

Vergaderjaar 2024–2025

32 716

Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2025

Ik wil uw Kamer met deze brief informeren over een tweetal punten op het terrein van de hybride markt voor de Ziektewet (ZW) en de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). Ten eerste over het onderzoek naar de dienstverlening in het hybride stelsel. Daarnaast informeer ik u over de analyse die UWV heeft gedaan naar het (indirect) verplaatsen van personeel tussen bedrijfsonderdelen in relatie tot de Ziektewetpremie.

1. Onderzoek naar de dienstverlening in de hybride markt

Het onderzoek naar de dienstverlening in de hybride markt is in de Kamerbrief van 20 april 2021¹ door de toenmalig Minister toegezegd naar aanleiding van twee eerdere onderzoeken. Meer specifiek ziet deze toezegging op een onderzoek naar de effectiviteit van de begeleiding aan werknemers in het hybride stelsel. De onderzoeksbureaus Significant APE en Epsilon Research hebben het onderzoek uitgevoerd. Ik stuur u het onderzoek als bijlage bij deze Kamerbrief toe. In onderstaande brief neem ik u eerst mee in de context van het onderzoek en de hybride markt. Daarna ga ik in op de bevindingen rondom dienstverlening, ervaringen van werknemers en de duurzaamheid van de werkhervatting. Ik sluit af met een appreciatie en vervolg.

a. Context van het onderzoek

Met het voorliggend onderzoek geef ik invulling aan twee toezeggingen aan uw Kamer om onderzoek te doen naar de dienstverlening aan werknemers in het hybride stelsel en naar de duurzaamheid van de werkhervatting. Het onderzoek bouwt voort op twee eerdere onderzoeken

¹ Kamerstukken II, 2020–21, 32 716, nr. 41.

naar het hybride stelsel, namelijk het onderzoek van APE (inmiddels Significant APE) uit 2018 én onderzoek van SEO uit 2020.

In het eerste onderzoek is gekeken naar de rol van private verzekeraars in het hybride WGA-stelsel en is geconstateerd dat er door private verzekeraars steeds meer wordt gedaan aan actieve schadelastbeheersing in plaats van passieve schadelastbeheersing. Actieve schadelastbeheersing is een breed begrip en kan onder andere inhouden dat de private verzekeraar bedrijven stimuleert tot preventie en re-integratie («dienstverlening»). Een andere vorm van actieve schadelastbeheersing is bijvoorbeeld het actief inzetten op herbeoordelingen.

Bij passieve schadelastbeheersing beperkt de inzet van de verzekeraar zich tot afhandelen van schadeclaims en het beleggen van opgehaalde premies.

De toenmalig Minister heeft in de Kamerbrief van 20 april 2021 aangegeven te willen monitoren of de toegenomen focus op actieve schadelastbeheersing bij private verzekeraars doorzet.

Het tweede onderzoek richt zich op de ervaringen van werknemers met de ZW en de WGA in de hybride markt. In het onderzoek kwamen overwegend kleine verschillen naar boven tussen werknemers van publiek verzekerde werkgevers en van eigenrisicodragers op de vragen welke dienstverlening zij ontvangen en hoe zij die ervaren. De toenmalig Minister heeft in de Kamerbrief van 20 april 2021 aangegeven meer inkleuring en verdieping te willen bij deze resultaten. En hierbij ook de positie van de werknemer te betrekken, bijvoorbeeld waar het gaat om duurzame werkhervatting.

