

Vergaderjaar 2016–2017

34 368

Evaluatie Wet modernisering Ziektewet (BEZAVA)

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2016

De premiedifferentiatie Ziektewet (ZW) die op 1 januari 2014 in werking is getreden heeft bij (middel)grote bedrijven niet tot minder instroom in maar wél tot een snellere uitstroom van uitzendkrachten uit de ZW geleid. Daardoor waren op 1 januari 2016 7.500 extra uitzendkrachten aan het werk. Vanwege het ontbreken van relevante data kan niet worden vastgesteld wat het effect is geweest van de premiedifferentiatie ZW op de instroom in en uitstroom uit de ZW van einddienstverbanders bij (middel)grote bedrijven. De eerstejaars ZW-beoordeling, die op 1 januari 2013 is ingevoerd, heeft voor alle groepen ZW-gerechtigden (hierna ook wel vangnetters genoemd) geleid tot een hogere uitstroomkans uit de ZW na die beoordeling. Daardoor is de instroom in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) afgenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat de premiedifferentiatie ZW tot risicoselectie en/of afwenteling heeft geleid. Omdat het van belang blijft om het beroep dat wordt gedaan op de ZW te volgen, zal het UWV zijn monitor (zie hierna) vooralsnog jaarlijks voortzetten.

Dit zijn de belangrijkste conclusies van de evaluatie van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet Bezava). In deze brief zal ik deze conclusies nader toelichten. In mijn brief van 17 december 2015 (Kamerstuk 34 368, nr. 1) heb ik reeds verslag gedaan van twee eerdere onderzoeken in het kader van de evaluatie van de Wet Bezava. Het eerste onderzoek betrof een door Regioplan uitgevoerde survey naar de gedragseffecten van de Wet Bezava op werkgevers, ZW-gerechtigden en verzekeraars. Het tweede onderzoek was een monitor van het UWV over de ontwikkelingen in de ZW, meer in het bijzonder betreffende de instroom in en de uitstroom uit de ZW over de jaren 2010 tot en met 2014. Het afgelopen jaar hebben eveneens twee onderzoeken plaatsgevonden. Het UWV heeft zijn monitor aangevuld met gegevens over het jaar 2015. Daarnaast heeft SEO onderzoek verricht naar het causale verband tussen

de premiedifferentiatie ZW en de instroom in en de uitstroom uit de ZW (effectmeting). De resultaten van de laatste twee onderzoeken worden in een bijlage bij deze brief samengevat.

De brief is als volgt opgebouwd. In de eerste plaats wordt ingegaan op de effectiviteit van de premiedifferentiatie ZW met betrekking tot respectievelijk de instroom in en uitstroom uit de ZW. Daarbij komt tevens de ontwikkeling van het aantal eigenrisicodragers aan de orde. Ook komt aan de orde of de premiedifferentiatie tot risicoselectie en/of afwenteling heeft geleid. In de tweede plaats wordt ingegaan op de vraag of de eerstejaars ZW-beoordeling tot een versnelling van de uitstroom uit de ZW na het eerste ziektejaar heeft geleid. In de derde plaats wordt geanalyseerd of de instroom in de WIA is afgenomen door de premiedifferentiatie ZW en/of de eerstejaars ZW-beoordeling en of de uitstroom uit de WGA is toegenomen door de premiedifferentiatie WGA-flex. Vervolgens wordt ingegaan op de effectiviteit van de overige instrumenten die in de Wet Bezava zijn opgenomen. Tot slot geef ik mijn oordeel over de effectiviteit van de Wet Bezava en de vervolgacties die ik van plan ben te nemen.

1. Premiedifferentiatie ZW

Tot 2014 werden de ZW-uitkeringen gefinancierd door een werkgeverspremie die sectoraal was gedifferentieerd. Dat betekende dat alle bedrijven binnen een sector dezelfde premie betaalden, althans hetzelfde premiepercentage hadden. Vanaf 1 januari 2014 is dit voor (middel)grote bedrijven door de Wet Bezava veranderd. Sindsdien wordt het premiepercentage voor een groot bedrijf in een kalenderjaar (T) individueel bepaald door de ZW-uitkeringen die in het tweede kalenderjaar daaraan voorafgaand (T-2) zijn verstrekt aan vangnetters die bij hem in dienst waren toen ze ziek werden (hierna bedrijfspremie). Bij middelgrote bedrijven wordt het premiepercentage vanaf 2014 deels individueel en deels sectoraal bepaald.

Deze premiedifferentiatie geeft (middel)grote bedrijven een financiële prikkel om ziekteverzuim te voorkomen en – vooral – in duur te beperken. Immers, ziekteverzuim dat tot een beroep op de ZW leidt brengt vanaf 2014 hogere financiële lasten voor de werkgever mee. Door tijdig re-integratiemaatregelen te nemen kan de verzuimduur worden verkort, met lagere uitkeringslasten en een lager premiepercentage van dien.

De werkgever kan er ook voor kiezen om eigenrisicodrager te worden. De ZW-uitkeringen aan zijn (voormalige) werknemers komen dan geheel voor zijn rekening en hij hoeft dan geen ZW-premie af te dragen. Bovendien wordt hij dan verantwoordelijk voor de re-integratie van «zijn» vangnetters. Uit de monitor van het UWV blijkt dat het aantal eigenrisicodragers de laatste jaren sterk is toegenomen, vooral onder grote bedrijven. In de uitzendsector heeft de grootste groei zich in 2013 voorgedaan. Anno 2015 was – berekend naar aandeel in de loonsom – ruim 60% van de bedrijven in de uitzendsector eigenrisicodrager. Berekend naar aandeel in het aantal bedrijven, was 14% (600 van de 4.300) eigenrisicodrager in de uitzendsector. In de overige sectoren heeft de grootste groei zich in 2014 voorgedaan. Anno 2015 was ruim 30% (berekend naar aandeel in de loonsom) c.q. 2% (berekend naar aandeel in het aantal bedrijven) eigenrisicodrager in de overige sectoren.

De vraag is of de in 2014 ingevoerde premiedifferentiatie effectief is geweest. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen ten eerste de instroom in en de uitstroom uit de ZW en ten tweede het effect voor einddienstverbanders en uitzendkrachten. Voorts is de vraag of de

premedifferentiatie tot ongewenste nevengevolgen heeft geleid in de vorm van risicoselectie of afwenteling.

Instroom in de ZW: einddienstverbanders

De verwachting is dat de instroomkans in de ZW van einddienstverbanders is gedaald bij (middel)grote bedrijven. Immers, zij hebben door de premiedifferentiatie een financiële prikkel gekregen om hun zieke werknemers te re-integreren. Daarmee kunnen zij al tijdens de werkgevers- of loondoorbetalingsperiode mee beginnen, opdat werkhervatting tijdens die periode voorkomt dat een zieke werknemer de ZW instroomt.

De instroomkans¹ in de ZW van einddienstverbanders is, na jarenlang ongeveer 0,7% te zijn geweest, in 2015 gestegen naar 0,82%. Dit is grotendeels toe te rekenen aan een stijging van de instroom van einddienstverbanders in de sectoren 20 (Havenbedrijven), 45 (Zakelijke dienstverlening III) en 52 (Uitzendsector). In de twee eerstgenoemde sectoren zijn steeds meer gespecialiseerde uitzendbedrijven actief. Zij zenden werknemers zelden uit op basis van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding, maar meestal op basis van een detacheringsovereenkomst van tijdelijke duur. Ingeval de werknemer ziek wordt en recht krijgt op ziekengeld, wordt hij in de ZW-statistieken in het eerste geval als uitzendkracht aangemerkt en in het tweede geval als einddienstverbander. Dit verklaart de stijging van de instroomkans in de ZW van einddienstverbanders.

Uitgesplitst naar omvang van de werkgever, is de instroomkans in de ZW van einddienstverbanders bij kleine en middelgrote bedrijven vanaf 2013 aanmerkelijk gedaald en bij grote bedrijven sterk toegenomen. De toename van de instroomkans bij grote bedrijven is het gevolg van drie met elkaar samenhangende ontwikkelingen. Dat zijn de hiervoor genoemde toename van uitzendkrachten die op basis van een detacheringsovereenkomst werken, het grotere aandeel tijdelijke dienstverbanden en de daling van de gemiddelde duur van de werkgevers- of loondoorbetalingsperiode. Omdat deze ontwikkelingen zich vooral bij grote bedrijven voordoen, kan het effect ervan op de instroomkans ZW niet worden onderscheiden van het effect van de premiedifferentiatie op die instroomkans. Daardoor kan niet worden vastgesteld of die premiedifferentiatie effectief is geweest bij het voorkomen dat einddienstverbanders instromen.

Instroom in de ZW: uitzendkrachten

De verwachting is dat de instroomkans in de ZW van uitzendkrachten niet is gedaald. Dat komt doordat de uitzendovereenkomst eindigt bij ziekte. Vervolgens ontstaat na één of twee wachtdagen aanspraak op ziekengeld. Deze periode is te kort om door middel van re-integratie te voorkomen dat een zieke uitzendkracht de ZW instroomt.

