

Vergaderjaar 2021–2022

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1082

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2021

In de brief van 17 december 2020¹ heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer laten weten dat hij het UWV onderzoek zou laten verrichten naar het stijgende beroep op de Ziektewet (ZW) door mensen die ziek zijn door zwangerschap of bevalling (hierna: zwangere mensen). UWV heeft deze analyse inmiddels afgerond². Het rapport biedt zicht op een aantal factoren die de stijging van het beroep op de ZW kunnen verklaren, maar maakt niet inzichtelijk in welke mate deze factoren invloed hebben op de stijging. Het onderzoek laat daarnaast zien dat veranderingen in de uitvoering hebben bijgedragen aan het stijgende beroep op de ZW. Deze stijging is vooral zichtbaar in het jaar 2020.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de belangrijkste uitkomsten van deze analyse. Ik blik daarbij eerst terug op de aanleiding voor deze analyse, namelijk de analyse van eind 2020 naar de stijgende publieke ZW-lasten. Vervolgens deel ik de uitkomsten van de verdiepende analyse van UWV en tot slot apprecieer ik deze uitkomsten en geef ik aan welke vervolgstappen ik neem.

Aanleiding voor de analyse

In 2020 is een analyse uitgevoerd naar de stijgende publieke ZW-lasten in de periode van 2013 tot en met 2019. In de brief van 17 december 2020 is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze analyse en zijn enkele toezeggingen gedaan.

De belangrijkste conclusie uit de analyse van 2020 is dat het toegenomen beroep op de ZW in de onderzochte periode kwantitatief verklaarbaar is door verschuivingen van private naar publieke ZW-verzekering en vice versa, flexibilisering van de arbeidsmarkt, het toegenomen aantal

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1038.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

werkenden en de uitbreiding van de no-riskpolis. Hierdoor vallen meer mensen dan voorheen onder de publieke ZW-verzekering en is een hogere instroom dus verklaarbaar. Wel bleken twee fenomenen opvallend, namelijk de stijgende instroom en de langere uitkeringsduur van zwangere mensen én de oploop van de instroom van WW-gerechtigden aan het einde van de WW-duur.

De Minister heeft uw Kamer laten weten dat hij het UWV nader onderzoek zou laten doen naar de stijging van het beroep op de ZW door zwangere mensen en aangegeven dat de stijging van het beroep op de ZW door WW-gerechtigden aan het einde van de WW-duur meeloopt in het onderzoek naar misbruikrisico's in de ZW. In deze brief ga ik nader in op de belangrijkste conclusies uit de analyse van UWV ten aanzien van het beroep op de ZW door zwangere mensen. Ik informeer u op een later moment over de stijging van het beroep op de ZW door WW-gerechtigden aan het einde van de WW-duur. De vertaalslag van de risico's naar een prioritering en eventuele aanvullende maatregelen loopt nog. De uitkomsten van die vertaalslag worden verwerkt in het Meerjarenplan Handhaving dat medio 2022 naar uw Kamer wordt gestuurd.

Uitkomsten analyse UWV naar stijging ZW-lasten zwangere mensen

UWV heeft de stijging van het beroep op de ZW door zwangere mensen nader in kaart gebracht met de analyse. Op basis van de analyse kunnen we de stijging niet volledig verklaren. Wel hebben we een beter beeld gekregen van factoren die van invloed kunnen zijn op het beroep op de ZW. Het gaat om ontwikkelingen in de groep mensen die een zwangerschaps- of bevallingsuitkering krijgt op grond van de Wet arbeid en zorg (de Wazo-populatie) naar achtergrondkenmerken én om een tweetal veranderingen in de uitvoeringspraktijk.

Voor een goed begrip van de resultaten zijn de volgende aspecten van belang. De totale ZW-lasten worden bepaald door het aantal toekenningen en de gemiddelde duur van de uitkering. Een stijging in de ZW-lasten kan dus veroorzaakt worden door een toename van het aantal toegekende ZW-uitkeringen (aantallen) en door een stijging van de gemiddelde uitkeringsduur (duur). UWV brengt in de analyse telkens in kaart of er sprake is van een stijging in aantallen of in duur. Daarnaast maakt UWV in de analyse onderscheid tussen twee groepen: zwangere mensen die voor ingang van het zwangerschapsverlof ziek worden (voor verlof) en zwangere mensen die na ingang van het zwangerschapsverlof ziek worden (na verlof).³ Het beroep op de ZW verschilt voor deze beide groepen.⁴ UWV heeft voor deze verschillende groepen de oorzaken van de stijging in kaart proberen te brengen.