Alvorens over te gaan op de resultaten van het voorliggend onderzoek, dien ik eerst te melden dat een aantal ontwikkelingen invloed op de resultaten van dit onderzoek hebben. Ten eerste speelt de mismatch tussen vraag naar en aanbod van verzekeringsartsen bij UWV een rol. Veel werknemers wachten langer op een beoordeling bij de start van een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Dit heeft onmiskenbare effecten op de dienstverlening die aan de werknemer wordt aangeboden. Ik heb uw Kamer op 23 oktober jl. geïnformeerd over de mismatch.² Ten tweede speelde ook de coronapandemie en de nasleep ervan. Vanwege de coronapandemie kan de inzet van dienstverlening door de diverse partijen hebben afgeweken van de reguliere inzet. Om de reikwijdte van het onderzoek te beperken zijn deze twee ontwikkelingen buiten de focus van het onderzoek gelaten.

b. Resultaten onderzoek

Dienstverlening

Uit het voorliggend onderzoek blijkt niet duidelijk of er nu sprake is van meer inzet op actieve schadelastbeheersing in vergelijking met de situatie in 2018. Op dit moment worden niet beduidend meer interventies ingezet om de uitstroom te bevorderen. De interventies worden volgens de marktpartijen³ wel gericht ingezet, waardoor er meer maatwerk kan

² Kamerstukken II, 2024–2025, 26 448, nr. 788

³ In het onderzoek wordt met marktpartijen bedoeld: UWV, private verzekeraars, private uitvoerders en twee zuivere eigenrisicodragers. Ten aanzien van zuivere eigenrisicodragers biedt het onderzoek geen representatief beeld. Gelet op de vrijheid die individuele zuivere eigenrisicodragers hebben om dienstverlening zelf in te richten is het binnen de reikwijdte van het onderzoek ook lastig gebleken om een representatief beeld op te halen.

worden geleverd. De werknemer staat volgens marktpartijen veel centraler in het proces dan voorheen. Een andere belangrijke ontwikkeling die de marktpartijen aangeven is dat werkgevers steeds meer de weg weten te vinden in de hybride markt en dat het kennisniveau stijgt. Private verzekeraars geven aan daardoor een meer adviserende rol in te nemen. Werkgevers kiezen bewuster voor het eigenrisicodragerschap, zodat zij meer grip krijgen op re-integratie. Werkgevers worden in de optiek van de marktpartijen vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid en onder invloed van krapte op de arbeidsmarkt ook bereidwilliger om mee te werken aan re-integratie.

Ervaringen van werknemers

Het werknemersperspectief is in het voorliggend onderzoek meegenomen door te kijken hoe de dienstverlening in de ogen van werknemers bijdraagt aan werkhervatting. De bejegening en communicatie vanuit dienstverlenende partijen komt hierin aan bod. De werknemerservaringen geven een informatief, maar helaas geen representatief, beeld voor de gehele populatie, dit komt door een lage en waarschijnlijk selectieve respons. Ik breng daarom deze resultaten met de nodige voorzichtigheid.

Uit de interviews met werknemers ontstaat geen eenduidig beeld van de wijze waarop dienstverlening bijdraagt aan werkhervatting. De ervaringen over de re-integratiedienstverlening zijn verschillend. Sommige werknemers die weer aan het werk zijn geven aan veel te hebben gehad aan dienstverlening, terwijl anderen juist aangeven vooral op eigen kracht het werk te hebben hervat. Met name bij werknemers van eigenrisicodragende werkgevers blijken de ervaringen sterk uiteen te lopen. De houding van de werkgever en de relatie tussen werknemer en werkgever kunnen een grote invloed hebben op (de tevredenheid over) de dienstverlening. De werknemers geven aan dat zij bij het re-integratietraject het prettig vinden als er regelmatig contact is met één vaste contactpersoon.

Een ander belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat het stelsel van de hybride markt verwarrend kan zijn voor de (ex-) werknemers. De inspanningen van eigenrisicodragers en UWV over re-integratie worden daardoor vaak door elkaar gehaald. Dit begrijp ik. Werknemers hebben immers op verschillende momenten met andere organisaties te maken. UWV voert bijvoorbeeld ook de WIA-claimbeoordeling uit van de werknemers van eigenrisicodragers. De betaling van de uitkering verloopt ook bij werknemers van eigenrisicodragers vaak via UWV, waarbij UWV de uitkering vervolgens in rekening brengt bij de eigenrisicodrager. Werknemers van eigenrisicodragers kunnen tijdens de re-integratie ook te maken krijgen met een derde partij, bijvoorbeeld een re-integratiebedrijf.

Duurzame werkhervatting

In het onderzoek is ook de duurzaamheid van de hervatting van werknemers onderzocht. Hierbij is vooral gekeken naar waar werknemers na de ZW en de WGA terechtkomen, qua zowel duurzaamheid als kwaliteit van werk. Voor de analyse is gebruik gemaakt van microdata die beschikbaar is gemaakt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

ZW

De kwantitatieve analyse volgt werknemers vanaf het moment dat ze zijn ingestroomd in de ZW. Het gaat hierbij om werknemers die in het jaar 2017 de ZW zijn ingestroomd. Er is onderzocht waar deze werknemers na de ZW terecht komen en in hoeverre deze werknemers duurzaam aan het

werk gaan. Het CBS houdt niet bij of werknemers in de ZW voorheen werkten voor een publiek verzekerde werkgever of een eigenrisicodragers.

De onderzoeksresultaten laten zien dat een belangrijk deel van de (ex-) werknemers vanuit de ZW weer aan het werk gaat in loondienst. Het merendeel van de ZW-populatie dat uitstroomt naar werk doet dit naar een deeltijdbaas. Verder is het opmerkelijk dat een substantieel deel van de ZW'ers na enkele jaren nog geen werk heeft of een uitkering heeft op grond van een werknemers- of volksverzekering (AOW, WW, WGA, IVA, ZW). De kans is groot dat deze mensen na de ZW in de bijstand terecht komen of afhankelijk zijn van het inkomen van een partner.

In het onderzoek is ook gekeken naar een eventueel onderscheid tussen (voormalige) uitzendkrachten en niet-uitzendkrachten. De uitzendkrachten hervatten vaak snel weer hun werk, maar verliezen ook sneller hun baan in vergelijking met niet-uitzendkrachten. Een belangrijke oorzaak van dit verschil is dat uitzendkrachten tot voor kort veel sneller de ZW instroomden dan niet-uitzendkrachten. Het is nog niet duidelijk welke invloed de wijziging in de cao's voor uitzendkrachten hierop heeft.⁴ Daarnaast geldt natuurlijk ook dat uitzendkrachten vaker werken op basis van flexibele contracten.

WGA

Slechts een klein deel van werknemers van publiek verzekerde werkgevers en eigenrisicodragers hervatten het werk: meer dan 90% van de werknemers hervat het werk niet. Werknemers van eigenrisicodragers hebben bij instroom substantieel vaker werk (naast hun uitkering) dan werknemers van publiek verzekerde werkgevers, maar vijf jaar later is dit verschil verdwenen. Werknemers van publiek verzekerde werkgevers vinden in de vijf jaren na instroom namelijk vaker een nieuwe baan en hebben een iets grotere kans om bestaande banen te behouden dan werknemers van eigenrisicodragers. Uit het onderzoek blijkt voorts dat bij de eigenrisicodragers 40% van de werknemers na vijf jaar doorstroomt naar de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) en bij de publieke verzekerde werkgevers is dit 18%. In het onderzoek is ook een «terugval» naar de WGA of de WW onderzocht. De (her)instroom in de WGA binnen 4 jaar is hoger aan de private kant dan aan de publieke kant. De werknemers van publiek verzekerde werkgevers komen binnen vier jaar wel vaker in de WW terecht. Deze verschillen heffen elkaar min of meer op. De oorzaak achter deze en andere patronen zijn niet nader onderzocht.

c. Appreciatie onderzoek

Ik sta stil bij de voor mij meest opmerkelijke zaken uit het onderzoek. Ik vind ten eerste de wijze van benadering van werknemers door hybride markt partijen als het gaat om re-integratie een positieve ontwikkeling. Het is goed om te zien dat de werknemer centraler staat in het proces en dat er meer maatwerk wordt geleverd.

Ten tweede is in het onderzoek ook te zien dat de toegenomen nadruk op actieve schadelastbeheersing die in het APE onderzoek van 2018 is geconstateerd in ieder geval niet is afgenomen. Dat is wat mij betreft een goed teken. Het toont aan dat verzekeraars proberen te blijven bijdragen

⁴ Deze cao-wijziging is ingegaan op 1 juli 2023. De wijziging houdt in dat uitzendkrachten met een uitzendbeding bij ziekte niet onmiddellijk de ZW instromen maar pas aan het einde van hun contract, net als reguliere werknemers. Deze wijziging heeft bij deze groep geleid tot een grote daling van het aantal ZW-meldingen.

aan het stimuleren van werkgevers en werknemers tot preventie en re-integratie. De private verzekeraars dragen daardoor bij aan het beoogde doel om arbeidsongeschiktheid te voorkomen.

Ten derde geven de geïnterviewde werknemers een belangrijk signaal af, namelijk dat de communicatie over de regelingen en de verantwoordelijkheid van diverse partijen niet altijd even duidelijk is voor werknemers. Ik ga met de relevante stakeholders in de hybride markt in gesprek om te bekijken hoe wij de communicatie over de regelingen kunnen verduidelijken en zo meer eenvoud en duidelijkheid kunnen bieden aan werknemers.

Tot slot laat het onderzoek zien dat er geen substantiële verschillen zijn tussen de publieke en private kant wat betreft de duurzame werkherleving van werknemers. In bepaalde situaties lijken werknemers van de publiek verzekerden beter te re-integreren en in andere situaties lijkt dit juist het geval te zijn voor werknemers van eigenrisicodragers. In de kwantitatieve analyse is te zien dat er na vijf jaar vaak geen verschil meer bestaat tussen de publieke en private kant.

Het onderzoek kan niet op elke vraag een antwoord bieden. Echter acht ik vervolgonderzoek op dit moment niet opportuun gezien de gesprekken die we samen voeren rondom het WIA-stelsel in het kader van onder andere de uitwerkingen van het OCTAS-rapport en sociaal-medisch beoordelen. Hierover heb ik u recent geïnformeerd.⁵ Na de politieke keuzes over OCTAS moet ook de behoefte aan (nader) onderzoek worden gezien.

2. Analyse van UWV over het (indirect) verplaatsen van personeel tussen bedrijfsonderdelen

In de Kamerbrief van 11 mei 2023 heeft de toenmalig Minister uw Kamer geïnformeerd over de analyse die UWV heeft gedaan naar het (indirect) verplaatsen van personeel tussen bedrijfsonderdelen in relatie tot de Ziektewetpremie.⁶ Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd de uitkomsten van deze analyse te blijven monitoren. UWV heeft dezelfde soort analyse inmiddels ook uitgevoerd over 2022 en 2023.

Het (indirect) verplaatsen van personeel tussen bedrijfsonderdelen

De Ziektewetpremie is niet voor alle bedrijfsonderdelen gelijk. De premie wordt vastgesteld op basis van de schadelast (de uitkeringen) in het verleden. Grote en in mindere mate middelgrote werkgevers kunnen tegen die achtergrond bij de Ziektewet premievoordeel behalen door het (indirect) verplaatsen van personeel tussen bedrijfsonderdelen. Deze werkgevers kunnen namelijk bij het aangaan van nieuwe dienstverbanden en bij het vernieuwen van aflopende dienstverbanden het dienstverband administratief onderbrengen bij een ander bedrijfsonderdeel. De werkgevers hebben daardoor de keuze om deze dienstverbanden bij het bedrijfsonderdeel met de laagste premie onder te brengen. Vooral (grote) uitzendbedrijven zouden dit kunnen doen, omdat zij vrij veel tijdelijke dienstverbanden hebben.

⁵ Kamerstukken II, 2024–25, 26 448, nr. 799

⁶ Kamerstukken II, 2022–23, 32 716, nr. 50.

Analyse van UWV

UWV heeft onderzocht in hoeverre de werkelijke premies die werkgevers moeten betalen in 2022 en 2023 afwijken van de «verwachte» premies. De «verwachte» premie in jaar t is de premie die de werkgever zou betalen op basis van diens toegerekende uitkeringslasten twee jaar daarvoor (jaar t-2) en diens loonsom in jaar t-2. De werkelijke premie is de premie die daadwerkelijk verschuldigd is op basis van de toegerekende uitkeringslasten in jaar t-2 en de loonsom in jaar t.

Tabel 1 laat zien dat de verwachte en de werkelijke ZW-premiepercentages voor 2023 dicht bij elkaar liggen. De werkgevers zijn uitgesplitst naar verschillende sectoren. Specifiek bij de uitzendsector zijn de werkelijke premiepercentages (op basis van de toegerekende uitkeringslasten in 2021 en de loonsom in 2023) enigszins lager dan de verwachte premiepercentages (op basis van de toegerekende uitkeringslasten in 2021 en de loonsom in 2021).

Tabel 1: Werkelijke en verwachte gemiddelde ZW-premiepercentages per sector, premiejaar 2023. Bron: UWV.

2023	«Verwachte» gem. premie o.b.v. loon 2021	Werkelijke gem. premie o.b.v. loon 2023
Landbouw en visserij	0,28%	0,28%
Voedingsindustrie	0,42%	0,42%
Overige industrie	0,35%	0,35%
Bouwnijverheid	0,26%	0,26%
Handel	0,42%	0,42%
Vervoer en opslag	0,44%	0,44%
Horeca	0,68%	0,68%
Financiële en zakelijke dienstverlening	0,28%	0,28%
Gezondheidszorg, welzijn en cultuur	0,44%	0,45%
Overheid	0,25%	0,25%
Uitzendbedrijven	2,78%	2,64%
Zakelijke dienstverlening	0,39%	0,37%

In tabel 2 zijn deze cijfers verder uitgesplitst naar uitzend- en niet-uitzendwerkgevers, en is dezelfde analyse ook voor premiejaar 2022 gedaan. De uitkomsten laten voor beide jaren een vergelijkbaar beeld zien. Bij de niet-uitzendwerkgevers is er geen verschil tussen beide premiepercentages. Bij de uitzendwerkgevers is er een verschil. Procentueel gezien is de werkelijke premie in de uitzendsector in 2022 0,18%-punt lager en in 2023 0,14%-punt lager dan de verwachte premie. Absoluut gezien gaat het om ca. 4 miljoen euro per jaar op een totale ZW-premie van 73,1 miljoen euro per jaar voor de uitzendsector in 2023.

2022	Verwachte gem. premie o.b.v. loon 2020	Werkelijke gem. premie o.b.v. loon 2022
Alle werkgevers	0,62%	0,62%
Niet-uitzendwerkgevers	0,41%	0,41%
Uitzendwerkgevers	4,55%	4,37%

Tabel 2: Werkelijke en verwachte ZW-premies, uitzend- en niet-uitzendwerkgevers, premiejaren 2022 en 2023. Bron: UWV.

2023	Verwachte gem. premie o.b.v. loon 2021	Werkelijke gem. premie o.b.v. loon 2023
Alle werkgevers	0,44%	0,43%
Niet-uitzendwerkgevers	0,36%	0,36%
Uitzendwerkgevers	2,78%	2,64%

Ik constateer dat de premiedifferentiatie in zekere zin werkt zoals beoogd: ZW-lasten worden toegerekend aan de sectoren waar de lasten ontstaan. Bij de uitzendsector is mogelijk alleen sprake van een premie-dempend effect door loonsomverschuivingen. Het effect is relatief beperkt ten opzichte van de premieverschillen tussen de uitzend- en niet-uitzendwerkgevers. Ik wil wel een vinger aan de pols houden door te blijven monitoren. Daarom zal ik UWV vragen om de analyse over twee jaar nogmaals te doen. Ik zal afhankelijk van de uitkomsten van de desbetreffende analyse in gesprek gaan met sociale partners en de uitzendsector.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum