



Waar knelt de WW?

Een onderzoek naar knelpunten in de
Werkloosheidswet vanuit het perspectief
van werknemer, werkgever en UWV

Projectnummer P0263

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Youri ten Hoeve, Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers), Karin Tetteroo, Roos Beerkens, Boudewijn Bugter (theRevolution) en Prof. mr. dr. Willemijn Roozendaal (VU).

Illustraties: Maud Verheij (theRevolution).

14 juni 2023 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

	Samenvatting	07
Deel 1 Achtergrond en geschiedenis		
1.	Achtergrond van het onderzoek	21
1.1	Inleiding	22
1.2	Doel- en vraagstelling	22
1.3	Onderzoeksverantwoording	24
1.4	Begripsbepaling en definities	26
1.5	Leeswijzer	27
2.	Probleemanalyse en ontwikkelingen in de context	31
2.1	De werkloosheidswet 1986	32
2.2	De ontwikkelingen tussen 1986 en 2022	33
2.3	De werkloosheidswet nu	39
2.4	Problemen van UWV om de wet uit te voeren	41
2.5	Conclusie: knelpunten ontstaan door ontwikkelingen in de context	42
3.	Ik verlies mijn baan	47
3.0	Overzicht knelpunten eerste fase	48
3.1	Het perspectief van de werknemer	50
3.2	Wat moet ik nu?	52
3.3	Hoe kijkt de werknemer naar de WW en UWV?	54
3.4	Bijzondere situaties vanuit het perspectief van de werknemer	56
3.5	Hoe verloopt het verder voor de werknemer?	60
3.6	Conclusie: welke knelpunten treden op bij 'ik verlies mijn baan'?	62
Deel 2 De reis van de werknemer		
4.	Ik vraag een uitkering aan	65
4.0	Overzicht knelpunten tweede fase	66
4.1	Ik ga naar UWV.nl en vul het aanvraagformulier in	68
4.2	Computer says yes	72
4.3	Computers says no	72
4.4	De leef- en systeemwereld van de uitkeringsdeskundige	78
4.5	Conclusies: welke knelpunten treden op bij 'ik vraag een uitkering aan'?	82
5.	Ik ontvang een uitkering	85
5.0	Overzicht knelpunten derde fase	86
5.1	Ik heb een WW-uitkering, wat betekent dat?	88
5.2	Ik heb contact met UWV	91
5.3	Ik moet op zoek naar een nieuwe baan	95
5.4	Ik ben/word ziek tijdens mijn uitkering	99
5.5	De leef- en systeemwereld van de adviseur Werk	99
5.6	Samenwerking binnen UWV	103
5.7	De handhaving van plichten in de WW	104
5.8	Conclusies: welke knelpunten treden op bij 'ik ontvang een uitkering'?	108
6.	Ik ga (deels) aan het werk	111
6.0	Overzicht knelpunten vierde fase	112
6.1	Ik heb een baan gevonden!	116

6.2	Complexiteit bij het stoppen van de uitkering	119
6.3	Conflicterende waarden binnen UWV	121
6.4	Mijn uitkering stopt om een andere reden	124
6.5	Conclusies: welke knelpunten treden op 'ik ga (deels) aan het werk'?	126
Deel 3 Juridische analyse en conclusies		
7.	Juridische analyse	131
7.1	Inleiding	132
7.2	Toegang tot de WW	132
7.3	Vaststelling uitkeringsrecht(en)	142
7.4	Verplichtingen/handhaving	148
7.5	Werkhervatting, eindiging en herleving uitkering	153
7.6	Afsluitende opmerkingen	156
8.	Waar knelt de WW?	159
8.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	160
8.2	Analyse van overkoepelende knelpunten	163
8.3	Handelingsperspectieven	168
8.4	Verwonderpunten	172
8.5	Slotwoord	174
Bijlage 1:	Processbeschrijving WW	177



Samenvatting

Sinds de inwerkingtreding van de Werkloosheidswet (WW) in 1987 zijn er meerdere grote wijzigingen in het WW-stelsel - en de uitvoering daarvan - doorgevoerd. Ondanks dat iedere wijziging is gebaseerd op grondig gemaakte overwegingen, hebben ze geleid tot een hoge mate van complexiteit van de wet. Dit wordt niet alleen door de (werkloze) werknemer ervaren; ook werkgevers en UWV ervaren deze complexiteit. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is onderzoek gedaan naar de knelpunten die werknemers, werkgevers en UWV ervaren. Hiervan is dit rapport het resultaat.

Doel van het onderzoek

De Tweede Kamer stelde in maart 2020 een Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties in met als doel de complexiteit en problematiek binnen de uitvoering te onderzoeken. In de kabinetsreactie op het rapport formuleerde het kabinet de volgende speerpunten voor de toekomst: inzetten op maatwerk, uitvoerbare wet- en regelgeving en betere samenwerking tussen Rijksoverheid, de uitvoering en het parlement. Het onderzoeksrapport dat nu voor u ligt is een uitwerking van dit kabinetsvoornemen op het terrein van werkloosheid.

De volgende hoofdvraag vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek:

Welke knelpunten kunnen we vaststellen bij het gebruik en de uitvoering van de WW, vanuit het perspectief van werknemers, UWV en werkgevers? Wat is hiervan de oorzaak en hoe zijn ze weg te nemen en in de toekomst te voorkomen?

Onderzoeksverantwoording

Gedurende het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- Een analyse van relevante literatuur, gericht op beleidsdocumenten en kamerstukken over de WW, inclusief interne stukken van UWV en het ministerie van SZW.
- Een serie expertinterviews met deskundigen, waaronder diverse medewerkers van SZW en UWV, een sociaal advocaat, medewerkers van de Centrale Raad van Beroep, hoogleraren rechtsgeleerdheid, de UWV-cliëntenraad, salarisadministrateurs, de ABU, sociale partners en medewerkers van het IBO vereenvoudiging en het programma Mens Centraal.
- Vervolgens hebben we verdiepende gesprekken gehouden met werknemers, werkgevers en UWV.
 - In totaal hebben we (online) gesproken met 37 werknemers, onderverdeeld in vier categorieën.
 - We hebben in totaal zes gesprekken gevoerd met werkgevers.
 - We hebben tijdens vier werkbezoeken met tussen de 40-50 medewerkers van UWV gesproken, onderverdeeld naar Divisie Uitkeren en UWV Werkbedrijf.
 - Gedurende het onderzoek is er tweemaal gesproken met sociale partners.
- Onze juridisch expert, prof. mr. Willemijn Roozendaal, heeft op basis van jurisprudentie, gesprekken met juridisch experts en gesprekken met UWV haar onafhankelijke visie gegeven op het door UWV opgestelde knelpuntenoverzicht. Deze juridische analyse is opgenomen in hoofdstuk 7.
- Een serie van gezamenlijke analysesessies met het onderzoeksteam, met als doel te komen tot een helder overzicht van de (ervaren) knelpunten vanuit het perspectief van de werknemer, werkgever en UWV.

Ontwikkelingen in de context

Op het moment van schrijven is het 37 jaar geleden dat de huidige Werkloosheidswet is ingevoerd. In de tussentijd heeft de wereld niet stilgestaan. Ontwikkelingen in de economie, arbeidsmarkt, maatschappij en politiek beïnvloeden hoe we kijken naar het functioneren van de WW. Deze ontwikkelingen lichten wij in de box hieronder kort toe.

Economische ontwikkelingen: Door de geschiedenis heen valt op dat het versoberen of aanscherpen van elementen in de WW vaker volgt op perioden van lagere economische groei of hogere werkloosheid. Enkele voorbeelden zijn de invoering van de nWW in 1987 en de Wwz in 2015.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt: Het aandeel flexibele dienstverbanden is gegroeid in de periode 1969 tot en met 2015. Bovendien is er sprake van een versnelling sinds 2010. Mensen met een flexibel dienstverband doen vaker een beroep op de WW dan werknemers met een vast dienstverband. Sinds het begin van deze eeuw is er daarnaast een toename te zien in het aantal zelfstandigen. Zij hebben geen recht op een WW-uitkering.

Digitalisering: In toenemende mate speelt de communicatie van werknemers onderling, werknemers met werkgevers en werknemers met de overheid zich af langs digitale weg. Meestal gaat dit goed, maar voor werknemers die minder digitaal vaardig zijn kan dit een knelpunt vormen.

Globalisering: Het recht op WW hangt – in tegenstelling tot het vrij verkeer van personen in Europa – samen met een adres in Nederland. Verschillende experts vragen zich af in hoeverre dit nog passend is. Een werknemer verliest zijn recht op WW als hij naar het buitenland gaat voor iets anders dan vakantie.

Politieke ontwikkelingen: Vanaf midden jaren 90 zetten kabinetten in op werk boven inkomen. Vanaf dat moment moest de WW en de uitvoering zich richten op het bevorderen van (arbeids)participatie. In de periode van 1994 tot nu was het beleid gericht op activeren, zodat zo veel mogelijk burgers participeren in de samenleving.

Ontwikkelingen in de uitvoering: Ten tijde van de inwerkingtreding van nWW in 1987 werd de WW door veel verschillende organisaties uitgevoerd. Bovendien waren de uitkeringsverstrekking en begeleiding van de re-integratie bij verschillende organisaties belegd. De uitkeringsverstrekking en begeleiding van de re-integratie zijn in 2002 gefuseerd tot het UWV. In 2009 is het CWI opgegaan in UWV. Sindsdien is UWV zowel verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking (divisie Uitkeren) als de begeleiding bij re-integratie (UWV WERKbedrijf).

Als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen ervaren zowel werknemers als de uitvoering knelpunten in de WW. Vanuit uitvoeringsperspectief spelen de volgende aandachtspunten:

- **De uitvoerbaarheid van de (huidige) WW is niet onderzocht:** De maatschappij en uitvoeringorganisatie zijn niet meer hetzelfde als in 1987. Daardoor is niet bekend in hoeverre de WW uitvoerbaar is voor de uitvoeringsorganisatie.
- **De uitvoering van de WW vergt een vertaalslag:** De WW is een complexe wet, op basis van een op zich goed doordacht stelsel, waarbij de uitvoeringscasusistiek tot in de puntjes is uitgewerkt. UWV moet de complexe juridische werkelijkheid vertalen in een uitvoerbare aanpak, dat is complex en niet in alle gevallen mogelijk.
- **UWV voert de wet soms contra legem uit:** Sommige bepalingen in de wet komen niet overeen met de (mogelijkheden in de) uitvoeringspraktijk. Daarom voert UWV de wet soms contra legem uit, om zo goed mogelijk recht te doen aan de geest van de wet. Deze aanpak wordt door het ministerie van SZW gedoogd.

De knelpunten in de klantreis

De ervaring van een werknemer met de WW is in 4 fases te verdelen:

1. Ik verlies mijn baan.
2. Ik vraag een uitkering aan.
3. Ik ontvang een uitkering.
4. Ik ga (deels) aan het werk.

Hieronder geven we een korte samenvatting van de knelpunten die worden ervaren per fase in de klantreis.

Fase 1: 'Ik verlies mijn baan.'



Kennis van de WW



Beeld van UWV



Informatievoorziening

De eerste stap in de klantreis levert een aantal knelpunten op die te maken hebben met onbekendheid met wet- en regelgeving. **Werknemers** zijn niet altijd goed op de hoogte van de werkloosheidswet zelf, ze weten niet goed wat ze van UWV kunnen verwachten en de website van UWV wordt door werknemers niet als heel toegankelijk ervaren.



WW niet aanvragen

Ondanks dat de WW een werknemersverzekering is, waar werknemers in principe recht op hebben bij onvrijwillige werkloosheid, vragen niet alle **werknemers** dit aan. Dit heeft te maken met het beeld dat zij hebben van UWV. Werknemers hebben geen zin in gedoe, geen zin in verplichtingen, geen ruimte in hun hoofd of het gevoel dat ze snel wel weer een andere baan zullen vinden. Het is onbekend in welke mate er sprake is van niet-gebruik van de WW.



Ziektewet naar WW

De WW is ingericht op mensen die relatief dicht op het arbeidsproces staan. Dat wil zeggen dat ze recent hun baan hebben verloren en vrij snel op zoek kunnen naar een nieuwe baan. Een deel van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering is echter helemaal niet in staat om te werken. Een deel van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering heeft medische beperkingen die hen belemmeren bij het vinden van passend werk, zoals werknemers die een WIA-keuring hebben gehad, maar voor minder dan 35 procent zijn afgekeurd.



Ketenbepaling

Werknemers hebben na 3 jaar met tijdelijke aanstellingen recht op een vaste aanstelling. In de praktijk komt het voor dat dit type werknemer zich meldt voor een WW-uitkering. De werknemers gaan ervan uit dat zij geen baan meer hebben. **UWV** en SZW verschillen van mening over hoe om te gaan met deze situatie. Waar UWV hen een uitkering toe wil kennen omdat zij 'berusten' in het einde van hun arbeidsovereenkomst, ziet SZW liever dat de uitkeringsaanvraag wordt afgewezen omdat er geen sprake is van arbeidsurenverlies.



Vertrek



Eigenrisicodragers

Er is alleen recht op WW wanneer iemand niet verwijtbaar werkloos is. Eigen ontslagname is een vorm van verwijtbare werkloosheid. Het komt voor dat **werknemers** uit dienst gaan met een vaststellingsovereenkomst. In deze overeenkomst staat dan opgeschreven dat de werkgever het initiatief tot ontslag genomen heeft. In sommige gevallen is dit daadwerkelijk aan de orde. In andere gevallen kan het voorkomen dat werknemers zelf hebben aangestuurd op ontslag, maar een vaststellingsovereenkomst hebben onderhandeld om toch recht op WW te hebben. ERD-organisaties werken hier in het algemeen niet aan mee omdat zij zelf de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de WW. In sommige situaties zullen werknemers niet in overleg gaan met hun werkgever om een voor hen gunstige vaststellingsovereenkomst te regelen (bijvoorbeeld bij een conflict of bij intimidatie). Dit bevordert de rechtsgelijkheid

10 niet.

Fase 2: 'Ik vraag een uitkering aan.'



Het aanvraagproces



Beeld van UWV

Het aanvraagproces vindt plaats in een onzekere periode voor de **werknemer**. Werknemers ervaren de periode tussen het invullen van de aanvraag en de toekenning als stressvol, met name omdat ze geen goed beeld hebben van het UWV en de volledige aanvraag digitaal doen.



Complexe gevallen

Werknemers met een complex arbeidsverleden (bijvoorbeeld door twee banen tegelijkertijd, of een uitzendverleden met wisselende inkomsten) of een complexe ontslagsituatie zorgen voor complexe berekeningen voor **UWV**. Dit kan betekenen dat deze groep werknemers langer in onzekerheid blijft. Ook kunnen er situaties zijn waarbij een werknemer tegelijkertijd - of opeenvolgend - te maken heeft met samenloop van verschillende uitkeringen.



Beoordeling niet transparant



Uitgeworpen

De **werknemer** heeft geen tot weinig zicht op het beoordelingsproces en is bang om fouten te maken. Goedwillende werknemers lopen soms tegen knelpunten aan omdat ze veel informatie precies willen opgeven en daarom allerlei zaken erbij moeten zoeken. Werknemers die het systeem kennen en ermee om durven te gaan ervaren weinig knelpunten. Mensen met weinig financiële ruimte ervaren de meeste angst. **UWV** moet complexe berekeningen maken bij de uitvoering van de WW, die niet altijd uitlegbaar zijn aan de werknemers. Bovendien moeten zij in sommige gevallen een complexe situatie verwerken op basis van subjectieve gegevens.



Registratielast



Maatwerk leveren



Contra legem

Er zijn juridische knelpunten bij het vaststellen van het recht op een uitkering (zie ook hoofdstuk 2 en 7). De uitvoering van de WW is complex en er zijn veel gegevens nodig. **Uitkeringsdeskundigen** van UWV ervaren dat hun werk steeds moeilijker is geworden, zonder dat daar waardering tegenover staat. Uitkeringsdeskundigen ervaren een drempel om af te wijken van procedures, daardoor wordt er weinig maatwerk toegepast. Voor UWV is het technisch niet altijd mogelijk de verwerking van de WW-aanvragen uit te voeren op basis van de wet. Daarom voert UWV onderdelen van de WW contra legem uit.



Verwijtbaarheidsonderzoek

Er is alleen recht op WW wanneer iemand niet verwijtbaar werkloos is. UWV beoordeelt of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Bij die beoordeling is de feitelijke situatie leidend. Deze feitelijke situatie blijkt niet altijd uit de verklaring van de werknemer en zijn of haar werkgever of uit de vaststellingsovereenkomst. Dit wordt door **uitkeringsdeskundigen** als zeer complex ervaren.

Fase 3: 'Ik heb een uitkering'



Betaling

Voor **werknemers** is de betaalspecificatie van de uitkering moeilijk te begrijpen. Dit is met name problematisch wanneer er sprake is van een terugvordering. De werknemers vinden de onderbouwing van de terugvordering vaak niet duidelijk.



Onduidelijkheid over eerste afspraak

Op basis van de werkverkenner bepaalt UWV op welk moment een eerst gesprek met de werknemer plaatsvindt. Voor de werknemer is niet duidelijk wat de werkverkenner doet. Veel **werknemers** vinden dat zij lang moeten wachten op een gesprek met UWV. Totdat het eerste gesprek plaatsvindt zijn zij alleen aangewezen op de digitale dienstverlening van UWV. In de periode van het verlies van werk en inkomen voelt dit voor (een deel van de) werknemers als extra onzeker. Dit geldt met name voor niet digitaal vaardige of laaggeletterde werknemers.



Klik met contactpersoon

De ervaring van de **werknemer** met UWV wordt voor een belangrijk deel bepaald door de interactie die de klant heeft met UWV. De interactie is in eerste instantie afstandelijk en digitaal. Het contact en de klik met de adviseur Werk zijn het eerste persoonlijke contact dat de werknemer heeft. Deze bepalen de ervaring van de werknemer met UWV. In het algemeen zijn werknemers zeer te spreken over hun adviseur Werk, maar niet alle werknemers ervaren een goede klik.



Werk versus uitkeren



Bereikbaarheid



Oplossing gaat via werkzoekende

Een aantal knelpunten heeft te maken met het feit dat UWV de uitkeringsverstrekking en de re-integratie in aparte divisies heeft georganiseerd. Voor de **werknemers** is dit niet logisch. Zij zien UWV als één organisatie, maar gaandeweg wordt duidelijk dat dat niet het geval is. Bijvoorbeeld vanwege het feit dat werknemers op twee websites zaken met UWV moeten regelen. Wanneer er bijvoorbeeld problemen zijn met de betaling van de uitkering moeten ze niet schakelen met hun adviseur Werk, maar moeten ze via het KCC contact hebben met Uitkeren. Dat voelt voor veel werknemers omslachtig. Ze hebben het gevoel dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor de oplossing van problemen. En dat UWV zaken niet makkelijk voor hen kan oplossen.

Adviseurs Werk van UWV ervaren knelpunten omdat zij twee rollen hebben die elkaar kunnen bijten. Aan de ene kant moeten zij zorgen voor een goede vertrouwensband met de klant zodat de klant gestimuleerd wordt te werken aan de eigen re-integratie naar werk. Aan de andere kant moeten zij ook signalen doorgeven wanneer de klant onvoldoende inspanningen levert in het vinden van werk.



Sollicitatieplicht

De sollicitatieplicht is in de huidige vorm niet passend voor alle **werknemers**. Een deel van de werknemers ervaart de sollicitatieplicht als te vrijblijvend en een ander deel ervaart de sollicitatieplicht als te dwingend. Voor **werkgevers** is de sollicitatieplicht soms vervelend omdat zij spooksollicitaties ontvangen.



Scholing

Scholing kan voor sommige **werknemers** een goede manier zijn om duurzaam te re-integreren naar werk. Het interne proces van het indienen van een scholingsverzoek is bewerkelijk en wordt daarom niet vaak toegepast.



Handhaving

Werknemers zijn niet altijd goed op te hoogte van de rechten en plichten die verbonden zijn aan een uitkering. Dit geldt in het bijzonder voor mensen die door stress en angst (tijdelijk) een lager doenvermogen hebben. Zeker wanneer er nog geen persoonlijk contact is geweest tussen werknemer en UWV is wat de werknemer weet over zijn of haar rechten en plichten gebaseerd op wat de klant gelezen of gehoord of geïnterpreteerd heeft.

Sommige elementen van het maatregelenbesluit UWV ervaren de uitvoerend medewerkers als hardvochtig voor de cliënt. Dit geldt zeker wanneer een klant geen stabiele financiële situatie heeft. Zij zouden liever meer ruimte hebben om maatwerk toe te passen.



Ziektewet naar WW

De rechten en plichten van de WW zijn vooral gericht op fitte burgers die behoorlijk zelfredzaam weer kunnen uitstromen richting werk. Wanneer een **werknemer** ziek wordt tijdens de WW-duur, ervaart de werknemer de aansluiting van verschillende uitkeringsregimes als knellend.



Registratiedruk

Adviseurs Werk hebben te maken met allerlei interne werkprocessen en uitvoeringsprotocollen. Dat betekent dat adviseurs Werk naar hun gevoel te weinig aan hun eigen werk toekomen. Ook ervaren zij hierdoor minder ruimte om maatwerk toe te passen.

Fase 4: 'Ik ga (deels) aan het werk.'



Ik heb een baan gevonden, wat nu?



Beëindigen op eigen initiatief

Bij werkhervatting is de werknemer voor zijn of haar gevoel klaar met UWV. De werknemer moet nog wel een periode het inkomen doorgeven aan UWV. Het beëindigen van de uitkering op eigen initiatief (BOEI) is alleen onder specifieke voorwaarden mogelijk. Maar dit is voor de werknemer (en UWV) een complex proces waarbij afdelingen van UWV elkaar tegen kunnen spreken.



Exit gesprek



Twee websites

Voor werknemers is het lastig dat ze op twee website kunnen melden dat ze een baan gevonden hebben. Het is optioneel op werk.nl en het moet via MijnUWV. Dat is onduidelijk. Het zou helpen wanneer de werknemer, bij werkhervatting, een kort afsluitend gesprek heeft met UWV om samen de ontvangen uitkering stop te zetten en kort te evalueren.



Inkomstenverrekening



Werk moet lonen



Sollicitatieplicht



Beschikbaarheidsverplichting



Werkende werklozen

Het komt voor dat werknemers een baan hebben en ook een (aanvullende) WW-uitkering hebben. In dit soort situaties zijn zij verplicht op zoek te gaan naar een inkomen dat maakt dat zij geen WW meer nodig hebben. Deze werknemers kunnen ervaren dat het voldoen aan de sollicitatieplicht heel veel moeite kost. Werknemers hebben ook niet het gevoel dat werken altijd loont: werken tegen een lager inkomen of minder uren leidt tot veel administratie en complexiteit omtrent de uitkering.

- De werknemer moet dan nog steeds voldoen aan de sollicitatieplicht.
- Door het verwerken van inkomensgegevens kan de werknemer worden geconfronteerd met terugvorderingen.
- Deze werknemers leiden tot veel werk en complexe dossiers voor uitkeringsdeskundigen, onder andere vanwege de inkomstenverrekening, het uitleggen van de verschillen tussen de opgave- en controlemaand en het feit dat bij de inkomstenverrekening het ongemaximeerde dagloon van invloed is, terwijl de hoogte van de uitkering wordt verrekend aan de hand van een gemaximeerd dagloon.

Vanuit het perspectief van UWV leidt de inkomstenverrekening tot verschillende knelpunten. Uitkeringsdeskundigen hebben te maken met complexe dossiers vanwege gebroken maanden en/of loonaangifte-tijdvakken, verschillen in uitbetaling (ofwel maandelijks, ofwel per vier weken), fictieve inkomsten, nuluitkeringen en herleving. Zie hiervoor hoofdstuk 7 van dit rapport.



Passende arbeid

Sommige werknemers ervaren dat ze een baan niet mogen weigeren en accepteren daarom een minder passende baan. De verplichting passend werk te aanvaarden is – op de wijze waarop dit nu werkt – volgens de adviseurs Werk geen geschikt instrument om werknemers te activeren.



Startersregeling

De startersregeling kan voor diverse werknemers een prettige regeling zijn. Hij geldt echter niet voor werknemers die al (deels) zzp'er waren.



Herleving WW

Bij verlies van WW recht en herleving is de wettekst onduidelijk en niet eenduidig. Het gaat dan met name om werknemers die werkzaamheden anders dan als werknemer doen.



WW loopt af

Werknemers zijn vaak niet goed op te hoogte van hun rechten en plichten in het geval hun uitkering om een andere reden stopt dan werkhervatting.



De petten van UWV

UWV-medewerkers hebben in hun werk te maken met verschillende belangen en uitgangspunten en daarmee met conflicterende waarden:

- Tussen afdelingen van UWV.
- Binnen het werk van de uitkeringsdeskundige.
- Binnen het werk van de adviseur Werk.

Waar knelt de WW?

Knelpunten vanuit drie perspectieven

Uit het onderzoek blijkt dat werknemers met name knelpunten ervaren voorafgaand aan de uitkeringsaanvraag, bij het voldoen aan plichten omtrent de uitkering en bij het aflopen van de WW-uitkering, bijvoorbeeld als gevolg van werkhervatting. Dit geldt niet voor alle werknemers. Werknemers met een lager doenvermogen, al dan niet structureel, en werknemers met een minder gunstige arbeidsmarktpositie ervaren behoorlijk veel knelpunten bij het ontvangen van een WW-uitkering. De WW past niet altijd goed op hun situatie. Als werknemers positief over de WW en UWV spreken, dan hebben zij het meestal over de persoonlijke benadering van hun adviseur, of de manier waarop zij zijn geholpen door UWV. De behoefte aan persoonlijk contact geldt in het bijzonder voor de werknemers met een lager doenvermogen. Deze mensen hebben meer behoefte om onzekerheden weg te nemen die gepaard gaan met het baanverlies, dit doen zij graag met behulp van persoonlijk contact.

Op basis van dit onderzoek is te concluderen dat werkgevers een kleine rol hebben in het proces van de WW. Ook zijn werkgevers doorgaans niet goed op de hoogte van hoe de WW werkt. Daardoor laten zij zich vaak adviseren door een externe partij, zoals een accountant. Werkgevers krijgen daarnaast af en toe te maken met zogeheten ‘spooksollicitaties’.

De knelpunten die UWV ervaart liggen voor een deel aan de wet. UWV ziet veel onderdelen van de WW als onnodig complex, zowel de wet- en regelgeving zelf als de uitvoering ervan. Daarnaast melden medewerkers van UWV knelpunten binnen de organisatie zelf. Zo is er een betere samenwerking mogelijk tussen de verschillende afdelingen van UWV. Ook ervaren veel medewerkers van UWV weinig ruimte om af te wijken van de regelgeving en procedures in situaties waarin zij dat nodig achten of ervaren zij veel administratieve lasten in het dagelijkse werk. In situaties waarin de WW niet of moeilijk uitvoerbaar blijkt, heeft dit in veel gevallen weinig gevolgen voor werknemers. Dat komt omdat UWV het proces zo inricht dat een werknemer of werkgever niet tegen deze knelpunten aanloopt. Dat leidt er wel toe dat UWV in sommige gevallen de wet contra legem uitvoert.

Analyse van overkoepelende knelpunten

Een deel van de gesignaleerde knelpunten komt voort uit de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving zelf. Een ander deel volgt uit maatschappelijke ontwikkelingen als digitalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Men is ook anders naar de WW gaan kijken in de veertig jaar sinds de wet in werking is getreden. Zo ontstaan er knelpunten waarbij de wet onvoldoende passend is op de werknemer van 2023, of knelpunten die leiden tot onuitvoerbaarheid voor UWV:

- **De arbeidsmarkt is veranderd, sluit de WW hier nog wel op aan?** Werknemers zien de WW als een sociaal vangnet. Voor een deel van de werkenden op de Nederlandse arbeidsmarkt (zzp'ers) is dit vangnet er niet. Bovendien hebben veranderingen op de arbeidsmarkt ertoe geleid dat UWV vaker complexe berekeningen moet uitvoeren om het recht op een WW-uitkering vast te stellen. Dat is zeer arbeidsintensief voor UWV.
- **Activerende maatregelen of bezuinigingen:** Maatregelen gericht op activering van werkloze werknemers bleken vaak niet effectief, maar fungeerden vooral als bezuiniging op de uitvoeringslasten.
- **De huidige WW richt zich weinig op duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt:** WW richt zich weinig op duurzame werkhervatting. Met name op het gebied van scholing worden kansen gemist. UWV zou werknemers door middel van scholing actiever kunnen begeleiden naar een duurzame nieuwe baan.
- **De afstand tussen werknemer en UWV is toegenomen:** Vanuit de werknemer is het beeld dat UWV een afstandelijke organisatie is. Dit beeld verandert pas nadat een werknemer daadwerkelijk met iemand heeft gesproken, maar dat is geen vanzelfsprekendheid meer, zeker niet in de eerste fase van de WW-uitkering.
- **Het mensbeeld van de zelfredzame burger is verouderd:** Voor een deel van de werknemers is het uitgangspunt van zelfredzaamheid niet passend. Uit dit onderzoek blijkt dat het met name de werknemers zijn met een complex arbeidsverleden of een (tijdelijk) lager doenvermogen die te maken krijgen met knelpunten in de WW.

- **Haperende regels voor de uitvoering:** UWV wordt bij de vaststelling van uitkeringsrechten geconfronteerd met complexiteit door haperende regels, bijvoorbeeld doordat niet alle maanden even lang zijn en niet samenvallen met een relevant aantal weken, zodat gewerkt moet worden met gebroken maanden of niet gelijk lopen van weken en maanden.
- **Bewerkelijke regels voor de uitvoering:** de complexiteit van de uitvoering ligt in sommige gevallen niet aan de regels zelf maar aan de moeite die het kost om de benodigde gegevens te verzamelen, bijvoorbeeld in geval het gaat om de arbeidsrechtelijke rechten en plichten van de werkgever en de werknemer
- **Tegenstrijdige wetgeving voor de uitvoering:** UWV is wettelijk verplicht om gebruik te maken van de polisadministratie bij de uitvoering van de WW. De gegevens die in de polisadministratie staan, komen in sommige gevallen niet overeen met de bepalingen uit de wet. Daardoor moet UWV de wet soms contra legem uitvoeren.
- **De samenwerking binnen UWV is voor verbetering vatbaar:** Vanuit het perspectief van de werknemer voert UWV de wet uit. In de praktijk opereren de divisie Uitkeren en UWV Werkbedrijf relatief los van elkaar. In situaties waarin werknemers in de knel raken is het daardoor vaak moeilijk om snel tot een goede oplossing voor de werknemer te komen, wanneer daar meer dan één afdeling of divisie bij betrokken is.

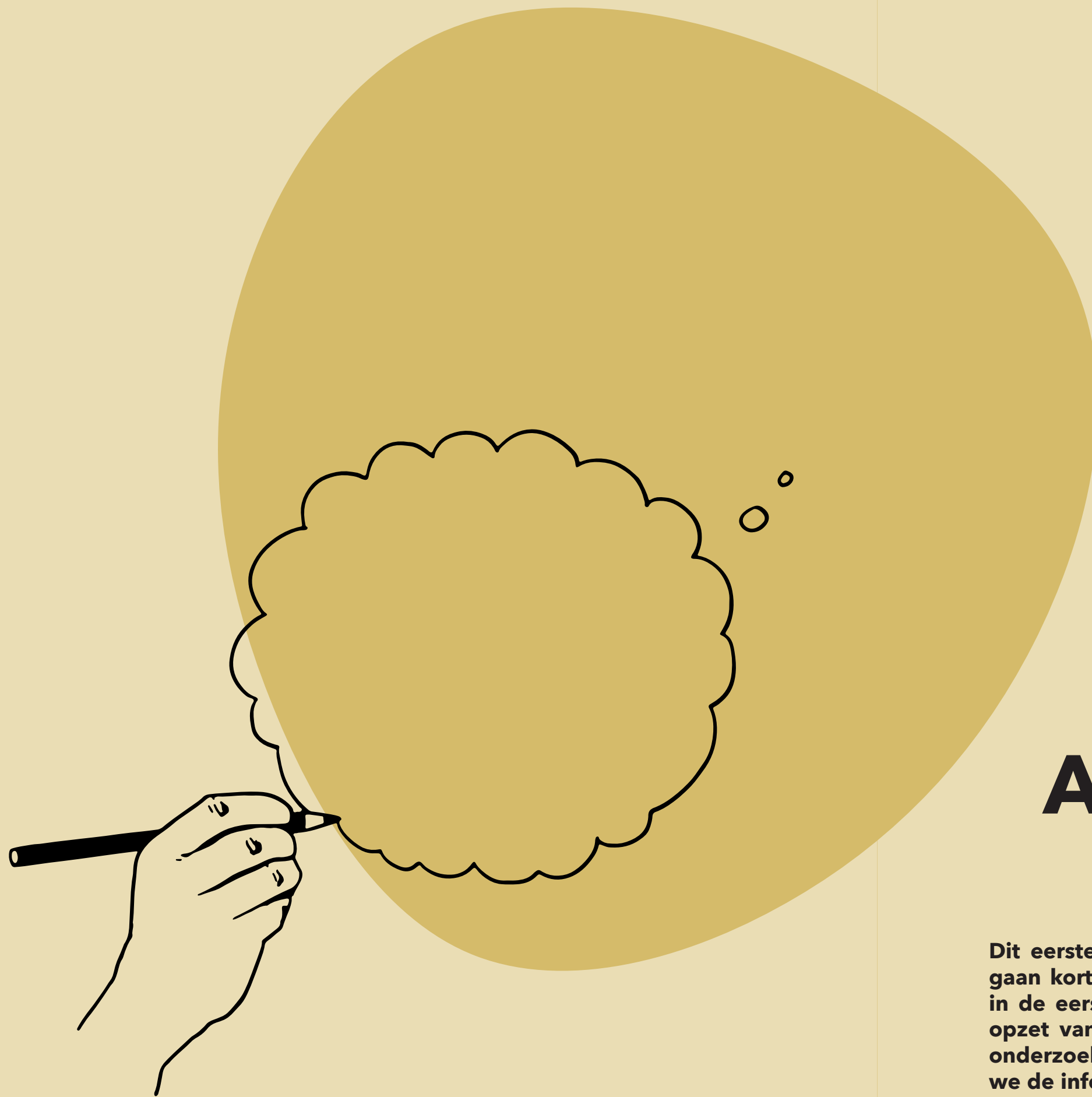
Slotwoord

Zowel SZW als UWV heeft het beste voor met de werknemer. Toch raakt de werknemer in sommige situaties in de knel. De wet is behoorlijk perfectionistisch opgesteld en dekt veel situaties af. Daardoor zijn in de wet allerlei uitzonderingssituaties vastgelegd. Daarnaast zijn bij het vaststellen van uitkeringsrechten soms veel gegevens nodig waar het UWV niet makkelijk over kan beschikken. Dat heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van deze wet. In de huidige vorm is de wet eigenlijk niet uitvoerbaar voor UWV. Tegelijkertijd hebben beide organisaties ook enige afstand tot de werknemer. In situaties waar UWV en SZW er samen niet uitkomen zou het raadzaam zijn het werknemersperspectief altijd het zwaarst te laten wegen.



Deel 1

**Achtergrond &
geschiedenis**



1.

Achtergrond van het onderzoek

Dit eerste hoofdstuk geeft een introductie op het onderzoek. We gaan kort in op de achtergrond van het onderzoek en beschrijven in de eerste paragraaf de Werkloosheidswet. Vervolgens komt de opzet van het onderzoek aan de orde en daarna geven we onze onderzoeksverantwoording. We bespreken daarbij op welke wijze we de informatie hebben verzameld die heeft geleid tot dit rapport.

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk betreft de leeswijzer.

1.1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Werkloosheidswet (WW) in 1987 zijn er meerdere grote wijzigingen in het WW-stelsel – en de uitvoering daarvan – doorgevoerd. Ondanks dat iedere wijziging is gebaseerd op grondig gemaakte overwegingen, hebben ze geleid tot een hoge mate van complexiteit van de wet. Dit wordt niet alleen door de (werkloze)werknemer ervaren, ook werkgevers en UWV ervaren deze complexiteit. Naast de toegenomen complexiteit van het WW-stelsel is de arbeidsmarkt in de afgelopen vier decennia flink veranderd. Sommige beroepen bestaan niet meer, en er zijn nieuwe beroepen ontstaan door ontwikkelingen als digitalisering. Daarnaast zijn flexibilisering en globalisering in toenemende mate van invloed op de ontwikkeling en de dynamiek van de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan wij nader in op de geschiedenis van de WW en ontwikkelingen in de context.

Het huidige WW-stelsel beoogt bescherming te bieden aan werknemers tegen de gevolgen van loonverlies tijdens onvrijwillige werkloosheid. Daarnaast is een belangrijk beleidsdoel van de WW mensen te stimuleren weer aan het werk te gaan. Om de reikwijdte van de WW niet te groot te maken zijn er uitzonderingen en specifieke regels opgesteld. Nadeel daarvan is dat dit heeft geleid tot gedetailleerde en daarmee complexe regelgeving. Bovendien heeft door de Kamer ingebrachte casuïstiek ertoe geleid dat wetgeving gedetailleerd(er) is geworden.

Het ministerie streeft naar wet- en regelgeving die begrijpelijk en doenlijk is voor werknemers, die efficiënt uitvoerbaar is, die niet tot onnodige administratieve lasten leidt voor werkgevers en niet tot ongewenste kosten leidt voor de premiebetaler.¹ Vooropgesteld moet het mogelijk blijven om te voldoen aan het tweeledige beleidsdoel van de WW: het voorkomen dat mensen in financiële problemen raken als gevolg van onvrijwillige werkloosheid (**inkomenswaarborging**) en het stimuleren van mensen om weer aan het werk te gaan (**activering**).

1.2 Doel- en vraagstelling

De Tweede Kamer stelde in maart 2020 een Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties aan met als doel de complexiteit en problematiek binnen de uitvoering te onderzoeken. In haar eindrapport concludeerde de commissie dat burgers en uitvoeringsprofessionals steeds vaker klem raken tussen balie en beleid.² Dat wordt, volgens het rapport van de commissie dat in 2021 verscheen, veroorzaakt door onvoldoende samenwerking tussen Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsprofessionals bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.

In de kabinetsreactie op het rapport gaf het kabinet de volgende speerpunten voor de toekomst aan: inzetten op maatwerk, uitvoerbare wet- en regelgeving en betere samenwerking tussen Rijksoverheid, de uitvoering en het parlement.³ Deze kabinetsreactie volgde ook uitkomsten van de parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag (POK)⁴ en Werk aan Uitvoering (WaU).⁵ Het onderzoeksrapport dat nu voor u ligt is een uitwerking van dit kabinetsvoornemen op het terrein van werkloosheid.

1.2.1 Vraagstelling

De volgende hoofdvraag vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek:

Welke knelpunten kunnen we vaststellen bij het gebruik en de uitvoering van de WW, vanuit het perspectief van werknemers, UWV en werkgevers? Wat is hiervan de oorzaak en hoe zijn ze weg te nemen en in de toekomst te voorkomen?

Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk op de oorzaken van knelpunten die betrokkenen ervaren vanuit: het (i) werknemersperspectief, (ii) het werkgeversperspectief en (iii) het perspectief vanuit UWV.

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen

- 1. Welke knelpunten kunnen bij het gebruik van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van de werknemer en wat is hiervan de oorzaak?**
 - Wat moeten werknemers doen om een WW-uitkering te ontvangen en blijvend aan de voorwaarden en verplichtingen ervan te voldoen? Wat vraagt dat in termen van denk- en doenvermogen? En wat zijn de gevolgen voor werknemers als het ze (tijdelijk) niet lukt om te voldoen aan de verplichtingen die van de WW uitgaan?
 - Waar lopen werknemers in de verschillende stadia van het WW-proces tegenaan, hoe ervaren ze dat (schaamte), en hoe gaan ze daarmee om? Als het werknemers lukt voor een bepaald probleem (zelf) een oplossing te vinden, wat was daar dan voor nodig? Maar ook omgekeerd: wat gaat er in de verschillende stadia van het WW-proces juist goed en wat kunnen we hiervan leren?
 - Welke verwachtingen en behoeftes leven er bij werknemers ten aanzien van de overheid/UWV/werkgevers die mogelijk knelpunten opleveren bij de aanvraag en tijdens het gebruik van de WW?
 - Is er vanuit de werknemer behoefte aan maatwerk/persoonlijke dienstverlening? En zo ja, voor welk type werknemer geldt dit?
- 2. Welke knelpunten kunnen bij het gebruik van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van de werkgever en wat is hiervan de oorzaak?**
 - Hoe doet de huidige inrichting en/of uitvoering van de WW een beroep op (doen)vermogens/bronnen van werkgevers en komen deze overeen met de verwachtingen van werkgevers ten aanzien van de overheid en/of het UWV?
 - Waar lopen werkgevers, in de verschillende stadia van het WW-proces, tegenaan en hoe gaan ze daarmee om? Als het werkgevers lukt voor een bepaald probleem (zelf) een oplossing te vinden, wat was daar dan voor nodig? En omgekeerd: wat gaat er juist goed en hoe komt dat?
 - Wat zijn de gevolgen voor werkgevers als het (tijdelijk) niet lukt om te voldoen aan de verplichtingen die van de WW uitgaan?
- 3. Welke knelpunten kunnen bij de uitvoering van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van UWV en wat is hiervan de oorzaak?**
 - Hoe voert UWV de WW uit en wat zijn factoren die die uitvoering bemoeilijken of juist mogelijk maken?
 - Waar loopt UWV in de verschillende stadia van het WW proces tegenaan en hoe gaat UWV daarmee om?
 - Wat zijn de gevolgen (voor werknemers, werkgevers en UWV zelf) als de WW voor UWV (op bepaalde aspecten) niet of moeilijk uitvoerbaar blijkt?
 - Wat heeft de uitvoering nodig om de WW op een doeltreffende, doelmatige en voor werknemers passende wijze uit te voeren?
- 4. Hoe kunnen bovenstaande knelpunten systematisch worden gecategoriseerd en geanalyseerd?**
- 5. Onder deelvraag (i), (ii) en (iii) hebben we gevraagd naar de oorzaken van de vastgestelde knelpunten. In het vervolg hiervan: wat zijn de gevolgen van die knelpunten voor het behalen van de doelstellingen van het WW-stelsel?**
- 6. In welke mate is er op beleidsmatig niveau sprake van afruil dan wel synergie tussen de verschillende perspectieven (in welke mate liggen de belangen met elkaar in lijn en in welke mate niet)?**
- 7. Welke mogelijke handelingsperspectieven zijn er voor SZW om de gesignaleerde knelpunten op te lossen (daarbij niet alleen oog hebbend voor maatregelen die geld kosten, maar ook voor maatregelen die budgetneutraal zijn)?**

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022). Plan van aanpak opdracht vereenvoudiging WW.

² Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

³ TK 2020-2021, 29 362, nr. 290, 'Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid'.