De analyse gaat over de periode van 2017 tot en met 2020; de periode waarvoor UWV over goede en consistente data beschikt. De stijging van

³ Tijdens het zwangerschapsverlof ontvangen zwangere mensen een Wazo-uitkering en is er geen recht op een ZW-uitkering. De groep zwangere mensen «tijdens verlof» is daarmee geen onderdeel van de analyse.

⁴ Uit de analyse van naar de stijgende publieke ZW-lasten in de periode van 2013 tot en met 2019 blijkt dat de meeste zieke zwangere mensen ziek worden voor hun zwangerschaps- en bevallingsverlof. Slechts 11 tot 14% van de zieke zwangere mensen stromen in de ZW na afloop van het bevallingsverlof. De zwangere mensen die voor het zwangerschapsverlof ziek worden verblijven ongeveer negen weken in de ZW, terwijl zieke zwangere mensen die na de bevalling ziek worden gemiddeld 33 weken in de ZW verblijven. De reden van de kortere verblijfsduur voor zwangere mensen die voor het zwangerschapsverlof in de ZW stromen is dat het recht op een ZW-uitkering vervalt als de zwangerschapsverlofperiode in gaat. Zij ontvangen vanaf dan een Wazo-uitkering. Het is dus geen uitstroom vanwege herstel.

het beroep op de ZW door zwangere mensen loopt gestaag op in de periode van 2017 tot en met 2019, met een versnelde stijging in 2020.

Ontwikkelingen achtergrondkenmerken

UWV heeft gekeken naar de verschillen in verzuim rondom zwangerschap naar leeftijd, werkzame sector en het al dan niet hebben van een werkgever en naar de ontwikkelingen in de Wazo-populatie op deze achtergrondkenmerken. Te zien is dat het beroep op de ZW inderdaad verschilt op deze kenmerken. Daarnaast zijn verschuivingen te zien in de Wazo-populatie op deze kenmerken. We gaan hieronder nader in op de invloed van de diverse kenmerken.

De leeftijd is van betekenis voor het beroep op de ZW. Zo zien we bijvoorbeeld dat de gemiddelde leeftijd stijgt en dat oudere zwangere mensen na verlof vaker en langer een beroep op de ZW doen. De stijging van de gemiddelde leeftijd van zwangere mensen kan hebben bijgedragen aan de stijging van de ZW-lasten voor deze groep. De leeftijdsstijging is echter niet zo groot dat het de gehele stijging verklaart.

Per sector verschilt het beroep op de ZW behoorlijk. Als het aandeel zwangere mensen toeneemt in sectoren met een gemiddeld hoog verzuimpercentage, kan dat een factor van betekenis zijn. Het rapport laat zien dat de Wazo-populatie in de zorg toenam, een sector waarin veel vrouwen werken en het beroep op de ZW hoog is. Daartegenover staat een soortgelijke groei van de Wazo-populatie bij de overheid, waar het beroep op de ZW juist lager ligt. Het rapport concludeert dat verschuivingen van werkgelegenheid tussen verschillende sectoren deels de stijging van het aantal ZW-uitkeringen kunnen verklaren.

Het rapport laat zien dat het wel of niet hebben van een werkgever invloed heeft op het beroep op de ZW. In de analyse was het niet mogelijk deze twee groepen volledig te onderscheiden. Daarom is de invloed van het wel of niet hebben van een werkgever niet volledig bekend. Daardoor is nu ook geen zicht op de oorzaak van het verschil in beroep door zwangere mensen met of zonder werkgever.

Concluderend is het aannemelijk dat deze achtergrondkenmerken een rol spelen bij het stijgende beroep op de ZW door zwangere mensen. De omvang van deze invloed is echter onduidelijk.

Veranderingen in de uitvoeringspraktijk

Het rapport geeft aan dat er in recente jaren geen relevante wetswijzigingen zijn geweest die het gestegen beroep op de ZW door zwangere mensen in de ZW kunnen verklaren. Wel zijn er veranderingen geweest in de uitvoeringspraktijk die een bijdrage hebben geleverd aan de stijgende ZW-lasten in het jaar 2020.

