

Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid

December 2016

Inhoudsopgave

	Blz.
0. Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Beleidsdoel van de WW	7
3. Ontwikkelingen in de WW; uitgaven WW-beleid en uitvoeringskosten	16
4. Toetsing beleidsdoelstelling 1: inkomensbescherming Focus: WW in internationaal perspectief	20 29
5. Toetsing beleidsdoelstelling 2: stimuleren werkhervatting	33
6. Focus: Oudere langdurig werklozen in de WW (inclusief IOW)	52
7. Conclusie: is het beleid doeltreffend en doelmatig?	62
8. Vooruitblik en beleidsopties WW	68

Bijlage 1: Historisch overzicht wijzigingen in de WW

Bijlage 2: Statistische bijlage

0. Managementsamenvatting

Belangrijkste punten en conclusies van de beleidsdoorlichting:

- De algemene beleidsdoelstelling van SZW begrotingsartikel 5 luidt: "De overheid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid en stimuleert hen het werk te hervatten". Om werkhervatting van WW'ers te stimuleren zijn er in de WW verplichtingen opgenomen, die gericht zijn op het voorkomen van werkloosheid en op inspanningen om ander werk te zoeken. Er zijn in de WW ook instrumenten opgenomen, die de kans op werk kunnen vergroten. In het rapport worden zowel de inkomensbescherming als de verplichtingen en instrumenten die zijn gericht op werkhervatting getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Veel, maar nog niet alles wat we zouden willen weten over de WW is (voldoende) onderzocht. Dit betekent dat er geen harde uitspraken over doeltreffendheid of doelmatigheid kunnen worden gedaan, ook omdat in de dubbele beleidsdoelstelling een harde norm ontbreekt waaraan moet zijn voldaan om bijvoorbeeld van doeltreffende inkomensbescherming te kunnen spreken. Er bestaat echter wel een beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW.
- Het beeld op basis van deze doorlichting is dat de **hoogte van de WW-uitkering** over het algemeen niet voor problemen zorgt bij WW'ers. De inkomensbescherming is voor de meeste WW-ers doeltreffend. De doelgroep (de WW-verzekerde werknemers die werkloos worden) ontvangt de inkomensvervangende uitkering waar men recht op heeft. Het beeld is dat de inkomensvervangende uitkering vanuit de WW niet altijd en meteen de financiële behoefte van een uitkeringsgerechtigde dekt. Er zijn veel WW'ers met aanvankelijke betalingsachterstanden. Dit is het gevolg van de inkomensachteruitgang naar 75% resp. 70% van het verdiende loon, waar WW'ers na de eerste inkomensschok snel aan lijken te wennen.
- Wat betreft de **duur van de WW-uitkering** is er binnen de meeste leeftijdsgroepen in de WW voor een meerderheid voldoende tijd om een nieuwe baan te vinden. Niet voor iedereen biedt de WW qua duur een sluitende oplossing in de zin van een (op financieel gebied) passende overgang van werk naar werk. Een aantal mensen zit ook na de WW-periode nog zonder werk en soms ook zonder uitkering. Dit komt in alle leeftijdsgroepen voor, ook bij jongeren. Het omslagpunt ligt bij 55-jarigen en ouder, het aandeel dat dan nog binnen de maximale WW-duur werk vindt neemt snel af.
- Conclusies over de doeltreffendheid van de instrumenten en verplichtingen, die zijn opgenomen in de WW om vorm te geven aan een activerende werking van de WW, zijn moeilijk te geven. Het bestaan van **verplichtingen** genereert vaak een prikkel die er anders niet zou zijn en waarvan enig effect mag worden verwacht. Het is een veilige veronderstelling dat zonder een prikkel zoals de verplichtingen om werk te zoeken en te aanvaarden een deel van de WW-gerechtigden niet of later aan het werk zou komen.
- Wat betreft de doeltreffendheid van de **instrumenten** die werkloze werknemers weer aan het werk moeten helpen (proefplaatsing, scholing etc.) bestaat er een wisselend beeld. Het instrument *proefplaatsing* is een effectief instrument om de individuele werkloze met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer aan werk te helpen. De *startersregeling zelfstandigen* lijkt een doeltreffende toevoeging aan de WW te zijn omdat deze redelijk effectief bijdraagt aan werkhervatting. Over de doeltreffendheid van het instrument *vrijwilligerswerk is* (nog) geen of onvoldoende informatie of onderzoek over de effectiviteit beschikbaar. Het *aanbod passend werk* is op korte termijn effectief, werklozen gaan er vaker door aan de slag. Maar op de langere termijn is het niet effectief omdat veel mensen weer in de WW belanden. In hoeverre de *inzet van scholing* ook bijdraagt aan werkhervatting is op basis van bestaand onderzoek niet te zeggen. Er is geen lange termijn onderzoek gedaan naar WW'ers en de effecten van scholing op hun werkhervattingskans. De effectiviteit van scholing is in de meeste situaties niet vast te stellen. Er is wel enig positief effect van scholing op het vinden van een baan voor oudere werklozen en voor werklozen waarvoor de scholing wordt ingezet na ongeveer acht maanden

werkloosheid. De *premiegroepen* zijn beperkt doeltreffend en beperkt doelmatig.

- Na het doorlichten van het beleid op het begrotingsartikel op doeltreffendheid en doelmatigheid, worden in iedere beleidsdoorlichting opties beschreven die idealiter aansluiten op de analyse. Een verplichting bij deze exercitie is een maatregel te beschrijven die een **besparing van 20% op het begrotingsartikel** inhoudt. Het rapport noemt een drietal opties die variëren in de mate van besparing. De opties zijn:
 1. De WW maximale uitkeringsduur gaat naar 12 maanden, de minimale duur naar 4 maanden, de hoogte wordt 90% (van het verdiende loon), respectievelijk 80% na 3 maanden;
 2. De WW maximale uitkeringsduur wordt korter (12 maanden) en de hoogte loopt in de tijd af van 75% naar 60% (optie a.) of is vanaf aanvang van de WW-uitkering meteen al 60% (optie b);
 3. De WW bedraagt gedurende de eerste 3 maanden 90%, daarna 80% en er wordt geen duurverkortening toegepast.

Opties 2a en 2b leveren een besparing op van meer dan 20% op de WW. Optie 1 levert minder dan 20% besparing op, en optie 3 kost geld.

1. INLEIDING

1.1 Wat is een beleidsdoorlichting?

Een beleidsdoorlichting vloeit voort uit de wettelijke verplichting¹ om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren volgens vooraf vastgestelde eisen.² Deze beleidsdoorlichting behandelt het gevoerde overheidsbeleid op begrotingsartikel 5 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). We lichten in dit rapport de Werkloosheidswet (WW) en de Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) door op doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Artikel 5 is nog niet eerder doorgelicht door middel van een beleidsdoorlichting.

Betekenis van de termen 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid'

Doeltreffendheid: bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelstelling. Het gaat specifiek om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de beleidsdoelstellingen.

Doelmatigheid: betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

1.2 Wat lichten we door?

De aanvankelijke (en enige) doelstelling van de WW was het bieden van bescherming aan werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid.³ Het bevorderen van de uitstroom uit de WW door middel van werkhervatting is vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw beleidsmatig een speerpunt geworden en is sindsdien ook in de praktijk een belangrijk tweede onderdeel van de beleidsdoelstelling. Deze 'van werk naar werk'-doelstelling via de WW wordt in deze beleidsdoorlichting ook wel aangeduid als de arbeidsmarktfunctie van de WW. Tot 2015 luidde de algemene doelstelling van artikel 5: "De overheid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid". Deze doelstelling is met ingang van de SZW-begroting 2016 aangevuld met: "... en stimuleert hen het werk te hervatten".⁴ Deze doorlichting gaat uit van de uitgebreide(re) doelstelling.

Anders gezegd, de WW heeft twee centrale doelstellingen:

- 1) Er voor zorgen dat mensen niet in grote problemen komen door inkomensverlies vanwege het verlies van hun werk;
- 2) Mensen stimuleren om weer aan het werk te gaan.

Het gevoerde overheidsbeleid op artikel 5 om deze twee doelstellingen te bereiken toetsen we op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Onderzoeksvraag

- De hoofdvraag van de beleidsdoorlichting is in hoeverre het beleid (de WW, IOW en het relevante beleid rondom deze wetten) op zo doeltreffend en doelmatig mogelijke manier bijdraagt aan de hiervoor genoemde algemene beleidsdoelstelling. Er zijn bij iedere beleidsdoorlichting altijd een aantal verplichte onderdelen. In het geval van het beleid over werkloosheid zijn dit de volgende onderdelen:
- In hoeverre is de doelstelling 'inkomstenbescherming' van het WW-beleid doeltreffend en doelmatig behaald? (hoofdstuk 4);
- In hoeverre is de doelstelling 'activering' van het WW-beleid doeltreffend en doelmatig behaald? (hoofdstuk 5);

¹ Artikel 20, Comptabiliteitswet 2001.

² *Regeling van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek* (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek), Stcrt. 2014, 27142.

³ Tweede Kamer 2014-2015, 34000, *XV Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015*.

⁴ Tweede Kamer 2015-2016, 34 300, *XV Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2016*.

- Is het IOW-beleid doeltreffend en doelmatig? (hoofdstuk 6);
- Wat zijn de uitgaven van het WW- en IOW-beleid? (hoofdstuk 3).

Afbakening beleidsdoorlichting

In de beleidsdoorlichting blikken we terug op de afgelopen tien jaar, d.w.z. van 2006 tot en met 2015, met de aantekening dat het jaar 2015 wordt meegenomen voor zover dit mogelijk is (d.w.z. voor zover de cijfers daarover ten tijde van het schrijven van deze doorlichting al beschikbaar waren). Vrijwel al het beleid op het begrotingsartikel wordt doorgelicht (WW en IOW), behoudens enkele uitzonderingen:

- De veranderingen op artikel 5 door de Wet werk en zekerheid (Wwz);⁵
- De Cessantiawet;⁶
- De uitvoeringskosten van de WW en de IOW.⁷

Specifieke focus op langdurige werkloosheid onder ouderen binnen de WW

In deze beleidsdoorlichting wordt specifiek ingegaan op het beleid ten aanzien van het voorkomen en beperken van langdurige werkloosheid van oudere WW-gerechtigden (50 jaar en ouder).

Leeswijzer

- Allereerst wordt de beleidstheorie van de WW (hoofdstuk 1) weergegeven. Wat is het doel van de WW? Wat was de aanleiding tot het oorspronkelijke beleidsdoel: waarom is in het verleden voor het WW-beleid gekozen en is de aanleiding nog actueel? En wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?;
- In hoofdstuk 2 wordt een korte historie en de inhoud van de WW weergegeven;
- Hoofdstuk 3 gaat over de ontwikkelingen in de WW (de uitgaven WW-beleid en de uitvoeringskosten);
- In hoofdstuk 4 wordt de beleidsdoelstelling inkomensbescherming getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid.;
- In hoofdstuk 5 worden de verplichtingen en de instrumenten in de WW getoetst;
- Vervolgens wordt ingezoomd op de situatie van oudere langdurig werklozen in de WW in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk komt ook de IOW aan de orde;
- De conclusie volgt in hoofdstuk 7. Zijn de beleidsdoelen gerealiseerd? Wat werkt en wat kan beter?;
- Vervolgens wordt in hoofdstuk 8 een vooruitblik gegeven, waarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om de inkomensbescherming en activerende werking van de WW zo mogelijk doeltreffender te maken. Hierbij worden de intensiveringoptie en de opties om 20% besparing op het begrotingsartikel te kunnen bereiken besproken.

Zoals bij elke beleidsdoorlichting geeft een onafhankelijk deskundige een oordeel over de kwaliteit van de doorlichting. Over voorliggend stuk hebben twee onafhankelijk deskundigen hun oordeel gegeven (zie bijgevoegde brieven):

- Prof. Dr. Bas van der Klaauw, hoogleraar economie Vrije Universiteit Amsterdam;
- Prof. Dr. Joop Schippers, hoogleraar arbeidseconomie Universiteit Utrecht.

⁵ Hiervoor is gekozen omdat gedurende het schrijven van deze beleidsdoorlichting de effecten van de Wwz nog niet voldoende inzichtelijk waren. In de brief van 27 november 2015 aan de Tweede Kamer is een eerste indruk gegeven van de effecten van de wijzigingen als gevolg van de invoering van de Wwz voor wat betreft de onderdelen die per 1 juli 2015 in werking zijn getreden. Kamerstukken II, 2015-2016, 34351, nr. 1. Een tweede voortgangsbrief is op 30 juni 2016 verzonden (Kamerstukken II, 2015-2016, 34351, nr. 18).

⁶ De Cessantia-uitkering is geen echte werkloosheidsuitkering, in de zin van een werkvervangend inkomen dat periodiek wordt uitgekeerd. Maar het is een eenmalige ontslaguitkering, te betalen door de werkgever bij beëindiging van de dienstbetrekking anders dan door de schuld van de werknemer. Het aantal uitkeringen kent een zeer onregelmatig verloop: in 2011 werd er geen enkele toegekend, in 2012 en 2013 waren het respectievelijk 25 en 43, en in 2014 weer vrijwel nihil (2). De daarmee gemoeide bedragen zijn: 2012 € 79.000, 2013 € 46.000 en in 2014: € 3.000.

⁷ Die zijn behandeld in de beleidsdoorlichting van artikel 11. Zie Kabinetsreactie d.d. 16 december 2015; Kamerstukken II, 2015-2016, 30982, nr. 26.

2. BELEIDSDOEL VAN DE WW

In dit onderdeel komt eerst aan de orde voor wie en wanneer er WW-recht is. Daarna gaan we in op de aanleiding tot en het doel van de WW. Waarom is in het verleden voor het WW-beleid gekozen? Is het probleem dat destijds aanleiding was voor het beleid nog altijd actueel? Wat is het doel en wat zijn de veronderstelde effecten van de WW? Daarna wordt de samenhang tussen de twee doelen van het WW-beleid beschreven. Tot slot komt aan bod wat de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid was en is.

2.1. Wanneer, voor wie en hoe lang is er WW-recht?

Via de WW wordt een tijdelijke uitkering verstrekt aan verzekerde werknemers bij werkloosheid. Verzekerde werknemers komen hiervoor in aanmerking tot maximaal de AOW-leeftijd. De WW wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het aantal WW-uitkeringen bedroeg in 2015 (uitgedrukt in uitkeringsjaren⁸) 343.100.⁹

Om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen moet een werknemer verzekerd zijn voor de WW. Dit is, behoudens enkele in de WW zelf genoemde uitzonderingen, het geval als iemand in Nederland in loondienst werkt. Zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) vallen niet onder de verplichte werkloosheidsverzekering en via de private markt is er geen mogelijk alternatief voor de WW gekomen. Het (vrije) ondernemerschap brengt met zich mee dat zaken als een werkloosheidsverzekering en andere verzekeringen voor eigen rekening en risico van de ondernemer komen. De WW-verzekering geldt dus niet voor alle werkzame personen in Nederland.

Groepen voor wie de inkomensbescherming vanuit de WW niet geldt

Enkele groepen die in de Werkloosheidswet specifiek worden genoemd vallen niet onder de WW-verzekering. Dit zijn onder meer: bepaalde politieke ambtsdragers, zoals een minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, burgemeester, Nationale Ombudsman, substituut-ombudsman, lid van gedeputeerde staten, wethouder etc; Iemand die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend in de privé huishouding van een persoon werkt; Een directeur-groootaandeelhouder of een vrijwilliger die uitsluitend een vergoeding ontvangt tot maximaal € 150 per maand en € 1500 per kalenderjaar. Ook zelfstandig ondernemers vallen niet onder de verzekering.¹⁰

Daarnaast zijn er drie andere voorwaarden:

- Iemand moet werkloos zijn in de zin van het werkloosheidsbegrip zoals dat in artikel 16 van de WW is omschreven (a. verlies van minimaal vijf arbeidsuren en het recht op loon over die uren en b. beschikbaar zijn voor arbeid);
- Iemand moet minimaal 26 weken gewerkt hebben in de laatste 36 weken voor het intreden van de werkloosheid (referte-eis);
- Verder mag er geen uitsluitingsgrond van toepassing zijn (in het buitenland verblijven, gedetineerd zijn etc).

Iemand die vóór 1 juli 2015 werkloos is geworden krijgt een basisuitkering van 3 maanden (2 maanden 75% van het berekende dagloon en 1 maand 70% van het berekende dagloon). De totale duur van de uitkering hangt af van het arbeidsverleden van de persoon in kwestie. Het arbeidsverleden is de optelsom van feitelijk en fictief arbeidsverleden. Het feitelijk arbeidsverleden is het aantal jaren dat iemand in loondienst heeft gewerkt vanaf 1998, het fictief arbeidsverleden is het aantal jaren dat is gelegen tussen het jaar waarin men 18 jaar werd en het jaar 1998.¹¹ Het opgetelde aantal jaren bepaalt het aantal maanden WW-recht, waarbij per jaar 1 maand WW-recht

⁸ Uitkeringsjaar WW = het gemiddeld aantal WW-uitkeringen gedurende het kalenderjaar omgerekend naar voltijdsequivalenten.

⁹ UWV, *jaarverslag 2015*.

¹⁰ Art. 3. Werkloosheidswet.

¹¹ Daadwerkelijk gewerkte jaren worden pas vanaf 1998 in de polisadministratie van UWV geregistreerd. Voor 1998 wordt daarom gerekend met fictief gewerkte jaren.

bestaat, met een maximum van 38 maanden.¹² Als de uitkeringsgerechtigde deels werkt en inkomsten heeft, worden in de meeste gevallen de gewerkte uren op de uitkering in mindering gebracht (de zgn. 'urenverrekening'). Dit alles geldt tot 1 juli 2015.

DE WERKLOOSHEIDSWET: KORTE GESCHIEDENIS

De Werkloosheidswet 1952

In 1949 stuurde minister Willem Drees van Sociale Zaken het wetsontwerp 'De verplichte verzekering van werknemers tegen de geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid' naar de Tweede Kamer. Vóór de Tweede Wereldoorlog bestonden wel wachtgeldregelingen en werkloosheidsverzekeringen, maar die golden niet voor alle werknemers. Deze werkloosheidskassen van de vakbonden werden gesubsidieerd door de overheid. In 1933 en 1938 waren er plannen om een algemene werkloosheidsverzekering in te voeren, maar die liepen op niets uit. Een verplichte WW-verzekering was er nog niet in 1935 toen bijna 33% van de beroepsbevolking officieel werkloos was. Toen in 1943 ook de enige werklozenkas (waar andere kassen in waren opgegaan) verdween, had Nederland geen werkloosheidsverzekering meer. Al snel na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd in de politiek breed de noodzaak voor een verplichte werkloosheidsverzekering gezien. De voornaamste redenen om deze tot stand te brengen waren:

- De vrijwillige verzekering gold maar voor een beperkt deel van de werkende bevolking;
- De rest moest bij werkloosheid een beroep doen op de overheid (bijstand), die werd geconfronteerd met zwaardere lasten naarmate de omvang van de werkloosheid toenam;
- De verplichte verzekering was nodig om redenen van solidariteit en om het draagvlak voor de regeling te verbreden. Alle werknemers moesten daar aan bijdragen;
- Een goede verzekering tegen de geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid droeg bij tot stabiliteit in de arbeidsverhoudingen.¹³

Het verplichte karakter evenals de continuïteit van een werkloosheidsverzekering was volgens de toenmalige regering zo belangrijk dat de nieuwe werkloosheidsverzekering bij wet geregeld moest worden. De overheid kon dit als enige tot stand brengen. De regeling maakte het mogelijk dat ook de werkgever bijdraagt. Dat was voor de regering belangrijk omdat men vond dat het vaak van de bedrijfspolitiek van de werkgevers zou afhangen of er überhaupt ontslagen zouden vallen en er dus werkloosheid zou ontstaan.¹⁴ De WW trad op 1 juli 1952 in werking.

Daarna is de Werkloosheidswet vele malen gewijzigd.

Overzicht van belangrijke wettelijke wijzigingen

WW-wijziging op het vlak van:	Ingaande:
Verlenging uitkeringsduur; verruiming toetredingsvoorwaarden	1965
Verhoging toegangsdrempel	1981
Verlaging uitkeringspercentage	1985
Invoering van de 'nieuwe' WW, verhoging toegangsdrempel, verkorting uitkeringsduur	1987
Verzwarende vereisten voor verlenging uitkeringsduur	1995
Verkortingsduur uitkeringsduur	2003
Verzwarende toegangsdrempel	2006 april
Verkortingsduur uitkering en aanscherping voorwaarden voor verlenging van uitkering	2006 oktober
Aanscherping passende arbeid; beperkte	2009

¹² Dit was de situatie voor de inwerkingtreding van de Wwz. Vanaf 1 juli 2015 is sprake van inkomstenverrekening in plaats van urenverrekening. Vanaf 1 januari 2016 wordt de maximale WW-duur stapsgewijs – met één maand per kwartaal – verkort tot 24 maanden.

¹³ Kamerstukken II, 1948-1949, 704, nr. 4.

¹⁴ Kamerstukken II, 1948-1949, 704, nr. 4.

inkomstenverrekening	
Aanscherping passende arbeid; invoering inkomstenverrekening in alle gevallen	2015
Verkorting uitkeringsduur	2016

We noemen hierna de drie grootste wijzigingen tot aan 2015. Een uitgebreider overzicht is te vinden in de bijlage 2 bij deze beleidsdoorlichting.

1987: De 'nieuwe' Werkloosheidswet

Per 1 januari 1987 werd met de zogenaamde "stelselherziening sociale zekerheid" de Werkloosheidswet ingrijpend gewijzigd.¹⁵ Daarnaast werden ingrijpende wijzigingen aangebracht in andere sociale zekerheidswetten. De Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) die voorzag in een uitkering na afloop van de WW, werd voor nieuwe gevallen afgeschaft. De WW 1987 werd in het begin ook wel aangeduid als de nieuwe WW, de nWW. Dit om het onderscheid met de oude WW (oWW) en de WWV te kunnen maken. Deze twee wetten zijn beide in de nWW opgegaan.

Er veranderde niets in de oorspronkelijke aanleiding en het beleidsdoel. De reden voor de 'nieuwe' WW was volgens de regering dat het van belang is dat:

- "er een gezonde basis gelegd wordt voor de financiering van de sociale zekerheid in de toekomst;
- Er te veel langdurig werklozen en arbeidsongeschikten zijn (in omvang en structureel);
- De collectieve uitgaven moeten worden terug gedrongen en dit leidt tot een bezuiniging op de WW en de WAO".¹⁶

De volgende modernisering werden aangebracht:

- Het werkloosheidsbegrip van artikel 16 WW (minimaal verlies van arbeidsuren en beschikbaar voor werk) is sindsdien een belangrijke voorwaarde voor het recht op uitkering;
- Waar in de oWW geen recht bestond als men 'niet onvrijwillig werkloos' was, bepaalt de vraag of het ontslag de werknemer te verwijten is niet langer of er wel of geen recht op uitkering is. Wel is het antwoord op die vraag van belang om te bepalen of er een maatregel (korting op de uitkering) moet worden opgelegd, hoe hoog en hoe lang;
- De duur van de WW-uitkering werd afhankelijk gemaakt van leeftijd en arbeidsduur. Tot 23 jaar kreeg men een half jaar uitkering, daar kwam telkens een half jaar bij naarmate men ouder is, tot aan 60 jarige leeftijd. Dan bedroeg de maximale uitkeringsduur 5 jaar;
- De wekenis kent geen ondergrens in dagen meer, waardoor bepaalde deeltijdwerkers niet langer de facto van het WW-recht zijn uitgesloten;
- Verlenging van de uitkering vond plaats, als is voldaan was aan de zogenaamde 'jareneis' (in drie van de vijf voorafgaande jaren minimaal 8 uur per week hebben gewerkt);
- Het equivalentiebeginsel werd belangrijk: een evenwicht tussen premiebetaling en individueel uitkeringsrecht. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen man of vrouw, kostwinner of niet-kostwinner, en het inkomen van de partner is niet van belang.¹⁷

2003: afschaffen vervolgitkering.

Met ingang van 11 augustus 2003 werd de vervolgitkering WW afgeschaft. Tot dan toe bestond er maximaal 5 jaar recht op een WW loongerelateerde uitkering. Daarna was er dan nog recht op een vervolgitkering: een uitkering van 70% van het minimumloon gedurende 2 jaar. Voor 57,5 jarigen en ouder was de duur van de vervolgitkering zelfs gesteld op 3,5 jaar. Het kabinet vond de vervolgitkering, waardoor de totale uitkeringsduur WW erg lang werd, niet meer passen bij de activering van werklozen die het toenmalige kabinet voorstond. Werklozen hadden bij een uitkering van maximaal 7 jaar geen echte prikkel om snel aan het werk te gaan. Ook wilde het kabinet een einde maken aan de speciale uitzonderingspositie van oudere werklozen. Het afschaffen van de vervolgitkering betekende voor hen een 3,5 jaar kortere uitkering. De sollicitatieplicht voor deze groep, die eerder was afgeschaft, werd in 2004 opnieuw ingevoerd. Hiermee had deze groep oudere werknemers geen voorrechten meer boven andere werklozen en

¹⁵ Kamerstukken II, 1985-1986, 19261, nr. 3.

¹⁶ Kamerstukken II, 1985-1986, 19261, nr. 3.

¹⁷ Kamerstukken II, 1985-1986, 19261, nr. 3.

werden zij gelijk behandeld. Ook voor hen gold dat de WW activerender moest worden.

2006: Wijziging WW-stelsel

De derde grote wijziging in de WW vond plaats in 2006. Voorafgaande aan de Wet wijziging WW-stelsel, die op 1 oktober van dat jaar in werking trad, is per 1 april 2006 de wekeneis al aangescherpt. Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering moest in 36 (in plaats van 39) weken voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid in minimaal 26 weken zijn gewerkt. De doelstelling van de Wet wijziging WW-stelsel 2006 was vierledig: een activerender karakter van de WW gericht op uitstroom naar betaalde arbeid, een beter preventiebeleid door sociale partners, versoepeling van de ontslagpraktijk en vereenvoudiging van de uitvoering van de WW en het inzichtelijker maken van de regeling. De belangrijkste maatregelen waren:

- De kortdurende WW-uitkering van 6 maanden werd vervangen door een loongerelateerde uitkering van 3 maanden; voldoet men aan de wekeneis (26 van de laatste 36 weken gewerkt), dan heeft men recht op deze basisuitkering;
- De eerste twee maanden bedraagt de hoogte van de WW-uitkering 75%, vanaf de derde maand 70%;
- De werknemer die voldoet aan de arbeidsverledeneis (in 4 van de afgelopen 5 jaar over 52 of meer dagen per jaar loon ontvangen) heeft recht op verlenging van de uitkeringsduur. De totale duur van de uitkering in maanden werd gelijk aan de duur van het arbeidsverleden van de werknemer in jaren;
- De maximale duur van de WW-uitkering ging van 5 jaar naar 38 maanden;
- De toets verwijtbare werkloosheid werd versoepeld: instemming met een ontslag of het nalaten van een verweer tegen een (aangezegd) ontslag kan geen grond meer zijn voor verwijtbare werkloosheid en geen toegang tot een WW-uitkering;
- Invoering IOW en startersregeling zelfstandigen.

Vanaf 2015: Wwz

Met de Wet werk en zekerheid is er een aantal wijzigingen in de WW aangebracht, die voornamelijk betrekking hebben op de berekening van de hoogte en de duur van de uitkering.

- Iemand die op of na 1 juli 2015 werkloos is geworden krijgt een uitkering die is gebaseerd op de hoogte van het berekende WW-maandloon;¹⁸
- Als de WW-gerechtigde inkomsten heeft worden die voor 70% op de WW-uitkering in mindering gebracht. De WW-uitkering stopt als de inkomsten uit werk per maand hoger zijn dan 87,5% van het WW-maandloon (inkomstenverrekening);
- De WW-uitkering wordt maandelijks achteraf betaald. Voor WW-uitkeringen die zijn ingegaan voor 1 juli 2015, blijft de betaling per 4 weken plaatsvinden;
- Vanaf 1 juli 2015 is na een half jaar WW iedere arbeid voor de WW-gerechtigde passende arbeid.
- Vanaf 2016 wordt de opbouw van de WW anders en wordt de maximale WW-duur stapsgewijs verkort van 38 maanden naar 24 maanden;¹⁹

De gevolgen van de Wwz vallen buiten de afbakening van deze beleidsdoorlichting.

2.2. De doelstelling en veronderstelde effecten van de WW

De WW heeft twee centrale doelstellingen:

- 1) Zorgen dat mensen niet in problemen komen door inkomensverlies door werkloosheid;
- 2) Mensen stimuleren om weer aan het werk te gaan.

Doel 1 Inkomensbescherming

De WW is in de eerste plaats een verzekering tegen inkomensverlies door werkloosheid. De doelstelling is het bieden van bescherming aan werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. De WW dekt voor de werknemer zijn financiële risico bij werkloosheid zodat gedurende enige tijd zijn levensstandaard behouden kan blijven. De duur en de hoogte zijn

¹⁸ Het maandloon is 21,75 maal het WW-dagloon; 21,75 is gelijk aan het gemiddeld aantal werkdagen per maand.

¹⁹ Kamerstukken II, 2013-2014, 33.818, nr 3.

herhaaldelijk gewijzigd. De veronderstelde gunstige en minder gunstige neveneffecten staan hierna vermeld in tabel 1. Werknemers in loondienst dragen bij aan de verzekering om het draagvlak zo breed mogelijk te maken en zo het risico van werkloosheid met een grote groep te delen. De bescherming vindt plaats gedurende een zekere, maar bepaalde tijd. De WW gaat uit van een tijdelijke situatie van werkloosheid tussen twee banen in. Na de WW volgt afhankelijk van de individuele situatie een andere uitkering (bijvoorbeeld de bijstand, IOW of pensioen) of geen uitkering. Daarmee zal het inkomen in de meeste situaties dalen.

Doel 2. Stimuleren werkhervatting.

De werkloze wordt door de WW niet onmiddellijk na het ontslag geconfronteerd met ernstige gevolgen van het loonverlies, zoals het niet meer kunnen betalen van de hypotheek of huur. Aan de werkloze wordt enige tijd gegund om een baan op eigen niveau te vinden waarbij voorkomen wordt dat de kennis en vaardigheden van de werknemer verloren gaan omdat hij noodgedwongen een baan op een ander niveau moet accepteren. Het is belangrijk dat de werkloze de tijd en financiële rust krijgt om een baan te vinden die matcht met zijn opleiding, kennis en vaardigheden, zodat het welzijn en de productiviteit bevorderd wordt. Dit past binnen de arbeidsmarktfunctie van de WW. Het stimuleert de dynamiek van de arbeidsmarkt. De WW zorgt dus voor een betere allocatie op de arbeidsmarkt.²⁰ Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de werklozen (65%) het vervelend vindt zonder werk te zijn en graag weer zou gaan werken. Een groot deel van de WW-gerechtigden (80%) geeft aan dat zij zelf gemotiveerd zijn om te solliciteren omdat zij dit belangrijk en nuttig vinden.²¹ Een belangrijk onderdeel van het beleidsdoel van de overheid is, dat de WW door allerlei prikkels de WW-gerechtigde stimuleert om aan het werk te gaan, zodat het beroep op de WW niet onnodig lang is.

Tabel 1: Mogelijke effecten van de WW^{22 23}

Veronderstelde positieve effecten WW	Veronderstelde negatieve effecten WW
De WW helpt om bestedingsruimte van mensen constant te houden.	Werknemers met een minder sterke binding met de arbeidsmarkt zullen zich minder inspannen voor het behoud van hun baan.
De verzekering maakt de economie minder gevoelig voor conjuncturele schokken. Zelfs als tijdens een crisis veel mensen hun baan kwijtraken, blijft de consumptie op peil zodat niet nog meer banen verloren gaan.	Voor ouderen doet zich het zogenaamde 'eindspeleffect' voor: bij het naderen van de pensioenleeftijd nemen de prikkels tot participatie af.
Door het vervangende inkomen krijgen mensen meer tijd om de juiste baan te zoeken waardoor productiviteit en welzijn toenemen.	Er is een relatie tussen een langere uitkeringsduur en een (theoretisch) langer maximaal beroep op de WW. Het effect van een langer beroep op WW is er ook bij een hoge(re) uitkering.
Draagt bij aan een hogere participatiegraad. Het feit dat mensen weten recht op een uitkering te hebben kan hen stimuleren een baan te zoeken (het 'aanspraakeffect')	Een ongunstig neveneffect van de verzekering is dat de verzekering mensen minder kan stimuleren een nieuwe baan te zoeken en te accepteren.

In bovenstaande tabel staan de beleidsmatig veronderstelde effecten van de WW genoemd. De WW wordt verondersteld een macro-economische stabilisatiefunctie in de economie te hebben. Het bestaan van de WW voorkomt dat bij conjuncturele neergang grote groepen mensen hun bestedingen ernstig omlaag brengen. Het voorziet erin dat de bestedingen van de consument

²⁰ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

²¹ UWV, *Verplicht gemotiveerd. Perceptie van verplichtingen bij een WW-uitkering*, (2016).

²² Er is veel onderzoek naar de effecten van de WW. In Nederland b.v.: Groot, N. de en B. van der Klaauw, *The Effects of Reducing the Entitlement Period to Unemployment Insurance Benefits*, (2014), IZA discussion papers 8336.

²³ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

relatief op niveau blijven en het dempt de neergaande invloed die oplopende werkloosheid op de economie heeft.

De WW heeft ook een belangrijke arbeidsmarktfunctie. De WW stimuleert de dynamiek op de arbeidsmarkt. Voor werkgevers geldt dat de WW de mobiliteit op en flexibiliteit van de arbeidsmarkt bevordert, en dat het de mogelijkheden voor ondernemingen om bedrijfseconomisch noodzakelijke aanpassingen en herstructureringen door te voeren vergroot. Voor werknemers geldt dat het van belang is dat werkloze werknemers de ruimte moeten krijgen om zich na het begin van de werkloosheid gedurende een relatief korte periode eerst te (her)oriënteren op de arbeidsmarkt. Op die manier kan een kort beroep op een WW-uitkering worden beschouwd als een zinvolle en te verantwoorden investering met als uiteindelijk doel een duurzame re-integratie in het arbeidsproces (trampolinefunctie WW).

2.3. Samenhang tussen beide beleidsdoelstellingen van de WW

Tussen de centrale doelstellingen – inkomensbescherming en werkhervatting – zit een inherente spanning. Door de WW te verhogen en/of te verlengen zorg je voor een betere inkomensbescherming en een kleinere prikkel tot werkhervatting en visa versa. In het beleid is het dus zoeken naar de gulden middenweg.

Een functie van de WW is dat de WW de dynamiek op de arbeidsmarkt ondersteunt. Vanuit deze optiek is het belangrijkste doel van de WW het bevorderen van de transitie van de oude naar nieuwe baan. Het is van belang dat de WW de zekerheid kan bieden die de werkzoekende nodig heeft om in betrekkelijke financiële rust de baan te vinden die het meest past bij zijn of haar niveau en capaciteiten. Hierdoor hoeft de werkloze niet onmiddellijk een baan onder zijn niveau te accepteren, in ieder geval niet gedurende het eerste half jaar. Hiermee wordt voorkomen dat de werkloze (indien hij wel direct de eerste de beste baan moet accepteren) op de verkeerde plaats wordt ingezet.²⁴

De zekerheid die de WW biedt, stimuleert ook de dynamiek op de arbeidsmarkt. Werknemers durven eerder een overstap te wagen, en blijven niet contraproductief vast zitten in hun baan als daartoe geen meerwaarde meer bestaat. Eigenlijk hebben alle partijen (overheid, werkgevers en niet in het minst de werknemers zelf) daar baat bij. Het gebruik van de WW is sterk arbeidsmarkt-/conjunctuur afhankelijk.²⁵ In goede economische tijden is er meer ruimte om naar niveau, capaciteiten en voorkeur passend werk te vinden dan in slechte economische tijden, waarin het voor de hand zou liggen om in principe iedere mogelijkheid van een nieuwe baan te benutten.

Tegenover de inkomenszekerheid die de WW aan werknemers na ontslag biedt en die hen de financiële rust geeft om passend werk te vinden, staat de inspanningsplicht van de werknemer die inhoudt dat hij zo snel mogelijk op zoek gaat naar werk. De financiële zekerheid die de WW geeft gaat gelijk op met de verplichting van de werknemer om snel en actief op zoek te gaan naar een nieuwe baan. Het is van belang dat de werkloze recht heeft op een zekere periode waarin hij of zij "zelfstandig" kan en mag zoeken naar nieuw werk. In deze eerste periode is het vanuit de beleidsoptiek verantwoord om het accent wat meer te leggen op inkomensbescherming. Dit ondanks het gegeven dat de kans op het vinden van werk theoretisch het grootst is in het eerste stadium van werkloosheid. Dit laatste betekent overigens niet dat te snel tot inzet van allerlei extra instrumenten moet worden overgegaan, omdat te vroeg inzetten als nadeel heeft dat een deel van de werkzoekenden aan wie actieve extra ondersteuning wordt geboden, ook zonder deze ondersteuning werk gevonden zou hebben. Het geldt dat hiermee gemoeid is, had bespaard kunnen worden als eerst gewacht zou zijn welke werkzoekenden het lukt om zelf werk te vinden.²⁶ Na verloop van enige tijd wordt het accent verlegd naar sterkere activering en meer nadruk op de verplichtingen.

Een korte WW - met een sterke nadruk op 'strengere' verplichtingen – werkt vanuit het arbeidsmarktperspectief gezien minder goed. Het veroorzaakt mogelijk onjuiste of improductieve

²⁴ Boeri, T en J. van Ours. *The Economics of Imperfect Labor Markets*, (2008). Oxford University press, blz 225-253.

²⁵ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

²⁶ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

matches tussen werknemer en werkgever (het niet juist benutten van talenten en vaardigheden). In het algemeen geldt dat beperkingen in tijd en hoogte en het opvoeren van nieuwe nog meer activerende prikkels niet alleen zullen zorgen voor eerdere en meer werkhervattingen. In negatieve zin doet dit ook iets voor de mensen die er niet in slagen om werk te vinden en van een uitkering afhankelijk te blijven. Bij te zwaar aangezet WW-beleid (korte en lage uitkering en zware verplichtingen) zullen meer mensen een baan beneden hun niveau moeten accepteren; dit is (hoewel dit ook vanuit het oogpunt van schadelastbeperking gunstig is) voor de kwaliteit van de match minder wenselijk. De maatschappij, de werkgevers en de werknemers zijn daar niet bij gebaat. Het accent te veel leggen op 'het bieden van tijd en ruimte' (d.w.z. de inkomensbescherming zo lang als nodig maken) is ook niet doeltreffend wat betreft werkhervatting. Het brengt, zeker na de eerste paar maanden, een toenemend risico met zich mee van een onnodig lang beroep op de WW, zonder vooruitzicht op een baan (afhankelijk van de conjunctuur).²⁷ In het algemeen geldt dat hoe gunstiger de uitkering qua duur en hoogte is, hoe langer het duurt voordat de uitkeringsgerechtigden aan het werk gaan.²⁸ Een actieve houding van de werknemer en het aanwezig zijn van voldoende prikkels om het werk te hervatten zijn van even groot belang als het bieden van een goede inkomensbescherming.

De ontwikkeling van de laatste jaren was er een van steeds meer nadruk op de activeringskant (kortere duur). Dit bewerkstelligde een nieuw evenwicht in de WW (aangezien tot rond de jaren 1995-2000 het accent sterk lag op het verstrekken van een uitkering), wat tot uitdrukking komt in de nieuwe dubbele beleidsdoelstelling vanaf de begroting 2016.²⁹ De analyse van deze doorlichting wijst uit dat als de inkomensbescherming gunstiger wordt gemaakt (hoogte en duur) dit mensen meer afhoudt van een actieve opstelling. Als de inkomensbescherming ongunstiger wordt gemaakt, zal dat niet alleen in positieve zin zorgen voor eerdere en meer werkhervattingen, maar doet dit in negatieve zin ook iets voor het inkomstenniveau van de mensen die er niet in slagen om werk te vinden en die van een uitkering afhankelijk blijven. Maar zelfs bij een gelijkblijvende inkomensbescherming kan de nadruk ook naar de activeringskant verschoven worden. Kortom, beide doelstellingen kunnen botsen, maar kunnen elkaar ook goed aanvullen. Het ligt aan de knoppen waar men aan draait hoe de accenten gelegd worden.

2.4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

De overheid zorgt ervoor dat de kosten van de uitkeringen, uitvoering en re-integratie worden betaald, stimuleert de werking van de arbeidsmarkt en beheert het premiegedeelte. De overheid is verantwoordelijk voor vormgeving van het beleid (de wet- en regelgeving), de vaststelling van de hoogte van de WW-uitkering, het borgen van het activerend karakter van de WW en de sturing van de uitvoering.

De overheid doet dit omdat het de gevolgen van werkloosheid niet alleen door het individu zelf wil laten dragen. Werkloosheid wordt een onverzekerbaar risico geacht, dat niet privaat via de markt is te organiseren. Bij een privaat of vrijwillig georganiseerde verzekering treedt te veel marktfalen op. Mensen die een hoger risico op werkloosheid hebben (naar oordeel van de private verzekeraar) zullen onvoldoende verzekerd worden (of tegen te hoge prijs). Gedragsreacties van de potentiële verzekerden maken dat het risico bovendien moeilijk of niet verzekerbaar is. Hiermee wordt bedoeld: de anti- of zelfselectie (vooral personen met een verhoogd risico besluiten zich te verzekeren) en moral hazard (geen inspanningen van verzekerden tot schadebeperking en een toename van de schadekans naarmate een groter deel van het risico verzekerd is). Ook het verschijnsel dat een risico zich min of meer gelijktijdig op grote schaal voordoet (risicoclustering) draagt bij aan de onverzekerbaarheid. Hiermee wordt bedoeld dat risico's van verzekering met elkaar samenhangen: als in een tijd van economische neergang veel werkende mensen tegelijkertijd werkloos worden, kan een private verzekering de uitkeringen niet opbrengen. Er bestaan wel private bovenwettelijke aanvullende regelingen op de WW (zoals via een CAO), deze gaan allemaal uit van een aanvulling op de WW. Zonder een publieke verzekering als basis is de

²⁷ Arr, N. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, (2003), Oxford University Press, blz. 31-48.

²⁸ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

²⁹ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

kans gering dat er een privaat alternatief komt, door bovengenoemde redenen.³⁰

De werknemer is verplicht verzekerd tegen het risico op werkloosheid (waarbij de werkgever de premie betaalt). Op deze manier wordt een zo breed mogelijk draagvlak gecreëerd. De overheid handhaaft deze plicht voor alle in loondienst werkende burgers. Dit in tegenstelling tot een volksverzekering, waar alle Nederlandse ingezetenen onderdeel zijn van de verzekeringsregeling. De verplichte verzekering dwingt onderlinge solidariteit af tussen de verzekerden: ongeacht het risico op werkloosheid. De solidariteit is niet oneindig, de WW uitkering is inkomensgerelateerd, eindig en het WW-systeem verplicht uitkeringsgerechtigden om zich actief in te zetten voor werkhervatting.

2.5. Schematisch overzicht beleidsdoelen en instrumenten WW

In onderstaand overzicht wordt in het kort weergegeven wat de redenen zijn geweest om het beleid rond de WW in het algemeen, en rond verplichtingen en instrumenten, in te voeren, en wat destijds de veronderstelde effecten waren.

Beleid of verplichting/ instrument	Redenen invoering	Beoogt effect
WW als geheel (hoogte en duur) (hf: 4)	Er was geen goede WW-regeling. De private sector werd en wordt verondersteld geen regeling bij werkloosheid tot stand te kunnen brengen/in stand te kunnen houden. Collectieve regeling is noodzakelijk om draagvlak te verbreden en om redenen van solidariteit.	Stelt werkloze in staat in betrekkelijke financiële rust naar ander werk te zoeken. Houdt bestedingen vrij constant. Macro-economisch effect.
Verplichtingen:		
Voorkomen van verwijtbare werkloosheid (hf: 5.2.1)	Indien hiervoor geen sanctie zou worden getroffen bestaat het risico op onnodig beroep op de WW.	Werknemers moeten zich hierdoor beter realiseren wat de gevolgen van verwijtbaar gedrag dat voorzienbaar tot ontslag kan leiden of van een lichtzinnige ontslagname kunnen zijn.
Passende arbeid aanvaarden (hf: 5.2.2)	Een passend aanbod om weer aan het werk te gaan mag gezien het doel van de WW (bieden inkomensbescherming maar niet langer dan strikt noodzakelijk) niet worden afgeslagen omdat het een goede mogelijkheid is om weer aan het werk te komen.	Verondersteld gedragseffect: als passend werk wordt aangeboden, mag je dat niet (zonder goede reden) afslaan. Bovendien kun je beter actief op zoek naar de baan die je echt wilt i.p.v. een baanaanbod (passend) te krijgen die 'tweede keus' zou zijn, maar die je wel moet accepteren.
Sollicitatieplicht (hf 5.2.3)	Zonder plicht om naar werk te zoeken en te solliciteren op vacatures bestaat er een risico op onnodig lang voortduren afhankelijkheid van de WW.	Geeft een sterke prikkel om naar werk te zoeken en op vacatures te solliciteren.
Instrumenten:		
Aanbod passend werk aan 5.000 WW-gerechtigden per	Zie ook passende arbeid aanvaarden. In 2009 ingevoerd als extra prikkel om langdurig werklozen aan de slag te helpen.	Meer werknemers met een moeilijke arbeidsmarktpositie aan de slag krijgen.

³⁰ Stiglitz, J. *Economics of the public sector*, (2000), W.W. Norton & Company, blz 359-363.

jaar (hf 5.3.1)		
Proefplaatsing (hf 5.3.2)	Draagt bij aan het plaatsen van werklozen in werk.	Betere match omdat werkgever en werknemer elkaar al goed kennen. Grote kans op vaste plaatsing in werk.
Vrijwilligerswerk (hf 5.3.3)	Draagt wellicht bij aan het plaatsen van werklozen in werk.	Zinvolle tijdbesteding, opdoen van ervaring, mogelijke opstap naar werk.
Scholing (hf 5.3.4)	Draagt bij aan het plaatsen van werklozen in werk.	Verhoogt de arbeidsmarktpositie, waardoor grotere kans op werk.
Starten als zelfstandige (hf 5.3.5)	Draagt bij aan uitstroom naar werk als dat in loondienst onvoldoende haalbaar lijkt.	Stimuleert om ook als ondernemer aan de slag te gaan.

3. ONTWIKKELINGEN IN DE WW; UITGAVEN WW-BELEID EN UITVOERINGSKOSTEN

Dit hoofdstuk schetst de cijfermatige ontwikkelingen in de WW. Allereerst wordt iets gezegd over de wijze waarop de WW-uitkeringen gefinancierd worden. Daarna volgt een overzicht van de uitgaven en ontvangsten. Vervolgens komen de WW-cijfers aan de orde: instroom, uitstroom, uitkeringsvolume etc. Tot slot is informatie over de uitvoeringskosten opgenomen.

3.1 Financiering en uitgaven

Uitkeringen op grond van de WW worden voornamelijk betaald uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) en de sectorfondsen. De sectorfondsen financieren het eerste halfjaar van de WW-uitkering aan werkloos geworden werknemers in de marktsector, het AWF financiert de latere WW-periode voor deze werknemers. Gezamenlijk zijn ze verantwoordelijk voor ongeveer 95 procent van het totale bedrag dat jaarlijks aan WW-uitkeringen wordt betaald. Op momenten waarop financiering vanuit de fondsen niet toereikend is, vindt aanvullende financiering plaats uit de algemene middelen.

Het overige gedeelte van de WW-uitkeringen wordt gefinancierd door het Uitvoeringsfonds voor de Overheid (UFO). De WW-uitkeringen uit dit fonds zijn bestemd voor ex-overheidspersoneel. De fondsen waaruit de WW-uitkeringen worden betaald, zijn ook bestemd voor de financiering van uitkeringen van andere sociale wetten. Omdat het grootste gedeelte van de uitkeringen wordt verstrekt op grond van de Werkloosheidswet, worden de drie fondsen in het vervolg van deze doorlichting aangeduid als WW-fondsen.³¹

De fondsen waaruit de WW-uitkeringen worden gefinancierd, worden gevuld door middel van premies die jaarlijks voor de sectorfondsen door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en voor het AWF door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden vastgesteld. Voor een deel gaat het daarbij om voor alle werkgevers vaste premies, voor het overige zijn de premies gedifferentieerd naar rato van het werkloosheidsrisico in de sector waar de werkgever actief is. Sinds 2006 worden de premies door de werkgever afgedragen aan de Belastingdienst (voorheen aan UWV). De werkgever draagt zelf ook de premiekosten. De WW-premie wordt sinds 2009 volledig betaald door werkgevers. Met ingang van 2009 is daartoe het werknemersdeel van de AWF-premie op nihil gesteld. Ter vereenvoudiging van de loonheffingsketen en de loonstrook is met ingang van 2013 het werknemersdeel van de AWF-premie vervallen door middel van inwerkingtreding van de Wet uniformering loonbegrip.³²

3.2 Overzicht uitgaven en ontvangsten

Tabel 3 geeft de WW uitgaven en Ufo ontvangsten van het begrotingsartikel weer in een reeks van 2015 tot en met 2021. De Ufo ontvangsten betreffen het verhaal van WW-uitgaven op overheidswerkgevers, die eigenrisicodragers zijn voor de WW. Deze tabel is overgenomen uit de SZW-begroting (2017), waarin het gebruikelijk is om niet verder dan 2 jaar terug te kijken en 4 jaar vooruit.

Tabel 3: begroting artikel 5, min SZW³³ (x 1000)

Jaartal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Uitgaven	6.546.924	5.759.794	5.399.200	5.105.584	4.823.604	4.525.675	4.285.132
Ufo ontvangsten	379.000	376.980	365.468	371.623	378.430	386.350	395.684

³¹ Amptmeijer, H. en F. Arkesteijn, *De Werkloosheidswet: uitkeringen en uitgaven*, (2009), CBS.

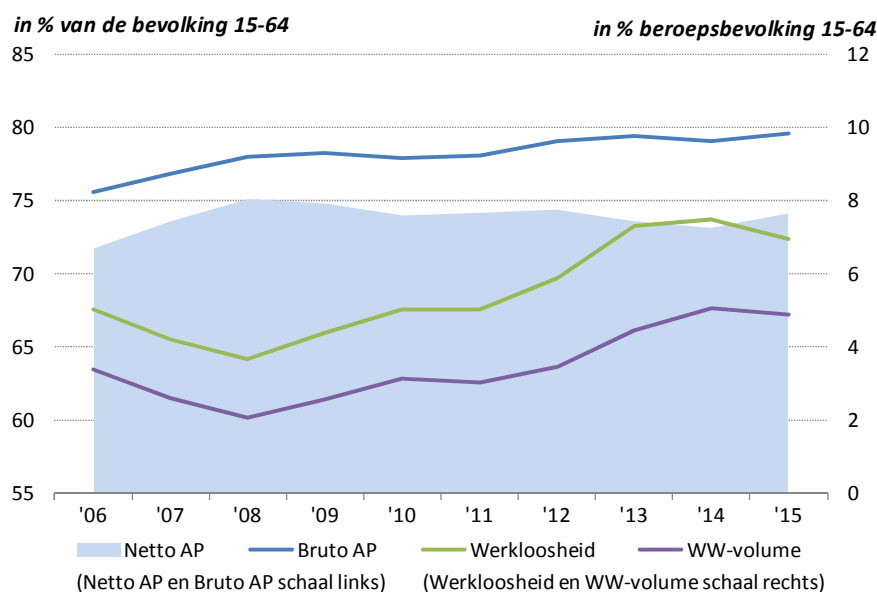
³² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030105/2015-01-01>, bezocht op 18 november 2016.

³³ SZW, *begroting 2017*.

3.3 In- en uitstroom: Hoeveel mensen stromen in en uit de WW

Hoewel de WW in principe een verplichte verzekering voor werkenden tegen werkloosheid is, is de WW niet voor iedereen toegankelijk. Grafiek 1 geeft de verhoudingen tussen werkzame en niet werkzame personen in Nederland voor de afgelopen decennia weer. Het aantal personen in Nederland met een leeftijd van 15 tot 65 jaar bedraagt in 2015 gemiddeld 10.950.000. De bruto arbeidsparticipatie (AP), dat is de beroepsbevolking 15 tot 65 jaar in % van de bevolking 15 tot 64 jaar, is 79,6%. De netto AP, het aantal werkenden 15 tot 65 jaar in % van de bevolking 15 tot 64 jaar, is 74,1%. Het gaat daarbij om 8.115.000 werkenden, waarvan 6.828.000 als werknemer en 1.287.000 als zelfstandige. Omdat werkenden meerdere banen kunnen hebben zijn er uiteindelijk 7.207.000 WW-verzekerde dienstverbanden in 2015.

Grafiek 1: Nederlandse beroepsbevolking, werkloosheid en WW-volume 15-64 jaar, jaargemiddelden 2006-2015³⁴



Arbeidsparticipatie (AP) Bruto = beroepsbevolking in % van de bevolking 15-64; Netto AP = werkzame beroepsbevolking in % van de bevolking 15-64; Werkloosheid = werkloze beroepsbevolking in % van de beroepsbevolking 15-64. WW-volume = het aantal WW-uitkeringen exclusief extra nuluitkeringen a.g.v. invoering WWZ per 1 juli 2015 (registratie-effect) in % van de beroepsbevolking 15-64.

In onderstaande tabel 4 zijn de ontwikkelingen in de WW over de periode 2006-2015 weergegeven. Vanaf 2006 zien we het aantal uitkeringsjaren in eerste instantie afnemen, grotendeels als gevolg van de stelselherziening in 2006. Vanaf 2009 zien we oplopend WW-bestand. Dit wordt veroorzaakt door de recessie. UWV nam in 2015 op ruim 662.000 aanvragen voor WW een beslissing, waarvan er ruim 583.000 (88%) zijn toegekend en 78.000 (12%) zijn afgewezen. Er zijn in 2015 ruim 578.000 lopende WW uitkeringen beëindigd.

Tabel 4. De WW, ontwikkelingen in de loop der jaren, 2006 – 2015³⁵

jaar	Toekenningen (x 1.000)	Beëindigingen (x 1.000)	Afwijzingen (x 1.000)	Uitkeringsjaren ³⁶ (x 1.000)
------	------------------------	-------------------------	-----------------------	---

³⁴ Bron: SZW, op basis van CBS en UWV gegevens.

³⁵ Sinds juli 2015 kent de WW de 'inkomstenverrekening'. Hierdoor is werken naast een WW-uitkering altijd lonend. Door inkomstenverrekening is sprake van een beleidseffect en een administratief effect met betrekking tot het aantal lopende WW-uitkeringen. Het beleidseffect houdt in dat mensen naast werkhervatting vaker recht zullen houden op een gedeeltelijke WW-uitkering. Met het administratief effect wordt bedoeld op het effect dat WW-uitkeringen pas op een later moment worden afgesloten. Daardoor is sprake van een stijging van het aantal zogenoemde 'nuluitkeringen'.

2006	311,1	369,8	70,8	237,4
2007	253,9	309,6	53,4	182,5
2008	240,4	261,8	57,2	147,9
2009	482,5	343,9	114,8	196,9
2010	435,3	472,4	104,4	234,3
2011	415,9	418,2	97,4	225,4
2012	502,5	432,2	104,2	261,6
2013	613,2	515,7	99,8	335,0
2014	605,2	602,0	86,3	363,9
2015	583,7	578,7	78,3	343,1

Ongeveer 80% van de WW-gerechtigden stroomt in de WW vanuit een (flexibele of vaste) baan, ongeveer 20% vanuit een andere situatie, meestal een andere uitkering. Er is een zeker aantal werknemers dat een baan afwisselt met WW-uitkering. We noemen dit de flexibele schil rond de WW. Drie van de tien werknemers die in de WW belanden stromen in vanuit een vast contract.³⁷ Flexwerkers lopen een groter risico een beroep te moeten (blijven) doen op de WW. Van de leeftijdsgroep 15 – 24 jarigen is 65% flexwerker. In de leeftijdsgroep van 55 – 64 jaar slechts 7%. Dit kan worden verklaard doordat ouderen vaak al lang in een vast dienstverband werken en jongeren slechts kort op de arbeidsmarkt aanwezig zijn. 16% van degenen die uit de WW raken wegens werkhervatting vindt een vaste baan. Het aantal herhalingswerklozen (mensen die uitstromen naar werk maar binnen een bepaalde tijd weer in de WW belanden omdat zij flexwerker waren) schommelt zo rond de 23%.³⁸

Verschillen in instroomfrequentie, uitkeringsduur en totale uitkeringsbeslag tussen vaste en flexibele werknemers.³⁹

Werknemers in de flexibele schil van de arbeidsmarkt⁴⁰ doen een hoger beroep op o.a. de Werkloosheidswet.⁴¹

De *instroom* van flexwerkers is hoger dan de instroom van vaste werknemers.

Langdurig flexibele werknemers⁴² komen ruim vijf keer vaker in de WW dan vaste werknemers en kortdurend flexibele werknemers. Meer dan 8 procent van de kortdurend flexibele werknemers en bijna 14 procent van de langdurige flexibele werknemers kwam in 2014 in de WW terecht tegen iets meer dan 2% van de vaste werknemers.

Wat betreft *de duur (het gebruik) van de WW* geldt dat vaste werknemers gemiddeld langer gebruik maakten van een uitkering. Het verschil in uitkeringsduur voor de WW tussen vaste en flexibele werknemers kan verklaard worden door het verschil in opgebouwde WW-rechten. Flexibele werknemers maken korter gebruik van de WW omdat zij gemiddeld jonger zijn en een korter arbeidsverleden hebben. Dit laatste heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat flexibele werknemers minder lange rechten op de WW opgebouwd hebben.

³⁶ Een uitkering is niet altijd een volledige uitkering. Een uitkeringsjaar is het gemiddeld aantal WW-uitkeringen gedurende het kalenderjaar omgerekend naar voltijdsequivalenten. Voor iemand die gedurende 6 maanden een uitkering heeft gekregen, komt dit bijvoorbeeld neer op 0,5 uitkeringsjaar.

³⁷ CBS, *Flexschil rondom de WW*, (2010).

³⁸ UWV, *Flexibel na de WW*, (2015).

³⁹ SEO Economisch onderzoek, *Beslag uitkeringen personen in flexibele schil 2006-2014*, (2016).

⁴⁰ Dit zijn de banen waarin sprake is van geen contract voor onbepaalde tijd, geen vaste werkgever (uitzendkrachten), geen vaste uren (oproepkrachten) en geen vast aantal uren (nulurencontracten).

⁴¹ Heyma, A., Van der Werff, S. *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*, (2013), SEO Economisch Onderzoek Rapport nr. 2013-09, blz. 55-63.

⁴² Een werknemer is langdurig flexibel indien deze persoon meer dan drie jaar in de flexibele schil verblijft. Flexibele werknemers die korter dan drie jaar in de flexibele schil verblijven worden als kortdurend flexibel getypeerd.

Wat betreft *de hoogte* van de WW geldt dat een WW-uitkering per dag voor vaste werknemers gemiddeld € 28 hoger is dan een bijstandsuitkering. Dit verschil tussen een WW- en bijstandsuitkering is voor kortdurend en langdurig flexibele werknemers minder, respectievelijk € 11 en € 15 per dag.

Hoewel zowel een gemiddelde WW-uitkering als de gemiddelde WW-duur voor vaste werknemers hoger is dan voor flexibele werknemers, is het *totale beslag op de WW* hoger voor flexibele werknemers en dit beslag is voor langdurig flexibele werknemers weer hoger dan voor kortdurend flexibele werknemers. De verschillen kunnen voor een groot deel worden verklaard door het relatief grote verschil in instroomfrequentie in de WW.

Tabel 4a. Aantal WW-uitkeringen 2014 en 2015, naar geslacht en leeftijd.⁴³

		Aantal per eind december			
		2005	2010	2014	2015
WW-uitkeringen	x 1.000	305	264	441	446
Als percentage van de beroepsbevolking		3,7%	3,0%	5,0%	5,0%
Per geslacht					
Mannen	x 1.000	168	151	234	229
Vrouwen	x 1.000	138	113	207	217
Als percentage van de beroepsbevolking					
Mannen		3,6%	3,2%	4,9%	4,8%
Vrouwen		3,7%	2,8%	5,1%	5,3%
Per leeftijdsklasse					
15-24 jaar	x 1.000	13	9	18	19
25-34 jaar	x 1.000	50	41	70	74
35-44 jaar	x 1.000	83	68	92	85
45-54 jaar	x 1.000	80	80	131	127
55-64 jaar	x 1.000	80	65	128	138
65-74 jaar	x 1.000			1	3
Als percentage van de beroepsbevolking					
15-24 jaar		1,0%	0,7%	1,3%	1,4%
25-34 jaar		2,7%	2,3%	3,9%	4,1%
35-44 jaar		3,7%	3,2%	4,8%	4,6%
45-54 jaar		4,2%	3,8%	6,1%	5,8%
55-64 jaar		8,9%	5,4%	9,1%	9,4%
65-74 jaar				0,5%	1,6%

Hierna wordt in een grafiek het volume aan WW-uitkeringen gegeven sinds 1970. Daarbij wordt ook een vergelijking gemaakt met de Arbeidsongeschiktheid (AO)-uitkeringen en de bijstandsuitkering.

Uitkeringsvolume sinds 1970

In de periode 1970-2016 zijn er vier recessieperioden met een sterke stijging van de werkloosheid: 1980-84, 1992-95, 2002-05 en 2009-14. De tijdsperiode tussen de recessies neemt af en de top van de werkloosheid lag, tot de laatste recessie, steeds lager, zie grafiek 2.

De oorzaak van de steeds lagere top van de werkloosheid was een structurele daling van het bijstandsvolume: na de bijstandstop van 1985 was bij de volgende recessies hooguit sprake van een lichte stijging van het bijstandsvolume. Na de top van 2014 stijgt het bijstandsvolume echter door. Deze toename heeft o.a. te maken met wetwijzigingen per 1 januari 2015, en de toestroom van asielzoekers met ingang van 2014, zie verder c.⁴⁴

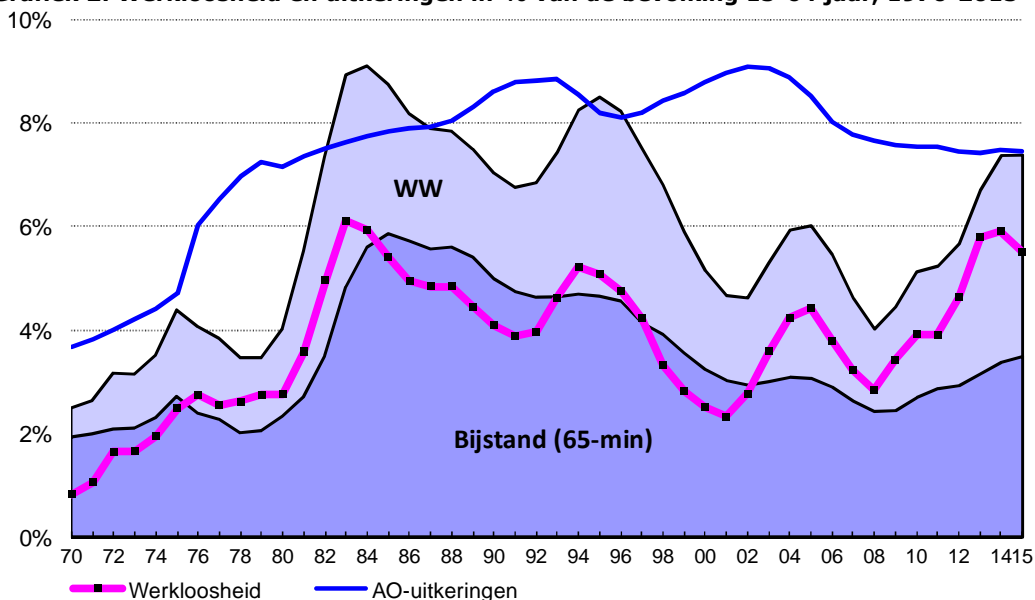
⁴³ UWV, *Arbeidsmarktprognose 2015-2016*.

⁴⁴ CBS, *Aantal bijstandsgerechtigden opnieuw toegenomen*, 31 augustus 2016 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/35/aantal-bijstandsgerechtigden-opnieuw-toegenomen>).

WW-volume

De omvang van het WW-volume is, net als de werkloosheid, vooral conjunctureel bepaald, maar ook bij de WW kan (wijziging in) wetgeving het volume structureel beïnvloeden (zoals recent de WWZ).

Grafiek 2: Werkloosheid en uitkeringen in % van de bevolking 15-64 jaar, 1970-2015⁴⁵



3.4 Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten die het UWV maakt voor de uitvoering van de WW vallen onder begrotingsartikel 11 van de begroting SZW en vormen als zodanig geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Voor de volledigheid worden de kosten hier wel vermeld.

Tabel 5a: Kerncijfers WW: volume en uitgaven (lopende prijzen)

	2011	2012 ⁴⁶	2013	2014	2015
Uitkeringslasten (€ x 1 miljoen)	4.501	5.310	6.811	7.146	6.547
Uitvoeringskosten (€ x 1 miljoen)	406	492	566	853	732
Basisdienstverlening ⁴⁷	293	189	142	100	85
Aantal lopende uitkeringen einde jaar (x 1.000)	270	340	438	441	446
Herleide uitkeringsjaren (x 1.000)	225	262	335	364	343
Gemiddelde jaaruitkering (€)	19,074	18,979	19,128	18,891	18,534

Tabel 5b. Uitvoeringskosten - variabele kostprijzen WW

⁴⁵ Zowel de werkloosheid als de uitkeringsvolumes zijn hier weergegeven in % van de bevolking 15-64 jaar, en betreffen jaargemiddelden. WW-volume 2015 exclusief extra nuluitkeringen a.g.v. invoering WWZ per 1 juli 2015.

⁴⁶ In 2012 is een verschuiving zichtbaar die te maken heeft met de herijking als gevolg van onderzoek naar cost-accounting UWV door PwC.

⁴⁷ Dit zijn de uitvoeringskosten van het voormalige CWI die aan de WW worden toegerekend.

	2007	2008	2009	2010	2011
Prijs per aanvraag (€)	459	490	491	492	493
Prijs per continuering (€)	907	909	899	882	879
	2012⁴⁸	2013	2014	2015⁴⁹	
Prijs per aanvraag (€)	667	588	438	373	
Prijs per continuering (€)	755	710	691	654	

De totale uitvoeringskosten WW waren als volgt opgebouwd:

1. Het volume nieuwe aanvragen x kostprijs aanvraag WW; +
2. Het volume uitkeringsjaren x kostprijs per uitkeringsjaar +
3. Vast gefinancierde kosten.

⁴⁸ In 2012 is een verschuiving zichtbaar die te maken heeft met de herijking als gevolg van onderzoek naar cost-accounting UWV door PwC.

⁴⁹ Na deze stand van 2015 is een definitiewijziging van de variabele kosten doorgevoerd. Circa 1/3 van de kosten zijn van variabel naar vast verschoven. Dit is de laatste stand onder de oude definitie.

4. BELEIDSDOELSTELLING 1: INKOMENS BESCHERMING

Definitie

De beleidsdoelstelling 'inkomensbescherming' van de WW is niet geoperationaliseerd in meetbare begrippen en niet voorzien van streefwaarden. Omdat een objectieve maatstaf ontbreekt, kunnen er over de inkomensbescherming geen harde conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid worden getrokken.

We hebben er in deze beleidsdoorlichting voor gekozen het doel inkomensbescherming als volgt te concretiseren: er is sprake van inkomensbescherming wanneer werknemers die werkloos worden gedurende voldoende tijd (die afhankelijk is van lengte van hun arbeidsverleden), idealiter tot aan werkherhvatting, een hoog genoeg vervangend inkomen hebben om financieel gezien hun leefniveau zo veel mogelijk te kunnen handhaven.

We zijn in deze beleidsdoorlichting op zoek gegaan naar indicatoren die iets zeggen over de vraag of de inkomensbescherming vanuit de WW het mogelijk maakt om het leefniveau gedurende enige tijd te handhaven, qua hoogte en duur. Het instrument is de WW-uitkering, het doel van dit instrument is het leefniveau handhaven. Voor het antwoord op voorgaande vraag hebben wij een aantal indicatoren gehanteerd.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van ons oordeel:

Criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid	Operationalisatie	Oordeel
1. Hoogte uitkering	Er is gekeken naar verschillende indicatoren die inzicht geven in de financiële positie van WW-gerechtigden na verlies van baan (wat doet inkomensterugval met betrokkenen).	<ul style="list-style-type: none"> • De 70% norm is toereikend voor de meeste WW-gerechtigden om leefniveau te kunnen handhaven. • Een deel van de WW-populatie heeft betalingsachterstanden en/of schulden.
2. Duur van de uitkering	Er is gekeken naar: <ul style="list-style-type: none"> • % van de WW-gerechtigden dat binnen de voor haar/hem geldende WW-duur werk vindt; • is de duur toereikend voor de verschillende groepen van de WW populatie? • % WW-gerechtigden dat na afloop van de WW in de bijstand stroomt. 	De door ons gekozen indicatoren geven een beeld over de doeltreffendheid. Dit beeld is dat de duur van de WW in het kader van inkomensbescherming in het algemeen (maar niet voor iedereen) toereikend is.
3. Totaal oordeel doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none"> • De gebruikte indicatoren zijn hoogte en duur. • Deze leveren voldoende inzichten om tot een beeld te komen. 	De gehanteerde indicatoren geven het beeld dat de WW op het gebied van inkomensbescherming voor de meeste WW-gerechtigden doeltreffend is.

4. Totaal oordeel doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Op het gebied van doelmatigheid kun je voor een oordeel verschillende varianten van doelmatigheid hanteren. • Alleen door wijzigingen aan te brengen in wet- en regelgeving kun je invloed uitoefenen op de hoogte van de kosten van de WW regeling. 	Geen oordeel mogelijk.
---------------------------------	---	------------------------

Totaaloordeel doeltreffendheid en doelmatigheid

Het geschetste beeld is dat de hoogte (70%) voor de meeste WW-gerechtigden toereikend is om het leefniveau te handhaven. Met de hoogte (70%) in acht genomen, hebben we duur als tweede indicator gebruikt. Ons oordeel is dat de duur van de WW in het kader van inkomensbescherming in het algemeen (maar niet voor iedereen) doeltreffend is.

Op het gebied van doelmatigheid hangt ons oordeel af van de variant van doelmatigheid die gehanteerd wordt. De variant 'doelmatigheid grote geldstroom WW', zoals hier verderop wordt gedefinieerd, wordt bepaald door de economische situatie. Alleen door de wet- of regelgeving met het oogmerk op kostenreductie te wijzigen kun je invloed uitoefenen op de kosten van de WW-regeling. Er is dus geen oordeel over de doelmatigheid van de regeling te vellen. Je kunt slechts stellen dat een verlaging van de uitvoeringskosten mogelijk is door wijziging van wet en regelgeving. Voor de uitvoeringskosten van de WW (in het kader van de inkomensbescherming) wordt verwezen naar de beleidsdoorlichting van artikel 11.⁵⁰

4.1.1 Hoogte van de uitkering

Afbakening

We kijken bij dit criterium naar de gemiddelde hoogte (op basis van wettelijke normen, 70%, 75% resp.) van de WW uitkering die WW-gerechtigden ontvangen. Compenseert de hoogte hiervan de inkomensval van mensen die de WW instromen? Is het toereikend om het leefniveau te handhaven? We kijken alleen naar het vervangende inkomen dat de WW biedt.

Om een beeld te kunnen schetsen van de financiële positie van WW-gerechtigden kijken we naar enkele beschikbare indicatoren: het aantal WW-gerechtigden met schulden, in een betalingsachterstand, dat moeilijk rond kan komen, met een aantal financiële beperkingen.

Bevindingen

Wat is de rechtvaardiging voor de keuze om het uitkeringspercentage op 70 te stellen?

Voor een mogelijk antwoord op deze vraag moeten we terug naar 1984. Toen werd besloten om het uitkeringspercentage terug te brengen van 80 naar 70.⁵¹ De reden voor de verlaging van het uitkeringspercentage naar 70 (overigens niet alleen voor de WW, maar ook voor de WWV en WAO) was gelegen in de noodzaak tot bezuinigingen⁵²; de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel moest in de toekomst gegarandeerd kunnen worden. In de Memorie van Toelichting van het betreffende wetsvoorstel⁵³ staat verder iets vermeld over de koopkrachtgevolgen voor de sociale minima in het algemeen, maar niets over de gevolgen voor de inkomenssituatie van individuele uitkeringsgerechtigden. Een hoger percentage dan 70 was niet

⁵⁰ Kabinetsreactie d.d. 16 december 2015; Kamerstukken II, 2015-2016, 30982, nr. 26.

⁵¹ Kamerstukken II, 1984-1985, 18644, nr. 3.

⁵² Dat het uitkeringspercentage 70 bedraagt, wil niet zeggen dat iedereen in de praktijk ook 70% van het laatste inkomen ontvangt. Een aantal mensen verdienen meer dan het maximum dagloon en voor hen wordt de uitkering eerst gemaximeerd en geldt daarna nog eens een percentage van 70; zij ontvangen dus minder dan 70%.

⁵³ Kamerstukken II, 1984-1985, 18644, nr. 3.

mogelijk omdat dan de beoogde besparing van 1,1 mld. gulden niet zou zijn gehaald. Ook een lager percentage was, volgens de Memorie van Toelichting, niet aan de orde. Dit, omdat de uitkering van een voltijdwerker in dat geval kon dalen tot beneden het voor een alleenstaande geldende sociale minimum, zodat een beroep op de bijstand moest worden gedaan (wat moest worden voorkomen). Kortom, de regering zag destijds een percentage van 70 als minimum om de werkloze (vooralnog) uit de bijstand te houden en als maximum omdat het stelsel anders te duur zou worden, gezien het grote beroep op uitkeringen.

Een uitkeringshoogte van 75% gedurende de eerste twee maanden van werkloosheid is ingevoerd met de Wet wijziging WW-stelsel in 2006. De regering heeft in dit wetsvoorstel het advies van de SER (over een toekomstbestendige WW) overgenomen. De SER was voorstander van een degressief uitkeringssysteem (met een in het begin hoger uitkeringspercentage) in relatie met de invoering van een kortere WW-duur. Een dergelijk dalend verloop van de uitkeringshoogte leidt tot betere zoekprikkels dan een constante uitkeringshoogte.⁵⁴ Een hoger vast percentage dan 75 respectievelijk 70 kan de zoekprikkel te veel beperken en een lager vast percentage dan 75/70 werd niet verantwoord geacht omdat dit op gespannen voet kan komen te staan met het streven naar een maatschappelijk aanvaardbare inkomensbescherming in geval van werkloosheid.⁵⁵ De vraag of een percentage van 70 toereikend was voor een WW-gerechtigde om het leefniveau te handhaven, werd destijds niet aan de orde gesteld. Dit werd blijkbaar impliciet aangenomen en is in de 30 jaar erna niet veranderd. Er waren geen signalen dat de norm moest worden aangepast. Willen we zeker weten of 70% toereikende inkomensbescherming biedt, dan kan (in theorie) alleen een onderzoek naar de financiële positie van WW-gerechtigden, van alle leeftijdscohorten en inkomensgroepen dit inzichtelijk maken.

Ongeveer 85% van de WW-gerechtigden ontvangt een uitkering ter hoogte van 75% (de eerste twee maanden) respectievelijk 70% (de periode na de eerste twee maanden) van het gemiddeld verdiende inkomen in het jaar voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid. Een eventuele bovenwettelijke aanvulling door de werkgever of door een andere instantie is niet meegeteld. 15% van de WW-gerechtigden ontvangt minder: dit zijn bijvoorbeeld werknemers die met werken per dag gemiddeld meer verdienen dan het maximum dagloon. In de WW wordt voor hen het dagloon gemaximeerd. Het maximum dagloon bedraagt € 202,17 (2016).⁵⁶

Het maximum dagloon⁵⁷

Het maximum dagloon is al vanaf het begin (1949) in de Werkloosheidswet opgenomen. Het maximum dagloon was verbonden aan de loongrens die destijds in de WW werd opgenomen. Iemand die meer verdiende dan het bedrag van de loongrens (6000 gulden per jaar) was van de WW-verzekering uitgesloten. Die loongrens was specifiek voor de WW fors opgetrokken; voor andere SV-wetten bedroeg deze toen 3750 gulden. Optrekken naar 6000 gulden vond de toenmalige regering, zeker omdat het hier ging om onvrijwillige werkloosheid, 'volkomen verantwoord'. Het maximum dagloon bedroeg in andere SV-wetten 10 gulden. Omdat de loongrens in de WW werd opgetrokken, was het logisch dit ook te doen voor het maximum dagloon WW. Dat werd op 20 gulden gesteld. De reden voor het maximum dagloon was om te voorkomen dat sommige werknemers door wisselende werkzaamheden met wisselende verdiensten een uitkering zouden ontvangen die overeen kwam met een jaarloon van meer dan 6000 gulden, terwijl voor mensen met een vast loon de 6000-grens werd gesteld. Al die tijd is het maximum dagloon in de WW (en in andere SV-wetten) opgenomen gebleven. Het netto bedrag aan uitkering dat behoort bij het maximum dagloon bedraagt bijna € 1900,00 euro netto per maand.

⁵⁴ Het SER-advies Toekomstbestendigheid van de WW (2005) geeft aan dat uit de beschikbare literatuur blijkt dat een verlaging van de uitkeringshoogte in het algemeen kan leiden tot een versterking van de activerende werking van de WW. Door een groter verschil tussen enerzijds het beschikbare inkomen na een verlaging van de uitkeringshoogte of een beperking van de uitkeringsduur, en anderzijds het te verdienen loon op de arbeidsmarkt, loont arbeidsdeelname meer.

⁵⁵ Wet wijziging WW-stelsel 2006, Kamerstukken II 2005-2006, 30370.

⁵⁶ Wfsv, artikel 17 lid 1 tweede zin.

⁵⁷ Er is een maximaal loon waarover premie wordt geheven en waarover uitkeringen worden betaald. Als het maximum loon per dag wordt weergegeven hebben we het over het maximum dagloon.