De instroomkans in de ZW van uitzendkrachten is vanaf 2013 gedaald: van 44% in 2012 naar 37% in 2015. Vooral bij kleine uitzendbedrijven is het instroompercentage gedaald. Dit komt echter waarschijnlijk doordat kleine uitzendbedrijven hun uitzendkrachten die korter dan twee dagen ziek zijn geweest, niet altijd melden bij het UWV. Als het instroompercentage wordt berekend door een zieke uitzendkracht pas tot de instroom te rekenen nadat hij vier weken ziek is geweest, dan is dat instroomper-

¹ De instroomkans wordt berekend door het aantal einddienstverbanders te delen door het totale aantal (vast en tijdelijke) dienstverbanden.

centage vanaf 2013 niet gedaald. De premiedifferentiatie blijkt dan ook geen effect te hebben gehad op de instroom vanuit de uitzendsector. Dat wil zeggen dat de premiedifferentiatie, conform de verwachting, niet heeft geleid tot een significant grotere daling van de instroomkans bij (middel)grote uitzendbedrijven dan bij kleine uitzendbedrijven.

Uitstroom uit de ZW: einddienstverbanders

De uitstroom uit de ZW van einddienstverbanders is licht versneld in het eerste ziektejaar. Dat kan echter niet worden toegerekend aan de premiedifferentiatie, maar wordt volledig verklaard door de versnelde uitstroom in de sectoren 20, 45 en 52. Dat zijn de sectoren, zoals eerder gezegd, waarin veel uitzendbedrijven actief zijn (geworden). In die sectoren is de instroom van einddienstverbanders die relatief kort ziek zijn toegenomen. Deze stromen ook relatief snel uit. De toename van uitzendkrachten die op basis van een detacheringsovereenkomst werken en de daling van de gemiddelde duur van de werkgevers- of loondoorbetalingsperiode, leiden dus tot een versnelde uitstroom. Het effect hiervan op de uitstroomkans ZW kan, evenals bij de instroomkans ZW, niet worden onderscheiden van het effect van de premiedifferentiatie op die uitstroomkans. Daardoor kan ook niet worden vastgesteld of de premiedifferentiatie ZW effectief is geweest bij het bevorderen dat einddienstverbanders uitstromen.

Uitstroom uit de ZW: uitzendkrachten

De hiervoor genoemde problemen om de effectiviteit van de premiedifferentiatie vast te stellen doen zich bij uitzendkrachten niet voor. Dat komt omdat hier geen sprake is van een werkgevers- of loondoorbetalingsperiode, omdat de uitzendovereenkomst met uitzendbeding direct eindigt bij ziekte. De premiedifferentiatie blijkt inderdaad effectief te zijn geweest. Deze heeft bij (middel)grote bedrijven tot een significant snellere uitstroom van uitzendkrachten geleid dan bij kleine bedrijven. Zo is voor degenen met een eerste ziektedag in 2014 de kans om na drie maanden uit te stromen door de premiedifferentiatie gestegen van 99% naar 99,5%. Anders gezegd, het aandeel uitzendkrachten dat na drie maanden ziekte nog een uitkering ontvangt is gehalveerd. Dit is in overeenstemming met wat werd beoogd: (middel)grote uitzendbedrijven zijn door de grotere financiële prikkel gestimuleerd om hun zieke uitzendkrachten sneller te re-integreren.

De premiedifferentiatie heeft ertoe geleid dat 7.500 meer uitzendkrachten een baan hebben gevonden, voornamelijk via het uitzendbedrijf door wie zij werden uitgezonden toen ze ziek werden. Zonder premiedifferentiatie hadden deze uitzendkrachten op 1 januari 2016 geen baan gehad (7.000 personen) of nog steeds een ZW-uitkering hebben ontvangen (500 personen).

Risicoselectie en/of afwenteling?

Er zijn geen aanwijzingen dat de premiedifferentiatie ZW tot risicoselectie bij en/of afwenteling door (middel)grote bedrijven heeft geleid. Vangnetters die uit de ZW stromen naar een nieuwe werkgever (dat wil zeggen een andere werkgever dan de oude werkgever), stromen niet minder vaak uit naar een (middel)grote werkgever. Integendeel, het aandeel einddienstverbanders en zieke uitzendkrachten dat uitstroomt naar een nieuwe (middel)grote werkgever neemt juist toe vanaf 2013. Dit duidt erop dat de premiedifferentiatie ZW niet tot risicoselectie bij (middel)grote bedrijven heeft geleid.

Verder blijken vangnetters die uit de ZW stromen naar een nieuwe werkgever, niet vaker als uitzendkracht aan de slag te gaan. Dit duidt erop dat de premiedifferentiatie ZW niet tot afwenteling door (middel)grote bedrijven heeft geleid.

2. Eerstejaars ZW-beoordeling

ZW-gerechtigden (vangnetters) die op of na 1 januari 2013 ziek zijn geworden, worden – naast de gebruikelijke controles van het ziekteverzuim – na één jaar door het UWV beoordeeld. Daarbij wordt nagegaan of zij met algemeen geaccepteerde arbeid 65% of meer van hun maatmanloon (meestal het laatstverdiende loon) kunnen verdienen. Anders gezegd, of zij minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Zo ja, dan eindigt het recht op ziekengeld na een uitlooptermijn van één maand.

De eerstejaars ZW-beoordeling heeft tot een significant hogere uitstroom van vangnetters geleid na het eerste ziektejaar. Dit geldt voor einddienstverbanders, zieke uitzendkrachten én zieke WW-gerechtigden. Hun kans om uit te stromen is na dertien maanden significant toegenomen vanaf 2013. De eerstejaars ZW-beoordeling is dan ook effectief geweest.

Ongeveer één op de drie vangnetters wordt minder dan 35% arbeidsongeschikt verklaard bij de eerstejaars ZW-beoordeling. Een meerderheid daarvan stroomt de WW in. Dat is logisch, want de meesten werken niet op het moment dat ze worden beoordeeld door het UWV. Het aantal vangnetters met een WW-uitkering daalt naarmate de tijd vordert. Dit komt mede doordat zij het werk hervatten. Uiteindelijk, dat wil zeggen een jaar na de eerstejaars ZW-beoordeling, is ongeveer een derde van de einddienstverbanders en zieke uitzendkrachten aan het werk en een kwart van de WW-gerechtigden.

3. Instroom in en uitstroom uit de WGA

De Wet Bezava heeft per 1 januari 2014 voor (middel)grote werkgevers eenzelfde vorm van premiedifferentiatie als in de ZW geïntroduceerd voor vangnetters die de WGA instromen. Het is echter te vroeg om de effectiviteit daarvan op de uitstroom uit de WGA te kunnen vaststellen. Immers, van de vangnetters die in 2014 ziek worden, is pas na 2016 duidelijk hoeveel daarvan de WIA zijn ingestroomd. Er zijn op dit moment daardoor te weinig vangnetters uit de WIA gestroomd om het effect van de premiedifferentiatie WGA betrouwbaar vast te kunnen stellen.

Wel kan, zij het met enige voorzichtigheid, worden vastgesteld of de premiedifferentiatie ZW en/of de eerstejaars ZW-beoordeling tot een lagere instroom in de WIA van vangnetters hebben geleid. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. Het aandeel vangnetters met een eerste ziektedag in 2013 dat de WIA instroomt is lager dan in de jaren daarvoor. Dit is grotendeels het gevolg van de eerstejaars ZW-beoordeling.

Samenvattend overzicht

Het voorgaande is in de volgende tabel kort samengevat. De premiedifferentiatie WGA is daarin niet opgenomen, omdat geen uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit daarvan.

	<i>Premiedifferentiatie ZW</i>	<i>Eerstejaars ZW-beoordeling¹</i>
<i>Einddienstverbanders</i>	Het effect op de instroom in en de uitstroom uit de ZW kan niet worden vastgesteld.	De uitstroomkans na 13 maanden uit de ZW is toegenomen van 64,9% naar 74,2%.
<i>Uitzendkrachten</i>	Geen effect op de instroom in de ZW. De uitstroom uit de ZW is versneld. Op 1 januari 2016 waren 7.500 uitzendkrachten extra aan het werk.	De uitstroomkans na 13 maanden uit de ZW is toegenomen van 96,9% naar 97,8%.
<i>WW-gerechtigden</i>	Niet van toepassing.	De uitstroomkans na 13 maanden uit de ZW is toegenomen van 76,9% naar 83,2%.
<i>Overige</i>	Geen aanwijzingen voor risicoselectie en afwenteling.	De instroomkans in de WIA is gedaald.

¹ Een op de drie vangnetters is minder dan 35% arbeidsongeschikt verklaard bij de eerstejaars ZW-beoordeling.

