerheid in de vorm van verplichte publieke verzekeringen met acceptatieplicht. Dit zou reden kunnen zijn om een publieke speler in wisselwerking met private partijen in deze markt te zetten. Het CPB (2005) signaleert dat in een aantal staten binnen de USA waar de verzekering voor beroepsrisico's in eerste instantie volledig geprivatiseerd was, weer publieke staatsfondsen zijn geïntroduceerd "ter bevordering van de concurrentie". Deze constructie komt dus kennelijk vaker voor.

²¹ Cijfers over de concentratie op de WGA-ERD-markt lopen uiteen. Het Verbond van Verzekeraars ziet zes grote verzekeraars die samen, in termen van premievolume, bijna 90 procent van de private markt bestrijken, met daarnaast een aantal kleine verzekeraars met ieder een marktaandeel van 3 procent of minder. Market Concern ziet drie grote maatschappijen die samen, in termen van het percentage verzekerde bedrijven/vestigingen, ruim 60 procent van de ERD-markt hebben, en daarnaast een aantal kleinere spelers met elk 3 procent of minder.

Concurrentie versus complementariteit

Voor het overige is er geen reden waarom UWV in een concurrentiepositie met de private markt zou verkeren. UWV is geen gewone commerciële verzekeraar, maar een uitvoeringsinstelling voor de sociale verzekeringen. Als zodanig is het geen gewone verzekeraar, maar juist de instantie die randvoorwaarden voor de uitvoering schept, waaronder het zelf optreden als ‘vangnet’ voor verzekerden die om welke reden ook op de private verzekeringsmarkt tussen wal en schip (dreigen te) vallen. Natuurlijk is begrijpelijk dat UWV niet gaarne een deel van de WGA-uitvoering ziet verdwijnen naar de private markt; en natuurlijk is begrijpelijk dat commerciële verzekeraars UWV wel beschouwen als een gewone concurrent die een deel van ‘hun’ markt bezet houdt. De essentie van de publiek/private verhouding is echter, althans hoort te zijn, een verhouding van wederzijdse aanvulling: publiek/private *samenwerking*. Complementariteit tussen die twee biedt waarschijnlijk betere kansen – ook in relatie tot de achterliggende beleidsdoelen – dan het bevorderen van wederzijdse concurrentie.

Komt privatisering vanzelf?

In het bovenstaande is gesuggereerd dat een hybride stelsel als uiterste consequentie kan hebben dat het publieke domein zich, op marktvoorwaarden, zelf in de verzekeraarsmarkt zou moeten begeven. Betekent dit dat het hybride stelsel als vanzelf overgaat in een private uitvoering? Dit valt nog niet met zekerheid te zeggen. Wij betwijfelen of de huidige marktverdeling een stabiele eindsituatie is, al is het zeker niet uitgesloten dat er binnen het hybride stelsel een evenwicht ontstaat en uiteindelijk institutionaliseert. Maar evenmin is uit te sluiten dat er nieuwe problemen opduiken wanneer publiek en privaat niet in een optimale wisselwerking tot elkaar staan (en elkaar soms juist voor de voeten lopen).

Literatuur

- Aarts, L, Ph de Jong (1999), *Disability Insurance in a Multi-pillar Framework*. Washington, Worldbank.
- Brandsen, T., W. van de Donk, P. Kenis (red.) (2006) : *Meervoudig bestuur; publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Uitgeverij Lemma, Den Haag
- CPB, publicatie 117 (2005) *Publiek of private uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen in de VS*. Den Haag.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Exworthy, M., Powell, M. and Mohan, J. (1999) 'The NHS: quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network?' *Public Money and Management*, 19, 4, pp.15-22
- Hoffmans, J., (1989), *Veranderingen in de sociale zekerheid. Op weg naar een geprivatiseerd stelsel?* Zwolle, Tjeenk Wllink.
- Hood, C., G. Peters, (2004) The Middle Aging of New Pubic Management: into the Age of Paradox and Surprise. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267-282
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Le Grand, J. en W. Bartlett (1993), 'Quasi Markets and Social Policy: the Way Forward?', in: J. LeGrand en W. Bartlett (red.), *Quasi-Markets and Social Policy*. Londen: Macmillan Press Ltd, pp. 202-220.
- Noordegraaf, M., (2004) *Management in het publieke domein*. Coutinho, Bussum.
- Osborne, D., T Gaebler (1993), *Reinventing Government*. Addison-Wesley.
- Pollit, C., G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform*. OPxford, Oxford University Press.
- Schwitters, R., *De risico's van de arbeid: het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief*. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- SER (2004), *Verdere uitwerking WAO-beleid*. Advies. Den Haag.

Svensson, J., W. Trommel, T. Lantink (2008). Re-employment Services in the Netherlands: An empirical Study of Bureaucratic, Market and Network Approaches. In: *Public Administration Review* 68(3), 505-515.

Trommel, W., O. van Heffen, R. Van der Veen, (2001) 'Marktwerking in sociaal beleid'. In: *Beleid & Maatschappij* 28(3), p.130-138

Veld, In't, R. (1995), *Spelen met vuur: over hybride organisaties*. Oratie. Vuga, Amsterdam

WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*. Den Haag.

Zwinkels, Wim, Peter Brouwer en Adriaan Braat (2006), *Verzekerd van een effectieve prikkel: Een verkennend onderzoek naar het effect van private uitvoering van de WGA*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden

Volgend overzicht geeft aan welke sleutelfiguren van de verschillende organisaties voor dit onderzoek geïnterviewd zijn.

Organisatie	Geïnterviewde
UWV	Dhr. R. van Deynen, mw. I. Polstra, dhr. J. Vlaanderen
UWV, regio contact grote werkgevers (overheid)	Dhr. F. Gevers
Belastingdienst	Dhr. J. Claassens, mw. A. van Eck
Verbond van Verzekeraars	Dhr. G. van Genderen
BoaBorea	Mw. P. van de Goorbergh
MKB-Nederland en VNO-NCW	Mw. M. Feenstra
FNV	Dhr. L. Hartveld, mw. K. Sengers
CNV	Mw. D. Vaartjes
MHP	Dhr. P. van Kruining
ABU	Dhr. P. Hustinx
Nationale Nederlanden	Dhr. H. van Dalen
Amersfoortse	Dhr. E. van de Bilt
Reaal	Dhr. M. Kaspers
Achmea	Dhr. W. Lammerse
VSP Risk	Dhr. J. van de Weerd
Mercer	Dhr. L. Bil
Koninklijke Horeca Nederland	Dhr. P. Schoormans
FME	Dhr. H. Hoogendoorn
Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen	Dhr. B. Hoogenboom
Hoofd bedrijfshap detailhandel	Mw. J. Rosenthal
Actiz	Dhr. P. van Aken

Bijlage 2 Gegevens voor analyse hoofdstuk 6

B 2.1 Achtergrond

UWV heeft ten behoeve van de analyse in dit onderzoek een steekproefbestand aangemaakt. De steekproef van het UWV heeft twee doelen:

- basis voor de analyse van de resultaten van de WGA tot dusver;
- bruto steekproef die gebruikt is in de mailing ten behoeve de werkgeversenquête.

In deze bijlage bespreken we:

- kenmerken van de UWV-bestand;
- steekproeftrekking;
- bepalen van de weegfactoren.

B 2.2 Kenmerken van het UWV-bestand

Basis van dit analysebestand is het premiebestand van het UWV. Dit bestand bevat de volgende gegevens:

- wel/geen ERD;
- premieloon;
- WGA-risicopercentage;
- premiepercentage;
- bedrijfsgrootte (klein respectievelijk groot op basis van loongrens die gelijk is aan 25 maal het gemiddeld loon van een werknemer);
- sector.

In dit bestand zijn geen gegevens beschikbaar over de WGA-instroom, de duur van de uitkering of inzet van re-integratie. Gegevens betreffende de instroom van werknemers per bedrijf en een aantal kenmerken van de verzekerdenpopulatie van bedrijven, zoals het aandeel vrouwen, het aandeel ouderen en de gemiddelde leeftijd van werknemers bij het bedrijf zijn later door het UWV aan het premiebestand gekoppeld.

Uit een analyse van het UWV bleek dat de kwaliteit van de registratie van de uitkeringsduur en de inzet van re-integratie activiteiten gedurende de eerste twee jaar van het ziekteverzuim van onvoldoende kwaliteit waren om gebruikt te worden in een verdere analyse. Waar mogelijk zijn deze gegevens wel gebruikt bij de beschrijving van de stand van zaken rond de WGA in hoofdstuk 2.

B 2.3 Steekproeftrekking

Onderstaande tabel laat de populatie-aantallen zien naar bedrijfsgrootte en de huidige verzekeringsstatus.

Tabel B2.0.1 Populatie aantallen naar bedrijfsgrootte en type verzekering, 2009

	Eigenrisicodragers WGA	Publiek verzekerd WGA	Totaal
2-10 wn	57.268	262.218	319.486
10-25 wn	11.626	22.515	34.141
25 - 50 wn	2.620	10.901	13.521
50 - 250 wn	1.629	10.374	12.003
> 250 wn	551	2.695	3.246
Totaal	73.694	308.703	382.397

Bron: UWV.

Omdat één van de belangrijke doelstellingen van dit onderzoek is de overwegingen van werkgevers bij het veranderen van type verzekering en omdat dit een relatief kleine groep betreft, zijn beide groepen overstappers en de groep werkgevers die al onder de WAO eigenrisicodragers was, zijn deze groepen oververtegenwoordigd in de steekproef

Bij de steekproeftrekking is gestratificeerd naar volgende kenmerken:

- bedrijfsgrootte;
- huidige verzekeringsstatus voor de WGA;
- verzekeringsstatus ten tijde van de PEMBA/WAO;
- starters.

Tabel B2.0.2 Bruto steekproef naar stratificatiekenmerken

Gemiddelde loonsom	WAO ERD		WAO publiek		Starters		Totaal
	WGA ERD	WGA Publiek	WGA ERD	WGA Publiek	WGA ERD	WGA Publiek	
(0 - 10]	1.373	378	705	1.052	235	896	4.639
(10 - 25]	1.012	305	966	219	46	187	2.735
(25 - 50]	274	70	781	956	18	61	2.160
(50 - 250]	81	70	573	818	8	36	1.586
(250+]	69	72	344	1.805	1	3	2.294
Totaal	2.809	895	3.369	4.850	308	1.183	13.414

Voor de analyse op basis van landelijke gegevens heeft het UWV een steekproefbestand aangemaakt bestaande uit ruim 13.400 bedrijven. Bovenstaande tabel laat de steekproef zien naar bedrijfsgrootte, verzekeringsstatus. Een specifieke uitsplitsing is gemaakt in werkgevers die wij definiëren als starters, dat wil zeggen dat zij niet onder de WAO al in het premiebestand van UWV aanwezig waren en blijvers.

Dit bestand heeft de basis gevormd voor de landelijke analyse en is gebruikt als bruto steekproef voor de werkgeversenquête. Onderstaande tabel laat de netto respons zien. In totaal hebben 2.778 werkgevers meegedaan aan de enquête. Een respons van bijna 30 procent.

Tabel B2.0.3 Netto steekproef naar bedrijfsgrootte en type verzekering

Gemiddelde loonsom	WAO ERD		WAO publiek		Starters		Totaal
	WGA ERD	WGA Publiek	WGA ERD	WGA Publiek	WGA ERD	WGA Publiek	
(0 - 10]	258	64	157	152	50	90	771
(10 - 25]	249	62	284	51	11	24	681
(25 - 50]	69	16	210	218	3	9	525
(50 – 250]	24	5	148	196	0	2	375
(250+]	17	7	59	342	0	1	426
Totaal	617	154	858	959	64	126	2.778

B 2.4 Bepalen van de weegfactoren

Op basis van de populatie aantallen uit tabel 1 uit de bijlage en de bruto respons en de netto respons van de werkgeversenquête zijn weeg- en ophoogfactoren bepaald. Hierbij zijn dezelfde criteria gehanteerd als bij de stratificatie van de steekproef:

- bedrijfsgrootte;
- huidige verzekeringsstatus voor de WGA;
- verzekeringsstatus ten tijde van de PEMBA/WAO;
- starters.

Ten slotte is gekeken naar de representativiteit van het bestand naar sector. De verhoudingen naar sector binnen een grootteklasse en type verzekering voor de WGA zijn naderhand gecorrigeerd door middel van herweging. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van populatieaantallen naar sector, bedrijfsgrootte en verzekeringstype WGA van het UWV.

Bijlage 3 Casebeschrijvingen werkgevers

1. Overheid, universiteit, meer dan 250 werknemers, ERD - koppel met nr. 2

De afweging

Sinds de mogelijkheid bestaat om ERD te worden heeft men dit een tijdje aangekeken. “Zo rond 2003, 2004 zagen we dat we vanwege onze lage instroom in de WAO financieel beter uit zouden zijn als we zouden kiezen voor ERD.” Hij omschrijft het als primair een financiële overweging: de verzuimbegeleiding was zodanig dat men daarin verder geen impuls nodig had. Nadelen zag men in het begin niet: “behalve misschien dat het lastig is dat je allerlei dingen moet regelen en organiseren.” Verder kan hij zich voorstellen dat de aanscherping van de wetgeving voor sommige sectoren nadelig uitpakt. “Veel gevallen zijn onterecht 80-100% WGA en niet IVA, dat is als ERD’er vervelend. Begeleiding bieden kan bij deze mensen niet: omdat ze zo ernstig ziek zijn valt er niet te re-integreren.” Bij het maken van de afweging heeft men zich verder niet hoeven verdiepen in informatie van verzekeraars: als overheidswerkgever heeft men geen garantstelling nodig.

De beslissing

Bij de beslissing was inzicht in de kosten van belang. Men wist wat men kwijt was aan arbeidsongeschikte medewerkers dus toen bleek dat ERD voordeliger zou uitpakken, heeft men daar voor gekozen. Een belangrijke voorwaarde was echter ook de goed functionerende arbodienst, iets wat zichtbaar is in het lage verzuim dat deze universiteit kent. De beslissing om ERD te worden werd dan ook gemaakt door de werkgever en het college van bestuur in overleg met de arbodienst, zo vertelt hij.

Invulling van het preventie- en re-integratiebeleid

Sinds men gekozen heeft voor ERD is de wijze waarop men bezig is met preventie en re-integratie niet veranderd. “De overheid denkt dat er financieel technische prikkels zijn om een betere verzuimbegeleiding op te zetten. Maar wij veranderen niets aan ons beleid als dat niet hoeft. We hebben in vergelijking met andere universiteiten een laag verzuim: ik denk dat de arbodienst goed werk doet.” De invulling van de tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid omschrijft hij als moeilijk. “Eerst was je ERD voor vijf jaar, toen voor vier jaar en nu ineens voor tien jaar.” Ondanks dat men nu voor tien jaar verantwoordelijk is, heeft ook dit niets veranderd in de aanpak. “Het enige wat we doen is monitoren.” De instroom is laag: ongeveer vier a vijf gevallen per jaar. Een deel blijft in dienst, een deel blijkt IVA. Die paar gevallen die WGA zijn, die houdt de arbodienst in het oog. “Als mensen niet meer bij ons in dienst zijn door ontslag, dan hebben we daar geen zicht meer op. Ik heb geen idee hoe je bij die mensen je re-integratieverantwoordelijkheid moet invullen. We betalen de uitkering en verder wachten we af. We zouden daar wat actiever beleid in kunnen voeren. Nu is het zo dat de WGA’ers één of twee keer per jaar in het overleg van P&O aan de orde komen, maar daar is nooit iets uitgekomen.”

Visie op de eigen beslissing

Men is tevreden met de gemaakte keuze, al is het financiële voordeel nu kleiner dan in het begin. Deze universiteit was de eerste die koos voor ERD. Vervolgens stapten andere universiteiten ook over. Omdat de premies sectoraal bepaald worden geldt dat naarmate meer werkgevers uit het publieke bestel

gaan, het minder aantrekkelijk is om ERD te zijn, zo zegt hij. Reden om te stoppen met ERD zou zijn als het financieel voordeliger is om terug te gaan naar UWV. “We hebben enig zicht op hoeveel mensen bij ons gemiddeld in de WIA komen, zolang dit niet wijzigt is een terugswitch niet nodig.” Elk jaar maakt men deze balans op. Dat de termijn van re-integratieverantwoordelijkheid naar tien jaar is gegaan, heeft verder geen invloed op het financiële plaatje (en is daarmee dus geen aanleiding om niet langer ERD te willen zijn). “Over dezelfde termijn van tien jaar verdienen we het geld terug.” Hij legt uit: “we betalen voor tien jaar een uitkering, maar voor diezelfde tien jaar hoeven we geen premie te betalen.”

Visie op het huidige hybride stelsel

Hij is voorstander van het publieke bestel: “persoonlijk vind ik dat werkgevers solidair horen te zijn. Het probleem is dat je door het bestaan van ERD gestraft wordt als je solidair bent. Wij hebben een lage instroom en dus is het niet voordelig om in het publieke bestel te blijven. Het is logisch dat je niet wilt betalen voor werkgevers die een hoge WGA instroom hebben (bijvoorbeeld doordat ze een slechte verzuimbegeleiding hebben).” Wat betreft een toekomstig bestel merkt hij op: “Voor ons is het positief zoals het nu is, we verdienen er op. Mijn werkgever zou bijvoorbeeld niet terug willen naar een volledig publiek bestel want hij heeft nu een flink financieel voordeel.”

Advies aan andere werkgevers

“Reken uit wat voordeliger is. Ik kan me voorstellen dat er sectoren zijn waar het onmogelijk is om het verzuim laag te krijgen. Bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs, daar zal het moeilijk zijn om het verzuim zo laag te krijgen dat ERD aantrekkelijk is.”

2. Overheid, gemeente, meer dan 250 werknemers, niet-ERD - koppel met nr. 1

De afweging

De informatie die deze werkgever kreeg over de ERD is vooral afkomstig van de overheid, al is men ook benaderd door derden: “We zijn wel honderd keer benaderd door een bedrijf dat de berekening wel voor ons wilde maken en/of aanbod de begeleiding te verzorgen. Maar, we doen het niet. “ De keuze om geen ERD te worden voor de WGA is een bewuste keuze. Ze vertelt dat men ERD is voor de WW en daarbij ervaart dat dit lastig is en voor veel kosten zorg. “Ben je bij wijze van spreke net klaar met iemand en dan moet je om de kosten omlaag te brengen toch verder met deze persoon. Je blijft als werkgever verantwoordelijk voor de begeleiding en dat is intensief.” Hetzelfde geldt als je zou kiezen voor ERD bij de WGA, zo stelt ze. Dan heb je zelfs een re-integratieverantwoordelijkheid van tien jaar. Misschien is het in totaal – na veel rekenen – goedkoper, maar dat weegt voor deze werkgever niet op tegen de inspanningen die men daarvoor zou moeten doen.

De beslissing

Over de door de afdeling personeelszaken genomen beslissing om geen ERD te worden merkt ze op: “het was – als je dat zo kunt noemen – een makkelijkheidsoverweging. Het is eigenlijk net als thuis: een aantal klusjes moet je aan professionals overlaten.” Ze refereert aan de wir war van regels en het feit dat het UWV meer ingangen, meer kennis heeft op WGA gebied dan zij zelf. “Nu kun je natuurlijk zeggen, we worden ERD en we besteden het uit aan andere professionals, maar dat is geen optie: de hele rompslomp eromheen, terwijl er maar weinig mensen intreden, waar maak je je dan druk om?” In een toelichting zegt ze dat ze nu maar één geval van volledige arbeidsongeschiktheid hebben en verder niet. De contacten daarover met UWV zijn goed, het duurt wel eens lang, maar verder gaat het naar wens.

Invulling van het preventie- en re-integratiebeleid

Men is al alert op preventie en daar heeft dit keuzemoment niets aan veranderd. Ook op het gebied van re-integratie is het beleid ongewijzigd: “we doen al alles om te zorgen voor zo weinig mogelijk uitstroom.”

Visie op de eigen beslissing

Men is tevreden met de beslissing die men gemaakt heeft, maar het is niet zo dat deze keuze nu voor altijd vastligt. “Een nieuw afdelingshoofd dat goede ervaringen heeft opgedaan met ERD” zou reden zijn om ERD weer te heroverwegen, zo stelt ze.

Visie op het huidige hybride stelsel

Deze werkgever heeft het liever allemaal publiek geregeld. Nu met de WW belemmert het ERD-schap wel eens om iemand aan te nemen, zo vertelt ze. Altijd speelt er dan door je achterhoofd of je niet door deze persoon aan te nemen straks veel kosten kwijt bent in het kader van de WW. Denk bijvoorbeeld aan ontslaan wegens disfunctioneren: dat kan bijna niet, je houdt zo iemand dan uiteindelijk in dienst omdat ontslag (in verband met de verantwoordelijkheid die daaruit volgt) bijna onbetaalbaar is. Uit haar woorden blijkt dat het ERD-schap bij de WW een negatief effect heeft op het personeelsbestand. Wat dat betreft zou ze voor de WW ook graag terug willen naar het publieke bestel. Haar insteek is: liever meer geld betalen aan premies dan dergelijke overwegingen te moeten maken bij de instroom en uitstroom. Over een toekomstig bestel zegt ze: “Het is belangrijk dat mensen een keuze houden: of een hoge premie betalen of het zelf doen.”

Advies aan andere werkgevers

“Weet goed wat je doet, ook qua formatie in je eigen toko. Stel je hebt veel werknemers in de WGA, dan gaat daar veel begeleidingstijd in zitten. Daar moet je dan formatie voor hebben. Ook als je een re-integratiebedrijf inschakelt blijft het veel werk want dan moet je weer investeren in een goede relatie met het re-integratiebedrijf.”

3. Detailhandel en ambachten, tuincentrum, 50 tot 250 werknemers, wel ERD - koppel met nr. 4

De afweging

Deze werkgever heeft bewust gekozen voor het ERD. Men liet zich informeren door het hoofdkantoor en tussenpersonen van verzekeraars. “We hebben twee verzekeraars om een offerte gevraagd, de accountant keek over onze schouder mee wie we kozen.” Stimulans om na te denken over ERD waren de problemen die men ervoer met de aansluiting van de belastingdienst en het UWV aangaande de premieoverdracht. In het nadenken over ERD sprak het idee van een verzekeraar die ook de arbodienst beheert aan. Ook verwachtte men door ERD te worden een beter re-integratieresultaat. Als nadeel ziet men de mogelijk veranderende rol van de belastingdienst. “Als je geen ERD bent, dan draag je premie af aan de belastingdienst. Nu we ERD zijn krijgt de belastingdienst van ons minder geld binnen en dus zullen ze (die kans is groot) onze administratie gaan controleren. Niet dat onze administratie niet op orde is, maar het is wel een procedure extra “

De beslissing

In de enquête gaf deze werkgever aan dat slechte ervaringen met UWV meespeelden in de afweging tussen een publieke en private verzekering. In een toelichting noemt hij het voorbeeld van een zwangere medewerker. “Wat je dan aan papierwerk niet al moet aanleveren en niet één keer, maar verschillende keren. Meerdere keren bleek de administratie van UWV ondanks alles wat wij aan gegevens gefaxt hadden, niet op orde.” Op een gegeven moment was dat de druppel. “Als je dan de kans krijgt om het anders te doen wat toevallig ook nog voordeliger uitpakt, dan doe je dat.” Wat de doorslag heeft gegeven is verder dat men nu een totaalpakket heeft waarbij de arbodienst, het ziekteverzuim, WGA, WIA-hiaat allemaal is ondergebracht bij één verzekeraar. “Nu zit alles in 1 database, je hoeft maar 1 keer iets te melden, je bent in één keer overal vanaf. De directie heeft dit in samenspraak met de accountant besloten. “we hebben er bewust voor gekozen om per heel kalenderjaar te switchen, dat is makkelijker voor ons zelf en voor de belastingdienst.” Over het moment waarop men overgegaan is tot ERD merkt hij op: “we zijn bewust niet meteen ERD geworden, maar hebben een jaar gewacht. Als er bij de eerste lichte ERD’ers iets fout gaat, dan zal er een reparatie volgen vanuit Den Haag en zijn wij in de positie om daar op te reageren. Op deze manier voorkomen we dat we met onze keuze voor ERD onverhoopt in de problemen komen.”

Rol van de verzekeraar(en andere partijen)?

“De verzekeraar zorgt voor de administratieve afhandeling. Hij komt zo’n drie keer per jaar langs voor een evaluatie en vooruitblik. Daarnaast is hij natuurlijk een vraagbaak.” De verzekeraar is ook alert op ziekmeldingen: “als er bij de verzekeraar een ziekmelding binnenkomt, dan gaan daar alle lampjes branden. Als het lang duurt, dan nemen ze contact met mij op. Wat kunnen we doen om te zorgen dat de persoon weer aan het werk kan? Deze werkgever heeft nog nooit op het punt gestaan om een sanctie te geven aan een werknemer. Mocht zich wel een keer een dergelijke situatie voordoen, dan zal de rol van de verzekeraar adviserend zijn. Aan overstappen naar een andere verzekeraar moet deze werkgever nu nog niet denken: “de meerwaarde van de huidige verzekeraar is goede afspraken, duidelijkheid. We zullen dan ook niet voor een paar tientjes naar een ander overstappen. Helemaal omdat we nu een geïntegreerd pakket hebben. Tenzij er iets naars gebeurt, maar anders blijven we gewoon bij deze verzekeraar.”

Inulling van het preventie en re-integratiebeleid

Het re-integratieresultaat is beter nu men ERD is: “we zitten er boven op. Via de arbodienst wordt er sneller gereageerd dan voorheen door het UWV.” Aan het eigen verzuim- en re-integratiebeleid heeft men verder niets veranderd. “Ons ziekteverzuim ligt onder de half procent. We hebben ook altijd veel

overleg en contact met onze werknemers en dat zorgt voor een grote betrokkenheid.” Wat betreft de invulling van de (maximaal) tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid, daar is men mee bezig. Men is onder andere in afwachting van wat het hoofdkantoor gaat zeggen. Deze vestiging is qua ERD één van de pilots van de keten. Bevalt het, dan zullen andere vestigingen ook ERD worden. Er wordt ook nagedacht over een eigen CAO In die CAO zal dan ook deze re-integratieverantwoordelijkheid worden opgenomen: “dat er een soort centrale pot komt waaruit dit gefinancierd wordt”. De re-integratieverantwoordelijkheid van tien jaar acht hij verder een kwestie van risicoanalyse: “we hebben nu een heel laag ziekteverzuim en niemand in de WGA.”

Visie op de eigen beslissing

Hij is tevreden met de keuze voor ERD. “Het loopt zoals het moet lopen.” Aanleiding om te stoppen met ERD zou zijn een slechte ervaring met een verzekeringsmaatschappij of veranderende wetgeving. Als voorbeeld van veranderende wetgeving noemt hij de loonbelasting die (volgens de laatste berichten) in 2011 op de schop gaat. Als door verandering van inhoudingen e.d. de premie voor mensen die ERD zijn sterk gaat afwijken (dus de korting komt te vervallen) dan zou dat een reden kunnen zijn om het ERD-schap op te geven, zo stelt hij

Visie op het huidige hybride stelsel

Gevraagd naar zijn visie op het publieke stelsel zegt hij: “diep in mijn hart vind ik dat het gewoon centraal geregeld zou moeten zijn. Dat geldt met name voor bepaalde basisdingen als zorg, energie, pensioen, arbeidsongeschiktheid. Daar betalen we belasting, daar zou niemand anders tussen moeten komen. Voorwaarde is wel goed gegevensbeheer. Het publieke stelsel is dus alleen te verkiezen boven privaat als de administratie accuraat gebeurt.” Door zijn slechte ervaringen (op dit vlak) met UWV heeft hij ervoor gekozen om uit te wijken naar het private stelsel. Over de toekomst zegt hij: “Een regeling voor het ERD zijn in de CAO is afhankelijk van wat Den Haag verder gaat besluiten. Het kan zijn dat het één het ander gaat inhalen.”

Advies aan andere werkgevers

“Voor een leek is het bijna niet meer te volgen aan wie wat betaald wordt waarvoor. Het is ondoorzichtig welk risico men loopt. De private verzekeraars springen hier handig op in. “ Aan bedrijven die twijfelen over wel / geen ERD adviseert hij dan ook dat ze zich terdege moeten realiseren welk risico ze lopen en dat ze goed moeten nagaan of ze dit kunnen opvangen. “Stel je twee duurste krachten raken uitgeschakeld, lukt dat dan financieel? Dit is een afweging die deze werkgever nadrukkelijk gemaakt heeft. Wij kunnen het ons financieel permitteren en hebben daardoor nu met één loket (men heeft een totaalpakket) alles geregeld.

4. Detailhandel en ambachten, keukencentrum, 50 tot 250 werknemers, niet ERD - koppel met nr. 3

De aanleiding

Dit bedrijf heeft de WGA nu nog via UWV lopen. Vooralsnog heeft men altijd vastgehouden aan 'zoals het altijd al ging'. Indien geen problemen, dan ook geen reden om te veranderen was de insteek. WGA-gevallen heeft men niet eerder bij de hand gehad. Toevallig heeft men nu net een langdurig ziekte geval – deze werknemer is een half jaar ziek en zit nog midden in de medische onderzoeken dus de afloop is onbekend – maar ook daar heeft men verder geen ervaring mee. Door de komst van een aantal nieuwe managementteamleden die kijken naar de uitgaven en openstaan voor verandering, is het bespreken van het ERD-schap voor net na de zomer op de agenda komen te staan. Hij weet er nu dus nog niet alles van, maar gaat zich er zeker in verdiepen. De hele discussie is aangezwengeld door de vaste assurantiën tussenpersoon van het bedrijf. "Die bood aan na de zomer langs te komen om te helpen de voors- en tegens- op een rij te zetten. Als voordeel ziet men in eerste instantie financieel voordeel: men denkt privaat voordeliger uit te zijn. "We hebben nu een laag ziekteverzuim, geen conflicten met personeel, medewerkers melden zich niet ziek omdat ze ontevreden met hun werk of de sfeer zijn." Hierdoor verwacht men niet dat het verzuim op korte termijn gaat stijgen en dat ziet men als gunstig. Echter, het is nog niet duidelijk of dit daadwerkelijk zo is als je alles op een rij zet, zo benadrukt hij. "We gaan goed afwegen wat het meest interessant is en gaan daarbij alle aspecten meenemen, zoals ook de re-integratievooruitzichten." Het gegeven dat een verzekeraar kan bemiddelen bij re-integratie ziet hij als positief: "dit biedt zeker mogelijkheden voor gewin." Met het ZBO-schap is de werkgever (nog) niet bekend. Na uitleg zegt hij dat dit waarschijnlijk nauwelijks aan de orde zal komen als men ERD zou worden want men heeft in het bedrijf korte lijnen en goed overleg. De huidige zieke werknemer is ook welwillend, daar heeft men goed contact mee. De ZBO-procedure zal dus nauwelijks een issue zijn in de overweging, zo stelt hij. Voor zover hij weet is er vanuit de branche niets geregeld in verband met de WGA. Desgevraagd geeft hij aan dat het waarschijnlijk is dat ze een eventuele WGA-verzekering bij dezelfde verzekeraar zullen afsluiten als waar ze nu de verzuimverzekering hebben. "Eén partij om alles te regelen, korte lijnen." Als nadeel of mogelijke bedreiging om ERD te worden zegt hij dat het hem nog niet duidelijk is wat de risico's van een overstap op de lange termijn zouden kunnen zijn. "Wat gebeurt er als er langdurig zieken zijn? Daar willen we graag meer over weten, want daar hebben we nu nog geen ervaring mee." Het belang van een vangnet, zowel voor de organisatie als voor de werknemers staat voorop. Dit moet goed geregeld zijn. "De verzekeraar verzekert niet voor niets, die wordt er zelf ook beter van."

De beslissing

De directie, het hoofd personeelszaken en de assurantiën tussenpersoon worden betrokken bij de beslissing of men wel of niet zal overstappen naar ERD. Uiteindelijk zal de OR ook betrokken worden, zo zegt hij. De informatie waarop men de beslissing baseert zal onder andere afkomstig zijn van de assurantiën tussenpersoon: die heeft ondersteuning aangeboden en daarvan gaat men gebruik maken. Verder is het nog niet duidelijk.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Hij verwacht niet dat ze re-integratie anders gaan inrichten als ze zouden kiezen voor ERD. "Re-integratie moet je op individueel niveau bekijken. Iedere zieke werknemer en situatie is anders." Ze worden op dit moment bij het ene langdurige ziektegeval ondersteund door de arbodienst en er is een arbeidsdeskundige die het traject coördineert. Dit gaat voor zover het kan goed. Hij kan er echter weinig over zeggen want voorlopig is de zieke werknemer nog niet te re-integreren: deze is nog te ziek.

Visie op het huidige hybride stelsel

Vanuit zijn vorige werkgever weet hij dat privaat sneller schakelt, sneller acties onderneemt. “Publiek is toch meer bureaucratisch en het duurt daardoor langer voordat het op gang komt.” Bij zijn vorige werkgever hadden ze UWV om een second opinion gevraagd, maar toen bleek dat de artsen daar een grote afstand tot de ‘buitenwereld’ hadden. Zij namen het belang van de werkgever nauwelijks mee bij hun overwegingen, zo vertelt hij. Over de toekomst van het huidige hybride stelsel zegt hij: “Een combinatie is waarschijnlijk het beste, ongeveer zoals het nu is.” Hij vindt dat er op zich meer private uitvoer mag komen, maar dat UWV wel toezicht moet houden om het algemene belang te dienen en te verdedigen. Overigens vindt hij de termijn van tien jaar verantwoordelijkheid voor zieke werknemer te lang, bijna niet te overzien. Vijf jaar zou beter zijn. Ook omdat “de werkgever soms ‘genaaid’ wordt door werknemers die zich meteen nadat ze een contract krijgen ziek melden en niet meer terugkomen en meewerken aan re-integratie.” De werkgever kan hier niet altijd invloed op uitoefenen, zo stelt hij.

