

Vergaderjaar 2020–2021

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1038

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2020

Met de motie van de leden Van Brenk en Van Dijk¹ heeft uw Kamer mij opgeroepen om waar mogelijk nadere analyse te doen naar de stijgende WIA-instroom van de afgelopen jaren en maatregelen te nemen waar noodzakelijk. Inmiddels heb ik de analyse naar de stijgende WIA-instroom afgerond. Daarnaast heb ik – zoals toegezegd in mijn brief van 2 juli 2020² – een analyse gedaan naar de stijgende publieke Ziektewetlasten. In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van deze analyses. Beide analyses treft u als achtergronddocumenten aan bij deze brief³.

Uit de analyse van de WIA-instroom blijkt dat een groot deel van de stijging is te verklaren door geïmplementeerd beleid en positieve ontwikkeling van de economie. Een positieve ontwikkeling van de economie leidt namelijk tot meer werknemers die verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Ook is het totaal aantal arbeidsongeschikten (WIA en WAO samen) als aandeel van het aantal verzekerden afgenomen in de afgelopen jaren. Ik zie op basis van de gedane analyse geen noodzaak tot het treffen van maatregelen in de WIA. Wel onderstrepen sommige ontwikkelingen het belang van al ingezet beleid en de behoefte aan aanvullend onderzoek.

Op basis van de onderzochte ontwikkelingen is het verklaarbaar dat het beroep op de ZW de afgelopen jaren is toegenomen. Niet alle gewenste cijfers zijn voorhanden of de cijfers zijn niet zuiver genoeg om kwantitatieve uitspraken te doen in welke mate ontwikkeling hebben bijgedragen aan de stijging van de publieke ZW-lasten. Dat betekent dat ontwikkelingen in de ZW op dit moment alleen kwalitatief kunnen worden geduïd. Door verschuivingen van publiek verzekering naar het eigenrisicodragerschap en vice versa, flexibilisering van de arbeidsmarkt, het toegenomen

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 979.

² Kamerstuk 29 544, nr. 1017.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

aantal werkenden en de uitbreiding van de doelgroep van de no-riskpolis vallen immers meer mensen dan voorheen onder de publieke ZW. Wel is de langere verblijfsduur van de vangnetgroep zwangeren en WW-gerechtigden in de ZW en de oloop in de instroom van WW-gerechtigden aan het einde van de WW-duur opvallend. De vangnetgroep zieke zwangeren en WW-gerechtigden behoeven daarom nadere aandacht. In paragraaf 1 van deze brief ga ik verder in op de ontwikkelingen bij de WIA, de oorzaken achter de stijging van de WIA-instroom en de conclusies die ik trek op basis van de analyse. Vervolgens zal ik in paragraaf 2 hetzelfde doen voor de analyse van de publieke ZW-lasten.

1. WIA

1.1 Ontwikkeling WIA-instroom

De ontwikkeling van de WIA-instroom is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Instroom WIA

| Instroom WIA | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 ¹ |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| WGA publiek verzekerd | 23.369 | 21.725 | 24.419 | 25.806 | 25.803 | 26.715 |
| WGA eigenrisicodragers (ERD) | 5.312 | 5.495 | 6.003 | 5.448 | 5.965 | 7.362 |
| IVA | 8.195 | 8.543 | 9.589 | 10.481 | 11.648 | 11.733 |
| Totaal | 36.876 | 35.763 | 40.011 | 41.735 | 43.416 | 45.810 |

¹ Cijfers in 2019 betreffen voorlopige cijfers. Dit geldt voor alle data voor 2019 afkomstig uit de kwantitatieve informatie van het UWV.

Bron: Kwantitatieve informatie UWV

Er valt een aantal zaken op aan de WIA-instroom:

1. De WIA-instroom neemt in 2015 af. Instroom in de WIA kan via twee wegen plaatsvinden. Voor werknemers met een vaste dienstbetrekking gebeurt dit in principe via de loondoorbetaling bij ziekte. Voor werknemers (vaak met een tijdelijke dienstbetrekking) waarvan het dienstverband eindigt tijdens ziekte, zwangere werknemers, werknemers met een no-riskpolis of WW-gerechtigden is er bij ziekte de Ziektewet. Deze tweede groep noemen we vangnetters. De daling van de instroom in de WIA in 2015 houdt verband met de Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Bezava)⁴ die is ingegaan op 1 januari 2013. De effecten van deze wet zijn te zien vanaf 1 januari 2015.
2. Vanaf 2016 neemt de instroom in de WIA toe. Ten opzichte van 2015 lag de WIA-instroom in 2019 zo'n 28% hoger. Op de oorzaken zal in paragraaf 1.2 nader worden ingegaan.
3. Daarnaast is er een forse toename van de instroom van eigenrisicodragers in de WGA in 2019. Dit is te verklaren doordat in 2017 een koppeling is gemaakt tussen WGA-vast en WGA-flex voor het eigenrisicodragerschap en de publieke verzekering. Sinds dat jaar is het mogelijk voor werkgevers om voor het gehele WGA-risico eigenrisicodragers te worden en niet alleen voor het vaste personeel. Daardoor zijn er meer werknemers die onder een eigenrisicodragers vallen. Dit werkt met een vertraging van twee jaar (de ziekteperiode) door in de instroom van eigenrisicodragers in de WGA.