4. Overige instrumenten in de Wet Bezava

Behalve premiedifferentiatie ZW-flex en WGA-flex en de eerstejaars ZW-beoordeling, zijn nog drie andere instrumenten in de Wet Bezava opgenomen om het beroep op de ZW terug te dringen.

Ten eerste zijn de re-integratie- en sollicitatieverplichtingen voor vangnetters aangescherpt. Zo wordt van de vangnetter een actieve opstelling verwacht gericht op herstel en werkherleving, moet hij aanwijzingen van de verzekeringsarts opvolgen en meewerken aan geboden re-integratiedienstverlening. Als de vangnetter deze verplichtingen niet nakomt, geeft het UWV een waarschuwing of legt het een maatregel op. In hoeverre vangnetters zich als gevolg hiervan meer zijn gaan inspannen, kan niet worden vastgesteld, omdat de ondernomen re-integratieactiviteiten niet digitaal worden opgeslagen. Wel kan worden vastgesteld of het UWV meer waarschuwingen heeft gegeven of meer maatregelen heeft opgelegd. Vanaf 2010 stijgt het percentage vangnetgevallen dat een waarschuwing of maatregel krijgt opgelegd, maar deze stijging heeft zich vanaf de tweede helft van 2013 niet voortgezet. Bovendien is het aantal waarschuwingen of maatregelen vanwege het onvoldoende meewerken aan re-integratie gering. In 2011 en 2012 was het aantal ruim 200 en in 2012 ruim 100.

Ten tweede kan het UWV convenanten afsluiten met werkgevers of brancheorganisaties waarin afspraken worden opgenomen over de re-integratie en begeleiding van vangnetters. Via zo'n convenant kan het UWV met de werkgever of de brancheorganisatie afspreken op welke wijze zal worden gezocht naar het matchen van vangnetters met de beschikbare plaatsen in het bedrijf of de branche. Het UWV en de uitzendbranche hebben, na een bemoedigende pilot, in 2013 een dergelijk convenant gesloten. Op basis van dit convenant staat de re-integratie naar passende arbeid binnen de uitzendsector zelf centraal. De effectiviteit van dit convenant is niet expliciet onderzocht. Wel blijkt, als eerder gezegd, dat de werkherleving van zieke uitzendkrachten sinds de Wet Bezava significant is toegenomen. Bovendien vindt deze werkherleving in de meeste gevallen plaats via het uitzendbedrijf door wie de vangnetter werd

uitgezonden toen hij ziek werd. In hoeverre dit een gevolg is van het convenant kan echter niet worden vastgesteld.

Ten derde is de maximale periode van een proefplaatsing verlengd van drie naar zes maanden. Een proefplaatsing houdt in dat een vangnetter gaat werken met behoud van uitkering. Voorwaarde voor de werkgever is dat hij de vangnetter een dienstverband aanbiedt na afloop van de proefplaatsing, indien de vangnetter naar tevredenheid functioneert. Van dit instrument wordt weinig gebruikgemaakt (een ruime driehonderd keer per jaar). De belangrijkste oorzaak daarvan is dat het instrument voor werkgevers niet aantrekkelijk is vanwege de daaraan verbonden verplichting om de vangnetter een dienstverband aan te bieden na afloop van de proefperiode.

5. Oordeel over de effectiviteit van de Wet Bezava en vervolgacties

Op basis van de onderzoeken die in het kader van de evaluatie Bezava zijn uitgevoerd is mijn oordeel over deze wet positief. Daarbij teken ik nadrukkelijk aan dat het nog te vroeg is om een definitief oordeel te kunnen geven. De premiedifferentiatie ZW en WIA zijn op 1 januari 2014 ingevoerd. Definitieve cijfers over de instroom in en de uitstroom uit de ZW in een kalenderjaar kunnen pas worden gegeven als twee jaar na dat kalenderjaar zijn verstreken. Zo is van de vangnetters die in 2014 ziek worden, niet eerder dan na afloop van 2016 bekend hoe lang zij een ZW-uitkering hebben ontvangen. Het voorgaande geldt nog sterker voor de WIA: van de vangnetters die in 2014 ziek worden, is pas na 2016 duidelijk hoeveel ervan de WIA instroomden; over het aantal daarvan dat de WIA uitstroomt kan pas jaren later een betrouwbare uitspraak worden gedaan.

Wel kan nu al worden vastgesteld dat het belangrijkste onderdeel (instrument) van de Wet Bezava, te weten de premiedifferentiatie ZW, het beoogde effect heeft bereikt ten aanzien van zieke uitzendkrachten. De uitstroom uit de ZW van uitzendkrachten bij (middel)grote bedrijven is significant versneld ten opzichte van uitzendkrachten bij kleine bedrijven. Zo is van uitzendkrachten die in 2014 ziek zijn geworden de kans om na drie maanden uit de ZW te stromen gestegen van 99% naar 99,5% door de premiedifferentiatie ZW. Dit komt met name doordat de werkhervatting via de oude werkgever, dat wil zeggen het uitzendbedrijf door wie de betrokkene werd uitgezonden toen hij ziek werd, is toegenomen. Dit is volledig in overeenstemming met hetgeen door de premiedifferentiatie ZW werd beoogd en heeft ertoe geleid dat 7.500 meer uitzendkrachten een baan hadden op 1 januari 2016.

Met betrekking tot de uitstroom uit de ZW van einddienstverbanders kan helaas niet worden vastgesteld of de premiedifferentiatie ZW wel of niet effectief is. Dit komt doordat een andere factor, te weten de daling van de gemiddelde duur van de werkgevers- of loondoorbetalingsperiode, invloed uitoefent op de uitstroomkans. Het effect van deze factor kan niet worden onderscheiden van het effect van de premiedifferentiatie ZW. Een aanwijzing dat de premiedifferentiatie ZW wel het beoogde effect heeft, is dat de werkhervatting bij de oude werkgever in 2013 sterk is toegenomen ten opzichte van de jaren daarvoor. Deze trend heeft zich voorgedaan bij (middel)grote bedrijven; dus niet bij kleine bedrijven. Dit kan het effect zijn van de premiedifferentiatie, maar zeker is dat niet.

Over de daling van de gemiddelde duur van de werkgeversperiode merk ik het volgende op. Deze trend doet zich al jaren voor. Daarbij is van belang dat de gemiddelde duur van de werkgeversperiode alleen wordt

berekend bij einddienstverbanders; daaronder vallen ook zieke uitzendkrachten die op basis van een tijdelijke detacheringsovereenkomst werken. De werkgeversperiode bij zieke uitzendkrachten (met uitzendbeding) is per definitie nul dagen, omdat de uitzendovereenkomst met uitzendbeding bij ziekte per definitie eindigt. De afgelopen jaren is er een toename geweest van uitzendkrachten die op basis van een tijdelijke detacheringsovereenkomst werken. Dit is in ieder geval een gevolg van het feit dat uitzendbedrijven zich specialiseren in vaksectoren. Deze uitzendbedrijven zenden werknemers immers voornamelijk uit op basis van tijdelijke detacheringsovereenkomsten in plaats van op uitzendovereenkomsten met uitzendbeding. Dit leidt in de statistieken, indien deze werknemers ziek worden, tot een verschuiving van zieke uitzendkrachten naar einddienstverbanders. Voorts leidt het tot een daling van de gemiddelde duur van de contractperiode en daardoor ook van de werkgeversperiode in de vaksectoren, omdat de gemiddelde duur van de tijdelijke detacheringsovereenkomsten korter is dan de gemiddelde duur van de overige tijdelijke arbeidsovereenkomsten in een vaksector. In werkelijkheid is – door deze substitutie van uitzendovereenkomsten met uitzendbeding door tijdelijke detacheringsovereenkomsten – de gemiddelde duur van de werkgeversperiode toegenomen. Immers, in het eerste geval is de werkgeversperiode per definitie nul dagen en in het tweede geval in ieder geval langer.

De toename van uitzendkrachten die op basis van een tijdelijke detacheringsovereenkomst werken kan daarnaast een gevolg zijn van een ander aannamebeleid van werkgevers, maar zeker is dat niet. Het is mogelijk dat werkgevers vaker werken met uitzendkrachten op basis van een detacheringsovereenkomst dan met werknemers op basis van een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Ook in dit geval leidt dat tot een daling van de contractperiode en daardoor ook van de gemiddelde duur van de werkgeversperiode in de vaksectoren.

Dat de gemiddelde duur van de werkgeversperiode daalt voor einddienstverbanders is als zodanig geen probleem. Het leidt weliswaar tot meer instroom in de ZW van einddienstverbanders, maar daar staat tegenover dat minder uitzendkrachten de ZW instromen. De beide genoemde vormen van substitutie hebben een tegengesteld effect op de verhouding tussen enerzijds de loondoorbetalingsperiode en anderzijds de ZW-periode bij ziekteverzuim. Het is daarom zinvol om hier de vinger aan de pols te houden. Ik ben dan ook van plan om de monitor van het UWV vooralsnog voort te zetten. In overleg met het UWV zal ik bezien welke extra informatie daarin wordt opgenomen om voornoemde ontwikkelingen (daling van de gemiddelde duur van de werkgeversperiode én toename uitzendbedrijven in de vaksectoren) goed in kaart te brengen. De eerstvolgende monitor kan de Tweede Kamer eind volgend jaar tegemoet zien.