⁴ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). Ongekend onrecht. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

⁵ Heerschop, D, & Van der Vlist, H. (2020). Werk aan Uitvoering: Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. ABDTOPConsult. Den Haag.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is erop gericht geweest om ervaren knelpunten⁶ in de WW te identificeren. Dat hebben wij gedaan vanuit verschillende perspectieven: de werknemer, de werkgever en UWV. Dit rapport is opgesteld op basis van gesprekken met betrokkenen van het ministerie van SZW, UWV en externe deskundigen en experts op landelijk niveau en gesprekken met werknemers, werkgevers en UWV-medewerkers. Om tot onze conclusies te komen zijn er verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. We lichten hieronder de stappen van ons onderzoek toe.

1.3.1 Het inventariseren van de context

We zijn van start gegaan met het inventariseren van literatuur en het uitvoeren van gesprekken met experts. Uiteindelijk zijn 15 gesprekken gevoerd met in totaal 28 betrokkenen en experts waaronder diverse medewerkers van SZW en UWV, een sociaal advocaat, medewerkers van de Centrale Raad van Beroep, hoogleraren rechtsgeleerdheid, de UWV-cliëntenraad, salarisadministrateurs, de ABU, de FNV en medewerkers van het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid⁷ en het programma Mens Centraal.⁸ Ook is een gesprek met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (gezamenlijk) gevoerd om knelpunten van werkgevers- en werknemersorganisaties op te halen. De resultaten van deze activiteiten zijn verwerkt in dit rapport. Daar waar we schrijven over ‘betrokkenen’, ‘deskundigen’ of ‘experts’ doelen we op gesprekken met deze experts.

1.3.2 Verdiepende gesprekken vanuit drie perspectieven

Vervolgens zijn verdiepende gesprekken gehouden met werknemers, werkgevers en de uitvoering. We geven hieronder toelichting op de wijze waarop de gesprekken met deze mensen zijn uitgevoerd. De dataverzameling vond plaats tussen oktober 2022 en januari 2023.

Gesprekken met werknemers

In totaal zijn 37 verdiepende interviews gehouden met werknemers. De gesprekken bestonden uit twee stappen. De werknemers hebben eerst een voorbereidende opdracht online gemaakt (ook wel *sensitizing* genoemd binnen de *contextmapping-methode*) en vervolgens is een diepte-interview met hen uitgevoerd. We hebben gekozen om indeling te maken van vier categorieën, zodat we verschillende perspectieven kregen.

- Oudere WW-ontvangers (ouder dan 60 jaar) – 7 gesprekken.
- WW-gerechtigden die werkzaam zijn in de flexibele schil, dat wil zeggen uitzendkrachten, oproepkrachten, seizoenskrachten en werknemers die meerdere (opvolgende) tijdelijke contracten hebben gehad. – 5 gesprekken
- WW-gerechtigden die afzien van (het aanvragen van) een WW uitkering – 5 gesprekken
- ‘Gewone’ WW-ontvangers (jonger dan 60 jaar). – 20 gesprekken

Het was niet mogelijk een representatieve steekproef te trekken van de WW-ontvangers, uit de bestanden van UWV. Daarom zijn de werknemers geworven via social media, via norstat.nl en via het netwerk van de onderzoekers. In totaal zijn 37 gesprekken gevoerd, sommige respondenten vielen in meer dan één van de bovenstaande categorieën (bijvoorbeeld een respondent die ouder is dan 60 maar eveneens werkzaam was in de flexibele schil). Er zijn ook gesprekken gevoerd met werknemers die werkzaam waren bij een werkgever uit de onderwijs- en overheidssector, dit zijn werkgevers die eigen risicodrager (ERD) voor de WW zijn. Dat betekent dat de werkgevers zelf de uitkeringen betalen en daarmee een direct financieel belang hebben bij een snelle uitstroom uit de WW.

De gesprekken gingen allemaal over het arbeidsverleden van de werknemer, over de WW-aanvraag en de uitkering, het beeld van UWV en het contact met UWV en de periode van het zoeken (en soms vinden) van en nieuwe baan.

Gesprekken met werkgevers

Om het perspectief van de werkgever goed in beeld te krijgen hebben we diepte-interviews gehouden met zes werkgevers.⁹ Het betrof zowel ERD als niet-ERD werkgevers. Met de werkgevers is gesproken over de knelpunten die zij zelf ervaren met de WW en over de knelpunten die (ex) werknemers ervaren met de WW. Wanneer in dit rapport naar deze gesprekken wordt gerefereerd hebben we het over ‘werkgevers’. Naast werkgevers hebben wij ook gesproken met landelijke werkgeversorganisaties, zoals VNO-NCW, AWWN (via de Stichting van de Arbeid) en de ABU. Bovendien hebben wij een gesprek gevoerd met een loonadministrateur/accountant. In al deze gesprekken kwam naar voren dat de rol van werkgevers in het WW-proces beperkt is en dat werkgevers vrijwel geen vragen hebben over de WW.

Werkbezoeken bij UWV

Om het perspectief van UWV goed te kunnen beschrijven in dit rapport zijn er vier werkbezoeken afgelegd bij UWV. De onderzoekers zijn langs geweest bij twee UWV-kantoren waar medewerkers van de Divisie Uitkeren werken en bij twee UWV-kantoren waar medewerkers van de divisie Werkbedrijf werken. Deze werkbezoeken duurden telkens een halve tot een hele dag. Gedurende de dag hebben de onderzoekers interviews gehouden met de managers, teamleiders en medewerkers van de vestiging. In totaal is gesproken met tussen de 40 en 50 medewerkers van UWV tijdens deze werkbezoeken. Op deze wijze is veel informatie verzameld over de dagelijkse werkprijaktijk van de UWV-medewerkers. Wanneer wij schrijven over het perspectief van de uitvoering hebben we het over UWV-medewerkers. Soms specificeren we dit naar medewerkers Uitkeren of adviseurs Werk als we specifiek de medewerkers van Uitkeren respectievelijk Werkbedrijf bedoelen.

1.3.3 Juridische analyse

UWV heeft ter voorbereiding op dit onderzoek een overzicht gemaakt van knelpunten die door UWV worden ervaren bij de uitvoering van de WW. Dit overzicht was het startdocument voor een juridische analyse van knelpunten in de WW en daarop gebaseerde regelgeving. Deze analyse is opgenomen in in hoofdstuk 7. De analyse is gemaakt door prof.mr. Willemijn Roozendaal op basis van jurisprudentie, gesprekken met juridisch experts en gesprekken met UWV. Daar waar verhelderend verwijzen wij in de lopende tekst van het rapport naar dit hoofdstuk.

1.3.4 Overkoepelende analyse

Na afronding van de dataverzameling hebben de onderzoekers vanuit hun verschillende achtergronden de verzamelde knelpunten geanalyseerd en gecategoriseerd. Het resultaat daarvan is in dit rapport beschreven. Bij de analyse heeft de klantreis van de werknemer centraal gestaan. Daarom is er ook voor gekozen de klantreis van de werknemer centraal te stellen in dit rapport.

Tijdens bijeenkomsten met de opdrachtgever (in december 2022) en de klankbordgroep (in januari 2023) is gesproken over de voorlopige resultaten van de analyses. Dit is gedaan tijdens een ‘krachtenspel’ en een ‘botsproef’. Tijdens het krachtenspel hebben UWV en SZW aan de hand van een aantal situaties (waarin werknemers knelpunten ervaren met de WW) opstellingen in een ruimte gemaakt, en gesproken over de mate waarin de medewerkers vanuit diverse rollen belang hebben bij het (oplossen van het) knelpunt en in welke mate zij invloed kunnen uitoefenen op de oplossing. Deelnemers vanuit SZW namen tijdens het spel de rol van UWV op zich en vice versa. Tijdens de botsproef is met de klankbordgroep nader gesproken over de knelpunten die werknemers en de uitvoerende medewerkers ervaren en de knelpunten vanuit juridisch perspectief. Daarmee hebben we de leef- en systeemwereld op elkaar laten ‘botsen’. Daar waar relevant zijn de resultaten van deze sessies verwerkt in het rapport.

⁶ Met ervaren knelpunten bedoelen we dat in dit rapport alle knelpunten zijn opgenomen die werknemers, werkgevers en de uitvoering ervaren met de WW. Ook wanneer zaken door de wetgever nadrukkelijk zijn bedoeld kunnen zij toch worden ervaren als knelpunt en zijn ze meegenomen in de overzichten van knelpunten, zie ook 1.4.

⁷ Bij dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) zijn de volgende ministeries en organisaties betrokken: Ministerie van Financiën, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Algemene Zaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Divosa, UWV, SVB, het SCP en het CPB.

⁸ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was opdrachtgever voor het programma Mens Centraal.

⁹ We hebben op verschillende manieren geprobeerd om met meer werkgevers in gesprek te komen. We hebben hen geprobeerd te benaderen via sociale partners, loonadministrateurs en via sociale media. Het is niet gelukt om met meer dan 6 werkgevers in contact te komen, we kregen weigeringen omdat men niets te vertellen had over de WW. Ook de landelijke werkgeversorganisaties haalden weinige knelpunten op bij werkgevers. Hieruit leiden wij af dat veel werkgevers weinig tot geen knelpunten ervaren met de WW.

1.4 Begripsbepaling en definities

Dit rapport gaat over **knelpunten** in de WW, vanuit het perspectief van de werknemer, werkgever en de uitvoering. Gedurende het onderzoek hebben wij de volgende definitie van het woord knelpunt gehanteerd: alles dat een werknemer, werkgever, uitvoerder en/of expert als knellend ervaart in de beleid en de uitvoering van de WW zien wij als een knelpunt. Dat kunnen ook knelpunten zijn die bedoeld waren door de wetgever.

Het werknemersperspectief vormt een belangrijke kapstok van dit onderzoeksrapport. Wij gebruiken hierbij uitsluitend de term **werknemer**. Hierbij bedoelen wij ook de werkloze werknemer, de WW-ontvanger, de WW-gerechtigde die al dan niet ook daadwerkelijk een WW-uitkering ontvangt, de WW-gerechtigde die tijdens de duur van zijn of haar uitkering gaat starten als zelfstandige en werknemers die naast hun WW-uitkering een baan hebben of nog een andere uitkering hebben naast de WW.

1.5 Leeswijzer

1.5.1 Hoofdstuk structuur

Dit rapport bestaat uit drie inhoudelijke delen. Deel 1 omvat de inleiding en geschiedenis van de WW en bestaat uit de hoofdstukken 1 en 2. Deel 2 (de reis van de werknemer) bevat de kern van dit rapport en is opgebouwd uit vier hoofdstukken waarin we onze resultaten delen. Het betreft de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 die de klantreis van de werknemer volgen. Hoofdstuk 3 gaat over het baanverlies van de werknemer, hoofdstuk 4 beschrijft de uitkeringsaanvraag, hoofdstuk 5 gaat in op het hebben van een WW-uitkering en in hoofdstuk 6 beschrijven we hoe de werknemer het einde van de WW-uitkering ervaart.

In deze hoofdstukken maken we regelmatig gebruik van stukjes tekst die de beleving van werknemers en medewerkers van UWV weergeven. Deze stukjes tekst komen niet altijd helemaal overeen met de juridische werkelijkheid, maar illustreren hoe een werknemer of medewerker van UWV zaken ervaart of hebben ervaren.

Deze inhoudelijke hoofdstukken waarbij de knelpunten van de werknemer, de werkgever en de uitvoering beschreven zijn, worden voorafgegaan door hoofdstuk 2. Hoofdstuk 2 geeft een korte introductie op de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, de uitvoering en de politiek en de gevolgen daarvan voor de werkloosheidswet tussen 1986 en nu. Dit hoofdstuk geeft de achtergrond waardoor we soms beter begrijpen waarom sommige knelpunten zijn ontstaan.

Deel 3 van dit rapport (juridische analyse en conclusies) vormt het sluitstuk van het onderzoek. Hoofdstuk 7 is een juridische analyse van knelpunten in de werkloosheidswet. Daarop volgt hoofdstuk 8. Daarin vatten we onze resultaten samen, trekken we conclusies en geven we weer waar we ons over verbaasd hebben bij de uitvoering van dit onderzoek (onze verwonderpunten). Ook gaan we in op de handelingsperspectieven voor het ministerie.



Als werknemer kan ik mijn baan, of uren verliezen. Ik wil dan graag uitzoeken of ik recht heb op een WW-uitkering en wat mijn rechten en plichten zijn.

1. Ik verlies mijn baan

2. Ik vraag een uitkering aan



Zodra ik (ongeveer) weet of ik recht heb op WW, kan ik de uitkering gaan aanvragen bij UWV. Ik vind het spannend of ik het wel goed doe, en wat de uitkomst van mijn aanvraag is.



Als mijn aanvraag wordt goedgekeurd, ontvang ik mijn WW-uitkering. Ik moet dan wel aan de verplichtingen voldoen, zoals sollicitatieactiviteiten uitvoeren en die doorgeven.

3. Ik ontvang een uitkering

4. Ik ga (deels) aan het werk



Op het moment dat ik werk heb gevonden moet ik dat doorgeven bij UWV. Of ik nog recht behoud op een deel van mijn WW-uitkering hangt af van een aantal factoren.

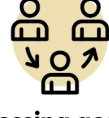
1.5.1 Knelpuntenoverzicht

Hiernaast ziet u het overzicht van alle knelpunten die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd. In dit rapport gebruiken we deze iconen om aan te geven wanneer er over welk knelpunt wordt gepraat.

In de hoofdstukken zullen de knelpunten worden weergegeven zoals hier rechts.

Factor Naast knelpunten zijn er ook factoren die invloed hebben op de manier waarop de knelpunten worden ervaren. Die geven we aan aan de hand van het icoon links. Ook deze zullen, waar relevant, in de kantlijn te vinden zijn.

Aan het begin van hoofdstuk 3 t/m 6 vindt u een overzicht van knelpunten in die fase. Dit overzicht geeft duidelijk aan vanuit welk perspectief de knelpunten worden ervaren. Aan het eind van elk hoofdstuk worden de knelpunten voor die fase samengevat.

 Kenniss van de WW	 Beeld van UWV	 Informatie-voorziening	 Ziektewet naar WW	 Werkende werklozen
 WW niet aanvragen	 Vertrekvens	 Ketenbepaling	 Verwijtbaarheids-onderzoek	 Het aanvraag-proces
 Beoordeling niet transparant	 Uitgeworpen	 Complexe gevallen	 Maatwerk leveren	 Contra legem
 Beschikbaarheids-verplichting	 Twee websites	 Sollicitatie-plicht	 Onduidelijkheid over eerste afspraak	 Klik met contact-persoon
 Betalingen	 Scholing	 WERK vs Uitkeren	 Handhaven	 Bereikbaarheid
 Oplossing gaat via werkzoekende	 De petten van UWV	 Registratielast	 Exit-gesprek	 Werk moet lonen
 Passende arbeid	 Inkomsten-verrekening	 Beëindigen op eigen initiatief	 Ik heb een baan gevonden, wat nu?	 WW loopt af
 Starters-regeling	 Herleving WW	 Eigenrisico-dragers	 Operationa-lisering van wet	



2.