Wanneer de instroom in de WIA wordt uitgesplitst naar instroomroute dan valt op dat de stijging van de WIA-instroom voor het grootste gedeelte werknemers betreft die vanuit de loondoorbetaling de WIA instromen

⁴ In de Wet Bezava is geregeld dat er een eerstejaars ziektewet-beoordeling komt voor vangnetters. Als zij meer dan 65% arbeidsgeschikt blijken te zijn bij deze beoordeling stromen zij niet in het tweede ziektejaar in (en in potentie ook niet in de WIA). Daarnaast is in de Wet Bezava premiedifferentiatie geregeld voor de ZW.

(tabel 2) en niet bij de populatie die via de Ziektewet de WIA instroomt ondanks een toename van het aandeel werknemers met een tijdelijke dienstverband (zie ook paragraaf 2.2). Dit komt doordat werknemers met een tijdelijk dienstverband vaak relatief jong zijn. De oorzaken achter de toename van de instroom in de WIA liggen echter voor een groot deel bij 60-plussers. Daardoor neemt de instroom in de WIA het meest toe voor werknemers die via de loondoorbetaling in de WIA terechtkomen.

De instroom vanuit de Ziektewet is in 2016 weer toegenomen. Deze toename is toe te schrijven aan de economische crisis die tot een forse stijging van het aantal WW-gerechtigden heeft geleid. Dit werkt met een vertraging van twee jaar (de ziekteperiode) door in de instroom van vangnetters in de WIA.

Tabel 2: Instroom WIA naar instroomroute

| Instroom WIA | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Vangnet (Ziektewet) | 19.827 | 18.086 | 20.331 | 20.838 | 20.264 | 20.775 |
| Niet-vangnet (loondoorbetaling) | 17.049 | 17.677 | 19.680 | 20.897 | 23.152 | 25.035 |
| Totaal WIA | 36.876 | 35.763 | 40.011 | 41.735 | 43.416 | 45.810 |

Bron: UWV kwantitatieve informatie

1.2 Analyse WIA

De analyse heeft vijf factoren aan het licht gebracht die hebben bijgedragen aan een hogere WIA-instroom. Hieronder ga ik in op deze vijf factoren.

1.2.1 Stijging Aow-gerechtigde leeftijd

Een eerste verklaring voor de toename in de WIA-instroom is de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Sinds 1 januari 2013 wordt de AOW-gerechtigde leeftijd in stapjes verhoogd. Dit heeft twee effecten op de WIA-instroom. Ten eerste kunnen werknemers tot op latere leeftijd de WIA instromen. In 2019 stroomden 1.675 personen na het bereiken van de 65-jarige leeftijd de WIA in. Ten tweede werken werknemers langer door omdat zij pas later recht krijgen op een AOW-uitkering en pensioen. Hierdoor zijn er meer werknemers actief op oudere leeftijd (ook onder de 65 jaar). Ook dit leidt tot een toename van de instroom in de WIA.⁵

1.2.2 Afschaffen VUT- en prepensioenregelingen

De analyse laat zien dat het instroomrisico in de WIA voor werknemers van 60 jaar en ouder fors is toegenomen zowel bij mannen als vrouwen. De oorzaak hiervan ligt in het afschaffen van VUT- en prepensioenregelingen. Vroeger konden mensen met (een groter risico op) gezondheidsproblemen vervroegd met pensioen via een VUT-regeling of prepensioenregeling. De mensen die bleven doorwerken, waren over het algemeen mensen (zonder gezondheidsproblemen) met een relatief laag risico op arbeidsongeschiktheid. Na het afschaffen van vervroegde-uitredingsregelingen werken alle mensen langer door, en dus ook de mensen met een verhoogde kans op uitval door ziekte. Dit zorgt voor een geleidelijke stijging van het instroomrisico van ouderen. Tabel 3 laat dit zien. Het instroomrisico voor 60- tot 65-jarigen loopt geleidelijk op. Ook voor de groep die jonger is dan 60 jaar loopt het instroomrisico op, maar veel minder snel. Het merendeel van de ouderen haalt nog altijd vanuit werk het pensioen. Ik zal de ontwikkeling van het instroomrisico de komende jaren blijven volgen.

⁵ Van Ooijen et al. (2020)

Tabel 3: Instroomrisico naar leeftijdsgroep (instroom per 100 verzekerden)

| Instroomrisico WIA | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| Jonger dan 60 jaar | 0,46 | 0,50 | 0,51 | 0,51 | 0,51 |
| 60–65 jaar | 0,88 | 1,06 | 1,16 | 1,29 | 1,34 |

Bron: UWV kennisverslag 2019–3

1.2.3 Toename aantal verzekerden WIA

De afgelopen jaren kenden, tot de coronapandemie uitbrak, een sterke economische groei. Die ging samen met een toename van de werkzame beroepsbevolking en daarmee ook met het aantal personen dat verzekerd is op grond van de WIA (tabel 4). Bij een gelijkblijvend instroomrisico betekent een toename van het aantal verzekerden (met een vertraging van twee jaar) een toename van de instroom in de WIA. Bovendien is het aantal werknemers in de leeftijdscategorie 58 tot 64 jaar relatief sterk gestegen. Aangezien het risico op arbeidsongeschiktheid toeneemt naarmate een werknemer ouder wordt, werkt dit ook het sterkst door in de instroom in arbeidsongeschiktheid.