5. Grafische industrie, type bedrijf onbekend, 50 tot 250 werknemers, wel ERD - koppel met nr. 6

De afweging

De aanleiding om na te denken over ERD was het initiatief vanuit de branche: “we doen mee aan het brancheverhaal.” Om te komen tot een beslissing heeft men alle informatie van de brancheorganisatie en diverse kranten en tijdschriften bestudeerd. Een voordeel van ERD was dat men hier al ervaring mee had:

“We zijn altijd al ERD geweest: dat is CAO-technisch zo geregeld. Wij hadden altijd al loondoorbetaling bij ziekte, waarvan het laatste jaar herv verzekerd.” De vereniging van werkgevers heeft vervolgens onderzocht of het aan te raden was om ook bij de WIA te kiezen voor ERD. Vooral financieel is dat opnieuw berekend. Op basis daarvan hebben zij toen voorgesteld dit te continueren. Positief vond deze werkgever verder dat je door ERD te worden het meer in eigen hand hebt: “als je als branche minder zieken hebt, dan verdien je daar aan. Dan hoeft je qua premie niet mee te gaan met de landelijke trend. Dat is positief.” Als nadeel van ERD noemt ze: “Alle maatregelen van de overheid zorgen alleen maar voor vershraling.”

De beslissing

Deze werkgever heeft – zonder inspraak van de ondernemingsraad, de arbodienst of iets dergelijks – het advies van de branche gevolgd en is ERD geworden voor de WGA.

Rol van de verzekeraar(en andere partijen)

De samenwerking verloopt goed. De communicatie tussen de verzekeraar en de werkgever gaat sneller dan via UWV. “Een stukje salaris terugvragen duurt bij UWV wel anderhalf jaar.” De rol van de verzekeraar is administratief (het verzorgen van uitkeringen) en communicatief (het uitleggen van de regelgeving). “De verzekeraar heeft een accountmanager die komt langs, legt dingen uit. (...) Zij weten ingewikkelde materie goed uit te leggen.” Met UWV heeft ze op dat vlak heel andere ervaringen: die zijn daarin veel minder toegankelijk. “Vroeger waren er nog districten met vaste aanspreekpunten, maar nu kom je terecht bij zo’n 0900 nummer.” Het vaste aanspreekpunt en daarmee de korte lijnen bij de verzekeraar vindt ze een groot voordeel. De verzekeraar heeft ook een aanbod om verzuimbeleid op te zetten, maar men heeft gekozen daar geen gebruik van te maken, dat houdt men in eigen hand.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Het preventie en re-integratiebeleid is hetzelfde gebleven. “Voor ons veranderde er niet zoveel. We zaten altijd al twee jaar, dus 104 weken, vast aan het doorbetalen van loon bij ziekte. Daar hebben wij ook altijd ons verzuim en re-integratiebeleid op ingericht.” Voor de invulling van de (maximaal) tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid zijn heel wat faciliteiten beschikbaar. Men heeft een arboconvenant en verzuimmeldpunten op brancheniveau. Daarnaast een goed verzuimbeleid, een arboarts die wekelijks langskomt. “Al vanaf de eerste dag dat iemand zich ziek meldt (voor de eigen functie) kijken we of deze persoon tijdelijk aan het werk kan met andere taken die op dat moment voor hem/haar wel uit te voeren zijn.” Het vinden van dergelijke alternatieve werkzaamheden levert vrijwel nooit een probleem op, zo zegt ze, want we zijn een groot bedrijf. Verder doet men veel aan re-integratie: “we bieden andere functies, werktijden, werkzaamheden aan en kijken ook naar mogelijkheden op het tweede spoor.” Ze heeft wel een kanttekening bij de lengte van de periode van re-integratieverantwoordelijkheid. “Ik snap en vind het goed dat er verantwoordelijkheid bij de werkgever ligt, maar tien jaar is wel erg lang. In tien jaar tijd gebeurt er veel in een bedrijf. In drie of vier jaar tijd kun je nog wat betekenen qua re-integratie, maar tien jaar is niet reëel. Ze heeft op dit moment bijvoorbeeld een werknemer – die gelukkig nog niet onder de 10 jaars verantwoordelijkheid valt – met een ernstige vorm van kanker. Hij was vanaf het begin 100% afgeschat in de WGA. Dat kreeg hij

telefonisch te horen en hij is daarna ook nooit meer opgeroepen door het UWV. Pas na vier jaar ziekte was bij hem iets qua re-integratie mogelijk. Dat heeft men toen geprobeerd, ook tweede spoor, maar dat bleek niet haalbaar. “Die man is gewoon veel te ziek, in mijn ogen is het een IVA geval.” Juist als het gaat om dergelijke gevallen, vindt ze de re-integratieverantwoordelijkheid van tien jaar veel te lang. Met de positie als ZBO heeft ze verder geen ervaringen. Ze weet ook niet wat de rol van de verzekeraar daarin zou kunnen zijn: het is nog nooit voorgekomen dat iemand onvoldoende meewerkte aan zijn/haar re-integratie, zo zegt ze.

Visie op de eigen beslissing

Ze is tevreden met haar keuze voor ERD, al vindt ze de periode van tien jaar dus wel erg lang. Een aanleiding om niet langer ERD te willen zijn, zou zijn wanneer je als branche veel zieken hebt waardoor de verzekeraar met een andere premie komt. “Dan zouden we gaan berekenen wat goedkoper is.”

Visie op het huidige hybride stelsel

Met het publieke stelsel heeft ze niet veel, zo zegt ze. “Je hebt daar geen vast aanspreekpunt, men is niet klantgericht.” Haar standpunt is daarom: “hoe meer je zelf kunt regelen, des te beter. Met privaat heb je het beter in de hand, je zit dan jaarlijks met je verzekeraar om tafel en hebt een product dat toegesneden is op jouw branche. Landelijk is teveel een ver van mijn bedshow.” Met het oog op een mogelijk toekomstig bestel merkt ze op: de situatie zoals deze nu is, is veel te moeilijk. “Het is niet meer uit te leggen aan werknemers: je moet premie betalen, maar je rechten worden minder en dus moet je je bijverzekeren.” Ze vervolgt: “Nu is er sprake van en en: de voorzieningen verschromelen en je hebt de keuze voor privaat.” Zij heeft het liefst dat alles privaat is, maar dan moeten verzekeraars wel stoppen met hun hoge premies.

Advies aan andere werkgevers

“Word ERD’er, dan heb je veel meer in de gaten wat verzuim je kost. Het besef wat ziekte is verandert dan ook: werknemers kunnen wel ziek zijn voor hun eigen functie, maar in veel kunnen zij best iets anders doen.”

6. Grafische industrie, type bedrijf onbekend, 50 tot 250 werknemers, niet ERD - koppel met nr.5

De afweging

Ter oriëntatie op wel of niet ERD worden heeft deze werkgever vooral het voorstel bestudeerd van de verzekeraar met wie de branche een collectieve afspraak heeft. Reden is dat deze meer affiniteit heeft met de branche dan andere verzekeraars. Verder heeft men zijdelings op websites gekeken van andere verzekeraars, maar die zaten allemaal om en nabij dezelfde premie. Over de afweging vertelt ze: “onze instroom in de WAO (en WGA) is historisch gezien laag. Qua kosten bleek het daardoor niet interessant om ERD te worden.” Ondanks dat de premies verlaagd waren (de branche heeft daar een sociaal fonds voor) zou deze werkgever als ERD’er hogere premies moeten betalen dan nu bij UWV. Ook geeft ze aan: “we vinden het belangrijk om als werkgever de regie in handen te houden. De keuze voor ERD zou betekenen dat wij deze uit handen zouden moeten geven aan een verzekeraar. Die gaat dan tussen ons en de medewerker in zitten, schakelt een re-integratiebedrijf in waardoor wij het contact met de medewerker kwijt raken. Bij UWV hebben we een grotere bewegingsvrijheid wat betreft het inrichten van de re-integratie. Verzekeraars weten weinig van de bedrijfscultuur, van de onderlinge relaties, ze kijken alleen naar het kostenplaatje en naar niets anders. Zoiets heeft een averechts effect. Dat druist in tegen onze bedrijfsfilosofie.” Als voorbeeld noemt ze een werknemer die een auto-ongeluk kreeg, die daardoor arbeidsongeschikt werd en waarbij het regresrecht²² van toepassing was. Dat gaf veel gedoe en daarbij bleek ook weer eens: “het gaat verzekeraars om de centen, niet om de persoon. Natuurlijk is het goed om een objectief gezichtspunt te hebben, maar dat hebben we nu ook vanuit UWV. Die lijnen zijn korter. Dat was dus geen reden om over te stappen naar ERD.”

De beslissing

Het feit dat ERD hogere kosten met zich meebracht én men daarbij de eigen regie – wat betreft de inrichting van de re-integratie – zou moeten inleveren gaven de doorslag om geen ERD te worden.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

“De eigen regie (als werkgever) is voor ons een belangrijk punt en daar zijn we gewoon in verder gegaan.” Het keuzemoment heeft dan ook verder niets veranderd in de manier waarop we bezig zijn met preventie en re-integratie, zo stelt ze.

Visie op de eigen beslissing

In lijn met bovenstaande is ze tevreden met de gemaakte keuze om geen ERD te worden.

Visie op het huidige hybride stelsel

Ten opzichte van het publieke stelsel is deze werkgever kritisch: men is er niet altijd blij mee. “Er is weinig transparantie, de informatieverstrekking is weinig eenduidig: UWV is een logge, bureaucratische instantie. Als je eenmaal een goed aanspreekpunt hebt, is er niets aan de hand. Maar anders krijg je van verschillende personen een verschillend verhaal te horen. Gelukkig is er dan nog een website, maar handig is het niet. Vaak is het ook niet duidelijk waar je moet zijn met je vraag.” Toch wil ze al die moeite wel nemen: “bij een verzekeraar wordt je ook van het kastje naar de muur gestuurd: verzekeraars hebben namelijk weer te maken met reorganisaties.” In dit verband zegt ze ook: “UWV houdt meer afstand, die laten de inrichting van de re-integratie meer over aan de werkgever. Wat dat betreft zou de adviesrol van UWV beter kunnen. Maar UWV blijft altijd te verkiezen boven de commerciële, dwingende aanpak van verzekeraars.” Over een mogelijk toekomstig bestel zegt ze: “zoals het nu is, is het prima.” Ze zou zich meer in deze thematiek moeten verdiepen om op deze vraag

²² Zie voor uitleg over regresrecht bv <http://www.makemyday.eu/letselschade/advocaat/regres-en-regresrecht.doc/>

een goed antwoord te kunnen geven. Wat betreft de collectieve afspraken in de branche die voor haar niet aantrekkelijk bleken merkt ze op: “Dat meld ik ook bij de branche, daar ga ik het gesprek over aan. Dat is het enige wat ik kan doen. Wie weet gebeurt er wat mee.” Ze benadrukt dat ze die communicatie over en weer belangrijk vindt.

Advies aan andere werkgevers

“Dat hangt af van de historie (heeft men in het verleden veel of weinig gevallen van (deels) arbeidsongeschikten gehad?) en de cultuur van het bedrijf. Ze kan zich voorstellen dat als een bedrijf bekend is met veel gevallen van arbeidsongeschiktheid het wel aantrekkelijk is om ERD te zijn omdat er dan wellicht bepaalde afspraken mogelijk zijn. Wie weet dat je dan wel de service krijgt waar je voor betaald.”

