

Vergaderjaar 2015–2016

34 368

Evaluatie Wet modernisering Ziektewet (BEZAVA)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2015

Per 1 januari 2013 is de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid ZW-gerechtigden (Wet BEZAVA), ofwel de Modernisering van de Ziektewet (ZW) (grotendeels¹) in werking getreden. De wet heeft als doel de werkhervatting van ZW-gerechtigden (ook wel vangnetters genoemd) te stimuleren, hun langdurig ziekteverzuim terug te dringen en hun instroom in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA) te voorkomen.

In de wet is opgenomen dat drie jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Eerste en Tweede Kamer wordt aangeboden. Bij de parlementaire behandeling heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd² ontwikkelingen te monitoren en de eerste inzichten uiterlijk voor 2016 aan de Tweede Kamer te melden³. Ik stuur een afschrift van deze brief ook aan de Eerste Kamer.

In deze brief doe ik u verslag van de uitkomsten van de eerste twee onderdelen van de evaluatie⁴. Op dit moment, bijna drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, is het nog niet mogelijk een volledig zicht op de werking van de Modernisering ZW te geven. Sinds januari 2015 stromen bijvoorbeeld pas de eerste ZW-gerechtigden, die onder het regime van deze wet vallen, de WIA in. Ook zijn op dit moment nog niet alle onderzoeksresultaten beschikbaar. Eind 2016 zal ik een integrale reactie op de met elkaar samenhangende evaluatie-onderdelen geven.

¹ Het onderdeel dat de premiedifferentiatie regelt is per 1 januari 2014 in werking getreden.

² Kamerstuk 33 241, nr. 6

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 270.

Vooruitlopend op de integrale reactie eind volgend jaar, kan ik u nu al aangeven dat de eerste evaluatie-uitkomsten bemoedigend zijn. De eerste tekenen zijn zichtbaar dat de beoogde doelen van de Modernisering ZW behaald worden. Er zijn aanwijzingen dat de verblijfsduur in de ZW is verkort sinds de invoering van de Modernisering ZW, wat wordt veroorzaakt door een versnelling van de uitstroom aan het begin van het tweede ziektejaar naar aanleiding van de Eerstejaarsziektewetbeoordeling (Ezwb). Nog onduidelijk is wat de effecten van premiedifferentiatie zijn op de instroom in en uitstroom uit de ZW. Ook vindt een deel van de uitgestroomde ZW-gerechtigden weer werk. Conform verwachting is het aantal werkgevers dat kiest voor eigenrisicodragerschap toegenomen, zij nemen een actieve houding aan in de begeleiding van ZW-gerechtigden. De bekendheid met de maatregelen uit de wet onder met name middelgrote werkgevers en onder ZW-gerechtigden kan verbeterd worden. Ik licht de resultaten nader toe in deze brief.

Modernisering Ziektewet

Sinds 2003 is het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen fors gedaald, mede dankzij de Wet Verbetering Poortwachter (WVP), de Wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wet VLZ) en de Wet WIA. Het effect trad vooral op bij werknemers met een vast dienstverband. Door de genomen maatregelen is de instroom van werknemers met een vast dienstverband in de WIA/WAO over de periode 2003–2010 gedaald van 45.800 naar 20.000 personen. Dit is een afname van bijna 60%. Na 2010 is de instroom van vaste werknemers in de WIA redelijk stabiel gebleven. ZW-gerechtigden zorgden in 2011 voor bijna de helft van de WGA-instroom terwijl zij minder dan een kwart vormden van het verzekerdenbestand. Het gevoerde beleid had geen effect op de instroom van vangnetters. Daarom werd in 2013 de Wet Bezava geïntroduceerd. De wet bevat maatregelen gericht op werkgevers, ZW-gerechtigden en UWV.

