

Amsterdam, maart 2012
In opdracht van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU)

Effecten van invoering loondoorbetaling bij ziekte door uitzendbureaus

Marloes Lammers
Lucy Kok
Caren Tempelman



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2012-22

ISBN 978-90-6733-642-0

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	i
1 Inleiding	1
2 Huidige regelgeving en uitvoering	3
3 Effect op de uitvoeringskosten	7
4 Effect op het verzuim.....	9
4.1 Inleiding	9
4.2 Prikkel voor de werkgever.....	9
4.3 Prikkel voor de uitzendkracht.....	12
4.4 Netto-effect op verzuim.....	15
5 Effect op de werkgelegenheid	17
5.1 Minder werkgelegenheid door risicoselectie	17
5.2 Minder werkgelegenheid door hogere lasten	19
5.3 Conclusie.....	20
Literatuur	21
Bijlage A Verlaging ziekteverzuim door verscherpt verzuimbeleid.....	23
Bijlage B Hoogte uitkeringsdagloon	25

Samenvatting en conclusies

Conclusie

Een loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus leidt tot hogere uitvoeringskosten, hogere verzuimlasten en uitzendbureaus zullen in toenemende mate overgaan tot risicoselectie. Dit vertaalt zich in een hogere werkloosheid onder uitzendkrachten.

Aanleiding

Het kabinet is van plan om vanaf 1 januari 2013 de Ziektewet aan te passen. Deze notitie onderzoekt de effecten van twee elementen van de voorgenomen aanpassingen in de Ziektewet:

1. Uitzendbureaus gaan de eerste twee weken van de ziekte van een uitzendkracht het loon doorbetalen. Dit betekent dat de uitzendkracht bij ziekte niet meteen, maar pas na twee weken in de Ziektewet belandt.
2. De uitzendkracht ontvangt gedurende deze eerste ziekteperiode een uitkering op basis van het laatstverdiende loon in plaats van het gemiddelde dagloon. Dit betekent dat voor veel uitzendkrachten de uitkering in de eerste twee weken van de ziekte hoger wordt. Omdat zij vaak niet het gehele jaar hebben gewerkt is hun gemiddelde dagloon meestal lager dan het laatstverdiende loon.

De ABU vraagt zich af welke effecten een loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus heeft. De ABU heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd de effecten van de loondoorbetalingverplichting in kaart te brengen en te kwantificeren. De resultaten van het onderzoek liggen voor u.

Uitvoeringskosten nemen toe

In de nieuwe situatie wordt de uitzendkracht die langer dan twee weken ziek is door twee instanties begeleid. In de eerste twee weken is het uitzendbedrijf verantwoordelijk voor de begeleiding van de zieke uitzendkracht. Na twee weken wordt de uitzendkracht overgedragen aan UWV. Dit leidt tot dubbel werk, bijvoorbeeld omdat gegevens overgedragen moeten worden tussen het uitzendbureau en UWV. Medische gegevens van de patiënt zijn privacygevoelig en mogen niet worden overgedragen. Deze gegevens moeten dus zowel door het uitzendbureau als door UWV opgevraagd worden. Daarnaast wordt de intake bij UWV en daarmee ook de oproep voor de arts vertraagd. Deze vertraging leidt mogelijk tot minder effectieve re-integratie.

Ook de verandering van het loonbegrip in de eerste twee ziekte weken leidt tot extra werk. In de eerste twee weken van ziekte wordt de uitkering gebaseerd op het laatstverdiende loon. In de weken daarna wordt nog altijd het gemiddelde dagloon als uitgangspunt genomen. Er moet dus twee keer een loonberekening plaatsvinden.

Verzuimlasten nemen toe

Bij een doorbetaling van 91% van het laatstverdiende loon stijgen de verzuimlasten per saldo met minimaal 1,4% ofwel €3 miljoen. Dit is het saldo-effect van de hogere lasten als gevolg van een hogere uitkering (een stijging met 2,3% ofwel €4,7 miljoen), lagere lasten doordat de maatregel uitzendbureaus een prikkel geeft om het verzuim terug te dringen (een daling met maximaal 2,6%

ofwel €5,3 miljoen) en hogere lasten doordat de hogere uitkering uitzendkrachten een prikkel geeft om meer te verzuimen (een stijging van minimaal 1,7% ofwel €3,5 miljoen).

Risicoselectie neemt toe

Uitzendbureaus passen ook nu al risicoselectie toe. Risicoselectie is mogelijk omdat uitzendbureaus informatie hebben over het verzuim in het verleden van hun eigen uitzendkrachten. Voor sollicitanten kunnen zij referenties opvragen. Uitzendbureaus zeggen in interviews dat zij een strengere risicoselectie gaan toepassen wanneer zij het loon moeten doorbetalen. Ook in het verleden zijn bedrijven strenger op verzuimrisico's gaan selecteren op het moment dat zij geconfronteerd werden met een loondoorbetalingverplichting.

Werkgelegenheid neemt af

Door een toename van uitvoeringskosten en verzuimlasten nemen de kosten van de te plaatsen uitzendkrachten voor het uitzendbureau toe. Dit leidt tot een afname van de werkgelegenheid. Daarnaast leidt risicoselectie tot een afname van de werkgelegenheid onder uitzendkrachten. De afname van de werkgelegenheid wordt nog versterkt omdat werkgevers meer informatie gaan vergaren om zo het toekomstige verzuim van een uitzendkracht beter in te kunnen schatten. Hierdoor weten zij beter welke uitzendkrachten zij beter niet kunnen aannemen, en zal het voor uitzendkrachten met een hoog verwacht verzuim moeilijk zijn om in de uitzendbranche te blijven werken. De afname in werkgelegenheid is op basis van de bestaande (wetenschappelijke) literatuur niet in aantal banen uit te drukken.

1 Inleiding

Een loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus heeft effecten op uitvoeringskosten, verzuim(lasten), mate van risicoselectie en ten slotte op de werkgelegenheid. Dit rapport brengt deze effecten in kaart.

Aanleiding

Het kabinet is van plan om vanaf 1 januari 2013 de Ziektewet aan te passen. Allereerst wil zij dat uitzendbureaus gedurende de eerste twee weken van ziekte (een deel van) het loon van de zieke uitzendkracht zelf gaan doorbetalen. Dit betekent dat de uitzendkracht bij ziekte niet meteen, maar pas na twee weken in de Ziektewet belandt. Op deze manier wil het kabinet de uitzendbureaus meer financiële prikkels geven om het kortdurende verzuim te verminderen. Daarnaast is het zo dat voor de eerste twee weken dat het uitzendbureau het loon doorbetaalt niet wordt gekeken naar het gemiddelde dagloon in het afgelopen jaar, maar naar het laatstverdiende loon. Dit betekent dat voor veel uitzendkrachten de uitkering in de eerste twee weken van de ziekte hoger wordt. Omdat zij vaak niet het gehele jaar hebben gewerkt is hun gemiddelde dagloon meestal lager dan het laatstverdiende loon.

Doel van het onderzoek en onderzoeksaanpak

De ABU vraagt zich af in welke mate een loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus tot een lager verzuim van uitzendkrachten zal leiden. Daarnaast vreest de ABU dat de voorgestelde aanpassingen van de Ziektewet ongewenste effecten zullen hebben. Een hogere uitkering kan leiden tot calculerend gedrag bij uitzendkrachten en juist het ziekteverzuim verhogen. Daarnaast leidt de loondoorbetalingverplichting mogelijk tot risicoselectie, waarbij uitzendbureaus mensen met ongunstige risico's zullen mijden. Hierdoor zullen bepaalde groepen uitzendkrachten minder snel geplaatst kunnen worden. De ABU heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd de effecten van de loondoorbetalingverplichting in kaart te brengen en te kwantificeren. Om deze effecten te kunnen berekenen is gebruikgemaakt van informatie uit wetenschappelijke literatuur, microdatabestanden van een uitzendbureau en een verzekeraar en interviews met vijf uitzendbureaus en een verzekeraar. De resultaten van het onderzoek liggen voor u.

Afbakening

Het kabinet is ook voornemens om het Ziektewet-criterium van 'zijn arbeid' naar 'algemeen geaccepteerde arbeid' aan te passen en -per 1 januari 2014- premiedifferentiatie voor uitzendbureaus in te voeren. Daarnaast wil het kabinet de hoogte van de uitkering afhankelijk maken van het arbeidsverleden. Afhankelijk van het arbeidsverleden wordt na een aantal maanden de wettelijke uitkering teruggebracht tot 70% van het minimumloon in plaats van het dagloon. Deze maatregelen zijn erop gericht om de instroom in de WIA te verminderen. Vanwege de korte doorlooptijd van dit onderzoek is het niet mogelijk om de effecten van deze maatregelen in kaart te brengen. Dit onderzoek beperkt zich daarom tot het effect van invoering van de loondoorbetalingperiode van twee weken en het effect van de hogere uitkering gedurende deze eerste ziekteperiode.

Potentiële effecten van twee weken loondoorbetaling

Twee aspecten van de aanpassingen in de Ziektewet (ZW) zijn onderzocht:

1. Uitzendbureaus gaan de eerste twee weken van de ziekte van een uitzendkracht het loon doorbetalen;
2. De uitzendkracht ontvangt gedurende deze eerste ziekteperiode een uitkering op basis van het laatstverdiende loon in plaats van het gemiddelde dagloon.