7. Bouwbedrijven, specialist in leidingtechniek, 25 tot 50 werknemers, wel ERD - koppelt met nr. 8

De afweging

Over de afweging om wel of niet ERD te worden vertelt deze werkgever: “één keer in de twee jaar bekijken we alles opnieuw, alle verzekeringen die we hebben et cetera. Toen bleek dat het fiscaal financieel voordeel op zou leveren als we ERD zouden worden. Dat zette ons aan het denken.” Men is zich vervolgens gaan verdiepen in informatie vanuit de brancheorganisatie en op internet. Deze informatie was toereikend: “wat je niet weet zoek je op, we kwamen er wel uit.” De werkgever zag “het zelf doen” en het feit dat ERD zijn meer past in het totale bedrijfsbeleid als positieve punten van het ERD zijn. “Zo maak je het risico beheersbaar.” Nadelen zag hij ook: “je moet meer regelen, er zijn andere procedures en afspraken nodig.” Denk aan afspraken met de arbodienst en een re-integratiebedrijf, maar ook onderling met medewerkers, hoe je nu met bepaalde zaken omgaat.

De beslissing

Voor deze werkgever was “het totale plaatje, het financiële plaatje” doorslaggevend om te kiezen voor ERD.

“Je zoekt als werkgever de beste mogelijkheid om de WGA af te dekken. Door zoveel mogelijk zelf tot je te nemen qua risico beheers je het risico ook zelf.” Nu men ERD is grijpt men bijvoorbeeld vroeg in bij potentiële arbeidsuitval.

Rol van de verzekeraar(en andere partijen)

Over de samenwerking met andere partijen vertelt hij: “voorheen hadden we niet te maken met een re-integratiebedrijf, maar alleen met de arbodienst en dat ging goed.” De constructie is nu zo dat het re-integratiebedrijf is ingeschakeld door de verzekeraar. Hij vindt deze rolverdeling goed: “de verzekeraar is er alleen voor procedurele afspraken en de financiële afwikkeling, die kijkt niet naar ziektebeelden en individuen.” De werkgever heeft dus over persoonlijke gevallen geen overleg met de verzekeraar, maar met het re-integratiebedrijf. En niet de verzekeraar, maar het re-integratiebedrijf neemt contact op met de werkgever als ze zien dat iemand lang staat ziek gemeld. “Dat gebeurt soms al na enkele weken.” Verder merkt hij op: “de samenwerking tussen de verzekeraar en de arbodienst gaat prima, maar het re-integratiebedrijf zit er tussen en dat is lastig. Wij menen als organisatie dicht op de mensen te zitten, we hebben dus ook zo onze eigen ideeën over de mensen. Het re-integratiebedrijf kijkt echter heel klinisch naar werknemers, die kijken alleen naar de ziektebeelden. Dit leidt soms tot andere trajecten dan wij voor ogen hebben.” Hij geeft hierbij het volgende voorbeeld: “iemand is langdurig ziek, die probeert men te re-integreren. Maar de persoon in kwestie is binnen ons bedrijf twee keer gepasseerd voor promotie. Dit komt niet naar voren in de gesprekken tussen medewerker en het re-integratiebedrijf, terwijl wij weten dat deze frustratie op de achtergrond meespeelt.” Later in het gesprek merkt hij nog op ook positieve voorbeelden te hebben over het re-integratiebedrijf. Men heeft dus niet alleen negatieve ervaringen met het re-integratiebedrijf, zo benadrukt hij.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Over het eigen preventie- en re-integratiebeleid zegt hij: “die was daarvoor tot minder dichtbij ingericht.” Men is nu meer dan voorheen bezig met preventie: denk aan vroegtijdig ingrijpen bij potentiële arbeidsuitval – bijvoorbeeld door te zorgen voor preventieve aanpassingen in de werkomgeving – sneller contact bij ziekmelding en het eerder inschakelen van de arbodienst. Met de (maximaal) tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid heeft hij nog geen ervaring: “daar zijn we nog niet mee geconfronteerd.” Hij veronderstelt dat werknemers op een gegeven moment uit het zicht zullen raken, bijvoorbeeld door beëindiging van hun contract. Hij weet nog niet hoe dat dan zal lopen en of de verzekeraar een rol zal hebben in deze tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid. “Dat kan ik nog niet

inschatten.” Maar omdat men wel invloed heeft op het voortraject, kiest men er in ieder geval voor om dat zo goed mogelijk in te richten, zo blijkt uit zijn woorden. Met de positie als ZBO heeft hij wel ervaring: hij heeft wel eens een sanctie opgelegd aan een werknemer. Hij zegt hierover: “een sanctie heeft meestal een voorgeschiedenis in de arbeidsrelatie.” Het betreft werknemers die niet willen meewerken aan hun re-integratie en met wie de arbeidsverhoudingen onder druk staan. “Als iemand prettig is in zijn werk, dan verloopt de re-integratie minder moeizaam.” Een voorbeeld van ‘niet willen meewerken’ is dat iemand weigert vervangende werkzaamheden te doen, hoewel de arbodienst dit voorschrijft. Daar kun je als werkgever een dossier van aanleggen. “Je staat dan sterk want het voorschrift van de arbodienst betreft een onafhankelijk oordeel.” In zo’n geval (dus met voldoende bewijsvoering) gaat hij over tot het opleggen van een sanctie. Die procedure vindt hij verder niet lastig. “Dat is hetzelfde als iemand die slecht functioneert bij volledige arbeidsgeschiktheid. Bij onze werknemers is wel eens wat demotivatie, het komt zo’n twee a drie keer per jaar voor dat een contract ontbonden wordt wegens disfunctioneren. Daar zijn we dus redelijk op ingericht.” De verzekeraar heeft in dit alles verder geen rol in: “die wordt alleen op de hoogte gesteld dat we de betreffende persoon een sanctie op hebben gelegd.”

Visie op de eigen beslissing

Hij is tevreden met zijn keuze om ERD te worden. Wisseling van verzekeraar is op dit moment niet aan de orde. Er zijn twee momenten waarop hij daar over na zou gaan denken: als de verhouding met de verzekeraar verstoord raakt of als het tijd is om het contract te verlengen.

Visie op het huidige hybride stelsel

Over privaat verzekeren zegt hij: “ik denk dat privaat verzekeren voor een kleine organisatie minder interessant is, maar voor een grote organisatie met een hoger risico op arbeidsongeschiktheid wel. Als grote organisatie heb je meer kennis in huis, heb je een beter verhaal bij bureaus en verzekeraars: je hebt meer mogelijkheden om plaatsvervangend werk aan te bieden.” Het publieke stelsel vindt hij een goed vangnetstelsel en in die zin is hij daar wel een voorstander van. Kijkend naar de toekomst vindt hij dat voor beide systemen wat te zeggen valt: “publiek is eenvoudiger, homogener, iedereen is gelijk en alle kennis is op één plaats. Bij privaat kun je niet verwachten dat één algemene adviseur weet hoe jouw specifieke systeem in elkaar zit.” Elk bedrijf heeft dan een specifiek verhaal, een eigen (voor dat bedrijf meest passende) manier waarop zaken rondom arbeidsongeschiktheid zijn ingericht. Echter, “uiteindelijk is de massa bepalend voor het succes van het systeem.” Het naast elkaar laten bestaan van een publiek en een privaat stelsel lijkt hem dan ook geen goed idee: “twee systemen naast elkaar is niet goed, dan verdeelt de massa zich terwijl beide systemen bestaan bij de gratie van de massa.”

Advies aan andere werkgevers

“Ga uit van je eigen situatie, kijk hoe je organisatie in elkaar zit, kijk wat je nodig hebt qua kennis en capaciteiten om ERD te zijn, of dat haalbaar is of niet.”

8. Bouwbedrijven, type bedrijf onbekend, 25 tot 50 werknemers, niet ERD - koppelt met nr. 7

De afweging

“Het was min of meer een bewuste keuze”, zo begint deze werkgever zijn verhaal. Op basis van informatie vanuit UWV, een verzekeraar en de brancheorganisatie overwoog hij ERD te worden. Aanleiding was dat ERD financieel voordeliger zou zijn. Nadeel vond hij dat het hem niet duidelijk werd hoe alles in elkaar zat.

De beslissing

Uiteindelijk werd hij geen ERD: hij bleek niet aan de voorwaarden te voldoen om ERD te worden. Hoe dit precies zit weet hij niet. Later in het gesprek zegt hij sporadisch werknemers in de WGA te hebben.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Het keuzemoment heeft niets veranderd in de wijze waarop hij bezig is met preventie en re-integratie. Wel heeft hij enkele aanmerkingen op het functioneren van de arbodienst: hij vindt dat deze onvoldoende presteert omdat ze niet direct de goede behandeling weten toe te passen. “De arbodienst zou sneller en adequater goede behandelingen moeten toepassen. Soms is het pas na een half jaar duidelijk welk type behandeling voor bijvoorbeeld rugklachten van een medewerker het beste is.”

Visie op het huidige hybride stelsel

Gevraagd naar zijn visie op het publieke stelsel stelt hij dat UWV zeer bureaucratisch is: ze zijn moeilijk bereikbaar en de afstemming over allerlei zaken verloopt moeizaam. Een visie op privaat verzekeren weet hij in eerste instantie niet onder woorden te brengen. Na concreet doorvragen over zijn verzuimverzekering zegt hij: “ik heb een stop-los verzuimverzekering en ook dat is allemaal bureaucratisch: je moet allerlei mutaties doorgeven tussentijds. Ze zouden genoeg moeten hebben aan de verzamelloonstaat die ze één keer per jaar ontvangen.” Wat betreft een toekomstig bestel wenst hij één bestel. Of het nu publiek of privaat wordt maakt hem niet uit: “als het maar consequent, goed en eerlijk is.”

Advies aan andere werkgevers

“Als het financiële voordeel niet groot is, dan blijf je bij UWV.” Verder heeft hij geen tips: “ik ken de verschillen niet goed, daar heb ik me nooit zo in verdiept.”

9. Uitzendbedrijven, type bedrijf onbekend, 50 tot 250 werknemers, wel ERD - koppel met nr.10

De afweging

Aanleiding om over ERD na te denken was voor deze organisatie de collectieve verzekering die de brancheorganisatie wist af te sluiten en adviseerde aan haar leden. Hiermee bleek men goedkoper uit te zijn dan wanneer men bij UWV bleef. Ter oriëntatie op de voor- en nadelen van ERD heeft men weinig informatie opgezocht: “We zijn afgegaan op geluiden van verzekeraars en van de brancheorganisatie.” Als voordelen van ERD zag men het feit dat de branche het goed geregeld heeft: “De brancheorganisatie heeft het eerst grondig uitgezocht en vervolgens met de verzekeraar afspraken op maat gemaakt.” Een ander argument was de lage premie: “door ERD te worden bij deze collectieve verzekeraar betalen we een lage premie (0,28%) over de totale loonsom en dat scheelt geld.” Ook het feit dat je als ERD’er te maken hebt met een stabiele premie zag men als positief element ten opzichte van het UWV waar instroom in de WGA gelijk staat aan stijging van de premie. Van te voren vroeg men zich wel af: “hoe groot is het risico? Kunnen we dat dragen?” Toen bleek dat de verzekeraar het risico overnam was deze overweging van de baan.

De beslissing

Hijzelf als werkgever heeft de beslissing genomen om ERD te worden. Daarbij heeft hij vooral geluisterd naar de tussenpersonen van verzekeraars. “Ik heb premies opgevraagd bij andere verzekeraars.” In vergelijking met andere verzekeraars bleek het collectieve aanbod het meest laag qua premie. Dat de premies stabiel zijn bestempelt hij ook als “heel relevant”. Het financiële voordeel was echter niet het enige doorslaggevende argument: “ik heb niet alleen naar de prijs gekeken, maar ook naar het totaalpakket. Deze collectieve verzekeraar weet wat er speelt in de markt en waar wij als branche behoefte aan hebben. Ze weten bijvoorbeeld dat wij als werkgever in vergelijking met andere werkgevers een hoog aantal wisselingen van werknemers hebben en hebben daar in hun pakket rekening gehouden.” Hoe daar precies rekening mee gehouden is wist hij niet te zeggen: “De details zijn mij niet bekend, maar doorslaggevend was dat zij een pakket op maat hebben gemaakt. De branche adviseerde haar leden ook om op dit aanbod in te gaan.” Hij vindt het verder positief dat de brancheorganisatie jaarlijks overlegt met de verzekeraar. Zelf houdt hij ook de vinger aan de pols door ieder jaar offertes op te vragen van alle verzekeraars. “We hebben nu een premie van 0,28%. Als blijkt dat een andere verzekeraar een premie kan bieden van 0,24%, dan ga ik overleggen met de brancheorganisatie. Dan wil ik weten hoe dat zit want op de totale loonsom is dat een aanzienlijk bedrag.”

Rol van de verzekeraar (en andere partijen)

Hij heeft weinig contact met de verzekeraar en krijgt eigenlijk alleen brieven van UWV. Dit hangt samen met de samenstelling van zijn personeelsbestand. Hij vertelt: “fase 1,2 werknemers zijn werknemers voor wie het uitzendbeding van toepassing is. Hun eerste twee ziektejaren lopen via het UWV. Dit betreft zo’n 99% van onze werknemers. Is zo’n werknemer langer dan twee jaar ziek, dan krijgen we een melding. Zelf controleren we dit dan ook altijd en vaak blijkt dat de betreffende werknemer al weer gewoon aan het werk is. Dat melden we dan weer bij UWV.” Het is volgens hem nog niet voorgekomen dat zo’n werknemer langer dan twee jaar ziek is. “Voor de werknemers die bij ons een arbeidsovereenkomst hebben - zogenaamde 3,4 contracten – is voor de eerste twee jaar een verzuimverzekering afgesloten.” Dit loopt bij een andere verzekeraar dan de WGA-verzekeraar. Zaken als dossieroverdracht van deze verzuimverzekeraar naar de collectieve verzekeraar van de WGA heeft hij nog niet bij de hand gehad, maar hij voorziet wat dat betreft geen problemen.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

De wijze waarop men in dit bedrijf invulling geeft aan preventie en re-integratie is hetzelfde als voordat men ERD was. “We zijn daar altijd al vrij direct in: dat laten we niet versloffen. Ons verzuim is ook altijd laag.” Hij vertelt dat ze niet alleen bij werknemers die bij hen een arbeidsovereenkomst hebben, maar ook bij uitzendkrachten goed nagaan wat er aan de hand is al men zich ziek meldt. Bij bepaalde uitzendkrachten wil het nogal eens gebeuren dat ze de avond daarvoor teveel gedronken hebben en zich dan de volgende dag ziekmelden met hoofdpijn. “Dat tellen we dan niet als ziekmelding.” De invulling van de (maximaal) tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid heeft hij nog niet bij de hand gehad. “Dat staat zo ver van je bed. Als het van pas komt, ga ik me daar wel in verdiepen.” Dit wil niet zeggen dat hij het onbelangrijk vindt maar op het moment dat iemand langdurig ziek blijkt te zijn is er nog genoeg tijd om daar over na te denken, zo redeneert hij. Met de positie als ZBO heeft hij geen ervaring en daar heeft hij ook nog niet over nagedacht.

Visie op de eigen beslissing

Hij is tevreden met zijn gemaakte keuze: “de premies zijn goed en het loopt goed.” Veel kan hij er echter niet over zeggen want hij heeft nog nooit een WGA-geval bij de hand gehad. Of andere werkgevers in de branche hier al wel ervaring mee hebben weet hij niet: “daar heb ik weinig van gelezen.” Aanleiding om te stoppen met ERD zou voor hem zijn: “wanneer ik het risico niet langer kan dragen, dus als het langdurig verzuim dermate stijgt dat het risico te groot wordt.”

Visie op het huidige hybride stelsel

“UWV is een logge organisatie.” Hij veronderstelt dat een private verzekeraar beter in staat is om de vinger op de zere plek te leggen. “Bij een ziekmelding bij een verzekeraar krijg je meteen een dag later een brief of een mail met de vraag: wat kunnen wij doen? Zullen we de werknemer oproepen? Welke acties zijn er nodig? Bij UWV gebeurt dat pas na een maand. Dat is geen verwijt. Ik begrijp dat UWV dat niet kan doen omdat zij zo’n groot bestand aan mensen hebben, maar je merkt het wel in de dienstverlening.” UWV is duidelijk geen bedrijf in de zin dat ze geen winstoogmerk hebben. Het interesseert ze niet, zo stelt hij. “Bij een verzekeraar merk je dat er meer betrokkenheid is onder andere omdat daar wel sprake is van een winstdeling. Soms gebeurt het dat we vergeten iemand beter te melden. De verzekeraar belt dan meteen: deze persoon staat bij ons nog steeds geregistreerd als ziek, klopt dat? UWV zal dat niet doen.” Hij heeft het liefst dat beide systemen naast elkaar blijven bestaan zodat je zelf kan kiezen wat het beste lijkt: verzekeren of bij UWV blijven. “Dan houd je elkaar scherp.”

Advies aan andere werkgevers

In zijn advies aan andere werkgevers zegt hij: “een goed brancheorganisatie is van belang. Dat je met meerdere werkgevers in een collectief zo’n verzekering afsluit.” Als losse werkgever zou hij nooit voor ERD gekozen hebben: “het is ingewikkelde materie en je moet zorgen dat je een weloverwogen keuze maakt. Bij een brancheorganisatie hebben ze speciaal mensen die zich daarin verdiepen, als werkgever heb je daar de tijd niet voor.”

10. Uitzendbedrijven, biedt payrolldiensten, meer dan 250 werknemers, niet ERD - koppel met nr. 9

Afweging

De stimulans om over ERD na te denken was voor deze werkgever het kostenplaatje: kijken of het voordeliger kan. Ter oriëntatie heeft men diverse seminars bezocht, verzekeringsagenten uitgenodigd, websites uitgepluisd en op basis daarvan een schema gemaakt met de voor- en nadelen van ERD voor de eigen organisatie. Alle informatie bij elkaar vond men toereikend en voldoende om een goede afweging te maken. Als voordeel van ERD zag men (in eerste instantie) dat het goedkoper zou zijn. Ook dacht men dat het aantrekkelijker zou zijn dan publiek blijven want vanwege de tijdscontracten en de lage lonen hebben medewerkers een kleine kans om in de WGA terecht te komen. Nadelig vond men dat ERD niet alleen het risico met zich brengt van tien jaar lang doorbetalen, maar ook de re-integratieverplichting voor deze zelfde periode. Dat laatste is lastig, want we zijn een payrollorganisatie, dat is te vergelijken met detachering, zo zegt ze. “Als werknemers uitvallen, dan zouden wij hen moeten re-integreren. Tegen de tijd dat de werknemer weer aan de slag kan heeft de opdrachtgever geen band meer met de medewerker en is de kans dus klein dat we de medewerker bij deze opdrachtgever kunnen re-integreren.” Ook noemt ze als nadeel: “het opzetten van een bezwaar en beroepsprocedure als we ervoor zouden kiezen om ons niet te verzekeren voor het WGA-risico.” Reden om niet te kiezen voor herverzekeren is dat de berekening van de premie ook gaat over de contracten voor bepaalde tijd. Terwijl medewerkers met dergelijke contracten (in de regel) niet tot de WGA doelgroep horen, want ze halen de twee jaar arbeidsongeschiktheid niet. Doordat ze wel worden meegeteld in de berekening van de (private) premie pakte deze voor ons hoger uit dan als we bij UWV bleven, zo vertelt ze. Ook merkt ze op: “bij stijging van het aantal uitkeringen kon de premie van verzekeraars wel stijgen met 24% terwijl opzeggen dan niet mogelijk was.” Een andere overweging die meespeelde was de kans op een conflict met de verzekeraar. “Kiezen voor herverzekeren betekent dat de verzekeringsmaatschappij het risico op zich neemt tot doorbetalen. Stel de verzekeraar vindt dat een werknemer zijn werkzaamheden wel bij een andere werkgever kan doen, ze interpreteren het oordeel over inzetbaarheid van UWV anders dan wij. Dan heb je een conflict met je verzekeraar terwijl je een bepaalde tijd vast zit aan het contract. Dat risico willen we niet lopen.”

De beslissing

Deze werkgever heeft uiteindelijk gekozen om geen ERD te worden. Dat was een bewuste keuze. Doorslaggevende argumenten waren de re-integratieverantwoordelijkheid na twee jaar ziekte, het kostenplaatje bij herverzekeren en het gebrek aan kennis om zelf een bezwaar en beroepsprocedure op te zetten (bij niet herverzekeren).

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Het keuzemoment wel of geen ERD worden heeft niets veranderd in de wijze waarop men bezig is met of denkt over re-integratie en preventie. “Dat staat daar los van.”

Visie op de eigen beslissing

Over de gemaakte keuze zegt ze. “Ik heb het idee dat we op de juiste weg bezig zijn.” Wel benadrukt ze dat de keuze geen vaststaand gegeven is. “Waarschijnlijk dat we het over een half jaar of een jaar wel weer in overweging nemen. Als de balans van voor- en nadelen dan anders doorslaat, dan kan de keuze anders uitpakken.”

Visie op het huidige hybride stelsel

“Bij privaat ben je afhankelijk van meer commerciële instellingen en ben je dus zeer afhankelijk van de door hen gestelde voorwaarden. Die moet je dan eerst helemaal uitspitten voordat je weet hoeveel risico je loopt. Dat is minder doorzichtig dan het publieke stelsel.” Ze zou niet opteren voor het volledig afschaffen van het publieke stelsel. Kleine ondernemers worden dan gedwongen tot herverzekeren. “Dan wordt het hetzelfde als wat we nu publiek hebben, maar dan privaat. We hebben verschillende verzekeraars aan tafel gehad en veel van wat zij bieden komt op hetzelfde neer.” Wat haar betreft is dus een stelsel waarbij publiek en privaat naast elkaar bestaan het beste.

Advies aan andere werkgevers

“Het verschilt per branche. Ieder moet zelf daarin een goede afweging maken.” Als je echter weinig kaas gegeten hebt van re-integratie en bezwaar- en beroepprocedures en verzekeren is niet aantrekkelijk, dan is het beter om bij UWV te blijven. Ook vanwege het gemak op administratief vlak, zo stelt ze. Bij het UWV loopt dat in hun geval nu prima.

11. Uitzendbedrijven, detacheringbedrijf, 25 tot 50 werknemers, wel ERD

Afweging

Deze werkgever is al in 1998 overgestapt naar ERD. Reden was dat hij zeven procent van zijn loonsom aan premies betaalde. Door ERD was hij goedkoper uit dus toen was de beslissing snel genomen, zo vertelt hij. Andere argumenten die hij noemt om te kiezen voor ERD zijn: “met een kleine zaak is ERD haalbaar.” En ook: “Je bent meer alert op ziekteverzuim want het betreft je eigen portemonnee.” Nadelen van ERD ziet en zag hij niet.