Tot slot merk ik over de premiedifferentiatie ZW op dat er geen aanwijzingen zijn dat deze tot risicoselectie bij en/of afwenteling door (middel)grote bedrijven heeft geleid. Anders gezegd, de door sommigen verwachte negatieve nevengevolgen hebben zich niet voorgedaan. Dit draagt in belangrijke mate mee aan mijn positieve oordeel over de premiedifferentiatie ZW.

Ook het tweede onderdeel (instrument) van de Wet Bezava, te weten de eerstejaars ZW-beoordeling, heeft het beoogde doel bereikt. Deze beoordeling heeft zowel bij einddienstverbanders en uitzendkrachten als bij WW-gerechtigden tot een significant snellere uitstroom uit de ZW geleid. Ongeveer 30% van de vangnetters stroomt na dertien maanden de ZW uit als gevolg van die eerstejaars ZW-beoordeling. Dat wil uiteraard

niet zeggen dat zij op dat moment aan het werk zijn. Immers, zij hebben geen werkgever bij wie ze hun arbeid kunnen hervatten of passende arbeid kunnen gaan verrichten. We zien dat – naarmate de tijd vordert ná de eerstejaars ZW-beoordeling – een steeds groter deel van de vangnetters een dienstverband heeft. Na drie maanden heeft ongeveer 19% een dienstverband, na zes maanden 26%, na negen maanden 30% en na één jaar 31%. Ondanks dat dit relatief kleine aandelen zijn, is er mijns inziens geen reden tot zorg. De groep vangnetters bestaat immers voor een groot deel uit werknemers die een periode van werken afwisselen met een periode van niet-werken. Dat laat onverlet dat ik ook op dit punt de vinger aan de pols wil houden. Met andere woorden, het onderstreept het belang om de monitor van het UWV voort te zetten.

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

In het kader van de evaluatie van de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet Bezava) zijn het afgelopen jaar twee onderzoeken verricht. Het eerste onderzoek betrof een monitor van het UWV over de ontwikkelingen in de ZW², meer in het bijzonder betreffende de instroom in en de uitstroom uit de ZW over de jaren 2010 tot en met 2015. Daarnaast heeft SEO onderzoek verricht naar het causale verband tussen de premiedifferentiatie ZW en de instroom in en de uitstroom uit de ZW (effectmeting)³. De resultaten van deze twee onderzoeken worden in deze bijlage samengevat.

De bijlage is als volgt opgebouwd. In de eerste plaats wordt ingegaan op de effectiviteit van de premiedifferentiatie ZW met betrekking tot respectievelijk de instroom in en uitstroom uit de ZW. Daarbij komt ook aan de orde of de premiedifferentiatie tot risicoselectie en/of afwenteling heeft geleid. In de tweede plaats wordt ingegaan op de vraag of de eerstejaars ZW-beoordeling tot een versnelling van de uitstroom uit de ZW na het eerste ziektejaar heeft geleid. In de derde plaats komt aan de orde of 1. de instroom in de WIA is afgenomen door de premiedifferentiatie ZW en/of de eerstejaars ZW-beoordeling en 2. of de uitstroom uit de WGA is toegenomen door de premiedifferentiatie WGA.

1. Premiedifferentiatie ZW

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de in 2014 ingevoerde premiedifferentiatie ZW effectief is geweest. Daarbij dient een aantal situaties te worden onderscheiden. Ten eerste wordt onderscheid gemaakt tussen de instroom in en de uitstroom uit de ZW. De financiële prikkel voor (middel)grote bedrijven zou hen moeten stimuleren om de instroom in de ZW te voorkomen en de uitstroom uit de ZW te bevorderen. Daarentegen is de financiële prikkel voor kleine bedrijven niet gewijzigd door de Wet Bezava. De eerste vraag is dan ook of de instroom in de ZW bij (middel)grote bedrijven significant meer is gedaald of minder is gestegen dan bij kleine bedrijven. De tweede vraag is of de uitstroom uit de ZW bij (middel)grote bedrijven significant meer is versneld of minder is vertraagd dan bij kleine bedrijven. Bij deze twee vragen wordt nog wel de volgende kanttekening geplaatst. De premiedifferentiatie is in 2014 ingevoerd, maar het individuele premiepercentage in 2014 is afhankelijk van de ZW-uitkeringen in 2012. Omdat medio 2012 bekend was dat premiedifferentiatie zou worden ingevoerd, wordt hierna de ontwikkeling van de instroom en uitstroom vanaf 2013 vergeleken met de ontwikkeling dienaangaande van 2010 tot en met 2012.

Ten tweede kan, zowel bij de instroom als de uitstroom, onderscheid worden gemaakt tussen einddienstverbanders en uitzendkrachten. Uitzendkrachten zijn werknemers die werkzaam zijn op basis van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding (fase A) of van wie deze uitzendovereenkomst is overgegaan in een overeenkomst voor bepaalde (fase B) of onbepaalde tijd (fase C). Het bijzondere van uitzendkrachten, althans ingeval zij (nog) werkzaam zijn in fase A, is dat de uitzendovereenkomst eindigt als de betrokkene ziek wordt. De verwachting is dan ook dat de instroom in de ZW van uitzendkrachten niet of nauwelijks is gedaald door de premiedifferentiatie. Wel is de verwachting dat de uitstroom uit

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de ZW van uitzendkrachten die zijn uitgezonden door (middel)grote uitzendbedrijven⁴ is versneld door die premiedifferentiatie.

De einddienstverbanders bestaan uit drie groepen ZW-gerechtigden. De eerste groep betreft werknemers die op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd of bepaalde tijd werkzaam zijn en van wie de arbeidsovereenkomst eindigt tijdens de ziekteperiode. De werkgever moet in deze ziekteperiode het loon doorbetalen totdat de arbeidsovereenkomst eindigt (hierna ook wel *werkgevers- of loondoorbetalingsperiode* genoemd); daarna heeft de werknemer recht op ziekgeld. Dit recht eindigt uiterlijk na 104 weken, gerekend vanaf de eerste ziektedag. De tweede groep betreft verzekerden die een arbeidsrelatie hebben die met een dienstbetrekking wordt gelijkgesteld (ook wel fictieve dienstbetrekkingen genoemd). En de derde groep betreft ex-ZW-verzekerden die binnen vier weken na het einde van de verplichte ZW-verzekering ziek worden (ook wel *nawerking* genoemd). Het bijzondere van einddienstverbanders is dat de werkgever, althans bij de eerstgenoemde groep, eerst over kortere of langere tijd het loon moet doorbetalen alvorens het recht op ziekgeld ontstaat. Door het nemen van re-integratiemaatregelen in deze periode kan de werkgever van de einddienstverbander instroom in de ZW voorkomen. De verwachting is dan ook dat de instroom in de ZW van einddienstverbanders die gewerkt hebben bij (middel)grote werkgevers⁵ is afgenomen door de premiedifferentiatie. Verder is de verwachting dat bij (middel)grote bedrijven de uitstroom uit de ZW van einddienstverbanders is versneld door die premiedifferentiatie.

Om te onderzoeken of de premiedifferentiatie ZW effectief is geweest, heeft SEO onderscheid gemaakt tussen een behandelgroep en een controlegroep. De *behandelgroep* bestaat uit bedrijven voor wie de financiële prikkel door de Wet Bezava is vergroot. Daartoe behoren ook de (middel)grote bedrijven die op of na 1 juli 2012 eigenrisicodrager zijn geworden. Voor die datum is gekozen, omdat toen bekend was dat tot premiedifferentiatie zou worden overgegaan vanaf 2014 en de premie in 2014 zou worden gebaseerd op de instroom in 2012. De *controlegroep* bestaat uit de bedrijven voor wie de financiële prikkel door de Wet Bezava onveranderd is gebleven. Daartoe behoren ook de bedrijven die al voor 1 juli 2012 eigenrisicodrager waren. Voor hen is de financiële prikkel niet veranderd, omdat ze ook voor de invoering van de premiedifferentiatie de ZW-uitkeringslasten van hun einddienstverbanders al volledig voor eigen rekening namen. De hypothese is dat de premiedifferentiatie ZW wel tot een gedragsverandering bij de bedrijven in de behandelgroep heeft geleid en niet tot een gedragsverandering bij de bedrijven in de controlegroep, met een significant grotere daling (kleinere stijging) van de instroom in de ZW en/of significant meer versnelde (minder vertraagde) uitstroom uit de ZW bij de bedrijven in de behandelgroep van dien.⁶

Tot slot is het volgende van belang. De grotere financiële prikkel kan ertoe leiden dat (middel)grote werkgevers geen of minder werknemers met gezondheidsproblemen aannemen (risicoselectie). Ook kunnen (middel)grote werkgevers ertoe overgaan om werkzaamheden te laten

⁴ Hierna zal kortweg worden gesproken over «uitzendkrachten bij (middel)grote uitzendbedrijven» in plaats van «uitzendkrachten die zijn uitgezonden door (middel)grote uitzendbedrijven».

