

Vergaderjaar 2016–2017

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2016

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van artikel 5 van de SZW-begroting, dat gaat over werkloosheid¹. In mijn begroting staat een tweeledige doelstelling van de WW en IOW: *«De overheid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid en stimuleert hen het werk te hervatten»*.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de vraag in hoeverre het beleid (de WW en IOW) op een doeltreffende en doelmatige manier bijdraagt aan deze beleidsdoelstellingen. De WW voorziet in een tijdelijke uitkering aan verzekerde werknemers bij werkloosheid. Om werkhervatting te stimuleren zijn in de WW verplichtingen opgenomen, waar men zich aan moet houden en die zijn gericht 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 deze doorlichting wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen bij werkloosheid, de WW en de IOW, voor zover deze vallen onder artikel 5 van de begroting van SZW. Daarnaast is binnen de doorlichting een nadere focus gelegd op de WW-gerechtigden die langdurig werkloos zijn, waarmee vooral veel ouderen (50 jaar en ouder) te maken hebben. De dienstverlening van UWV aan WW-gerechtigden en de uitvoering van de Werkloosheidswet vallen onder artikel 11 van de begroting en derhalve buiten deze doorlichting. Artikel 11 is eerder geëvalueerd.² Deze beleidsdoorlichting laat de veranderingen op artikel 5 door de Wet werk en zekerheid (Wwz) en de Cessantiawet buiten beschouwing. De reden voor het buiten beschouwing laten van de Wwz is dat de effecten van de Wwz op dit moment nog niet voldoende inzichtelijk zijn.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 30 982, nr. 26.

Kenmerken WW

De WW biedt een tijdelijke uitkering aan verzekerde werknemers bij werkloosheid. De WW wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het aantal WW-uitkeringen (uitgedrukt in uitkeringsjaren³) bedraagt 343.100 (stand eind december 2015). Het aantal WW-gerechtigden bedraagt gemiddeld ongeveer 400.000 met ruim 430.000 uitkeringen (er zijn WW-gerechtigden met meer dan één WW-uitkering). De totale uitgaven (uitkeringslasten plus uitvoeringskosten) voor de WW bedragen € 7,279 miljard in 2015.

Over de WW is veel bekend, maar er is niet altijd voldoende onderzoek beschikbaar

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat wel veel, maar nog niet alles wat we zouden willen weten over de WW (voldoende) is onderzocht. Dit betekent dat er in een aantal gevallen geen harde uitspraken over doeltreffendheid of doelmatigheid kunnen worden gedaan. Er ontstaat echter wel een beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW.

De inkomensbescherming van de WW

Het beeld is dat de WW op het gebied van inkomensbescherming voor de meeste WW'ers doeltreffend uitpakt. De doelgroep (de WW-verzekerde werknemers die werkloos worden) ontvangt de inkomensvervangende uitkering waar men recht op heeft (mits de uitkering wordt aangevraagd en aan de voorwaarden van de WW wordt voldaan). Er zijn wel enkele nuanceringen te maken. Er zijn relatief veel WW'ers met aanvankelijke betalingsachterstanden. Dit is mogelijk het gevolg van de inkomensachteruitgang naar het uitkeringsniveau van 75 respectievelijk 70%. Hier lijken WW'ers na de eerste inkomensdaling snel aan te wennen. Wat betreft de duur van de WW-uitkering is er voor 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. Voor hen is het niet gelukt om binnen de voor hen geldende WW-periode aan de slag te komen.

De WW kent een uitkeringssystematiek die de duur van de uitkering koppelt aan de duur van de opgebouwde verzekeringsrechten. Dat niet iedereen binnen de voor hem of haar geldende termijn werk vindt ligt niet zozeer aan de systematiek van de wet, maar hangt af van andere factoren dan de lengte van de WW-uitkering.

Het activerende karakter van de WW

Harde conclusies over de doeltreffendheid van de verplichtingen en instrumenten in de WW, die mensen moeten activeren en ondersteunen om ander werk te vinden, zijn moeilijk te geven. De doorlichting geeft hier wel een beeld van.

Wat betreft de doeltreffendheid van de instrumenten die werkloze werknemers weer aan het werk moeten helpen (proefplaatsing, scholing etc.) bestaat er een wisselend beeld. De effectiviteit van scholing is in de meeste situaties niet vast te stellen. Er is geen lange termijn onderzoek gedaan naar WW-gerechtigden en de effecten van scholing op hun baanvindkans. Er is wel enig positief effect van scholing op het vinden van

³ Uitkeringsjaar WW = het gemiddeld aantal WW-uitkeringen gedurende het kalenderjaar omgerekend naar voltijdsequivalenten.

een baan voor oudere werklozen en voor werklozen waarvoor de scholing wordt ingezet na ongeveer acht maanden werkloosheid. Het passend werk aanbod is op korte termijn effectief, werklozen gaan er vaker door aan de slag, maar op de langere termijn niet effectief omdat veel mensen na verloop van tijd weer beroep moeten doen op 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. 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.