De beslissing

Hij weet niet meer welke informatiebronnen hij destijds geraadpleegd heeft over ERD maar in ieder geval was het kostenplaatje voor hem voldoende informatie om de stap te maken. Wat betreft het herverzekeren merkt hij op: “Ik geloof niet in verzekeren. Als je verzuim (of arbeidsongeschiktheid) verzekert dan moet die verzekeringsmaatschappij daaraan verdienen. Dan betaal je dus ziekengeld plus de verdiensten van de verzekeraar.” Daarom heeft hij er in 1998 voor gekozen om zelf garant te staan. Dat is – volgens eigen zeggen – nu nog steeds het geval.

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Sinds je voor de eerste twee jaar ziekte moet betalen is hij alert op ziekteverzuim. Zijn beleid is om bij de ziekmelding te vragen wat er mankeert zodat hij dan duidelijk heeft of degene echt ziek is of dat het frustratie betreft. Na twee dagen neemt hij weer contact op. Hij zorgt er dus voor dat hij contact blijft houden met zijn medewerkers en dit draagt bij aan een kort verzuim, zo is zijn ervaring. Wat betreft de re-integratieverantwoordelijkheid van (maximaal) tien jaar zegt hij: “Het ziekteverzuim bij de door mij gedetacheerde werknemers is een paar dagen. Hun dienstverbanden zijn vaak maar een half jaar, dus dan speelt het hele WGA-verhaal niet.” Bij het eigen vaste personeel (vijf werknemers) heeft zich nog nooit langdurige ziekte voorgedaan. Vanzelfsprekend heeft hij dus ook geen ervaringen met de positie als ZBO. Mocht het ooit toch een keer gebeuren dat hij te maken krijgt met de tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid, dan vertrouwt hij op de arbodienst. Het feit dat hij aangesloten is bij zo’n arbodienst is volgens hem voldoende.

Visie op de eigen beslissing

Hij is tevreden met zijn destijds gemaakte keuze. Hij zou alleen stoppen met ERD als het kostenplaatje er anders uit komt te zien of de wetgeving verandert (in de zin dat ERD niet langer mogelijk is).

Visie op het huidige hybride stelsel

Het publieke stelsel vindt hij te duur en privaat daar gelooft hij niet in. Op de vraag over de inrichting van een mogelijk toekomstig bestel weet hij geen antwoord te geven.

Advies aan andere werkgevers

“Maak een goede som: wat betaal ik nu bij UWV, wat verdient een verzekeraar als ik hem inschakel en is het dat waard, is dat beter dan wat UWV mij nu biedt?”

12. Metaal en technische bedrijfstakken, machinefabriek, 10 tot 25 werknemers, wel ERD

Afweging

Deze persoon heeft zelf niet echt een afweging gemaakt ten aanzien van ERD: “ik heb het zo overgenomen van mijn voorganger.” Ze vertelt dat dit bedrijf al ten tijde van de WAO ERD was.

De beslissing

“Het risico is vrij klein en het bedrijf heeft niet veel medewerkers.” Ze veronderstelt dat deze overwegingen doorslaggevend zijn geweest in de keuze voor ERD.

Rol van de verzekeraar (en andere partijen)

De samenwerking met de verzekeraar verloopt prima: “we declareren per email.” Ze spreekt ook over een tussenpersoon, “iemand die onze verzekeringen in beheer heeft”, waarmee men regelmatig contact heeft. Behalve de financiële afhandeling heeft de verzekeraar echter geen rol. Dit bedrijf heeft de verzuimverzekering via een andere verzekeraar lopen dan de WGA-verzekering. Dat levert verder geen problemen op met bijvoorbeeld de dossieroverdracht: “anders had ik dat wel geweten.” De samenwerking met UWV is vergelijkbaar met die met de verzekeraar. Ze zegt hierover: “het loopt goed, ik krijg alleen acceptgiro’s, verder is er geen contact.”

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Dit bedrijf heeft een medewerker die volledig in de WGA zit. Deze werknemer was door een auto-ongeluk met een whiplash thuis komen te zitten. “We hebben alles gedaan aan de re-integratie.” Ze verwijst naar het opstellen van een plan van aanpak, begeleiding via de arbodienst en het feit dat de medewerker geprobeerd heeft om weer aan het werk te gaan. “Ik ben toen tijdelijk op een andere plek gaan werken zodat zij mijn werk – dus haar oude werkzaamheden – weer kon oppakken.” Uiteindelijk was re-integratie niet haalbaar: de medewerker kreeg intensieve therapie vanuit het ziekenhuis en medisch gezien bleek het niet mogelijk om terug te keren op het werk. Tot 2010 zit deze medewerker volledig in de WGA, daarna volgt weer een keuring door UWV. Of de manier waarop men bezig is met preventie en re-integratie anders is dan voordat men ERD was, is een vraag die ze lastig te beantwoorden vindt. “Acht jaar geleden zijn we overgenomen door een ander. Dat was net in de tijd dat de switch maakten naar ERD.” Uit eigen ervaring weet ze niet hoe daarvoor omgegaan werd met preventie en re-integratie. In antwoord op de vraag of het eigenrisicodrager zijn er wel of niet voor zorgt dat je meer inspanningen doet voor re-integratie van een werknemer zegt ze: “dat werkt niet zo.” Wat betreft de invulling van de (maximaal) tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid, daar heeft men geen beleid voor. Het opleggen van een sanctie vanwege onvoldoende medewerking van een werknemer aan zijn of haar re-integratie heeft men nog nooit bij de hand gehad.

Visie op de (eigen) beslissing

Een reden om niet langer ERD te willen zijn weet ze niet te geven. ERD is geen issue dat jaarlijks terugkomt op de agenda. Ze zegt hierover: “het is toen zo geregeld, de laatste jaren hebben we daar niet meer naar gekeken.” Ze vraagt zich wel af wat mogelijk de gevolgen zijn voor de premie van de WGA-verzekering mocht er nog een werknemer in de WGA belanden. Ook merkt ze op: “ik weet niet of bij een switch naar UWV of naar een andere verzekeraar de bestaande WGA-gevallen overgenomen worden.”

Visie op het huidige hybride stelsel

UWV of verzekeraar, dat maakt haar eigenlijk niet uit. Het is hoe dan ook belangrijk dat het goed geregeld is, zowel voor de ondernemer als voor de werknemer. Als toelichting zegt ze: “je kan er niets

aan doen dat je aangereden wordt maar je zit dan wel met een hypotheek et cetera. Als er geen WGA zou zijn, dan weet ik niet hoe dat zou moeten.” Wat wel goed zou zijn is een grotere rol van de brancheorganisatie. “Nu heb je alleen te maken met UWV en met een verzekeraar en niet met iemand die de eigen bedrijfstak kent, die weet wat er speelt in de branche en advies kan geven specifiek voor ons type bedrijf.” Ze acht dit wenselijk. Ook omdat alles rondom de WGA niet makkelijk is: “het is mij niet altijd duidelijk hoe alles in elkaar zit. Het is ook niet iets waar je je dagelijks mee bezighoudt.”

Advies aan andere werkgevers

“Kijk goed naar je verzuimpercentage, de omvang van je bedrijf en wat de impact is als je kiest voor ERD.” Met impact doelt ze op de financiële consequenties.

13. Havenbedrijven, containertransportbedrijf, 10 tot 25 werknemers, ERD

De afweging

Deze werkgever heeft destijds bewust gekozen om ERD te worden. De afweging die hij maakte was met name gebaseerd op de scherpste van de premie. “In het achterhoofd had ik ook de gedachte: misschien zitten verzekeraars er wat feller boven op en zorgen ze zo dat de premies betaalbaar blijven. Dat was ook het verkooppraatje wat ze toen hielden.” Ook speelde mee dat hij UWV ervaart als een vrij statische organisatie. Al zegt hij ook meteen: “verzekeraars zijn wat dat betreft waarschijnlijk identiek.”

De beslissing

Om te komen tot zijn keuze voor ERD heeft hij zich verdiept in informatie van verschillende verzekeraars.

Die boden aan dat zij de verzuimbegeleiding ook konden verzorgen. Hij koos er echter bewust voor om dat in eigen hand te houden. Dit wil niet zeggen dat hij geen verzuimverzekering heeft, wel is hij niet langer aangesloten bij een arbodienst.

Rol van de verzekeraar (en andere partijen)

Zijn ervaring met de communicatie vanuit UWV is gering. Tot nu toe heeft hij één geval gehad van langdurige ziekte. Dit was iemand met een tijdelijk contract. “Dan krijg je alleen na een jaar bericht van UWV verder hoor je niets.”

Inulling van het preventie en re-integratiebeleid

Hij kiest er bewust voor om zelf een flinke vinger in de pap te hebben als het gaat om de begeleiding van zieke werknemers. “Ik ben verzuimcoördinator, de moeilijke cases neem ik samen door met het kantoor en de bedrijfsarts.” Hij vertelt dat hij eerst was aangesloten bij een arbodienst maar dat dit geen positieve ervaring was: “je raakt de grip op mensen kwijt.” Zijn keuze om niet langer aangesloten te willen zijn bij een arbodienst stond los van zijn keuze voor ERD. Hij vindt het gewoon belangrijk om in contact te blijven met (zieke) werknemers en te zoeken naar mogelijkheden zodat ze weer aan het werk kunnen, zo vertelt hij.

Het risico dat werknemers in de WGA terecht komen acht hij klein. Tot nu toe heeft hij ook geen WGA-gevallen bij de hand gehad: “daar hebben we nog niet mee van doen gehad.” Over de (maximaal) tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid zegt hij: “als we op een gegeven moment een werknemer hebben die in de WGA terecht komt dan zal de verzekeraar vast contact opnemen om te kijken hoe deze periode van WGA zo kort mogelijk kan zijn.” De rol van de verzekeraar op en hoe de communicatie daarover verder zal verlopen is hem nog onbekend: “dat zal per geval verschillen (...) dat zijn vragen die misschien ooit gaan spelen, maar dat heb je verder nu niet in de hand.”

Visie op de eigen beslissing

Tot nu toe heeft hij zijn eigen keuze weinig geëvalueerd, zo zegt hij. “Maar, het is niet voor niets dat de overheid het ziekteverzuim en de instroom in de WAO lager wilde en dat arbodiensten en particuliere verzekeraars in beeld kwamen.” Hij zegt ook: “gelukkig heb ik nu nog geen cases gehad. Pas dan kan ik echt een oordeel vellen over hoe dat verloopt en of ik tevreden ben met mijn keuze voor ERD.”

Visie op het huidige hybride stelsel

“Vroeger in de WAO kon alles. Ik denk nog steeds dat veel bedrijven UWV daarvoor verantwoordelijk achten. UWV wordt geassocieerd met de mensen die destijds de begeleiding verzorgden bij de WAO.” Deze sfeer van “pappen en nathouden” is voor hem een drempel om terug te gaan naar UWV en maakt dus dat zijn voorkeur ligt bij privaat verzekeren. Later merkt hij ook nog op: “ik weet niet of

verzekeraars beter communiceren dan het UWV. Maar UWV heeft de reputatie dat ze weinig doen aan terugkoppeling, ze staan te ver van het bedrijfsleven af. Soms krijg je het idee: jij als ondernemer komt met een probleem en zij (UWV) wijzen met de vinger. “ Meer inlevingsvermogen vanuit UWV is gewenst: men verschuilt zich achter systemen en dat werkt nadelig. Hij realiseert zich echter ook dat verzekeraars “er als de kippen bij zijn om klanten te werven”, maar kritisch zullen zijn als de schadelast omhoog gaat. Hij verwacht dat de premies in zo’n geval zullen gaan stijgen. “Wellicht werven verzekeraars juist in sectoren met weinig risico zodat ze scherpe premies kunnen blijven bieden.” Al met al vindt hij het huidige hybride stelsel positief: het biedt werkgevers de mogelijkheid om te kiezen wat het beste bij hen past. “Dat is altijd goed.” Wat hem betreft mag het stelsel dan ook zo blijven

Advies aan andere werkgevers

“ERD kan niet zonder verzekeren, daar is het risico te groot voor. Probeer verzuim waar mogelijk laag te houden. Houdt de begeleiding in eigen hand, stel daarvoor iemand van het personeel aan als verzuimcoördinator, en kijk waar je qua premie het beste terecht kan.”