Tabel 4: Ontwikkeling verzekerden¹

| Leeftijd | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 18 – 22 jaar | – 3,9% | 0,3% | 3,5% | 0,1% | 6,0% |
| 23 – 27 jaar | – 0,8% | 0,8% | 1,7% | 0,6% | 3,0% |
| 28 – 32 jaar | – 0,5% | 0,9% | 1,8% | 2,1% | 3,4% |
| 33 – 37 jaar | 0,3% | 0,5% | – 0,1% | 0,9% | 1,9% |
| 38 – 42 jaar | – 5,0% | – 3,4% | – 2,8% | – 0,8% | 0,9% |
| 43 – 47 jaar | – 0,7% | – 0,3% | – 1,9% | – 3,4% | – 3,4% |
| 48 – 52 jaar | – 0,2% | 0,2% | – 0,4% | 0,0% | 1,0% |
| 53 – 57 jaar | 1,6% | 2,5% | 1,7% | 1,5% | 1,9% |
| 58 – 64 jaar | 5,9% | 5,7% | 4,5% | 4,8% | 4,4% |
| Totaal | – 0,5% | 0,7% | 0,8% | 0,6% | 2,1% |

¹ Bij de leeftijdscategorieën moet 2 jaar worden opgeteld voordat instroom plaatsvindt vanwege de wachttijd. Bijvoorbeeld een verzekerde in de leeftijdscategorie 48–52 jaar is tussen de 50 en 54 jaar bij instroom in de WIA.

Bron: Cijfers UWV

1.2.4 Toename instroomrisico vrouwen

Het instroomrisico voor vrouwen ligt hoger dan het instroomrisico voor mannen. Sinds 2014 is het instroomrisico ook toegenomen voor vrouwen onder de 60 jaar. Dit is een ander beeld dan bij mannen waar het instroomrisico ten opzichte van 2014 is gedaald (waarschijnlijk als gevolg van de wet Bezava). De oorzaak achter het verschil is onduidelijk, wel zijn er aanwijzingen waar het verschil in instroomrisico van vrouwen en mannen mee samenhangt.

Allereerst blijkt uit onderzoek van UWV⁶ met name in vier bedrijfstakken de instroom fors is toegenomen. Dat zijn de bedrijfstakken Gezondheid, Overheid overig, Overheid onderwijs en Financieel & diensten. Met uitzondering van de sector Financieel & diensten zijn dit sectoren waar relatief veel vrouwen werken. UWV beschrijft een trendmatige stijging van de kans op arbeidsongeschiktheid in de bedrijfstak Gezondheid. Bij mannen concentreert de gestegen kans op arbeidsongeschiktheid zich bij de 50-plussers, maar bij vrouwen is deze zichtbaar in alle leeftijdsgroepen. Daarnaast ziet UWV dat stress gerelateerde ziektebeelden een belangrijke component vormen van de stijging van de instroomkans in de WIA bij

⁶ Bron: UWV (2018) «stijging WIA-instroom».

vrouwen in de bedrijfstak Gezondheid. Ook in de bedrijfstak Overheid en Onderwijs is de instroomkans in de WIA toegenomen de afgelopen jaren, zowel bij mannen als bij vrouwen. Psychische aandoeningen zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor deze stijging bij mannen (70% van de stijging) en bij vrouwen (40% van de stijging).

Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2019) van TNO en het CBS blijkt daarnaast dat vrouwen op vrijwel alle indicatoren van psychosociale arbeidsbelasting (PSA) ongunstiger scores dan mannen. Zij ervaren minder autonomie, meer taakeisen, een hogere emotionele belasting en meer burn-outklachten. Er is geen verschil tussen mannen en vrouwen met betrekking tot de werk-privé balans. Vrouwen ervaren wel iets minder vaak dan mannen dat het werk moeilijk is.

Ik wil beter inzicht krijgen in het hogere instroomrisico van vrouwen in de WIA en zal daarom hier onderzoek naar laten verrichten.

1.2.5 Toename psychische ziektebeelden

Hoewel de verdeling van de instroom naar diagnosehoofdgroep redelijk stabiel is tussen 2014 en 2019, valt op dat het aandeel psychische stoornissen in de instroom licht toeneemt. De oorzaak hiervan is onduidelijk. Dit zou wellicht te maken kunnen hebben met de conjunctuur, aangezien uit eerdere onderzoeken bekend is dat er in een hoogconjunctuur meer sprake kan zijn van stress dan in een laagconjunctuur. Het verband tussen conjunctuur en psychische ziektebeelden is echter niet aangetoond. In paragraaf 1.3 zal ik nader toelichten welke acties ik onderneem op het vlak van psychische ziektebeelden.

1.3 Conclusie WIA

Een groot deel van de stijging van de instroom in de WIA is goed te duiden als het logische gevolg van geïmplementeerd beleid of de positieve economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Ook is het totaal aantal mensen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt (WAO en WIA samen) als aandeel van het aantal verzekerden afgenomen. In 2014 was dit nog 8,1 per 100 verzekerden, in 2019 7,7. De uitval door arbeidsongeschiktheid is dus relatief afgenomen. Daarnaast is de werkhervatting binnen de WGA toegenomen; er vinden dus relatief meer personen in de WGA een baan. Hierbij moet wel opgemerkt dat dit deels een hoogconjunctuureffect is. Bij economische neergang zal het aantal verzekerden immers afnemen en hierdoor zal het aantal arbeidsongeschikten per 100 verzekerden op dat moment waarschijnlijk oplopen.