Voor werkgevers zijn financiële prikkels geïntroduceerd. De ziekte- en arbeidsongeschiktheidslasten van uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk dienstverband worden per 2014 toegerekend aan de laatste werkgever. Voor middelgrote werkgevers wordt de premie deels sectoraal en deels individueel bepaald. Voor kleine werkgevers is een sectoraal bepaalde premie van toepassing. Per 2017 wordt de premiestelling WGA-vast en WGA-flex samengevoegd en kan een werkgever ervoor kiezen eigenrisicodragers te worden voor WGA-vast in combinatie met WGA-flex. Deze financiële prikkels stimuleren werkgevers om het ziekteverzuim en instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen voor alle werknemers (vast en flex) te beperken.

Voor ZW-gerechtigden is een tweetal maatregelen getroffen. Ten eerste is het ZW-criterium aangepast. Na het eerste ZW-jaar wordt via de eerstejaarsziektewetbeoordeling (Ezwb) beoordeeld of de ZW-gerechtigde in staat is om meer dan 65 procent van zijn maatmaninkomen te verdienen met het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Is dat het geval, dan wordt het ziekengeld beëindigd. Ten tweede zijn de re-integratie- en sollicitatieverplichtingen voor ZW-gerechtigden aangescherpt conform de verplichtingen die reeds golden voor WGA-gerechtigden.

Naast de maatregelen gericht op werknemers en financiële prikkels voor werkgevers, is de maximale periode van proefplaatsing verruimd tot zes maanden en heeft UWV mogelijkheden gekregen om convenanten af te sluiten met werkgevers en sectoren, gericht op werkherhvatting van ZW-gerechtigden.

Aanpak

Zoals eerder aangegeven⁵, heb ik ervoor gekozen om de evaluatie naar de doeltreffendheid en effecten van de wet in drie delen op te delen.

Ten eerste is door Regioplan via een survey onderzocht wat de gedragseffecten van de wet op werkgevers, verzekeraars, (voormalig) ZW-gerechtigden zijn en welke ontwikkelingen zichtbaar zijn op de markt voor ZW-risico's. Ten tweede is door UWV cijfermateriaal over de in- en uitstroom in de ZW en de WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten), het aangepaste ZW-criterium en de re-integratiemaatregelen verzameld. Dit wordt herhaald in 2016. In deze brief ga ik in op de survey en de UWV-monitor 2015. Ten derde laat ik een effectmeting uitvoeren. Deze effectmeting richt zich op het causale effect van de wet op de ontwikkeling van de in- en uitstroom in de ZW en WGA, de arbeidsmarkt-effecten en effecten van de wet op verzuimmanagement/re-integratie-activiteiten door (publiek verzekerde) werkgevers. Gegeven het feit dat de premiedifferentiatie ZW pas per 1 januari 2014 is ingegaan, is het te vroeg om in 2015 al een volledige kwantitatieve effectanalyse op te leveren. De uitkomsten van de effectmeting zal ik in het laatste kwartaal van 2016 samen met de UWV-monitor 2016 aan uw Kamer sturen.

Reactie op bevindingen

Hieronder geef ik mijn reactie op de belangrijkste bevindingen uit de survey en de UWV-monitor 2015: de instroom in de ZW en WGA en de uitstroom uit de ZW, het eigenrisicodragerschap voor de ZW, de bekendheid met de modernisering ZW, de arbeidsmarkteffecten en de ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt. Zoals aangegeven zijn op dit moment nog niet alle onderzoeksresultaten beschikbaar en zal ik eind 2016 een integrale reactie op de met elkaar samenhangende evaluatieonderdelen geven.

In- en uitstroom ZW en instroom WGA

Één van de doelen van de Modernisering ZW is dat de instroom in de ZW daalt en de uitstroom stijgt. Uit de monitor van UWV volgen de eerste aanwijzingen dat de verblijfsduur in de ZW is verkort sinds de invoering van de Modernisering ZW. De verkorting wordt veroorzaakt door een versnelling van de uitstroom aan het begin van het tweede ziektejaar naar aanleiding van de Ezwb. Bij grofweg één op de drie beoordeelde ZW-gerechtigden wordt het ziekengeld na één jaar beëindigd. Hierdoor is de verblijfsduur in de ZW sinds de invoering van de Modernisering van de ZW voor alle groepen, dus voor de einddienstverbanders, uitzendkrachten en zieke WW'ers, korter geworden. Een kortere verblijfsduur is zichtbaar bij ex-werknemers die werkzaam zijn geweest bij grote, middelgrote en kleine bedrijven, publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers. Er is over het algemeen (behalve bij uitzendkrachten) geen duidelijke daling in het instroompercentage in de ZW zichtbaar.

Hiernaast blijkt dat drie maanden na de Ezwb 16% van de uitgestroomde ZW-gerechtigden werk heeft, 22% heeft na zes maanden werk en 26% na negen maanden. Drie maanden na de Ezwb heeft 51% van de groep uitgestroomde ZW-gerechtigden een WW-uitkering, 41% heeft na zes maanden nog een WW-uitkering en 37% na negen maanden.

Het terugdringen van langdurig ziekteverzuim en stimuleren van werkhervatting zijn belangrijke doelstellingen van de Modernisering ZW.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, aanhangselnummer 270.

Ik vind het een bemoedigend eerste signaal dat de verblijfsduur in de ZW verkort lijkt te worden door de Ezwb en dat een deel van de uitgestroomde ZW-gerechtigden weer werk vindt. Het is van belang dat ZW-gerechtigden die in staat zijn om te werken ook gestimuleerd worden om het werk weer te hervatten. De Ezwb lijkt daar een belangrijke rol in te spelen. Het effect van premiedifferentiatie op de in- en uitstroom is nog niet bekend. Hier zal in de kwantitatieve effectenanalyse aandacht aan worden besteed.

Een ander doel van de Modernisering ZW is dat de instroom in de WIA daalt. De eerste signalen geven aan dat de instroom in de WGA sinds de invoering van de wet is gedaald. Enige voorzichtigheid is hier op zijn plaats. Er zijn namelijk alleen instroomgegevens beschikbaar van ZW-gerechtigden die zich in het eerste kwartaal van 2013 hebben ziek gemeld. Het duurt immers tot twee jaar voordat bekend is of men de WIA (WGA of IVA) instroomt. Ik wacht dan ook met belangstelling de onderzoeksbevindingen in 2016 af.

Eigenrisicodragerschap voor de ZW

Sinds 2003 is het mogelijk eigenrisicodragers voor de ZW te worden. Het eigenrisicodragerschap biedt werkgevers de (keuze) mogelijkheid om zelf preventie- en re-integratiebegeleiding te organiseren voor hun zieke vangnetwerknemers en om hierop zelf de regie te voeren. Dit beleid kan de kosten van ziekteverzuim en instroom in de WIA verminderen. Met de introductie van de premiedifferentiatie in de ZW per 2014 was de verwachting dat publiek verzekerde werkgevers opnieuw een afweging zouden maken tussen eigenrisicodragers worden of publiek verzekerd blijven. Conform deze verwachting is het aantal eigenrisicodragers gestegen van ongeveer 1.000 werkgevers in 2013 (6,5% van de loonsom) naar 6.700 werkgevers in 2015 (31% van de totale loonsom). Vooral grote werkgevers worden eigenrisicodragers en daarnaast zijn eigenrisicodragers met name te vinden in de uitzendsector.

Steeds meer werkgevers maken een keuze voor eigenrisicodragerschap. Deze werkgevers kiezen voor eigen verantwoordelijkheid bij de preventiebegeleiding en re-integratie van hun ZW-gerechtigden. Ik vind het positief dat uit de survey blijkt dat eigenrisicodragers vaker aanpassingen hebben gedaan aan hun verzuim- en preventiebegeleiding en dat zij actiever zijn in het onderhouden van contact met ZW-gerechtigden, de ondersteuning bij werkhervatting en het nagaan of werken bij de oude werkgever mogelijk is.

In de survey wordt geconcludeerd dat ZW-gerechtigden die werkzaam zijn geweest bij eigenrisicodragers zichzelf meer kansen toedichten op de arbeidsmarkt, actiever zijn en vaker betaald werk hebben. Uit de monitor van UWV blijkt vervolgens dat de verblijfsduur in de ZW van ZW-gerechtigden die werkzaam zijn geweest bij eigenrisicodragers korter is dan die van ZW-gerechtigden die werkzaam zijn geweest bij publiek verzekerde werkgevers. Ik wil nog geen definitieve conclusies aan deze bevindingen van de onderzoekers verbinden. Zoals aangegeven wordt momenteel, als onderdeel van deze evaluatie, ook een (feitelijke) effectmeting uitgevoerd en rapporteert ook UWV in 2016 via de monitor nogmaals over de werkhervatting na beëindiging van de ZW-uitkering. Ik wacht deze uitkomsten graag af.

Bekendheid met de wet

Uit de survey blijkt dat de bekendheid met de financiële prikkels als gevolg van de Modernisering van de ZW onder grote werkgevers,

uitzendbureaus en eigenrisicodragers groot is. Meer dan 80% van deze werkgevers heeft aangegeven hiermee bekend te zijn. Kleine en middelgrote publiek verzekerde werkgevers zijn minder goed bekend, dit is logisch te verklaren aangezien deze werkgevers niet of slechts deels geraakt worden door de financiële prikkel van premiedifferentiatie.

De bekendheid met het aangepaste ZW-criterium en de aangescherpte re-integratieverplichtingen is tevens het grootst onder grote werkgevers, uitzendbureaus en eigenrisicodragers. Ook dit valt te verklaren, deze werkgevers hebben de grootste kans te maken te hebben met langdurig zieke (ex-) werknemers.

Ik vind het van belang dat werkgevers, waarop de premiedifferentiatie van toepassing is, zich realiseren dat zij financieel voordeel kunnen behalen indien zij een actief preventie- en verzuimbeleid voeren, ook gericht op hun werknemers zonder vast dienstverband. Om de bekendheid van werkgevers met de maatregelen uit de Modernisering ZW verder uit te breiden, ga ik met UWV overleggen hoe de doelgroep beter bereikt kan worden. Daarbij zal de focus liggen op de middelgrote werkgevers, zij kunnen door een actieve opstelling financieel voordeel behalen, maar realiseren zich dit in vergelijking met grote werkgevers nog te weinig. Ik zal sociale partners op de hoogte stellen van de uitkomsten van dit overleg.

Het is van belang dat ZW-gerechtigden bekend zijn met de re-integratieverplichtingen, zodat zij hier ook bewust aan kunnen voldoen. Uit de survey blijkt dat de bekendheid met de specifieke re-integratieverplichtingen uit de Modernisering ZW onder ZW-gerechtigden beperkt is. Diverse oorzaken kunnen hieraan ten grondslag liggen. Het zou kunnen dat men er echt niet mee bekend is, maar ook de abstracte terminologie in de enquête zou een rol kunnen spelen bij de bekendheid. Ook over de bekendheid van de instrumenten uit de ZW onder ZW-gerechtigden zal ik in overleg treden met UWV, om te bezien op welke wijze de bekendheid onder de doelgroep kan worden vergroot. Ook over de uitkomsten van dit overleg zal ik sociale partners op de hoogte stellen.

Arbeidsmarkteffecten

Wat betreft de arbeidsmarkteffecten, vind ik het bemoedigend dat er geen aanwijzingen zijn voor een voorkeur van werkgevers voor externe flexkrachten boven interne flexkrachten. Om vast te stellen of werkgevers risicoselectie toepassen als gevolg van de Modernisering Ziekwet zijn aan werkgevers twee stellingen voorgelegd. Hieruit blijkt dat 60% van de werkgevers het eens is met de stelling dat werkgevers meer letten op mogelijke ZW-risico's bij het aannemen van tijdelijk personeel, maar dat het selecteren op risico's in de praktijk moeilijk toe te passen is. Aan de hand van deze stellingen valt niet duidelijk op te maken of en in hoeverre risicoselectie daadwerkelijk plaatsvindt.

Ontwikkelingen verzekeringsmarkt

Verzekeraars zijn bezig met het ontwikkelen van integraal aanbod gericht op sectoren buiten de uitzendsector. Door de keuzevrijheid die de werkgever heeft bij de loondoorbetalingsverplichting (wel of niet verzekeren) en door het hybride stelsel voor ZW en WGA worden werkgevers ertoe aangezet om het risico daar onder te brengen waar zij, gelet op de te verwachten inzet op preventie en re-integratie, menen financieel het voordeligst uit te zijn. Over het functioneren van het hybride stelsel en de ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt in het bijzonder blijf

ik met alle betrokken partijen in gesprek. Zo nodig zal ik maatregelen treffen ter borging of verbetering van de concurrentieverhoudingen (level playing field).

Conclusie

De Modernisering ZW is ingevoerd om de werkhervatting van ZW-gerechtigden te stimuleren, hun langdurig ziekteverzuim terug te dringen en hun instroom in de WIA te voorkomen. Er zijn echter ook een aantal punten waar werkgevers en werknemers zich zorgen over maken. Sommige werkgevers ervaren de wet als onrechtvaardig, omdat zij (mogelijk jarenlang) financieel verantwoordelijk blijven voor werknemers die soms maar heel kort in dienst zijn geweest. Werknemers geven aan dat de wet kan leiden tot risicomijdend aannamebeleid en zal leiden tot een verslechtering van de positie van werknemers zonder vast dienstverband ten opzichte van werknemers met een vast dienstverband.

Ik heb oog voor deze zorgpunten van werkgevers en werknemers, maar wil graag nogmaals benadrukken dat de modernisering ZW om belangrijke redenen is ingevoerd. Door de invoering van premiedifferentiatie worden (middel)grote werkgevers geprikkeld om het ziekteverzuim te beperken. Het is van belang dat werkgevers niet alleen voor hun vaste werknemers maar ook voor werknemers zonder vast dienstverband verantwoordelijkheid nemen. Omdat financiële prikkels vooral bij kleine werkgevers tot risicoselectie kunnen leiden⁶, is in de wet gekozen voor een sectorale premie voor kleine werkgevers, waarmee dit ongewenste effect is weggenomen. Ook zijn maatregelen genomen gericht op de activering van ZW-gerechtigden. Ik ben van mening dat deze maatregelen niet leiden tot een verslechtering van de positie van werknemers zonder vast dienstverband. Met de modernisering ZW voorkom ik juist dat deze werknemers gedurende langere tijd in de ZW verblijven en niet werken, en wordt verslechtering in hun arbeidsmarktpositie voorkomen.

Zonder deze maatregelen zou het ziekteverzuim en WIA-instroom van vangnetters verder zijn opgelopen en de positie van werknemers juist zijn verslechterd. Uit de monitor van UWV volgen de eerste aanwijzingen dat de maatregelen het beoogde effect hebben. Sinds de invoering van de Modernisering ZW is de verblijfsduur in de ZW verkort. Dit wordt veroorzaakt door een versnelling van de uitstroom aan het begin van het tweede ziektejaar naar aanleiding van de Ezwb. Nog onduidelijk is wat de effecten van premiedifferentiatie zijn op de instroom in en de uitstroom uit de ZW. Ook vindt een deel van de werknemers die na het eerste ziektejaar uit de ZW stroomt weer werk. Wat betreft risicoselectie volgen geen duidelijke aanwijzingen uit het onderzoek dat dit plaatsvindt.

De eerste evaluatie-uitkomsten zijn bemoedigend. Ik wacht met belangstelling de resultaten van de effectenanalyse en de UWV-monitor 2016 af en zal eind 2016 een integrale reactie geven op alle onderzoeksresultaten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁶ Veerman, Schellekens ea (2001), Werkgevers over ziekteverzuim, arbo en re-integratie, Eindrapportage van het ZARA/SZW-werkgeverspanel.