14. Zakelijke dienstverlening III, administratiekantoor, minder dan 10 werknemers, terugswitcher

De afweging

De stimulans om over ERD na te denken was voor deze werkgever het kostenplaatje. Een specialist in sociale verzekeringen adviseerde hem over te stappen in verband met de lagere premie. Dat klonk aannemelijk en dus is hij overgestapt. Hij zegt dat de informatie die hij kreeg op het moment dat hij overwoog ERD te worden toereikend was. Echter: “Je kunt nog zoveel informatie lezen, maar als je daarvoor geen ervaring hebt gehad met de arbodienst, dan komen in de praktijk pas de hobbels naar voren.” Pas later kwam hij er achter dat het eigenrisicodragerschap ook inhield dat je dan tien jaar verantwoordelijk was voor de re-integratie. Dat was iets wat hij liever overliet aan het UWV en dus besloot hij niet langer ERD te willen zijn.

De beslissing

Negatieve ervaringen met de arbodienst enerzijds en het gemak om de WGA via UWV geregeld te hebben anderzijds gaven voor deze werkgever de doorslag om van ERD terug te switchen naar het publieke bestel. Zo zegt hij: “ik heb geen vertrouwen meer in de arbodienst, met name niet meer in de arboarts.” en ook: “Als je bij UWV bent geldt de termijn van tien jaar niet.”

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

Het keuzemoment – eerst om ERD te worden en vervolgens om niet langer ERD te willen zijn – heeft geen invloed gehad op zijn denken over preventie en re-integratie, zo stelt hij. Toen hij de keuze maakte voor ERD had hij geen ervaring met langdurig zieke werknemers. Vervolgens kreeg hij – en hoorde hij van andere bedrijven waar hij beroepsmatig over de vloer kwam – negatieve ervaringen met arbodiensten. Hij vertelt hoe hij tot twee keer toe heeft meegemaakt dat de re-integratie van medewerkers gefrustreerd werd door de arbodienst. Daardoor heeft hij veel tijd en energie moeten steken in gesprekken en correspondentie (gesprekken aan huis, op kantoor, soms wel avonden lang) én werd het risico van tien jaar verantwoordelijk zijn hem te groot. Als voorbeeld noemt hij een medewerker in de schoonmaakbranche met rugklachten bij wie vanwege claustrofobie geen mri-scan mogelijk was. Die vroeg toestemming aan de arboarts om tijdens de vakantie met de auto naar het buitenland te gaan. De arts vond dit goed en na terugkomst van haar vakantie bleken de rugklachten verergerd. De werkgever had dit zien aankomen, want met rugklachten lang in de auto zitten is funest, zo weet deze uit eigen ervaring. Door zelf veel tijd en energie in deze medewerker te steken is het uiteindelijk gelukt deze te re-integreren. Nu neemt het UWV hem het contact met de arbodienst en alles rond het plan van aanpak uit handen en daar is hij blij mee.

Visie op de eigen beslissing

Hij is tevreden met zijn gemaakte keuze en zegt in dat verband: “ERD komt niet meer ter sprake.”

Visie op het huidige hybride stelsel

Gevraagd naar zijn visie op privaat verzekeren zegt hij: “privaat verzekeren is voor ons helemaal van de baan.” Verder heeft hij geen idee hoe een toekomstig bestel er het beste uit zou kunnen zien.

Advies aan andere werkgevers

“Blijf (of word weer) publiek.” Dat adviseert hij ook aan al zijn cliënten.

15. Voedingsindustrie, type bedrijf onbekend, 10 tot 25 werknemers, terugswitcher

De afweging

De financiën stimuleerden deze werkgever om na te denken over ERD. “Het was een bewuste afweging in de kosten.” Hij baseerde zich hierbij op rekenvoorbeelden van diverse verzekeringsmaatschappijen en op informatie van UWV. Deze informatie vond hij toereikend. Nadelen van ERD zag hij destijds niet. Hij maakte de afweging om wel of niet ERD te worden ten tijde van de WAO, dus de re-integratieverantwoordelijkheid van tien jaar was toen dus nog niet aan de orde. In reactie op deze termijn zegt hij: “dat is absurd lang. Maar dat zou niet meespelen in mijn overweging om wel of geen ERD te worden, want zulke gevallen komen niet voor in mijn bedrijf.” Persoonlijk ziet hij de tien jaar re-integratieverantwoordelijkheid dus niet als nadeel: als het had gekund was hij graag ERD’er gebleven.

De beslissing

De keuze voor ERD ten tijde van de WAO heeft hij zelf gemaakt. Echter, “de regering haalde alles overhoop. Door verandering in wetgeving konden we niet meer ERD zijn.” Verder kan hij geen toelichting geven: het onderwerp is voor hem irrelevant want langdurig verzuim en instroom in de WGA zijn in zijn bedrijf niet aan de orde. Met verandering in wetgeving doelt hij op de komst van de WIA. “Het ERD moest daardoor worden opgezegd, precies weet ik het niet.”

Rol van de verzekeraar (en andere partijen)

Hij weet niet hoe de samenwerking tussen en met partijen was toen hij ERD was want dat kwam niet voor. “Ik heb geen langdurig verzuim of WAO gevallen bij de hand gehad.”

Invulling van het preventie en re-integratiebeleid

De terugswitch heeft geen gevolgen gehad voor de inrichting van zijn verzuim en re-integratiebeleid.

Visie op de eigen beslissing

De keuze om niet langer ERD te zijn was niet vrijwillig. Toch is hij tevreden. Hij vertelt dat hij nu een geval van langdurige ziekte heeft en dat dit prima verloopt.

Visie op het huidige hybride stelsel

Gevraagd naar zijn visie op privaat verzekeren zegt hij: “privaat verzekeren is in principe beter dan het aan instanties als UWV over te laten. UWV is een hopeloze instantie.” Hij heeft dan wel geen werknemers in de WGA, maar op ander vlak heeft hij wel ervaring met UWV en van daaruit weet hij: “UWV is niet slagvaardig, dingen lopen tegen elkaar in en administratief is het niet goed op orde.” Wat hem betreft mogen ze UWV opheffen en komt er een stelsel waarbij alleen privaat verzekeren mogelijk is.

Advies aan andere werkgevers

“Kijk naar de kosten en de voorwaarden.”

Bijlage 4 Verantwoording secundaire analyses

B 4.1 Methode

Als er met betrekking tot preventie- en re-integratie-activiteiten verschillen bestaan tussen wel- en niet eigenrisicodragers, zou dat zichtbaar moeten zijn in de ervaringen van langdurig zieke werknemers en hun werkgevers.

Er bestaan verschillende recente databestanden van onderzoek rond re-integratie-activiteiten van werkgevers (vaak indirect: activiteiten zoals gepercipieerd door langdurig zieke werknemers).

Het betreft:

- Onderzoek Weg naar de WIA (WnW), een cohort-onderzoek onder ca. 4.000 negenmaands-zieke werknemers die op 10, 18 en 27 maanden na de ziekmelding worden geïnterviewd over o.a. gezondheid, re-integratie-activiteiten en werkhervatting. Het onderzoek wordt uitgevoerd door AStri samen met bureau Ape, op basis van een subsidie van de Stichting Instituut GAK (SIG). De eerste en tweede meting hebben inmiddels plaatsgehad.
- Bij de eerste meting zijn ook werkgevers van de langdurig zieke werknemers benaderd voor deelname aan een enquête. Hierop hebben 574 verschillende werkgevers van zieke werknemers gerespondeerd.
- Onderzoek Epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid 2003 (Epi-2003), een cohort-onderzoek onder 12-maands zieke werknemers, uitgevoerd door UWV. Dit bestand is nuttig als voor-meting van de situatie uit 2003, dus vóór invoering van VLZ en WIA.

Op deze databestanden zijn vergelijkende analyses uitgevoerd van langdurig zieke werknemers van publiek respectievelijk privaat verzekerde werkgevers. Daartoe is eerst het gegeven 'eigen risicodracht werkgever' in de databestanden aangebracht. Dit is gebeurd met hulp van UWV. Omdat alle steekproeven voor deze onderzoeken door UWV zijn getrokken, heeft UWV de sleutels waarmee de vragenlijstgegevens gekoppeld kunnen worden verrijkt met het burgerservicenummer (bsn) en van daaruit met het aansluitnummer van de werkgever – en daarmee ook met de eigen risicodracht. Naast het gegeven eigen risicodracht heeft UWV ook de kenmerken bedrijfssector en bedrijfsgrootteklasse geleverd.

Het kenmerk 'eigen risicodracht werkgever' is door UWV ontleend aan het bestand 'Pemba2009'. Dit bestand bevat de werkgevers die voor de premieheffing van 2009 in aanmerking komen. Het betreft in feite de ERD-status van 2008.

Bij de koppeling van de onderzoeksbestanden aan het UWV-bestand vond uitval plaats. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat een deel van de werkgevers niet meer onder hun oude aansluitnummer in het meest recente Pembabestand aanwezig is. De oude werkgeversnummer zijn niet altijd meer actueel. Dit betekent dat er werkgevers zijn uitgevallen vanwege faillissement, opsplitsing of fusie. In deze gevallen is de werkgever niet meer aanwezig in het UWV-bestand, of wel aanwezig maar onder een andere nummer. Ook kan er tussentijds een administratieve wijziging zijn opgetreden waardoor het werkgeversnummer is veranderd. Hierdoor is binnen alle onderzoeksbestanden bij een deel van de gevallen niet na te gaan wat de ERD-status is.

B 4.2 Bestand onderzoek 'De weg naar de WIA' (WnW)

WnW T1

Enquête onder werknemers die gemiddeld minimaal 9 maanden ziek zijn (geweest).
Ziekmelding: rond 1 januari 2007.

Het meetmoment lag gemiddeld 10 maanden na de ziekmelding.

n basisbestand = 4.019

n ERD-analyses = 3.327 (dus van 17% geen ERD-status bekend)

Aandeel dat werkt bij ERD: 21% (o.b.v. Pemba2009, ontbrekende gevallen zoveel mogelijk aangevuld o.b.v. Pemba2007).

WnW T2

Enquête onder werknemers die gemiddeld minimaal 9 maanden ziek zijn (geweest).
Ziekmelding: rond 1 januari 2007.

Het meetmoment lag gemiddeld 18 maanden na de ziekmelding.

n basisbestand = 2.409

n ERD-analyses = 1.987 (dus van 17% geen ERD-status bekend)

Aandeel dat werkt bij een ERD: 21% (o.b.v. Pemba2009, ontbrekende gevallen zoveel mogelijk aangevuld o.b.v. Pemba2007).

B 4.3 Bestand onderzoek 'epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid 2003' (EPI 2003)

EPI 2003; enquête onder 12-maandszieke werknemers.

Ziekmelding: augustus 2002.

Het meetmoment lag ca. 18 maanden na de ziekmelding (februari 2004).

n basisbestand = 2.490

n ERD-analyses = 1.445 (dus van 42% is geen actuele ERD-status bekend)

Aandeel dat volgens Pemba2009 werkte bij een werkgever die nu ERD is (na weging): 26% (is in feite ERD-status van 2008).