De *uitvoeringskosten* kunnen hoger worden doordat het proces wordt opgeknipt in een periode tot twee weken en een periode na twee weken.

Wat betreft het *verzuim* hebben deze twee aspecten verschillende effecten die tegen elkaar in kunnen werken.

- Doordat de kosten van verzuim voor uitzendbureaus stijgen, krijgen zij een prikkel om het verzuim van uitzendkrachten te verminderen of te voorkomen. Of het ziekteverzuim daadwerkelijk lager wordt hangt mede af van de mate waarin de uitzendbureaus het verzuim kunnen beïnvloeden.
- Doordat de meeste uitzendkrachten niet het gehele jaar werken, is hun gemiddelde dagloon lager dan het laatstverdiende loon. Zij hebben daarom een prikkel om meer te gaan verzuimen.

Ook wat betreft de *werkgelegenheid* hebben deze twee aspecten verschillende effecten die tegen elkaar in kunnen werken.

- Doordat de kosten van verzuim stijgen, hebben uitzendbureaus meer belang bij het aantrekken van gezonde krachten en het weren van ongezonde krachten. Of zij dit daadwerkelijk doen hangt af van de verwachte kosten en baten van risicoselectie en hoe goed zij in staat denken te zijn om ongezonde uitzendkrachten te identificeren. De bemiddelingsfunctie van de uitzendbranche voor deze doelgroepen zal dus afnemen, waardoor de werkgelegenheid voor uitzendkrachten afneemt.
- Als de verzuimlasten per saldo dalen dan leidt dit tot lagere loonkosten en daardoor tot een stijging van de werkgelegenheid. Als de verzuimlasten stijgen dan leidt dit tot een daling van de werkgelegenheid.
- Als de administratieve lasten stijgen dan leidt dit tot een daling van de werkgelegenheid

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de regelgeving rondom zieke uitzendkrachten en de huidige uitvoering. Hoofdstuk 3 bespreekt de effecten die de eerste twee weken loondoorbetaling heeft op de uitvoeringskosten. Hoofdstuk 4 bespreekt de effecten op het verzuim en hoofdstuk 5 de effecten op de werkgelegenheid.

2 Huidige regelgeving en uitvoering

Uitzendkrachten met uitzendbeding komen bij ziekte terecht in de Ziektewet. De re-integratie vindt plaats door UWV. Wanneer een uitzendbureau kiest om eigen risicodrager Ziektewet te worden, is de re-integratiebegeleiding meestal uitbesteed aan de arbodienst of verzuimbegeleidingsdienst van een private verzekeraar.

Regelgeving

Uitzendkrachten kunnen een uitzendbeding hebben. Dit betekent dat de uitzendovereenkomst eindigt zodra de uitzendkracht zich ziek meldt. Deze uitzendkracht heeft dan geen werkgever meer en komt -na twee wachtdagen- terecht in de Ziektewet. Eén van de twee wachtdagen wordt op basis van de CAO voor uitzendkrachten gecompenseerd door een algemene opslag op het loon. Deze opslag geldt zowel voor zieke als voor niet-zieke uitzendkrachten. De uitzendkracht heeft na de twee wachtdagen recht op een uitkering van 70% van het zogenaamde uitkeringsdagloon. Dit is het loon dat iemand gemiddeld per dag verdiende in het jaar voordat hij ziek werd.¹ De Ziektewetuitkering duurt maximaal twee jaar. In de ABU-CAO voor uitzendkrachten is daarnaast bepaald dat uitzendondernemingen gedurende het eerste ziektejaar de uitkering aanvullen tot 91% van het uitkeringsdagloon.

Na ziekmelding van een uitzendkracht met uitzendbeding is UWV verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en de re-integratie. Uitzendbureaus hebben de mogelijkheid om eigen risicodrager te worden. Een eigen risicodrager is zelf verantwoordelijk voor de betaling van de uitkering en voor de begeleiding. De berekening van de hoogte van de uitkering gebeurt echter door UWV.

De premie voor de Ziektewet is verwerkt in een sectorpremie. De sectorpremie verschilt naar het type uitzendcontract, het ziekterisico en of er sprake is van eigen risicodragerschap. Box 1 licht dit toe. Uitzendbureaus hebben momenteel dus al een (indirecte) financiële prikkel om hun verzuim laag te houden. Dan betalen zij immers een lagere premie en hebben zij dus lagere arbeidskosten. Deze prikkel is echter klein omdat de percentages tussen de klassen niet veel verschillen, zie Box 1.

¹ Het dagloon wordt berekend als 1/261 deel van het loon dat de verzekerde in het jaar voorafgaand aan het intreden van de ziekte heeft verdiend.

Box 1 Premies voor de Ziektewet hangen af van het type contract en het verzuim

De premiebetalingen worden gebruikt om de ZW-uitkeringen, de eerste 10 jaar van de WGA-uitkering en de eerste 6 maanden van de WW-uitkering te betalen. De premies worden per sector vastgesteld. Deze sectorpremies dienen hoog genoeg te zijn om de uitkeringsbetalingen binnen de sector te kunnen voldoen. De premies voor de uitzendbranche zijn veel hoger dan de premies voor andere sectoren. Dit komt onder andere omdat uitzendkrachten veel vaker gebruikmaken van de Ziektewet dan andere werknemers. Een groot deel van de uitzendkrachten wordt bij ziekte immers meteen (na 2 wachtdagen) betaald uit de ZW-premies. Werknemers in andere sectoren worden bij ziekte betaald door het bedrijf waar ze werkzaam zijn. Wanneer een uitzendbureau ervoor kiest om zelf het loon door te betalen bij ziekte van werknemers, zijn de premies een stuk lager (zie Tabel).

De hoogte van de sectorpremie voor uitzendbureaus wordt gedifferentieerd naar het type arbeidscontract waaronder de uitzendkracht werkzaam is. Bij een type A contract is een uitzendbeding opgenomen, terwijl dit bij een type B contract niet het geval is. Alleen voor type A contracten geldt dus dat de uitkering bij ziekte vanaf dag 3 al uit de ZW-premies betaald wordt. De premies zijn dus hoger voor de type A contracten. Bij deze contracten is daarnaast een verdere onderverdeling gemaakt in premieklassen. Uitzendbureaus met een hoog ziekteverzuim betalen een hogere premie (opslagklasse) dan uitzendbureaus met een laag ziekteverzuim (kortingsklasse).

Tabel Sectorpremies 2012 voor uitzendbureaus

	Premiegroepen zonder eigen risico ZW	Premiegroepen eigen risicodragers ZW
Detachering	7,75%	6,51%
Intermediaire diensten	9,60%	7,70%
Uitzendbedrijven I A		
Kortingsklasse	10,23%	7,14%
Middenklasse	10,57%	7,14%
Opslagklasse	10,91%	7,14%
Uitzendbedrijven II A		
Kortingsklasse	10,31%	6,85%
Middenklasse	11,17%	6,85%
Opslagklasse	12,04%	6,85%
Uitzendbedrijven I B en II B	5,52%	4,44%

Bron: Besluit vaststelling sectorpremies 2012.

Huidige uitvoeringsproces

Niet eigen risicodragers

Na ziekmelding bij UWV berekent UWV het dagloon waarop de uitkering gebaseerd wordt. Vervolgens start UWV na ongeveer vier weken met betalen van de uitkering. In de eerste vier weken houdt UWV intensief contact met de zieke uitzendkracht. In 2003 is er een convenant gesloten tussen ABU en UWV om het verzuim terug te dringen. Dat heeft geleid tot een intensivering van de verzuimbegeleiding door UWV. De zieke uitzendkracht wordt gelijk (binnen 24 uur na de melding van het uitzendbureau) gebeld door daartoe getrainde krachten. Bij geen gehoor wordt een tweede en eventueel derde keer gebeld. (bron: interview met Jaco Coster, Arboflexbulletin, februari 2010) Na die eerste periode (vier weken) vindt interne overdracht plaats naar een medisch sociaal team. Daarna wordt het contact tussen de zieke uitzendkracht en UWV minder. Het ziekteverzuimpercentage onder uitzendkrachten met uitzendbeding is sinds het convenant gedaald van 7,5% in 2002 naar 3,8% in 2006 (de Jong e.a., 2007). Omdat het langdurig verzuim onder uitzendkrachten nog altijd relatief hoog was, zijn er in 2008 pilots gestart om het langdurig verzuim terug te dringen. In die pilots werken UWV en uitzendbureaus

meer samen om ervoor te zorgen dat zieke uitzendkrachten worden gere-integreerd. De evaluatie van die pilots moet uitwijzen of het gelukt is om het langdurig verzuim effectief terug te dringen.

Eigen risicodragers

Eigen risicodragers zijn zelf verantwoordelijk voor de uitbetaling van uitkeringen en voor de begeleiding van zieke uitzendkrachten met uitzendbeding. Op dit moment wordt 20 tot 25% van de omzet van uitzendbedrijven gegenereerd door eigen risicodragers. Vrijwel alle eigen risicodragers hebben het risico verzekerd bij een verzekeraar. Meestal is niet het hele risico verzekerd, maar geldt een eigen risico of is er sprake van een stop loss verzekering.² Na ziekmelding bij UWV berekent UWV het dagloon. De uitzendbedrijven kunnen dit niet omdat voor de berekening van het dagloon alle gewerkte uren meetellen in het afgelopen jaar, ook de uren bij andere werkgevers. De ziekteuitkering wordt door de verzekeraar uitbetaald nadat UWV de berekening van het dagloon heeft doorgegeven. De begeleiding van de zieke uitzendkracht is meestal uitbesteed aan arbodiensten of verzuimbegeleidingsdiensten die onderdeel zijn van de verzekeraar. Een verschil met UWV is volgens de geïnterviewde eigen risicodragers dat de verzekeraar steeds terugkoppelt aan het uitzendbureau wat er gebeurd is en wat de stand van zaken is. Het uitzendbureau is immers de opdrachtgever van de verzekeraar. Ook na vier weken blijft de verzekeraar naar de mening van de geïnterviewde eigen risicodragers actiever betrokken bij de zieke uitzendkracht en het uitzendbureau dan UWV. De geïnterviewde eigen risicodragers zagen hun premie dalen: zowel direct nadat ze eigen risicodragers werden als in de jaren daarna.

Eigen risicodragers mogen niet zelf de hoogte van de uitkering vaststellen. Tijdens de gehele verzuimperiode blijven eigen risicodragers afhankelijk van UWV voor toestemming voor bijvoorbeeld het toepassen van sancties wanneer de zieke uitzendkracht niet meewerkt aan het herstel. Eigen risicodragers betalen immers geen loon door maar een Ziekteuitkering. De hoogte van de toe te passen sancties is beperkt. Dit is anders wanneer sprake is van loondoorbetaling, waarbij de werkgever ook de hoogte van de loondoorbetaling bepaalt (binnen de wettelijke grenzen). De werkgever kan wanneer de uitzendkracht niet meewerkt aan zijn herstel als sanctie het gehele loon inhouden. Deze beslissing kan alleen achteraf worden getoetst door UWV (via een deskundigenoordeel) of door de rechter.

² Eigen risico: de verzekeraar begint te betalen na een aantal dagen ziekte. Stop loss: de verzekeraar begint te betalen nadat een bepaalde kostengrens is overschreden. De werkgever kan deze bepalen op basis van het normale ziekteverzuim en de verzekeraar betaalt alleen wanneer het ziekteverzuim hoger ligt dan normaal. Dit is vooral aantrekkelijk voor grote werkgevers.

3 Effect op de uitvoeringskosten

Als gevolg van de knip in het bepalen van de hoogte van het loon/ de uitkering en de knip in de begeleiding van de zieke uitzendkracht gaan de totale uitvoeringskosten omhoog.

De verplichting om de eerste twee weken loon door te betalen heeft verschillende effecten voor zieke uitzendkrachten die in dienst zijn bij eigen risicodragers en niet eigen risicodragers.

In de eerste twee weken wordt een percentage van het laatstverdiende loon doorbetaald

Zowel eigen risicodragers als niet eigen risicodragers moeten voor de eerste twee weken de hoogte van het loon bepalen. Daarbij is nog veel onduidelijk:

- Onduidelijk is hoe de hoogte van het loon in de eerste twee weken verzuim moet worden bepaald. Is dat het loon dat is afgesproken voor de komende twee weken? Wat dan als er wel een uurloon is afgesproken maar het aantal uren variabel is? Of wanneer er maar voor een week of een dag vooruit is gepland? Of moet het loon in de week voorafgaand aan de ziekte worden doorbetaald?
- Ook is onduidelijk of uitzendkrachten aanspraak hebben op een aanvullende uitkering. Volgens de CAO hebben uitzendkrachten recht op een aanvulling op de uitkering, er wordt niet gesproken van een aanvulling op het loon. In de geest van de ABU-CAO ligt het wel voor de hand om niet 70% van het laatstverdiende loon uit te betalen, maar 91%.
- Verder is onduidelijk of er sprake is van recht op loondoorbetaling als de uitzendkracht zich beter heeft gemeld en er op dat moment geen werk meer is. Stel dat het uitzendbedrijf de zieke uitzendkracht heeft vervangen. Vervolgens meldt de zieke uitzendkracht zich na een week weer beter. Op dat moment heeft het uitzendbureau geen ander werk voor de uitzendkracht. Eindigt met de hersteld melding de uitzendovereenkomst en stopt daarmee de verplichting om door te betalen? Of is het uitzendbureau verplicht om de volle twee weken door te betalen, ook als er geen werk is?

Na twee weken verandert de hoogte van de uitkering....

Na twee weken wordt de Ziektewet van kracht en krijgt de zieke uitzendkracht een uitkering op grond van het dagloon in het voorafgaande jaar. Dit wordt berekend door UWV, zowel voor eigen risicodragers als voor niet eigen risicodragers. Er moet dus in ieder geval twee keer een loonberekening plaatsvinden. Zowel voor de eerste twee weken als voor de Ziektewet periode is dat bewerkelijk omdat uitzendkrachten geen stabiel werkpatroon en bijpassend salaris hebben.

... en de begeleiding van de zieke uitzendkracht

Voor zieke uitzendkrachten die in dienst waren bij een niet eigen risicodrager wordt de begeleiding bij ziekte in de eerste twee weken de verantwoordelijkheid van het uitzendbedrijf. Na twee weken wordt de begeleiding overgedragen aan UWV. Voor zieke uitzendkrachten die in dienst waren bij een eigen risicodrager vindt er alleen een verandering plaats in de hoogte van de uitkering na twee weken ziekte. De begeleiding blijft bij dezelfde uitvoerder.

Het uitzendbureau moet de eerste twee weken het verzuim gaan begeleiden. Dat betekent dat het uitzendbedrijf daarvoor het proces moet gaan optuigen. Na twee weken moet de persoon worden overgedragen aan UWV. Ook bij UWV moet dus de expertise en de menskracht voor het begeleiding van zieke uitzendkrachten behouden blijven. Een knip in het proces leidt onvermijdelijk tot dubbel werk. Gegevens moeten worden overgedragen van het uitzendbureau naar UWV. Medische gegevens mogen niet worden overgedragen. Deze gegevens moet UWV dus opnieuw uitvragen bij de zieke uitzendkracht. Daarnaast wordt de intake bij UWV en daarmee ook de oproep voor de arts vertraagd. Deze vertraging leidt mogelijk tot minder effectieve re-integratie.

Niet alleen de knip in het proces leidt tot inefficiëntie. Bij UWV is het proces voor de begeleiding in de eerste twee weken efficiënt ingericht. UWV heeft schaalvoordelen ten opzichte van de afzonderlijke uitzendbureaus. Wanneer alle uitzendbureaus het zelf gaan doen, of uitbesteden aan een gespecialiseerd bedrijf, dan verminderen de schaalvoordelen.

Omdat volgens de niet eigen risicodragers UWV juist in de eerste twee weken effectief is in het terugbrengen van de het ziekteverzuim is het onzeker of tegenover de efficiencyverliezen wel winst staat in de vorm van een effectievere verzuimbegeleiding in de eerste twee weken die leidt tot een lager verzuim. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Per saldo hogere uitvoeringskosten

Als gevolg van de knip in het bepalen van de hoogte van het loon/de uitkering en de knip in de begeleiding van de zieke uitzendkracht gaan de totale uitvoeringskosten omhoog. De hogere uitvoeringskosten bij de uitzendbureaus zullen niet worden gecompenseerd door navenant lagere uitvoeringskosten bij UWV.

4 Effect op het verzuim

Door een strenger verzuimbeleid van uitzendbureaus daalt het verzuimpercentage van uitzendkrachten met maximaal 2,6%. De verhoging van de uitkering in de eerste twee weken van ziekte leidt echter tot een toename van het verzuimpercentage van uitzendkrachten met ten minste 1,7-2,6%. Wanneer in de nieuwe situatie 100% van het laatstverdiende loon wordt doorbetaald, zal het netto verzuimpercentage van uitzendkrachten stijgen.

4.1 Inleiding

De loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus heeft twee mogelijke effecten op het verzuim van uitzendkrachten. Ten eerste worden uitzendbureaus op een meer directe manier geconfronteerd met de verzuimlasten van de eigen uitzendkrachten. De uitzendbureaus gaan dus meer risico dragen. Hierdoor worden zij geprikkeld om een goed ziekteverzuimbeleid op te zetten, waardoor het *ziekteverzuim onder uitzendkrachten kan dalen*. Dit is een gewenst effect van de huidige plannen.

Naast het feit dat uitzendbureaus de eerste twee weken het loon gaan doorbetalen verandert ook de hoogte van de uitkering. Nu is het zo dat de uitkering is gebaseerd op het gemiddelde dagloon in het jaar voorafgaand aan de ziekte. Na 1 januari 2013 zal het waarschijnlijk gaan om het laatstverdiende (week)loon. Voor uitzendkrachten is dit loon doorgaans hoger dan het gemiddelde dagloon over het afgelopen jaar. Dit omdat zij vaak niet het hele jaar werken. Door een stijging van de uitkering tijdens ziekte zullen uitzendkrachten *meer gaan verzuimen*. Dit is een ongewenst effect van de huidige plannen.