⁵ Hierna zal kortweg worden gesproken over «einddienstverbanders bij (middel)grote bedrijven» in plaats van «einddienstverbanders die gewerkt hebben bij (middel)grote bedrijven».

⁶ Bij de uiteindelijke schatting van het effect van de premiedifferentiatie op de instroomkans ZW heeft SEO de eigenrisicodragers (in de behandel- én de controlegroep) buiten beschouwing gelaten, omdat de eerste uitkeringsdag van vangnetters afkomstig van eigenrisicodragers niet altijd was geregistreerd in de uitkeringsadministratie van het UWV.

verrichten door zelfstandigen of uitzendkrachten in plaats van door werknemers op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (afwenteling). Na analyse van de effecten van de premiedifferentiatie op de instroom in en de uitstroom uit de ZW, zal dan ook aandacht worden besteed aan deze mogelijke nevengevolgen.

1.1 Instroom in de ZW

Hierbij kan, als gezegd, onderscheid worden gemaakt tussen einddienstverbanders en uitzendkrachten.

Einddienstverbanders

Uit tabel 2.1 in de monitor van het UWV blijkt dat de instroom in de ZW van einddienstverbanders in de jaren 2010 tot en met 2012 stabiel was, te weten iets lager dan 50.000 verzekerden per jaar. In 2013 en 2014 bleef dit onveranderd. Daarentegen was in 2015 sprake van een sterke stijging naar bijna 59.000 verzekerden, terwijl de definitieve cijfers over dat jaar nog niet eens bekend zijn.⁷ Een nadere analyse van de onderliggende cijfers leert dat deze stijging volledig kan worden toegerekend aan een stijging van de instroom van einddienstverbanders in de sectoren 20 (Havenbedrijven), 45 (Zakelijke dienstverlening III) en 52 (Uitzendsector).⁸ De instroom in de ZW in deze drie sectoren nam in 2015 met 8.600 einddienstverbanders toe, terwijl de totale instroom van einddienstverbanders in dat jaar met 7.800 was toegenomen. De instroom in de overige sectoren is in 2015 dus gedaald.

De drie hiervoor genoemde sectoren worden gekenmerkt door het grote aantal uitzendbedrijven dat erin actief is. Voor sector 52, de Uitzendsector, spreekt dat vanzelf. Uitzendbedrijven komen daarnaast meer en meer voor in andere sectoren, de zogenaamde vaksectoren. Zo bedroeg in 2015 het aandeel uitzenddienstverbanden in sector 20 (Havenbedrijven) 48% en in sector 45 (Zakelijke dienstverlening) 15%. In deze sectoren worden werknemers zelden uitgezonden op basis van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding, maar veelal op basis van een detacheringsovereenkomst van tijdelijke duur. Ingeval de werknemer ziek wordt en recht krijgt op ziekengeld, wordt hij in de ZW-statistieken in het eerste geval als uitzendkracht aangemerkt en in het tweede geval als einddienstverbander. Dit verklaart de stijging van het totale aantal einddienstverbanders.

Instroompercentage ZW: overall

Belangrijker met het oog op de vraag of de premiedifferentiatie effectief is geweest, is de ontwikkeling van de instroompercentages of -kansen. Dit percentage wordt berekend door het aantal einddienstverbanders dat in een bepaalde periode ziek wordt (en later recht krijgt op ziekengeld), te delen door het totale aantal dienstverbanden (vast plus tijdelijk) in die periode. Uit tabel 2.2 in de monitor van het UWV blijkt dat het instroompercentage overall (dat wil zeggen van alle bedrijven bij elkaar) in de jaren 2010 tot en met 2012 stabiel was, ongeveer 0,70. In 2013 en 2014 bleef dit onveranderd, maar in 2015 steeg het naar 0,82. Dit patroon komt dus overeen met de ontwikkeling van de nominale instroom. De stijging van het instroompercentage overall is dan ook vooral het gevolg van de

⁷ Een werknemer die in 2015 ziek wordt, kan tot eind 2017 als einddienstverbander de ZW instromen.

⁸ Binnen de Uitzendsector zijn ook werknemers werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde of bepaalde tijd. Deze worden bij ziekte aangemerkt als einddienstverbanders (en dus niet als uitzendkrachten).

stijging van de instroompercentages in de sectoren 20, 45 en 52. Om de ontwikkeling van de instroompercentages te kunnen duiden, zouden deze sectoren dan ook buiten beschouwing moeten worden gelaten. In het onderzoek van SEO (zie hierna) is dat gedaan. In de monitor van het UWV kon dat helaas niet, althans niet bij de uitsplitsing naar de grootte van het bedrijf, omdat voornoemde ontwikkeling pas duidelijk werd door die monitor zelf.

Instroompercentage ZW: kleine bedrijven

Met deze kanttekening in gedachten wordt opgemerkt dat volgens tabel 2.2 in de monitor van het UWV het instroompercentage bij kleine bedrijven in de periode 2010 tot en met 2012 stabiel was. Deze was met afgerond 0,80 hoger dan het instroompercentage overall; dus verzekerden bij kleine bedrijven hadden een relatief grote kans om als einddienstverbander de ZW in te stromen. Vanaf 2013 is het instroompercentage bij kleine bedrijven aanmerkelijk gedaald: van 0,77 in 2013 naar 0,68 in 2014 en 0,57 in 2015. In 2015 was het instroompercentage dus flink lager dan het instroompercentage overall. De aanmerkelijke daling van het instroompercentage bij kleine bedrijven is uiteraard een verheugende ontwikkeling. Een verklaring valt er evenwel niet voor te geven. Sterker, het is des te opmerkelijker omdat het aantal tijdelijke dienstverbanden bij kleine bedrijven is toegenomen en de duur van de gemiddelde werkgevers- of loondoorbetalingsperiode is afgenomen. Beide ontwikkelingen leiden, onder verder gelijke omstandigheden, tot een stijging van het instroompercentage. Immers, als het aantal tijdelijke dienstverbanden ten opzichte van het aantal vaste dienstverbanden toeneemt, dan stijgt de instroom van einddienstverbanders, omdat de kans dat de arbeidsovereenkomst eindigt tijdens ziekte groter is bij werknemers met een tijdelijk contract dan bij werknemers met een vast contract. De instroom stijgt ook als werknemers vaker ziek worden vlak voor het eindigen van de arbeidsovereenkomst. Dat laatste brengt mee dat de werkgever nog maar gedurende korte tijd het loon moet doorbetalen voordat recht ontstaat op ziekengeld. Dat de gemiddelde duur van de werkgevers- of loondoorbetalingsperiode is gedaald komt vermoedelijk vooral door de hiervoor genoemde ontwikkeling dat uitzendbedrijven zich specialiseren in de vaksectoren. Zij zenden werknemers uit op basis van tijdelijke detacheringsovereenkomsten die waarschijnlijk gemiddeld korter van duur zijn dan de overige arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Dit leidt tot een daling van de gemiddelde duur van dienstverbanden, met een daling van de gemiddelde duur van werkgevers- of loondoorbetalingsperiode van dien.

Instroompercentage ZW: middelgrote bedrijven

Uit tabel 2.2 in de monitor van het UWV blijkt verder dat het instroompercentage van middelgrote bedrijven in de periode 2010 tot en met 2012 stabiel was. Deze was met afgerond 0,90 hoger dan het instroompercentage overall en het instroompercentage bij kleine bedrijven. Vanaf 2013 is het instroompercentage bij middelgrote bedrijven, evenals bij kleine bedrijven, gedaald: van 0,83 in 2013 naar 0,78 in 2014 en 0,74 in 2015. Ook bij middelgrote bedrijven was het instroompercentage in 2015 dus lager dan het instroompercentage overall.

Instroompercentage ZW: grote bedrijven

De stijging van het instroompercentage overall komt dan ook door de stijging van het instroompercentage bij grote bedrijven. In de periode van 2010 tot en met 2012 was deze met ongeveer 0,60 lager dan het instroompercentage overall. Vanaf 2013 is het instroompercentage bij grote

bedrijven echter gestegen: van 0,62 in 2013 naar 0,71 in 2014 en 0,92 in 2015. Vooral in 2015 is het instroompercentage bij grote bedrijven dus sterk toegenomen. Dit hangt, als eerder gezegd, samen met de toename van uitzendkrachten die op basis van een detacheringsovereenkomst werken in de sectoren 20, 45 en 52. Verder is voornoemde stijging veroorzaakt door het grotere aandeel tijdelijke dienstverbanden en de daling van de gemiddelde duur van de werkgevers- of loondoorbetalingsperiode.