Ook als niet met zekerheid is vast te stellen of een instrument of verplichting doeltreffend is, kan het zinvol zijn om het instrument of verplichting in stand te houden. Zo genereert het bestaan van een verplichting vaak de door de wetgever bedoelde 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 verplichting om werk te zoeken en te aanvaarden, een deel van de WW-gerechtigden niet of later aan het werk zou komen. Dit zijn voor mij redenen om de toepassing van deze instrumenten voort te zetten. De sectorpremies en de premiegroepen zijn beperkt doeltreffend en beperkt doelmatig. Ik ga het gesprek met sociale partners hierover aan.

Rechtvaardiging voor de WW

De vraag wat de rechtvaardiging voor de WW is, en of de WW nog steeds bestaansrecht heeft, kan vanuit verschillende invalshoeken worden beantwoord:

- Uit macro economisch oogpunt: in tijden van recessie draagt het vangnet van de WW er aan bij om de bestedingen vanuit de burger enigszins op niveau te houden (macro-economische stabilisatiefunctie). De WW 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;
- Uit micro economisch oogpunt: de WW biedt een oplossing voor het wegvallen van het inkomen wegens werkloosheid. De WW helpt daarmee om bestedingen over de levensloop constant te houden;
- Bezien vanuit de arbeidsmarktfunctie: door het vervangende inkomen krijgen mensen meer tijd om de juiste baan te zoeken waardoor productiviteit en welzijn toenemen. Het recht op een uitkering maakt het voor mensen financieel minder riskant om een andere baan te zoeken. Voor een goed functionerende arbeidsmarkt is dit van belang;
- Bezien vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt: maatschappelijk gezien is de solidariteitsgedachte belangrijk: er moet een zo breed mogelijk draagvlak zijn voor het opvangen van de risico's van werkloosheid. Hierbij is een rol voor de overheid weg gelegd omdat het werkloosheidsrisico als een onverzekerbaar risico wordt beschouwd.

Als nadeel van een werkloosheidsregeling wordt wel gezien dat sommige werknemers zich, in de wetenschap dat zij beroep kunnen doen op de WW, minder zullen inspannen voor het behoud van hun baan. Voor ouderen kan zich het zogenaamde «eindspel-effect» voordoen: bij het naderen van de pensioenleeftijd nemen de prikkels tot participatie af. Verder is er een relatie tussen een langere uitkeringsduur en een langer maximaal beroep op de WW. Het effect van een mogelijk langer beroep op WW is er ook bij een hoge(re) uitkering. Positief is dat de WW waarde en een gunstig effect kan hebben voor werkende mensen: de wetenschap

dat men verzekerd is voor de WW maakt voor hen dat het gemakkelijker is meer risico's te nemen als het gaat om baanwisseling. De hiervoor genoemde rechtvaardigingsgronden voor de WW gelden vandaag de dag nog onveranderd. De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor een collectieve (verplichte) werkloosheidsverzekering. Werkloosheid wordt een onverzekerbaar risico geacht, dat niet privaat via de markt is te organiseren. Zoals ook in het kabinetsstandpunt op het SER-advies «toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en WW» aangegeven spelen de sociale partners een belangrijke adviserende rol hebben in de besluitvorming over de WW, waarbij de politiek de eindverantwoordelijkheid blijft houden.⁴

De IOW

Het doel van de Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) is het vormen van een vangnet voor ouderen die op of na hun zestigste levensjaar beroep op de WW (of WGA) doen, zodat zij niet direct na afloop van de WW (of WGA) op de bijstand zijn aangewezen. Ik onderschrijf de conclusie van de beleidsdoorlichting dat het doel, kijkend naar de belangrijkste doelstelling van de IOW (voorkomen dat oudere werklozen na afloop van de WW in de bijstand belanden), wordt gehaald en dat de IOW op dit punt doeltreffend is. De IOW is echter niet doeltreffend als het gaat om het stimuleren van zoeken naar ander werk. Nagenoeg niemand uit het IOW-bestand stroomt meer uit naar werk. Hoewel de IOW een tijdelijke regeling is en in 2020 geëvalueerd zal worden, wil ik toch eerder al bezien, in het kader van het actieplan ouderenwerkloosheid, of onderzocht kan worden welke belemmeringen tot participatie in de IOW zelf aanwezig zijn en of die belemmeringen mogelijk op te heffen zijn. Tegelijkertijd zet het kabinet zich in voor een verbeterde arbeidsmarktpositie van de groep oudere werknemers. Ik verwijs hiervoor naar het actieplan ouderenwerkloosheid dat op 7 juni 2016 naar de Tweede Kamer is verstuurd.

Mogelijkheden voor beleid

Na het doorlichten van het beleid op het begrotingsartikel op doeltreffendheid en doelmatigheid, worden in iedere beleidsdoorlichting verbeteringen gepresenteerd die idealiter aansluiten op de analyse. Een verplichting bij deze exercitie is een maatregel op te nemen die een besparing van 20% op het begrotingsartikel inhoudt. Voor een goede balans is gekozen om ook maatregelen op te nemen die een intensivering op artikel 5 zullen inhouden. Dit heeft geleid tot een drietal opties, die zijn opgenomen in de beleidsdoorlichting. De opties zijn:

1. De maximale WW-uitkeringsduur gaat naar 12 maanden en de minimale duur naar 4 maanden, de hoogte wordt 90%, respectievelijk 80% na 3 maanden;
2. De maximale WW-uitkeringsduur wordt verkort (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 duurverkorting toegepast.

Opties 2a en 2b leveren een besparing op van meer dan 20% op de WW-lasten, optie 1 levert ook een besparing op, maar een lagere, en optie 3 leidt tot een stijging van de WW-lasten. Dit zijn slechts theoretische rekenvoorbeelden. Het kabinet ziet geen reden één van deze drie opties

⁴ Kabinetsreactie SER advies «Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet» (Kamerstuk 33 566, nr. 89).

over te nemen. Alhoewel aan de verschillende opties mogelijke uiteenlopende positieve (en negatieve) effecten zijn verbonden is het kabinet op dit moment geen voorstander van ingrijpen in de duur en de hoogte van de uitkeringsrechten van WW-gerechtigden. Recentelijk zijn in de WW belangrijke wijzigingen aangebracht met de Wwz. De Wwz is een ingrijpende wijziging waarvan de effecten, mede door overgangsrecht, niet op korte termijn zichtbaar zijn. De werking van de Wwz wordt gemonitord. De wet als geheel wordt in 2020 geëvalueerd, op onderdelen zijn tussentijdse rapportages aan de Kamer toegezegd. Het kabinet meent dat deze meest recente aanpassingen in de WW voor dit moment voldoende en ziet geen reden tot verdere ingrepen.

«Voldoet» de WW nog steeds?

De WW functioneert grotendeels zoals het bedoeld is, namelijk: een inkomensbescherming voor de werkende mensen die er voor verzekerd zijn. Als we kijken naar de redenen waarom er in Nederland een WW is, is de conclusie dat de redenen die destijds golden voor de totstandkoming van de WW nauwelijks veranderd zijn en dat de WW onverminderd bestaansrecht heeft.

De WW is in de afgelopen moeilijke jaren bovendien crisisbestendig gebleken. Het kabinet is het eens met de conclusie van deze beleidsdoorlichting dat de WW voldoet aan de in de beleidsdoorlichting geformuleerde eisen waar een werkloosheidsregeling, ook in deze tijd, aan moet voldoen. Een beleidsdoorlichting blikt terug en kijkt in principe niet vooruit. Toch wil ik dat op deze plaats in het kort doen.

De WW is in 1952 ingevoerd in een tijd waarin de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen in Nederland overzichtelijk waren. In de huidige tijd wisselen mensen vaker van baan, werken ze in verschillende contractvormen en werken ze langer door. Een levensloop waarin bij één of twee werkgevers langdurig werd gewerkt tegen een vast salaris zoals voorheen de regel was zal steeds minder aan de orde zijn. Een deel van deze groep werknemers in de flexibele schil loopt het risico de aansluiting op de arbeidsmarkt te verliezen, doordat zij minder perspectief op een duurzame arbeidsrelatie hebben en er minder wordt geïnvesteerd in hun scholing. Daarbij is het beroep op de WW door werknemers met een flexibel arbeidscontract hoger dan dat van werknemers met een vast dienstverband.

Sluit de WW dan nog wel aan bij deze ontwikkelingen? is een terechte vraag. Mijn beeld daarbij is dat de WW – misschien nog wel meer dan ooit – een rol van betekenis vervult. Voor het groeiend aantal werknemers in de flexibele schil biedt het immers inkomenszekerheid naast het wisselende inkomen uit flexibele dienstverbanden. Dit is misschien nog wel meer dan in het verleden van belang. Dit kabinet en eerdere kabinetten hebben de afgelopen tien jaren maatregelen genomen om de WW activerender te maken. Dat was nodig. De wijzigingen in de periode 2006 tot en met 2015 zijn er op gericht geweest om de WW toekomstbestendiger te maken. De in 2015 geïntroduceerde inkomstenverrekening mag gezien worden als een belangrijke positieve prikkel om vanuit de situatie van werkloosheid werk te zoeken en te aanvaarden.

De vervolgvactiteiten op het SER-advies «toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en WW», waaronder de pilots die sociale partners momenteel ontwikkelen, kunnen hieraan ook een belangrijke bijdrage leveren. Er zijn echter ook ontwikkelingen waarop de WW nog geen antwoord biedt. Zo zien we dat de afgelopen jaren steeds meer mensen als zelfstandige zijn gaan werken. Zelfstandigen zijn niet verzekerd voor de

WW. Een groter wordend deel van de beroepsbevolking heeft deze inkomensbescherming dan ook niet.

Dit alles betekent dat we er niet om heen kunnen naar de toekomstbestendigheid van de WW te (blijven) kijken, gelet op de veranderende wereld om ons heen. Dit zal dan ook een punt van aandacht voor het huidige en voor volgende kabinet(ten) moeten blijven.

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