Duurzame inzetbaarheid

De bevinding dat de uitval onder werknemers van 60 jaar en ouder toeneemt wijst op het grote belang van een verdere verbetering van de duurzame inzetbaarheid van (oudere) werknemers. Het kabinet vindt het belangrijk dat werkenden zoveel mogelijk gemotiveerd, gezond en productief blijven tot hun pensioen. Hiervoor is het nodig dat alle werkenden en werkgevers regelmatig stil staan bij duurzame inzetbaarheid, gezamenlijk vooruitkijken en gericht aan de slag gaan. In het Pensioenakkoord uit 2019 is daarom afgesproken dat het kabinet met de Maatwerkregeling Duurzame Inzetbaarheid & Eerder Uittreden de komende jaren een forse impuls geeft aan duurzame inzetbaarheid. De MDI&EU ziet op het faciliteren van sectorale maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden, met als doel eraan bij te dragen dat uiteindelijk alle werkenden hun AOW-leeftijd gezond werkend kunnen bereiken; ook degenen die zwaar werk verrichten. Samenwerkingsverbanden van sociale partners in sectoren kunnen vanaf juni 2021 subsidieaanvragen voor activiteitenplannen indienen. Het kabinet stelt

voor de MDI&EU € 1 miljard beschikbaar voor de periode 2021 tot en met 2025. Uw Kamer is per brief op 6 juli 2020 over de contouren van de MDI&EU geïnformeerd.⁷ Ook is uw kamer eerder geïnformeerd over het Meerjarig Investeringsprogramma Duurzame Inzetbaarheid en Leven Lang Ontwikkelen (MIP)⁸, waarvoor structureel 10 miljoen euro beschikbaar is vanuit het Pensioenakkoord. Doel van dit programma is om bewustwording te stimuleren en kennis en interventies beter toepasbaar te maken en te verspreiden.

Instreamkans vrouwen

De analyse en eerder onderzoek geeft geen duidelijkheid over de stijging van het instroomrisico van vrouwen. Ik zal daarom – zoals ik ook in paragraaf 1.2 heb aangegeven – een onderzoek laten uitvoeren naar het hogere instroomrisico van vrouwen in de WIA.

Psychische ziektebeelden

Het aantal mensen met burn-outklachten vertoont de laatste jaren een stijgende lijn. Om hier meer inzicht in te krijgen is TNO gevraagd onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken van burn-outklachten in relatie tot werk-privé omstandigheden. Conform de motie van het lid Renkema⁹ worden ook effecten van maatschappelijke ontwikkelingen meegenomen. De tussenresultaten zijn op 19 december 2019¹⁰ aan uw Kamer toegezonden. Het eindrapport is binnenkort gereed en zal nog dit jaar aan uw Kamer worden toegezonden.

Eerder heb ik uw Kamer aangegeven¹¹ private verzekeraars graag te willen helpen in het verbeteren van de kwaliteit en duurzaamheid van de re-integratie. Daarom zal ik in 2021 onderzoek laten verrichten naar de eisen die psychische ziektebeelden stellen aan de dienstverlening. Hiermee kunnen UWV en eigenrisicodragers hun dienstverlening voor deze groep verbeteren. De toename van het aantal WIA-gerechtigden met een psychisch ziektebeeld onderstreept het belang van dit onderzoek.

Aanbevelingen sociale partners

Verder hebben sociale partners mij tien aanbevelingen gedaan om de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikte werknemers te verbeteren. Ik ben op dit moment in gesprek met sociale partners over deze aanbevelingen. In het eerste kwartaal van 2021 verwacht ik de aanbevelingen en mijn reactie daarop met uw Kamer te delen.

Conclusie

Ik vind de stijging van de WIA-instream in de afgelopen jaren op basis van het huidige beleid verklaarbaar en deze geeft mij geen aanleiding om beleidsinterventies te plegen op het terrein van de WIA. Als uw Kamer niettemin een beeld wenst van de mogelijkheden om de uitgaven te verminderen dan verwijs ik u naar de ombuigings- en intensiveringslijst van het Ministerie van Financiën en het IBO «Geschikt voor de arbeidsmarkt» waarin maatregelen zijn opgenomen om de instroom in de WIA te beperken.¹²

⁷ Kamerstukken 25 883 en 32 043, nr. 388

⁸ Zie onder meer Kamerstukken 25 833 en 32 043, nr. 388 en Kamerbrief Routekaart leren en ontwikkelen, 13 november 2020, Kamerstuk 30 0012, nr. 135