Probleemanalyse en ontwikkelingen in de context

Dit hoofdstuk geeft achtergrond en context bij het onderzoek. We gaan in op de Werkloosheidswet (WW) zoals die oorspronkelijk is bedacht en op wat er de afgelopen jaren aan wijzigingen in de wet en de context is geweest. De context is van belang om de geïnventariseerde knelpunten in perspectief van het wettelijke systeem te kunnen plaatsen.

2.1 De Werkloosheidswet 1986

De huidige Werkloosheidswet is in 1986 door het parlement aangenomen en in 1987 ingevoerd. Deze wet is vervolgens op verschillende momenten aangepast. In grote lijnen is de wet hetzelfde gebleven. Om goed de doelen van de WW te begrijpen schetsen wij kort het proces van de totstandkoming van deze wet.

2.1.1 Overwegingen en context van de ‘nieuwe’ werkloosheidswet (nWW)¹⁰

Met de komst van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 was de weg vrij voor een fundamentele herziening van de werkloosheidsvoorzieningen. Herziening vond het kabinet hard nodig, vanwege de werkloosheid (onder jongeren) die gedurende de jaren zeventig flink was toegenomen, evenals het aantal arbeidsongeschikten. Bovendien had Nederland te maken met een fors financieringstekort. Tegelijkertijd strookten de toenmalige werkloosheidsregelingen niet met de zogenoemde derde EG-richtlijn¹¹, die voorschreef dat iedere vorm van discriminatie [...] op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name de echtelijke staat of de gezinssituatie werd verboden. Het beginsel van gelijke behandeling zou daarnaast ook geborgd moeten zijn in het sociaizekerheidsstelsel. Een oplossing binnen het bestaande stelsel werd te duur bevonden, waardoor is besloten een nieuwe werkloosheidswet te ontwerpen. Door de toenmalige complexe werkloosheidsregelingen te integreren tot één nieuwe Werkloosheidswet (nWW) beoogde het kabinet te voldoen aan de wens tot vereenvoudiging van het stelsel. Er waren ook andere redenen voor herziening van het stelsel¹²:

1. Het oude stelsel was niet berekend op de omvang en het structurele karakter van de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.
2. Het oude stelsel kon onvoldoende inspelen op veranderde maatschappelijke opvattingen over de rol van de man en vrouw in samenleving en gezin – en daarmee samenhangend voldeed het stelsel dus niet aan de hierboven beschreven derde EG-richtlijn.
3. Een ander stelsel was nodig om de collectieve uitgaven terug te dringen.

De nieuwe wet, ook wel de nWW genoemd, bestond uit een basisuitkering, een verlengde uitkering en een vervolguutkering. De invoering van de nWW ging gepaard met de invoering van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en Toeslagenwet (TW).¹³ Specifieke wijzigingen ten opzichte van het oude stelsel waren verder dat de uitkering werd verlaagd van 80% naar 70% van het laatstverdiende loon voor ieder type werknemer. Het oude stelsel maakte onderscheid tussen kostwinners, niet-kostwinners die bij hun ouders wonen en overige werknemers. In het nieuwe stelsel verviel dit onderscheid.

2.1.2 Doelstellingen van de nWW

In de memorie van toelichting van de nWW waren een aantal doelstellingen geformuleerd¹⁴:

- Een eerste doel was **flexibilisering**. De WW moest inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waaronder nieuwe arbeidsvormen en flexibeler wordende arbeidsverhoudingen en arbeidstijden.
- Een tweede doelstelling was **verzekering van de loonderving**, hetgeen inhoudt dat de uitkering gebaseerd moet zijn op het laatstverdiende loon. De achterliggende gedachte is dat de WW fungeert als verzekering tegen loonverlies.
- Een derde doelstelling was **deregulering**. Het kabinet was voornemens om het stelsel te vereenvoudigen en overzichtelijker te maken.
- Een vierde doelstelling was het **voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik**. Het uitgangspunt van deze doelstelling was dat de werknemer niet in staat moet zijn om de feiten te beïnvloeden ten gunste van een hogere of lagere uitkering.
- Een vijfde doelstelling was **rechtszekerheid en rechtsgelijkheid** in de uitvoering van de WW.

Het nieuwe stelsel richtte zich op het prioriteren van doelgroepen die in aanmerking mochten komen voor een werkloosheidsuitkering.

De nWW betekende een versobering ten opzichte van het voorgaande stelsel voor doelgroepen met weinig arbeidsverleden (jongeren, starters en vrouwen), maar juist een verruiming voor ouderen die een langdurig arbeidsverleden kenden, ondanks dat de hoogte van de uitkering naar beneden was bijgesteld.

¹⁰ Bij invoering van de WW werd de wet aangeduid als de nieuwe Werkloosheidswet ofwel nWW. Deze wet duiden wij tegenwoordig aan met afkorting WW.

¹¹ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam.

¹² TK 1985-1986, 19 261, nr 3., 'Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet): Memorie van Toelichting'.

¹³ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

¹⁴ Pennings, F.J.L., Damsteegt, A.C. (2009). De Werkloosheidswet. Kluwer. Deventer.

Re-integratie en/of activering van uitkeringsgerechtigden was geen formele doelstelling van de nieuwe Werkloosheidswet. In de memorie van toelichting staat wel vermeld dat *de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen of voorzieningen gericht op maatschappelijke (re)integratie een wezenlijk element van de regelgeving is gaan vormen in de naoorlogse periode*.¹⁵ Om daaraan recht te doen werd een hoofdstuk over re-integratievoorzieningen opgenomen in de memorie van toelichting. De bepalingen die in dit hoofdstuk staan toegelicht zijn in de decennia daarna verder ingevuld en ruimhartiger geworden.¹⁶

2.1.3 Uitvoering van de nWW

Na invoering van de nWW klonk al snel de roep om nieuwe wetgeving, met name vanuit de kant van de uitvoering. De uitvoering was toen nog georganiseerd langs de lijnen van bedrijfsverenigingen en/of administratiekantoren waarvan het GAK de grootste en bekendste was. Door de stelselwijziging liepen uitvoeringsorganisaties tegen tal van problemen aan. De uitvoeringsorganisaties klaagden dat de uitvoering van de nieuwe wetgeving ingewikkeld was, mede door het complexe overgangsrecht. Daarnaast leidden onduidelijkheden in de wet zelf tot noodgedwongen contra legem uitvoering door de uitvoeringsorganisaties. De complexiteit speelde met name bij het werkloosheidsbegrip: het was moeilijk vast te stellen in hoeverre iemand 'relevant arbeidsurenverlies' had in het geval hij of zij structureel onregelmatig werkte. De complexiteit en problemen binnen de uitvoering leidden uiteindelijk tot herziening van de uitvoeringsstructuur, zoals beschreven wordt in paragraaf 2.2.5.

2.2 De ontwikkelingen tussen 1986 en 2022

Op het moment van schrijven is het 37 jaar geleden dat de nWW werd ingevoerd. In de tussentijd heeft de wereld niet stilgestaan. Ontwikkelingen in de economie, arbeidsmarkt, maatschappij en politiek beïnvloeden hoe we kijken naar het functioneren van de WW. Dat kan mogelijk gevolgen hebben voor de wet als zodanig. Ook kan dit leiden tot veranderingen in de uitvoering of tot een andere perceptie van de uitvoering.

In deze paragraaf gaan wij in op relevante ontwikkelingen in de context van de WW, maar ook op de ontwikkelingen die de wet, beleid en uitvoering zelf hebben ondergaan. Het voert te ver om deze ontwikkelingen gedetailleerd uit te werken. Wij richten ons daarom in deze paragraaf op een beknopte beschrijving van ontwikkelingen en knelpunten die uit deze ontwikkelingen voortkomen.

2.2.1 Economische ontwikkelingen

Bij de introductie van de nWW in 1987 was er sprake van hoge werkloosheid. In 1985, 1986 en 1987 was het werkloosheidspercentage respectievelijk 9,6%, 8,6% en 8,5%. Ter vergelijking, de afgelopen twee jaren (2021 en 2022) lag het percentage op 4,2% en 3,5%. Economisch gezien ging het ons land minder voor de wind. Een toenemend financieringstekort in combinatie met hoge werkloosheid versterkten de roep om herziening van het sociaizekerheidsstelsel. Om het betaalbaar te houden werd onder andere gekozen voor een selectievere ingang van de WW, wat Van Damme het prioriteren van doelgroepen in de WW heeft genoemd.¹⁷ Achtereenvolgende kabinetten vanaf eind jaren zeventig waren van mening dat aanscherping van de systematiek noodzakelijk was vanwege de economische ontwikkelingen.

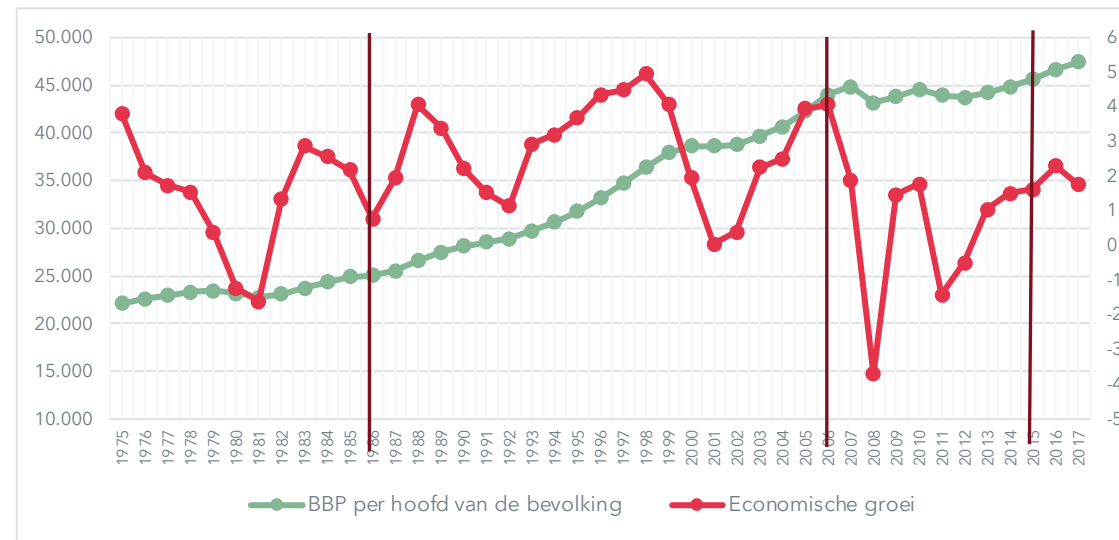
Door de geschiedenis heen volgt het versoberen of aanscherpen van elementen in de WW wel vaker op perioden van lagere economische groei of afvlakking van het BBP per capita. Dit hebben wij op de volgende pagina weergegeven in figuur 2.1. In de figuur is te zien dat aanpassingen van de wet- en regelgeving een zekere timelag lijken te hebben op een periode van economische krimp of recessie. Bij de invoering van nWW lijkt de lag zelfs iets groter te zijn. Een verklaring is dat een stelselherziening een complexer wetgevingsproces behelst dan aanpassingen binnen een bestaand stelsel, zoals in 2006 en 2015 (deze wijzigingen en de invoering van de nWW zijn op de volgende pagina in figuur 2.1 en figuur 2.2 weergegeven als verticale rode lijnen).). Een andere verklaring hiervan is dat het wetgevingsproces en de uitvoeringsstructuur ten tijde van de invoering van de nWW in grotere mate beïnvloed werd door sociale partners dan nu het geval is.¹⁸

¹⁵ TK 1985-1986, 19 261, nr 3., 'Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet): Memorie van Toelichting'.

¹⁶ Pennings, F.J.L., Damsteegt, A.C. (2009). De Werkloosheidswet. Kluwer. Deventer.

¹⁷ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam.

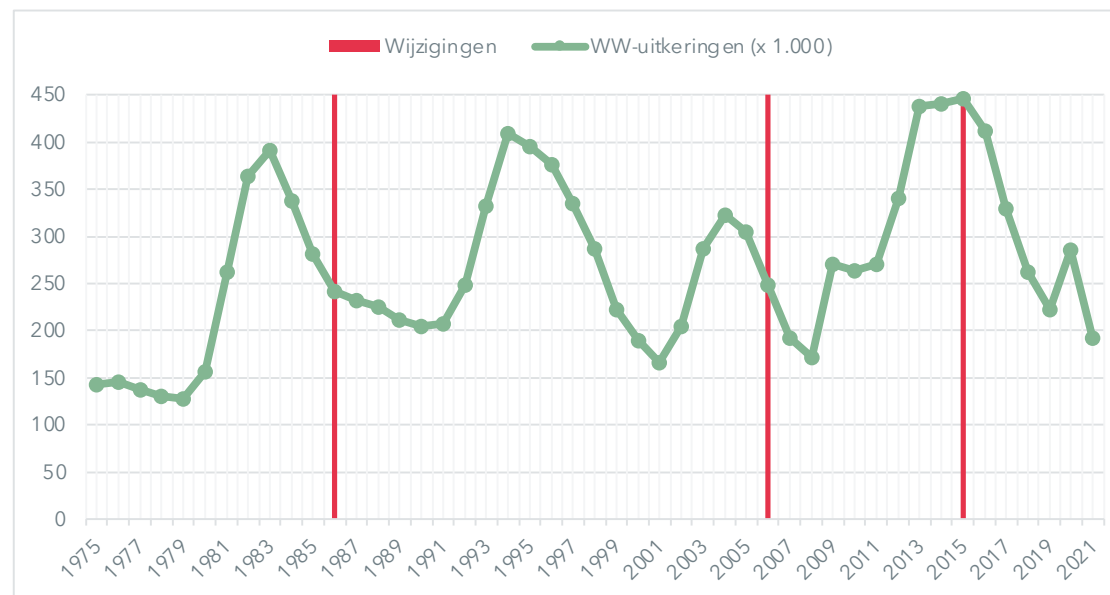
¹⁸ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam.