De maximale uitkering per maand is (bij 75%) € 3053,70 bruto per maand. Iemand die € 6000,00 bruto per maand verdient in loondienst, ontvangt bij werkloosheid gedurende de eerste twee maanden € 3053,70 bruto, daarna (70%) € 2850,12 bruto. Dit is een bruto inkomensdaling van meer dan 50%. Een maximale WW-uitkering bedraagt ruim € 1895,00 netto per maand. Er is geen onderzoek bekend naar een eventuele relatie tussen de hoogte van de uitkering voor de 'maximum dagloners' en hun zoekgedrag naar werk (vanwege een inkomensdaling van meer dan 30% zou je snellere werkherhervatting kunnen verwachten, maar hierover is niets bekend).

Een inkomensdaling van (meestal) bruto 30% door de overgang naar de WW betekent niet altijd een netto inkomensdaling van 30%. Dit komt doordat de WW-gerechtigde geen pensioenpremie meer hoeft te betalen, doordat naar verhouding minder belasting wordt ingehouden of doordat men in aanmerking komt voor toeslagen. Kijken we nog breder, naar de totale inkomenssituatie van de WW-gerechtigde, dan heeft een aantal WW-gerechtigden recht op een bovenwettelijke aanvulling.

Bovenwettelijke aanvullingen op de WW-uitkering

- In een aantal situaties hebben werknemers recht op een bovenwettelijke aanvulling op een uitkering wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Bovenwettelijke aanvullingen beïnvloeden het gedrag van werknemers en hun werkgevers. Werknemers zijn verzekerd met een betere inkomensbescherming. Daar staat tegenover dat het de prikkel tot werkherhervatting kan verlagen. De uitstroomkans voor mensen met een aanvulling op hun WW-uitkering is iets minder groot, maar dat kan ook te maken hebben met een arbeidsmarkteffect, namelijk dat ouderen een minder grote kans hebben om uit te stromen uit de WW. Veel mensen met een bovenwettelijke uitkering zijn ouderen.⁵⁸
- De huidige omvang van bovenwettelijke aanvullingen verschilt tussen collectieve arbeids-overeenkomsten (cao's) en tussen de verschillende regelingen. Van de werknemers die onder een cao vallen, heeft ongeveer de helft recht op een aanvulling op de WW, loondoorbetaling en/of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij de reparatie van de WW-duur (Wet werk en zekerheid) zoals afgesproken in het Sociaal Akkoord, kan de aanvulling op de WW fors toenemen.⁵⁹
- In totaal kennen 41 cao's (van toepassing op 52% van de werknemers onder de onderzochte cao's) één of meer afspraken over een bovenwettelijke aanvulling op de WW. Hierbij kan het gaan om afspraken over de duur, hoogte en eventuele voorwaarden om voor een aanvulling op de WW in aanmerking te komen. In totaal worden in 25 cao's (van toepassing op 32% van de werknemers onder de onderzochte cao's) voorwaarden gesteld om voor een bovenwettelijke aanvulling op de WW-uitkering in aanmerking te komen. Voorwaarden om voor een bovenwettelijke WW uitkering in aanmerking te komen kunnen onder andere zijn een ontslag dat niet het gevolg is van onbekwaamheid voor de functie of een bepaald aantal dienstjaren. In 36 cao's (van toepassing op 51% van de werknemers onder de onderzochte cao's) is de hoogte van de aanvulling geregeld. Het beeld is zeer divers. Voor 40% van de werknemers geldt dat in cao's aanvullende afspraken zijn gemaakt over de uitkeringsduur.⁶⁰

Niet iedere WW-gerechtigde krijgt te maken met een 'terugval' naar 70% van het inkomen in de WW. Voor een aantal gerechtigden geldt dat zij met een minder grote achteruitgang geconfronteerd worden omdat zij een zekere aanvulling ontvangen van de werkgever. Deze aanvulling kan nogal variëren. De compensatie voor het verlies van 30% aan inkomen in de WW kan dus in hoogte ook nogal verschillend uitvallen. De bovenwettelijke aanvulling kan ook zien op de duur. Een aantal WW-gerechtigden kan een in duur langere uitkering krijgen op grond van cao-afspraken. Voor het toetsen van de beleidsdoelstelling WW is echter gekeken naar de wettelijk

⁵⁸ Astri, *Praktijk en effecten van bovenwettelijke CAO aanvullingen*, (2014).

⁵⁹ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, (2015).

⁶⁰ Onderzoek SZW, *Bovenwettelijke aanvulling bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid*. Ministerie van SZW, (2013).

geregelde hoogte en duur. De bovenwettelijke aanvullingen zijn te divers van karakter om dit op een gedegen wijze in de afbakening van deze beleidsdoorlichting mee te nemen.

Wat zijn de gevolgen van inkomensdaling bij overgang van werk naar de WW?

De WW verzekert de gevolgen van het inkomensverlies bij werkloosheid. Welke gevolgen kunnen er zijn als iemand zijn baan verliest en op een WW-uitkering is aangewezen? Een indicatie in hoeverre de WW voldoende inkomensbescherming biedt, is het aantal personen in de WW dat een beroep doet op een toeslag op grond van de Toeslagenwet. Van de 445.876 WW-gerechtigden⁶¹ in 2015 maken 39.809 personen aanspraak op een toeslag. Dit is 8,9%. Daarmee is de WW de uitkering met het minste beroep op een toeslag ingevolge de Toeslagenwet.

Van alle WW-gerechtigden is ongeveer 65% tevreden over de hoogte van de uitkering. De WW staat daarmee bijna bovenaan de lijst van uitkeringen na de ZW. Na de WW volgen de WAO en WIA 55%, bijstand 52% en de AOW 50%.⁶²

In het algemeen geldt dat uitkeringsgerechtigden vaker schulden blijken te hebben dan werkenden. Het aandeel dat schulden moet maken is echter van alle uitkeringsgroepen onder WW-gerechtigden het kleinst. Het aandeel van WW-uitkeringsgerechtigden met een betalingsachterstand is in de eerste periode van werkloosheid echter het grootste van alle uitkeringsgroepen. Dit heeft te maken met de vaak betrekkelijk onvoorziene en plotselinge inkomenssterugval. WW-uitkeringsgerechtigden moeten het uitgavenpatroon nog aanpassen. Na enige tijd blijkt het aandeel betalingsachterstanden weer flink af te nemen en heeft men zich over het algemeen beter ingesteld op de nieuwe inkomenssituatie. 17% van de WW-gerechtigden maakt schulden of moet, om rond zien te komen, de spaarmiddelen aanspreken. 30% van de WW-gerechtigden kan moeilijk rond komen (bij de WWB is dit 56%, bij werkenden is dit 10%). 15% van de WW-gerechtigden heeft betalingsachterstanden (WWB: 22%). 53% van de WW-gerechtigden heeft één of meer financiële beperkingen. Met beperkingen wordt bedoeld: één of meer van de volgende zaken niet kunnen betalen: huis verwarmen, familie te eten vragen, jaarlijks een week vakantie, onverwachte kosten van meer dan € 850,00, versleten meubels etc. Bij WWB-ers is dit 92%, bij overige uitkeringen schommelt dit tussen de 50 en 60% en bij werkenden bedraagt dit 29%.⁶³

Tabel 7. Overzicht betalingsachterstanden onder WW-gerechtigden.⁶⁴

Soort achterstand	Percentage WW-gerechtigden dat achterstanden heeft	Percentage bij niet ontvangen van een uitkering
Huur/hypotheek	11	4
Gas, water, elektra	8	3
Op afbetaling gekochte goederen	4	1

Tabel 8. WW-gerechtigden met een of meer financiële beperkingen⁶⁵

Soort beperking	Percentage WW-gerechtigden dat de beperking heeft	Percentage bij niet ontvangen van een uitkering

⁶¹ UWV, *jaarverslag 2015*, (2016).

⁶² SCP, *De sociale staat van Nederland 2015*, (2015).

⁶³ UWV, *Wie heeft schuld? Een kwalitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*, (2015). Gegevens uit 2010-2012.

⁶⁴ UWV, *Wie heeft schuld? Een kwalitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*, (2015). Gegevens uit 2010-2012.

⁶⁵ UWV, *Wie heeft schuld? Een kwalitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*, (2015). Gegevens uit 2010-2012.

Onvoldoende geld om huis te verwarmen	5	2
Onvoldoende geld voor warme maaltijd	7	2
Onvoldoende geld om familie/kennissen te eten te vragen	17	5
Onvoldoende geld om regelmatig nieuwe kleding te kopen	27	10
Onvoldoende geld om jaarlijks een week met vakantie te gaan	35	13
Onvoldoende geld om versleten meubels te vervangen	37	17
Onvoldoende geld voor onverwachte uitgaven van meer dan 850 euro	40	20

Recent onderzoek⁶⁶ (uit 2014) wijst het volgende uit: WW-gerechtigden lopen het risico op een (te) laag inkomen/onder de armoedegrens geraten, het risico op schulden en het risico om daadwerkelijk in de schuldsanering terecht te komen. Ontslag veroorzaakt een terugval in inkomen en kan een risico vormen op een te laag inkomen. In 2012 moest 23% van de huishoudens met een werkloosheidsuitkering en 27% van de huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering rondkomen van een laag inkomen (d.w.z.: onder de armoedegrens). Bij huishoudens met een bijstandsuitkering was dat 74%.

Een terugval in inkomen brengt behalve het risico van een te laag inkomen ook een hoger risico met zich mee op schulden. In sommige gevallen daalt het inkomen te ver en moeten huishoudens schulden maken om te overleven. Schulden en armoede komen vaker voor bij WW-gerechtigden dan bij werkenden. Slechts 1 op de 1.000 volwassenen maakt gebruik van schuldsanering. Afgezet tegen het totale aantal uitkeringen, maken mensen met WW-uitkering bijna 10 keer vaker gebruik van schuldsanering dan mensen zonder een uitkering (in de bijstand is dat ongeveer 30 keer vaker). In 2011 zaten bijna 6.000 huishoudens met een WW-uitkering ook in de schuldsanering. Het duurt overigens enige tijd voordat iemands financiële situatie zo is verslechterd dat hij in de schuldsanering terecht komt.⁶⁷ Dit laat onverlet dat het ook nog zo kan zijn dat de werkloosheid (en het voortduren daarvan) voortkomt uit het gedrag of persoonlijkheidskenmerken die ook schulden veroorzaken.

Uit ander onderzoek blijkt dat partners in huishoudens nauwelijks meer gaan werken als iemand werkloos thuis komt te zitten.⁶⁸ Het is goed denkbaar dat werkloosheid pas op langere termijn leidt tot gedragsreacties van de partner op de arbeidsmarkt. Sommige werklozen zullen verwachten weer op korte termijn werk te vinden en voor een deel is dat ook realistisch: de afgelopen jaren vonden 55% tot 65% van de werklozen binnen een jaar weer een baan. Bij anderen heeft werkloosheid wellicht pas effect als er sprake is van een substantiële financiële achteruitgang, en dat is vaak op het moment dat de WW-uitkering eindigt (na maximaal 38 maanden; vanaf 2016 stapsgewijs naar 24 maanden). Hoewel de mediane daling in huishoudinkomen bij baanverlies ongeveer 17% bedraagt, verschilt de exacte teruggang – en daarmee de financiële prikkel – sterk van situatie tot situatie.⁶⁹

Oordeel

De indicatoren die we bekeken hebben geven het beeld dat de hoogte van de WW-uitkering over het algemeen niet voor financiële problemen zorgt bij WW-gerechtigden. WW-gerechtigden maken vaker schulden dan werkenden en er zijn ook relatief veel WW-gerechtigden met betalingsachterstanden of financiële beperkingen. De betalingsachterstanden die ontstaan nemen na verloop van tijd in de WW weer af. WW-gerechtigden zijn relatief vaak tevreden met de hoogte van hun WW-uitkering en doen relatief weinig beroep op de TW.

⁶⁶ UWV, *Kennisverslag 2014-1*, (2014).

⁶⁷ UWV, *Kennisverslag 2014-1*, (2014).

⁶⁸ Josten, E. *Urenuitbreiding van vrouwen met een werkloze partner*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (2013), 29 1.

⁶⁹ SCP, *Werkloos toezien? Gevolgen van de crisis voor emancipatie en welbevinden*, (2016).

4.1.2. Duur van de uitkering

Afbakening

We kijken bij dit criterium naar de groep mensen die recht heeft op een WW-uitkering, de *WW-verzekerdenpopulatie*. De WW is een verzekering voor werknemers, maar niet voor (alle) werkenden. De omvang van deze groep wordt bepaald door het aantal mensen dat in loondienst werkt. Het arbeidsverleden (in jaren) van een WW-gerechtigde bepaalt hoe lang iemand recht op WW heeft.

Bevindingen

We relateren de periode van gewenste inkomensbescherming aan de periode dat een WW-gerechtigde er gemiddeld over doet om weer werk te vinden. Dit is de logische redenering vanuit de beleidsdoelstelling: de WW als inkomensbescherming tussen twee banen in. De WW is een verzekering, dus de huidige systematiek verbindt een langdurig WW-recht aan een langere periode van WW premie betalen. We hebben naar de doeltreffendheid hiervan gekeken door te kijken naar het percentage van de WW-gerechtigden dat binnen de voor haar/hem geldende WW-duur werk vindt.

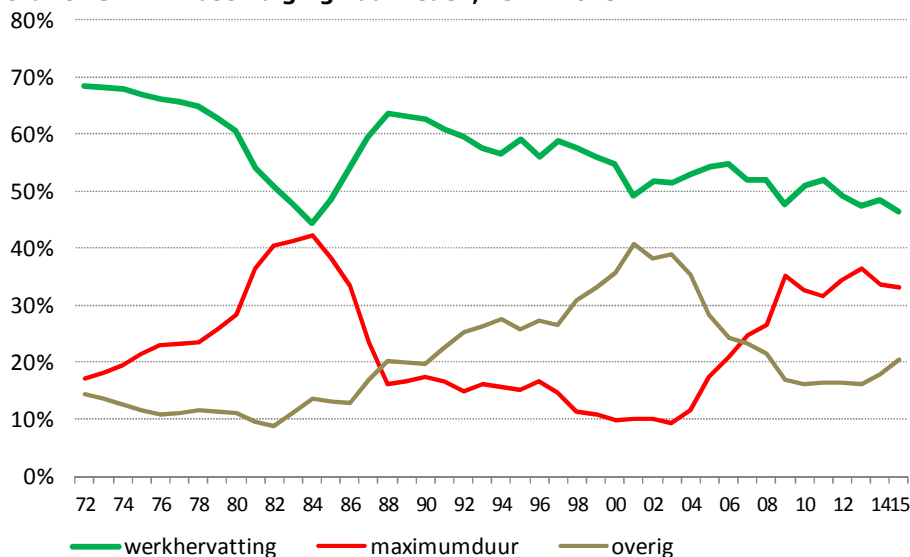
Om dit uit te zoeken kijken we eerst naar de reden achter de beëindiging van de WW-uitkering.

Wisselingen in de opbouw van de duur van de WW-uitkering

Voor 1985 was er sprake van een duur van maximaal tweeënhalf jaar (een half jaar WW, twee jaar WWV) voor iedereen. Tussen 1985 en 2002 was de duur sterk afhankelijk van leeftijd, waarbij vooral voor ouderen zeer langdurige WW-uitkeringen mogelijk waren. Sinds 2003 zijn de uitkeringen nog steeds gebonden aan leeftijd/arbeitsverleden, maar korter (variërend van drie tot 38 maanden, tot 2015).

Onderstaande figuur (grafiek 4) geeft over de periode 1972-2012 aan wat de reden voor beëindiging van de WW-uitkering was. Er is gekeken naar de werksituatie van WW-gerechtigden op het moment van beëindiging.

Grafiek 3: WW- beëindiging naar reden, 1972-2015⁷⁰



Het percentage beëindigingen vanwege werkhervatting lag in de periode van 1990-2012 tussen de 50-60%. Vanaf 2003 is het percentage beëindigingen vanwege het bereiken van de maximale uitkeringsduur fors gestegen tot tegen de 30% in 2008 en daarna stijgt het nog iets verder tot 34% in 2012. De reden hiervan is niet onderzocht, maar verwacht mag worden dat de WW-

⁷⁰ Onder overige redenen vallen o.a. ziekte/arbeitsongeschiktheid, niet insturen van de inkomstenverklaring WW, bereiken pensioenleeftijd etc.

duurverkorting en conjunctuur hierbij een rol spelen. Dit vertelt ons dat bijna 30% van de WW-gerechtigden het einde van hun uitkering bereiken zonder opnieuw werk te vinden, terwijl dit voor hun situatie wel wenselijk wordt geacht.

UWV heeft een nadere analyse gemaakt⁷¹ van de werksituatie van mensen waarvan in 2012 de WW-uitkering is beëindigd. Tevens heeft UWV gekeken naar wat op het moment van beëindiging en gedurende zes maanden daarna de werksituatie was van personen bij wie de uitkering vanwege het bereiken van de maximum uitkeringsduur is beëindigd.

Tabel 9a: reden beëindiging in 2012⁷²

Reden beëindiging	% van de beëindigingen
Werkhervatting (volledig)	49
Maximale uitkeringsduur	34
Ziekte/ arbeidsongeschiktheid	6
Geen werkbriefje ingeleverd	2
Bereiken pensioenleeftijd	1
Overig	8
N=	432.200

Tabel 9b: Werksituatie van personen van wie in 2012 de WW beëindigd is vanwege het bereiken van de maximale uitkeringsduur; situatie 6 maanden na einde WW wegens bereiken maximum uitkeringsduur.

Beëindiging vanwege maximale WW-duur en werksituatie	%
Volledige werkhervatting na WW-recht	17
Gedeeltelijke werkhervatting voor einde WW	13
Gedeeltelijke werkhervatting in maand einde WW	7
Gedeeltelijke werkhervatting binnen 6 maanden na einde WW	18
Geen werkhervatting in loondienst	45
N=	148.500

In 2012 is bijna de helft (49%) van de WW-uitkeringen beëindigd vanwege het vinden van een baan. Het gaat hierbij alleen om volledige werkhervattingen. Het aantal uitgestroomde WW-gerechtigden dat een volledige baan heeft gevonden tijdens het recht op WW bedraagt 213.000. Van de overige 220.000 uitgestroomde WW-gerechtigden blijken tot een half jaar na afloop van de WW 73.000 WW-gerechtigden een baan voor minder uren te hebben gevonden. Er vinden nog eens 33.000 volledige werkhervattingen plaats binnen een half jaar na afloop van de WW. Dan blijven nog 114.000 uitgestroomde WW-gerechtigden over die geen werk vinden binnen 6 maanden na

⁷¹ UWV, *Na de WW aan het werk*, (2013).

⁷² UWV, *Na de WW aan het werk*, (2013).

afloop van de WW. Er is niet onderzocht wat er met deze personen gebeurd is. Dit zou een relevante vraag kunnen zijn voor een vervolgonderzoek.

De doorstroom naar de bijstand bedraagt over de afgelopen jaren gemiddeld 16,5% van de WW-gerechtigden die de maximale duur bereikten. Het aantal uitgestroomde WW-gerechtigden zonder baan dat met pensioen gaat bedraagt ongeveer 2.300 65-jarigen.⁷³

Na WW de bijstand

UWV heeft onderzocht of de mensen die geen WW-uitkering meer krijgen omdat de voor hen geldende uitkeringsduur is verstreken aansluitend een beroep doen op de bijstand.⁷⁴ Een beperkt deel van de mensen met een WW-uitkering krijgt na het beëindigen van de WW een bijstandsuitkering. De doorstroom van de WW naar de bijstand is gemiddeld bezien over de laatste jaren het grootst bij de mensen die de maximale uitkeringsduur bereiken: 16,5%, of wel 1 op de 6 mensen. In jaren dat het economisch slecht gaat is dit percentage iets hoger (2010: 18,7%). Dat niet meer mensen na het bereiken van de maximale uitkeringsduur van de WW naar de bijstand doorstromen, komt vooral doordat veel personen kunnen terugvallen op het inkomen van een partner, nog kunnen interen op spaargeld of alsnog kort na de WW-uitkering werk vinden.

Het aantal mensen dat na afloop van de WW-uitkering in de bijstand terecht komt, groeide van 22.000 (2011) naar bijna 33.000 (2015). Naar verwachting groeit deze doorstroom van de WW naar de bijstand niet verder: in 2016 en 2017 zullen er naar verwachting ongeveer 31.000 mensen doorstromen. Bij deze prognose is rekening gehouden met herstel van de economie en met onderdelen van de Wwz, zoals de verkorting van de maximale WW-uitkeringsduur per 1 januari 2016.⁷⁵

Werkhervatting naar leeftijd

Tabel 9c. Gemiddelde maximale uitkeringsduur WW en percentage dat binnen de geldende maximale uitkeringsduur weer aan het werk komt, per leeftijdsgroep

leeftijdsgroep	Gemiddelde max. WW-duur in maanden	Weer aan het werk binnen max. WW-duur in procenten
Tot 25 jaar	3,3	40
25 – 35 jaar	7,2	50
35 – 45 jaar	15,2	55
45 – 55 jaar	23,1	54
55 jaar en ouder	30,3	36

Uit een analyse van het UWV⁷⁶ blijkt het volgende (zie ook tabel 9c):

De uitgestroomde WW-gerechtigden tot 25 jaar hadden recht op 3 maanden WW. Bij de 55-plussers was het maximale WW-recht bijna 10 maal zo lang. Hoe langer de maximale WW-duur bedraagt, hoe langer men de tijd heeft om werk te zoeken. Dit betekent (theoretisch) ook dat hoe langer men de tijd heeft, hoe hoger het succespercentage is voor het vinden van een baan tijdens het WW-recht. Deze redenering blijkt inderdaad op te gaan voor de groep 15 tot 45-jarigen:

- De jongeren tot 25 jaar hebben gemiddeld maximaal 3 maanden WW. Van hen vindt 40% werk voor het volledige aantal uren binnen die termijn;
- De 35 tot 45-jarigen hebben gemiddeld maximaal 15 maanden WW. 55% vindt binnen die tijd een volledige baan.

⁷³ UWV, *Kennisverslag 2014-1*, (2014).

⁷⁴ UWV, *Na de WW in de bijstand*, (2015).

⁷⁵ UWV, *Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente, prognose tot 2017*, (2016).

⁷⁶ UWV, *Na de WW aan het werk*, (2013).

Vanaf 45 jaar gaat de redenering echter niet meer op:

- 54% van de 45 tot 55-jarigen vindt een baan voordat de uitkering de maximum duur bereikt. Dit is iets lager dan het percentage bij 35 tot 45-jarigen, terwijl de 45 tot 55-jarigen wel gemiddeld 8 maanden langer de tijd hebben om een baan te vinden dan de 35 tot 45-jarigen;
- Bij de 55-plussers is sprake van een trendbreuk: zij hebben de langste WW-duur van gemiddeld 30 maanden, 36% vindt een volledige baan binnen die termijn. Ook na het bereiken van de maximale WW-duur vinden relatief weinig 55-plussers een baan. Zie voor een diepere blik op dit thema hoofdstuk zes.

De verschillen tussen de leeftijdsgroepen zijn nog opvallender als we kijken naar het percentage beëindigde uitkeringen die niet leiden tot werkherhervatting:

- 17% van de uitgestroomde jongeren tot 25 jaar vindt geen baan binnen 6 maanden na afloop van de WW;
- Bij elke volgende leeftijdscategorie tot 55 jaar loopt het percentage dat geen baan vindt, langzaam op: van 21% (25 tot 35-jarigen) tot 27% (45 tot 55-jarigen);
- Bij de 55-plussers neemt het percentage zonder baan heel sterk toe. 48% heeft (nog) geen baan in loondienst gevonden binnen 6 maanden na afloop van de WW.⁷⁷

Oordeel

De analyse geeft het beeld dat:

- Het merendeel van de WW-gerechtigden stroomt uit de WW wegens werkherhervatting binnen de voor hen geldende WW duur. Wel neemt het deel dat in deze periode niet uitstroomt sinds 2008 toe tot boven de 30%. Gemiddeld over de periode 2006-2015 vindt 50 – 60 % van de werklozen binnen de WW-duur fulltime werk;
- Van degenen die voor het einde van de WW het werk niet hervatten, stroomt een deel binnen een half jaar ná de uitkeringsperiode alsnog uit naar werk, parttime of fulltime. Gemiddeld over de periode 2006-2015 vindt iets meer dan de helft van de werklozen hetzij binnen de WW-duur, hetzij binnen een halfjaar na aflopen van die duur werk;
- Hoe ouder de werkloze is, hoe kleiner het aandeel uitstromers vóór aflopen van de uitkeringsduur. Het omslagpunt (meerderheid heeft bij uitstroom geen nieuwe baan) ligt bij 55 jaar.

We beoordelen de duur van de WW op basis van bovenstaande analyse in de meerderheid van de gevallen als lang genoeg om de duur van werkloosheid te overbruggen. Het beeld is dat de duur van de WW in het kader van inkomensbescherming in het algemeen (maar niet voor iedereen) toereikend en daarmee doeltreffend is.

Het is niet bekend welke factoren het meest relevant zijn voor WW-gerechtigden die hun maximale uitkeringsduur WW opsouperen zonder nieuw werk te hebben gevonden. Een nader onderzoek met als onderzoeksvraag 'welke factoren bepalen dat WW-gerechtigden niet binnen de voor hen geldende uitkeringstermijn aan de slag komen?' zou interessant zijn.

Focus: WW in internationaal perspectief

Afbakening

Bij dit criterium kijken we hoe de WW zich verhoudt tot de werkloosheidsverzekeringen in andere landen. We vergelijken de WW op maximaal mogelijke uitkeringsduur en we kijken naar de netto vervangingsratio van het laatst verdiende inkomen die de WW biedt.

De netto vervangingsratio ligt voor Nederland boven de 75% omdat de aanvullende regelingen (zoals de kindregelingen) hier ook worden meegenomen.

Bevindingen

Nederland kende tot 2015 een maximale WW-uitkeringsduur van 38 maanden. Wat betreft de uitkeringsduur staat Nederland, samen met Australië, Nieuw Zeeland, België, Finland, Portugal, Frankrijk, Spanje en IJsland in de hoogste regionen.

⁷⁷ UWV, *Na de WW aan het werk*, (2013).

Het gaat bij de vergelijking van de uitkeringsduur met andere landen steeds om de maximaal mogelijke uitkeringsduur. In de praktijk voldoet een deel van de WW-gerechtigden in Nederland niet aan de voorwaarden voor een langere uitkeringsduur, volgend op de basis WW van drie maanden. Ook in het buitenland gelden meestal aanvullende voorwaarden voor een langere uitkeringsduur. Zie verder onderstaande tabel, die overigens de situatie tot 2012 weergeeft.

Tabel 10: WW regelingen internationaal⁷⁸

Land	Uitkeringspercentage	Berekeningsgrondslag	Maximale duur
Australië	Geen percentage, bedragen		Geen limiet
België	60	Verdiensten over de laatste maand	Geen limiet
Canada	55	Gemiddelde over de laatste 26 weken	14 tot 45 weken
Denemarken	90	Laatste 12 weken	24 maanden
Frankrijk	57-75	Laatste 12 maanden	36 maanden
Duitsland	60-67	Netto loon	6 tot 24 maanden
Griekenland	Bepaalde bedragen		5 tot 12 maanden
IJsland	70	Gemiddelde over de laatste 6 maanden	3 jaren
Italië	60	Gemiddelde per dag over laatste 3 maanden	6 tot 12 maanden
Japan	50 tot 80	Gemiddelde per dag over laatste 6 maanden	90 tot 330 dagen
Nederland	75, vanaf 3 ^e maand 70	Gemiddelde per dag over laatste 12 maanden	3 tot 24 maanden
Nieuw Zeeland	Geen percentage, bedragen		Geen limiet
Noorwegen	62,4	Inkomen per dag over het laatste jaar	52 tot 104 weken
Polen	Geen percentage, bedragen		6 tot 18 maanden
Spanje	70	Laatste 6 maanden	120 tot 720 dagen
Zweden	80	Gemiddelde voormalige inkomen	300 tot 450 dagen
Turkije	50	Laatste 4 maanden	100 tot 300 dagen
Verenigd Koninkrijk	Geen percentage, bedragen		26 weken
Verenigde Staten	53	Kwartaal met het hoogste loon	Tot maximaal 26 weken

Qua duur en hoogte komt de Nederlandse WW-uitkering er relatief gunstig vanaf, vergeleken met de andere landen. Er zijn echter landen die een langere WW kennen, zo kennen België, Australië en Nieuw-Zeeland geen limiet en ook landen die een hoger uitkeringspercentage kennen, zoals Denemarken, Japan (in de eerste periode) en Zweden.

De vervangingsratio

⁷⁸ Tatsiramos, Konstantinos; van Ours, Jan C. *Labor market effects of unemployment insurance design*, (2012) Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 6950.

Het is moeilijk om internationaal beleid op één dimensie te vergelijken. Alleen kijken naar de werkloosheidsuitkeringen, terwijl het fiscale regime en andere inkomensondersteunende maatregelen erg verschillen levert een vertekend beeld op. Een goede manier om een beeld te verkrijgen van de inkomensbeschermerende werking van de WW in vergelijking met de landen om ons heen is door te kijken naar het niveau van de netto vervangingsratio van het inkomen door *unemployment benefits*. Deze indicator opgesteld door de OESO⁷⁹ wordt veel gebruikt in de internationale literatuur⁸⁰ voor de vergelijking van WW-uitkeringen, en neemt naast de werkloosheidsuitkering ook een aantal andere inkomensinstrumenten mee.⁸¹

Met de vervangingsratio wordt de verhouding van de WW uitkering ten opzichte van het hiervoor verdiende loon weergegeven, hierbij worden andere inkomensinstrumenten zoals woningsubsidies (in Nederland de huurtoeslag) ook meegenomen. Aangezien in sommige landen deze inkomensondersteunende maatregelen specifiek voor werklozen gelden, is de hoogte van de werkloosheidsverzekering niet los te zien is van andere ondersteunende inkomensvoorzieningen.⁸²

In de tabel hieronder is de gemiddelde netto vervangingsratio weergegeven voor twee gezinstypes (getrouwde eenverdiener met twee kinderen en een alleenstaande zonder kinderen) voor de initiële fase van werkloosheid. Daarbij is uitgegaan van een gemiddeld inkomen uit arbeid. Voor alleenverdieners met een gemiddeld loon kent Nederland een vervangingsratio van 75%, hiermee behoort Nederland tot de landen met een van de hoogste van Europa, alleen Bulgarije, Luxemburg en Letland scoren hoger. De EU mediaan ligt op 58%.

Als we kijken naar de EU mediaan voor eenverdieners met twee kinderen met een gemiddeld loon hoort Nederland bij de Europese top drie met een vervangingsratio van 81%; alleen die van Zwitserland en Luxemburg ligt hoger. De EU mediaan ligt voor deze groep op 65%. Op basis van de vervangingsratio van ver boven 70% voor alleenstaanden zonder kinderen en eenverdieners met twee kinderen kan dus gesteld worden dat de Nederlandse WW in vergelijkend perspectief hogere inkomensbescherming borgt. Ook qua duur en hoogte op zich komt de Nederlandse WW-uitkering er relatief gunstig vanaf, vergeleken met de andere landen. De uitkering behoort tot de hoogste en theoretisch langst mogelijke.

Tabel 11: netto vervangingsratio⁸³

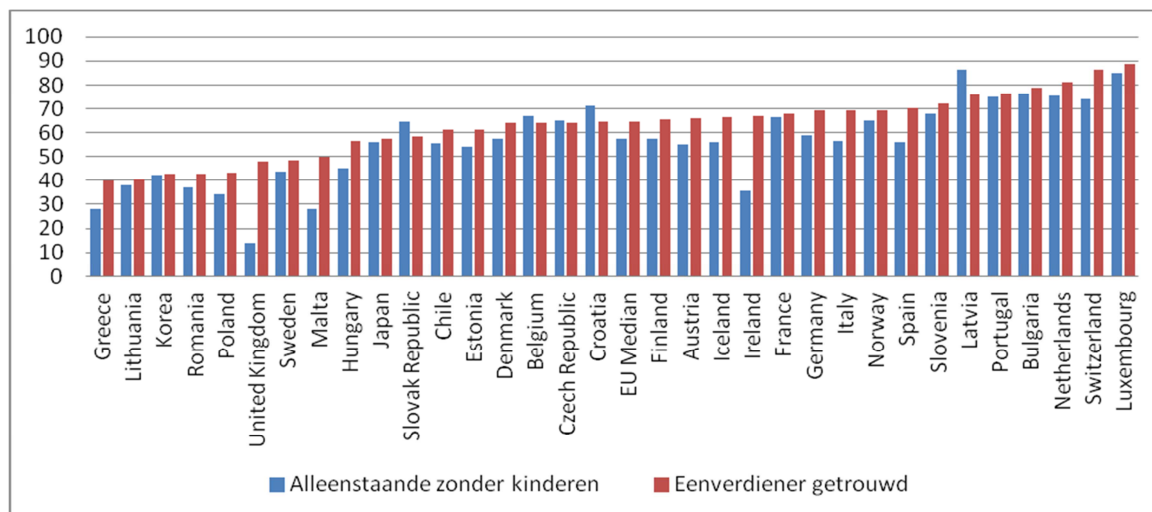
⁷⁹ OECD, *Benefits and Wages*, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>, bezocht op 30 juni 2016.

⁸⁰ Boeri, T en Jan van Ours. *The Economics of Imperfect Labor Markets*, (2008). Oxford University press, blz 226.

⁸¹ OECD, *Benefits and Wages*, <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>, bezocht op 30 juni 2016.

⁸² Er moet wel opgemerkt worden dat om complexe regelingen terug te brengen naar een vergelijkbare dimensie, veel details verloren gaan.

⁸³ <http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>, bezocht op 30 juni 2016. De netto vervangingsratio ligt boven 75% omdat hierin ook aanvullende regelingen (zoals kindregelingen) worden meegenomen.



Oordeel doelmatigheid

We maken bij doelmatigheid een onderscheid tussen de grote en de kleine variant:

Grote variant van doelmatigheid

Bij deze variant van doelmatigheid gaat het om de vraag: "Kan hetzelfde maatschappelijke effect – het handhaven van hetzelfde leefniveau – tegen minder kosten worden bereikt?". Hier kan op verschillende manieren naar gekeken worden. Internationaal gezien kent de WW (voor de invoering van de WWZ) relatief hoge en lange uitkeringsrechten. Dat is een mogelijke indicatie dat een doelmatiger vormgeving mogelijk is. Als we verder kijken zien we dat bij aanvang van de WW een deel van de WW-gerechtigden te maken krijgt met schulden, na verloop van tijd neemt dit overigens af. Ook is zichtbaar dat het merendeel van de WW-gerechtigden (met uitzondering van 55-plussers) binnen de voor hen geldende maximale WW-duur uitstroomt wegens werkhervatting. Daarmee zijn we echter nog niet in staat om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de WW. De kosten van inkomensbescherming worden bepaald door de economische situatie. De economische conjunctuur bepaalt hoe groot de instroom in de WW is en daarmee de kosten van de regeling. Door wijzigingen aan te brengen in de duur, hoogte of toegangscriteria kun je invloed uitoefenen op de instroom in de WW en ook op de uitstroom. Daarmee beïnvloed je ook de WW-lasten. Voor deze beleidsdoorlichting volstaat hier het oordeel dat de kosten van de regeling niet anders beïnvloed kunnen worden dan door wijzigingen in wet- en regelgeving.

Kleine variant van doelmatigheid

Bij deze variant van doelmatigheid gaat het om de uitvoeringskosten van de regeling. De vraag luidt dan: gebeurt de inkomensbescherming van de WW (het overmaken van de WW uitkering) op een doelmatige manier? Dit is onderzocht bij de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 11 van SZW.⁸⁴

⁸⁴ Kabinetsreactie d.d. 16 december 2015; Kamerstukken II, 2015-2016, 30982, nr. 26.

5. BELEIDSDOELSTELLING 2: STIMULEREN WERKHERVATTING

Beleidsdoel

We definiëren het stimuleren van werkherleving vanuit de WW zo, dat de instrumenten en verplichtingen in de WW zo zijn vormgegeven dat zij stimuleren om aan het werk te gaan. We geven in dit hoofdstuk aan per instrument en plicht of het bijdraagt aan een (snellere) werkherleving. In zijn algemeenheid willen we hier alvast opmerken dat conclusies over de effectiviteit van instrumenten moeilijk zijn te geven. Dat geldt ook voor de verplichtingen van de WW.

5.1. Inleiding

De WW kent diverse soorten verplichtingen, zoals administratieve verplichtingen, inlichtingenverplichtingen, re-integratieverplichtingen en de verplichting om zich te houden aan de controlevoorschriften vanuit UWV. In de WW zijn daarnaast een aantal belangrijke verplichtingen opgenomen, die er op zien de werknemer te activeren naar ander werk en zodoende het beroep op de WW niet onnodig lang te laten duren. Het gaat bijvoorbeeld om de verplichting om werkloosheid te voorkomen (niet verwijtbaar werkloos zijn) en de verplichting om door actief te zijn de duur te beperken (passende arbeid aanvaarden, behouden of zoeken). We toetsen deze verplichtingen evenals de instrumenten binnen de WW, die de WW-gerechtigden richting werkherleving stimuleren, aan de vraag of en in welke mate ze bijdragen aan werkherleving. Bij het afbakenen van wat te toetsen, is besloten de extra dienstverlening die UWV aan WW-gerechtigden kan aanbieden niet mee te nemen. Het gaat bij deze dienstverlening om activiteiten die het UWV verricht om de werkzoekende te ondersteunen en activeren in de zoektocht naar werk. Dit is geen dienstverlening of verplichting die volgt uit de WW zelf. Het valt dan ook niet onder artikel 5 over werkloosheid, maar onder artikel 11 (uitvoering).

5.2. De verplichtingen gericht op activering en het beperken van instroom/verblijf in de WW

Kennis van de verplichtingen

Uit onderzoek⁸⁵ blijkt dat de kennis bij WW-gerechtigden van de plichten bij een WW-uitkering per verplichting verschilt. Nagenoeg alle WW-gerechtigden (98%) weten dat zij actief moeten solliciteren. Maar andere verplichtingen zoals het melden van veranderingen in de leefsituatie of van het verrichten van mantelzorg of vrijwilligerswerk scoren relatief laag in kennis. Vooral in het begin van de WW-uitkering schiet de kennis van de plichten tekort. WW-gerechtigden vinden niet alle plichten even belangrijk. Plichten als actief solliciteren zien zij als de belangrijkste en als nuttig. Plichten zoals het zich houden aan afspraken met het UWV vinden zij vanzelfsprekend. Er zijn ook plichten die men naleeft uit eigen belang, zoals het doorgeven van een verhuizing. De verplichting om vrijwilligerswerk door te geven vinden zij onduidelijk en vaag of voor tweeërlei uitleg vatbaar (wanneer is iets vrijwilligerswerk dat moet worden doorgegeven?).

Uit eerdere onderzoeken is bekend dat niet alleen de kennis van verplichtingen groot is, maar ook de gepercipieerde pakkans. SZW heeft onderzocht in welke mate uitkeringsgerechtigden bekend zijn met hun plichten en hoe groot zij de detectiekans percipiëren.⁸⁶ In de begroting en het jaarverslag van SZW worden in de beleidsartikelen alle percentages per wet genoemd. Over het algemeen is het kennisniveau hoog. In 2015 is gemiddeld 88% van de uitkeringsgerechtigden bekend met hun plichten. De percentages variëren van 76% (AKW) tot 97% (WW).⁸⁷ Voor de bekendheid met de sollicitatieplicht geldt onder WW-gerechtigden zelfs een percentage van 99. Voortschrijdende inzichten uit de gedragswetenschappen laten echter ook zien dat (nalevings)gedrag vaak onbewust is en minder rationeel dan waar beleidsmakers van uit gaan. Redenen voor niet-naleving zijn overigens zeer divers en kunnen niet met één druk op de knop worden weggenomen.⁸⁸

⁸⁵ UWV, *Kennisverslag 2016-5*, (2016).

⁸⁶ Detectiekans = de kans dat de uitkeringsinstantie er achter komt, dat een persoon zijn/haar verplichtingen niet nakomt.

⁸⁷ SZW, *Jaarverslag 2015*, Kamerstukken II 2015-2016, 34475 XV, nr. 1.

⁸⁸ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*, (2016).

5.2.1 Verplichting om niet verwijtbaar werkloos te worden

Afbakening

In de WW is een aantal verplichtingen opgenomen gericht op het voorkomen van onnodige instroom in de uitkering, het voorkomen van een onnodig lang verblijf in de uitkering en op het zo snel mogelijk weer ingeschakeld worden in arbeid. In de wet is ook opgenomen dat bij het niet nakomen van de specifiek genoemde verplichtingen een maatregel wordt opgelegd (artikel 24 WW); de hoogte van de maatregel die per overtreding van een verplichting kan worden opgelegd is uitgewerkt in het maatregelenbesluit sociale zekerheidswetten. In dit onderdeel kijken we naar wat in de WW is gedefinieerd als het 'verplicht zijn verwijtbare werkloosheid te voorkomen'.⁸⁹ De werkloosheid mag dus niet het gevolg zijn van verwijtbaar gedrag van de werknemer of van een ontslagname door de werknemer zonder dat daarvoor een noodzaak aanwezig was. We kijken hier onder andere naar de resultaten van een evaluatieonderzoek naar de beperking van de verwijtbaarheidstoets en naar de cijfers van UWV over de mate waarin verwijtbare werkloosheid voorkomt. Tevens wordt gekeken naar de wijze waarop UWV dit toetst: gebeurt dit doelmatig?

Doeltreffendheid

De werknemer die aanspraak maakt op WW is verplicht te voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt. In de oude Werkloosheidswet bestond geen recht op uitkering als men 'niet onvrijwillig werkloos' was. Met de wijzigingen van de WW in 1987 werd de term 'niet onvrijwillig werkloos' vervangen door 'verwijtbaar werkloos'. Verwijtbare werkloosheid - die in principe een blijvende en gehele weigering van uitkering tot gevolg heeft - was onder meer aan de orde als UWV constateerde dat de werknemer zich ten onrechte niet had verweerd tegen het ontslag. Het beoordelen van verwijtbare werkloosheid in deze situatie was een lastige beoordeling, zowel vooraf voor de werknemer zelf als achteraf voor UWV. Voor de werknemer was het onzeker of hij in zijn geval als niet verwijtbaar werkloos zou worden aangemerkt en hij nam daarom vaak geen enkel risico met betrekking tot het aangekondigde ontslag. Dat had tot gevolg dat werknemers in veel gevallen onnodig verweer voerden tegen het ontslag (pro forma verweer). Voor UWV was dit vaak een complexe en tijdrovende beoordeling. Vanwege de wens om duidelijkheid te scheppen voor de werkgever en werknemer (en om onnodig beroep op de kantonrechter te verminderen) en vanwege de wens om te komen tot een beperking van de uitvoeringskosten voor UWV werden vanaf 1 oktober 2006 de regels rondom verwijtbare werkloosheid versoepeld.⁹⁰ Als 'al dan niet verweer tegen ontslag' geen criterium meer zou zijn in de beoordeling van verwijtbare werkloosheid, zou er minder snel en vaak sprake zijn van verwijtbare werkloosheid, zo was de gedachte en de hoop.

Momenteel geldt, dat als het initiatief om de arbeidsovereenkomst te beëindigen is uitgegaan van de werkgever de werknemer in principe niet verwijtbaar werkloos is. Bij onduidelijkheid over de vraag van wie het initiatief is uitgegaan, wordt aangenomen dat de werkgever het initiatief heeft genomen. Er is alleen sprake van verwijtbare werkloosheid als er sprake is van een dringende reden voor ontslag op staande voet (in de zin van artikel 7:678 BW) en de werknemer hiervan ook een verwijt is te maken. Of als de arbeidsovereenkomst is geëindigd op initiatief van de werknemer terwijl de voortzetting van de arbeidsovereenkomst niet zo bezwaarlijk was dat die niet van de werknemer kon worden verlangd.⁹¹ Bij de versoepeling van het begrip 'verwijtbare werkloosheid' speelde voor de wetgever mee dat voorkomen moest worden dat de WW de mobiliteit op de arbeidsmarkt beperkt. UWV moet nu volgens de geldende jurisprudentie toetsen of een bepaald gedrag een dringende reden oplevert. In de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 20 januari 2010 over de evaluatie van de beperking van de verwijtbaarheidstoets⁹² wordt opgemerkt dat het aantal pro formazaken drastisch is gedaald, en dat een substantieel deel van die daling geen conjuncturele oorzaak had. De versoepeling heeft op dit punt het beoogde doel bereikt.

Los van de versoepeling van het begrip verwijtbare werkloosheid, doet zich in het kader van deze doorlichting de vraag voor of het beleid rond verwijtbare werkloosheid op zichzelf zinvol beleid is.

⁸⁹ WW, Artikel 24 lid 2.

⁹⁰ Wet wijziging WW-stelsel 2006, Kamerstukken II 2005-2006, 30370.

⁹¹ WW, Artikel 24 lid 2.

⁹² Kamerstukken II, 2009-2010, 29544, nr. 222.

De regering heeft in het verleden betoogd dat deze maatregel moet worden gezien als een maatregel van verzekeringstechnische aard. Het beperken van de uitkering (geheel of gedeeltelijk) is een reactie op het onvoldoende beperkt hebben van de schade door de werknemer. De maatregel is niet punitief (= extra leedtoevoeging) bedoeld. De jurisprudentie bevestigt dit.⁹³ Wel is het zo dat van deze maatregel voor de werknemer ongetwijfeld een preventieve werking uitgaat, waardoor in een aantal gevallen onnodige (lichtvaardige) ontslagname of gedrag dat een dringende reden voor ontslag oplevert zal worden vermeden. Anders dan bij een maatregel vanwege het overtreden van administratieve verplichtingen en te weinig solliciteren (waarbij juist een effect van de maatregel op de uitstroomkans wordt verondersteld) beoogt de bepaling over verwijtbare werkloosheid onnodige instroom te beperken.

Ondanks de preventieve werking (veel Nederlanders weten dat 'je niet zo maar zelf ontslag kunt nemen') is niet iedere werknemer even rationeel als het gaat om onnodige werkloosheid te voorkomen. Verwijtbaar werkloos worden komt dus voor: op bijna 662.000 aanvragen om een WW-uitkering werd in 2015 bijna 6.500 keer een maatregel wegens verwijtbare werkloosheid opgelegd, iets minder dan 1%. Er mag geconcludeerd worden dat - zeker sinds de versoepeling van de toets op verwijtbare werkloosheid in 2006 - het sanctioneren wegens verwijtbare werkloosheid een maatregel is die relatief weinig wordt toegepast. Ruim 99% komt niet verwijtbaar in de WW volgens de sinds 2006 geldende regels. Slechts 1% van de werklozen die WW aanvragen is verwijtbaar werkloos⁹⁴; dat kan er op duiden dat de maatregel voldoende 'afschrikt' en dus niet voor niets in het leven is geroepen. Deze verplichting voorkomt eerder onrechtmatige instroom in de WW en het is aannemelijk dat het in een aantal gevallen bewerkstelligt dat mensen aan het werk blijven in plaats van werkloos worden. Buiten dit beeld leveren de gegevens bij deze verplichting geen onderbouwing voor een oordeel over doeltreffendheid. We kunnen niet stellen of deze verplichting mensen richting werkhervatting stimuleert.

Doelmatigheid:

De toets op verwijtbare werkloosheid is eenvoudiger geworden voor UWV: veel onnodige rechtszaken worden voorkomen en voor de uitvoering is het proces doelmatiger geworden.⁹⁵ De regeling is doelmatig in de uitvoering.

5.2.2. Verplichting passende arbeid aanvaarden

Afbakening

De verplichting om passend werk te aanvaarden moet de WW-gerechtigde prikkelen om de werkloosheidsduur te verkorten. Vanaf 1 juli 2009 is de richtlijn passende arbeid aangescherpt en daarmee werd na één jaar werkloosheid alle arbeid passend voor iedere WW-gerechtigde. De sancties (maatregelen) bij het niet nakomen van deze verplichting zijn zwaar. Als de WW-gerechtigde nalaat om aangeboden passende arbeid te aanvaarden legt het UWV een maatregel op, die er op neerkomt dat het gemiste loon (het loon dat werknemer had kunnen verdienen als hij het werk wel had aanvaard) blijvend op de WW-uitkering in mindering wordt gebracht. Of de 'relatief zware' maatregel die kan worden opgelegd bij het niet nakomen van deze verplichting in de praktijk alle WW-gerechtigden er toe zetten om aan de verplichting te (blijven) voldoen is niet bekend. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de werking van deze verplichting. Het is een veilige veronderstelling dat zonder deze prikkel een deel van de WW-gerechtigden niet of later aan het werk zou komen.

Voortschrijdende inzichten uit de gedragswetenschappen laten zien dat (nalevings)gedrag vaak onbewust is en minder rationeel dan waar beleidsmakers van uit gaan.⁹⁶

Het is niet bekend hoe vaak passend werk wordt geweigerd. Daarmee wordt bedoeld dat het wel bekend is hoeveel maatregelen er worden opgelegd in situaties waarin in onvoldoende mate is geprobeerd passend werk te vinden (zie paragraaf 5.2.5). Een zeker aantal gevallen van passend werkaanbod/weigering van het aanbod zal altijd 'onder tafel' blijven en niet bekend raken bij het UWV als werknemer of werkgever (aanbieder van passend werk) daarover zwijgen.

⁹³ Kamerstukken II, 2009-2010, 29544, nr. 222.

⁹⁴ UWV, *jaarsverslag 2015*, (2016).

⁹⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 29544, nr. 222.

⁹⁶ UWV, *Kennisverslag 2016-5*, (2016).

Doeltreffendheid:

Over de doeltreffendheid van deze verplichting kunnen we geen uitspraak doen. De verplichting is ooit in het leven geroepen vanuit de gedachte dat het zoeken en accepteren van steeds breder gedefinieerd passend werk (reistijd, sector, loon) de uitgelezen mogelijkheid is om uit de WW-situatie te geraken en dat de werkloze deze mogelijkheid zonder een hele gegronde reden niet mag laten lopen. Er is geen onderzoek bekend naar de causaliteit tussen het bestaan van deze verplichting en een (eerdere) werkhervatting.

Doelmatigheid

We kunnen niet oordelen over de doelmatigheid, omdat UWV niet actief controleert of iemand een passend werkaanbod heeft gekregen (het UWV kan dit overigens niet controleren, dat is in de praktijk onmogelijk).⁹⁷ UWV moet bij toeval op de hoogte zijn van een al dan niet geaccepteerd passend werkaanbod, bijvoorbeeld omdat de WW-gerechtigde of werkgever het melden.

5.2.3 Sollicitatieplicht

Afbakening

De WW-gerechtigde is er zelf verantwoordelijk voor dat hij zo snel mogelijk weer aan het werk komt. Daartoe moet hij solliciteren naar ander werk. Deze plicht, de sollicitatieplicht, is opgenomen in de WW om de uitstroom naar werk te bevorderen. In principe moet de WW-gerechtigde minimaal vier keer per vier weken sollicitatieactiviteiten ontplooien. Deze invulling van de wettelijke verplichting is door het UWV vastgelegd in het (UWV) Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012.

Bovengenoemde verplichting is bedoeld als prikkel voor de WW-gerechtigde om actief naar nieuw werk te zoeken. De verplichting moet de WW-gerechtigde prikkelen om de werkloosheidsduur te verkorten. UWV controleert op het nakomen van de genoemde verplichting. Iedere vier weken moet de WW-gerechtigde een overzicht geven van de sollicitaties die hij de afgelopen weken heeft verricht om weer aan het werk te komen. UWV beoordeelt aan de hand van deze opgave of de werkzoekende in voldoende mate aan zijn sollicitatieverplichtingen heeft voldaan.⁹⁸ De 'pakkans' bij overtreding van deze verplichtingen is redelijk groot. De WW-gerechtigde wordt geïnformeerd over de gevolgen van het niet voldoen aan deze verplichting. De sanctie (maatregel) bij het niet nakomen van deze verplichting is zwaar. In ruim 23.000 gevallen is in 2015 een maatregel opgelegd omdat de sollicitatieplicht niet is nagekomen.⁹⁹

Doeltreffendheid

De kennis van de verplichtingen in het kader van de WW is groot.¹⁰⁰ In hoeverre de verplichting om 'in voldoende mate trachten arbeid te verkrijgen' - en de mogelijkheid van het opleggen van een maatregel bij het niet nakomen daarvan - WW-gerechtigden aanspoort om (beter) op zoek te gaan naar werk en deze er toe leiden dat zij ook sneller het werk hervatten (causaal verband tussen nakomen verplichtingen en kans op werk) is niet bekend. Dit is ook lastig te onderzoeken. Daarmee is de doeltreffendheid voor de gehele WW-populatie niet vast te stellen. Het is echter een veilige veronderstelling dat het bestaan van deze verplichting een prikkel geeft om naar werk te zoeken.

Uit onderzoek door het UWV blijkt dat WW-gerechtigden de sollicitatieplicht de belangrijkste verplichting vinden, die er is.¹⁰¹ Een groot deel van de WW-gerechtigden (80%) geeft aan dat zij zelf gemotiveerd zijn om te solliciteren omdat zij dit belangrijk en nuttig vinden. Ruim driekwart

⁹⁷ Buiten het doen van een passend werkaanbod in het kader van de Wet tot wijziging van de WW in verband met het vergroten van kansen op werk, zie par. 5.1.6, de zgn. 'PaWa dienstverlening' In die gevallen informeert UWV bij de werkgever of het tot een daadwerkelijk passend aanbod is gekomen en of de werknemer dit heeft geaccepteerd.

⁹⁸ Besluit *sollicitatieplicht werknemers WW en IOW*, (2012).

⁹⁹ UWV, *Jaarverslag 2015*, (2016).

¹⁰⁰ SZW, *Jaarverslag 2015*, Kamerstukken II, 2015-2016, 34475 XV, nr.1.

¹⁰¹ UWV, *Kennisverslag 2016-5*, (2016).

van de WW-gerechtigden geeft aan de sollicitatieplicht helemaal niet nodig te hebben om te solliciteren. Een klein deel (13%) van de WW-gerechtigden geeft aan dat zij solliciteren omdat zij het als een verplichting ervaren die UWV aan hen oplegt, en niet omdat zij dit uit zichzelf willen.¹⁰² Uit (ander, eerder) onderzoek (uit 2010) blijkt dat het vooral lageropgeleiden zijn, 60-plussers en WW-gerechtigden die de kans op een baan klein achten. Uit onderzoek uit 2010 bleek dat slechts 6% onvoldoende moeite doet om aan het werk te komen. Redenen die men noemt zijn: 1. de situatie op de arbeidsmarkt, er is, zo vindt men, te weinig geschikt werk 2. gezondheidsredenen 3. men weet niet goed wat men wil.¹⁰³

Ander onderzoek toont aan dat oudere werklozen die weer een sollicitatieplicht opgelegd krijgen sneller aan het werk komen dan zonder sollicitatieplicht.¹⁰⁴ Geconcludeerd kan worden dat er te weinig bekend is over de doeltreffendheid van de sollicitatieplicht om hier een conclusie aan te kunnen verbinden. Er bestaat in ieder geval een diffuus beeld. Enerzijds lijkt het hebben van de sollicitatieplicht voor oudere WW-gerechtigden wel te werken, maar anderzijds is er het gegeven dat ruim driekwart van de WW-gerechtigden aangeeft de sollicitatieplicht helemaal niet nodig te hebben om te solliciteren. De sollicitatieplicht op zich is een goed instrument, omdat het zeker is dat zonder deze plicht en de bijbehorende sanctiemogelijkheid een aantal WW-gerechtigden deze plicht steeds minder serieus zal nemen. De vraag doet zich wel voor of de huidige invulling van de plicht om actief naar werk te zoeken (in de praktijk een controle op het aantal verrichte sollicitaties waarvoor een 'minimumeis' geldt) voor een groot deel van de WW-gerechtigden nog wel doeltreffend is. Het toetsen van de sollicitatieplicht zoals die nu is vorm gegeven betekent iedere maand een toetsing van alle WW-gerechtigden. De uitwerking van de sollicitatieplicht komt in de praktijk neer op een eenzijdige toets op cijfers: de WW-gerechtigde die niet tenminste vier sollicitatieactiviteiten in vier weken kan noemen krijgt een maatregel opgelegd. Deze maatregel wordt relatief vaak opgelegd. In hoofdstuk acht (paragraaf 3) komen we hier op terug.

Doelmatigheid

Iedere maand moeten ongeveer 450.000 lopende uitkeringen door het UWV getoetst worden op het nakomen van de sollicitatieplicht. De WW-gerechtigde moet dit zelf iedere maand aangeven en bij constatering van te weinig sollicitaties start het UWV pas een gericht onderzoek. In eerste aanleg is het proces door UWV volledig geautomatiseerd. De uitwerking van de toets op het nakomen van de verplichting is in de uitvoering doelmatig.

5.2.4 De systematiek met betrekking tot de WW-premie

Hoewel de wijze van financiering van de WW en de hoogte van de premies op zich niet bijdragen aan het activerend karakter van de WW (maar meer aan het voorkomen van instroom) nemen we dit onderdeel toch mee in dit deel over werkhervatting. Voorkomen van werkloosheid betekent immers ook het (langer) behouden van werk.

Afbakening

De kosten van de WW worden voor de eerste zes maanden gefinancierd via sectorfondsen en sectoraal vastgestelde werkgeverspremies. Er zijn 69 sectoren, waaronder 6 sectoren voor de overheid. Met de sectorale premie worden de kosten neergelegd waar ze ontstaan. Het doel hiervan is om werkgevers bewust te maken van de kosten van hun gedrag bij ontslag, met als uiteindelijk doel een beperking op het beroep op de WW. De prikkels in de sectorale premie worden enigszins gedempt: er geldt een plafond in de sectorale premie waarboven lasten voor rekening van het AWF komen.¹⁰⁵

Verder wordt er in 5 sectoren (agrarische bedrijven, bouwbedrijven, culturele instellingen, horecabedrijven algemeen en schildersbedrijven) gebruik gemaakt van de zogenaamde premiegroepen. In deze sectoren is de hoogte van de werkgeverspremie afhankelijk gemaakt van

¹⁰² UWV, *Verplicht gemotiveerd. Perceptie van verplichtingen bij een WW-uitkering*, (2016).

¹⁰³ TNS NIPO, *Naleving re-integratieverplichting WW-ers*, (2010).

¹⁰⁴ Marloes Lammers, Hans Bloemen, Stefan Hochguertel, *Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits*, European Economic Review 58, (2013).

¹⁰⁵ De SER heeft op 20 februari 2015 advies uitgebracht over onder meer de financiering van de WW (Toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en financiering van de WW). Daarin heeft de SER geadviseerd de systematiek van vaststelling ongewijzigd te handhaven.

de contractduur: bij een dienstverband van minder dan één jaar geldt een relatief hoge premie, bij een dienstverband van één jaar of langer geldt een relatief lage premie. Het doel van de premiegroepensystematiek in deze specifieke sectoren is o.a. seizoensgebonden en bedrijfsvoering gerelateerd gebruik van de WW tegen te gaan. De sectorale premies en premiegroepen worden hieronder besproken en getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Sectorale Premies

Doeltreffendheid

Over de doeltreffendheid van de sectorale premies is in 2011 aan de Tweede Kamer bericht¹⁰⁶ dat een kwalitatieve inschatting van de werking en doeltreffendheid van de premieprikkel mogelijk is en het volgende beeld opleverde:

- Sectorfondsen hebben geen effect op het gedrag van individuele werkgevers in relatie tot instroom in de WW. WW-lasten worden collectief in de sector gedragen (geen prikkel);
- Het beoogde effect is collectieve inspanningen langs sectorale lijnen. Van deze samenwerking was toen beperkt sprake aangezien in minder dan de helft van de sectoren sprake was van een sectorvertegenwoordiging. Sociale (O&O) fondsen zijn georganiseerd langs andere verbanden (cao, pensioenfondsen) dan de sectorfondsen (ineffectieve prikkel);
- Voor zover sprake is van een sectorale prikkelwerking richt deze zich alleen op het voorkomen van sectorale werkloosheidslasten. Een dergelijke prikkel langs sectorale lijnen sluit niet aan bij de intersectorale mobiliteit (ongerichte prikkel);
- Wanneer de werkgevers de financiële prikkel ervaren door fors hogere premies bij oplopende werkloosheid wordt, mede op verzoek van werkgevers, vaak gekozen voor stabilisatie van de sectorpremies (wat de financiële prikkel dempt). Sectorale premies gedurende de eerste 6 maanden, stimuleren werkgevers kortom in beperkte mate tot investeringen in duurzame inzetbaarheid en van werk naar werktrajecten bij dreigend ontslag.

Het instrument draagt slechts in beperkte mate bij aan het beoogde doel om gedrag te beïnvloeden en dus om beroep op WW te beperken. Het kan zelfs leiden tot ongewenst gedrag en verplaatsing van een werkgever naar een goedkopere sector. Voor zover het instrument beoogt prikkels te geven aan individuele werkgevers met betrekking tot voorkomen van ontslag is het niet doeltreffend.

Doelmatigheid

We hebben geen goede indicatoren om te bepalen of de doorbelasting van lasten via een sectorale premie in enige mate doelmatig is. De sectorindeling is voor een groot deel historisch bepaald en de omvang en samenstelling van de sectoren sluiten niet noodzakelijk aan bij het werkloosheidsrisico van branches in de economie. De indeling heeft ook geen directe relatie met andere indelingen van het bedrijfsleven zoals door de Kamer van Koophandel. Het indelen van bedrijven ten behoeve van de prikkelwerking in de financiering per sector is zeer bewerkelijk en gevoelig voor discussie, wat zich uit in verzoeken van werkgevers om een andere indeling, en in bezwaar- en beroepszaken. Voor uitvoeringsorganisaties, de Belastingdienst en UWV, is dit systeem, zo blijkt uit de praktijk, geen eenvoudige taak.

Eigenrisicodragen overheid

De overheid is eigenrisicodragend voor de WW-lasten van overheidswerknemers. De lasten worden neergelegd bij de werkgever bij wie de dienstbetrekking is geëindigd en waaruit het recht op de werkloosheidsuitkering ontstaat.¹⁰⁷ De duur van de dienstbetrekking bij deze werkgever is daarbij niet relevant. Bij rechtsopvolging van de werkgever na intreden van de werkloosheidsuitkering

¹⁰⁶ Bijlage 3 bij Kamerstuk II 2010–2011, 29 544, nr. 329, d.d. 4 juli 2011, naar aanleiding van motie Azmani, Kamerstukken II 2010/11, 32500 XV, nr 35.

¹⁰⁷ Overheidswerkgevers kunnen onderling het risico en de ontstane WW-lasten verevenen. Daarmee kunnen zij de WW-lasten beïnvloeden. Dit verevenen kan effect hebben op de prikkel die wordt ervaren en op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het eigenrisicodragen in de WW. Dit geschiedt buiten de WW om en blijft daarom verder buiten beschouwing in deze beleidsdoorlichting.

wordt de uitkering verhaald op de rechtsopvolger, behalve bij faillissement. De eigenrisicodragers zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van de werkloze overheidswerknemer.¹⁰⁸ Hij heeft als gevolg van het eigenrisicodragen en de wettelijke verantwoordelijkheid een prikkel tot re-integratie. Daarmee kan hij immers direct de omvang van de WW-last beïnvloeden.

De financiering van de WW via eigenrisicodragen is daarmee toereikend en doeltreffend. Het systeem is doelmatig omdat de verantwoordelijkheid bij de werkgever ligt.

De re-integratie binnen de overheid is onderzocht in 2008.¹⁰⁹ Er is bij overheidswerkgevers aandacht voor preventie van werkloosheid, waarbij overigens eerder goed werkgeverschap dan de financiële prikkel van eigenrisicodragen wordt genoemd. De kosten van de re-integratie worden belegd bij de organisatie die direct verantwoordelijk is voor de re-integratie. De eigenrisicodragers kunnen de kosten van re-integratie afwegen tegen de besparing op uitkering en heeft daarmee invloed op zijn lasten. Vanuit financiering is dit een doeltreffend systeem.

Premiegroepen

In vijf van de 69 sectoren zijn in 2006 premiegroepen ingevoerd na advies van de SER, het gaat hier om specifieke sectoren waarbij met de premiegroepsystematiek seizoensgebonden en bedrijfsvoering gerelateerd gebruik van de WW tegen wordt gegaan.^{110/111} Het WW-deel van de sectorpremie wordt gedifferentieerd naar contractduur. Bij een dienstverband van een jaar of langer is de lage premie van toepassing, bij een korter dienstverband de hoge premie.

De premiegroepen zijn geëvalueerd in 2010.¹¹² Premiedifferentiatie kan er in de praktijk toe leiden dat werkgevers de lasten van het ontslaan van werknemers in mindere mate kunnen afwentelen op andere werkgevers en zo mogelijk minder mensen ontslaan. De systematiek is in beginsel eenvoudig toepasbaar en geeft een directe prikkel. Verwacht mag worden dat het effect van een directe prikkel vooraf groter is dan een prikkel achteraf na instroom in de WW, omdat de prikkel vooraf direct merkbaar is bij het aannemen van personeel. Nadeel is dat er geen één-op-één relatie is tussen de extra WW-lasten die een werkgever veroorzaakt en de hoogte van de premie, omdat de premie immers bepaald wordt door de duur van het contract en niet het bestaan van aanspraak op of de duur van de aanspraak op werkloosheidsuitkering.

In de meeste sectoren waarvoor de premiegroepen gelden, is sprake geweest van een duidelijke verandering in de ontwikkeling van de WW-instroom. De WW-instroompieken zijn in de agrarische sector, schilderssector, bouwsector en de horecasector de afgelopen jaren minder sterk geworden. De evaluatie in 2010¹¹³ wijst wel op een gunstige ontwikkeling van de WW-instroom met een repeterend karakter. Werkgevers geven volgens de regering aan dat de afwegingen in het aannamebeleid de afgelopen jaren per saldo hebben geleid tot een verschuiving van tijdelijke naar vaste contracten en tevens tot een toename van het aantal flexwerkers in lijn met de algemene flexibilisering tendens. De onderzoekers zien op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek de invoering van de premiegroepen hierbij niet als een duidelijk omslagpunt of eenduidige bijdrage aan deze ontwikkeling. De premieprikkel lijkt, afgezet tegenover andere (bedrijfseconomische) overwegingen, slechts beperkt een rol te spelen bij afwegingen in het aannamebeleid.¹¹⁴

De invoering van premiegroepen binnen de WW heeft geleid tot een lagere WW-instroom in de bouwsector. In de schilderssector en agrarische sector werkt de systematiek niet sterker dan eerder ingevoerde vormen van premiedifferentiatie. In de horeca en sector van culturele instellingen werkt de premiedifferentiatie niet.¹¹⁵ Recent onderzoek bevestigt overigens dat flexwerkers een hoger WW-risico hebben dan werknemers in vaste dienst.¹¹⁶

¹⁰⁸ Artikel 72a WW.

¹⁰⁹ APE, *De re-integratietaak van overheidswerkgevers in de WW*, (2008).

¹¹⁰ SER, *Advies invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*, (2005).

¹¹¹ De premiegroepen gelden voor de sectoren Agrarisch bedrijf, Bouwbedrijf, Culturele instellingen, Horeca algemeen en Schildersbedrijf waarin het overgrote deel van de totale cyclische- en seizoenswerkloosheid is geconcentreerd.

¹¹² Regioplan/SEO, *Evaluatie premiegroepensystematiek*, (2010).

¹¹³ Brief aan Tweede Kamer 30370, nr. 35 d.d. 29 november (2010).

¹¹⁴ Regioplan/SEO, *Evaluatie premiegroepensystematiek*, (2010).

¹¹⁵ Regioplan/SEO, *Evaluatie premiegroepensystematiek*, (2010).

¹¹⁶ SEO, *Beslag uitkeringen personen in flexibele schil 2006 – 2014*, (2016).

Oordeel doeltreffendheid en doelmatigheid premiegroepen

- De premiegroepen lijken in de vijf sectoren waar zij van toepassing zijn beperkt doeltreffend. Er zijn geen sterke aanwijzingen dat de systematiek heeft geleid tot meer langdurige en vaste contracten in de betreffende sectoren. Er lijkt enige afvlakking van de seizoenswerkloosheid, maar onduidelijk is in hoeverre die veroorzaakt is door de systematiek van premiegroepen.¹¹⁷ Deze conclusie is niet zonder meer te generaliseren naar andere sectoren, omdat daar de sectorale dynamiek anders kan zijn. Andere sectoren kunnen bijvoorbeeld minder gekenmerkt worden door seizoenswerk (en dus door een lagere inherente wens tot flexibiliteit).
- De premiegroepen zijn beperkt doelmatig in de vijf sectoren waar zij van toepassing zijn. De controle door de Belastingdienst op de juistheid van de aangifte is slechts beperkt mogelijk, namelijk door tijdsintensieve controle en waarneming ter plaatse en correcties van de premies achteraf. Het systeem is dus lastig handhaafbaar en in die zin niet doelmatig.

5.2.5. Handhaving, informatieplicht, maatregeloplegging

Handhaving inspanningsverplichtingen

In de WW is opgenomen dat bij niet nakoming van (inspannings)verplichtingen die de WW stelt aan WW-gerechtigden een maatregel wordt opgelegd (artikel 24 WW). De hoogte van de maatregel is opgenomen in het maatregelenbesluit (op grond van artikel 27 WW). De verplichtingen zijn ingedeeld in vier naar zwaarte oplopende categorieën. De hoogte van de maatregel die UWV oplegt wordt uitgedrukt in een per categorie genoemd standaardpercentage van de uitkering. Per categorie kan binnen een vastgestelde bandbreedte naar boven en beneden worden afgeweken van de standaardmaatregel. Voor de duur van de maatregel worden alleen ondergrenzen gesteld. Het kan voorkomen dat een overtreding over een langere periode voortduurt.

Bij de uitwerking van het maatregelenbesluit is rekening gehouden met de uitkomsten van een onderzoek naar de doeltreffendheid voor baankansen van oplegging van sancties in Nederland en andere landen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat strikte en consequente toepassing van sancties effectiever is dan bijvoorbeeld verzwaaring van sancties. Sancties werken effectiever als er maatschappelijk draagvlak is voor het sanctiebeleid en draagvlak onder uitvoerders om die sancties toe te passen. Daarbij geldt hoe groter de (ervaren) rechtvaardigheid en transparantie van toepassingen is bij de WW-gerechtigde, hoe groter de kans dat dit draagvlak er is. De wijze waarop sancties in de praktijk toegepast worden, is van belang. Enerzijds brengen selectiviteit en te grote variatie in toepassingsgraad risico's mee voor de rechtvaardigheid en geloofwaardigheid van het sanctiebeleid. Anderzijds blijft het toepassen van sancties mensenwerk en moet er ruimte zijn voor differentiatie in sanctietoepassing. Het onderzoek wijst ook op het preventieve effect van consequente sanctietoepassing, mits cliënten goed zijn geïnformeerd over hun verplichtingen en over de gevolgen wanneer verplichtingen niet worden nagekomen. Er is voor Nederland geen relevant onderzoek beschikbaar over de vraag of sancties werken.

Tabel 12. Aantal opgelegde maatregelen WW, 2006 - 2015¹¹⁸

Jaartal	Aantal overtredingen	Opgelegde maatregelen	Waarschuwing	Niet opgelegd
2006	138.167	64.739 (46,8%)	48.182 (34,9%)	25.296 (18,3%)
2007	89.056	40.472 (45,4%)	35.872 (40,3%)	12.712 (14,3%)
2008	67.086	32.336 (48,2%)	29.434 (43,9%)	5.316 (7,9%)
2009	58.845	41.394 (70,3%)	16.388 (27,9%)	1.063 (1,8%)

¹¹⁷ Brief aan Tweede Kamer, 30370, nr. 35 d.d. 29 november (2010).

¹¹⁸ Informatie van UWV.

2010	63.016	44.071 (69,9%)	17.941 (28,5%)	1.004 (1,6%)
2011	64.546	45.033 (69,8%)	17.944 (27,8%)	1.569 (2,4%)
2012	84.132	57.855 (68,8%)	22.779 (27,1%)	3.498 (4,1%)
2013	117.438	84.010 (71,5%)	30.169 (25,7%)	3.259 (2,8%)
2014	141.595	91.215 (64,4%)	50.380 (35,6%)	-
2015	126.948	81.070 (63,9%)	45.878 (36,1%)	-

Tabel 12 laat de aantallen overtredingen en bijbehorende sancties in de periode 2006-2015 zien. Het aantal opgelegde maatregelen in 2015 is als volgt onder te verdelen:¹¹⁹

- In onvoldoende mate geprobeerd passend werk te vinden (sollicitatieplicht) 23.200
- Zich niet tijdig ingeschreven als werkzoekende 19.200
- Overtreding van de controlevoorschriften 10.900
- De uitkering te laat aangevraagd 10.000
- Overige overtredingen 11.300
- Verwijtbaar werkloos 6.500

De inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht in de WW (en overigens ook in de andere sociale verzekeringswetten) houdt in dat de WW-uitkeringsgerechtigde (spontaan) direct alle feiten en omstandigheden moet melden die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering. UWV controleert door middel van bestandsvergelijkingen, telefonische controles en huisbezoeken of uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houden. Als dat niet zo is, en de verplichting tot het verstrekken van spontane informatie dus niet is nagekomen, moet het te veel ontvangen bedrag aan uitkering volledig worden terugbetaald. Daarnaast wordt een boete of waarschuwing gegeven.

In 2015 is de inlichtingenplicht WW-uitkeringen 28.430 maal overtreden. Het aantal opgelegde boetes was bijna 27.000 en het hiermee gemoeide bedrag was iets meer dan 12 mln.¹²⁰

De 'Fraudewet'

Met de inwerkingtreding van de wet "Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" (de Fraudewet) is het sanctiebeleid binnen alle sociale zekerheidswetten per 1 januari 2013 aangescherpt. Zo ook in de WW. In de memorie van toelichting van de Fraudewet wordt opgemerkt dat sancties, zo blijkt uit onderzoek, een uitstroombevorderende werking hebben.¹²¹ Handhaving maakt integraal onderdeel uit van beleid. Handhaving wordt daarom meegenomen in de doorlichting van alle beleidsartikelen in de begroting SZW. De Fraudewet is geen afzonderlijke wet, maar strekt zich uit over meerdere en diverse materiewetten met verschillende doelgroepen.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat een beleidsdoorlichting ook zal ingaan op de vraag in welke mate de Fraudewet bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen van het beleidsartikel in het algemeen. Specifiek: wat is de invloed geweest van de Fraudewet op WW-uitkeringen als wordt gekeken naar recidive, boetebedragen, het aantal overtredingen, de geïnde bedragen, de benadelingsbedragen en de incassoratio. Is door de Fraudewet het aantal overtredingen van de inlichtingenplicht bijvoorbeeld verminderd? Er is op dit moment geen antwoord te geven op deze vraag. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de effecten van de Fraudewet op de materiewetten. De evaluatie van het handhavingsbeleid sociale zekerheidswetten zou antwoord kunnen geven op deze vraag. Op dit moment is nog onhelder welke effectiviteitsvragen in het handhavingsproces daadwerkelijk onderzocht gaan worden. Het evaluatie onderzoek start dan ook met een onderzoek naar de vraag welke effectiviteitsvragen empirisch te onderzoeken zijn. Overigens spelen ook andere zaken een rol bij het overtreden van de inlichtingenplicht. Het is niet zo dat eventuele effecten louter aan de Fraudewet zullen kunnen worden toegeschreven. Het effect van de

¹¹⁹ Informatie van UWV.

¹²⁰ UWV, *Jaarverslag 2015*, (2016).

¹²¹ Kamerstukken II, 2011-2012, 33207, nr. 3.

Fraudewet (aanscherping verplichtingen en boetes) op het aantal overtredingen van de inlichtingenplicht zal dan ook moeilijk vast te stellen zijn, is de verwachting.

In 2014 is er onderzoek gedaan naar de Fraudewet, door Stimulanz/PWV, de Nationale Ombudsman en de Inspectie SZW. Deze onderzoeken richtten zich niet zo zeer op de effecten van de Fraudewet op de gedragingen van betrokkenen, op de opgelegde boetes en de hiermee gemoeide bedragen etc., maar meer op de inhoud van maatregelen zelf. Het ging daarbij vooral om de disproportionaliteit van de boetebedragen en de mate van verwijtbaarheid. Dit naar aanleiding van signalen dat de Fraudewet te streng was. Dit alles, en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 24 november 2014 hebben uiteindelijk geleid tot aanpassing van de wet.

5.3. Uitstroombevorderende instrumenten

In het gedeelte hierna gaan we in op de instrumenten die in de wet zijn opgenomen en die het UWV kan inzetten om de uitstroom van een WW-gerechtigde naar werk te bevorderen. Ook hier wordt weer eerst de maatregel of het instrument beschreven, waarna de toets op doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gedaan.

5.3.1 Passend werkaanbod

Afbakening

In 2009 is de 'Wet tot wijziging van de WW in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen' ingevoerd.¹²² Met deze wet zijn diverse maatregelen ingevoerd om (potentieel) langdurig werklozen te stimuleren hun zoekactiviteiten sneller te richten op werk op een ander niveau en tegen een lager loon. Een van de maatregelen uit deze wet is het passend werkaanbod. UWV doet jaarlijks aan een selectie van 5.000 WW-gerechtigden, die ten minste 52 weken onafgebroken WW hebben gehad, een passend werkaanbod. Resultaat van passend werkaanbod kan zijn dat de WW-gerechtigde wordt aangenomen op de aangeboden baan, ander werk vindt of eventueel de uitkering opzegt. Indien het aan de WW-gerechtigde te wijten is dat het werk niet wordt hervat, wordt een maatregel opgelegd. Het veronderstelde effect van het passend werkaanbod is dat er een prikkel van uitgaat tot werkhervatting.

Doeltreffendheid

SZW heeft in 2015 een effectiviteitsonderzoek (experimenteel) naar het passend werkaanbod laten uitvoeren.¹²³ Het onderzoek richtte zich op de effectiviteit, dus op de vraag in hoeverre dit instrument bijdroeg aan een duurzame (langdurige) uitstroom uit de WW. Het onderzoek is uitgevoerd door de mensen te volgen die in week 17 van 2012 de WW zijn ingestroomd. Daaruit blijkt dat het passend werkaanbod een niet significant gering positief effect heeft op de duurzame uitstroom naar een baan.¹²⁴

Tabel 13: Resultaten aantal aanbiedingen passend werk met intensieve dienstverlening¹²⁵

Jaar	2013	2014	2015
Aantal passend	5.396	6.002	5.330

¹²² Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen, Kamerstukken II, 2008-2009, 31767, nr. 3.

¹²³ Brief aan TK d.d. 29 april 2016, *Evaluatie Wet vereenvoudiging UWV-regelingen en evaluatie Wet tot wijziging van de WW ivm vergroten kansen op werk langdurig werklozen*, Kamerstukken II, 26448, 566.

¹²⁴ Uit de onderzoeksresultaten komen de volgende conclusies:

- Het totale netto-effect van het passend werkaanbod is klein en niet significant;
- Personen die een passend werkaanbod hebben gekregen, komen vaker opnieuw in de WW. Over de gehele onderzoeksperiode hebben ze echter gemiddeld genomen iets minder lang een uitkering en iets langer een baan ten opzichte van de controlegroep die geen passend werkaanbod heeft gekregen;
- De kenmerken van de verkregen banen zijn voor beide groepen vergelijkbaar.

¹²⁵ De cijfers geven alleen aan of er sprake is van plaatsing op een baan, maar zeggen niets over het karakter van de baan (aantal uren, duur plaatsing, type contract, enz). Daarmee geven de cijfers een positiever beeld van de feitelijke resultaten van het werkaanbod.

werkaanbod			
Aangenomen op de baan	3.553 (65,8%)	4.435 (73,9%)	3.796 (71,2%)
WW-gerechtigde heeft ander werk gevonden	181 (3,4%)	188 (3,1%)	169 (3,2%)
WW-gerechtigde ziet af van uitkering	8 (0,1%)	12 (0,2%)	9 (0,2%)
Niet aangenomen – niet verwijtbaar	1.526 (28,3%)	1.229 (20,5%)	1.356 (incl. verwijtbaar) (25,4%)
Niet aangenomen verwijtbaar	128 (2,4%)	138 (2,3%)	Niet bekend

Uit bovenstaande tabel blijkt dat een meerderheid van de WW-gerechtigden die een passend werkaanbod krijgt de stap naar werkherhervatting maakt. Dit is op zich positief. Het instrument passend werkaanbod wordt aangeboden na ten minste 52 weken onafgebroken werkloosheid. Gegeven deze langdurige werkloosheid kan verondersteld worden dat de werkherhervatting verband houdt met inzet van het instrument. Het passend werkaanbod is in veel gevallen een prikkel tot werkherhervatting. De werkherhervatting is in veel gevallen echter niet duurzaam, waarmee het instrument op de lange termijn niet in alle gevallen doeltreffend is.

Doelmatigheid

Er zijn te weinig gegevens bekend om relevante conclusies te kunnen trekken over de doelmatigheid van het passend werkaanbod.

5.3.2. Proefplaatsing WW

Afbakening

Het instrument proefplaatsing maakt het mogelijk dat een WW-gerechtigde gedurende een bepaalde periode bij een werkgever met behoud van uitkering gaat werken. Proefplaatsing stelt werkgevers in staat om zonder kosten een reëel beeld van de potentiële werknemer te krijgen. De voorwaarden zijn dat het niet duidelijk is of de werkloze geschikt is voor de functie, de proefplaatsing doorgaans maximaal twee maanden duurt¹²⁶ en dat de werkgever de bedoeling moet hebben om de werknemer na de proefplaatsing een dienstverband aan te bieden van minimaal zes maanden (minimaal voor hetzelfde aantal uren als de proefplaatsing). Voor de werknemer geldt dat hij al minimaal drie maanden een WW-uitkering moet hebben en dat het duidelijk is dat de werknemer zonder hulp moeilijk aan werk kan komen.

De proefplaatsing is bedoeld om werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans op een betaalde baan te bieden.

Doeltreffendheid

In 2015 zijn 9166 proefplaatsingen in het kader van de WW toegestaan door het UWV. Uit gegevens van UWV blijkt dat in bijna de helft van de onderzochte proefplaatsingen de WW-gerechtigde na de proefplaatsing bij de werkgever aan het werk blijft.

In een evaluatieonderzoek naar theorie en praktijk van re-integratie is voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een aantal gezamenlijke kenmerken van meer succesvolle toeleiding naar werk geïdentificeerd.¹²⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat strategieën die gebruik maken van op de werkgever gerichte matchingsinstrumenten (zoals proefplaatsing) het meest effectief zijn. Face-to-

¹²⁶ In de WW zelf is de mogelijkheid opgenomen dat het UWV een proefplaatsing van maximaal zes maanden toestaat; het UWV past in de praktijk meestal een maximum van twee maanden toe.

¹²⁷ Sol, C.C.A.M. & Kees Kok, *'Fit or Unfit: Theorie en praktijk van re-integratie'*, (2014).

face relaties tussen een potentiële werkgever en werknemer blijken belangrijk voor een effectieve hervatting van werk. Vooral voor groepen op grote afstand tot de arbeidsmarkt blijkt de strategie die geleidelijk het vertrouwen van de werkgever probeert te winnen effectief. De kracht van deze matchinginstrumenten is dat ze de werkzoekende de gelegenheid bieden om aan een werkgever te laten zien dat ze beschikken over de benodigde bekwaamheden voor de baan in kwestie, door via een werksituatie contact met de werkgever tot stand te brengen, diens vertrouwen te winnen en dan bij de werkgever te solliciteren.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat het instrument proefplaatsing een effectief instrument is om de individuele werkloze weer aan werk te helpen. Proefplaatsingen voor oudere uitkeringsgerechtigden verhogen de aannamekansen van deze groep significant.¹²⁸ De proefplaatsingsregeling zorgt er voor dat per jaar 20 procent (ruim drieduizend) meer uitkeringsgerechtigden van 55 jaar en ouder worden aangenomen dan zonder het bestaan van dit instrument.

Doelmatigheid

De toepassing van het instrument proefplaatsing moet zorgvuldig plaatsvinden. Enerzijds is een snelle herintreding van de werkloze op de arbeidsmarkt geboden, anderzijds moet het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik van algemene middelen worden voorkomen. Oneigenlijk gebruik kan bijvoorbeeld ontstaan als iemand ook op eigen kracht direct een betaalde baan kan vinden of als er geen twijfel bestaat dat de uitkeringsgerechtigde direct al geschikt is voor de functie. In die situaties is het niet nodig om deze persoon met behoud van zijn uitkering eerst twee maanden bij een werkgever te laten werken. De toets op doelmatigheid maakt in feite indirect al onderdeel uit van de vraag of proefplaatsing een geschikt instrument is voor de individuele werkloze. De 'over-all' doelmatigheid van dit instrument is echter niet vastgesteld.

5.3.3. Vrijwilligerswerk

Afbakening

In de WW is het mogelijk om met behoud van WW-uitkering vrijwilligerswerk te verrichten. Onder vrijwilligerswerk wordt verstaan: onverplichte activiteiten die doorgaans een aanvullend karakter hebben op bestaande maatschappelijke voorzieningen binnen een organisatie die een ideële doelstelling heeft of een maatschappelijk nut nastreeft. De te verrichten activiteiten worden niet beloond en worden normaal gesproken niet door betaalde werknemers verricht.

Het verrichten van vrijwilligerswerk kan een bijdrage leveren aan een snelle(re) werkhervatting door onder meer het opbouwen van een netwerk en door het opdoen van voor werk relevante ervaring.¹²⁹ Het is beleidsmatig gezien geen echte maatregel die tot doel heeft om mensen sneller te laten uitstromen uit de WW naar een baan. Het is wel een middel om aan de WW-gerechtigden een zinvolle invulling aan de dagbesteding te geven naast de onverminderd geldende verplichting om zo snel mogelijk een andere betaalde baan te vinden.¹³⁰ Daarnaast kan het verrichten van vrijwilligerswerk wel een opstap betekenen naar een betaalde baan. Men doet immers weer arbeidservaring en -ritme op.

Doeltreffendheid

Een beleidsmatige veronderstelling is dat het toestaan van vrijwilligerswerk een WW-gerechtigde actief houdt en het bijdraagt aan werkhervatting. Omdat de WW erop gericht is mensen de tijd te geven ander betaald werk te vinden geldt een aantal verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling, waaronder de sollicitatieverplichting. Gezien de doelstelling (stimuleren werkhervatting) van de WW mag het verrichten van vrijwilligerswerk een WW-gerechtigde niet hinderen bij het solliciteren. Het is dan ook wenselijk dat er een toets plaatsvindt op het verrichten van vrijwilligerswerk door een WW-gerechtigde.

¹²⁸ SEO, *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?*, (2012), SEO-rapport 2012-61, SEO, Amsterdam.

¹²⁹ De motieven om vrijwilligerswerk te doen kunnen verschillend zijn. Mensen met carrièregerichte motieven zien in vrijwilligerswerk een kans om ervaringen, vaardigheden en contacten op te doen die nuttig kunnen zijn voor hun (toekomstige) carrière. Door werkzaamheden als vrijwilliger te doen, kunnen ervaringen worden opgedaan en contacten worden gelegd die nuttig kunnen zijn als voorbereiding op een positie op de arbeidsmarkt of om vaardigheden te behouden (*The motivations to volunteer*, E. Gil Clary et al., 1998).

¹³⁰ Kamerstukken II, 2014-2015, 26448, nr. 527.

Algemene uitgangspunten hoe UWV toetst op vrijwilligerswerk zijn:

- Werknemers die naast hun reguliere baan al als vrijwilliger aan de slag zijn en vervolgens werkloos worden, kunnen zonder consequenties voor de WW-uitkering deze activiteiten als vrijwilliger blijven verrichten. Belangrijk hierbij is dat de omvang (het aantal uren) van die activiteiten gelijk blijft;
- Wanneer WW-gerechtigden hun activiteiten als vrijwilliger willen uitbreiden of willen starten met het verrichten van vrijwilligerswerk toetst UWV per casus of er daadwerkelijk sprake is van vrijwilligerswerk.¹³¹

In juli 2014 concludeerde de minister van SZW, na overleg met betrokken organisaties, dat verruiming van de criteria voor het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering gewenst was. Hiertoe is per 1 januari 2015 de Regeling vrijwilligerswerk in de WW¹³² in het leven geroepen. Zoals blijkt uit deze regeling moet er sprake zijn van onbetaalde arbeid, die wordt uitgevoerd bij een 'algemeen nut beogende instelling, een sociaal belang behartigende instelling of een steunstichting SBBI'. De onbetaalde arbeid moet bestaan uit gebruikelijk onbetaalde werkzaamheden. Dit zijn werkzaamheden die gedurende minimaal één jaar voorafgaand aan het moment van aanvang van het vrijwilligerswerk uitsluitend als onbetaalde arbeid werden verricht binnen de instelling op de desbetreffende werklocatie en waarvoor gedurende dat jaar geen vacatures voor werknemers hebben opengestaan.

We weten niet of het instrument vrijwilligerswerk doeltreffend is, omdat er (nog) geen of onvoldoende informatie of onderzoek naar de effectiviteit is gedaan.

Doelmatigheid

Per definitie kunnen we hierover nog niets zeggen zolang de doeltreffendheid niet is komen vast te staan.

5.3.4. Scholing WW

Afbakening

Met ingang van 1 januari 2012 beschikt UWV niet meer over een re-integratiebudget WW.¹³³ Daarmee heeft UWV geen middelen meer om financieel bij te dragen aan de scholing van WW-gerechtigden.¹³⁴

De Scholingsregeling WW biedt wel de mogelijkheid om (bijvoorbeeld door de WW-gerechtigde of potentiële werkgever gefinancierde) scholing te volgen met behoud van uitkering. In geval er naar het oordeel van UWV sprake is van noodzakelijke scholing, kan de WW-gerechtigde op aanvraag, vrijgesteld worden van de sollicitatieverplichting. In dat geval wordt geoordeeld dat de scholing daadwerkelijk nodig is voor de WW-gerechtigde om kans te maken op ander werk. Door de vrijstelling kan de WW-gerechtigde zich volledig focussen op het succesvol afronden van de scholing.

Indien UWV oordeelt dat de scholing niet noodzakelijk is, dan kan de WW-gerechtigde de scholing wel volgen, maar hij zal daarnaast moeten blijven solliciteren. Indien de WW-gerechtigde dan een baan kan krijgen, zal hij met de scholing moeten stoppen als dit niet met de baan valt te combineren. Werk gaat in dat geval dus voor op scholing.

Het volgen van scholing met behoud van uitkering stimuleert WW-gerechtigden om zich bij of om te laten scholen. Beleidsmatig wordt verondersteld dat de scholing een WW-gerechtigde kansrijker maakt op de arbeidsmarkt, zodat de kans groter wordt dat hij weer aan het werk raakt. Gedurende de scholing is de werkzoekende echter niet beschikbaar voor werk. Om deze reden is de vrijstelling gemaximeerd tot een jaar. In hoeverre scholing vanuit de WW doeltreffend is hangt af van de vraag in hoeverre de scholing bijdraagt aan de werkhervatting.

¹³¹ Stcrt 2014, 36 337 van 18 december 2014.

¹³² Stcrt 2014, 36 337 van 18 december 2014.

¹³³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2011–2012, 33 065, nr. 6.

¹³⁴ UWV kent sinds 2013 een scholingsvoucher voor 50plussers en sinds mei 2016 een scholingsvoucher voor werkzoekenden (met en zonder een baan). Zie kader.

Doeltreffendheid

Er zijn verschillende onderzoeken over de effectiviteit van scholing als re-integratie-instrument. Uit een overzichtsstudie van Card en Kluve (2015)¹³⁵ en een studie van SEO uit 2013¹³⁶ blijkt dat de effectiviteit van scholing pas op langere termijn kan worden vastgesteld. Scholing houdt mensen op korte termijn af van zoeken naar werk (lock in-effect) en leidt dan zelfs tot negatieve effecten. Mensen zijn dan minder bezig met solliciteren. Omdat bij scholing het lock-in effect een zo belangrijke rol speelt, wordt het raadzaam geacht dit instrument alleen in te zetten bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid. Alleen dan weegt het effect op vergroting van de vaardigheden en kennis op tegen het lock-in effect.¹³⁷ Met dit gegeven houdt UWV rekening in de uitvoering van de Scholingsregeling. UWV zet bij voorkeur scholingen in met een doorlooptijd van maximaal één jaar. In uitzonderingsgevallen is een langere termijn toegestaan. Bijvoorbeeld bij een concrete baangarantie. Met dit werkproces kan verondersteld worden dat de Scholingsregeling zo doeltreffend mogelijk wordt ingezet. Scholing als instrument is een middel dat hoge investeringen kent en een lange aanloopperiode. De studie van SEO (2013) naar de lange termijneffecten van re-integratie toont aan dat vanaf ongeveer twee jaar na de inzet van een traject de positieve effecten de overhand krijgen.

SEO¹³⁸ vindt positieve maar niet significante effecten van scholing die wordt ingezet na minimaal 8 maanden WW. Voor de groep 55+ is er sprake van positieve significante effecten. De effectiviteit van scholing is echter verder in de meeste situaties niet vast te stellen.

Doelmatigheid

Omdat er met betrekking tot de inzet van de scholingsregeling voor de totale groep WW-gerechtigden geen uitspraak kan worden gedaan over de doeltreffendheid, is het per definitie ook niet goed mogelijk om iets te zeggen over de doelmatigheid. Voor genoemde groepen waarin scholing wel significante positieve effecten heeft, wegen de opbrengsten niet op tegen de kosten (inclusief uitkeringslasten) van scholing.

Het risico op langdurige werkloosheid is bij ouderen relatief groot en daarom ook het risico op een lang verblijf in de WW. De inzet van scholing kan om deze reden een effectieve bijdrage leveren aan de werkhervatting van ouderen. Veel 50-plussers in de WW zijn lang bij dezelfde werkgever gebleven, of in dezelfde sector. Hierdoor is deze groep vaker eenzijdig geschoold en daardoor minder gemakkelijk plaatsbaar in andere sectoren of beroepen. Dit heeft geleid tot het introduceren van het instrument scholingsvouchers voor 50plussers. Zie verder hoofdstuk 6 over oudere langdurig werklozen.

Daarnaast is met ingang van 15 mei 2016 de tijdelijke regeling 'subsidie scholing richting een kansberoep'¹³⁹ in werking getreden. Met deze regeling kunnen ondermeer WW-gerechtigden een subsidie aanvragen voor scholingskosten indien de scholing opleidt naar een in de regeling opgenomen kansberoep. Daarmee wordt de scholing vraaggericht ingezet (voor banen waar daadwerkelijk vacatures voor zijn). Dit verhoogt naar verwachting de effectiviteit en doelmatigheid van de scholing.

5.3.5. Startersregeling WW

Afbakening

De WW biedt aan WW-gerechtigden de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten. Dit is binnen de WW een instrument ter stimulering van werkhervatting. Per 1 januari 2013 is de

¹³⁵ Card, D., Kluve, J., Weber, A., *What Works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*, (2015).

¹³⁶ SEO, Kok, L., Lammers, M., *Lange termijn effecten van re-integratie, onderzoek in opdracht van SZW*, (2013).

¹³⁷ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*, (2016).

¹³⁸ SEO, Heyma, A., *Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?* SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van UWV (Kenniscentrum), (2015).

¹³⁹ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 april 2016, nr. 2016-0000105285, tot vaststelling van een regeling voor subsidiëring van scholing richting een kansberoep (Tijdelijke regeling subsidie scholing richting een kansberoep), Stcrt. 2016, 23557.

startersregeling vereenvoudigd. WW-gerechtigden die gebruik maken van de startersregeling worden gedurende een periode van 26 weken 29% gekort op de WW-uitkering. De gewerkte uren en de inkomsten als zelfstandige hebben geen invloed meer op de hoogte van de uitkering. De starters mogen tijdens de startperiode van 26 weken geen opdrachten van hun ex-werkgever aannemen. Tijdens de startperiode geldt geen sollicitatieplicht.

Bij het toetsen van de doeltreffendheid van dit instrument kijken we hoeveel mensen die er aan deelnemen, uitstromen uit de uitkering. Bij de doelmatigheid toetsen we of de manier hoe het instrument is vormgegeven, tegen zo laag mogelijke kosten is.

Doeltreffendheid

UWV heeft cijfers over het gebruik van de vereenvoudigde startersregeling in 2013 en 2014 opgesteld, maar daar kunnen geen duidelijke conclusies aan worden verbonden. Uit de cijfers van UWV blijkt dat jaarlijks circa 12.000 WW-gerechtigden vanuit de uitkering starten als ondernemer met gebruik van de startersregeling. Voorafgaand aan 2013 startten jaarlijks circa 8.000 WW-gerechtigden als ondernemer via de startersregeling.¹⁴⁰ Er kan echter niet gesteld worden dat de regeling sinds 2013 populairder is geworden onder WW-gerechtigden. Deze stijging in het gebruik van de startersregeling loopt namelijk in de pas met de algemene stijging van het aantal nieuwe WW-uitkeringen in de betreffende jaren. Daarmee kan de oorzaak voor de toename in het gebruik van de regeling gelegen zijn in de situatie op de arbeidsmarkt, die in de periode medio 2012 tot medio 2014 is verslechterd. De cijfers van UWV wijzen uit dat circa 58% van de gebruikers direct na afloop van de startersregeling volledig aan de slag is als zelfstandige.¹⁴¹ Voor 2014 bedraagt dit cijfer ruim 56%.¹⁴² Op basis van deze uitstroomcijfers is het aannemelijk dat de regeling doeltreffend is, maar dit kan niet met zekerheid worden vastgesteld, omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is. Of deze mensen eerder waren uitgestroomd wanneer zij werk in loondienst hadden gezocht, is niet bekend. Ook is niet bekend of mensen zonder de regeling waren gestart als zelfstandige, en of ze langdurig uit de uitkering blijven.

Doelmatigheid

De vormgeving van de regeling is sinds 2013 sterk vereenvoudigd. Hierdoor is het eenvoudiger geworden voor de WW-gerechtigde om er gebruik van te maken. De korting met een vast percentage is voor de uitvoering veel doelmatiger.¹⁴³ De uitvoering van dit onderdeel kost € 0,6 mln. Dat is niet veel omdat het gaat om 12.000 gevallen per jaar, waarvan in 6.000 gevallen een positief resultaat wordt bereikt. Waarmee nog niet is aangetoond dat de regeling ook echt doelmatig is.

Tot slot

Per 1 juli 2015 is met de Wwz de inkomstenverrekening ingevoerd in de WW. WW-gerechtigden die na die datum een WW-uitkering aanvragen, krijgen te maken met deze nieuwe systematiek. WW-gerechtigden moeten vanaf 1 juli 2015 maandelijks doorgeven of zij inkomsten hebben gehad en hoe hoog deze inkomsten waren of - wanneer het UWV hierover al beschikt via de Polisadministratie – de inkomensgegevens bevestigen. Het systeem van inkomstenverrekening heeft te kort (een half jaar) gegolden om er op deze plaats al een uitspraak over te doen. Verwezen wordt naar de brief die hierover aan de Tweede Kamer is gestuurd op 30 juni 2016 (tweede voortgangsbrief Wwz).¹⁴⁴

5.4 Totaal oordeel doeltreffendheid en doelmatigheid 'stimuleren werkhervatting'

Het beeld dat uit de doorlichting naar voren komt is dat het bij veel verplichtingen en instrumenten niet met zekerheid is vast te stellen of ze hun beoogde doel altijd bereiken. Dit komt vaak door een gebrek aan gegevens omdat er onvoldoende onderzoek naar is gedaan. Maar zou er wel onderzoek naar worden gedaan, dan blijft gelden dat het op zich al moeilijk is om de effectiviteit van een instrument of verplichting in de WW vast te stellen. De verplichtingen geven een zekere prikkel en kunnen dus bijdragen aan uitstroom. Zonder de verplichtingen wordt hoe dan ook de prikkel tot

¹⁴⁰ UWV, *Succesvol zelfstandig*, (2014) Tabel 2.2.

¹⁴¹ UWV, *Starten als zelfstandige vanuit de WW*, Kennisverslag 2013-3, (2013).

¹⁴² Brief d.d. 29-04-2016 aan TK; 26448, 566.

¹⁴³ UWV, 2014: *Succesvol zelfstandig*, Tabel 2.2.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2015-2016, 34351, nr. 18.

het vinden van een baan door WW-gerechtigden minder gevoeld. Ook voor de instrumenten die kunnen worden ingezet, geldt dat de doeltreffendheid (de causaliteit tussen instrument en werkhervatting) niet voor 100% is vast te stellen. Verschillende instrumenten, zoals de proefplaatsing, scholing in specifieke gevallen), de startersregeling en het passend werk aanbod, laten zien dat ze in ieder geval kunnen bijdragen aan werkhervatting.

Een regeling zoals de WW is op verschillende manieren op doelmatigheid te toetsen. Als je doelmatigheid toetst op zo laag mogelijke uitvoeringskosten, dan is waar gegevens beschikbaar zijn, vaak een positief oordeel te geven over de uitvoeringstechnische doelmatigheid. Als je doelmatigheid definieert als de vraag of het gekozen middel kosteneffectief is, dan kunnen we daarop geen antwoord geven.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van het oordeel.

Verplichting
<p>1. Verplichting om niet verwijtbaar werkloos te worden.</p> <p>Oordeel: Het is aannemelijk dat deze verplichting doeltreffend is (bijdraagt aan voorkomen van onnodige instroom in de WW). We kunnen dit niet aantonen.</p> <p><u>Onderbouwing:</u> Resultaten van een evaluatieonderzoek naar de beperking van de verwijtbaarheidstoets; cijfers van het UWV over de mate waarin verwijtbare werkloosheid voorkomt.</p> <p>De reden om deze verplichting in het leven te roepen is dat als deze verplichting er niet zou zijn, werknemers ongestraft verwijtbaar in de WW zouden kunnen komen. Dit brengt het risico met zich mee op een veel te gemakkelijke instroom en een onnodig en wellicht hoog beroep op de WW. Bij de invoering van deze maatregel werd verondersteld dat het effect zou zijn dat werknemers zich beter realiseren wat de gevolgen zijn van verwijtbaar gedrag, dat voorzienbaar tot ontslag kan leiden, of van een lichtzinnige ontslagnamen. Gegevens of en in hoeverre deze verplichting ook daadwerkelijk voorkomt dat mensen verwijtbaar werkloos worden ontbreken. De opzet om het aantal pro forma ontslagzaken terug te dringen is geslaagd. Er mag een zekere 'afschrikwekkende' werking worden verondersteld in die zin dat veel mensen er van op de hoogte zullen zijn, dat er bij lichtvaardig ontslag nemen of bij ontslag krijgen wegens verwijtbaar gedrag WW-uitkering geweigerd kan worden; slechts 1% van de WW-aanvragers is verwijtbaar werkloos.</p>
<p>2. Verplichting om passend werk te aanvaarden.</p> <p>Oordeel: We weten niet of deze verplichting doeltreffend is, omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is. Het is een veilige veronderstelling dat zonder deze prikkel een deel van de WW-gerechtigden niet of later aan het werk zou komen.</p> <p><u>Onderbouwing:</u> Een passend aanbod om weer aan het werk te gaan mag niet door een WW-gerechtigde worden afgeslagen omdat het een goede mogelijkheid is om weer aan het werk te komen. Veel mensen weten dat je passend werk moet zoeken en niet zo maar mag weigeren. Zou de verplichting er niet meer zijn, dan zou de kans bestaan op een veel langer verblijf in de WW voor een onbekend aantal mensen. Of de 'relatief zware' maatregelen in de praktijk alle WW-gerechtigden er toe zetten om aan de verplichtingen te (blijven) voldoen is niet bekend. Een zekere afschrikwekkende werking mag worden verondersteld, maar desondanks zal de WW-gerechtigde – net als bij het voorkomen van verwijtbare werkloosheid – zich hier niet altijd door laten leiden.</p> <p>We kunnen niet oordelen over de doelmatigheid.</p>
<p>3. Sollicitatieplicht</p> <p>Oordeel: We weten niet of deze verplichting doeltreffend is, omdat er te weinig onderzoek over is. Het is een veilige veronderstelling dat het bestaan van deze verplichting een goede prikkel geeft om naar werk te zoeken. Dat geldt zeker voor</p>

oudere werklozen en werklozen die minder gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan. Een groot deel van de populatie geeft echter aan de sollicitatieplicht niet nodig te hebben en ook zonder deze verplichting actief op zoek naar werk te gaan. Anderzijds is aangetoond dat het aantal oudere werklozen dat een baan vindt toeneemt als de sollicitatieplicht voor deze groep onverkort geldt.

Onderbouwing: De reden om deze verplichting in te voeren was dat verondersteld werd dat zonder de plicht om naar werk te zoeken, en een bijbehorende sanctie bij niet voldoen aan de plicht, het risico bestaat op een onnodig lang voortduren van een afhankelijkheid van de WW. In theorie geeft de verplichting een sterke prikkel om naar werk te zoeken en op vacatures te solliciteren.

De sollicitatieplicht lijkt doeltreffend voor de groep mensen die niet, te weinig of te laat (beginnen met) solliciteren omdat zij de innerlijke motivatie hiertoe niet hebben; tevens is deze plicht doeltreffend(er) voor oudere werklozen omdat de kans op werk toeneemt als zij wel een sollicitatieplicht hebben. Het causale verband tussen sollicitatieplicht en (sneller) vinden van werk voor een overgroot deel van de WW-gerechtigden is niet aangetoond; we nemen aan dat het bestaan van de plicht een prikkel geeft om werk te zoeken bij een kleine groep niet-gemotiveerden (dit zijn meestal de kanslozen en taalbeperkten) en oudere werklozen.

4. De systematiek met betrekking tot de WW-premie.

Oordeel: Het instrument **sectorale premies** is in zoverre doeltreffend dat het de lasten van werkloosheidsuitkeringen voor een deel doorbelast aan de sector waarin werkloosheid ontstaat. Voor zover het instrument sectorale premies beoogt prikkels te geven aan individuele werkgevers met betrekking tot voorkomen van ontslag is het niet doeltreffend. Het instrument sectorale premies is daardoor ook niet doelmatig.

De premiegroepen zijn beperkt doeltreffend. Het is niet eenduidig aangetoond dat en in welke mate het bijdraagt aan werkherhvatting door het tegengaan van instroom in de WW.

. De premiegroepen zijn beperkt doelmatig. Het systeem is zeer gevoelig voor fraude en in die zin niet doelmatig.

Zie voor nadere toelichting en onderbouwing par. 5.1.5.

Uitstroombevorderende instrumenten

5. Passend werkaanbod

Oordeel: De inzet van dit instrument is op de korte termijn doeltreffend. Op de lange termijn is het instrument niet doeltreffend, aangezien personen die een passend werkaanbod hebben gekregen vaker opnieuw instromen in de WW.

Onderbouwing: Het veronderstelde effect van het passend werkaanbod is dat er een prikkel van uitgaat tot werkherhvatting. Uit de cijfers lijkt een meerderheid van de WW-gerechtigden die een passend werkaanbod krijgen de stap te maken naar werkherhvatting. Het instrument passend werkaanbod wordt aangeboden na ten minste 52 weken onafgebroken werkloosheid. Gegeven deze langdurige werkloosheid kan verondersteld worden dat de werkherhvatting verband houdt met inzet van het instrument. Dit maakt de inzet van een passend werkaanbod op de korte termijn een doeltreffend instrument.

Uit experimenteel onderzoek naar de effectiviteit blijkt dat personen die een passend werkaanbod hebben gekregen vaker opnieuw instromen in de WW. Op de lange termijn heeft het passend werkaanbod een klein, niet significant, positief effect op de uitstroom naar een baan. De werkherhvatting is in veel gevallen dus niet duurzaam, waarmee het instrument op de lange termijn niet doeltreffend is.

De inzet van een passend werkaanbod kost € 6 mln per jaar. Dit lijkt doelmatig, hoewel het moeilijk is om dit met zekerheid vast te stellen. Iedere geplaatste werkloze (gemiddeld bijna 4.000 per jaar) heeft ongeveer € 1500 euro gekost (daarin zijn dus meegenomen de kosten van werklozen die niet zijn geplaatst). Dit is waarschijnlijk minder dan de kosten per werkloze (voortzetten van de uitkering) als het aanbod niet was gedaan. Over doelmatigheid in bredere zin,

kosten-effectiviteit, kan geen uitspraak worden gedaan.

6. Proefplaatsing

Oordeel: Dit instrument is voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een effectief instrument om werklozen weer aan werk te helpen.

Onderbouwing: De kracht van een instrument als proefplaatsing is dat ze de werkzoekende de gelegenheid bieden om aan een werkgever te laten zien dat ze beschikken over de benodigde bekwaamheden voor de baan in kwestie. Door via een werksituatie contact met de werkgever tot stand te brengen, diens vertrouwen te winnen en dan bij de werkgever te solliciteren. Hoewel niet met 100% zekerheid is aan te tonen dat proefplaatsing een werkloze ook daadwerkelijk aan een baan helpt, is het wel aannemelijk dat dit in de meeste gevallen zo is. In bijna de helft van de gevallen wordt de proefplaatsing gevolgd door een baan.

Bij het oordeel of het instrument moet worden ingezet, speelt de doelmatigheid een belangrijke rol. Doelmatigheid is ermee gediend als een proefplaatsing gericht wordt ingezet voor werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Of het instrument in zijn huidige toepassing kosten-effectief is, is niet vastgesteld.

7. Vrijwilligerswerk

Oordeel: We weten niet of het doeltreffend is, omdat er (nog) geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is. Beleidsmatig gezien wordt verondersteld dat het een instrument is dat de participatie van werklozen kan bevorderen.

Onderbouwing: Er geldt dat dit geen echte maatregel is, die tot doel heeft om mensen sneller te laten uitstromen uit de WW naar een baan. Het is wel een middel om aan de WW-gerechtigden een zinvolle invulling aan de dagbesteding te geven naast de onverminderd geldende verplichting om zo snel mogelijk een andere betaalde baan te vinden. Daarnaast kan het verrichten van vrijwilligerswerk een opstap betekenen naar een betaalde baan. Eind 2016 komt een onderzoek naar vrijwilligerswerk beschikbaar.

De uitvoering van dit instrument is te marginaal, afgezet tegen de totale uitvoeringskosten WW, Daarom worden de kosten hiervan niet apart berekend en kan een oordeel over de doelmatigheid ook niet plaats vinden.

8. Scholing

Oordeel: In hoeverre de inzet van scholing bijdraagt aan de werkhervatting is op basis van bestaand onderzoek niet te stellen. Er is geen lange termijn onderzoek gedaan naar WW-gerechtigden en de effecten van scholing op hun werkhervattingskansen en kwaliteit van de gevonden baan. De effectiviteit van scholing is in de meeste situaties niet vast te stellen. Er is wel enig positief effect van scholing op het vinden van een baan voor oudere werklozen en voor werklozen waarvoor de scholing wordt ingezet na ongeveer acht maanden werkloosheid.

Onderbouwing: Scholing houdt mensen op korte termijn af van zoeken naar werk (lock-in effect) en leidt dan zelfs tot negatieve effecten. Omdat bij scholing het lock-in effect een zo belangrijke rol speelt, wordt het raadzaam geacht dit instrument alleen in te zetten bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid. Alleen dan weegt het effect op vergroting van de vaardigheden en kennis op tegen het lock-in effect.¹⁴⁵ Door rekening te houden met het lock-in effect kan scholing effectiever worden ingezet. Er zijn positieve maar niet significante effecten van scholing die wordt ingezet na minimaal 8 maanden WW. Voor de groep 55+ is er sprake van positieve significante effecten. Voor beide groepen wegen de opbrengsten echter niet op tegen de kosten van scholing.

¹⁴⁵ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*, (2016).

9. Startersregeling WW

Oordeel: Er kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze regeling doeltreffend is omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is. Het is aannemelijk dat de inzet van het instrument kan bijdragen aan uiteindelijke uitstroom uit de WW.

Onderbouwing: Het bij invoering veronderstelde effect is dat het kan bijdragen aan uitstroom uit de WW. Uitstromen uit de WW moet niet alleen als werknemer mogelijk zijn maar ook als ondernemer. Als deze regeling er niet zou zijn en de WW-gerechtigde zonder back-up van de WW (aanvullende WW en kunnen terugvallen op de WW) een carrière als ondernemer zou moeten beginnen, zou dat in de meeste gevallen geen optie zijn. De regeling kan de aspirant ondernemer over de streep trekken om toch te starten als zelfstandige.

Op basis van de uitstroomcijfers lijkt de regeling een doeltreffende toevoeging aan de WW. De startersregeling lijkt redelijk effectief bij te dragen aan werkhervatting. Op basis van de uitstroomcijfers is het aannemelijk dat de regeling doeltreffend is, maar dit kan niet met zekerheid worden vastgesteld, omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is en de effectiviteit moeilijk kan worden vastgesteld of werkhervatting sneller of vaker optreedt. De veronderstelde bijdrage aan (snellere) werkhervatting (dan zonder toepassing van deze regeling) is moeilijk met zekerheid aan te tonen. Sinds 2013 is de startersregeling in de uitvoering doelmatig vormgegeven, waarin het de beoogde effecten eenvoudiger bereikt. De cijfers van UWV wijzen uit dat circa 58% direct na afloop van de startersregeling volledig aan de slag is als zelfstandige.¹⁴⁶ De automatische korting op de uitkering bij deelname aan de startersregeling is uitvoeringstechnisch doelmatig vormgegeven. Over doelmatigheid in bredere zin, kosten-effectiviteit, kan geen uitspraak worden gedaan.

¹⁴⁶ UWV, *Starten als zelfstandige vanuit de WW*, Kennisverslag 2013-3, (2013).

6. OUDERE LANGDURIG WERKLOZEN IN DE WW

In dit hoofdstuk gaan we in op de groep oudere langdurig werklozen in de WW. Het gaat hier om de groep oudere werklozen van 50 jaar en ouder die al meer dan een jaar werkloos zijn en naar werk zoeken. Deze groep blijkt na instroom in de WW tijdens hun opgebouwde WW uitkeringsduur grote moeite te hebben de stap naar werkherhervatting te zetten. Het is niet zo dat ouderen vaker instromen in de WW, in vergelijking met andere leeftijdsgroepen en internationaal gezien. Zij hebben te maken met een lage instroom, maar ook met een lage uitstroom uit de WW. Als de oudere werknemer eenmaal werkloos is, is het vaak lastig weer nieuw werk te vinden. Van alle langdurig werklozen (meer dan een jaar werkloos) is 40% ouder dan 50 jaar. In dit hoofdstuk wordt eerst de situatie in kaart gebracht. Vervolgens wordt ingezoomd op de vraag hoe het komt dat oudere werklozen minder vaak een nieuwe baan vinden vanuit de WW. Daarna wordt ingegaan op wat er op dit moment al – gelet op beleidsartikel 5 - qua beleid voor oudere werklozen is en wordt gedaan (speciaal zal worden ingezoomd op het Actieplan 50 plus werkt). Tot slot wordt in dit hoofdstuk ook de IOW doorgelicht. De IOW is een regeling die specifiek bedoeld is voor oudere werklozen.

6.1. Situatie van ouderen op de arbeidsmarkt en in de WW

De arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen jaren spectaculair gestegen, van ruim 28% in 1996 naar meer dan 70% in 2015. Ondanks de economische crisis is de netto arbeidsparticipatie van 55-plussers gestegen van 47% in 2008 naar 72% in 2015. De arbeidsdeelname van ouderen is dus fors gestegen, terwijl het economisch tij niet mee zat. Tegelijkertijd gaat het minder goed als het gaat om werkherhervatting door oudere werklozen vanuit de WW.

Naarmate iemand ouder wordt, neemt de werkherhervattingkans na instroom in de WW af. UWV constateert dat circa drie op de tien personen uit de leeftijdsgroep 50-54 jaar grote kans hebben om binnen één jaar een baan te vinden. Voor de leeftijdsgroep 60-64 jaar daarentegen is de kans om binnen één jaar werk te vinden miniem.¹⁴⁷

Volgens het CPB is de grote moeite die oudere werklozen doorgaans hebben om een baan te vinden structureel van karakter. Het aantal ouderen dat langdurig werkloos is, ligt in Nederland boven het OESO-gemiddelde.¹⁴⁸ Van de ruim 400.000 WW-uitkeringen die jaarlijks gemiddeld worden verstrekt worden er 200.000 verstrekt aan 50-jarigen en ouder. 20% van de jongeren tot 35 jaar die de maximale uitkeringsduur WW heeft gehad, heeft nog geen werk (zij hebben wel een kortere uitkeringsduur dan ouderen). Bij de 55-ers stroomt echter de helft uit de WW vanwege het bereiken van de maximale uitkeringsduur terwijl zij nog geen werk hebben.¹⁴⁹ Nog geen 20% van de 60-jarigen vindt binnen 12 maanden werk.¹⁵⁰

Ouderen die hun baan verliezen, verkeren in een lastige positie: aan de ene kant zijn de uitstaproutes (vervroegd pensioen, pre- of parttime pensioen, WAO/WIA) van de arbeidsmarkt afgebouwd, aan de andere kant neemt hun kans om een nieuwe baan te vinden niet toe. Dit is aan de ene kant het gevolg van de economische crisis, maar aan de andere kant lijken werkloze vijftigplussers ook structureel een slechtere positie dan gemiddeld op de arbeidsmarkt te hebben.¹⁵¹

De afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de redenen waarom veel oudere werklozen bij een sollicitatie slechts een kleine kans hebben om te worden aangenomen. Daaruit blijkt dat (onterechte) vooroordelen bij werkgevers rond vijftigplussers, zoals vaker ziek, minder efficiënt, minder flexibel en onvoldoende geschoold voor de razendsnelle veranderingen op de arbeidsmarkt een zekere rol spelen, maar dat er ook andere aspecten zijn, zoals een eenzijdig arbeidsverleden en een gedateerde scholing.¹⁵² Hoge loonkosten voor oudere werknemers kunnen

¹⁴⁷ UWV, *Kennisverslag special december* (2015).

¹⁴⁸ CPB, *Policy Brief 'Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen*, (2015).

¹⁴⁹ UWV, *Na de WW aan het werk* (2013).

¹⁵⁰ CBS, *Werkherhvattingkansen na instroom in de WW ("Leeftijd is niet het enige dat telt")*, (2013).

¹⁵¹ SCP, *Aanbod van arbeid*, (2014).

¹⁵² SEO Onderzoek, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, (2016).

hierbij ook een rol spelen. Vanuit het perspectief van ouderen zelf speelt het langere ww-recht dat zij potentieel kunnen opbouwen mee.

Langdurige werkloosheid onder ouderen is vooral een typisch Nederlands probleem. In de EU is gemiddeld 25% van alle langdurig werklozen 50 jaar of ouder; 15% minder dan in Nederland. En de werkloosheidsduur voor ouderen is in Nederland erg lang, gemiddeld 3 jaar. Ter vergelijking: het OESO-gemiddelde voor de werkloosheidsduur van 55 tot 65-jarigen is ongeveer de helft van het Nederlandse gemiddelde.¹⁵³

Langdurige werkloosheid verslechtert de arbeidsmarktkansen op twee manieren. Mensen verliezen hun vaardigheden naarmate zij langer weloos zijn. Bovendien zien werkgevers langdurige werkloosheid vaak als een signaal voor een relatief lage productiviteit. Door beide daalt de werkherwattingskans naarmate de werkloosheid langer duurt.

In de perceptie van werkgevers worden vijftigplussers gezien als een homogene groep. Terwijl het in de praktijk gaat om een zeer heterogene groep die verschilt naar opleidingsniveau, werkervaring, kennis, vaardigheden, etc. Uit onderzoek van Bal en de Lange (2015)¹⁵⁴ blijkt dat een eenzijdige, negatieve benadering van werkgevers een goede voorspeller is van vervroegde pensionering of uitval onder vijftigplussers.

De perceptie berust op een gegeneraliseerd beeld van vijftigplussers en leidt doorgaans tot een hogere inschatting van de kosten dan de feitelijke kosten. Veel werkgevers verwachten dat een oudere werknemer hogere kosten met zich mee zou kunnen brengen. Enerzijds zit dat in de verwachte kosten van bijvoorbeeld ontsaatsmaatregelen, anderzijds speelt mee dat onder werkgevers het beeld bestaat dat onder oudere werknemers het ziekteverzuim hoger is en de productiviteit lager, wat vanuit bedrijfseconomische overwegingen onaantrekkelijk is.

Percepties hebben vooral impact op de toegang tot de arbeidsmarkt. De werkgever of bemiddelaar maakt een inschatting van de revenuen die kandidaat gaan opleveren. Omdat niet alle relevante informatie over een kandidaat beschikbaar is, worden (vermeende) kenmerken van een groep aan individuele leden van die groep toegeschreven. Op basis van bepaalde beelden over productiviteit en gezondheid kan de keus van een werkgever negatief uitpakken voor de oudere werkzoekende. Dit is vooral relevant in de eerste selectiefase, nog voordat een werkgever moet kiezen tussen de ene of andere kandidaat.

Diverse onderzoeken laten echter zien dat de beeldvorming van veel werkgevers over vijftigplussers niet klopt, het risico om vijftigplussers aan te nemen wordt overschat. Het gegeven dat bedrijven waar oudere werknemers werken een positiever beeld hebben van vijftigplussers ondersteunt dit onderzoek.

Het is allereerst goed om te kijken naar de oorzaken voor de langdurige werkloosheid van ouderen, die vaak in onderzoek worden genoemd:

1. Een veel genoemde reden, de lage aanname kans van oudere werklozen, zou liggen in de lonen/loonkosten van deze groep, in vergelijking met de productiviteit van dezelfde groep, en de loonkostenverhogende arbeidsvoorwaarden voor deze groep zoals senioriteitsdagen (ook wel ontsaatsmaatregelen genoemd). Een verlaging van de loonkosten zou het aantrekkelijker maken om een oudere werkloze weer in dienst te nemen. Veel beleid, zoals de mobiliteitsbonus is hier al op gericht.¹⁵⁵ Gemiddeld genomen hebben werknemers van 55 jaar en ouder niet of nauwelijks een hoger salarisniveau dan werknemers van 40-55 jaar in vergelijkbare functies. De verklaring hiervoor is de in Nederland gehanteerde beloningsystematiek die gebaseerd is op functie- of salarisschalen, waarbij de schalen zijn opgebouwd uit periodieke verhogingen. Doorgaans krijgen werknemers jaarlijks een periodieke loonsverhoging totdat zij hun maximum in de betreffende loonschaal hebben bereikt. De meerderheid van de werknemers heeft rond de leeftijd van 40 jaar het maximum bereikt tenzij men promotie maakt naar een hogere loonschaal. Hierdoor ontvangen werknemers op of rond hun 40ste jaar geen periodieke

¹⁵³ CPB, *Policy Brief 'Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen'*, (2015).

¹⁵⁴ Bal, P.M., & De Lange, A.H. *From flexibility human resource management to employee engagement and perceived job performance across the lifespan: a multi-sample study*. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, (2015),

¹⁵⁵ CPB, *Policy Brief 'Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen'*, (2015).

loonsverhogingen meer. Alleen structurele loonsverhogingen verhogen het salaris nog. Het blijkt dat het loonprofiel tegen het einde van de loopbaan steeds vlakker wordt terwijl dat in andere landen, zoals Oostenrijk, België en Frankrijk, blijft stijgen. Tegelijkertijd is wel een duidelijk verschil merkbaar tussen enerzijds de Angelsaksische landen die een nog vlakker loonprofiel kennen, zoals de VS, Canada en het VK, en anderzijds de Europese continentale landen, zoals Frankrijk, België en Duitsland. Tegelijkertijd lijken de ontzietmaatregelen volgens onderzoek geen duidelijke belemmering te vormen voor het aannemen van ouderen.¹⁵⁶

Een ander beeld dat bestaat is dat oudere werknemers minder productief zouden zijn dan andere werknemers. Het beeld uit de literatuur ten aanzien van de productiviteit is gemengd en hangt af van de specifieke werkzaamheden. Er kunnen geen stellige uitspraken gedaan worden over de relatie productiviteit en loonkosten. Uit een recent rapport van SEO¹⁵⁷ blijkt dat ook bij de keuze in het aannemen van een oudere werkzoekende de relatie arbeidsproductiviteit-loonkosten geen duidelijke belemmering vormt. Een positiever oordeel over de relatieve productiviteit van oudere werknemers leidt echter wel tot een hogere kans voor oudere sollicitanten om te worden aangenomen.

Uit een vignettenonderzoek onder werkgevers¹⁵⁸ blijkt dat als werkgevers de keuze krijgen om te kiezen tussen kandidaten de risico's op een lage arbeidsproductiviteit of hoge arbeidskosten geen rol lijken te spelen bij de keuze voor het aannemen van een oudere werkzoekende. Uit dit onderzoek blijkt dat vooral de fysieke zwaarte van de functie uit lijkt te maken voor het niet aannemen van vijftigplussers.

2. Reserveringsloon en maximaal WW recht: Verder hebben oudere werklozen een hoger reserveringsloon dan jongeren. Weliswaar bevinden zij zich op de leeftijd tussen 45 en 50 jaar vaak aan het einde van de loonschaal, d.w.z. de hoogste trede in een functie is al (enige tijd daarvoor) bereikt, maar veel oudere werklozen willen wel aan dit bereikte (hoge) loon vasthouden. Doordat veel oudere werklozen potentieel recht hebben op de maximale WW duur geeft dit een prikkel om aan het hogere reserveringsloon vast te blijven houden. Door dit hogere reserveringsloon zijn werkloze ouderen minder snel bereid een lager loon te accepteren. Daar komt bij dat zelfs als 50 plussers bereid zijn een lager loon te accepteren, onzekerheden over hun inkomen en WW-rechten hen vaak tegenhouden om die stap daadwerkelijk te maken.¹⁵⁹
3. Ziekte en arbeidsongeschiktheid. Vooral kleine werkgevers lijken de kans op (langdurige) ziekte van oudere werknemers te zien als onbeïnvloedbaar risico. Oudere werknemers zijn niet veel vaker ziek, maar als ze ziek worden zijn ze doorgaans wel langer ziek dan jongere werknemers. Dit kan werkgevers ervan weerhouden om ouderen aan te nemen. Een veel gehoorde opvatting is dat de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte werkgevers huiverig maakt om oudere werknemers aan te nemen. Dit ondanks de speciale regeling 'no-risk polis WW', wij komen hier straks op terug. Uit onderzoek van SEO komt naar voren dat ziekteverzuim nauwelijks een rol speelt in het aannamebeleid van werkgevers. Dit komt onder andere omdat de meeste werkgevers de kosten van langdurig ziekteverzuim van hun werknemers hebben herverzekerd.¹⁶⁰ Werkgevers noemen het ziekteverzuim niet expliciet als kostenpost of belemmering om oudere werknemers in dienst te nemen. Het feit dat ziekteverzuim niet expliciet genoemd wordt betekend echter niet dat het geen rol speelt. In het toekomstige SER-advies "loondoorbetaling bij ziekte en langdurige werkloosheid" komt dit thema aan de orde.
4. Werkgevers zijn de laatste jaren overladen met aandacht voor doelgroepen als jongeren, allochtonen, arbeidsbeperkten en – recent - vluchtelingen. Daar komen nu de oudere langdurig

¹⁵⁶ SEO Onderzoek, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, (2016).

¹⁵⁷ SEO Onderzoek, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, (2016).

¹⁵⁸ SEO Onderzoek, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, (2016).

¹⁵⁹ CPB, *Policy Brief 'Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen*, (2015).

¹⁶⁰ SEO Onderzoek, *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?* (2012).

werklozen bij. Dit werkt doelgroepenconcurrentie in de hand. De werkgever kan maar één persoon tegelijk op een vacature aannemen;

5. Snelle veroudering van specifieke kennis en vaardigheden. Werklozen verliezen hun vaardigheden naarmate ze langer werkloos zijn. Bovendien hebben veel oudere werklozen vaak erg lang in dezelfde baan of sector gewerkt. 55-plussers geven relatief vaak aan dat hun kennis en vaardigheden goed passen bij het werk dat ze doen; 85% ten opzichte van 74% bij 25-34-jarigen. Tegelijkertijd schatten vooral 55-plussers hun kansen bij een andere werkgever laag in. Het zou dus goed kunnen dat mensen beter op hun plek zitten naarmate ze ouder worden, maar dat het hierdoor ook moeilijker wordt een baan bij een andere werkgever te vinden. Dit vergroot hun mobiliteit niet. Het wordt hierdoor alleen maar moeilijker voor de oudere werkzoekende om een baan te vinden nadat ze werkloos zijn geworden.¹⁶¹ Voor ouderen op de arbeidsmarkt is het van belang dat zij hun vaardigheden op peil krijgen en houden, zodat zij goed inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.¹⁶² De veranderende arbeidsmarkt vraagt andere vaardigheden van werknemers bij het zoeken naar en vinden van werk. Vaardigheden die vooral oudere werknemers die erg lang bij één werkgever hebben gewerkt niet of in mindere mate bezitten. Zij hebben vaker een lage opleiding, werken vaker in sectoren die krimpen (b.v. Zorg en Welzijn en Openbaar Bestuur) en bezitten vaker vooral vakspecifieke kennis en vaardigheden;
6. De lage zoekinspanningen van werkloze ouderen zelf (ze geloven er vaak zelf niet meer in, zij raken ontmoedigd).¹⁶³

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat werkgevers zekere normen hebben over hoe lang ouderen zouden moeten doorwerken. Het werven van oudere werknemers of het laten doorwerken van ouderen geniet weinig prioriteit. Slechts 8% van de werkgevers werft ook oudere werknemers. De meerderheid van de werkgevers ziet geen reden om ouderen te werven, ook niet bij personeelstekorten. Slechts 42% van de werkgevers vindt het doorwerken na het 60^e levensjaar wenselijk.¹⁶⁴

Bij het herstel van de economie, zoals dat is ingezet vanaf medio 2013, profiteren oudere werklozen minder. De langdurige werkloosheid van ouderen neemt dan ook bij het economische herstel maar langzaam af. Voor oudere werklozen is in de eerste plaats verder herstel van de arbeidsmarkt belangrijk. In het kader van deze beleidsdoorlichting zal hierna worden gekeken naar welk specifiek beleid er al is (op begrotingsartikel 5, tot en met 2015) en of er iets te zeggen valt over de doeltreffendheid.

6.2 Ingezette instrumenten

6.2.1 Actieplan 50 plus werkt

Afbakening

Naar aanleiding van de afspraken in het sociaal akkoord (2013) is in 2013 aan UWV voor een periode van twee jaar € 67 mln. beschikbaar gesteld om daarmee het aanbieden van netwerkbijeenkomsten en inspiratiedagen aan 50+ers (in de WW) door UWV te intensiveren en re-integratiemiddelen in te zetten om daarmee de arbeidsparticipatie van oudere werklozen te bevorderen (deze maatregelen vormden samen het Actieplan 55pluswerkt).¹⁶⁵ In de zomer van 2014 heeft de minister van SZW de doelgroep uitgebreid naar 50-plussers. Dit omdat de instrumenten van het Actieplan ook zeer geschikt leken voor de groep 50-55. Daarvoor is een extra bedrag van € 34 mln. beschikbaar gesteld en is het Actieplan met één jaar verlengd. Het Actieplan is met de uitbreiding van de doelgroep aangepast en er zijn veranderingen doorgevoerd om het

161 CPB Policy Brief 'Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen', (2015).

162 Grip, A. de, Didier Fouarge and Raymond Montizaan, *Maintaining older workers' job proficiency requires better HR-policies*, Netspar Brief 4 (2015).

163 CPB Policy Brief, 'Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen', (2015).

164 NIDI (H. van Dalen, K. Henters, J. Schippers) *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*, (2007).

165 Kamerstukken II, 2014-2015, 29544, nr. 497.

gebruik van de instrumenten te stimuleren. Vanaf september 2014 heet het daarom het Actieplan 50pluswerkt.¹⁶⁶ Met de middelen worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- o Intensiveren van de netwerkbijeenkomsten¹⁶⁷ en inzet adviseurs werkgeversdienstverlening door UWV (€ 56 mln., 2013-2015);
- o Inspiratiedagen werkzoekenden en werkgevers¹⁶⁸ (€ 3 mln., 2013-2015);
- o Inzet van scholingsvoucher en plaatsingsfee (€ 42 mln., 2013-2016). Hiervoor is een subsidieregeling gemaakt.

Plaatsingsfee voor werkzoekende van 50 jaar en ouder

Heeft een intermediair (bijvoorbeeld een uitzendbureau of een re-integratiebureau) een werkzoekende van 50 jaar of ouder begeleid naar een baan, dan kan deze na 3 maanden een plaatsingsfee bij UWV aanvragen. De plaatsingsfee is een subsidie. De hoogte van de plaatsingsfee hangt af van de duur van het dienstverband. Hoe langer het dienstverband, hoe hoger de plaatsingsfee: bij 3 maanden dienstverband € 300, bij 6 maanden een extra fee van € 700, en bij 12 maanden nog eens € 500.

De volgende voorwaarden gelden vanaf 20 september 2014:

- o De intermediair heeft de werkzoekende begeleid naar een baan;
- o De eerste werkdag was op of na 1 oktober 2013;
- o De werkzoekende heeft een WW-uitkering en was 50 jaar of ouder op de eerste werkdag;
- o De werkzoekende heeft gewerkt voor de helft van het aantal uren waarvoor hij een WW-uitkering krijgt. Maar minimaal 12 uur per week, voor minimaal 3 maanden;
- o De werkzoekende heeft iedere maand gewerkt.

De regeling is tijdelijk en geldt voor arbeidscontracten die voor of op 30 september 2016 ingaan.¹⁶⁹

Scholingsvoucher voor werkzoekende 50-plussers

Neemt de werkgever een werknemer met een WW-uitkering in dienst die 50 jaar of ouder is op de eerste dag van zijn opleiding, dan kan hij/zij voor hem/haar een scholingsvoucher aanvragen.

Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- De opleiding van de werknemer duurt maximaal 1 jaar. Als hij/zij slaagt, krijgt hij/zij een erkend diploma/certificaat;
- De aanvraag scholingsvoucher is uiterlijk 2 weken na de eerste opleidingsdag van de werknemer door UWV ontvangen;
- Er moet een getekend arbeidscontract zijn tussen werkgever en de werknemer. Hieruit moet blijken dat de werknemer bij de werkgever in dienst komt, uiterlijk de eerste dag van de maand na de maand waarin hij de opleiding heeft afgerond;
- De werkgever neemt de werknemer in dienst voor ten minste de helft van het aantal uren waarvoor hij/zij een WW-uitkering krijgt. Maar minimaal 12 uur per week, voor ten minste 3 maanden.
- De subsidie is maximaal € 1000 (inclusief btw). Dit bedrag is bedoeld voor alle kosten die bij de opleiding horen.¹⁷⁰

Toetsing doeltreffendheid

De uitstroom van ouderen vanuit de WW naar werk is afhankelijk van diverse factoren, zoals de conjunctuur, waardoor het effect van de maatregelen lastig te meten is.¹⁷¹ Op basis van de

¹⁶⁶ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁶⁷ Netwerkbijeenkomsten: het gaat hier om de training 'Succesvol naar werk' die aan nieuwe oudere werklozen wordt aangeboden. Deze bestaat uit tien groepsgewijze bijeenkomsten en drie individuele gesprekken, waarin de nadruk ligt op het versterken van verschillende werkzoekvaardigheden van de deelnemers (bijv. zelfpresentatie, social media, netwerken, sollicitatiegesprekken voeren).

¹⁶⁸ Tijdens de inspiratiedagen kunnen ondernemers andere ondernemers ontmoeten en ontmoeten zij ook voor deze dagen uitgenodigde gemotiveerde oudere werkzoekenden met een WW-uitkering met veel kennis en ervaring. Deze werkzoekenden kunnen cursussen volgen in netwerken, omgaan met LinkedIn of leren hoe zij zich moeten presenteren op de arbeidsmarkt van nu. Verder wordt er een speciaal inspiratieprogramma geboden.

¹⁶⁹ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁷⁰ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁷¹ O.a. SEO, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, april 2016.

beschikbare gegevens kan er nog geen uitspraak worden gedaan in hoeverre deze instrumenten bijdragen aan de uitstroom van 50 plussers uit de WW naar werkhervatting. Wel is het volgende bekend over de inzet van deze instrumenten.

Netwerktraining

Voor deze maatregel is specifiek onderzoek gedaan naar de vraag of het effectief is. UWV kan per jaar 43.000 50-plussers een netwerktraining aanbieden tot 1 januari 2017. Gedurende de looptijd van het Actieplan kan UWV dus aan 129.000 50-plussers een netwerktraining geven. Uit de literatuur is af te leiden dat maatregelen vooraf of vroeg tijdens de uitkering over het algemeen effectief zijn.¹⁷² UWV heeft de Vrije Universiteit Amsterdam gevraagd de effectiviteit van netwerktrainingen te meten. Op basis van de eerste meting bleek het niet mogelijk om wetenschappelijk verantwoorde conclusies te trekken omdat de controlegroep te veel 'vervuild' was. Daarom is in 2015 een nieuwe meting gestart, waarvan de resultaten in de loop van 2016 worden verwacht. Dan pas kunnen conclusies over de doeltreffendheid worden getrokken.

Inspiratiedagen

In 2014 hebben vijf inspiratiedagen plaatsgevonden. In totaal werden in 2014 ruim 3.500 deelnemers verwacht en dit aantal is met 3.538 ook gerealiseerd. In 2015 zijn er vier inspiratiedagen geweest. Het aantal deelnemers daarvan is niet bekend. Zoals gezegd is de doeltreffendheid van deze maatregel moeilijk te meten en kan er momenteel nog geen uitspraak over worden gedaan. Qua realisatie van het aantal verwachte deelnemers (in 2014) heeft de maatregel in ieder geval aan de verwachtingen voldaan.¹⁷³

Scholingsvouchers

Het aantal aangevraagde en verstrekte scholingsvouchers bleef tot september 2014 achter bij de verwachtingen. Na een aantal veranderingen in de subsidieregeling medio 2014, waaronder een eenvoudigere aanvraagprocedure en verhoging van het bedrag van € 750,- tot maximaal € 1.000,-, en meer bekendheid via o.a. mailings en een nadrukkelijker plek in de netwerktrainingen, is het aantal aanvragen vanaf oktober 2014 sterk toegenomen.¹⁷⁴

Plaatsingsfees

Ook het aantal plaatsingsfees bleef tot september 2014 achter bij de verwachting (zie tabellen hieronder). Om het gebruik van dit instrument te verhogen, is ook hiervoor een aantal veranderingen doorgevoerd, zowel binnen de uitzendorganisaties zelf als door aanpassingen in de subsidieregeling die de aanvraagprocedure vereenvoudigen en verruimen. De extra aandacht en aanpassingen in de subsidieregeling voor de plaatsingsfees hebben effect gehad. Vanaf oktober 2014 is een forse toename van het aantal verstrekte plaatsingsfees te zien. Daarbij geldt dat er sprake is van een vertragingseffect omdat de eerste aanvraag pas na 3 maanden dienstverband ingediend kan worden.¹⁷⁵

Tabel 14: Verwacht aantal toe te kennen plaatsingsfees en scholingsvouchers¹⁷⁶

Aantallen per instrument	2013	2014	2015	2016	2017
Aantallen plaatsingsfees	0	2.000	7.500	7.500	5.500
Aantallen scholingsvouchers	50	5.500	5.500	5.450	0

Tabel 15: Verstrekte scholingsvouchers en plaatsingsfees 2014

	Prognose 2014	Verstrekt 2014
Scholingsvouchers	5.500	2.402

¹⁷² O.a. SEO, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, , april 2016.

¹⁷³ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁷⁵ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

Plaatsingsfees	2.000	1.413
----------------	-------	-------

Tabel 16: Scholingsvouchers en plaatsingsfees 2015

	Prognose 2015	Verstrekt 2015
Scholingsvouchers	5.500	9.151
Plaatsingsfees	7.500	8.251

De ingezette instrumenten scholingsvouchers en plaatsingsfees lijken tot dusver minder succesvol dan voorzien. Er zijn extra ingrepen nodig geweest om het gebruik van de instrumenten te stimuleren. De regeling loopt na 30 september 2015 af. De regeling levert minder op dan was verwacht. Het blijkt dat de duurzaamheid van de plaatsingen sterk afneemt na een periode van 6 en 12 maanden.¹⁷⁷

6.2.2. WW-instrumenten voor ouderen

Wat betreft de inzet van de reguliere instrumenten van de WW voor ouderen geldt het volgende. Uit onderzoek¹⁷⁸ komt naar voren dat scholing juist voor deze doelgroep wel een effectief middel is om de kans op werk te vergroten. Dit heeft geleid tot het introduceren van het instrument scholingsvouchers.

Er zijn ook instrumenten/vormen van dienstverlening die niet voortvloeien uit de WW zelf, maar wel door het UWV worden aangeboden. Het gaat b.v. om workshops zoals UWV die organiseert. Deze zijn effectief. Deze vorm van dienstverlening door UWV leidt niet alleen tot meer werkherwinning, maar is ook kosteneffectief voor de groep 45-61-jarigen.¹⁷⁹ Het inzetten van competentietesten door UWV is (kosten)effectief voor 45-54 jarigen. Het beste werkt deze inzet vanaf 3 maanden WW. Persoonlijk contact is in het algemeen effectief.¹⁸⁰ Zeker ook voor ouderen.

6.2.3. Wat is nog meer mogelijk voor oudere werklozen?

Voor wat betreft de maatregelen in het kader van het actieplan '50 plus werkt' volgt nog een evaluatie. Binnen de WW-regeling zelf lijken de mogelijkheden om (door nog eens extra in te grijpen in de polisvoorwaarden) de oudere werkloze gemakkelijker aan het werk te krijgen niet aanwezig zonder significant afbreuk te doen aan de inkomensbescherming doelstelling van de WW. Buiten de WW-regeling zijn er de nodige opties om het arbeidsmarktperspectief van vijftigplussers te verbeteren. Het actieplan dat de aanpak hiervoor schetst ('Perspectief voor vijftigplussers') is in juni 2016 aan de Tweede Kamer verzonden.¹⁸¹

Belangrijke (nieuwe) WW-gerelateerde maatregelen in dit actieplan zijn:

- Intensivering van de persoonlijke UWV-dienstverlening aan WW-gerechtigden met een zwakke arbeidsmarktpositie, waaronder veel ouderen;
- Intensivering van de werkgeversdienstverlening via UWV werkgeversservicepunten;
- Uitbreiding van de no-riskpolis voor een nieuw cohort WW-ers die in 2017 en 2018 ouder dan 56 jaar zijn;
- Een beeldvormingscampagne die het beeld over ouderen moet bijstellen.

Kern van de aanpak is om vijftigplussers te ondersteunen bij het vinden van nieuw werk, werknemers wendbaarder te maken en werkgevers minder terughoudend te laten zijn bij het aannemen van nieuw personeel. Het actieplan is samen met de sociale partners opgesteld. Het actieplan start op 1 januari 2017 en loopt twee jaar. Na 2018 zal op basis van een evaluatie van de aanpak en de arbeidsmarktsituatie van vijftigplussers worden bezien of en welke aanpak er verder nodig is.

¹⁷⁷ Kamerstukken II, 2014-2015, 29 544, nr. 617.

¹⁷⁸ Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Boom, L. van den. *Effectiviteit van re-integratie. De stand van zaken*, (2005), literatuuronderzoek. Rotterdam: SEOR.

¹⁷⁹ Sol, C.C.A.M en K. Kok, . *Fit or unfit? Theorie en praktijk van re-integratie*, (2014), RVO.

¹⁸⁰ Pedersen, J., e.a., *Experimental evidence on the effects of early meetings and activation*, (2012).

¹⁸¹ Kamerstukken II, 2015-2016, 29544, nr. 724, brief d.d. 7 juni 2016.

Bij dit alles moet bedacht worden dat aandacht voor oudere werklozen een grondslag lijkt te hebben gezien hun arbeidsmarktpositie, maar er zijn meer doelgroepen die extra aandacht nodig hebben (jongeren, allochtonen, arbeidsbeperkten en – recent - vluchtelingen). Deze potentiële concurrentie tussen doelgroepen maakt dat het wel eens lastig kan zijn een oudere werkloze (of iemand uit de ander genoemde groepen) met voorrang geplaatst te krijgen. De werkgever kan maar één persoon tegelijk op een vacature aannemen en de oudere werkloze kan desondanks dus vaker – ongewild – voor een werkgever buiten de boot vallen. Ook voor de oudere WW-gerechtigde zelf kan dit de prikkel tot werkhervatting remmen.

6.3. No-risk polis ouderen (Compensatieregeling oudere werknemers)

Afbakening

De no-riskpolis WW is een tijdelijk instrument (van 1 juli 2009 tot 1 juli 2019) voor personen die op 8 juli 2009, 55 jaar of ouder waren en ten minste 52 weken onafgebroken een WW-uitkering hebben ontvangen. Als ze aan het werk gaan, kan de nieuwe werkgever gebruikmaken van de compensatieregeling oudere werknemers als deze werknemer ziek wordt. Dat betekent dat de persoon in de eerste 5 jaar van het dienstverband een Ziektewetuitkering krijgt als hij of zij ziek wordt. Dit geldt alleen als de werknemer na 8 juli 2009 bij de werkgever in dienst is gekomen. De uitkering begint na 13 weken ziekte en duurt uiterlijk tot 2 jaar (104 weken). De hoogte van de uitkering ligt in het eerste jaar tussen de 70% en 100% van het dagloon en is in het tweede jaar 70% van het dagloon.

Bij de invoering van de no-riskpolis is uitgegaan van de veronderstelling dat het hogere ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico een mogelijke belemmering kan vormen voor het aannemen van oudere werknemers. Om deze belemmering zo veel mogelijk weg te nemen is de no-risk polis bedacht en ingevoerd. Er werd in 2011 van uitgegaan dat er in ongeveer 8.000 gevallen per jaar gebruik van gemaakt zou worden. In de praktijk blijkt het aantal aanvragen echter beduidend achter te blijven bij de verwachting. In 2011 ging het om 29 aanvragen, waarvan er 8 zijn gehonoreerd, in 2012 betrof het 18 aanvragen waarvan er 8 zijn toegekend en in 2013 41 aanvragen, waarvan 19 toekenningen. Het is niet bekend hoeveel er precies aan dit instrument wordt uitgegeven. Het lijkt er op dat niet het financiële risico voor de werkgever een probleem is, maar dat werkgevers een probleem hebben met langdurig ziekteverzuim op zich, dat tot extra kosten (er moet op zoek worden gegaan naar een vervanger) of extra werk voor het overige personeel kan leiden. Verder geldt dat werkgevers die zich hebben verzekerd voor langdurige ziekte minder gevoelig zijn voor de duur van de loondoorbetaling of voor de no-riskpolis WW, omdat gering verzuim weinig invloed heeft op de premie (die wordt alleen op termijn hoger als er veel langdurig zieken zijn).

Vanwege het geringe gebruik van de regeling is geen goed inzicht te geven of het instrument doeltreffend is. Gering gebruik hoeft op zich niet te betekenen dat de regeling niet doeltreffend is; het gaat hier immers om de vraag of het bestaan van de no-risk polis op zich een werkgever over de streep kan trekken om een oudere werkloze aan te nemen. Dat is niet onderzocht. Uit onderzoek¹⁸² blijkt overigens dat maatregelen ter verzachting van loondoorbetaling bij ziekte in het algemeen niet in bijzondere mate stimuleren dat werkgevers oudere werknemers aannemen.

Voor een antwoord op de vraag of de reguliere WW-instrumenten (scholing, proefplaatsing, aanbod passende arbeid en startersregeling) voor de doelgroep 50+ bijdragen aan werkhervatting wordt verwezen naar de betreffende onderdelen in hoofdstuk 5.

6.4. IOW

Inleiding

De IOW verschilt van de WW. De IOW is, in tegenstelling tot de WW, geen uitkering die is bedoeld om te voorzien in een tijdelijk loonvervangend inkomen. De IOW voorziet er in te voorkomen dat werklozen, die geen WW-recht meer hebben wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW, vlak voor hun pensioen nog in de bijstand belanden. Zij zijn door de IOW tot aan hun pensionering verzekerd van een inkomen op minimumniveau zonder toets op inkomsten van de

¹⁸² SEO, 'Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?', (2012).

partner of van vermogen. De IOW draagt bij aan het beleidsdoel dat oudere langdurig werklozen inkomensbescherming (zij het niet gerelateerd aan hun eerdere loonverlies) genieten. Langs deze lijn zal beoordeeld worden of de IOW voldoet aan het beleidsdoel.

De Inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW)

Na afloop van de WW-uitkering bestaat voor oudere werklozen onder een aantal voorwaarden recht op een IOW-uitkering:

- De werknemer is 60 jaar of ouder op het moment dat hij werkloos werd;
- De maximum duur van de WW-uitkering is bereikt;
- De WW-uitkering is ingegaan na 30 september 2006 en vóór 1 januari 2020; en
- Er bestond recht op een langere WW-uitkering dan de basisuitkering van drie maanden, omdat de werknemer aan de 'jareneis' voor de WW voldeed.¹⁸³

Gedeeltelijk arbeidsongeschikte ouderen hebben na hun loongerelateerde WGA-uitkering recht op IOW als het recht op de loongerelateerde WGA-uitkering tussen 31 december 2007 en 1 juli 2011 is ontstaan en de loongerelateerde WGA is toegekend op of na het bereiken van de leeftijd van 60 jaar. De toegang tot de IOW is verlengd tot 2020. De uitkering bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon (€ 1524,60 bruto per maand per 1 januari 2016). De uitkering kan lager zijn dan 70% van het wettelijk minimumloon als:

- De WW- of loongerelateerde WGA-uitkering in de kalendermaand voor het einde van deze uitkering lager was dan 70% van het minimumloon;
- De betrokkene tijdens de IOW-uitkering andere inkomsten heeft, bijvoorbeeld loon of een andere uitkering.

De IOW wordt uitgevoerd door UWV. De IOW wordt gefinancierd uit het Toeslagenfonds. De uitgaven van het Toeslagenfonds worden gedekt door een rijksbijdrage.

De IOAW

De IOW moet men niet verwarren met de IOAW. De IOAW is ingevoerd met de stelselherziening van 1987. IOAW-recht is mogelijk als er na afloop van de WW geen IOW recht is en de werknemer aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Na het 50^e jaar werkloos geworden (met de beperking dat men moet zijn geboren vóór 1 januari 1965), en nog niet de AOW-leeftijd bereikt;
- Langer dan 3 maanden een WW-uitkering genoten;
- In enkele situaties na ontvangen WGA-uitkering.

In de IOAW wordt – in tegenstelling tot de IOW – het partnerinkomen wel in aanmerking genomen. De IOAW valt onder artikel 2 van de begroting van SZW en wordt in deze beleidsdoorlichting niet meegenomen.

Aanleiding en beleidsdoel voor de IOW

De verkorting van de duur van een WW-uitkering in 2006 van maximaal vijf jaar naar maximaal drie jaar en twee maanden, trof vooral oudere WW-gerechtigden, die hierdoor sneller waren aangewezen op een bijstandsuitkering of een uitkering op grond van de IOAW. Mede gelet op de slechte arbeidsmarktpositie van ouderen vond de regering een tijdelijke inkomensvoorziening voor oudere werklozen – zonder vermogenstoets en zonder partnertoets – gerechtvaardigd. De IOW was aanvankelijk een inkomensvoorziening voor oudere werklozen (60+) die tussen 1 oktober 2006 en 1 juli 2011 werkloos werden en geen WW-uitkering meer kregen. Voorwaarde was dat zij daarvoor tenminste drie maanden WW ontvingen zodat zij aan de jareneis voldeden. Deze werklozen werden verzekerd van een uitkering zonder vermogens- en partnertoets tot het pensioen.¹⁸⁴

Bij de invoering van de IOW werd verondersteld dat de invoering afbreuk zou kunnen doen aan de versterking van de activerende werking van de WW die werd beoogd met de verkorting van de uitkeringsduur, en dat de IOW zou kunnen fungeren als route voor vervroegde uittreding. Daarom

¹⁸³ De jareneis houdt in dat iemand in de vijf kalenderjaren vóór het jaar waarin de werkloosheid is ontstaan, in tenminste 4 kalenderjaren voldoende gewerkt heeft (over minimaal 208 uur loon hebben ontvangen).

¹⁸⁴ Kamerstukken II, 2010-2011, 32729 nr. 1.

werd aangegeven dat de IOW als een tijdelijke regeling moest worden gezien. In de IOW werd daarom opgenomen dat de regeling zou vervallen voor werklozen die na 1 juli 2011 in de WW zouden komen (maximaal 38 maanden later zou dan het recht op IOW niet meer kunnen ingaan).¹⁸⁵ In 2013 was het nog altijd actueel dat ouderen moeilijker werk vonden en vaker langdurig werkloos waren. In het sociaal akkoord van 11 april 2013 werd daarom opgenomen dat de IOW-regeling met terugwerkende kracht verlengd zou worden. Met de Wet Werk en Zekerheid is geregeld dat instroom in de IOW van WW-gerechtigden die vóór 1 januari 2020 in de WW zijn ingestroomd nog mogelijk is.¹⁸⁶

Omdat het hier bij invoering ging om werklozen die binnen afzienbare tijd met pensioen gaan en die tot die tijd hun moeilijke arbeidsmarktpositie waarschijnlijk zullen blijven behouden (het beleidsdoel is het voorkomen dat WW-gerechtigden voor hun pensioen nog in de bijstand belanden), ligt hier in de praktijk de nadruk meer op het bieden van een inkomensondersteuning (tot aan het niveau van het sociaal minimum) en minder op de prikkels om aan het werk te gaan. Bekend is ook dat de motivatie om nog actief op zoek te gaan naar werk sterk afneemt als de pensioengerechtigde leeftijd in zicht komt.¹⁸⁷ Overigens zijn die prikkels er in de regeling zelf wel, zo kent de IOW inkomstenverrekening, is alle arbeid passend en kent ook de IOW de sollicitatieplicht. In 2015 is 11 maal een maatregel opgelegd omdat er niet of in onvoldoende mate was gesolliciteerd, zes maal omdat niet binnen de daarvoor gestelde termijn de gevraagde informatie werd verstrekt en eenmaal wegens het niet meewerken aan een geneeskundig onderzoek.

Het gebruik van de IOW

Het gebruik van de IOW is in absolute zin nog beperkt. In 2013 werden er 1.942 nieuwe IOW-uitkeringen toegekend, in 2014 waren er 2.599 toekenningen en in 2015 waren er 3.525 nieuwe IOW-uitkeringen. Het aantal lopende IOW-gevallen bedraagt in 2015: 3.659 (2013: 1.881, 2014: 2.772). De gemiddelde uitkeringsduur van alle lopende uitkeringen bedraagt ongeveer 34 weken (voor de WW bedraagt dit eveneens 34 weken). Voor nagenoeg iedere IOW-gerechtigde (96%) is de reden van beëindiging van de uitkering: pensionering. Anders gezegd: bijna niemand uit deze groep stroomt uit vanwege werkhervatting.

Tabel 17: gebruik van de IOW¹⁸⁸

	2012	2013	2014	2015
IOW verwachte populatie*	2.575	3.264	4.015	5.259
IOW-toekenningen	1.286	1.942	2.599	3.524
Toekenningspercentage**	50%	59%	65%	67%
Bestand ultimo jaar	1.185	1.881	2.772	3.659

* IOW risicopopulatie = uitstroom WW in personen wegens maximale duur WW en 60 jaar of ouder bij instroom in de WW.

** Toekenningspercentage = IOW-toekenningen / IOW risicopopulatie¹⁸⁹

Het aantal IOW-uitkeringen neemt snel toe. Daar zijn twee redenen voor. De eerste is, dat mensen vanaf 2013 door het verhogen van de pensioenleeftijd tot na hun 65e jaar in de IOW-uitkering blijven. Naarmate de pensioenleeftijd hoger wordt zal het aantal IOW'ers van 65 jaar en ouder verder toenemen. Het aantal 60-plussers, dat wegens het bereiken van de maximale WW-duur uitstroomt uit de WW, neemt door de slechte economische omstandigheden van de afgelopen jaren toe. Daarvan stroomt een aanzienlijk deel dus (extra) in de IOW in. Hoewel de economie lijkt aan te trekken duurt het, als gevolg van de lengte van de maximale looptijd van de WW (38 maanden) minstens drie jaar voordat de effecten daarvan zijn terug te vinden in de IOW. Door de verkorting

¹⁸⁵ Kamerstukken II, 2010-2011, 32729 nr. 1.

¹⁸⁶ Kamerstukken II, 2013-2014, 33818, nr 3.

¹⁸⁷ Euwals et al., (2013).

¹⁸⁸ De IOW is op 1 december 2009 in werking getreden. In 2010 en 2011 stroomden nog maar relatief weinig personen in de IOW (485 respectievelijk 758).

¹⁸⁹ Gegevens UWV, 2016.

van de WW-uitkeringsduur vanaf 2016 stromen meer 60-plussers uit wegens het bereiken van de maximale WW-duur en zal ook de duur van de IOW-uitkering gemiddeld stijgen. De prognose van UWV voor het lopend bestand voor 2017 bedraagt 9.200.

De potentiële instroom in de IOW (de 'IOW risicopopulatie') heeft betrekking op het aantal mensen dat 60 jaar of ouder was op het moment van instroom in de WW en dat de maximum-uitkeringsduur WW heeft bereikt. In 2010 stroomde nog 30% van alle potentiële IOW-ers daadwerkelijk in de IOW, in 2015 was dit aantal al opgelopen tot rond de 65%. Dat het percentage oploopt heeft onder meer te maken met de bekendheid met de regeling. Formeel zal de potentiële instroom in de IOW ook in bijna alle gevallen wel recht op IOW hebben. Waarom de overige potentiële IOW-ers geen IOW aanvragen, is niet bekend. Mensen die aan de IOW-voorwaarden voldoen bij het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW worden door het UWV gewezen op de mogelijkheid van een IOW-uitkering. Het kan zijn dat zij vinden dat hun (gezinsinkomen) voldoende is, of mogelijk stellen zij zich niet meer beschikbaar voor de arbeidsmarkt en nemen zij (vervroegd) pensioen op.

**Tabel 18. Uitgaven IOW, artikel 5 begroting SZW
Uitkeringslasten IOW (x 1.000)¹⁹⁰**

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
29.403	40.313	55.995	49.791	68.138	90.141	112.815

Fraudewet

In 2015 zijn 52 overtredingen in het kader van de Fraudewet geconstateerd en heeft het UWV 39 maal een boete opgelegd aan IOW-gerechtigden. Het ging in de meeste gevallen (31 maal) om het verzwijgen van 'wit werken'. Hiervan is sprake als een uitkeringsgerechtigde eigen inkomsten uit arbeid heeft verzwegen, die wel bekend zijn bij de fiscus of een andere sociale zekerheidsinstantie.

Toetsing doeltreffendheid

Het doel van de IOW is het vormen van een vangnet voor ouderen die op of na hun zestigste jaar in de WW terecht komen, zodat zij niet direct na afloop van de WW op de bijstand zijn aangewezen. Uit de cijfers van UWV blijkt dat voor nagenoeg iedere IOW-gerechtigde de reden van beëindiging van de uitkering pensionering is. Hoewel de IOW sollicitatieplicht en de plicht om passend werk te aanvaarden kent gaat in de praktijk bijna geen enkele IOW-gerechtigde nog volledig aan het werk. Er is bij de IOW sprake van een zekere mate van inkomensbescherming, maar het inkomen is vaak minder dan de WW-uitkering. Als we kijken naar de belangrijkste doelstelling van de IOW (voorkomen dat oudere werklozen na afloop van de WW in de bijstand belanden) wordt dit doel gehaald. De IOW is minder doeltreffend als het gaat om het bereik van de regeling. Het bereik is ongeveer 2/3^e van de risicopopulatie. Wel neemt de instroom in de IOW toe en wordt de uitstroom minder (o.a. door de verhoging van de pensioenleeftijd, waardoor langer verblijf in de IOW). De IOW is niet doeltreffend als het gaat om het stimuleren van zoeken naar ander werk. De meeste IOW-ers houden deze uitkering tot aan hun pensionering (96%). Nagenoeg niemand stroomt meer uit naar werk. Dit maakt van de IOW voor de meeste oudere werklozen een 'glijbaan naar het pensioen'. De IOW is bedoeld als tijdelijke regeling en is inmiddels eenmaal verlengd. Een evaluatie volgt in 2020. Het risico bestaat dat deze regeling, die vrij genereus van aard is, snel duurder kan worden, minder tijdelijk dreigt te worden en voor de ouderen qua activering verre van doeltreffend zal zijn.

Toetsing doelmatigheid

De IOW is vormgegeven op een wijze waardoor er weinig verplichtingen zijn die gecontroleerd moeten worden. Gelet op de hoogte van de uitvoeringskosten, op de manier waarop de regeling is

¹⁹⁰ SZW, begroting 2017, (2016).

vormgegeven (niet ingewikkeld en dus niet moeilijk uitvoerbaar) lijkt de IOW doelmatig qua uitvoeringskosten.

7. IS HET WW-BELEID DOELTREFFEND EN DOELMATIG?

Het doel van het WW-beleid is om er voor te zorgen dat mensen niet in problemen komen door inkomensverlies vanwege werkloosheid en om mensen met een WW-uitkering te stimuleren om weer aan het werk te gaan. Deze twee doelstellingen vullen elkaar aan. De tijdelijke financiële zekerheid die de WW geeft gaat gelijk op met de verplichting van de werknemer om actief op zoek te gaan naar een nieuwe baan. De werkloze wordt de financiële ruimte en rust geboden om gedurende een zekere periode te zoeken naar nieuw werk overeenkomstig zijn opleiding, vaardigheden en voorkeur. In het algemeen geldt dat beperkingen in duur en hoogte van de WW en het introduceren van meer prikkels en instrumenten niet alleen zullen zorgen voor eerdere en meer werkherstellingen. Voor de mensen die er niet in slagen om tijdig werk te vinden en van een uitkering afhankelijk blijven neemt de financiële bescherming die de WW biedt, dan af. Bij een (te) zwaar aangezet activeringsbeleid (korte en lage uitkering en zware verplichtingen) zullen meer mensen een baan beneden hun niveau moeten accepteren. Of wanneer dit niet lukt zich tevreden moeten stellen met een WW die minder inkomenswaarborg biedt; dit is (hoewel dit vanuit het oogpunt van schadelastbeperking gunstig is) voor de kwaliteit van de match minder wenselijk. Het bieden van betrekkelijke rust en ruimte om op zoek te gaan naar een goede baanmatch kan niet te lang duren. Als dit wel het geval zou zijn, bestaat het risico van een onnodig lang beroep op de WW zonder vooruitzicht op een baan (afhankelijk van de conjunctuur). Als de inkomensbescherming gunstiger wordt gemaakt (in hoogte en duur), dan houdt dit mensen af van een actieve opstelling of leidt het tot selectiever gedrag vanwege een hoger reserveringsloon. Dit verlengt voor veel mensen het verblijf in de WW.

In het algemeen geldt dat iedere maatregel om de WW in duur en hoogte te beperken de activerende werking zal vergroten (de WW-gerechtigde zal actiever op zoek gaan naar werk), maar het kan in negatieve zin ook iets doen met de kwaliteit van de werkherstellingen en de mate van inkomensbescherming.

Dit als woord vooraf. De uitvoering van het WW-beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering worden in deze beleidsdoorlichting niet behandeld, omdat dit tot het terrein van een ander beleidsartikel (11) behoort.

Wat zijn nu de effecten van het WW-beleid en de WW-instrumenten op de doelstelling dat werknemers bij ontslag inkomensondersteuning krijgen ter overbrugging naar een nieuwe baan, en dat deze overstap bevorderd wordt vanuit de WW?

De mate van inkomensbescherming

In deze beleidsdoorlichting hebben we inkomensbescherming vanuit de WW zo gedefinieerd, dat werkloze werknemers gedurende enige tijd (die afhankelijk is van de lengte van hun arbeidsverleden) een zodanig vervangend inkomen hebben dat zij financieel gezien zoveel mogelijk het leefniveau kunnen handhaven tot aan werkherstelling. Er is dus niet alleen gekeken naar inkomensbescherming *sec*, maar aanvullend daarop ook naar de vraag of er voldoende mate van bescherming door de WW wordt geboden. We hebben daarbij geprobeerd te kijken naar de vraag of de uitkering zowel qua duur als qua hoogte toereikend is. We realiseren ons daarbij dat 'toereikend' ook in zekere mate individueel bepaald wordt en dus voor iedereen anders kan zijn.

Totaaloordeel

- Doeltreffendheid: de gehanteerde indicatoren geven het beeld dat de WW op het gebied van inkomensbescherming voor de meeste WW-gerechtigden doeltreffend uitpakt.
- Doelmatigheid: geen oordeel mogelijk.

Hoogte van de uitkering

Wat betreft de hoogte van de uitkering lijkt een uitkering die vanaf de derde maand is gebaseerd op 70% van het gemiddeld genoten jaarinkomen te voldoen, maar niet voor iedereen (een aantal gerechtigden ontvangt minder dan 70% vanwege het maximum dagloon WW). De WW-uitkering hoger maken is niet logisch. Hoe hoger de uitkering wordt, hoe minder de prikkel om uit die uitkering te geraken. Een veel lagere uitkering is evenmin logisch, omdat een deel van de WW-gerechtigden dan al snel onder het sociaal minimum zou kunnen komen. Zeker naarmate de werkloosheid voortduurt kan de inkomenssituatie problematisch worden.

Over het algemeen wordt de inkomensval van loon naar uitkering ervaren als een aanvankelijke (maar niet onoverkomelijke) schok, waar men zich gedurende enige tijd op moet instellen. Voor de

korte termijn daarna zijn er geen onoverkomelijke problemen op financieel gebied, maar de situatie kan voor een deel van de gerechtigden moeilijker worden naarmate de werkloosheidsduur vordert en langdurig van karakter dreigt te gaan worden. De helft van de WW-gerechtigden lijkt te lijden onder *financiële beperkingen*. Rond een kwart tot een derde leeft onder de *armoedegrens*, 15% heeft *betalingsachterstanden*, deze nemen voor de meeste WW-gerechtigden na verloop van tijd weer af tot een normaal niveau. WW-gerechtigden blijken na de eerste schok snel te wennen aan het 70% niveau. Het is niet bekend hoe vaak schulden voorkomen bij WW-gerechtigden, wel maken WW-gerechtigden vaker dan gemiddeld schulden. In welke mate dit wordt veroorzaakt door de werkloosheid of door eigen gedrag (meer uitgeven dan verantwoord is) is niet bekend. Het aantal gevallen van schuldsanering onder WW-gerechtigden is relatief laag. Alleen een nader onderzoek zou meer gegevens kunnen opleveren voor de beantwoording van de vraag of een uitkeringsniveau van 70% voldoende inkomensbescherming biedt, voor wie en voor wie niet. We hebben hier geen verdere gegevens over kunnen vinden. Onderzoek hiernaar kan de lacune in de gegevens opvullen.

- Doeltreffendheid van de inkomensbescherming qua hoogte:
De 70% norm is voor de meeste WW-gerechtigden toereikend om het leefniveau zo goed mogelijk te kunnen handhaven. Een deel van de WW-gerechtigden heeft (tijdelijke) betalingsachterstand en/of schulden.
- Doelmatigheid: geen oordeel mogelijk

Duur van de inkomensbescherming

Wat betreft de duur van de geboden bescherming kan gezegd worden, dat het merendeel van de WW-gerechtigden uit de WW stroomt met nieuw werk binnen de voor hen geldende uitkeringsduur. In iedere leeftijdscategorie zijn er WW-gerechtigden die nog geen baan hebben op het moment dat de WW-uitkeringsduur is verstreken. Jongeren vinden gemiddeld sneller werk, maar hebben ook korter een uitkering in verband met de opbouw van WW-rechten. Ook onder hen komt het voor dat er bij de beëindiging van de WW wegens het verstrijken van de uitkeringsduur nog geen nieuw werk gevonden is. Het omslagpunt (waarop de meerderheid bij uitstroom geen nieuwe baan heeft) ligt bij 55 jaar. De gekozen indicatoren geven het beeld dat in de meeste leeftijdscategorieën een meerderheid voldoende lang WW-uitkering heeft om de tijd naar een nieuwe baan te overbruggen. Dit geeft een positief beeld over de gekozen WW-systematiek: een langer arbeidsverleden levert een langere WW-duur op, maar die is vaak ook nodig. Hierbij dient echter aangetekend te worden dat een langere duur van de WW de uitkeringsgerechtigde ook selectiever kan maken in het zoeken en accepteren van een nieuwe baan (zie verderop).

Op het gebied van doelmatigheid kunnen voor een oordeel verschillende varianten van doelmatigheid gehanteerd worden. De variant 'doelmatigheid grote geldstroom WW' wordt bepaald door de economische situatie. Alleen door wijzigingen in wet- en regelgeving kan invloed uitgeoefend worden op de instroom en de kosten van de WW-regeling. Verder bepaalt de economische situatie voor het overgrote deel het WW-volume. Er is dus niet echt een oordeel over de doelmatigheid van de regeling te vellen.

- Oordeel over de doeltreffendheid qua duur van de inkomensbescherming:
Binnen de meeste leeftijdsgroepen in de WW is er voor een meerderheid voldoende tijd om een nieuwe baan te vinden. Niet voor iedereen biedt de WW qua duur een sluitende oplossing in de zin van een (op financieel gebied) passende overgang van werk naar werk. Een aantal mensen zit ook na de WW-periode nog zonder werk en soms ook zonder uitkering. Dit komt in alle leeftijdsgroepen voor, ook bij jongeren. Het omslagpunt ligt bij 55-jarigen en ouder, het aandeel dat dan nog binnen de maximale WW-duur werk vindt neemt snel af.
- Doelmatigheid: geen oordeel mogelijk.

De activerende elementen van de WW

Op de tweede plaats heeft het SZW-beleid als doel dat WW-gerechtigden gestimuleerd moeten worden het werk te hervatten. In het algemeen geldt dat hoe gunstiger de uitkering is voor de WW-gerechtigden qua voorwaarden, hoogte en duur, hoe langer het duurt voordat de

uitkeringsgerechtigden aan het werk gaan.¹⁹¹ Zolang de uitkering nog doorloopt is er mogelijk sprake van uitstelgedrag bij het zoeken naar een nieuwe baan.¹⁹² Een langere uitkeringsduur op zichzelf lijkt niet bevorderlijk voor het snel aan het werk gaan van WW-gerechtigden.¹⁹³ Ook de kans op werk is groter bij een kortere maximale uitkering.¹⁹⁴ Landen met een lange maximale duur hebben doorgaans een gemiddeld langere werkloosheidsduur. Voor veel landen waaronder Nederland is vastgesteld dat een langere maximale werkloosheidsverzekering leidt tot een zwakkere prikkel om te werken. Onderzoek laat zien dat mensen intensiever gaan zoeken naarmate het einde van de uitkering dichterbij komt.¹⁹⁵

In die zin kan de duur van de uitkering ook als instrument gezien worden dat een stimulerend effect heeft op het zoekgedrag en werkherhervatting van de WW-gerechtigde. Ook wat de hoogte betreft is er een duidelijke relatie aangetoond tussen de hoogte van de uitkering en het uitstellen van werkherhervatting. Hoge uitkeringen zorgen in ieder geval voor het langer vasthouden door werklozen aan een hoog reserveringsloon (het loon dat WW-gerechtigden willen verdienen in een nieuwe baan).¹⁹⁶ Dit maakt hen selectiever bij het vinden van nieuw werk. Studies tonen een positieve relatie aan tussen de hoogte van de uitkering enerzijds en het werkloosheidsniveau of de individuele verblijfsduur in de regeling anderzijds. Een verhoging van de uitkering met 1% leidt tot meer personen in deze uitkering, de toename varieert in Nederland van 0,1% tot 0,5%.¹⁹⁷

Het bovenstaande laat zien dat een actieve houding van de werknemer en het aanwezig zijn van voldoende prikkels om het werk te hervatten van belang zijn om deze tweede doelstelling van het beleid voldoende evenwicht te laten bieden aan de eerste doelstelling, het bieden van inkomensbescherming. Om het activerende karakter van de WW vorm te geven is een aantal verplichtingen en instrumenten in het leven geroepen, waarvan is aangenomen dat zij bijdragen aan werkherhervatting. In zijn algemeenheid willen we hier alvast opmerken dat conclusies over de effectiviteit van instrumenten moeilijk zijn te geven. Dat geldt ook voor de instrumenten (en verplichtingen) van de WW. Er is echter zeker geen reden om het instrument af te wijzen als bij een evaluatie het gunstige effect niet zeker is. Het kan in principe goed zijn om interventies te doen als zij in enige mate de participatie van individuen bevorderen. Dat geldt ook voor de effectiviteit van verplichtingen. Het bestaan van een verplichting genereert vaak een prikkel die er anders niet zou zijn en waarvan enig effect mag worden verwacht.

Oordeel over de doeltreffendheid verplichtingen en instrumenten

- Het is aannemelijk dat de verplichting om verwijtbare werkloosheid te voorkomen doeltreffend is en bijdraagt aan voorkomen van onnodige instroom in de WW.
- Wat betreft de verplichting om passend werk te zoeken (sollicitatieplicht) en te aanvaarden geldt dat we niet weten of deze verplichtingen doeltreffend zijn, omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is. Het is een veilige veronderstelling dat zonder deze prikkels een deel van de WW-gerechtigden niet of later aan het werk zou komen (voor de sollicitatieplicht geldt dat ouderen hierdoor sneller aan het werk komen dan zonder sollicitatieplicht).
- Het instrument sectorale premies is in zoverre doeltreffend dat het de lasten van werkloosheidsuitkeringen voor een deel doorbelast aan de sector waarin werkloosheid ontstaat. Voor zover het instrument sectorale premies beoogt prikkels te geven aan individuele werkgevers met betrekking tot voorkomen van ontslag is het niet doeltreffend. De premiegroepen zijn beperkt doeltreffend.
- Het passend werkaanbod is op de korte termijn een doeltreffend instrument omdat een

¹⁹¹ Tatsiramos, K. en J.C. Van Ours, *Labor market effects on unemployment Insurance design*, (2014). *Journal of Economic Surveys*. vol, 28, 2: blz. 284-311.

¹⁹² Card, Chetty en Weber, *The spike at benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job*. (2007), *The American Economic Review*, vol 97, 2: blz. 113-138.

¹⁹³ UWV, *Na de WW aan het werk*, (2013).

¹⁹⁴ CBS, *Werkherhvattingkansen na instroom in de WW* ("Leeftijd is niet het enige dat telt"), (2013).

¹⁹⁵ CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid deel 2*, (2016).

¹⁹⁶ CPB, *Policy brief 2015/11*, (2015).

¹⁹⁷ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*, (2016).

meerderheid van de WW-gerechtigden die het passend werkaanbod krijgen de stap maakt naar werkhervatting. Op de lange termijn is het niet doeltreffend, aangezien personen die een passend werkaanbod krijgen vaker opnieuw instromen in de WW.

- Het instrument proefplaatsing is een effectief instrument om de individuele werkloze met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer aan werk te helpen.
- Op basis van de uitstroomcijfers is de startersregeling zelfstandigen een goede toevoeging aan de WW. De regeling lijkt bij te dragen aan werkhervatting. Het is aannemelijk dat de regeling doeltreffend is, maar dit kan niet met zekerheid worden vastgesteld, omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is.
- We kunnen niet met zekerheid zeggen of het instrument vrijwilligerswerk doeltreffend is, omdat er (nog) geen of onvoldoende informatie of onderzoek over de effectiviteit is. Het is een instrument dat de participatie van werklozen kan bevorderen.
- In hoeverre de inzet van scholing bijdraagt aan de werkhervatting is op basis van bestaand onderzoek niet te stellen. Er is geen lange termijn onderzoek gedaan naar WW-gerechtigden en de effecten van scholing op hun arbeidsdeelname. De effectiviteit van scholing is in de meeste situaties niet vast te stellen. Er is wel enig positief effect van scholing op het vinden van een baan voor oudere werklozen en voor werklozen waarvoor de scholing wordt ingezet na ongeveer acht maanden werkloosheid.

Een beleidsdoorlichting moet ook iets zeggen over de vraag in hoeverre het (veranderende) beleid invloed heeft gehad op andere beleidsartikelen. De veranderingen op het terrein van werkloosheid hebben vooral effect gehad op begrotingsartikel over de uitvoeringskosten. In de kabinetsreactie op de Wet Suwi evaluatie en de beleidsdoorlichting artikel 11 is reeds geconcludeerd dat de diverse wets-, beleids- en stelselwijzigingen in combinatie met de bezuinigingen op de uitvoeringskosten van UWV veel hebben gevraagd van de verandercapaciteit van de uitvoeringsorganisatie. Niet alleen zijn er diverse grote WW wetswijzigingen geweest, ook de werkloosheid is sterk opgelopen en de uitvoeringsorganisatie UWV heeft te maken gehad met substantiële taakstellingen. Het UWV heeft hier alert op ingespeeld. De vaststelling van het recht op uitkering en de betaling van uitkeringen heeft niet alleen onverstoord doorgang gevonden, maar is ook efficiënt verlopen, aldus de conclusie van de beleidsdoorlichting op artikel 11.

Een benadering om te komen tot een oordeel over de WW als adequate regeling

Een benadering om te beoordelen of de WW-regeling adequaat is, is door ernaar te kijken vanuit een aantal voor dit doel geformuleerde uitgangspunten, waar een WW-regeling theoretisch idealiter aan moet voldoen.¹⁹⁸

De WW is dynamisch.

Het zou niet mogen uitmaken hoe groot de instroom is: een 'ideale' WW 'kan dit aan'; de uitstroom naar werk moet (zowel in absolute aantallen als het moment waarop de uitstroom plaats vindt) echter wel in een aanvaardbare verhouding staan tot de instroom. In de praktijk is voor bijna de helft van de WW-instroom sprake van een nieuwe baan na een relatief korte WW-periode (deze WW-gerechtigden maken minder dan 6 maanden gebruik van de WW). Voor laag opgeleide werknemers, oudere werknemers en arbeidsgehandicapten gaat dit in de praktijk minder of niet op. Voor hen is het moeilijker de WW te verlaten binnen een nog aanvaardbare termijn (korter dan één jaar). Verder moet de WW bestand zijn tegen toekomstige ontwikkelingen als toenemende vergrijzing, die naar verwachting een extra beroep op de WW met zich mee zal brengen. In de afgelopen tien jaar is gebleken dat de WW de economische recessie heeft kunnen opvangen; voor bepaalde – hiervoor genoemde – groepen had de WW echter niet de gewenste *tijdelijke* ondersteuningsfunctie bij de transitie van oud naar nieuw werk.

De WW biedt een goede (maatschappelijk aanvaardbare) inkomensbescherming.

De indicatoren die we bekeken hebben geven het beeld dat de hoogte van de WW-uitkering over het algemeen niet voor financiële problemen zorgt bij WW-gerechtigden. WW-gerechtigden maken vaker schulden dan werkenden en er zijn ook relatief veel WW-gerechtigden met

¹⁹⁸ Wij hebben hiervoor geput uit het SER advies over de Toekomstbestendigheid van de WW (2005).

Vervolgens hebben wij beoordeeld of zich op ieder van deze punten in de jaren daarna belangrijke wijzigingen of andere ontwikkelingen hebben voorgedaan.

betalingsachterstanden of financiële beperkingen. De betalingsachterstanden die ontstaan nemen na verloop van tijd in de WW weer af. WW-gerechtigden zijn relatief vaak tevreden met de hoogte van hun WW-uitkering en doen relatief weinig beroep op de TW. Een regeling die te ruimhartig is kan tot een excessieve instroom leiden cq. tot een onaanvaardbaar lang verblijf erin leiden. De WW moet niet te gemakkelijk toegankelijk zijn (b.v. de werknemer die op WW aanstuurt hoort niet 'beloond' te worden met een WW-uitkering; zie ook wat hierna wordt gezegd over 'moral hazard'). De WW moet ook niet te gemakkelijk zijn 'om er in te blijven' (doordat de werknemer geen of onvoldoende moeite doet om aan het werk te komen en dit wordt toegelaten). De toegangsdrempel moet echter niet te hoog zijn. Dit kan worden geborgd b.v. door een soepele weken-eis en een soepele beoordeling verwijtbare werkloosheid. Dit laatste is tot stand gebracht in 2006 en blijkt een succes. De wekeneis is in de praktijk geen onoverkomelijke eis gebleken.

Voor iedereen, ongeacht de oorzaak of frequentie van instroom (flexwerkers stromen b.v. relatief vaker in dan andere werknemers) is er idealiter een redelijke termijn om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt.

Hier is aan voldaan door iedereen een loongerelateerde minimale uitkering van drie maanden te garanderen (Wijziging WW-stelsel 2006). Het recht op WW loopt op naarmate het arbeidsverleden langer is. Er moet echter eerst nog aan een andere (relatief strenge) voorwaarde worden voldaan, namelijk voldoen aan de eis dat in de laatste vijf jaar minimaal vier jaar (op een zeker aantal uren per jaar) is gewerkt. Aan die eis kan niet iedereen (zeker niet de flexibel werkenden en herhalingswerklozen) meer voldoen. De duur van het arbeidsverleden maakt voor deze groep, zelfs al zou het om een zeer lang arbeidsverleden gaan, niet meer uit.

De WW bevat voldoende activerende elementen.

De belangrijkste elementen daarvan zijn de duur en hoogte van de uitkering en de verplichtingen om actief naar ander werk te zoeken op 'straffe' van een sanctie. Een uitkeringsduur moet enerzijds zodanig (lang) zijn dat deze rust en ruimte (financieel gezien) geeft om ander werk te vinden en is anderzijds niet zodanig lang dat het activerende karakter verloren gaat en de werkloze daardoor onnodig lang in de uitkering blijft. Dat geldt ook voor de hoogte. De duur en hoogte zijn in overeenstemming met wat in dit opzicht op dit moment van belang wordt geacht.

Er moet een breed draagvlak zijn voor de WW als wettelijk verplichte collectieve verzekering.

De WW is conjunctuurbestendig en gaat moral hazards tegen.

Zoals al eerder is opgemerkt is de conjunctuurbestendigheid de laatste tien jaren in de praktijk bewezen. Ondanks een forse stijging van het aantal WW-aanvragen en het sterk groeiende volume zijn de WW-uitkeringen probleemloos verstrekt aan hen, die daar recht op hadden. Met de wijzigingen in de WW in 2006 (Wet wijziging WW-stelsel) is de wet eenvoudiger, inzichtelijker en activerender gemaakt. Deze aanpassingen waren nodig om de WW conjunctuurbestendiger te maken. Samen met de laatste wijzigingen (Wwz, hier verder niet besproken) levert dit een nieuw evenwicht op tussen bescherming en activering. Wat betreft de moral hazards: naast externe oorzaken (economische conjunctuur) kan ook de werknemer zelf zijn werkloosheid beïnvloeden: door met werkgever afspraken te maken over ontslag, zodanig dat dit geen belemmering vormt voor een WW-toekenning of door in de WW te blijven door geen of nauwelijks activiteiten te ontplooiën om nieuwe werk te vinden. Goede handhaving en een gerichte controle is dus van groot belang. In het algemeen geldt dat de uitvoering streng maar adequaat moet zijn en dat er sancties worden opgelegd, vooral bij te weinig activiteiten, gericht op het vinden van nieuw werk, en het overtreden van de inlichtingenplicht. Er is geen reden om aan te nemen dat dit nu niet (of niet goed) gebeurt.

De WW is eenvoudig, transparant, uitvoerbaar en handhaafbaar ingericht. Er moet ook sprake zijn van beperkte administratieve lasten.

De WW is qua structuur en inhoud niet echt een 'gemakkelijke' wet te noemen, zeker niet voor de uitvoering, die het recht moet beoordelen. Zogenaamde 'gladde' gevallen (een werknemer heeft jarenlang bij één werkgever gewerkt tegen een vast salaris en wordt wegens reorganisatie ontslagen) zijn in de minderheid. Veel mensen werken in toenemende mate flexibel en dat maakt het bepalen van de duur en hoogte van de uitkering (dagloon) er niet gemakkelijker op. De

essentie van de wet (hoe lang, wanneer en hoe veel uitkering) is echter goed duidelijk te maken. Hoewel voortdurend naar vereenvoudiging wordt gestreefd is de WW is overigens in grote lijnen voor het gros van de gevallen goed uitvoerbaar en handhaafbaar. Er is voor de werknemer / uitkeringsgerechtigde sprake van een beperkte administratieve last. Naast de inlichtingenplicht (informatie die van invloed kan zijn op recht en hoogte uitkering) moet in een beperkt aantal situaties informatie worden doorgegeven, zoals bij voorbeeld bij nieuwe inkomsten. Ook de 'last' van het doen van een aanvraag is zeer beperkt.

IOW

Ouderen die op of na hun zestigste levensjaar in de WW terecht komen en deze wegens het bereiken van de maximale duur weer verlaten hebben een lastige arbeidsmarktpositie. De IOW is een tijdelijke overbruggingsregeling voor oudere werklozen, zodat zij niet direct na afloop van de WW op de bijstand zijn aangewezen. Het ging ten tijde van invoering om werklozen die binnen afzienbare tijd met pensioen gaan.

Als we kijken naar de belangrijkste doelstelling van de IOW (voorkomen dat oudere werklozen na afloop van de WW in de bijstand belanden) wordt dit doel gehaald. De IOW is minder doeltreffend als het gaat om het bereik van de regeling. Het bereik is ongeveer 2/3^e van de verwachte populatie. Wel neemt de instroom in de IOW toe en wordt de uitstroom minder (o.a. door de verhoging van de pensioenleeftijd, waardoor langer verblijf in de IOW). Activering speelt bij de IOW een ondergeschikte rol. De meeste IOW-ers houden deze uitkering tot aan hun pensionering (96%) en de bijstand wordt daarmee voor hen voorkomen. De IOW is bedoeld als tijdelijke regeling en is inmiddels eenmaal verlengd. Een evaluatie volgt in 2020. Het risico bestaat dat deze regeling, die vrij genereus van aard is, snel duurder kan worden, minder tijdelijk dreigt te worden en voor ouderen een al te gemakkelijke 'glijbaan naar het pensioen wordt'. Het vrijstellen van vermogen en partnerinkomen kan voor oudere werklozen ook binnen de voorafgaande WW tot vermindering van de activerende werking leiden.

Totaaloordeel

- Doeltreffendheid: het doel van de IOW, kijkend naar de belangrijkste doelstelling (het voorkomen dat oudere werklozen na afloop van de WW in de bijstand belanden), wordt gehaald. De IOW is op dit punt doeltreffend. De IOW is echter niet doeltreffend als het gaat om het stimuleren van zoeken naar ander werk. Nagenoeg niemand uit het IOW-bestand stroomt nog uit naar werk.
- Doelmatigheid: niet met zekerheid vast te stellen. Het beeld bestaat dat de IOW doelmatig wordt uitgevoerd, mede gezien de wijze waarop de IOW is vormgegeven (geen ingewikkelde regeling om uit te voeren).

8. VOORUITBLIK EN BELEIDSOPTIES ARTIKEL 5

8.1 Vooruitblik

Recentelijk is de Wet werk en zekerheid (Wwz) in werking getreden.

De wijzigingen hiervan zijn vanaf 1-1-2016 allemaal geëffectueerd en groeien de komende jaren langzaam in. De invoering van inkomensverrekening, passend werk na zes maanden WW en de duurverkorting van de WW zullen gevolgen hebben voor de beleidsdoelstellingen van artikel 5.

De prognose voor de komende jaren is dat het aantal toekenningen WW zal afnemen. Dit geldt ook voor het aantal beëindigingen, hoewel dit de komende jaren hoger zal uitkomen dan het aantal toekenningen.

Tabel 18: De prognose voor de komende jaren.

WW-cijfers ¹⁹⁹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Toekenningen	605,2	583,7	520,4	501,1	487,9	473,2	457,0	440,8
Beëindigingen	602,0	578,7	567,1	522,3	504,5	496,1	478,0	456,1
Afwijzingen	86,3	78,3	71	68	67	65	62	60
Uitkeringsjaren	363,9	339,0	329,8	307,5	292,3	274,4	256,0	241,1

8.2 Opties voor besparingen/intensiveringen beleidsartikel 5 (WW)

Afbakening

Na het doorlichten van het beleid op het begrotingsartikel op doeltreffendheid en doelmatigheid, worden verbeteringen geschetst die idealiter aansluiten op de analyse. Een verplichting bij deze exercitie is een maatregel te schetsen die een besparing van 20% op het begrotingsartikel inhoudt. Voor een goede balans is gekozen om meerdere besparingsopties te presenteren en ook maatregelen te bedenken die een intensivering op artikel 5 zullen inhouden.

Voor de IOW hebben we geen relevante veranderingen bedacht. Dit instrument is doeltreffend. Omdat vrijwel alle uitstroom uit de IOW uitstroom naar pensionering is, voldoet het aan de beleidsdoelstelling om te voorkomen dat oudere WW-gerechtigden terechtkomen in de bijstand vlak voordat ze de pensioensgerechtigde leeftijd hebben bereikt. In de geplande evaluatie in 2020 zal worden bekeken of het beleidsinstrument dan nog steeds bestaansrecht heeft en of versterking van de activerende kant nodig is.

We hebben maatregelen die raken aan andere begrotingsartikelen zoals artikel 11 (uitvoering sociale zekerheid), buiten beschouwing gelaten. Het beleid rond het herintroduceren van (re-integratie) budget voor UWV om specifieke dienstverlening in te zetten voor sommige werklozen en hen actief naar nieuw werk te begeleiden, valt onder artikel 11. Deze afbakening is ook in de rest van de beleidsdoorlichting gehanteerd.

De opties

Wanneer je maatregelen (ter besparing, verbetering enz.) schetst die binnen de afbakening van artikel 5 liggen, zijn er drie variabelen waarmee je kunt werken:

1. De hoogte van een uitkering;
2. De duur van een uitkering;
3. Verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden aanpassen.

We maken bij de opties inzichtelijk wat de gevolgen zijn bij het aanpassen van deze variabelen en welke gevolgen dit heeft voor de twee beleidsdoelstellingen van artikel 5. Het eventueel invoeren van een maatregel is een politieke afweging.

¹⁹⁹ SZW begroting 2017; ramingen SZW.

We hebben bij het bedenken van de opties geput uit het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei.²⁰⁰ Het ministerie van SZW werkte mee aan de rapporten van deze studiegroep en heeft opties uitgewerkt die in het verlengde liggen van de analyse van deze beleidsdoorlichting.

We zijn tot de volgende opties gekomen:

Optie	Gevolgen inkomensbescherming	Gevolgen stimuleren werkhervatting
1. WW korter (1 jaar), hoogte naar 90%, 80% na 3 maanden, minimumduur verlengen van 3 naar 4 maanden.	Positief voor WW-gerechtigden met korte duur (≤ 1 jaar); negatief voor WW-gerechtigden met langere duur.	Negatief voor WW-gerechtigden met korte duur (≤ 1 jaar); positief voor WW-gerechtigden met langere duur.
2. WW korter (1 jaar) en a. hoogte aflopend van 75% naar 60% b. hoogte vanaf aanvang al 60%	Negatief	Positief
3. WW eerste 3 maanden 90%, daarna 80% en geen duurverkortung	Positief	Negatief
Denkrichtingen uit de analyse		
4. Andere invulling verplichting om in voldoende mate passend werk te verkrijgen (sollicitatieplicht)	Neutraal	Nog niet duidelijk, het beeld is positief
5. Andere invulling gedifferentieerde premiesystematiek.	Neutraal	Neutraal

8.3 Toelichting opties:

- *Optie 1: WW maximale uitkeringsduur naar 12 maanden, hoogte 90%, resp. 80% na 3 maanden, verlenging minimumduur van 3 naar 4 maanden*

Doel+omschrijving

Deze optie maakt zichtbaar wat de gevolgen zijn wanneer de maximale duur van de WW verder zou worden verkort en de minimale duur wordt verlengd. Daarnaast wordt de uitkeringshoogte verhoogd.

- De maximale duur van de WW wordt bij deze optie verkort naar 12 maanden.
- De uitkeringshoogte wordt verhoogd tot 90% in de eerste drie maanden en 80% in de overige maanden.
- Het minimum WW-recht wordt verlengd van drie naar vier maanden (geen aanpassing wekeneis).
- De maatregel werkt vanuit het oogpunt van interne consistentie door in de loongerelateerde fase van de WGA en in de IVA. De duur van de loongerelateerde fase wordt verkort en het uitkeringspercentage wordt gedurende de eerste 12 maanden in de loongerelateerde WGA en in de IVA verhoogd.
- Uitkeringspercentages vanaf de 13^e maand WGA en IVA worden niet verhoogd.

Invoeringsmoment:

²⁰⁰ Kamerstukken II, 2015-2016, 34300, nr. 76.

- De eerst mogelijke invoeringsdatum om goede uitvoering te garanderen is 1 juli 2020. De maatregel geldt enkel voor nieuwe uitkeringen vanaf die datum.
- De maximale duur wordt stapsgewijs teruggebracht naar 12 maanden. Daarbij wordt de opbouw op basis van arbeidsverleden weer gelijkgesteld aan 1 maand per gewerkt jaar. Hierdoor zal in de structurele situatie de maximale individuele WW-duur van 12 maanden na 12 jaar arbeidsverleden worden bereikt.

Voordelen:

- Hogere WW biedt werknemers een betere verzekering tegen inkomensverlies gedurende ww-duur. Op zich zal dit het aantal WW-gerechtigden met financiële beperkingen verminderen;
- Het hogere vervangingsinkomen in het eerste jaar en de verlenging van het minimumrecht zorgen voor een betere match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Door de inkomensverzekering krijgen mensen tijd om de juiste baan te zoeken waardoor productiviteit en welzijn kunnen toenemen;
- De duurverkorting leidt waarschijnlijk tot meer druk om binnen een jaar een baan te vinden. Hierdoor zal langdurige werkloosheid afnemen. Het is echter onzeker of in alle leeftijdscohorten de uitstroom richting werk tijdens de WW duur zal toenemen;
- Door kortere duur WW minder uitvoeringskosten, minder controle verplichtingen.

Nadelen:

- Het hogere vervangingsinkomen in het eerste jaar draagt mogelijk bij aan een langere werkloosheidsduur;
- Langdurig werklozen hebben minder inkomensbescherming;
- Door de duurverkorting naar 1 jaar is er sprake van inkomensverlies voor (langdurige) werklozen. Het levert meer uitstroom naar bijstand of naar situatie 'geen werk, geen uitkering' op²⁰¹;
- De effecten verschillen wel over de economische cyclus; tijdens een crisis neemt de mate van verzekering af doordat er weinig banen zijn;
- Met deze maatregel zou al snel worden teruggekomen op nieuwe wetgeving, wat (onder andere) vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en 'betrouwbare overheid' onwenselijk is.

Financiële effecten:

	2019	2020	2021	Struct.
Totaal effect (x mln)	2	150	610	-5
Waarvan: WW en weglek		135	525	-50
Waarvan: WIA		15	85	45

Toelichting raming:

De maatregel past zowel duur als hoogte van de WW-uitkering aan. Structureel is de maatregel nagenoeg budgetneutraal. Op korte termijn treden er echter forse uitgavenstijgingen op.