⁹ Kamerstuk 35 000 XV, nr. 49

¹⁰ Kamerstuk 25 883, nr.370

¹¹ Kamerstuk 32 716, nr.38

¹² <https://www.rijksfinancien.nl/ombuigings-en-intensiveringslijst>

2. ZW

2.1 Context analyse

Allereerst wordt opgemerkt dat de analyse alleen ziet op de ontwikkelingen van de publieke ZW-lasten. We hebben immers geen zicht op het private deel van de ZW-lasten. Onder het private deel van de hybride markt vallen de eigenrisicodragers. Zij dragen de ZW-lasten zelf of herverzekeren zich voor deze lasten op de private markt. UWV beschikt derhalve niet over cijfers over de private ZW-lasten.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de omvang van de ZW-populatie verschilt over tijd. Zo spelen conjuncturele ontwikkelingen een rol op het gebruik van de ZW. Ook speelt strategisch gedrag van werkgevers een rol, bijvoorbeeld in keuzes voor het werken met of zonder uitzendbeding of bij de beslissing om eigenrisicodrager te worden. Hierdoor zijn bepaalde gegevens over de ZW niet voorhanden. Deze zaken bemoeilijken het analyseren van patronen over tijd. De ontwikkelingen in de ZW kunnen momenteel kwalitatief worden geanalyseerd, maar er kunnen geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan over de mate van stijging.¹³ Hierdoor kunnen de ontwikkelingen in de ZW kwalitatief worden geanalyseerd, maar kunnen er geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan over de mate van stijging. Indien de bron niet nader gespecificeerd is voor de ZW is de data afkomstig van het UWV.

Ook is de ZW geen homogene populatie. De ZW bestaat uit zeven verschillende vangnetgroepen met ieder verschillende achtergronden en kenmerken. Het gaat om:

- werknemers die ziek zijn door zwangerschap of bevalling;
- werknemers die ziek zijn door orgaandonatie;
- einddienstverbanders (deze groep omvat ook uitzendkrachten zonder uitzendbeding);
- uitzendkrachten met uitzendbeding;
- zieke WW-gerechtigden;
- vrijwillig verzekerden; en
- werknemers met een no-riskpolis.

Niet iedere ZW-gerechtigde stroomt op de eerste ziektedag de ZW in. Zo stromen zieke WW-gerechtigden pas na dertien weken ziekte vanuit de WW de ZW in. En einddienstverbanders stromen pas de ZW in als hun arbeidscontract is afgelopen; ze kunnen voordat zij de ZW instromen pas enkele dagen ziek zijn, maar ook een aantal maanden.

2.2 Ontwikkeling publieke ZW-lasten

De publieke ZW-lasten zijn in de periode van 2013 tot en met 2019 gestegen met 7%. De lasten namen eerst af van € 1,61 miljard in 2013 naar € 1,48 miljard in 2015 en stegen weer naar € 1,73 miljard in 2019. In deze periode schommelde de omvang van de publieke ZW-populatie (gemeten als gemiddelde lopende ZW-uitkeringen per jaar) tussen de 87.200 en 98.400 mensen. In vergelijking met 2013 nam de ZW-populatie tot en met 2019 toe met 2,8%, oftewel met 2.700 uitkeringsgerechtigden.

Tabel 5 Overzicht omvang ZW-populatie (gemeten als gemiddeld lopende ZW-uitkering) en publieke ZW-lasten. Bron UWV & SZW

| Jaar | Gemiddelde omvang ZW-populatie in publiek domein | ZW-uitkeringslasten, lopende prijzen (x € 1.000) |
|------|--|--|
| 2013 | 95.667 | € 1.612.562 |

¹³ Indien de bron niet nader gespecificeerd is voor de ZW is de data afkomstig van het UWV.

| Jaar | Gemiddelde omvang ZW-populatie in publiek domein | ZW-uitkeringslasten, lopende prijzen (x € 1.000) |
|------|--|--|
| 2014 | 91.753 | € 1.525.377 |
| 2015 | 88.001 | € 1.483.923 |
| 2016 | 87.235 | € 1.498.216 |
| 2017 | 90.396 | € 1.545.151 |
| 2018 | 94.682 | € 1.627.534 |
| 2019 | 98.368 | € 1.725.947 |

2.3 Analyse stijging instroom ZW

De analyse heeft zes factoren aan het licht gebracht die hebben bijgedragen aan een toename van het beroep op de ZW. Hieronder ga ik op deze factoren in.

2.3.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Een van de oorzaken dat de publieke ZW-lasten stijgen zijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het aantal werkende personen is in de periode van 2013 tot en met 2019 met 12,6% gestegen. Daarnaast hebben meer mensen een contract voor bepaalde tijd. Het aandeel banen met een contract voor bepaalde tijd steeg in de periode 2013 tot en met 2019 met 6,5%-punt. Werknemers hebben gedurende de looptijd van hun arbeidsovereenkomst recht op loondoorbetaling bij ziekte. Als zij na beëindiging van de arbeidsovereenkomst nog steeds ziek zijn stromen zij door naar de ZW.¹⁴ Deze twee arbeidsmarktontwikkelingen vergroten het aantal mensen dat potentieel een beroep kan doen op de ZW.

2.3.2 Uitbreiding van de no-riskpolis

De kring van verzekerden voor de ZW nam ook toe door de uitbreiding van de no-riskpolis in 2016. De doelgroep die in aanmerking komt voor de no-riskpolis is toen uitgebreid met de gemeentelijke doelgroep banenafpraak/nieuw beschut werk.¹⁵ De uitbreiding van de kring van verzekerden van de vangnetgroep no-riskpolis verklaart grotendeels de stijgende de instroom (146%) van deze vangnetgroep in de periode van 2013 tot en met 2019.

2.3.3 Ontwikkelingen hybride markt

Voor de vangnetgroepen uitzendkrachten en einddienstverbanders kunnen werkgevers eigenrisicodrager worden. Voor de ZW-flex is 4% van alle werkgevers eigenrisicodrager. Doordat vooral grote werkgevers eigenrisicodrager zijn, is het aandeel qua loonsom groter en neemt toe in de periode 2013–2019 van 5,1% in 2013 naar 44,1% in 2019.