Effect premiedifferentiatie op instroom ZW

Het voorgaande suggereert dat, anders dan verwacht, het instroompercentage van einddienstverbanders bij (middel)grote bedrijven niet significant meer is gedaald dan bij kleine bedrijven. Met betrekking tot de instroom van einddienstverbanders was de hypothese van SEO dat de premiedifferentiatie zou hebben geleid tot een significant grotere daling of kleinere stijging van de instroom bij bedrijven in de behandelgroep dan bij bedrijven in de controlegroep. SEO kan echter niet vaststellen of deze hypothese wordt bevestigd of verworpen, ook al zijn de sectoren 20, 45 en 52 buiten beschouwing gelaten (zie paragraaf 2.2 van het SEO-rapport). De oorzaak daarvan is gelegen in de hiervoor genoemde ontwikkelingen die hebben geleid tot een daling van de gemiddelde duur van de werkgeversperiode. Omdat die ontwikkelingen zich vooral bij grote bedrijven hebben voorgedaan, kan het effect ervan op de instroomkans ZW niet worden onderscheiden van het effect van de premiedifferentiatie op die instroomkans. Daardoor kan niet worden vastgesteld of die premiedifferentiatie effectief is geweest in de zin dat de instroomkans in de ZW van einddienstverbanders bij (middel)grote bedrijven meer is afgenomen dan bij kleine bedrijven.

Uitzendkrachten

Uit tabel 3.1 in de monitor van het UWV blijkt dat de instroom in de ZW van uitzendkrachten vanaf 2013 sterk is afgenomen. Het aantal zieke uitzendkrachten bedroeg in 2012 nog 156.600 en in 2015 nog maar 102.300. Deze daling wordt deels veroorzaakt door de hiervoor genoemde specialisatie van uitzendbedrijven in vaksectoren en de daarmee gepaard gaande verschuiving van uitzendovereenkomsten met uitzendbeding naar tijdelijke detacheringsovereenkomsten. Hierbij wordt wel opgemerkt dat kleine uitzendbedrijven hun uitzendkrachten die slechts kort ziek zijn geweest, niet altijd melden bij het UWV. Dat gold echter ook al vóór invoering van de Wet Bezava. De ondermelding hoeft dus niet per se aan de daling van de instroom te hebben bijgedragen, maar dat is onduidelijk.

Instroompercentages ZW

Ook het instroompercentage overall (zie tabel 3.2 in de monitor van het UWV) is vanaf 2013 gedaald: van 44% in 2012 naar 37% in 2015. Bij kleine uitzendbedrijven is de grootste daling van het instroompercentage zichtbaar: van 31% in 2012 naar 22% in 2015. Dat betekent een daling van 31%. In voornoemde jaren is het instroompercentage bij middelgrote uitzendbedrijven gedaald van 27% naar 25% (hetgeen een daling van 7% betekent) en bij grote uitzendbedrijven van 49% naar 42% (hetgeen een daling van 14% betekent). Hieraan kunnen echter geen conclusies worden verbonden.

Vanwege de ondermelding door kleine uitzendbedrijven, heeft het UWV – om een goede vergelijking tussen kleine en (middel)grote bedrijven te kunnen maken – daarnaast de instroompercentages berekend door een zieke uitzendkracht pas tot de instroom te rekenen nadat hij vier weken

ziek is geweest. Van niet-melding zal dan geen sprake zijn, omdat het uitzendbedrijf dan zelf het ziekengeld voor zijn rekening moet nemen. Het nadeel van deze methode is echter dat alleen de publieke verzekerde uitzendbedrijven met elkaar kunnen worden vergeleken, omdat eigenrisicodragers het herstel van uitzendkrachten niet altijd melden aan het UWV. Daardoor weet het UWV niet of een ziek gemelde uitzendkracht na vier weken nog steeds ziek is of inmiddels is hersteld. Bij deze berekeningswijze zijn de instroompercentages *niet* gedaald vanaf 2013 (zie tabel 3.3 in de UWV-monitor). Het instroompercentage overall bedroeg in 2012 4,9% en in 2015 6,1%. Een stijging deed zich vooral voor in de tweede helft van 2015 en met name bij publiek verzekerde grote uitzendbedrijven. Een verklaring valt hiervoor niet te geven, zodat er geen conclusies over de effectiviteit van de premiedifferentiatie uit deze cijfers kunnen worden getrokken.

Effect premiedifferentiatie op instroom ZW

Dat is wel mogelijk op basis van het onderzoek van SEO. Die conclusie luidt dat de premiedifferentiatie geen effect heeft gehad op de instroom vanuit de uitzendsector (zie paragraaf 2.2 van het SEO-rapport). Dat wil zeggen dat de premiedifferentiatie niet heeft geleid tot een significant grotere daling of kleinere stijging van de instroomkans ZW bij (middel)grote uitzendbedrijven dan bij kleine uitzendbedrijven. Dat was, als eerder gezegd, ook niet de verwachting. Immers, de dienstbetrekking eindigt als een werknemer in de uitzendsector ziek wordt, althans ingeval hij – zoals het merendeel van de werknemers in die sector – werkzaam is op basis van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding. Na één of twee wachtdagen heeft de betrokkene dan aanspraak op ziekengeld. Het is voor een uitzendbedrijf dan ook praktisch gesproken onmogelijk om door middel van re-integratie te voorkomen dat een zieke uitzendkracht de ZW instroomt.

1.2 Uitstroom uit de ZW

De uitstroom uit de ZW wordt uitgedrukt in uitstroompercentages. Dit percentage wordt berekend door vast te stellen hoeveel vangnetters van een instroomcohort (bijvoorbeeld de vangnetters die in 2015 zijn ingestroomd), na een bepaald aantal weken of maanden zijn uitgestroomd.⁹

Eindedienstverbanders

Met betrekking tot de uitstroom in het eerste ziektejaar, valt het volgende uit de monitor van het UWV af te leiden. Daarbij doet zich het hiervoor al eerder genoemde nadeel voor dat alleen de cijfers van publieke verzekerde bedrijven bekend zijn, omdat eigenrisicodragers het herstel van hun zieke werknemers niet altijd melden aan het UWV. Daardoor weet het UWV niet of, en zo ja, wanneer een ziek gemelde eindedienstverbander in het eerste ziektejaar is hersteld. Uit tabel 2.5 in de monitor van het UWV blijkt dat vanaf 2013 de uitstroom van eindedienstverbanders bij publiek verzekerde bedrijven licht is versneld in het eerste ziektejaar. De oorzaak daarvan is waarschijnlijk de reeds hiervoor genoemde daling van de gemiddelde duur van de werkgeversperiode. Daardoor is de instroom

⁹ Als in 2015 bijvoorbeeld 50.000 vangnetters zijn ingestroomd en 15.000 daarvan binnen één maand herstellen, dan bedraagt het uitstroompercentage van dit cohort na één maand 30%. Als in de daaropvolgende vijf maanden vervolgens nog eens 10.000 vangnetters van dit cohort herstellen, dan bedraagt het uitstroompercentage van dit cohort na zes maanden 50%. Ook bij de uitstroom kan onderscheid worden gemaakt tussen eindedienstverbanders en uitzendkrachten.

toegenomen van einddienstverbanders die relatief kort ziek zijn. Deze zullen ook relatief snel uitstromen.

Over de vraag of daarnaast de premiedifferentiatie een bijdrage heeft geleverd aan de versnelde uitstroom, valt geen uitspraak te doen. Uit figuur 2.1 in de monitor van het UWV blijkt dat bij publieke verzekerde (middel)grote bedrijven de uitstroomkans na zes maanden al voor 2013 iets hoger was dan bij publieke verzekerde kleine bedrijven. In 2013 stijgt de uitstroomkans na zes maanden bij alle bedrijven; in 2014 stijgt deze nog verder bij (middel)grote bedrijven maar daalt bij kleine bedrijven. Dat kan echter niet worden toegerekend aan de premiedifferentiatie, want deze stijging wordt volledig verklaard door de versnelde uitstroom in de sectoren 20, 45 en 52. Dat zijn de sectoren, zoals gezegd, waarin veel uitzendbedrijven actief zijn.

Effect premiedifferentiatie op uitstroom ZW

Ook op basis van het onderzoek van SEO kan niet worden vastgesteld of de premiedifferentiatie bij (middel)grote bedrijven tot een significant snellere uitstroom van einddienstverbanders heeft geleid dan bij kleine bedrijven (zie paragraaf 3.3 van het SEO-rapport). Dat dit niet kan worden vastgesteld heeft dezelfde reden als bij de instroom van einddienstverbanders, te weten de ontwikkelingen die hebben geleid tot een daling van de gemiddelde duur van de werkgeversperiode. Het effect van die ontwikkelingen op de uitstroomkans ZW niet kan worden onderscheiden van het effect van de premiedifferentiatie op die uitstroomkans. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de premiedifferentiatie effectief is geweest in de zin dat de uitstroom uit de ZW van einddienstverbanders bij (middel)grote bedrijven meer is versneld (of minder is vertraagd) afgenomen dan bij kleine bedrijven.

Wel blijkt uit tabel 3.7 in het rapport van SEO dat de uitstroom naar (werkherleving bij) de oude werkgever in 2013 sterk is toegenomen ten opzichte van de jaren daarvoor. Uit tabel 3.12 blijkt dat dit alleen geldt voor (middel)grote bedrijven; dus niet voor kleine bedrijven. Dit kan het effect zijn van de premiedifferentiatie.

Uitzendkrachten

Uit tabel 3.5 in de monitor van het UWV blijkt dat de uitstroom van uitzendkrachten bij publiek verzekerde uitzendbedrijven na 2013 vrijwel hetzelfde patroon had in het eerste ziektejaar als voor 2013. Het betreft in deze tabel, vanwege de ondermelding door kleine uitzendbedrijven (zie hiervoor), de uitstroom van uitzendkrachten die pas als instroom werden gerekend na vier weken ziekte. Verder blijkt uit figuur 3.1 in de monitor van het UWV dat de uitstroomkansen na zes maanden tussen kleine en (middel)grote uitzendbedrijven niet veel van elkaar verschillen en dat deze kansen niet zijn toegenomen vanaf 2013. Daaruit kan echter niet de conclusie worden getrokken dat de premiedifferentiatie niet effectief is geweest.

Effect premiedifferentiatie op uitstroom ZW

Uit het onderzoek van SEO blijkt namelijk dat de premiedifferentiatie bij (middel)grote bedrijven wél tot een significant snellere uitstroom van uitzendkrachten heeft geleid dan bij kleine bedrijven (zie paragraaf 3.3 van het SEO-rapport). Zo is voor degenen met een eerste ziektedag in 2014 de kans om na drie maanden uit te stromen door de premiedifferentiatie gestegen van 99% naar 99,5% (zie tabel 3.4). Dit is in overeenstemming met wat werd verwacht: (middel)grote uitzendbedrijven zijn door de

grotere financiële prikkel gestimuleerd om hun zieke uitzendkrachten sneller te re-integreren. Dit blijkt uit tabel 3.20 in het rapport van SEO: de werkhervatting via het «oude» uitzendbedrijf is toegenomen. Met andere woorden, de premiedifferentiatie is effectief geweest, althans voor (middel)grote uitzendbedrijven.

Dat blijkt ook uit een toename van de werkgelegenheid. Uit tabel 5.1 in het SEO-rapport blijkt dat de premiedifferentiatie ertoe heeft geleid dat 7.500 meer uitzendkrachten een baan hebben gevonden, voornamelijk via het uitzendbedrijf door wie zij werden uitgezonden toen ze ziek werden. Zonder premiedifferentiatie hadden deze uitzendkrachten op 1 januari 2016 geen baan gehad (7.000 personen) of nog steeds een ZW-uitkering hebben ontvangen (500 personen).

1.3 Risicoselectie en/of afwenteling?

Het onderzoek van SEO heeft geen sterke aanwijzingen opgeleverd dat de premiedifferentiatie ZW tot risicoselectie bij en/of afwenteling door (middel)grote bedrijven. Of de premiedifferentiatie tot risicoselectie heeft geleid, is nagegaan door te onderzoeken of vangnetters die uitstromen naar een nieuwe werkgever (dat wil zeggen een andere werkgever dan de oude werkgever) minder vaak uitstromen naar een (middel)grote werkgever. Uit de tabellen 3.14 en 3.15 in het rapport van SEO blijkt dat niet het geval te zijn. Sterker, het aandeel einddienstverbanders en zieke uitzendkrachten dat uitstroomt naar een nieuwe (middel)grote werkgever neemt juist toe vanaf 2013. Dit duidt erop dat de premiedifferentiatie ZW niet tot risicoselectie bij (middel)grote bedrijven heeft geleid.

Of de premiedifferentiatie tot afwenteling heeft geleid, is nagegaan door te onderzoeken of vangnetters die uitstromen naar een nieuwe werkgever vaker werkzaam zijn op basis van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding. Uit tabel 3.16 blijkt dat dat niet het geval is geweest. Deze vaststelling moet worden genuanceerd als wordt gekeken naar de uitstroom van vangnetters die langdurig ziek zijn geweest, dat wil zeggen meer dan een half jaar ziek zijn geweest. Uit de tabel 3.17 in het rapport van SEO blijkt dat langdurig zieke einddienstverbanders en WW-gerechtigden in vergelijking met kortdurend zieken in 2013, vaker zijn gaan werken op basis van een uitzendovereenkomst met uitzendbeding. Het valt echter niet vast te stellen of dit het gevolg is van de premiedifferentiatie ZW, omdat niet bekend is of deze vangnetters als uitzendkracht zijn gaan werken bij een klein dan wel (middel)groot bedrijf. In de polisadministratie is namelijk enkel opgenomen door welk uitzendbedrijf een werknemer is uitgezonden, maar niet naar welk bedrijf hij is uitgezonden

2. Eerstejaars ZW-beoordeling

ZW-gerechtigden (vangnetters) die op of na 1 januari 2013 ziek zijn geworden, worden – naast de gebruikelijke controles van het ziekteverzuim – na één jaar door het UWV beoordeeld. Daarbij wordt nagegaan of zij met algemeen geaccepteerde arbeid 65% of meer van hun maatmanloon (meestal het laatstverdiende loon) kunnen verdienen. Anders gezegd, of zij minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. Zo ja, dan eindigt het recht op ziekengeld na een uitlooptermijn van één maand. De eerste vraag is of dit tot een significant hogere uitstroom van vangnetters heeft geleid na het eerste ziektejaar (zie paragraaf 2.1). Het antwoord daarop luidt bevestigend. Dat blijkt uit zowel de monitor van het UWV als het onderzoek van SEO. Bovendien geldt het voor einddienstverbanders, zieke uitzendkrachten én zieke WW-gerechtigden. De tweede vraag is hoeveel vangnetters minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard

door de eerstejaars ZW-beoordeling en hoe hun werk- en inkomenssituatie daarna was (zie paragraaf 2.2).

2.1 Uitstroom uit de ZW

In deze paragraaf komt aan de orde in welke mate de eerstejaars ZW-beoordeling tot een snellere uitstroom uit de ZW heeft geleid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen einddienstverbanders, uitzendkrachten en WW-gerechtigden.

Einddienstverbanders

Uit tabel 2.5 in de monitor van het UWV blijkt dat de uitstroomkans van einddienstverbanders bij publieke verzekerde bedrijven na het gekozen peilmoment van vijftien maanden ziekte enorm is toegenomen sinds de invoering van de Wet Bezava. Het uitstroompercentage na vijftien maanden was in de jaren 2010 tot en met 2012 iets lager dan 65% en steeg vanaf 2013 naar ongeveer 75%.

Uit figuur 3.2 in het rapport van SEO blijkt dat de hogere uitstroomkans van alle einddienstverbanders (dus bij publiek verzekerde bedrijven én eigenrisicodragers) al na dertien maanden ziekte zichtbaar is. Verder blijkt uit tabel 3.2 dat die uitstroomkans na dertien maanden door de eerstejaars ZW-beoordeling is toegenomen van 64,9% naar 74,2%.

Uitzendkrachten

Uit tabel 3.5 in de monitor van het UWV blijkt dat de uitstroomkans van uitzendkrachten bij publieke verzekerde bedrijven na vijftien maanden ziekte flink is toegenomen sinds invoering van de Wet Bezava: van ongeveer 80% naar 88%.

Uit figuur 3.2 in het rapport van SEO blijkt dat de hogere uitstroomkans van alle uitzendkrachten al na dertien maanden ziekte zichtbaar is. Verder blijkt uit tabel 3.2 dat die uitstroomkans na dertien maanden door de eerstejaars ZW-beoordeling is toegenomen van 96,9% naar 97,8%.

WW-gerechtigden

Uit tabel 4.3 in de monitor van het UWV blijkt dat ook de uitstroomkans van WW-gerechtigden na vijftien maanden ziekte flink is toegenomen sinds de invoering van de Wet Bezava: van ongeveer 79% naar ongeveer 85%.

Uit figuur 3.2 in het rapport van SEO blijkt dat de hogere uitstroomkans van WW-gerechtigden al na dertien maanden ziekte zichtbaar is. Verder blijkt uit tabel 3.2 dat die uitstroomkans na dertien maanden door de eerstejaars ZW-beoordeling is toegenomen van 76,9% naar 83,2%.