De verhoging van de uitkeringspercentages en de verlenging van de minimumduur van 3 naar 4 maanden leiden direct na invoering tot hogere uitkeringslasten. De verhoging van uitkeringspercentages geldt voor nieuwe uitkeringen vanaf medio 2020. Het effect van de verhoging van de uitkeringspercentages neemt in 2021 nog fors toe. In 2020 betreft het immers alleen de WW-gerechtigden die sinds juli instromen.

De besparing als gevolg van de duurverkorting groeit pas vanaf medio 2021 langzaam in. Omdat de duurverkorting stapsgewijs wordt ingevoerd duurt het meerdere jaren voordat de besparing volledig is ingegroeid.

Er wordt in de raming ook rekening gehouden met uitvoeringskosten, en doorwerking in andere regelingen, zoals de bijstand en de Toeslagenwet. De budgettaire effecten in de WIA zijn apart

²⁰¹ Daar waar sprake is van cao-aanvullingen op / na de WW kan sprake zijn van een verschuiving tussen publiek en privaat, zonder dat materiële effecten wijzigen.

opgenomen in bovenstaande tabel. Het betreft hier directe effecten op een ander begrotingsartikel. Met werkgelegenheidseffecten wordt geen rekening gehouden. In het jaar voorafgaand aan de invoering is er sprake van implementatiekosten.

- *Optie 2: Besparingsoptie 20%: WW uitkeringsduur korter (12 maanden) en hoogte aflopend van 75% naar 60% of hoogte vanaf aanvang al op 60%*

Om een besparing van 20% op begrotingsartikel 5 te realiseren, zijn er slechts enkele knoppen om aan te draaien. Wanneer de WW duur zou worden verkort naar één jaar en de hoogte van de uitkering in de eerste 2 maanden 75% blijft, maar vanaf de derde maand zou worden teruggebracht naar 60%, wordt een besparing van 23% bereikt (optie a. in tabel 20). Indien het uitkeringspercentage gedurende de gehele WW-uitkering naar 60% zou worden teruggebracht, wordt er een hogere besparing van 28% bereikt (optie b. in tabel 21). Deze combinatie heeft significante gevolgen voor de beleidsdoelstellingen. Het verkorten van de WW tot één jaar zal de prikkel tot werkhervatting versterken. Tegelijkertijd blijven structurele problemen op de arbeidsmarkt werkhervatting voor o.a. leeftijdcohorten boven de 50 jaar bemoeilijken.

Voor de doelstelling inkomensbescherming zijn de gevolgen van deze optie negatief. De duur van de inkomensbescherming neemt af en de geboden inkomensbescherming wordt versoerd tot 60%. Op dit moment kampt een deel van de WW-gerechtigden met enige financiële beperkingen. Dit zal met een hoogte van 60% toenemen. De uitstroom naar de bijstand, met alle financiële gevolgen van dien, zal tevens toenemen.

Voordelen:

- Besparing op WW-lasten;
- Minder werkgeverspremies, lastenverlichting voor werkgevers;
- Versterkt de prikkel tot werkhervatting;
- Minder uitvoeringskosten, minder controle verplichtingen.

Nadelen:

- Kan inkomensbescherming WW-gerechtigden aantasten. Eerder (dan nu) in de bijstand indien geen werk na 12 maanden;
- Met deze maatregel zou al snel worden teruggekomen op nieuwe wetgeving, wat (onder andere) vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en betrouwbare overheid onwenselijk is;
- 60% betekent trendbreuk met gangbare percentages in de werknemersverzekeringen. Wellicht doorwerking naar andere werknemersregelingen.

Invoeringsmoment: 1 juli 2020.

Financiële effecten:

Tabel 20 Optie 2a. Besparingsoptie: WW eerste 2 maanden 75%, daarna omlaag naar 60%

	2019	2020	2021	Struct.
Totaal effect (x mln)	2	-30	-310	-950
<i>Waarvan: WW en weglek</i>		-30	-310	-900
<i>Waarvan: WIA</i>		0	0	-50
Aandeel WW-lasten	0%	-1%	-7%	-23%

Tabel 21 Optie 2b. Besparingsoptie: WW vanaf 1e maand omlaag naar 60%

	2019	2020	2021	Struct.
Totaal effect (x mln)	2	-120	-510	-1150
<i>Waarvan: WW en weglek</i>		-120	-510	-1100
<i>Waarvan: WIA</i>		0	0	-50
Aandeel WW-lasten	0%	-3%	-12%	-28%

- *Optie 3: Intensiveringoptie: WW eerste 3 maanden 90%, daarna 80% en geen duurverkorting*

Deze optie heeft tot doel de beleidsdoelstelling inkomensbescherming te versterken. Uit onze analyse blijkt dat veel WW-gerechtigden weliswaar geen ernstige financiële problemen hebben, maar wel kampen met financiële beperkingen. Om aan dit laatste iets te doen, hebben we bij deze optie de hoogte aangepast. Iedere persoon die de WW instroomt, krijgt eerst 3 maanden een WW-uitkering van 90%, vervolgens tot maximaal 24 maanden 80%. Dit versterkt de inkomensbescherming vanuit de WW gedurende de gehele WW duur. Een hoogte van 90/80% zal op zich het aantal WW-gerechtigden met financiële beperkingen verminderen. Een verhoging van de hoogte van de WW zal de prikkel tot werkhervatting verminderen. Daar staat een positief effect op de inkomensbescherming tegenover.

Voordelen:

- Val van 100% (loon) naar 80% (uitkering) wordt verzacht, zodat de overgang voor de WW-gerechtigde naar de nieuwe inkomenssituatie minder groot is;
- Hogere WW versterkt inkomensbescherming gedurende WW duur.

Nadelen:

- Slechtere prikkel om gedurende de WW aan het werk te gaan, WW krijgt meer een functie als vervanging van oude inkomen uit werk dan de functie van inkomensbescherming tussen twee banen;
- Stijging WW-lasten:

Tabel 22 Optie 3. Intensiveringsoptie: WW eerste 2 maanden omhoog naar 90%, daarna 80%

	2019	2020	2021	Struct.
Totaal effect (x mln)	2	150	675	745
<i>Waarvan: WW en weglek</i>		135	590	655
<i>Waarvan: WIA</i>		15	85	90
Aandeel WW-lasten	0%	3%	13%	17%

Suggesties die voortvloeien uit de analyse

- *Optie 4: Andere invulling verplichting om in voldoende mate passend werk te verkrijgen (sollicitatieplicht)*

Beschrijving maatregel:

De wettelijke plicht om 'in voldoende mate te trachten passende arbeid te krijgen' is in de praktijk in hoofdzaak vooral een toets op cijfers: de WW-gerechtigde die niet tenminste vier sollicitatieactiviteiten in vier weken kan noemen krijgt een maatregel opgelegd. WW-gerechtigden vinden de sollicitatieplicht de belangrijkste verplichting, die er is. Een groot deel van de WW-gerechtigden (80%) geeft aan dat zij zelf gemotiveerd zijn om te solliciteren omdat zij dit belangrijk en nuttig vinden. Ruim driekwart van de WW-gerechtigden geeft aan de sollicitatieplicht helemaal niet nodig te hebben om te solliciteren. Een klein deel (13%) van de WW-gerechtigden geeft aan dat zij solliciteren omdat zij het als een verplichting ervaren die UWV aan hen oplegt, en niet omdat zij dit uit zichzelf willen.

Dit roept de vraag op, of de sollicitatieverplichting - in de vorm, waarin deze momenteel is uitgewerkt - wel effectief is voor de grote groep WW-gerechtigden. De nadruk op kwantitatieve activiteiten (vaak door mensen gezien als: het schrijven van vier veelal 'nutteloze' sollicitatiebrieven) neemt andere activiteiten die de WW-gerechtigde verricht voor werkhervatting niet mee. Tegelijkertijd is er een omvangrijk controleapparaat opgezet om op kwantiteit te controleren, terwijl de meeste mensen gemiddeld niet lang in de WW zitten en de meeste mensen ook voldoende invulling aan deze verplichting geven, waardoor het inefficiënt is om iedereen iedere vier weken te controleren. Deze optie houdt in om te bezien of een andere invulling van de inspanningsplicht (onderdeel maken van een bredere inspanningsplicht om aan het aan het werk komen) mogelijk is. Daarbij hoort dat gekeken kan worden of de handhaving van deze algemenere

inspanningsplicht in ieder geval meer gericht moet zijn op risicogroepen, b.v. werknemers die geen grote motivatie hebben en/of het risico lopen op langdurig verblijf in de WW. En voor de risicogroepen: een gericht(er) (en doeltreffender) invulling van de plicht om werk te zoeken, d.w.z. een afspraak over activiteiten die de individuele WW-gerechtigde zal verrichten (wat is het doel en wat gaat hij daarvoor binnen welke tijd doen?). Een gerichtere controle hierop kan doeltreffender zijn.

Voordelen:

- Nieuwe opzet demotiveert in mindere mate (dan een kwantitatieve verplichting) mensen die uit zichzelf al activiteiten ondernemen;
- Nieuwe opzet kan doeltreffender van opzet worden gemaakt; de WW-gerechtigde verricht activiteiten ten behoeve werkherhervatting in plaats van activiteiten om een quotum te halen (de meeste WW-gerechtigden solliciteren al vanuit een intrinsieke motivatie, hoeft niet geregeld te worden via een te halen quotum);
- Doelmatiger vormgegeven, onduidelijk of dit minder uitvoeringskosten voor UWV inhoudt.

Nadelen:

- Afhankelijk van de uitwerking op uitstroom naar werk, kan de andere invulling van de sollicitatieplicht leiden tot meer of minder uitkeringslasten WW;
- Mogelijk meer uitvoeringskosten voor UWV dan wel andere inzet middelen door UWV dat ten koste kan gaan van activiteiten vanwaar de middelen overgeheveld gaan worden.

Invoeringsmoment: 1 januari 2019

Financiële effecten: Zijn nog niet te geven. Dit hangt in sterke mate af van de exacte invulling van deze suggestie, en daarover is nog geen duidelijkheid.

➤ *Optie 5: Andere invulling premiedifferentiatie*

Beschrijving maatregel:

De kosten van de WW worden voor de eerste zes maanden gefinancierd via sectorfondsen en sectoraal vastgestelde werkgeverspremies. Binnen enkele sectoren is er een premieverschil tussen korte en vaste contracten om seizoensmatige WW-instroom te beperken. Het doel hiervan is werkgevers bewust maken van de kosten van de WW. Uit onze analyse blijkt dat het instrument doeltreffend is in die zin dat het de lasten van werkloosheidsuitkeringen voor een deel doorbelast aan de sector waarin werkloosheid ontstaat en er op niveau van sectorale organisaties enige prikkel bestaat om werkloosheid te beperken. Voor zover het instrument beoogt prikkels te geven aan individuele werkgevers met betrekking tot voorkomen van ontslag is het niet doeltreffend. Wanneer de prikkel zich in sterke mate laat gelden door fors hogere premies bij oplopende werkloosheid wordt, mede op verzoek van werkgevers vaak gekozen voor stabilisatie van de sectorpremies in de tijd, of treedt een wettelijk plafond in werking (gedempte prikkel). Premiedifferentiatie naar contractvorm heeft mogelijk een beperkt effect op seizoenswerkloosheid (WW-instroom), maar dit is niet eenduidig aangetoond.

Het instrument werd niet doelmatig bevonden, omdat de uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst en UWV) veel moeite hebben bij het uitvoeren van dit complexe systeem. De combinatie van beperkte doeltreffendheid en geen doelmatigheid maakt het hervormen van deze systematiek een valide optie. Er zijn verschillende niveaus (geaggregeerd, sectoraal enz.) waarop een vervangend systeem georganiseerd kan worden. Dat is een politieke afweging.

Voordelen, afhankelijk van de uitwerking:

- Minder ingewikkeld systeem, werkgevers weten veel sneller waar ze aan toe zijn;
- Minder complexe uitvoering, mogelijke besparing voor de uitvoering;
- Het systeem is beter handhaafbaar en minder gevoelig voor fouten en fraude.
- Mogelijk een uitwerking met gerichtere prikkelwerking ter voorkoming en beperking van WW.

Nadelen, afhankelijk van de uitwerking:

- Lasten worden niet meer direct daar neergelegd waar ze zijn veroorzaakt;
- Vermindert de prikkel voor sectorale werkgeversorganisaties om mensen niet de WW in te laten stromen;
- Premiegroepensystematiek verdwijnt, dus geen prijsverschil meer tussen tijdelijke en vaste contracten.

Invoeringsmoment: minmaal een jaar invoeringstermijn.

Financiële effecten: Zijn nog niet te geven. Dit hangt in sterke mate af van de exacte invulling van het vervangende systeem, en daarover is nog geen duidelijkheid.

Literatuurlijst:

Algemene Rekenkamer, *Re-integratie van oudere werklozen*, (2016).

APE, *De re-integratietaak van overheidswerkgevers in de WW*, (2008).

Astri i.o.v. RWI, *Herintreding werkloze 55 plussers*, (2011).

Astri, *Praktijk en effecten van bovenwettelijke CAO aanvullingen*, (2004).

Bal, P.M., & De Lange, A.H. *From flexibility human resource management to employee engagement and perceived job performance across the lifespan: a multi-sample study*. Journal of Occupational and Organizational Psychology, (2015).

Boeri, T en Jan van Ours. *The Economics of Imperfect Labor Markets*, (2008). Oxford University press, blz 225-253.

Card, Chetty en Weber, *The spike at benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job*, (2007).

Card, D., Kluve, J. , Weber, A., *What Works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*, (2015).

CBS, *Flexibele schil rondom de WW*, (2010).

CBS, *Werkhervattingskansen na instroom in de WW ("Leeftijd is niet het enige dat telt")*, (2013).

CBS, *Aantal bijstandsgerechtigden opnieuw toegenomen*, 31 augustus 2016

CBS Statline, (2016).

CPB, *Policy brief 2015/11*, (2015).

CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 1*, (2015).

CPB, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 2*, (2016).

Evaluatie IOW, (2011). Kamerstukken II, 2010/2011, 32729, nr. 1.

Evaluatie deeltijd WW/WTV, (2012). Kamerstukken II, 2011/2012, 29544, nr. 398.

Groot, N. de en B. van der Klauw, *The Effects of Reducing the Entitlement Period to Unemployment Insurance Benefits*, (2014), IZA discussion papers 8336.

Grip, A. den Didier Fouarge and Raymond Montizaan, *Maintaining older workers' job proficiency requires better HR-policies*, Netspar Brief 4 (2015).

Ipsos, *Kennis der verplichtingen en detectiekans 2014*, (2015).

Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Boom, L. van den. *Effectiviteit van re-integratie. De stand van zaken*, (2005), literatuuronderzoek, Rotterdam: SEOR.

Josten, E. *Urenuitbreiding van vrouwen met een werkloze partner*, (2013) Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 29 1.

NIDI (H. van Dalen, K. Henters, J. Schippers) *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*, (2007).

Pedersen, J., e.a., *Experimental evidence on the effects of early meetings and activation*, (2012).

Regioplan/SEO, *Evaluatie premiegroepensystematiek*, (2010).

Ryan, R.M. & Deci, E.L. (2000). *Selfdetermination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being*. *American psychologist*, 55 (1), p. 68.

SCP, Echtelt, P. van. *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*, (2010).

SCP, *De sociale staat van Nederland 2015*, (2015).

SCP, *Aanbod van arbeid*, (2014).

SCP, *Werkloos toezien? Gevolgen van de crisis voor emancipatie en welbevinden*, (2016).

SEOR, *Effectiviteit van sancties bij arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid, Lessen uit het buitenland*, (2006).

SEO, *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?*, (2012).

SEO, Heyma, A., S. van der Werff. *Een goed gesprek werkt*, SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van UWV (Kenniscentrum), (2014).

SEO, *Wordt aan gewerkt.nl*, (2015).

SEO, Heyma, A., *Re-integratiedienstverlening in de WW: Wat werkt voor wie en wanneer?* SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van UWV (Kenniscentrum), (2015).

SEO, *Beslag uitkeringen personen in flexibele schil 2006 – 2014*, (2016).

SEO, *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*, (2016).

SEO, *Beslag uitkeringen personen in flexibele schil 2006-2014*, (2016).

SEO, *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers* (blz. 55-63), (2013).

SER, *Advies invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*, (2005).

SER, *Toekomstbestendigheid van de WW*, (2005).

Sol, C.C.A.M en K. Kok,. *Fit or unfit? Theorie en praktijk van re-integratie*, (2014) RVO.

Stiglitz, J. *Economics of the public sector*, (2000). W.W. Norton & Company, blz 359-363.

SZW, *Bovenwettelijke aanvulling bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid*. Onderzoek Ministerie van SZW, (2013).

SZW, *Jaarverslag 2015*, (2016).

Tatsiramos, Konstantinos; van Ours, Jan C.: *Labor market effects of unemployment insurance design*, (2012), Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft. der Arbeit, No. 6950.

TNS/Nipo, *Naleving re-integratieverplichting WW-ers*,(2010).

UWV, *Statistische tijdsreeksen 2012*, (2012).

UWV, *Doorstroom van WW naar bijstand 2001-2012*. (2012).

UWV, *Starten als zelfstandige vanuit de WW*, Kennisverslag 2013-3, (2013).

UWV, *Na de WW aan het werk*, (2013).

UWV, *Kennisverslag 2014-1*, (2014).

UWV, *Na de WW in de bijstand*, (2015).

UWV, *Wie heeft schuld? Een kwalitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*, (2015).

UWV, *Flexwerk na de WW*, (2015).

UWV, *Jaarverslag 2015*, (2016).

UWV, *Januarinota 2016*, (2016).

UWV, *Juninota 2016. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2016-2017*, (2016).

UWV, *Na de WW in de bijstand. De doorstroom van WW naar bijstand per gemeente, prognose tot 2017*, (2016).

UWV, *Kennisverslag 2016-5*, (2016).

UWV, *Arbeidsmarktprognose 2015-2016*, (2015).

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0030105/2015-01-01>, bezocht op 18 november 2016.

Bijlage 1: oordeel extern deskundigen

Zie de twee bijlagen.

Bijlage 2

Historisch overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de Werkloosheidswet

De eerste versie van de wet dateert van 1949.²⁰² De WW regelt op het moment van inwerkingtreding in 1952 het volgende:

Er is een wachtgeldverzekering en een werkloosheidsverzekering. Voor de eerste worden de premies en uitkering betaald door de werkgevers in een bepaalde sector. Een werknemer komt in aanmerking voor wachtgeld (en na een zekere periode komt hij aansluitend in aanmerking voor werkloosheidsuitkering) als hij een zekere band met de bedrijfstak heeft, d.w.z. een bepaald aantal dagen in die bedrijfstak heeft gewerkt. Heeft hij dit niet, of heeft hij zijn maximale uitkering ingevolge de wachtgeldverzekering al genoten, dan komt hij in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering. Dit deel van de uitkering wordt gefinancierd uit algemene middelen. De WW wordt uitgevoerd door bedrijfsverenigingen, die worden opgericht door organisaties van werknemers en werkgevers. Er is een loongrens van 6.000 gulden per jaar; wie meer verdient, komt niet in aanmerking voor WW. Het maximum dagloon bedraagt 20 gulden. Om in aanmerking te komen voor wachtgeld moet men 156 dagen gewerkt hebben in de betreffende bedrijfstak in het afgelopen jaar, men heeft dan recht op 48 dagen wachtgeld, gevolgd door 78 dagen werkloosheidsuitkering, totaal dus 126 dagen. Voor een werkloosheidsuitkering hoeft men slechts 78 dagen gewerkt te hebben (met de toenmalige zesdaagse werkweek is dit dus slechts 13 weken), maar men heeft dan ook maar recht op een uitkering over 78 dagen. De eis van 156 dagen werken wordt met de invoering van de vijfdaagse werkweek 130 dagen werken (26 weken en dat is nog altijd zo). Ook is in de wet opgenomen dat de werknemer er alles aan moet doen om aan het werk te komen en passende arbeid te aanvaarden.

Daarna is de Werkloosheidswet vele malen gewijzigd.

WWV en RWW

In 1965 komen de WWV (Wet Werkloosheidsvoorziening) en de RWW (Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers) tot stand. Op grond van de WWV kunnen WW-verzekerden een uitkering krijgen, als ze geen recht (meer) hebben op WW. Ook mensen die niet verzekerd zijn voor de WW kunnen een WWV-uitkering krijgen. Gehuwde vrouwen die geen kostwinner zijn, zijn uitgesloten van de WWV. De WWV wordt uitgevoerd door gemeenten en gefinancierd uit de algemene middelen. In totaal kon een werkloze vanaf 1964 tot 1987 2,5 jaar uitkering ontvangen (een half jaar WW en twee jaar WWV). Vanaf 1987 wordt de uitkeringsduur afhankelijk gemaakt van leeftijd en arbeidsverleden. Op 1 januari 1987 is de WWV voor een belangrijk deel geïntegreerd in de WW, en deels ook in de IOAW (Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers).

In 1965 werd de loongrens afgeschaft.

Regeling bij betalingsonmacht/faillissement

In 1968 is in hoofdstuk IIIa van de WW een regeling opgenomen, die voorziet in het overnemen van de door werkgever niet betaalde verplichtingen die uit de dienstbetrekking voortvloeien, bij faillissement of betalingsonmacht (blijvende toestand van opgehouden hebben te betalen zonder dat faillissement is uitgesproken) van die werkgever. De werknemers ontvangen van UWV achterstallig loon en loon over de opzegtermijn, vakantietoeslag etc. De regeling moet als laatste redmiddel voor de werknemers worden gezien. Bij de totstandkoming van de regeling is er voor gekozen om er geen aparte regeling van te maken, maar deze – uit doelmatigheidsoverwegingen – onder te brengen in de WW, in de wetenschap dat de regeling eigenlijk een wezensvreemd onderdeel van de WW was. Bij de stelselherziening in 1987 is noodzaak en nut van de regeling opnieuw afgewogen en is besloten om deze te continueren in hoofdstuk IV van de nieuwe Werkloosheidswet.

In 1981 wordt de toegangsdrempel verhoogd: van 65 gewerkte dagen naar 130 gewerkte dagen in het jaar voor het intreden van de werkloosheid.

²⁰² Kamerstukken II, 1948-1949, 704, nr. 4.

Het uitkeringspercentage wordt per 1 januari 1985 verlaagd van 80 naar 70%.

De 'nieuwe' Werkloosheidswet 1987.

Per 1 januari 1987 is met de zogenaamde "stelselherziening sociale zekerheid" de Werkloosheidswet ingrijpend gewijzigd.²⁰³ Daarnaast werden ingrijpende wijzigingen aangebracht in andere sociale zekerheidswetten. De Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) die voorzorg in een uitkering na afloop van de WW, wordt voor nieuwe gevallen afgeschaft.

De WW 1987 wordt in het begin ook wel aangeduid als de nieuwe WW, de nWW. Dit om het onderscheid met de oude WW (oWW) en de WWV te kunnen maken. Deze twee wetten zijn beiden in de nWW opgegaan, waarbij de nodige modernisering worden aangebracht. Voortaan is het werkloosheidsbegrip van artikel 16 WW een belangrijke voorwaarde voor het recht op uitkering (minimaal verlies van arbeidsuren en beschikbaar voor werk). Waar in de oWW geen recht bestond als men 'niet onvrijwillig werkloos' was, bepaalt de vraag of het ontslag de werknemer te verwijten is niet langer of er wel of geen recht op uitkering is. Wel is het antwoord voor die vraag van belang voor de vraag of er een maatregel (korting op de uitkering) moet worden opgelegd, hoe hoog en hoe lang. De duur wordt afhankelijk gemaakt van leeftijd en arbeidsduur. Tot 23 jaar krijgt men een half jaar uitkering, daar komt telkens een half jaar bij naarmate men ouder is, tot aan de 60 jarige leeftijd. Dan bedraagt de maximale uitkeringsduur 5 jaar. De wekeneis kent geen ondergrens in dagen meer, waardoor bepaalde deeltijdwerkers niet langer de facto van het WW-recht zijn uitgesloten. Verlenging van de uitkering vindt plaats, als is voldaan aan de zogenaamde 'jareneis' (in drie van de vijf voorafgaande jaren minimaal 8 uur per week hebben gewerkt). Ook nu staat het verzekeringsprincipe nog steeds overeind. Verder is het equivalentiebeginsel belangrijk: een evenwicht tussen premiebetaling en individueel uitkeringsrecht. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen man of vrouw, kostwinner of niet-kostwinner, en het inkomen van de partner is niet van belang.

In 1991 wijzigt de 'jareneis'. Die luidt vanaf dat moment dat er in drie van de vijf voorafgaande jaren minimaal over 52 dagen loon moet zijn ontvangen. Vanaf 2005 wordt, indien en voor zover mogelijk, al gerekend met het daadwerkelijke arbeidsverleden.

In 1995 wordt een dubbele 'arbeidsverledeneis' ingevoerd. Men moest 26 uit 39 weken gewerkt hebben en vier van de vijf jaar voorafgaande aan de werkloosheid. Dan kreeg men, afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden, een WW-uitkering voor een zekere duur, aangevuld met een vervolguitkering (gebaseerd op maximaal het minimumloon) van twee jaar. Voor 57,5 jarigen en ouder betekende dit dat men tot 65 jaar, dus 7,5 jaar lang, een uitkering kon krijgen. Voldeed men alleen aan de eis van 26 weken uit 39, dan bestond slechts recht op een kortdurende uitkering van 6 maanden.

2003: afschaffen vervolguitkering.

Met ingang van 11 augustus 2003 wordt de vervolguitkering WW afgeschaft. Tot dan toe bestond er maximaal 5 jaar recht op een WW loongerelateerde uitkering. Daarna was er dan nog recht op een vervolguitkering: een uitkering van 70% van het minimumloon gedurende 2 jaar. Voor 57,5 jarigen en ouder was de duur van de vervolguitkering zelfs gesteld op 3,5 jaar. Het kabinet vond de vervolguitkering, waardoor de totale uitkeringsduur WW erg lang werd, niet meer passen bij de activering van werklozen die het toenmalige kabinet voorstond. Werklozen hadden bij een uitkering van maximaal 7 jaar geen echte prikkel om snel aan het werk te gaan. Ook wilde het kabinet een einde maken aan de speciale uitzonderingspositie van oudere werklozen. Het afschaffen van de vervolguitkering betekende voor hen 3,5 jaar korter een uitkering. De sollicitatieplicht voor deze groep, die eerder was afgeschaft, was in 2004 al weer opnieuw ingevoerd. Hiermee had deze groep oudere werknemers geen voorrechten meer boven andere werklozen en werden zij gelijk behandeld. Ook voor hen gold dat de WW activerender moest worden.

Wijziging WW-stelstel 2006.

²⁰³ Kamerstukken II, 1985-1986,19261, nr. 3.

De vierde grote wijziging in de WW vindt plaats in 2006. Voorafgaande aan de Wet wijziging WW-stelsel, die op 1 oktober van dat jaar in werking treedt, is per 1 april 2006 de wekeneis al aangescherpt. Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering moet in 36 (in plaats van 39) weken voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid in minimaal 26 weken zijn gewerkt. De doelstelling van de wet Wijziging WW-stelsel 2006 was vierledig: een activerender karakter van de WW gericht op uitstroom naar betaalde arbeid, een beter preventiebeleid door werkgevers en sociale partners, versoepeling van de ontslagpraktijk en vereenvoudiging van de uitvoering van de WW en het inzichtelijker maken van de regeling. De belangrijkste maatregelen waren:

- De kortdurende WW-uitkering van 6 maanden wordt vervangen door een loongerelateerde uitkering van 3 maanden; voldoet men aan de wekeneis (26 van de laatste 36 weken gewerkt), dan heeft men recht op deze basisuitkering;
- De eerste twee maanden bedraagt de hoogte van de WW-uitkering 75%, vanaf de derde maand 70%;
- De werknemer die voldoet aan de arbeidsverledeneis (in 4 van de afgelopen 5 jaar over 52 of meer dagen per jaar loon ontvangen) heeft recht op verlenging van de uitkeringsduur. De totale duur van de uitkering in maanden wordt gelijk aan de duur van het arbeidsverleden van de werknemer in jaren;
- De maximale duur van de WW-uitkering gaat van 5 jaar naar 38 maanden;
- De toets verwijtbare werkloosheid wordt versoepeld: instemming met een ontslag of het nalaten van een verweer tegen een (aangezegd) ontslag kan geen grond meer zijn voor verwijtbare werkloosheid en geen toegang tot een WW-uitkering;
- Invoering IOW en startersregeling zelfstandigen.

Startersregeling zelfstandigen (2006-2013, 2013-heden)

De starterregeling biedt WW'ers de kans zelfstandig ondernemerschap uit te proberen. Tussen 2006 en 2013 konden WW'ers na toestemming van UWV hun uitkering zes maanden als voorschot ontvangen. In deze zes maanden kon de WW'er werken aan de eigen onderneming. Dit voorschot werd in een later stadium verrekend met 70 procent van de verkregen inkomsten uit de onderneming. Na het half jaar kon de starter beslissen om geheel te stoppen met het bedrijf (WW-uitkering liep dan door), om de uitkering geheel te laten beëindigen of om de uitkering deels te beëindigen. Bij een gedeeltelijke beëindiging kreeg de WW'er te maken met urenverrekening. Volgens de nieuwe startersregeling vanaf 1 januari 2013 wordt elke zelfstandige vanuit de WW voor een vaste periode van 26 weken, 29 procent gekort op de WW-uitkering.

Invoering regeling bijzondere werktijdverkorting (WTV) (30-11-2008 – 21-3-2009).

Deze regeling had als doel te voorkomen dat bedrijven door een plotseling vraaguitval als gevolg van de economische crisis meer mensen zouden ontslaan dan nodig bleek te zijn. Als er gebruik werd gemaakt van de bijzondere werktijdverkorting, dan kon voor de betrokken werknemers een beroep worden gedaan op de WW, zodat zij tijdens hun dienstverband voor de niet gewerkte uren een WW-uitkering kregen. De regeling was gericht op de bedrijven die het hardst geraakt werden door de crisis: alleen bij een omzetverlies van tenminste 30% konden bedrijven aanspraak maken op de bijzondere werktijdverkorting.

Regeling deeltijd-WW (1-4-2009 – 1-7-2011).

De (vooraf als tijdelijk bedoelde) regeling deeltijd-WW was de opvolger van de bijzondere regeling werktijdverkorting. Het doel van de deeltijd-WW was het behouden van waardevolle werknemers in tijden van economische crisis, zodat deze bij een oplevende economie weer snel konden worden ingezet. Ook bij deze regeling gold dat voor de betrokken werknemers een beroep op de WW kon worden gedaan. In tegenstelling tot de werktijdverkortingsregeling werd de deeltijd-WW gericht op bedrijven met de beste overlevingskans. Om te voorkomen dat bedrijven, die gebruik maken van de regeling, onnodig geld uitgeven, moeten zij de deeltijd-WW gedeeltelijk terugbetalen als de werktijd van een werknemer te veel is ingekort of als de werknemer alsnog ontslagen wordt.

Aanpassing richtlijn passende arbeid WW (1-7-2009).

Na een jaar werkloosheid is alle arbeid passend. Door de verrekening van gewerkte uren te vervangen door een verrekening van inkomsten (na 1 jaar werkloosheid) wordt werkaanvaarding lonender. Met de Wet Werk en Zekerheid is het bovenstaande verder aangescherpt. De aanpassing houdt in dat al na zes, in plaats van de huidige twaalf maanden, alle arbeid als passend wordt

aangemerkt. Reden: dit versterkt de activerende werking van de WW. Een eerste periode van zes maanden mag betrokkene zich – net als in de huidige situatie – richten op arbeid die aansluit op het niveau van de baan waaruit hij werkloos is geworden. Echter, na deze zes maanden wordt alle arbeid als passend aangemerkt.

Calamiteitenregeling.

In 2014 wordt de calamiteitenregeling ingevoerd. Deze regeling vervangt de onwerkbaarweerregering in de WW en de werktijdverkortingsregeling (WTV). De calamiteitenregeling voorziet in het verstrekken van WW-uitkeringen in geval van winterse omstandigheden (vorst, sneeuw of ijzel) of andere buitengewone niet-economische omstandigheden.

Met de *Wet werk en zekerheid* zijn in 2015 een aantal wijzigingen in het ontslagrecht en in de WW aangebracht. Zo krijgt iedereen die op of na 1 januari 2016 werkloos wordt te maken met een verkorting van de uitkeringsduur. Dit gaat in stappen. Ieder kwartaal wordt de maximale uitkeringsduur met 1 maand verkort totdat deze vanaf 1 april 2019 nog maar 24 maanden bedraagt. Werkgevers kunnen de WW-uitkering aanvullen tot maximaal 38 maanden. Werkgevers en werknemers kunnen dit afspreken in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). De maximale uitkeringsduur wordt vanaf 1 januari 2016 als volgt berekend. De eerste 10 jaar van het werkzame leven bouwt iedereen voor elk gewerkt jaar een maand WW-recht op. Na 10 jaar bedraagt de opbouw een halve maand uitkering voor ieder gewerkt jaar. De rechten die iemand heeft opgebouwd vóór 1 januari 2016 worden gerespecteerd.

Bijlage 3. Statistische bijlage

Tabel 1. WW-volume en uitkeringsjaren (x 1000), gemiddelde jaaruitkering (€) en bedragen (x €1 miljoen)^a

	2005	2010	2014	2015	2016
Instroom	322,2	381,0	605,2	583,7	537,7
Uitstroom	390,8	420,8	602,0	578,7	566,2
Bestand per eind december	305,1	263,7	440,8	445,9	417,2
Gemiddeld bestand	322,0	267,0	438,0	430,0	437,4
Omrekeningsfactor	85,8	87,7	83,1	78,8	74,8
Uitkeringsjaren	288,5	234,3	363,9	339,0	327,1
Gemiddelde jaaruitkering	15.286	18.813	18.891	18.744	17.404
Uitkeringen op kasbasis			6.954	6.334	5.667
Ontslagwerkloosheid	4.410	4.408	6.873	6.355	5.693
Verhaal op uitkeringen			-331	-331	-329
Faillissementsuitkeringen			371	296	281
Overig			42	14	22
Mutatie verplichtingen			-22	60	70
Uitkeringen op transactiebasis			6.932	6.394	5.738
<i>Bijstelling Uitkeringen op transactiebasis</i>			0	-9	-139

a. Instroom, uitstroom, bestand, omrekeningsfactor, uitkeringsjaren en gemiddelde jaaruitkering hebben uitsluitend betrekking op ontslagwerkloosheid. De cijfers over 2010 zijn exclusief deeltijd-WW.

Bron: UWV, Juninota 2016. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2016-2017.

Tabel 2. Kenmerken van uitstroom van WW-gerechtigden (geslacht, leeftijd, beroepsniveau, type regio) naar reden van uitstroom, 2012

	Maximum WW-duur (mnd)	Reden uitstroom (% verdeling)				Totaal
		Volledige werkhervatting		Gedeel- lijke werk- hervatting	Geen werk- hervatting binnen 6 mnd	
		binnen WW-recht	na WW- recht			
Geslacht						
Mannen	15,7	53%	7%	15%	24%	100%
Vrouwen	14,0	43%	8%	19%	29%	100%
Leeftijdsklasse						
15-24 jaar	3,3	40%	15%	28%	17%	100%
25-34 jaar	7,2	50%	10%	19%	21%	100%
35-44 jaar	15,2	55%	6%	14%	25%	100%
45-54 jaar	23,1	54%	5%	14%	27%	100%
55-plus	30,3	36%	3%	12%	48%	100%
Beroepsniveau						
Elementair	13,1	36%	9%	21%	34%	100%
Lager	15,3	48%	7%	17%	27%	100%
Middelbaar	15,4	51%	7%	16%	26%	100%
Hoger	16,9	54%	7%	12%	27%	100%
Wetenschappelijk	16,2	51%	8%	11%	30%	100%
Regiotype						
Sterk verstedelijkt	14,1	44%	8%	18%	30%	100%
Nabij grote steden	15,6	49%	7%	17%	27%	100%
Rond de Randstad	15,5	51%	7%	17%	26%	101%
Nationaal decentraal	15,3	54%	7%	16%	23%	100%
Totaal	15,0	49%	8%	17%	26%	100%
<i>aantal x 1.000</i>		212,6	33	72,9	113,8	432,3

Bron: UWV, *Na de WW aan het werk. Rapportage over 2012*, december 2013 (p.10).

Tabel 3. Aantal WW-uitkeringen per sector

	Aug. 2015	Aug. 2016	mutatie 2015 / 2016	
			abs	%
Totaal WW-uitkeringen	419.571	426.637	7.066	1,7%
Landbouw en visserij	5.292	5.777	485	9,2%
Industrie, delfstoffen en energie etc.	54.095	55.159	1.064	2,0%
Grafische industrie	3.625	3.114	-511	-14,1%
Metaal- en technische bedrijven	19.759	18.784	-975	-4,9%
Metaalindustrie	5.289	6.061	772	14,6%
Bouwnijverheid	14.480	13.423	-1.057	-7,3%
Bouwbedrijf	11.680	9.867	-1.813	-15,5%
Handel	63.724	67.440	3.716	5,8%
Detailhandel	26.235	25.221	-1.014	-3,9%
Grootwinkelbedrijf	10.187	14.475	4.288	42,1%
Groothandel	27.302	27.744	442	1,6%
Horeca	13.698	14.503	805	5,9%
Vervoer en opslag	26.453	27.493	1.040	3,9%
Financiële en zakelijke diensten	136.316	139.089	2.773	2,0%
Banken	10.612	10.669	57	0,5%
Reiniging	7.984	7.706	-278	-3,5%
Uitzendbedrijven	42.574	42.536	-38	-0,1%
Zakelijke dienstverlening	59.985	63.502	3.517	5,9%
Openbaar bestuur	5.522	5.479	-43	-0,8%
Onderwijs	18.149	17.813	-336	-1,9%
Gezondheidszorg, welzijn en cultuur	80.818	79.301	-1.517	-1,9%
Culturele instellingen	5.617	5.490	-127	-2,3%
Gezondheidszorg en welzijn	75.201	73.811	-1.390	-1,8%
Onbekende sector	1.024	1.160	136	13,3%

Bron: UWV, Nieuwsflits Arbeidsmarkt Augustus 2016.

Tabel 4. IOW-volume en uitkeringsjaren (x 1000), gemiddelde jaaruitkering (€) en bedragen (x €1 miljoen)

	2010 ^a	2014	2015	2016
Instroom	0,4	2,6	3,5	4,2
Uitstroom	0,0	1,7	2,6	2,9
Bestand per eind december	0,4	2,8	3,7	5,0
Uitkeringsjaren	0,2	1,8	2,5	3,5
Gemiddelde jaaruitkering	10.000	10.300	10.603	10.850
Uitkeringen op kasbasis	2	19	27	38
Mutatie verplichtingen		0	0	0
Uitkeringen op transactiebasis		19	27	38
<i>Bijstelling Uitkeringen op transactiebasis</i>		0	0	-5

a. De wet IOW is in werking getreden per 1 december 2009.

Bron: UWV, Juninota 2016. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2016-2017.