De verschuiving van een publieke verzekering naar het eigenrisicodrager-schap of vice versa hoeft geen evenredige verschuiving van het risico (en daaruit vloeiende ZW-lasten) te betekenen. Werkgevers verschillen onderling qua risicoprofiel, bijvoorbeeld door de sector waarin ze opereren en de kenmerken van hun personeelsbestand. Zo hebben

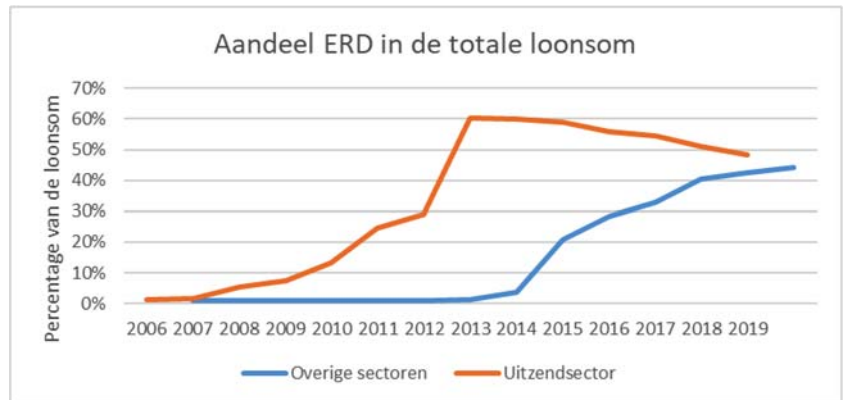
¹⁴ Indien een contract van onbepaalde tijd is opgezegd en de werknemer wordt ziek gedurende de nog lopende opzegtermijn, komt de werknemer na verloop van de opzegtermijn ook in de Ziektewet. (Deze werknemers vallen onder de vangnetgroep einddienstverbanders.)

¹⁵ Wet van 23 december 2015 tot wijziging van de Participatiewet, de Ziektewet, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met harmonisatie van instrumenten ter bevordering van arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten (Stb. 2015, 547).

werkgevers in de uitzendsector in het algemeen een hoger ZW-risico dan werkgevers in andere sectoren, omdat de uitzendsector in verhouding meer tijdelijke contracten verstrekt aan hun personeel dan vaste contracten.

Het is daarom nodig om een onderscheid te maken tussen de uitzendsector en overige sectoren. In de periode van 2013 tot en met 2019 nam het aandeel eigenrisicodragers qua loonsom voor de uitzendsector juist af van 60,4% in 2013 naar 48,2% in 2019. Uitzendbureaus keren terug naar een publieke verzekering bij het UWV. Tot 1 januari 2020 bestond de mogelijkheid voor uitzendwerkgever om zich in een andere sector dan de uitzendsector – ook wel vaksector genoemd – te registreren.¹⁶ Per 1 januari 2020 zijn alle uitzendwerkgevers weer ingedeeld in de uitzendsector. Voor uitzendbureaus had een indeling in de vaksector in het publieke bestel financieel voordeel. De vaksectoren kennen een lagere maximumpremie ZW dan de uitzendsector.

Figuur 1 Eigenrisicodragerschap uitzendsector vs. overige sectoren (Bron UWV)



Daarentegen neemt bij de overige sectoren het aandeel eigenrisicodragers in de loonsom nog wel toe van 1,2% in 2013 naar 44% in 2019. Over het algemeen zijn het de grotere werkgevers met een relatief goed risico die kiezen voor het eigenrisicodragerschap.

Als gevolg van het uitreden van de betere risico's en de terugkeer van uitzendwerkgevers die over het algemeen een slechter risicoprofiel hebben, verslechterde het gemiddelde risicoprofiel van de publiek verzekerde werkgevers in de periode van 2013 tot en met 2019. Het slechter wordende publiek risicoprofiel zorgt voor hogere publieke lasten.

2.3.4 Stijgende verblijfsduur WW-gerechtigden en hogere instroomkans bij einde WW-uitkering

De gemiddelde verblijfsduur in de ZW neemt af van 24,5 weken in 2014 naar 18,4 weken in 2019. Daarbij valt op dat de verblijfsduur van zieke WW-gerechtigden in de ZW juist boven de gemiddelde verblijfsduur ligt en toeneemt van 26 weken in 2013 naar 36 weken in 2019.¹⁷ De instroom van het aantal zieke WW-gerechtigden nam eerst toe en vervolgens af in de periode van 2013 tot en met 2019. De instroom van zieke WW-gerechtigden is sterk afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen (zie paragraaf 2.3.6).

¹⁶ Dit kon als de uitzender meer dan 50% van zijn loonsom uitleende aan werkgevers in een bepaalde vaksector.

¹⁷ De verblijfsduur is niet de ziekteperiode. Een WW-gerechtigde stroomt pas na 13 weken ziekte de ZW in.