Omdat de prikkels voor het uitzendbureau en de prikkels voor de uitzendkracht tegen elkaar inwerken, is het a priori onduidelijk of het ziekteverzuimpercentage zal toenemen of afnemen als gevolg van de loondoorbetalingverplichting. In dit hoofdstuk wordt eerst berekend in hoeverre uitzendbureaus ervoor kunnen zorgen dat het ziekteverzuim afneemt. Vervolgens wordt becijferd in hoeverre uitzendkrachten zich vaker en langer ziek zullen melden wanneer de uitkering stijgt. Een vergelijking van de grootte van deze twee effecten leidt tot een conclusie over het totale effect van de loondoorbetalingverplichting op het ziekteverzuim van uitzendkrachten.

4.2 Prikkels voor de werkgever

Door de Wet Terugdringing Ziekteverzuim is het ziekteverzuimpercentage met 10% gedaald

Op 1 januari 1994 werd onder de Wet Terugdringing Ziekteverzuim (Wet TZ) de Ziektewet gedeeltelijk geprivatiseerd. De belangrijkste maatregelen van deze wet waren:

- Bedrijven moeten in geval van ziekte de eerste twee weken (kleine bedrijven, waarbij de loonsom minder was dan 15 maal het gemiddelde loon) of de eerste zes weken (grotere bedrijven) ten minste 70% van het laatstverdiende loon doorbetalen.

- Bedrijven kunnen het bovenwettelijke ziekgeld niet meer via bedrijfsverenigingen verzekeren. Veelal vullen bedrijven het ziekgeld aan tot 100% van het laatstverdiende loon. Door deze maatregel zijn bedrijven vanaf 1 januari 1994 voor het bovenwettelijke deel eigen risicodragers voor de totale duur van de ziekte (tot maximaal één jaar).

Het eerste deel van de maatregelen van de Wet TZ lijkt zeer sterk op de huidige kabinetsplannen voor de uitzendbranche. Als uitgangspunt voor de berekening wordt het effect van de Wet TZ op het ziekteverzuim in 1994 gebruikt. Een jaar na invoering van deze wet is het verzuim met 1,4 procentpunt gedaald bij bedrijven die *wel* een verscherpt verzuimbeleid hebben ingevoerd. Bij bedrijven die *geen* verscherpt verzuimbeleid invoeren is het verzuim toch met 0,8 procentpunt gedaald (Andriessen e.a., 1995).³ Het netto-effect van de invoering van een strenger verzuimbeleid is dus een daling van het ziekteverzuim met $1,4 - 0,8 = 0,6$ procentpunt.⁴ Omdat het ziekteverzuimpercentage in 1993 6,2% was (CBS, 2004), is de afname van het ziekteverzuimpercentage die toe te schrijven is aan een actiever verzuimbeleid als gevolg van de loondoorbetalingverplichting $0,6 / 6,2 = 10\%$.

De grootte van de financiële prikkel voor uitzendbureaus is kleiner dan de grootte van de financiële prikkel voor werkgevers ten tijde van de Wet TZ

De loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus zal niet leiden tot eenzelfde effect op het verzuimpercentage (als gevolg van een intensiever verzuimbeleid) als de Wet TZ in het verleden heeft laten zien. De mogelijke daling in het ziekteverzuimpercentage hangt af van de grootte van de financiële prikkel voor werkgevers/uitzendbureaus.

De grootte van de verzuimlasten die doorbetaald dienen te worden wanneer bedrijven niets doen was veel groter onder de Wet TZ dan onder de huidige maatregel voor de uitzendbranche. Ten eerste moeten de grote bedrijven onder de Wet TZ het loon voor zes weken doorbetalen. In de huidige maatregel is dit slechts twee weken. Ten tweede passen in 1993 maximaal 20% van de bedrijven één of twee wachtdagen toe bij ziekte (Lochem en Wijnands, 1995). Voor alle uitzendkrachten gelden twee wachtdagen bij ziekte. Wel is in de ABU-CAO geregeld dat één van deze twee wachtdagen wordt gecompenseerd door een algemene opslag op het loon. Ten derde is een relatief groot deel van het ziekteverzuimpercentage van uitzendkrachten te wijten aan langdurig verzuim. De kosten van dit langdurig verzuim worden bij een loondoorbetalingverplichting van twee weken niet opgevangen door het uitzendbureau.⁵

³ Dit getal is gecorrigeerd voor het feit dat het vooral de bedrijven met een hoog verzuim waren die een verscherpt verzuimbeleid hebben ingevoerd: voor hen is het 'makelijker' om het verzuim terug te dringen dan voor bedrijven die al in 1993 een laag verzuim hadden.

⁴ Linder en Veerman (2003) kennen een daling van 0,8 procentpunt van het ziekteverzuimpercentage toe aan de Wet TZ. Stegeman (2005) komt in verschillende berekeningen tot uiteenlopende cijfers voor het effect van de Wet TZ. Beide studies baseren zich enkel op de afname van het verzuim over de tijd. De afname in verzuim over de tijd kan echter ook veroorzaakt worden door een mentaliteitsverandering, toegenomen risicoselectie etc. De berekening van Andriessen e.a. (1995) geeft dus een zuiverder schatting van het effect van een verscherpt verzuimbeleid.

⁵ Voor eigen risicodragers is de loondoorbetaling niet van belang, omdat zij ook in de huidige situatie al het loon doorbetalen. Voor zowel de uitzendbureaus nu als de werkgevers in 1993 geldt dat ongeveer 20% van de ZW-verzekerdenpopulatie verzekerd is bij een werkgever/uitzendbureau die zelf het eigen risico ZW droeg (Andriessen e.a., 1995; interview Jaco Coster, ABU). Een verschil in eigen risicodracht hoeft dus niet meegenomen te worden in de berekeningen.

Ziekteverzuimpercentage onder uitzendkrachten daalt door verscherpt verzuimbeleid met 2,6% ...

Vanwege bovengenoemde verschillen moeten werkgevers ten tijde van de introductie van de Wet TZ gemiddeld 38% van het totale aantal uitkeringsdagen doorbetalen, terwijl uitzendbureaus naar verwachting slechts 10% van het totale aantal uitkeringsdagen van uitzendkrachten gaan doorbetalen (zie voor een berekening Bijlage A). Het effect van de huidige kabinetsplannen is dus ongeveer $10/38=26\%$ van het effect van de Wet TZ. De daling in het ziekteverzuimpercentage is naar verwachting dus niet 10%, maar 2,6% van het huidige verzuim.

... waardoor het ziekteverzuimpercentage afneemt van 5% naar 4,9%

Volgens cijfers van UWV zijn er in 2010 97.700 ziekteverzuimuitkeringen toegekend aan uitzendkrachten (UWV, 2011). Deze uitkeringen zijn samen goed voor 15.700 uitkeringsjaren (één uitkeringsjaar is gelijk aan 261 dagen dat ziekteged is uitgekeerd). In maart 2010 telde UWV 313.500 verzekerde personen in de uitzendbranche. Dit geeft de uitzendbranche een ziekteverzuimpercentage van ongeveer $15.700/313.500=5\%$. Het gemiddelde ziekteverzuimpercentage in Nederland was 4,2% in 2010 (CBS, 2011).⁶ De verwachte daling in het ziekteverzuimpercentage van 2,6% zorgt dus voor een daling van het ziekteverzuimpercentage van 5% naar 4,9%.

De berekende verlaging van het ziekteverzuim vormt een bovengrens

De berekende verlaging van het ziekteverzuim is een bovengrens:

Ten eerste bestond de Wet TZ uit twee delen. Naast de loondoorbetalingverplichting werd ook de collectieve verzekering van het bovenwettelijke deel van het ziekteged afgeschaft. Hierdoor zijn werkgevers gedurende het gehele eerste jaar van ziekte individueel verantwoordelijk voor een deel van het ziekteged. De Wet TZ bevat dus ook een prikkel om *langdurig verzuim* te verminderen. De huidige maatregel bevat alleen een prikkel kortdurend verzuim aan te pakken. Door het bundelen van maatregelen was de financiële prikkel ten tijde van de Wet TZ veel groter.

Ten tweede hebben reguliere werkgevers meer mogelijkheden om het verzuimbeleid van UWV te verbeteren. Uitzendbureaus kunnen het verzuimbeleid van UWV in de eerste twee weken maar marginaal verbeteren:

- UWV is goed in het controleren tijdens de eerste weken van de ziekteperiode. UWV is echter niet succesvol in het terugdringen van langdurend verzuim (bron: interviews met uitzendbureaus). Arents e.a. (2003) laten zien dat de uitstroom uit ziekteverzuim in de eerste zes weken hoger is voor uitzendkrachten dan voor reguliere werknemers. Na zes weken is de uitstroom voor reguliere werknemers hoger. Juist het langdurig verzuim is een probleem bij uitzendkrachten. Wanneer uitzendbureaus in de eerste twee weken zelf het verzuimbeleid moeten voeren, is daarmee de kracht van UWV verloren, en wordt langdurig verzuim nog altijd niet aangepakt.

⁶ Omdat het aantal verzekerde uitzendkrachten in maart altijd lager is dan in juni, september en december (UWV, 2011) is het gemiddelde verzuimpercentage van uitzendkrachten hier wel enigszins overschat. Omdat uitzendkrachten in fase A met uitzendbeding een gemiddeld hoger ziekteverzuimpercentage kennen dan andere uitzendkrachten, gaan we toch uit van een relevant ziekteverzuimpercentage van 5%.

- Ziekte kan worden veroorzaakt door arbeidsgerelateerde factoren of privéfactoren. Het argument dat bedrijven privéfactoren niet kunnen beïnvloeden was aanleiding voor afschaffing van de premiedifferentiatie WAO (Pemba). Werkgevers kunnen de werkomgeving aanpassen en op die manier arbeidsgerelateerd verzuim verminderen. Zowel UWV als de uitzendbureaus hebben deze mogelijkheid niet.

Wat betreft het vinden van een nieuwe baan heeft het uitzendbureau wel een voordeel ten opzichte van UWV. Een zieke uitzendkracht heeft geen werkgever meer wanneer hij zich beter meldt. Zij zijn daarom aangewezen op het zogenaamde tweede spoor (de Jong e.a., 2010). Het is voor UWV moeilijk om een nieuwe werkgever te vinden. Het uitzendbureau kan makkelijker zijn contacten aanwenden om de uitzendkracht bij een nieuwe werkgever te plaatsen.

4.3 Prikkel voor de uitzendkracht

In dit onderzoek: nieuwe loonbegrip is laatstverdiende weekloon

Uit interviews met uitzendbureaus komt naar voren dat er veel onduidelijkheid is over de manier waarop het uit te keren ziekgeld wordt vastgesteld na 1 januari 2013. In het huidige onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het nieuwe uitkeringsdagloon wordt gebaseerd op het loon dat is verdiend in de week voorafgaand aan ziekte. Twee scenario's voor de nieuwe situatie zijn onderzocht:

- In de eerste twee weken van ziekte wordt 91% van het laatstverdiende *week*loon uitbetaald. Dit is in de huidige situatie 91% van het laatstverdiende *jaar*loon.⁷
- In de eerste twee weken van ziekte wordt 100% van het laatstverdiende weekloon uitbetaald. Dat gebeurt wanneer de uitzendbranche in de CAO de bovenwettelijke uitkering verhoogt van 21% tot 30% van het uitkeringsloon.

Hogere uitkering leidt tot hoger ziekteverzuim bij uitzendkrachten

De verandering van het loonbegrip heeft gevolgen voor het gedrag van uitzendkrachten. Wanneer de loondoorbetaling tijdens het verzuim hoger is, dan ondervindt de uitzendkracht minder nadeel van verzuimen. Bij de afweging tussen werken en vrije tijd (voor uitzendkrachten die niet zo ziek zijn dat ze niet zouden kunnen werken) wordt verzuim dan aantrekkelijker. Dit is een moreel risico (moral hazard) van doorbetaling bij verzuim. Naarmate de uitkering hoger is, is het moreel risico hoger.

Ziekteverzuimpercentage onder uitzendkrachten daalt door verandering van het loonbegrip met 1,7-2,6%

Uit internationaal onderzoek blijkt dat een lagere loondoorbetaling bij ziekte gepaard gaat met een lager ziekteverzuim. Dit uit zich in zowel een lagere frequentie van het aantal keren dat werknemers ziek zijn als een kortere duur per ziektegeval (Andrén, 2005; Johansson en Palme, 2005). Vice versa zorgt een hogere loondoorbetaling bij ziekte tot een hoger ziekteverzuim (Hesseliuss en Persson, 2007; Kok e.a., 2009).

⁷ Aan uitzendkrachten die werkzaam zijn voor een uitzendbureau dat aangesloten is bij de ABU. Voor leden van de NBBU geldt 90% ziekgeld in het eerste jaar van ziekte.

Voor de berekeningen van het effect van loondoorbetaling is gebruikgemaakt van een recente studie van Ziebarth en Karlsson (2009). Zij bestuderen het effect van een *verlaging* van de vervangingsratio⁸ van het ziekgeld van 100% naar 80% van het laatstverdiende loon in Duitsland. Door de vermindering van het ziekgeld met 20% neemt het aantal werknemers dat zich nooit ziek meldt met 7,5% toe. Ervan uitgegaan wordt dat een *verhoging* van het ziekgeld met 20% het tegenovergestelde effect heeft: het aantal mensen dat zich nooit ziek meldt daalt met 7,5%. Met andere woorden: een verhoging van het ziekgeld leidt tot meer ziekmeldingen.

Cijfers van UWV wijzen uit dat 97.700 ZW-uitkeringen werden toegekend aan uitzendkrachten in 2010 (UWV, 2011). De uitzendbranche telde 313.500 verzekerde personen in maart 2010. Indien alle 97.700 ZW-uitkeringen aan verschillende uitzendkrachten toebehoorden, waren er dus $313.500 - 97.700 = 215.800$ uitzendkrachten die zich niet ziek meldden in 2010. Dit is een onderschatting. Omdat er ook uitzendkrachten zijn die zich meer dan één keer per jaar ziek melden, is het werkelijke aantal uitzendkrachten dat zich niet ziek meldt hoger. De resultaten in Ziebarth en Karlsson (2009) geven aan dat door een verhoging van het ziekgeld met 20%, het aantal werknemers dat zich nooit ziek meldt daalt met 7,5%. In het geval van de uitzendbranche zijn dit dus ten minste $0,075 * 215.800 = 16.000$ uitzendkrachten. Ervan uitgegaan wordt dat deze nieuwe instroom (die aangetrokken wordt door de verhoogde uitkering in de eerste twee weken van ziekte) alleen tot verzuim van maximaal twee weken leidt. Uit de microdata van de verzekeraar blijkt dat uitzendkrachten die maximaal twee weken verzuimen gemiddeld vijf dagen verzuimen. Deze uitzendkrachten krijgen dus gemiddeld drie uitkeringsdagen uitbetaald. Het aantal uitkeringsjaren voor de uitzendbranche neemt dan toe met $16.000 * 3 / 261 = 184$.

Niet alleen het aantal ZW-uitkeringen neemt toe, ook de duur van de al bestaande uitkeringen neemt toe. Ziebarth en Karlsson (2009) laten zien dat een verhoging van het ziekgeld met 20% leidt tot een toename van het aantal ziekte-dagen voor werknemers met kortdurend verzuim met 5%. In de uitzendbranche heeft 76% van de uitzendkrachten een verzuimduur van maximaal twee weken (zie Tabel in Bijlage A). Dit zijn $97.700 * 0,76 = 74.252$ personen. Wanneer zowel voor deze personen als voor de nieuwe instroom het aantal uitkeringsdagen toeneemt met 5%, resulteert dat in een toename van $(74.252 + 16.000) * 3 * 0,05 / 261 = 52$ uitkeringsjaren.

In 2010 werden er in totaal 15.700 uitkeringsjaren aan ZW-uitkeringen uitgekeerd aan de uitzendbranche (UWV, 2011). Wanneer de uitkering voor uitzendkrachten stijgt met 20%, leidt dit dus tot een toename van het ziekteverzuimpercentage met ten minste $(184 + 52) / 15.700 = 1,5\%$.

In de huidige situatie krijgt een uitzendkracht gemiddeld 74% van zijn laatstverdiende loon doorbetaald. In de nieuwe situatie wordt dit 91% of 100%. Voor uitzendkrachten geldt dus dat de grootte van de verhoging van het ziekgeld niet 20% maar 23-35% is, zie bijlage B. Het ziekteverzuimpercentage zal als gevolg van de verandering van het loonbegrip daarom niet toenemen met 1,5% maar met ten minste 1,7%.⁹ Het huidige bedrag aan ziekte-uitkeringen is gelijk aan het aantal uitkeringsdagen maal 91% van het gemiddelde uitkeringsdagloon ofwel $15.700 * 261 * €50 = €205$ miljoen. De verzuimlasten stijgen dus met ten minste $0,017 * 205 = €3,5$

⁸ De vervangingsratio is het percentage van het laatstverdiende loon dat wordt doorbetaald wanneer een uitzendkracht ziek wordt

⁹ $1,5 * 23\% / 20\%$

miljoen. Wanneer de uitzendbranche 100% van het loon doorbetaalt neemt het ziekteverzuimpercentage toe met ten minste 2,6% ofwel €5,3 miljoen.¹⁰

Tabel 4.1 Een verhoging van het uitkeringsdagloon voor uitzendkrachten gedurende de eerste twee weken van ziekte leidt tot toename ziekteverzuim met 1,7-2,6%

	Huidige vervangingsratio	Nieuwe vervangingsratio	Procentuele toename van de uitkering	Procentuele toename ziekteverzuimpercentage*	Toename verzuimlasten
	(1)	(2)	$\{(2)-(1)\}/(1)$		
Nieuwe situatie (a): uitkering is 91% van laatstverdiende loon					
Ondergrens	74%	91%	23%	1,7	€3,5 miljoen
Nieuwe situatie (b): uitkering is 100% van laatstverdiende loon					
Ondergrens	74%	100%	35%	2,6	€5,3 miljoen

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek op basis van microdatabestanden verzekeraar en uitzendbureau. De procentuele toename in het ziekteverzuimpercentage in kolom 5 is berekend door het effect van een toename van de uitkering met 20% (namelijk een toename van het verzuimpercentage met 1,5%) toe te passen op de daadwerkelijke procentuele toename van de uitkering gegeven in kolom 4.

De berekende verhoging van het ziekteverzuim vormt een ondergrens

De berekende verhoging van het ziekteverzuim is een ondergrens:

In de berekening is geen rekening gehouden met het feit dat uitzendkrachten die zich nu al ziek melden, zich vaker ziek zullen melden indien het ziektegeld wordt verhoogd. Alleen het effect op uitzendkrachten die zich nu (nog) niet ziek melden kon worden berekend.

In de berekening is alleen het effect op kortdurend verzuim meegenomen. Kortdurend verzuim kan ook tot langdurend verzuim leiden. Voor uitzendkrachten is het risico dat kortdurend verzuim tot langdurend verzuim leidt erg hoog. De kans dat een zieke uitzendkracht aan de poort van de WIA belandt is vijf keer zo hoog als de kans voor een reguliere werknemer (de Jong e.a., 2010).

Wanneer een uitzendkracht ziek wordt, betaalt UWV pas na vier weken de eerste uitkering. Wanneer uitzendbureaus zelf het loon gaan doorbetalen, zullen zij de uitzendkracht wel per week betalen. Omdat uitzendkrachten liever nú geld hebben dan over vier weken, zal ook de versnelde betaling een extra prikkel geven om zich ziek te melden. Daarnaast kan worden verwacht dat een versnelde betaling van het ziekengeld ertoe leidt dat meer uitzendkrachten beseffen dat zij recht hebben op ziekengeld. Van de uitzendkrachten denkt 25% dat zij geen recht heeft op een uitkering, terwijl 17% het niet weet (Arents e.a., 2003).

Uitzendbureaus denken dat uitzendkrachten gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan reguliere werknemers. Als dit inderdaad zo is, zal een verhoging van de uitkering voor uitzendkrachten een relatief groot effect hebben.

¹⁰ 1,5*35%/20%

4.4 Netto-effect op verzuim

Netto neemt het ziekteverzuim niet af, en mogelijk zelfs toe

Door een verscherpt ziekteverzuimbeleid van uitzendbureaus zal het ziekteverzuimpercentage met maximaal 2,6% af kunnen nemen. Door de verandering van het loonbegrip zullen uitzendkrachten zich echter vaker en langer ziek melden. Dit leidt tot een toename van het ziekteverzuimpercentage met ten minste 1,7-2,6%. Omdat de afname van het ziekteverzuimpercentage is overschat en de toename van het ziekteverzuimpercentage is onderschat, kan niet gezegd worden of de loondoorbetalingverplichting voor uitzendbureaus zal leiden tot een toename of een afname van het ziekteverzuimpercentage. Wanneer de uitzendbureaus 100% van het loon gaan doorbetalen, zal het ziekteverzuimpercentage in ieder geval toenemen.

5 Effect op de werkgelegenheid

Als gevolg van de maatregel om uitzendbureaus de eerste twee weken ziekte te laten betalen vindt risicoselectie plaats waardoor de werkgelegenheid daalt. Daarnaast leiden hogere uitvoeringskosten en verzuimlasten tot hogere loonkosten en een daling van de werkgelegenheid in de uitzendbranche.

5.1 Minder werkgelegenheid door risicoselectie

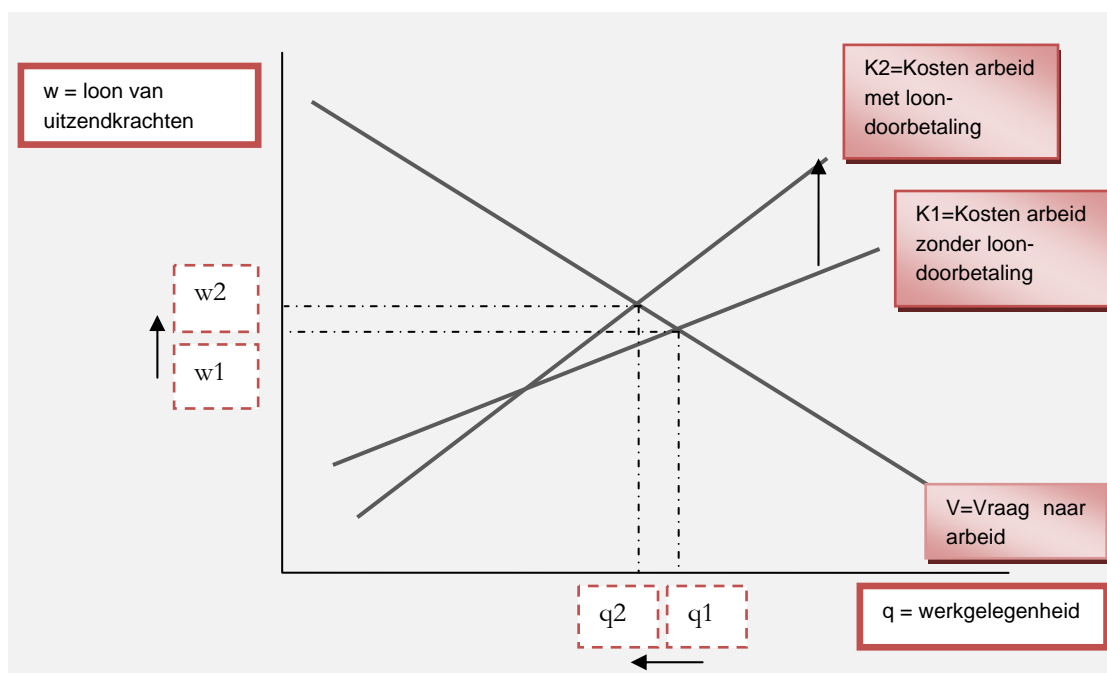
Doordat uitzendbureaus de eerste twee weken loon moeten doorbetalen worden de kosten van uitzendkrachten met een hoog ziekteverzuim hoger en de kosten van uitzendkrachten met een laag ziekteverzuim lager. Nu worden de kosten van verzuim betaald via de sectorpremie. Deze premie verhoogt de loonkosten van alle uitzendkrachten, ook degenen die niet verzuimen. Als werkgevers de eerste twee weken loon doorbetalen zal de sectorpremie omlaag gaan en dalen dus de kosten van niet verzuimende uitzendkrachten. Maar de kosten van verzuimende uitzendkrachten gaan omhoog. Het effect op de werkgelegenheid is niet neutraal: er worden minder mensen geplaatst met een verwacht hoog verzuim, maar niet meer mensen met een verwacht laag verzuim. Dat komt doordat ook nu al geselecteerd wordt op verwacht verzuim. Ook al betalen uitzendbedrijven de uitkering niet direct, toch zijn niet verzuimende uitzendkrachten aantrekkelijker dan verzuimende uitzendkrachten. Verzuimende uitzendkrachten verslechteren de relatie met de inlenende werkgever. Ook moeten er extra kosten worden gemaakt voor vervanging. Als uitzendkrachten worden voorgesteld als een rij mensen die staan opgesteld in de verwachte volgorde van verzuim zullen uitzendbureaus eerst mensen met het laagst verwachte verzuim aannemen en vervolgens mensen met een wat hoger verwacht verzuim, tot zij de mensen bereiken waarvan de kosten van plaatsing niet meer opwegen tegen de baten. Die worden niet meer geplaatst. Wanneer de kosten van verzuim direct drukken op de werknemer dan is dat punt eerder bereikt en komen dus minder mensen aan het werk. De box op de volgende pagina illustreert dit.

Hoe waarschijnlijk is het dat uitzendbureaus vaker mensen met een hoger risico op ziekte geen werk aanbieden? Daarvoor moeten ze informatie hebben over het verwachte ziekteverzuim. In de praktijk zijn er mogelijkheden om informatie over het verwachte ziekteverzuim te verkrijgen. Ten eerste kunnen ze van de uitzendkrachten die in het verleden voor het uitzendbureau heeft gewerkt zien wat hun verzuim was. Van nieuwe uitzendkrachten hebben uitzendbureau minder informatie. Uitzendbureaus mogen in sollicitatieprocedures niet vragen naar de gezondheid van mensen of naar hun zorggebruik. Wel mogen ze referenties opvragen. Van de geïnterviewde uitzendbureaus doen sommige dit standaard, andere doen het meer incidenteel. Als er referenties worden opgevraagd gebeurt dit altijd in overleg met de sollicitant. Het uitzendbureau vraagt de referenten onder andere naar het ziekteverzuim in het verleden. Het ziekteverzuim in het verleden kan aanleiding zijn om iemand niet aan te nemen. Dat hangt af van de aard van het verzuim. Als het verzuim in het verleden een eenmalig karakter had dan is dat geen belemmering om geplaatst te worden. Alle geïnterviewde uitzendbureaus geven aan nooit op groepskenmerken te zullen selecteren. Daar hebben ze geen belang bij omdat ze dan een groot deel van hun potentiële doelgroep zouden verliezen. In 2008 behoorde 31% van de uitzendkrachten tot een

zogenaamde doelgroep (zie ABU, 2009). Deze doelgroepen bestaan uit ouderen, arbeidsgehandicapten, langdurig werklozen en etnische minderheden.

Box 2 Hogere kosten verzuimende uitzendkrachten leiden tot minder werkgelegenheid

Onderstaande figuur laat zien wat er met de werkgelegenheid gebeurt als de kosten van uitzendkrachten met een hoog ziekterisico omhoog gaan en de kosten van uitzendkrachten met een laag risico omlaag. De lijn K1 geeft de kosten weer van uitzendkrachten in de huidige situatie. Verondersteld is dat het gaat om uitzendkrachten met een gelijke productiviteit waarvan het kostenverschil alleen wordt veroorzaakt door een verschil in verzuim. De lijn moet worden gezien als een rij van uitzendkrachten, waarvan degenen met het laagste verzuim helemaal links op de lijn staan en degenen met het hoogste verzuim helemaal rechts. Verondersteld is dat uitzendbureaus weten op welke plek op de lijn de werknemer zich bevindt. Het uitzendbureau heeft dus informatie over het verwachte verzuim. De lijn V is de vraag naar arbeid: naarmate het loon w hoger is willen inleners minder uitzendkrachten inzetten: een hoger loon w gaat gepaard met een lagere werkgelegenheid voor uitzendkrachten q . Het loon dat tot stand komt is w_1 bij werkgelegenheid q_1 . De uitzendkrachten in lijn K1 die rechts van het snijpunt tussen lijn V en lijn K1 zitten kosten voor het uitzendbureau meer dan zij opleveren. Aan die mensen wordt dus geen baan aangeboden.



Als uitzendbureaus twee weken loon moeten doorbetalen dan gaan de kosten van uitzendkrachten met een hoog verwacht verzuim omhoog en de kosten van uitzendkrachten met een laag verwacht verzuim omlaag: de lijn k1 kantelt en wordt lijn k2. Het snijpunt tussen de lijn V en k2 verschuift nu naar links: Het loon stijgt van w_1 naar w_2 en werkgelegenheid daalt van q_1 naar q_2 . Het loon stijgt omdat de kosten van de laatste uitzendkracht in de rij die aan het werk komt stijgen als gevolg van de loondoorbetalingverplichting bij ziekte. Het snijpunt van lijn k1 en k2 ligt onder de vraagcurve (lijn V) omdat voor een deel van de uitzendkrachten de kosten toenemen en voor een ander deel de kosten afnemen. Een snijpunt op of boven de vraagcurve zou betekenen dat voor alle uitzendkrachten de kosten dalen als gevolg van de loondoorbetalingverplichting.

Nu wordt er dus al informatie vergaard over het verzuim in het verleden en dit wordt gebruikt om uitzendkrachten te selecteren. In de huidige situatie is het financieel belang bij risicoselectie nog beperkt. De kosten van verzuim worden omgeslagen over alle uitzendbureaus. Vooral laaggeschoold personeel is makkelijk te vervangen, zodat het zowel voor het uitzendbureau als voor de inlener geen groot probleem is als er een keer iemand uitvalt. Als uitzendbureaus de eerste twee weken moeten gaan doorbetalen zullen op basis van informatie over verzuim in het verleden sommige sollicitanten in de toekomst eerder worden afgewezen dan in de huidige

situatie (zie box 2). Bovendien hebben uitzendbedrijven meer belang bij het vergaren van informatie in de nieuwe situatie.

Ervaringen in het verleden

In het verleden lijkt de risicoselectie te zijn toegenomen na invoering van financiële prikkels. Een jaar na de invoering van de Wet TZ zegt 47% van de bedrijven bij sollicitaties strenger te zijn gaan selecteren op verzuimrisico's als gevolg van het eigen risico in de Ziektewet. Nog eens 10% van de bedrijven overweegt om een strengere instroomselectie toe te passen (Boonk e.a., 1996). In de jaren na 1995 zijn deze percentages ongeveer hetzelfde gebleven (Schellekens e.a., 1999). De uitbreiding van alle vormen van risicoselectie is sterker bij bedrijven die door hun personeelsomvang net boven de zes-weken grens zitten, en dus zes weken in plaats van twee weken loon moeten doorbetalen. Ook is de toename in risicoselectie sterker bij bedrijven met een hoog ziekteverzuim (Andriessen e.a., 1995).

Werkgevers gebruikten verschillende instrumenten om risico's te selecteren. Een kwart van alle bedrijven zegt door het eigen risico in de ZW meer te letten op leeftijd van de werknemer. Ook vragen de bedrijven vaker naar risicovolle vrijetijdsbestedingen. Kleine ondernemingen passen deze informele vorm van selectie vaker toe dan grote bedrijven (Andriessen e.a., 1995). Het percentage arbeidsplaatsen waarvoor een aanstellingskeuring werd gedaan nam toe van 43% naar 57% in diezelfde periode. Vooral bij het middenbedrijf (20-100 werknemers) is het aantal aanstellingskeuringen toegenomen. In 1998 werd een Wet Medische Keuringen ingesteld omdat het aantal (medische) keuringen toenam nadat werkgevers zelf het ZW-risico moesten gaan dragen (Jehoel-Gijsbers en Hoff, 2001).

Conclusie

Op basis van economische theorie, de interviews met uitzendbureaus en ervaringen in het verleden met loondoorbetaling mag worden verwacht dat mensen met een verwacht hoog verzuim moeilijker aan de slag komen als uitzendkracht. Deze groep zal ook niet eenvoudig aan ander werk komen, waardoor zij een grotere kans hebben om werkloos te worden.

Het effect op de werkgelegenheid is op basis van bestaande (wetenschappelijke) literatuur niet uit te drukken in een verlies in het aantal banen. Om dat te kunnen doen is informatie nodig over de prijselasticiteit van de vraag naar uitzendkrachten, en over de huidige en toekomstige kosten voor uitzendbureaus. Hoe sterker werkgevers reageren op een toename in de loonkosten van uitzendkrachten, hoe groter het verlies in werkgelegenheid voor uitzendkrachten.

5.2 Minder werkgelegenheid door hogere lasten

Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet leidt het wetsvoorstel tot hogere lasten voor verzuimende uitzendkrachten en lagere lasten voor niet verzuimende uitzendkrachten. Dit leidt tot een daling van de werkgelegenheid, zelfs wanneer de totale kosten van verzuim niet stijgen. Daarnaast zitten er elementen in het wetsvoorstel die ervoor zorgen dat de totale kosten stijgen:

- Hogere verzuimlasten als gevolg van de hogere loondoorbetaling in de eerste twee weken dan de huidige uitkering. Uitzendbureaus gaan naar verwachting 10% van het totale aantal

uitkeringsdagen van uitzendkrachten doorbetalen (zie voor een berekening Bijlage A). De loondoorbetaling in de eerste twee weken is 23% hoger dan de huidige hoogte van de uitkering (bij een doorbetaling van 91% van het laatstverdiende loon, zie tabel 4.1). De totale verzuimlasten stijgen dus met 2,3% ofwel €4,7 miljoen als gevolg van de hogere uitkering.

- Hogere uitvoeringskosten als gevolg van de knip in het proces.

Als gevolg van de maatregel zullen uitzendbureaus meer moeite doen om uitzendkrachten weer aan het werk te krijgen. Dit leidt tot een daling van het verzuim met maximaal 2,6%. Daartegenover staat dat uitzendkrachten een grotere prikkel hebben om te verzuimen. Daardoor stijgt het verzuim met minimaal 1,7%. Het saldo-effect op het verzuim is onzeker. De verzuimlasten stijgen per saldo omdat het directe effect van de hogere uitkering groter is dan het effect van de mogelijke afname in verzuim. De minimale stijging van de verzuimlasten is 1,4% (2,3% minus 2,6% plus 1,7%). In euro's nemen de verzuimlasten met €3 miljoen toe (1,4% van de huidige €205 miljoen aan ZW-uitkeringen). Ook vanwege deze stijging in loonkosten zal de werkgelegenheid onder uitzendkrachten afnemen.

5.3 Conclusie

Als gevolg van de maatregel om uitzendbureaus de eerste twee weken ziekte te laten betalen vindt er een lastenverschuiving plaats van weinig verzuimende naar veel verzuimende uitzendkrachten. Deze lastenverschuiving leidt tot risicoselectie en daardoor tot een daling van de werkgelegenheid. Daarnaast vindt een lastenverhoging plaats als gevolg van hogere uitvoeringskosten en hogere verzuimlasten als gevolg van een hogere uitkering. Deze lastenverhogingen leiden tot hogere loonkosten en daarom tot minder werkgelegenheid.

Literatuur

ABU (2009), Instroomonderzoek. Feiten en cijfers over uitzendkrachten.

ABU-CAO (2011). Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juli 2011 tot algemeen verbindendverklaring van bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst voor Uitzendkrachten. Uit: Staatscourant 13 juli 2011, nr. 6825

Andriessen S., Veerman T.J., Vijgen J. (1995). Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO.

Andrén, D. (2005), 'Never on a Sunday': Economic incentives and short-term sick leave in Sweden, *Applied Economics*, 37, p 327-338.

Arents M., Dorenbos R., Vogelaar I., Vrijhof B., Landheer W. (2003). Aard en oorzaken ziekteverzuim uitzendbranche. ECORYS-NEI onderzoeksrapport 15 mei 2003.

Besluit vaststelling sectorpremies (2012). Uit: Staatscourant 18 oktober 2011. Bekeken 6 februari 2012 via <http://www.st-ab.nl/wetwfsvor2bvs12.htm>

Boonk M.J.A., Diepenhorst J.J., Nool J.W. et al. (1996). Augustusrapportage: een overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen sinds 1993. Zoetermeer: Ctsv.

CBS (2004). Ziekteverzuim particuliere bedrijven. Bekeken 5 maart 2012 via: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=7330ZV&D1=1&D2=0&D3=0-1,3,8,13,18,23,28,33-44&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>

CBS (2009). Nationale VerzuimStatistiek, ziekteverzuim, frequentie, verzuimduur. Bekeken 5 maart via: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70812NED&D1=0-11&D2=0&D3=8-19&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T>

CBS (2011). Ziekteverzuimpercentage: bedrijfstakken (sbi 1993) en bedrijfsgrootte. Bekeken 5 maart 2012 via: [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71737ned&D1=0&D2=0-4,10-13,17-18,21-22,25-28,32&D3=4,9,14,19,24,\(1-5\)-1&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71737ned&D1=0&D2=0-4,10-13,17-18,21-22,25-28,32&D3=4,9,14,19,24,(1-5)-1&VW=T)

CBS (2012). Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, bedrijfsgrootte, sbi2008. Bekeken 5 maart via: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81432ned&D1=1&D2=a&D3=a&D4=a&D5=0&D6=1&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4,G5&VW=T>

De Jong P., Visscher K., Viertelhuizen T., Donker van Heel P. (2007). Arboconvenant uitzendbranche. Eindevaluatie. Uitgave in de arboconvenantenreeks. Den Haag, juni 2007

De Jong P., Veerman T., van der Burg C., Schrijvershof C. (2010). Nederland is niet ziek meer. Van WAO-debakel naar WIA-mirakel. APE/Astri onderzoeksrapport.

Delsen L. (2001). Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland. Uitgeverij Koninklijke van Gorcum BV.

Hesselius P. & M. Persson (2007), Incentive and spill-over effects of supplementary sickness compensation, IFAU Working Paper 2007:16.

Jehoel-Gijsbers G., Hoff S. (2001) Ontwikkelingen in de reïntegratie van uitkeringsontvangers. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. Werkdocument 75.

Johansson, P. & M. Palme (2005), Moral hazard and sickness insurance, Journal of Public Economics, 89, p 1879-1890.

Kok, L., C. Tempelman, J.P. Hop (2009), De effecten van bovenwettelijke uitkeringen vanuit werkgeversperspectief, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Linder H., Veerman T. (2003). Nederland wordt beter. De effecten van beleid en conjunctuur op het ziekteverzuim. Manuscript

Lochem R.J., Wijnands Y. (1995). De werkgever geprikkeld? Effectiviteit financiële prikkels voor werkgevers in de ZW, AAW en WAO. College van Toezicht Sociale Verzekeringen.

Schellekens, E.I.L.M et al. (1999). SZW-werkgeverspanel rapportage 1997-1998. Den Haag: SZW/Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Stegeman H. (2005). De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim. CPB Document no 99.

UWV (2011). UWV Kennisverslag 2011-III. Kenniscentrum UWV - Directie SBK

Virtanen M., Kivimäki M. e.a. (2006). Sickness absence as a risk factor for job termination, unemployment, and disability pension among temporary and permanent employees. Occup Environ Med: 63 :212-217

Ziebarth N.R., Karlsson M. (2009). A natural experiment on sick pay cuts, sickness absence, and labor costs. HEDG Working Paper 09/34. University of York.

Bijlage A Verlaging ziekteverzuim door verscherpt verzuimbeleid

Uit microdata van de verzekeraar blijkt dat bijna 80% van de ZW-uitkeringen aan uitzendkrachten een uitkering voor een verzuim van maximaal twee weken betreft. Maar liefst 28% van de ZW-uitkeringen betreft een uitkering van één dag. Volgens cijfers van UWV zijn er in 2010 97.700 ziekteverzuimuitkeringen toegekend aan uitzendkrachten (UWV, 2011). Er zijn dus ongeveer $0,28 \cdot 97.700 = 27.356$ ziektegevallen met een uitkering van één dag in 2010. Tabel A.1 laat zien dat in 2011 in totaal 1.500 uitkeringsjaren werden uitgekeerd aan uitzendkrachten in de eerste twee weken van ziekte. Volgens UWV zijn er in 2010 in totaal 15.700 uitkeringsjaren uitgekeerd aan uitzendkrachten (UWV, 2011). Van het totaal aantal uitkeringsjaren wordt dus $1.500/15.700 = 10\%$ doorbetaald door uitzendbureaus indien zij het ziekteverzuim niet terug weten te dringen.

Het percentage van het totaal aan uitkeringsjaren dat door werkgevers ten tijde van de Wet TZ betaald diende te worden indien zij het ziekteverzuim niet wisten terug te dringen was 38%. Dit percentage is als volgt berekend:

- Voor de algemene populatie van werknemers valt ongeveer 40-45% van het totaal aantal verzuimde dagen in de eerste zes weken (eigen berekening op basis van CBS, 2009). De berekeningen in deze Bijlage gaan uit van een conservatief percentage van 40%. Grote werkgevers moesten deze zes weken doorbetalen. Ongeveer 85% van de werknemers werkt bij een zogenaamd 'groot bedrijf' (CBS, 2012).
- Op basis van de gegevens van het CBS (CBS, 2009) wordt ervan uitgegaan dat 25% van het totaal aantal verzuimdagen voor reguliere werkgevers in de eerste twee weken valt¹¹. Kleine werkgevers moesten deze twee weken doorbetalen. Ongeveer 15% van de werknemers werkt bij een zogenaamd 'klein bedrijf' (CBS, 2012).

Gemiddeld krijgt een zieke werknemer ten tijde van de Wet TZ dus $0,85 \cdot 0,40$ (grote werkgevers) $+ 0,15 \cdot 0,25$ (kleine werkgevers) $= 38\%$ van het totale aantal uitkeringsdagen doorbetaald door de werkgever. Omdat ten tijde van de Wet TZ 38% van de totale uitkeringsdagen door werkgevers wordt doorbetaald, en uitzendbureaus naar verwachting slechts 10% van de totale uitkeringsdagen moeten doorbetalen, vormen de huidige kabinetsplannen een veel kleinere prikkel dan de wetwijziging in 1994. Het effect van de huidige kabinetsplannen is dus ongeveer $10/38 = 26\%$ van het effect van de Wet TZ. De daling in het ziekteverzuimpercentage is naar verwachting dus niet 10%, maar 2,6% van het huidige verzuim.

¹¹ 15% van het totale aantal verzuimdagen valt in de eerste week. 40% van de verzuimdagen valt in de eerste zes weken (eigen berekening op basis van CBS, 2009). Omdat er een duidelijk niet-lineair verband is tussen het aantal verzuimweken en het percentage van de totale verzuimdagen, gaan we uit van 25% van het totaal aantal verzuimdagen in de eerste twee weken.

Tabel A.1 Uitzendbureaus gaan afgerond 1.500 uitkeringsjaren doorbetalen indien ze het ziekteverzuim niet terugdringen

Uitkeringsdagen per ziektegeval	Percentage ziektegevallen	Aantal ziektegevallen	Totaal uitkeringsdagen*	Totaal uitkeringsjaren
(1)	(2)	(2)x97.700	(3)	(3)/261
1	28%	27.356	27.356	105
2	16%	15.632	31.264	120
3	13%	12.701	38.103	146
4	6%	5.862	23.448	90
5	4%	3.908	19.540	75
6	4%	3.908	23.448	90
7	3%	2.931	20.517	79
8	2%	1.954	15.632	60
9 of meer	24%	23.448	187.584	719
	100%		386.892	1482

*Noot : Het totaal aantal uitkeringsdagen is berekend door het aantal uitkeringsdagen per ziektegeval (met een maximum van acht uitkeringsdagen) te vermenigvuldigen met het aantal ziektegevallen.

Bijlage B Hoogte uitkeringsdagloon

Onderstaande tabel geeft aan dat uitzendkrachten die in het jaar voorafgaand aan ziekte minder hebben gewerkt bij het uitzendbureau, ook een lager dagloon hebben. Voor uitzendkrachten die gedurende 52 weken voor het uitzendbureau gewerkt hebben maakt de verandering in het loonbegrip niet veel uit: 91% van het huidige dagloon is voor hen ongeveer gelijk aan 91% van het laatstverdiende loon.

Tabel B.1 In de huidige situatie krijgt een uitzendkracht gemiddeld 74% van het laatstverdiende loon doorbetaald

Aantal weken gewerkt voor uitzendbureau	Huidige situatie 91% van dagloon (cijfers verzekeraar)	Nieuwe situatie (a) 91% van laatstverdiende loon (cijfers uitzendbureau)	Nieuwe situatie (b) 100% van laatstverdiende loon (cijfers uitzendbureau)
1-13	€42	€57	€62
14-26	€51	€63	€69
27-39	€57	€65	€72
40-52	€66	€69	€76
52	€75	€76	€83
gemiddelde	€50	€62	€68

Bron: Berekeningen SEO Economisch Onderzoek op basis van microdatabestanden verzekeraar en uitzendbureau. De uitkering in de huidige situatie is gemiddeld $50/68=74\%$ van het laatstverdiende loon.