2.2 Aandeel 35-minners

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoeveel vangnetters minder dan 35% zijn verklaard bij de eerstejaars ZW-beoordeling. Daarbij wordt tevens ingegaan op de vraag of deze 35-minners daarna werk hebben gevonden en/of een beroep deden op de WW. Ook hierbij kan weer onderscheid worden gemaakt tussen einddienstverbanders, uitzendkrachten en WW-gerechtigden.

Eindedienstverbanders

Uit tabel 2.7 in de UWV-monitor blijkt dat 38% van alle beoordeelde eindedienstverbanders (dus bij publieke verzekerde bedrijven en eigenrisicodragers) op basis van de eerstejaars ZW-beoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard. Dit geldt zowel voor degenen met een eerste ziekte dag in 2013 als met een eerste ziekte dag in 2014.

Uit tabel 6.2 van de monitor blijkt dat drie maanden later ongeveer 18% (2013) c.q. 21% (2014) een dienstbetrekking had. Weer drie maanden later, dat wil zeggen zes maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling, had ongeveer 25% (2013) c.q. 29% (2014) een dienstbetrekking. Ook daarna bleven deze aandelen stijgen, maar ze vlakken steeds verder af: naar 31% (2013) c.q. 33% (2014) negen maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling en naar 34% (2013) c.q. 33% (2014) twaalf maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling. Uiteindelijk is dus ongeveer een derde aan het werk.

Een meerderheid van de eindedienstverbanders stroomt de WW in nadat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Dat is logisch, want de meesten werken niet op het moment dat ze worden beoordeeld door het UWV. Uit tabel 6.4 in de monitor van het UWV blijkt dat van de eindedienstverbanders met een eerste ziekte dag in 2013 respectievelijk 2014 ongeveer 66% en 62% een WW-uitkering ontving na de eerstejaars ZW-beoordeling. Dit aandeel daalt daarna uiteraard vanwege werkherhaving of het bereiken van de maximale uitkeringsduur.

Uitzendkrachten

Uit tabel 3.7 in de UWV-monitor blijkt dat ongeveer 45% van alle uitzendkrachten op basis van de eerstejaars ZW-beoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard. Dit geldt zowel voor degenen met een eerste ziekte dag in 2013 als met een eerste ziekte dag in 2014.

Uit tabel 6.2 van de monitor blijkt dat drie maanden later ongeveer 23% (2013) c.q. 26% (2014) een dienstbetrekking had. Weer drie maanden later, dat wil zeggen zes maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling, had ongeveer 29% (2013) c.q. 33% (2014) een dienstbetrekking. Ook daarna bleven deze aandelen stijgen, maar ook hier vlakken ze steeds verder af: naar 33% (2013) c.q. 35% (2014) negen maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling en naar 37% c.q. 36% (2014) twaalf maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling. Uiteindelijk is dus iets meer dan een derde aan het werk.

Ook van de uitzendkrachten stroomt een meerderheid de WW in nadat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Uit tabel 6.4 in de monitor van het UWV blijkt dat van de uitzendkrachten met een eerste ziekte dag in 2013 respectievelijk 2014 ongeveer 44% en 48% een WW-uitkering ontving na de eerstejaars ZW-beoordeling. Dit aandeel daalt daarna uiteraard vanwege werkherhaving of het bereiken van de maximale uitkeringsduur.

WW-gerechtigden

Uit tabel 4.5 in de UWV-monitor blijkt dat ongeveer 35% van de zieke WW-gerechtigden op basis van de eerstejaars ZW-beoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt verklaard. Dit geldt zowel voor degenen met een eerste ziekte dag in 2013 als met een eerste ziekte dag in 2014.

Uit tabel 6.2 van de monitor blijkt dat drie maanden later ongeveer 14% (2013) c.q. 17% (2014) een dienstbetrekking had. Weer drie maanden later, dat wil zeggen zes maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling, had ongeveer 20% (2013) c.q. 22% (2014) een dienstbetrekking. Ook daarna bleven deze aandelen stijgen, maar ook hier vlakken ze steeds verder af: naar 23% (2013) c.q. 27% (2014) negen maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling en naar 25% c.q. 29% (2014) twaalf maanden na de eerstejaars ZW-beoordeling. Uiteindelijk is dus iets meer dan een kwart aan het werk.

Ook van de WW-gerechtigden stroomt een meerderheid (weer) de WW in nadat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Uit tabel 6.4 in de monitor van het UWV blijkt dat van de WW-gerechtigden met een eerste ziekte dag in 2013 én 2014 ongeveer 57% een WW-uitkering ontving na de eerstejaars ZW-beoordeling. Dit aandeel daalt daarna uiteraard vanwege werkhervatting of het bereiken van de maximale uitkeringsduur.

3. Instroom in en uitstroom uit de WGA

In deze paragraaf wordt ten eerste de vraag beantwoord of de snellere uitstroom uit de ZW door de eerstejaars ZW-beoordeling en/of de premiedifferentiatie er tevens toe hebben geleid dat het aantal vangnetters is gedaald dat de maximale uitkeringsduur ZW bereikt en dus een WIA-uitkering hebben aangevraagd. In de tweede plaats wordt nagegaan of de uitstroom uit de WGA (dus met uitzondering van de IVA-uitstroom) is toegenomen. De Wet Bezava heeft namelijk per 1 januari 2014 voor (middel)grote werkgevers eenzelfde vorm van premiedifferentiatie als in de ZW geïntroduceerd voor vangnetters die de WGA instromen. De verwachting is derhalve dat de uitstroom uit de WGA bij (middel)grote bedrijven significant meer is gedaald of minder is gestegen dan bij kleine bedrijven.

Eindedienstverbanders

Uit tabel 2.5 in de monitor van het UWV blijkt dat minder eindedienstverbanders bij publiek verzekerde bedrijven de maximale uitkeringsduur van twee jaar bereiken. Van degenen met een eerste ziekte dag in de jaren 2010 tot en met 2012 bedroeg het aandeel ongeveer 32% en met een eerste ziekte dag in 2013 ongeveer 21%.

Uit tabel 2.8 in de monitor van het UWV blijkt dat er ook minder eindedienstverbanders (bij publiek verzekerde bedrijven en eigenrisicodragers) de WIA instromen. Van degenen met een eerste ziekte dag in de jaren 2010 tot en met 2012 stroomde ongeveer 16% de WIA in en van degenen met een eerste ziekte dag in 2013 ongeveer 14%. Deze cijfers komen overeen met de cijfers in tabel 3.7 van het SEO-rapport.

Uit tabel 3.5 in het rapport van SEO blijkt dat de uitstroom van eindedienstverbanders die in 2014 de WGA zijn ingestroomd is toegenomen ten opzichte van eindedienstverbanders die in 2013 de WGA zijn ingestroomd. De aantallen zijn echter te klein om betrouwbaar vast te stellen of dit een gevolg is geweest van de premiedifferentiatie WGA (zie tabel 3.9 van het SEO-rapport).

Uitzendkrachten

Uit tabel 3.5 in de monitor van het UWV blijkt verder dat minder uitzendkrachten bij publiek verzekerde bedrijven de maximale uitkeringsduur van twee jaar bereikt. Van degenen met een eerste ziekte dag in de jaren 2010

tot en met 2012 bedroeg het aandeel ongeveer 19% en met een eerste ziekte­dag in 2013 ongeveer 11%.

Uit tabel 3.8 in de monitor van het UWV blijkt dat er ook minder uitzend­krachten (bij publiek verzekerde bedrijven en eigenrisicodragers) de WIA instromen. Van degenen met een eerste ziekte­dag in de jaren 2010 tot en met 2012 stroomde ongeveer 0,9% de WIA in en van degenen met een eerste ziekte­dag in 2013 ongeveer 0,8%. Deze cijfers komen overeen met de cijfers in tabel 3.9 van het SEO-rapport.

Uit tabel 3.6 in het rapport van SEO blijkt dat de uitstroom van uitzend­krachten zeer gering is. Het effect van de premiedifferentiatie WGA op die uitstroom kan daarom niet worden vastgesteld.

WW-gerechtigden

Uit tabel 4.3 in de monitor van het UWV blijkt verder dat minder WW-gerechtigden de maximale uitkeringsduur van twee jaar bereikt. Van degenen met een eerste ziekte­dag in de jaren 2010 tot en met 2012 bedroeg het aandeel ongeveer 20% en met een eerste ziekte­dag in 2013 ongeveer 13%.

Uit tabel 4.6 in de monitor van het UWV blijkt dat er ook minder WW-gerechtigden de WIA instromen. Van degenen met een eerste ziekte­dag in de jaren 2010 tot en met 2012 stroomde ongeveer 10,5% de WIA in en van degenen met een eerste ziekte­dag in 2013 ongeveer 9%. Deze cijfers komen overeen met de cijfers in tabel 3.8 van het SEO-rapport.

Over de uitstroom uit de WGA van WW-gerechtigden zijn geen gegevens verzameld, omdat de WGA-uitkeringen aan deze groep vangnetters niet onder de premiedifferentiatie vallen.