Tabel 6 Overzicht instroom WW-gerechtigden

| Jaar | Instroom WW-gerechtigden |
|------|--------------------------|
| 2013 | 32.282 |
| 2014 | 39.202 |
| 2015 | 39.408 |
| 2016 | 41.466 |
| 2017 | 38.771 |
| 2018 | 34.622 |
| 2019 | 31.551 |

Ook lijkt de instroomkans van WW-gerechtigden samen te hangen met het bereiken van de maximum uitkeringsduur. Figuur 2 laat zien dat WW-gerechtigden zich vaker ziekmelden naarmate het moment in zicht komt waarop de WW-uitkering eindigt. Dit is onafhankelijk van de hoeveelheid WW-rechten die men heeft opgebouwd. Ondanks dat WW-gerechtigden verplicht zijn zich bij ziekte uiterlijk op de tweede ziekte­dag te melden bij UWV, kan er sprake zijn van «uitgestelde» ziekmeldingen. Sommigen melden zich pas ziek wanneer het einde van het WW-uitkering in zicht komt, terwijl zij mogelijk al langer ziek zijn.

Figuur 2 Instroom ZW van WW-gerechtigden naar uitkeringsduur WW (bron IBO arbeidsongeschiktheid, 2017)

Stijging van het aantal ziekmeldingen van WW-gerechtigden bij het bereiken van de maximale WW-duur (percentage per maand)



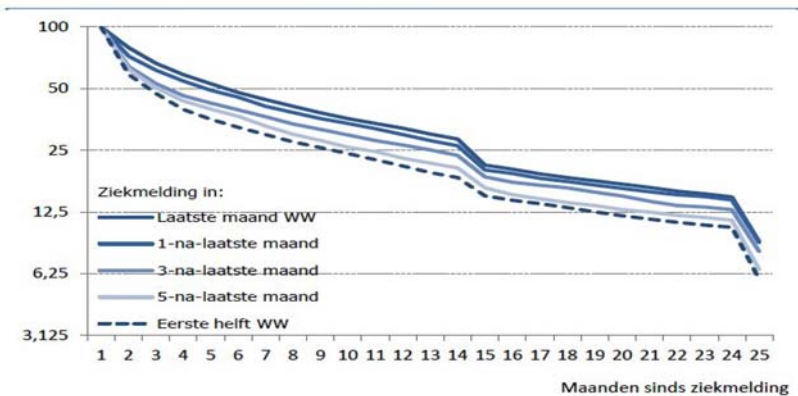
WW'ers zijn gegroepeerd op basis van hun maximale WW-duur: tot en met 3 maanden, 4 t/m 6, 7 t/m 12, 13 t/m 24 maanden, en meer dan 24 maanden.

Bron: UWV

Figuur 3 laat zien hoe lang WW-gerechtigden ziek zijn en de relatie tot het moment van ziekmelding. Ziekmeldingen aan het einde van de uitkeringsduur van de WW-gerechtigden luiden vaker een langdurige ziekteperiode in dan ziekmeldingen aan het begin van de uitkeringsduur. Aangezien het niet logisch lijkt dat juist de ernstigere gezondheidsklachten met gemiddeld langere hersteltermijnen laat worden gemeld, is het niet aannemelijk dat «uitgestelde» meldingen de stijging van de ziekmeldingen verklaren. Een mogelijke verklaring is dat het financiële belang van behoud van een uitkering een rol speelt in de afweging om zich ziek dan wel beter te melden.

Figuur 3 Ziekteverloop WW-gerechtigden voor verschillende ziekmeldmomenten (bron IBO arbeidsongeschiktheid, 2017)

Ziekteverloop van WW'ers voor verschillende ziekmeldmomenten ten opzichte van het einde van hun maximale WW-duur (percentage dat nog ziek is)



Logaritmische schaal: de afstand tussen twee streepjes is een factor 2 verschil in de kans om nog steeds ziek te zijn. Maand 1 is het moment van instroom; maand 25 markeert de instroom in de WIA. Een deel van de WW'ers heeft te maken gekregen met de eerstejaarsbeoordeling ZW, te zien aan de hogere uitstroom in maand 15.
Bron: UWV

2.3.5 Hogere instroom en stijgende verblijfsduur bij de vangnetgroep zwangeren

De vangnetgroep zwangeren is de grootste groep die instroomt in de periode van 2013 tot en met 2018.¹⁸ De instroom van deze vangnetgroep schommelt in deze periode van 73.600 in 2013 naar 79.100 in 2019. Ook nam de verblijfsduur van deze vangnetgroep toe van twaalf weken in 2013 naar dertien weken in 2019.

Bij zieke zwangeren kan het onderscheid voor en na zwangerschapsverlof worden gemaakt. De meeste zieke zwangeren worden ziek voor hun zwangerschaps- en bevallingsverlof. Slechts 11 tot 14% van de zieke zwangeren stromen in de ZW na afloop van het bevallingsverlof. De zwangeren die voor het zwangerschapsverlof ziek worden verblijven ongeveer negen weken in de ZW, terwijl zieke zwangeren die na de bevalling ziek worden gemiddeld 33 weken in de ZW verblijven. De reden van de kortere verblijfsduur voor zwangeren 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.

Door de langere verblijfsduur en hogere instroom stijgt het aantal zwangeren in de ZW-populatie met 4.000 (ex-)zwangeren, een stijging van 25%, tussen 2013–2019. Op dit moment bestaat er geen goed inzicht in de reden van de stijging van de instroom en de ziekteperiode in deze groep. Uit de cijfers komt niet direct een oorzaak naar voren. Daarom laat ik UWV hier nader onderzoek naar doen.