Allereerst is de causaliteitsvraagstelling per 10 januari 2020 gewijzigd. Met deze wijziging vraagt UWV, gedreven door ontwikkelingen in de jurisprudentie en de mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen, bij de ZW-beoordeling niet meer of de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van zwangerschap of bevalling. In plaats daarvan wordt gevraagd of de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid uitsluitend gelegen is in andere factoren dan de zwangerschap of laatste bevalling. Door deze wijziging verloopt het beoordelen en toekennen van een ZW-uitkering in veel gevallen sneller en worden beoordelingen minder vaak gevolgd door tijdrovende bezwaarprocedures en beroepzaken. De nieuwe causaliteitsvraagstelling lijkt echter ook te hebben geleid tot een

stijging in het aantal ZW-uitkeringen na verlof (800 uitkeringen meer in 2020 dan ten opzichte van 2019). De gemiddelde duur van ZW-uitkeringen is niet langer geworden door deze wijziging.

Daarnaast wijst het onderzoek op een mogelijk oorzakelijk verband tussen de duur van de ZW-uitkering van zwangere mensen na verlof en het ontvangen van deze zwangere mensen voor een spreekuur bij de verzekeringsarts. In de periode van mei 2019 tot en met 2020 worden zwangere mensen die langdurig ziek zijn (langer dan acht weken) minder vaak opgeroepen op het spreekuur. De verminderde inzet van spreekuren voor deze groep is een gevolg van de aanpak die is gericht op de mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Vanwege die mismatch werd in de ZW de nadruk gelegd op efficiëntie: alleen een spreekuur plannen als de kans groot is dat deze tot een hersteldverklaring leidt. Bij zwangere mensen na verlof vindt niet vaak direct na een spreekuur een hersteldmelding plaats, wat een aanleiding was om minder spreekuren voor deze groep in te plannen. Hoewel de kans dat zwangere mensen na verlof direct de ZW uitstromen na een spreekuur bij de verzekeringsarts inderdaad beperkt is, laat het rapport zien dat een afspraak wel zou kunnen bijdragen aan een versnelde uittreding uit de ZW.

Effect van de corona-pandemie

Na een kleine stijging in maart 2020 daalt het beroep op de ZW door zwangere mensen. Het rapport suggereert dat dit kan komen doordat het werk in bepaalde sectoren stil kwam te liggen of doordat werk vanuit huis ertoe leidt dat zwangere mensen meer mogelijkheden om werkbelasting en belastbaarheid in balans te brengen. Na de zwangerschap is er geen duidelijk effect van de pandemie op het ZW-beroep te zien.

Conclusie en appreciatie

Het rapport biedt zicht op een aantal factoren die de stijging van het beroep op de ZW door zwangere mensen kunnen verklaren, maar maakt niet inzichtelijk in welke mate deze factoren invloed hebben op de stijging (kwantificatie). UWV gaat daarom een aanvullende multivariate analyse doen naar de mate van de invloed van achtergrondkenmerken van de populatie op het beroep op de ZW. Daarnaast zal UWV een nadere analyse doen naar de invloed van het al dan niet hebben van een werkgever op het beroep op de ZW. UWV verwacht deze analyses in maart 2022 te kunnen opleveren. Over de uitkomsten van deze analyses zal ik u op een later moment informeren.

Het onderzoek laat daarnaast zien dat veranderingen in de uitvoering hebben bijgedragen aan het stijgende beroep op de ZW. Deze stijging is vooral zichtbaar in het jaar 2020. Het gaat om de verandering van de causaliteitsvraagstelling en de vermindering van het aantal spreekuren bij de verzekeringsarts. Vooral de constatering dat er een mogelijk oorzakelijk verband bestaat tussen de inzet van spreekuren en de gemiddelde uitkeringsduur biedt nieuwe inzichten die relevant kunnen zijn voor toekomstige beleidskeuzes.

De veranderingen in de uitvoering houden verband met de mismatch tussen vraag en aanbod naar sociaal-medische beoordelingen. Inmiddels zijn in het kader van deze mismatch nieuwe maatregelen ingezet.⁵ Eén van die maatregelen is het door UWV uitproberen van verschillende

⁵ Zie mijn brief over de toekomst van sociaal-medische beoordelen van 9 april jl. Kamerstuk 26 448, nr. 645.

uitvoeringsvarianten om te komen tot een effectievere uitvoering van de ZW. Binnen deze uitvoeringsvarianten kan UWV mensen gerichter en intensiever begeleiden in het eerste ZW-jaar. Hierbij is de verwachting dat de uitstroom uit de ZW in die periode zal toenemen. Die verwachting geldt voor alle doelgroepen binnen de ZW, dus ook voor zwangere mensen. De effecten van de verschillende werkwijzen worden de komende twee jaar gemonitord en waar nodig zal tussentijds worden bijgestuurd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma