

Vergaderjaar 2016–2017

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2017

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van artikel 6 van mijn begroting¹. Deze gaat over de Ziektewet (ZW) en hoofdstuk 3 (zwangerschap en bevalling) van de Wet arbeid en zorg (WAZO). In deze beleidsdoorlichting staat de vraag centraal of het gevoerde beleid op grond van de ZW en hoofdstuk 3 van de WAZO doelmatig en doeltreffend is. Prof. dr. W.H.J. Hassink² heeft als onafhankelijke deskundige zijn oordeel gegeven over de kwaliteit van de doorlichting.

Afbakening beleidsdoorlichting

In deze beleidsdoorlichting ligt de focus op de ZW en hoofdstuk 3 van de WAZO. De overige hoofdstukken van WAZO zijn ondergebracht onder andere begrotingsartikelen en worden daarom niet in deze doorlichting behandeld. De andere onderdelen van artikel 6 (TAS en Ziekteverzekering Caribisch Nederland) komen in de doorlichting slechts op hoofdlijnen aan bod. Dit heeft de volgende redenen. De TAS is laatstelijk geëvalueerd in 2005. Deze evaluatie heeft er uiteindelijk toe geleid dat de regeling in 2014 is uitgebreid met de ziekte asbestose. Op deze uitbreiding is geen evaluatie voorzien, gezien de beperkte omvang en kleine aantallen. Voor de ZV BES geldt dat Caribisch Nederland zijn eigen socialezekerheidsregelingen kent. In 2010 zijn de toenmalige Landsverordeningen omgezet naar

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Hoogleraar toegepaste econometrie Universiteit Utrecht

Nederlandse wetgeving. De totale omzetting is in 2015 door de commissie-Spies geëvalueerd.³

Conform toezeggingen aan de Kamer zijn in deze beleidsdoorlichting ook bevindingen uit de evaluatie modernisering ZW en een internationale vergelijking opgenomen.⁴

Kenmerken ZW en WAZO

Artikel 6 van de SZW-begroting kent de volgende doelstelling: «De overheid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van ziekte en stimuleert hen het werk te hervatten. De overheid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van zwangerschap».

De ZW is in 1930 in werking getreden en gold destijds voor werknemers in loondienst. Als gevolg van een aantal ingrijpende wijzigingen in de 20^e eeuw is de ZW echter van beperkte betekenis geworden voor werknemers in loondienst en heeft de ZW een vangnetfunctie gekregen. Sindsdien heeft de ZW vooral betekenis voor zieke werknemers die geen werkgever (meer) hebben. Het gaat dan onder meer om zieke WW-gerechtigden, uitzendkrachten, werknemers in een zogenoemde fictieve dienstbetrekking, werknemers die ziek worden binnen vier weken na het einde van hun arbeidsovereenkomst («nawerking») en werknemers van wie het dienstverband eindigt tijdens ziekte («eindedienstverbanders»).

Daarnaast heeft de ZW betekenis voor bepaalde groepen werknemers die een werkgever hebben. Zij hebben, ondanks de loondoorbetalingsplicht voor hun werkgever, bij ziekte toch aanspraak op een ZW-uitkering vanwege de ziekteoorzaak of hun arbeidsongeschiktheidsverleden. Het gaat hierbij om werkneemsters die ziek zijn geworden als gevolg van zwangerschap of bevalling, werknemers die zijn uitgevallen wegens orgaandonatie en werknemers die onder de zogenoemde «no-riskpolis» vallen.

De Ziektewet-uitkering duurt maximaal 2 jaar en is ten minste 70% van het (gemaximeerde)dagloon. Dit geldt niet voor zieke werknemers met een werkgever. Zij hebben recht op een ZW-uitkering van 100% van het (gemaximeerde)dagloon. In 2016 zijn er 221.566 ZW-uitkeringen toegekend. De totale uitgaven voor de ZW bedroegen circa € 1,5 miljard in 2016.

De WAZO beschermt vrouwelijke werknemers, daarmee gelijkgestelden en zelfstandigen tegen de financiële gevolgen van zwangerschap. Zij hebben op grond van de WAZO recht op 16 weken verlof rond de geboorte: vanaf 6–4 weken voor de vermoedelijke datum van bevalling tot 10–12 weken na de datum van bevalling. Gedurende de gehele verlofperiode ontvangen de vrouwen een uitkering die gelijk is aan 100% hun (gemaximeerde)dagloon. Voor zelfstandigen bedraagt de uitkering maximaal het minimumloonniveau. In 2016 zijn er in totaal 139.752 WAZO-uitkeringen toegekend. De totale uitgaven voor de WAZO bedroegen circa € 1,1 miljard in 2016.

³ Tot dan toe gold een periode van legislatieve rust, met dien verstande dat per 1 januari 2017 het wettelijk zwangerschaps- en bevallingsverlof is verlengd van 12 naar 16 weken. Deze wijziging van het Burgerlijk wetboek BES werkt door naar de ZV BES, omdat de ZV BES gedurende deze verlofperiode recht geeft op ziekengeld van 80% van het loon.

⁴ Kamerstuk 30 982, nr. 25

Beschikbare bronnen

Uit de doorlichting ontstaat een globaal beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ZW de WAZO. Het blijkt echter dat nog niet alles wat we zouden willen weten over de ZW en hoofdstuk 3 van de WAZO voldoende is onderzocht, vanwege gebrek aan data, informatie en beschikbaar onderzoek. Om in de toekomst over meer relevante beleidsinformatie te beschikken om doelmatigheid en doeltreffendheid beter te kunnen onderbouwen wordt in de doorlichting aangegeven hoe de periodieke informatievoorziening verbeterd kan worden. In de komende periode ga ik met deze verbeteringen aan de slag.

Doeleinden ZW

Voor *vangnetters zonder werkgever* heeft de ZW twee doeleinden: 1) het bieden van inkomensbescherming tijdens ziekte gedurende een bepaalde periode en 2) het beperken van het beroep op de ZW door zieke en/of arbeidsongeschiktheid te voorkomen of in duur te beperken. Op de vraag of het eerste doel is bereikt, kan geen eenduidig antwoord worden gegeven, omdat een duidelijke maatstaf ontbreekt waaraan moet worden getoetst. Op basis van een kwalitatieve analyse kan evenwel worden betoogd dat de ZW voldoende inkomensbescherming biedt. De hoogte van het ziekengeld (70% van het dagloon), eventueel met inbegrip van een toeslag op grond van de Toeslagenwet, is in de meeste gevallen in ieder geval toereikend om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Voorts zal de hoogte van het ziekengeld meestal ook toereikend zijn om het bestaansniveau gedurende kortere of langere tijd te handhaven.

Het tweede doel wordt nagestreefd door verplichtingen en financiële prikkels op te leggen aan vangnetters en aan de werkgever bij wie de vangnetter in dienst was toen hij ziek werd. Zo zijn vangnetters zonder werkgever verplicht hun herstel te bevorderen, mee te werken aan re-integratie en het werk zo spoedig mogelijk te hervatten. De ZW bevat daarnaast financiële prikkels om het beroep op de ZW te beperken. Zo bestaan er twee wachtdagen en bedraagt de uitkering voor deze groep 70% van het dagloon. Het is echter lastig vast te stellen of deze verplichtingen en prikkels doeltreffend zijn, vanwege diverse redenen zoals het ontbreken van een controlegroep of omdat maatregelen lastig in hun isolement zijn te meten. Daarom vallen er dan ook geen harde uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid te doen. Wel blijkt uit onderzoek onder vangnetters die meer dan een half jaar ziek waren, dat twee derde van hen weet dat er re-integratieverplichtingen zijn verbonden aan de ZW-uitkering.

In relatie tot het tweede doel van de Ziektewet is in 2013 de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet Bezava) grotendeels in werking getreden. De wet heeft als doen om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid van tijdelijke werknemers terug te dringen. De eerste uitkomsten uit Evaluatie Wet modernisering Ziektewet (BEZAVA) en de onderzoeken van SEO en UWV zijn bemoedigend.⁵

Als onderdeel van de Wet Bezava is premiedifferentiatie voor (middel-)grote bedrijven geïntroduceerd. Hoewel het nog te vroeg is om een definitief oordeel te kunnen geven, kan nu al worden vastgesteld dat de premiedifferentiatie het beoogde doel 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

⁵ Kamerstuk 34 368, nr. 2

bij kleine bedrijven. Op de instroom in de ZW van uitzendkrachten heeft de premiedifferentiatie, conform de verwachting, geen effect gehad. Met betrekking tot de in- en uitstroom uit de ZW van einddienstverbanders kan niet worden vastgesteld of de premiedifferentiatie ZW wel of niet doeltreffend is geweest. Voorts is van belang dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat de premiedifferentiatie tot risicoselectie bij en/of afwenteling door (middel)grote bedrijven heeft geleid.

Het tweede 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.

Voor *vangnetters met werkgever* is het doel van de ZW om discriminatie bij de toegang tot de dienstbetrekking te voorkomen. De ZW voor vangnetters met werkgever valt te beschouwen als een verplichte (directe) verzekering voor hun werkgevers tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte. Werkgevers mogen het ziekengeld namelijk in mindering brengen op hun loondoorbetalingsverplichting. Of het doel (voorkomen discriminatie) is bereikt, valt niet te zeggen, omdat daar nog geen onderzoek naar is gedaan. Dat zal in 2017 en 2018 plaatsvinden.

Doeleinden WAZO

De WAZO (hoofdstuk 3) heeft als doel werkneemsters tegen de financiële gevolgen van zwangerschap en bevalling te beschermen. Gezien het feit dat de WAZO-uitkeringen gelijk zijn aan het dagloon van de betrokken werkneemster (tot maximaal het maximumdagloon) en dat bij ziekte gerelateerd aan de zwangerschap of bevalling buiten de verlofperiode aanspraak kan worden gemaakt op een ZW-uitkering (ook 100% van het dagloon) mag worden gesteld dat werkneemsters voldoende worden beschermd tegen inkomensverlies tijdens zwangerschap en na bevalling. Voor vrouwen die werkzaam zijn als zelfstandige wordt het niveau van financiële bescherming (ter hoogte van het wettelijk minimumloon) passend geacht bij hun positie als zelfstandige.

Doelmatigheid uitvoering beleid

Voor de doelmatigheid van de uitvoering van de ZW en WAZO wordt verwezen naar beleidsartikel 11 van de SZW-begroting. In 2015 is de laatste beleidsdoorlichting over dat artikel gepubliceerd.⁶

Mogelijkheden voor beleid

Na het doorlichten van het beleid op het begrotingsartikel op doeltreffendheid en doelmatigheid, is er de verplichting om opties te noemen die tot een besparing van 20% op de uitgaven op grond van het begrotingsartikel leidt. Dit heeft geleid tot een tiental besparingsopties op het begrotingsartikel verdeeld over de ZW en de WAZO aan het eind van de doorlichting. Een belangrijke notie hierbij is dat het gaat om technische beleidsopties die weliswaar het beroep op de ZW en WAZO terug kunnen

⁶ Kamerstukken 30 982 en 26 448, nr. 26

dringen, maar die meestal ten koste gaan van de doelstelling inkomensbescherming. Vanwege de demissionaire status van het kabinet wordt naar het volgende kabinet verwezen voor een inhoudelijke reactie.

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