2.3.6 Conjuncturele ontwikkelingen

Conjuncturele ontwikkelingen hebben geen eenduidig effect op de in- en uitstroom van ZW-gerechtigden, doordat er twee tegenovergestelde effecten optreden.

¹⁸ In 2019 is de instroom van de vangnetgroep no-riskpolis groter dan die van zwangeren. Dit komt door de uitbreiding van de no-riskpopulatie.

Bij een groeiende economie neemt de vraag naar uitzendkrachten toe en neemt de groep werknemers die potentieel kunnen instromen bij de vangnetgroep uitzendkracht of einddienstverbanders (de uitzendkrachten zonder uitzendbeding) toe. Daarentegen neemt het aantal WW-gerechtigden af en gaan er minder bedrijven failliet bij een hoog conjunctuur. Dit heeft als gevolg dat het aantal WW-gerechtigden en einddienstverbanders (mensen waarvan het contract afloopt tijdens de ziekteperiode) die potentieel in de Ziektewet kunnen komen afneemt.

Welk effect de overhand heeft is niet te kwantificeren. Het is niet uit te sluiten dat de economische groei in de periode van 2013 tot en met 2019 heeft bijgedragen aan de stijging van de publieke ZW-lasten.

2.4 Conclusie ZW

Op basis van de onderzochte ontwikkelingen is de toename van het beroep op de ZW kwalitatief verklaarbaar door verschuivingen van private naar het eigenrisicodragerschap en vice versa, flexibilisering van de arbeidsmarkt, het toegenomen aantal werkenden en de uitbreiding van de doelgroep van de no-riskpolis. Hierdoor vallen meer mensen dan voorheen onder de publieke ZW. De stijgende instroom van de no-riskpolisgroep is in lijn met de verwachting ten tijde van de uitbreiding van de no-riskpolispopulatie. Wel zijn er een aantal ontwikkelingen die nadere aandacht vragen.

Ontwikkelingen op de hybride markt

Het verslechteren van het risicoprofiel van publiek verzekerde werkgevers op zichzelf is geen reden tot zorg. Gegeven het gekozen financieringsstelsel is dit een erkend risico. De uittreding van goede risico's was al voorzien ten tijde van de invoering van een hybride stelsel voor de Ziektewet.¹⁹ Ik houd de jaarlijkse bewegingen in de hybride markt nauwlettend in de gaten.

Hogere instroom en stijgende verblijfsduur bij de vangnetgroep zwangeren

Opvallend is de hogere instroom en de langere verblijfsduur van zieke zwangeren in de ZW waardoor het aantal zieke zwangeren in de ZW-populatie toeneemt. Op dit moment bestaat er geen goed inzicht in de reden van de stijging van de instroom en de ziekteperiode bij zieke zwangeren. Uit de cijfers komt niet direct een oorzaak naar voren. Ik laat UWV hier nader onderzoek naar doen en zal uw Kamer informeren over de uitkomsten hiervan.

Stijgende verblijfsduur WW-gerechtigden en hogere instroomkans bij einde WW-uitkering

Ook stijgt de verblijfsduur van WW-gerechtigden in de ZW. De instroomkans van WW-gerechtigden lijkt samen te hangen met het bereiken van de maximum uitkeringsduur. Een mogelijke verklaring is dat het financiële belang van behoud van een uitkering een rol speelt in de afweging om zich ziek dan wel beter te melden. Echter, het verlies van werk kan impact hebben op fysieke en mentale gezondheid.

UWV is zich bewust van het risico dat verzekerden zich ten onrechte ziekmelden dan wel ten onrechte niet beter melden vanuit de WW, waardoor de betrokkene een ZW-uitkering ontvangt (en de WW-uitkering

¹⁹ Kamerstuk 33 241, nr. 3.

ten onrechte eventueel wordt opgeschort/opgeschoven) om zodoende de totale uitkeringsduur te verlengen. UWV is dan ook zeer alert op dergelijke ziekmeldingen.

In het onderzoek naar misbruikrisico's in de ZW, dat KPMG in de zomer van 2020 heeft verricht, is dit risico eveneens onderkend. In de decemberbrief over de stand van de uitvoering wordt hier nader op ingegaan. Op dit moment maakt UWV, met betrokkenheid van SZW, een analyse van de misbruikrisico's in de ZW die door KPMG in beeld zijn gebracht, waaronder dit risico. Daarbij wordt ook ingegaan op de beheersmaatregelen die UWV daar nu al op inzet, waardoor onterechte ziekmeldingen vanuit de WW worden aangepakt. Dit is naar verwachting afgerond voor het voorjaar van 2021. Naar aanleiding hiervan zullen gesprekken plaatsvinden tussen UWV en SZW in hoeverre het wenselijk en noodzakelijk is om aanvullende beheersmaatregelen te nemen bovenop de al ingezette maatregelen.

Evenals voor de WIA geeft de ombuigings- en intensiveringslijst van het Ministerie van Financiën en het IBO «Geschikt voor de arbeidsmarkt» voor de ZW een beeld van de mogelijkheden om de uitgaven te verminderen.²⁰

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

²⁰ Zie <https://rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-arbeidsongeschiktheideindrapport-ibo-geschikt-voor-de-arbeidsmarkt-def.pdf> en <https://www.rijksfinancien.nl/verkiezingen-en-formatie-2021/ombuigings-en-intensiveringslijst>.