Figuur 2.1 De ontwikkeling van het Nederlandse BBP per hoofd van de bevolking en economische groei¹⁹

De collectieve uitgaven aan WW-uitkeringen ademen mee met de economische situatie. Positieve conjuncturele ontwikkelingen leiden tot een lager uitkeringsvolume en daardoor lagere uitvoeringskosten. Het tegenovergestelde geldt bij negatieve conjuncturele ontwikkelingen. Wanneer we kijken naar onderstaande figuur zien we dat wijzigingen in de WW vaak volgen op een periode van laagconjunctuur en de daarmee gepaard gaande stijging van het uitkeringsvolume. Tegelijkertijd heeft de WW een bufferfunctie voor werknemers die mede vanwege conjuncturele neergang hun baan verliezen. In Figuur 2.2 hieronder is te zien dat de cijfers van het aantal werkloosheidsuitkeringen in zekere mate de economische cijfers van Figuur 2.1 volgen.

De afgelopen decennia zijn de toegang, hoogte en duur van de WW knoppen geweest om aan te draaien in tijden dat het economisch even tegenzat. Tot op zekere hoogte hebben deze ingrepen effect gehad. Een strengere toegang leidt immers tot een kleinere groep WW-gerechtigden en daarmee lagere kosten.²⁰ Daar staat tegenover dat de overheidslasten in economische neergang hoe dan ook toenemen. De instroom en uitstroom in de WW zijn slechts in beperkte mate maakbaar door beleid en vertonen vooral een grote samenhang met de conjunctuur.



Figuur 2.2. Het aantal WW-uitkeringen (x 1.000) van 1975 tot 2021²¹

¹⁹ Eigen bewerking op basis van Maddison Project Database, versie 2020. Bolt, J & Luiten van Zanden, J. (2020), Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update

²⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

²¹ Eigen bewerking CBS-gegevens op basis van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03763/table?dl=78F38>

2.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Flexibilisering van de arbeidsmarkt

Een van de uitgangspunten bij de totstandkoming van de WW in 1986 was dat de wet toepasbaar moest zijn op de praktijk van de arbeidsmarkt. Werknemers met kleine banen of meerdere banen tegelijkertijd moesten ook in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Deze doelstelling komt voor een deel voort uit de wens de positie van vrouwen beter te beschermen (de voormalige regelingen waren namelijk gebaseerd op het kostwinnersbeginsel, niet-kostwinners ontvingen een relatief lagere uitkering).²² Kleinere en/of flexibele dienstverbanden zijn tegenwoordig een breder fenomeen. Uit onderzoek blijkt dat dit fenomeen met name speelt aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met carrièrepaden die frequent wisselen.²³ Ook switchen werknemers tegenwoordig gemakkelijker tussen sectoren.

Uit onderzoek blijkt dat het aandeel flexibele dienstverbanden is gegroeid in de periode 1969 tot en met 2015.²⁴ Bovendien is er sprake van een versnelling sinds 2010. Sinds het begin van deze eeuw is daarnaast een toename te zien in het aantal zelfstandigen, met name een stijging in het aandeel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)²⁵. In vergelijking tot andere EU-landen is de Nederlandse arbeidsmarkt sterker geflexibiliseerd dan andere EU-landen.²⁶ De Nederlandse arbeidsmarkt is daardoor steeds verder gesegmenteerd. Werkenden hebben verschillende rechten, op basis van de aard van hun contract en de doorstroom van werkenden met een flexibel dienstverband naar een vast dienstverband is beperkt.²⁷ Daardoor rijst de vraag of de huidige WW-systematiek nog passend is op maatschappij en arbeidsmarkt van nu, met nog meer flexibele arbeidskrachten en zzp'ers dan in 1986.

Dat dit een relevante vraag is blijkt wel uit de samenstelling van WW-aanvragers. Werknemers in de flexibele schil van de arbeidsmarkt doen een hoger beroep op de WW dan werknemers met een vast dienstverband.^{28 29} WW-ontvangers vinden bij werkhervatting in de meeste gevallen een baan op basis van een flexibel of tijdelijk contract.³⁰ Daardoor ontstaat er een risico op "herhalingswerkloosheid". In veel gevallen speelt deze problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij mensen die meerdere kleine baantjes hebben en zodoende werk en uitkering combineren, of veelvuldig switchen tussen werk en uitkering.³¹ Deze groepen werknemers hebben dus relatief vaker een complex arbeidsverleden. Dat leidt tot een grotere foutengevoeligheid in de uitvoering, met mogelijk negatieve financiële gevolgen voor een toch al kwetsbare doelgroep.³²

De WW is een werknemersverzekering

Zoals hiervoor genoemd, kent de huidige arbeidsmarkt een groter aantal zzp'ers dan in 1986. Zzp'ers zijn, in tegenstelling tot werknemers in loondienst, niet verzekerd tegen werkloosheid. Dat hoort bij het ondernemersrisico dat een zzp'er loopt. Uit de gesprekken met deskundigen die we voor dit onderzoek hebben gevoerd, blijkt dat niet alle zzp'ers zich bewust zijn van dit risico en de financiële gevolgen die werkloosheid voor hen kan betekenen. Door dit verschil in bescherming wordt het kunnen maken van onderscheid tussen werkenden met een arbeidsovereenkomst en zelfstandige van groot belang. De kwalificatie van de arbeidsrelatie is in de afgelopen decennia dan ook maatschappelijk en juridisch gezien een steeds complexer vraagstuk geworden. In hoofdstuk 7 gaan we hier kort op in.

De WW en de uitvoering zijn in de loop van de tijd wel aangepast met het oog op het zelfstandig ondernemerschap.³³ Sinds 2006 zijn de mogelijkheden om als zzp'er aan de slag te gaan vanuit de WW verruimd, door middel van de startersregeling. Voor veel WW-gerechtigden is dit een interessante regeling. Aan de andere kant merken deskundigen op dat het vanuit de wetssystematiek bezien moeilijk verklaarbaar is dat zij vanuit de WW iemand begeleiden naar een situatie waarbij diegene in de toekomst minder tot geen recht op WW heeft. Belangrijk te noemen is dat de startersregeling alleen geldt voor mensen die voorafgaand aan hun WW-uitkering geen zzp-activiteiten hebben uitgevoerd. Binnen de startersregeling zijn er geen mogelijkheden voor bestaande zzp'ers om hun activiteiten te verruimen met behoud van hun WW-uitkering.³⁴

²² Het kabinet wilde voorkomen dat vrouwen bij werkloosheid afhankelijk zouden raken van hun echtgenoot.

²³ SER. (2021). Werken zonder armoede. Sociaal Economische Raad. Den Haag.

²⁴ De Beer, P. & Verhulp, E. (2017). Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk. Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

²⁵ De Beer, P. & Verhulp, E. (2017). Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk. Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

²⁶ Zie onder andere: Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren. (2016). Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, CPB. Den Haag; Roeters, A., e.a. (2021). De veranderende wereld van werk. SCP, Den Haag en CBS/TNO. (2019). Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. CBS. Den Haag.

²⁷ CPB. (2015). Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Centraal Planbureau. Den Haag.

²⁸ Heyma, A., Van der Werff, S. De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers, (2013), SEO Economisch Onderzoek Rapport nr. 2013-09, blz. 55-63

²⁹ CBS/TNO. (2019). Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt: de focus op zekerheid. Centraal Bureau voor de Statistiek/TNO. Den Haag/Heerlen/Bonaire/Leiden.

³⁰ Mogelijk heeft een deel van de werknemers in deze situaties wel uitzicht op een vast dienstverband.

³¹ SER. (2021). Werken zonder armoede. Sociaal Economische Raad. Den Haag.

³² UWV. (2022). Knelpuntenbrief 2022. UWV. Amsterdam.

³³ Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de WW trad ook de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) in werking. Oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen kunnen deze uitkering aanvragen wanneer hun bedrijf onvoldoende opbrengt om van te leven. (Bron: Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam & <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/uitkering-oudere-werklozen-ioaw-ioaz-vraag-en-antwoord/kom-ik-in-aanmerking-voor-een-ioaz-uitkering>).

³⁴ Stel dat een administratief medewerker een tweede baan heeft als fotograaf, op zelfstandige basis. Als hij of zij haar baan verliest als administratief medewerker is het voor deze werknemer niet mogelijk om het verruimen van haar werkzaamheden als fotograaf op te geven als sollicitatieactiviteit. In hoofdstuk 7 wordt dit onderwerp ook besproken.

Digitalisering van de maatschappij...

De maatschappij is de afgelopen 40 jaar steeds verder gedigitaliseerd. Bij de invoering van de nWW waren mobiele telefoons en pc's verre van gemeengoed, terwijl (bijna) iedereen tegenwoordig een smartphone heeft. Ook de uitvoering van de WW is in de afgelopen decennia in stappen gedigitaliseerd en geautomatiseerd, met name vanaf de jaren 90. Belangrijke ijkpunten hierbij zijn de ontwikkeling en implementatie van de polisadministratie en het plan 'Redesign UWV Werkbedrijf' van kabinet Rutte I. Mede vanwege deze ontwikkelingen is tegenwoordig zowel de inkomensverstrekking als de re-integratiedienstverlening door UWV voor een groot deel digitaal.

Digitalisering is een breder maatschappelijk fenomeen. In toenemende mate speelt de communicatie van werknemers onderling, werknemers met werkgevers en werknemers met de overheid zich af via de digitale weg. In veel situaties gaat dit goed en is men tevreden. Werknemers zijn snel geholpen en hoeven niet bij UWV langs te komen om zaken te regelen voor hun uitkering. Op deze manier heeft digitalisering positieve effecten gehad op de dienstverlening. Dit geldt echter niet voor iedereen. Werknemers die minder of niet digitaal vaardig zijn ondervinden mogelijk knelpunten als gevolg van digitalisering. Zij hebben vaker het gevoel er alleen voor te staan door een gebrek aan persoonlijk contact.³⁵ In hoofdstuk 3, 4 en 5 gaan we hier nader op in.

Daarnaast heeft standaardisering en digitalisering geleid tot minder ruimte voor professionals om op basis van hun ervaring voor een bepaalde aanpak te kiezen. Dat kan tot gevolg hebben dat het voor medewerkers moeilijker is geworden om recht te doen aan complexe dossiers (die juist gebaat kunnen zijn bij een menselijk oordeel).³⁶

... en van de uitvoering

Digitalisering heeft ook positieve effecten voor de uitvoering van de WW. Immers, digitalisering en automatisering hebben ertoe geleid dat de uitvoering efficiënter is geworden.³⁷ De automatisering en digitalisering van de uitvoering van de WW heeft verder vorm gekregen door de Wet Walvis en de daaruit volgende inwerkingtreding van de polisadministratie. In de memorie van toelichting van de wet Walvis staat vermeld dat UWV de polisadministratie dient te gebruiken bij de uitvoering van zijn wettelijke taken en de andere taken waarvoor de minister van SZW toestemming heeft verleend.³⁸ Het streven van de regering was om bij uitkeringsaanvragen zo min mogelijk gegevens meer bij werkgevers op te vragen. De benodigde informatie zou via de loonaangifte bij UWV terecht moeten komen.³⁹ In de memorie van toelichting is beschreven dat de polisadministratie louter voordelen heeft voor UWV. De mate waarin bepalingen in de polisadministratie afwijken van bepalingen in de WW blijft onvermeld. Het gevolg is dat UWV bepaalde aspecten van de wet op dit moment contra legem uitvoert, hetgeen wordt genoemd in de stand van de uitvoering.⁴⁰ In hoofdstuk 7 komen de discrepanties tussen gegevens in de polisadministratie en de voor de uitvoering van de WW benodigde gegevens aan de orde.

Globalisering van de arbeidsmarkt

Digitalisering heeft werknemers mobieler gemaakt. Ook is de arbeidsmarkt verder geglobaliseerd in de afgelopen decennia. Het is tegenwoordig mogelijk om vanuit huis, een andere locatie of het buitenland te werken of sollicitatieactiviteiten te verrichten. Het recht op WW hangt – in tegenstelling tot het vrij verkeer van personen in Europa – samen met een verblijf in Nederland. Verschillende experts vragen zich af in hoeverre dit nog passend is. Een werknemer verliest in principe het recht op WW als hij in het buitenland verblijft voor iets anders dan vakantie.⁴¹ Experts van UWV en andere experts zien dit als onnodig beperkend. Het is tegenwoordig immers mogelijk om vanuit het buitenland beschikbaar te zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt.⁴² Bovendien leidt het tot lastige situaties. Bijvoorbeeld als een werknemer geen recht heeft op WW omdat zijn of haar partner tijdelijk in het buitenland moet werken. Bovendien geldt familiebezoek in sommige gevallen niet als vakantie, waardoor bepaalde doelgroepen sneller te maken krijgen met uitsluiting. Ook dit onderwerp wordt aangestipt in hoofdstuk 7.

Maatschappelijke opvattingen over de rol van UWV en privacy

Vanuit de samenleving is de roep om de menselijke maat in de uitvoering van beleid toegenomen. Het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties⁴³ concludeerde begin 2021 dat burgers en uitvoeringsprofessionals steeds vaker klem raken tussen balie en beleid. Dat wordt, volgens de commissie, veroorzaakt door onvoldoende samenwerking tussen Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsprofessionals bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. In de kabinetsreactie op het rapport gaf het kabinet de volgende speerpunten voor de toekomst aan: inzetten op maatwerk, uitvoerbare wet- en regelgeving en betere samenwerking tussen Rijksoverheid, de uitvoering en het parlement.⁴⁴ Deze kabinetsreactie volgde ook uit uitkomsten van de parlementaire onderzoekscommissie kinderopvangtoeslag (POK)⁴⁵ en Werk aan Uitvoering (WaU).⁴⁶

Wetgeving die voorheen vanzelfsprekend was, kan op een later moment als knellend worden ervaren. Ook kan bepaalde wetgeving daardoor in effectiviteit afnemen. Tegenwoordig bestaat er vanuit de samenleving de wens om meer ondersteuning te bieden bij multiproblematiek, zoals bij schulden.⁴⁷ UWV zou hier een grotere rol in willen spelen, maar loopt hierbij tegen wet- en regelgeving op het gebied van privacy aan. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁴⁸ vereist een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling, maar in de materiewetgeving is deze niet altijd te vinden.

2.2.3 Ontwikkelingen in de politiek

Zoals al eerder beschreven richtte het kabinet zich in de eerste paar jaren sinds de invoering van de nWW op het **prioriteren** van doelgroepen voor de WW. Dit veranderde midden jaren 90, toen de kabinetten Kok werk boven inkomen begonnen te plaatsen. Vanaf dat moment moest de WW en de uitvoering zich richten op het bevorderen van (arbeids)participatie. In de periode van 1994 tot nu was het beleid gericht op activeren, zodat zo veel mogelijk burgers **participeren** in de samenleving.⁴⁹

Sinds het eerste Paarse kabinet (1994-1998) is de WW verschillende keren versoberd en aangescherpt. Dit leidde onder andere tot aanscherping van de referte-eis voor de WW.⁵⁰ Ook het begrip passende arbeid⁵¹ werd strenger. Naast deze aanscherpingen koos het kabinet er ook voor om het sanctiebeleid van de WW te uniformeren en strenger te sanctioneren bij oneigenlijk gebruik.⁵² Het tweede paarse kabinet werkte de participatie-bevorderende werking van de WW verder uit door een uitbreiding van de re-integratiemogelijkheden binnen de WW, waaronder experimenten gericht op scholing.

De kabinetten-Balkenende (2002-2010) zetten het beleid gericht op participatie verder voort. Dit leidde tot aanvullende aanscherpingen van de toegang tot de WW. Ook is de maximale uitkeringsduur teruggebracht van 60 maanden tot 38 maanden. Doel van het beleid was om het aantal WW-gerechtigden te verlagen en daarmee de uitkeringslasten te drukken. Dit beleidsdoel is in de kabinetten Rutte I en II (2010-2017) wederom gehanteerd om de WW, middels de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) verder te hervormen.⁵³ Deze wet scherpste de WW verder aan, door de uitkeringsduur wederom terug te brengen, ditmaal tot maximaal 24 maanden. Daarnaast is ook het begrip passende arbeid opnieuw aangescherpt.⁵⁴ Bovendien was de minister van mening dat 'werk altijd moest lonen, ook wanneer de beloning lager was dan de WW-uitkering'. Hierom is de inkomstenverrekening in werking getreden.

³⁵ Schoenmaker, I. & Van Rooij, B. (2021). Levensgebeurtenis 'Ik word werkloos'. Mare. Amsterdam. In opdracht van het Programma Mens Centraal.

³⁶ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

³⁷ Onder andere doordat UWV sneller duidelijkheid kan bieden aan de werknemer. Daarnaast heeft de digitalisering volgens UWV bijgedragen aan minder fouten en meer gelijke behandeling in gelijke gevallen.

³⁸ De primaire doelen van de wet Walvis waren als volgt: a) vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel; b) verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling; c) verlaging van de uitvoeringskosten van het UWV; d) verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers; e) verbetering van de handhaving (Bron: TK 2000-2001, 28 219, nr 3., 'Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (WALVIS): Memorie van Toelichting'.

³⁹ TK 2000-2001, 28 219, nr 3., 'Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (WALVIS): Memorie van Toelichting'.

⁴⁰ UWV. 2021. Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving. UWV. Amsterdam.

⁴¹ Er zijn wel mogelijkheden om het WW-recht, onder voorwaarden te exporteren. In vergelijking tot andere uitkeringen, beslaat de export van WW-uitkeringen slechts een klein deel van het totaal (om en nabij 2 procent). Veruit de meeste geëxporteerde WW-uitkeringen worden door Poolse arbeidsmigranten geëxporteerd (86 procent van het totaal geëxporteerde WW-uitkeringen). Bron: Algemene Rekenkamer. (2022). Een Nederlandse Uitkering in het Buitenland: Dienstverlening en handhaving door het UWV bij export van uitkeringen. Algemene Rekenkamer. Den Haag.

⁴² In het uiterste geval kun je volledig vanuit het buitenland werken binnen de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals de zogeheten digital nomads laten zien.

⁴³ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

⁴⁴ TK 2020-2021, 29 362, nr. 290, 'Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid'.

⁴⁵ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). Ongekend onrecht. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag.

⁴⁶ Heerschop, D, & Van der Vlist, H. (2020). Werk aan Uitvoering: Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. ABDTOPConsult. Den Haag.

⁴⁷ Bron: <https://maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl>

⁴⁸ UWV. 2021. Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving. UWV. Amsterdam

⁴⁹ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

⁵⁰ De referte- eis houdt in dat de werknemer in de 36 weken onmiddellijk voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid ten minste 26 weken als werknemer arbeid moet hebben verricht.

⁵¹ Met Passende arbeid wordt bedoeld de arbeid die aansluit bij de arbeid waaruit de werknemer werkloos is geworden. Sinds 2015 wordt alle arbeid na een half jaar als passend gezien.

⁵² TK 1994-1995, 23 909, nr. 3, 'Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid: memorie van toelichting'.

⁵³ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

⁵⁴ TK 2013-2014, 33 818, nr. 3, 'Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid): memorie van toelichting'.

Ten tijde van de kabinetten sinds Kok is de regie over de WW steeds verder gecentraliseerd. De politiek kreeg een steeds grotere vinger in de pap, ten koste van de sociale partners. Tegelijkertijd zijn de verschillende uitvoeringsorganisaties van die tijd inmiddels één grote uitvoeringsorganisatie (UWV) geworden. Politiek en beleid proberen de uitvoeringsorganisatie stevig aan te sturen. Tegelijkertijd zien we ook dat de relatie niet altijd even soepel liep en dat dit effect heeft op de burger.⁵⁵ Verschillende commissies en parlementaire onderzoeken hebben dit uitgewezen.⁵⁶ De focus van politiek, beleid en uitvoering was gericht op participatiebevordering. Daarbij past de nuancering dat een aanzienlijk deel van de beleidswijzigingen in de periode sinds Kok (mede) zijn ingegeven door bezuinigingen. Activering was en is een belangrijke politieke doelstelling, het terugdringen van de uitkeringslasten was dit evenzeer. De politiek richtte zich daarbij ook op het zo groot mogelijk houden van de werkzame beroepsbevolking, zodat op basis van deze werkenden de premies betaald konden worden. Dit was ook van belang met het oog op de vergrijzende bevolking.

2.2.4 Ontwikkelingen in de uitvoering

Kort na de invoering van de nWW vond de Kamer dat er onvoldoende zicht en inzicht was in het functioneren van de uitvoeringsorganisaties. Daarom besloot de Tweede Kamer in 1992 een parlementaire enquêtecommissie in te stellen, de zogeheten commissie Buurmeijer.⁵⁷ In de parlementaire enquête kwam naar voren dat de uitvoeringsorganisaties weliswaar tijdig en op een juiste wijze uitkeringen verstrekten, maar niet of nauwelijks waren ingesteld op het beperken van het aantal uitkeringen.⁵⁸ Onder de paarse kabinetten van Kok was privatisering van de uitvoeringsstructuur aanvankelijk het devies. Ook diende de uitvoering zich meer in te zetten op participatiebevordering.

Nadat de privatiseringsexercitie strandde koos het tweede kabinet-Kok om de regie over de uitvoering van de sociale zekerheid te centraliseren bij de Rijksoverheid en de invloed van sociale partners te beperken.⁵⁹ Het kabinet ‘nationaliseerde’ de uitvoeringsorganisaties en bracht deze samen in het UWV.⁶⁰ De sociale partners kregen een adviserende rol, via de Raad voor Werk en Inkomen (het inmiddels opgeheven RWI). De hervorming van de uitvoeringsstructuur was in 2001 afgerond met de inwerkingtreding van de Wet SUWI.⁶¹ UWV had de nodige opstartproblemen. De fusie van meerdere uitvoeringsorganisaties met eigen systemen, procedures en culturen had tijd nodig om te integreren tot een goed werkende organisatie. Ook werd de premie-inning van UWV overgeheveld naar de Belastingdienst, eveneens een gevolg van de wet Walvis.⁶²

Na deze beleidswijzigingen was er enige jaren sprake van rust in de uitvoering van de WW. Dit duurde tot de financiële crisis in 2008. Ten tijde van deze crisis vonden er wijzigingen in de sociale zekerheidswetgeving plaats. Een eerste wijziging volgt uit de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL). Het gevolg van deze wet was de afschaffing van de werknemerspremie. Sindsdien wordt de WW alleen uit werkgeverspremies betaald.⁶³ Dit voelde als een administratieve lastenverlichting voor werkgevers en de Belastingdienst. Ook vanuit de oppositie was er weinig kritiek op dit wetvoorstel. De WW verloor hiermee wel de verzekeringsgedachte. Tegelijkertijd hield het kabinet zich bezig met een hervorming van de uitvoeringsstructuur door UWV te laten fuseren met CWI.⁶⁴ De fusie van CWI en UWV was ingegeven door de wens de efficiency te vergroten en daarmee de uitvoeringskosten te verlagen. De werkzaamheden werden binnen UWV voortgezet onder de naam UWV Werkbedrijf.

Tijdens de eerste kabinetten Rutte zijn de bezuinigingen op de uitvoering doorgezet. De primaire focus van de bezuinigingen was het UWV Werkbedrijf. Het budget voor arbeidsbemiddeling werd gehalveerd en 68 Werkpleinlocaties moesten in de jaren die volgden gesloten zijn. De re-integratie en begeleiding van werkloze burgers zou primair via de digitale weg moeten verlopen.⁶⁵

Sinds 2017 heeft UWV weer meer aandacht voor persoonlijke dienstverlening. Bij de nieuwe aanpak maakt UWV gebruik van de Werkverkenner.⁶⁶ De Werkverkenner is een diagnose-instrument dat UWV gebruikt om te bepalen welke dienstverlening zij een werknemer moeten bieden. Werknemers met een relatief langere afstand tot de arbeidsmarkt worden sindsdien sneller en op persoonlijke basis bediend.⁶⁷

2.3 De Werkloosheidswet nu

In dit onderzoek zijn wij gevraagd om de knelpunten in de WW te inventariseren vanuit verschillende perspectieven. In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe de WW tot stand is gekomen en welke ontwikkelingen zich in de periode sindsdien hebben voorgedaan. Ook zijn enkele juridische knelpunten beschreven. In deze paragraaf gaan wij nader in op de (beleids)doelstellingen van de WW. In hoofdstuk 7 komen de juridische knelpunten in de WW uitgebreid aan de orde.

2.3.1 Doelstellingen

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.2 zijn er bij de totstandkoming van de nWW een aantal doelstellingen geformuleerd. Re-integratie was daarbij oorspronkelijk geen doelstelling,. He belang van re-integratie als onderdeel van de WW is de afgelopen decennia gegroeid.⁶⁸ Sinds de jaren 90 verwacht de politiek dat de WW activeert. Het mantra ‘Werk boven uitkering’ is stevig verankerd in de huidige samenleving. In de meest recente beleidsdoorlichting door het ministerie staat vermeld dat de WW sinds 2016 twee beleidsdoelstellingen heeft:

1. Ervoor 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.⁶⁹

Deze beleidsdoelstellingen komen niet exact overeen met de in de wet geformuleerde doelstellingen, maar betreffen een nadere invulling van in de wet opgenomen bepalingen.

De invulling van de hierboven geformuleerde doelstellingen is afhankelijk van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Dat kan leiden tot verschillen in interpretatie. Zo kan activatie zowel de ‘kortste weg naar werk’ inhouden als het bevorderen van duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is inkomensbescherming met name relevant voor doelgroepen die (financieel) afhankelijk zijn van de WW-uitkering.

⁵⁵ Dan doelen we op de wurgende omhelzing zoals die de commissie Kist in 2010 noemde. In de SUWI-evaluatie van 2015 wordt de aansturing minder wurgend maar nog steeds innig genoemd.

⁵⁶ Zie onder andere: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag; TK 2020-2021, 29 362, nr. 290, ‘Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid’; Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). Ongekend onrecht. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag en Heerschop, D, & Van der Vlist, H. (2020). Werk aan Uitvoering: Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse. ABDTOPConsult. Den Haag.

⁵⁷ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

⁵⁸ TK 1992-1993, 22 730, nr. 8, ‘Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van sociale verzekeringswetten’.

⁵⁹ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

⁶⁰ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

⁶¹ TK 2000-2001, 27 588, nr. 3, ‘Regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en socialeverzekeringswetten (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen): memorie van toelichting’.

⁶² TK 2003-2004, 28 219, nr. 17, ‘Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer’.

⁶³ TK 2009-2010, 32 131, nr. 3, ‘Wet Uniformering Loonbegrip: memorie van toelichting’.

⁶⁴ Centrum voor Werk en Inkomen (opvolger van het arbeidsbureau): deze organisatie was belast met de re-integratie van werknemers.

⁶⁵ TK 2011-2012, 33 065, nr. 3, ‘Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met aanpassing van de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan werkgevers en werkzoekenden en de opheffing van de Raad voor werk en inkomen als publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak en van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de inzet van het re-integratiebudget Werkloosheidswet en van loonkostensubsidies: memorie van toelichting’.

⁶⁶ Zie: Wijnhoven, M. & Guiaux, M. (2019). Evidence based werken bij dienstverlening aan werkzoekenden. UWV Kennisverslag 2019-6. UWV. Amsterdam en Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). Klantperspectief WW. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

⁶⁷ Zie onder andere: Vervliet, T., Lammers, M. & Heyma, A. (2021). Effecten van persoonlijke dienstverlening op kans op werk en uitstroom uit de WW. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam en Van der Heul, H. (2020). Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden? UWV Kennisverslag 2020-4. UWV. Amsterdam.

⁶⁸ Pennings, F.J.L., Damsteegt, A.C. (2009). De Werkloosheidswet. Kluwer. Deventer.

⁶⁹ Tweede Kamer 2015-2016, 34 300, XV Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2016.

2.4 Problemen van UWV om de wet uit te voeren

In dit hoofdstuk hebben wij de (historische) context omtrent de inwerkingtreding van de (n)WW en de ontwikkelingen sindsdien beschreven. Als gevolg van deze ontwikkelingen sindsdien ervaren zowel werknemers als de uitvoering knelpunten ten aanzien van de WW. In de hoofdstukken die volgen staat het werknemersperspectief centraal. In deze paragraaf staan wij stil bij de directe knelpunten in de WW vanuit het perspectief van UWV. Hierbij gaat het om dieperliggende knelpunten, die mogelijke knelpunten veroorzaken voor werknemers en UWV-medewerkers. De gevolgen van deze dieperliggende knelpunten komen in de volgende hoofdstukken nader aan bod.

2.4.1 De uitvoering van de WW vergt een vertaalslag

In de gesprekken met experts komt naar voren dat de WW veel van de uitvoering vraagt. Het is een complexe wet, op basis van een op zich goed doordacht stelsel, waarbij de uitzonderingscasuïstiek tot in de puntjes is uitgewerkt. Deze complexiteit wordt niet zelden door Kamerleden zelf ingebracht, door de vele casuïstiek die zij gedurende debatten over sociale zekerheidswetten inbrengen, zo concludeerde de commissie Buurmeijer destijds en dit geldt nu nog steeds.⁷⁰ De uitvoering moet de complexe juridische werkelijkheid vertalen in een uitvoerbare aanpak. Dat vergt een vertaalslag door UWV. Deze vertaalslag vindt plaats in de digitale systemen die UWV gebruikt en richting de professionals die rechtstreeks in contact staan met de mensen die een uitkering aanvragen of ontvangen. Deze vertaalslag moet vaak worden aangepast als gevolg van wijzigingen in het arbeidsrecht en uitspraken van de Centrale Raad van Beroep.

Idealiter zou de uitvoering zoveel mogelijk af willen gaan op gegevens in goed toegankelijke digitale bestanden zoals de polisadministratie. In sommige situaties ontbreken echter relevante gegevens in de polisadministratie. Dat maakt de uitvoering veel bewerklijker. Deze situaties moeten altijd door een uitkeringsdeskundige worden afgehandeld. Een voorbeeld is de vaststelling van arbeidsuren. Dit begrip komt op meerdere momenten voor bij het vaststellen van uitkeringsrechten. De arbeidsuren vallen ten dele af te leiden uit de in de polisadministratie voorkomende ‘verloonde uren’. Er zijn in de wet- en regelgeving echter allerlei uitzonderingen en uitbreidingen gemaakt op het beginsel dat een arbeidsuur een verloond uur is. Dit maakt het in veel gevallen noodzakelijk om handmatig allerlei gegevens te verzamelen.. Een ander voorbeeld van een dergelijke situatie is het verrekenen van het pensioen. De pensioengegevens in de polisadministratie zijn beperkt, waardoor de uitkeringsdeskundige veel zelf uit moet zoeken. Dit is foutgevoelig en brengt een risico op ongelijke behandeling met zich mee. Zie voor een nadere uitwerking van deze voorbeelden, hoofdstuk 7.

2.4.2 De uitvoerbaarheid van de (huidige) WW is niet onderzocht

Daar komt bij dat de wet op zichzelf inmiddels 37 jaar oud is. In de daaropvolgende decennia is de maatschappij enorm veranderd. Hetzelfde geldt voor de uitvoering. Het is onbekend in hoeverre de WW bij de invoering van de wet in 1986 goed uit te voeren was. Er is geen U-toets geweest voor deze wet, en ook de uitvoeringsorganisatie UWV bestond niet tijdens de inwerkingtreding van de wet. Het is daarom goed voorstelbaar dat bepalingen in de wet niet meer (volledig) aansluiten op de uitvoeringsstructuur van nu. Ten tijde van de invoering van de nWW in 1987 was er vanuit de uitvoering al kritiek over de uitvoerbaarheid van de nWW. De uitvoeringsorganisaties waren van mening dat nieuwe wetgeving de uitvoering ingewikkelder, zo niet onmogelijk, zou maken.⁷¹ Een voorbeeld van lastig uitvoerbare regels, zijn wat we de ‘kalenderregels’ zouden kunnen noemen. Zoals bekend zijn niet alle maanden even lang en vallen weken niet helemaal samen met maanden. Omdat zowel weken als maanden in de WW en aanverwante wet- en regelgeving voorkomen als relevante tijdseenheden en er sprake kan zijn van gebroken maanden, vergt dit ingewikkelde berekeningen bij de vaststelling van hoogte en duur van de uitkering. Het kan leiden tot voor werknemers onbegrijpelijke variaties in uitkeringshoogte. In hoofdstuk 7 wordt hier nader op in gegaan.

2.4.3 UWV voert de wet soms contra legem uit

Sinds de invoering van de Wet Walvis moet UWV gebruik maken van de polisadministratie bij de uitvoering van haar wettelijke taken. Zo ook bij de uitvoering van de WW. De tijdseenheden en inkomensbegrippen in de WW komen echter niet altijd overeen met de tijdseenheden en inkomensbegrippen in de polisadministratie. Dit betekent dat UWV bepaalde beoordelingen niet conform de letterlijke tekst van de WW kan uitvoeren, omdat de gegevens hiervoor ontbreken in de polisadministratie. UWV maakt gebruik van zogeheten *work arounds* voor het uitvoeren van de WW. Deze zijn noodzakelijk voor de aansluiting van de WW-uitvoering op de polisadministratie. Deze *work arounds* worden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedoogd. Een voorbeeld is het vaststellen van de referte-eis. De referte-eis gaat uit van arbeidsuren per week terwijl in de polis uitsluitend verloonde uren per aangiftetijdvak terug te vinden zijn. Een aangiftetijdvak is in beginsel gelijk aan een periode van 4 weken of één maand waarover een werkgever aangifte doet bij de Belastingdienst over de loonsom van zijn werknemers. Het UWV beoordeelt nu al arbeidsuren per aangiftetijdvak en niet per week zoals de wet voorschrijft.

Voorheen moest UWV ieder dossier handmatig controleren. Dat was foutgevoelig, omdat individuele situaties zeer ingewikkeld kunnen zijn. UWV omschrijft de gegevens in de polisadministratie als een objectieve bron die het mogelijk maakt om snel en doelgericht de werknemer te bedienen. Daardoor weten werknemers ook snel waar ze aan toe zijn. De uitkeringsdeskundigen van UWV kunnen zich tegelijkertijd op de complexere dossiers richten.



Complexe gevallen



Maatwerk leveren



Contra legem



Contra legem

⁷⁰ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

⁷¹ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

2.5 Conclusie: knelpunten die samenhangen met ontwikkelingen in de context

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat er knelpunten ontstaan door de ontwikkelingen in de context. We zetten de knelpunten hieronder op een rij. We geven steeds de iconen weer en een korte toelichting.



Contra legem



Beschikbaarheidsverplichting



Registratielast

Bij het bestuderen van de wettekst van de WW en aanverwante regelgeving zijn punten opgevallen die redactioneel gezien voor verbetering vatbaar zijn. Voorbeelden daarvan zijn het noemen van verouderde dienstbetrekkingen als voorbeeld van verzekerde dienstbetrekkingen in de wet, of het hanteren van een vereiste van beschikbaarheid dat volgens de jurisprudentie eigenlijk geen betekenis meer heeft. Bovendien sluiten de uitvoering en de wet in onvoldoende mate op elkaar aan, waardoor er in de uitvoering work arounds nodig zijn om de wet uitvoerbaar te maken.



Uitgeworpen



Maatwerk leveren



Verwijtbaarheidsonderzoek



Complexe gevallen

De door juristen gemaakte opmerkingen betreffen voor een aanzienlijk deel opmerkingen over de bewerkelijkheid van de uitvoering van bepaalde regels. Voor de uitvoering moeten bijvoorbeeld veel gegevens worden vergaard of er moeten veel complexe berekeningen worden gemaakt of ingewikkelde regels doorgrond. Voorbeelden zijn de vaststelling van het gemiddeld aantal arbeidsuren en de inkomens- en loonbegrippen. Een deel van deze categorie knelpunten staat in verband met het gegeven dat een steeds groter aandeel werkenden werkzaam is in flexibele arbeidsrelaties, waarbij er sprake kan zijn van een combinatie van meerdere banen en/of fluctuerende uren.



Eigenrisicodragers



Verwijtbaarheidsonderzoek



Handhaving

Ten slotte is er een categorie knelpunten die door juridische experts genoemd worden omdat men een regel niet 'uitlegbaar' vindt of omdat deze onredelijk of zelfs hardvochtig wordt gevonden. Voorbeelden zijn de gevolgen van activiteiten al naar gelang ze als 'zelfstandige' of anderszins worden gedaan, het verschil in positie tussen de werknemer met en zonder een eigenrisicodrager als werkgever; het verbod op eigen ontslagname, en onzekerheid over de reikwijdte van de inlichtingenplicht.

Deel 2

**De reis van de
werknemer**



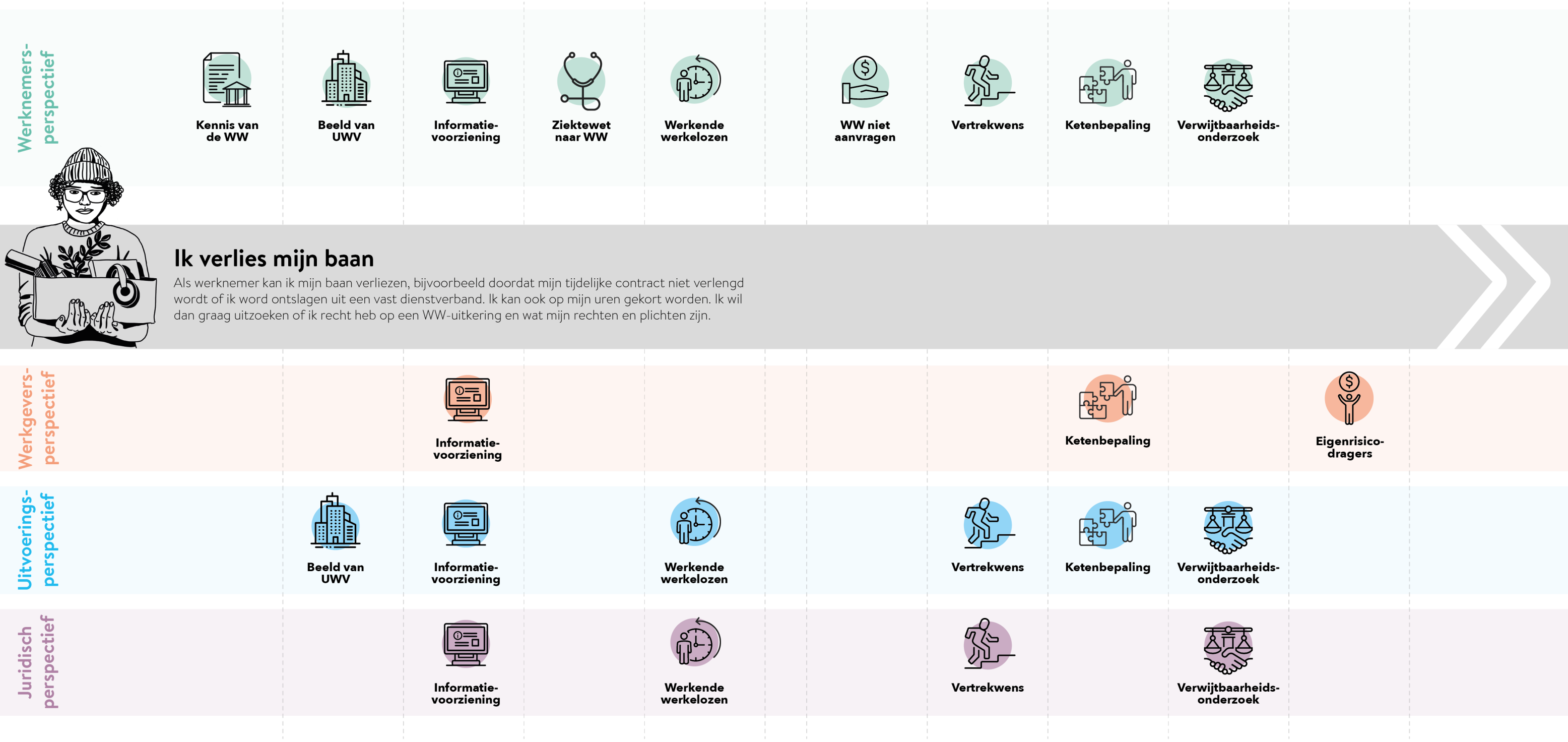
3.

Ik verlies mijn baan

In dit hoofdstuk beschrijven wij het proces voorafgaand aan de WW-uitkering. Het werknemersperspectief is daarbij het uitgangspunt. De rapportage is gebaseerd op gesprekken met WW-ontvangers en WW-gerechtigden die geen WW-uitkering hebben aangevraagd. Hoe hebben zij de periode rond hun baanverlies ervaren? Waar dachten zij over na, welke stappen ondernamen zij en waaraan hadden/hebben zij behoefte? Naast het werknemersperspectief geven we het perspectief van werkgevers en UWV beknopt weer.

3.0 Overzicht knelpunten in eerste fase klantreis

De klantreis bestaat uit vier fasen. In elke fase zitten knelpunten vanuit vier perspectieven: werknemer, werkgever, uitvoering en juridisch. Hieronder ziet u de knelpunten vanuit die perspectieven in de eerste fase van de klantreis, 'Ik verlies mijn baan'.



3.1. Ik verlies mijn baan, en nu?



Mijn naam is Lisa, ik ben 52 jaar...

Ik heb jarenlang bij een cateringbedrijf gewerkt, maar daar ging de boel op de schop en moest ik ineens zwaarder werk doen dat ik fysiek niet goed aankon. Ik wist niet goed wat ik moest doen, en heb eerst op eigen initiatief mijn contract verlaagd van 32 naar 24 uur. Pas later begreep ik dat dat niet zo slim van mij was, maar omdat mijn man ook ziek was in die periode vond ik het extra moeilijk om het goed uit te zoeken. Na een tijdje ben ik ontslagen, en toen zei mijn werkgever dat ik recht had op een WW-uitkering.

3.1.2 De impact van baanverlies

Niemand vindt het leuk om diens baan te verliezen. Uit onderzoek blijkt dat het een grote emotionele impact kan hebben op het leven van de werknemer. Vaak is er een gevoel van schaamte, zijn er zorgen over financiën en is men onzeker over de toekomst. De knelpunten die werknemers ervaren zijn met name van emotionele aard.⁷² Werknemers hebben behoefte aan begrip en emotionele ondersteuning gericht op hun persoonlijke situatie. Ook noemen werknemers het gevoel te hebben er alleen voor te staan.⁷³ Simpel gezegd zitten werknemers in een situatie zonder duidelijk toekomstperspectief.

Het verliezen van een baan kan leiden tot een gevoel van rouw. Ook brengt het stress met zich mee. Dit speelt bijvoorbeeld bij werknemers die hun baan verliezen na jarenlang dezelfde functie te hebben uitgeoefend of voor dezelfde werkgever hebben gewerkt. Of bij een noodgedwongen ontslag tijdens een faillissement of reorganisatie. Het gevoel van rouw maakt een werknemer kwetsbaar en versterkt het gevoel er alleen voor te staan. Mede vanwege de stress die een werknemer ervaart kan er sprake zijn van **lager doenvermogen**. Dit kan tijdelijk zijn, maar ook structureel.

Wat bedoelen we nu precies met doenvermogen en een lager doenvermogen? Het onderzoek 'Weten Is Nog Geen Doen'⁷⁴ van de WRR schetste dat lang niet alle burgers in alle omstandigheden in staat zijn om zelfredzaam te zijn. Er bestaat een groot verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Ook mensen met een goede opleiding en maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin zij onvoldoende in staat zijn om zichzelf te redden, in het bijzonder op het moment dat het leven even tegenzit (bijvoorbeeld vanwege werkloosheid). De WRR beschrijft dat dit niet komt omdat hun intelligentie of kennis tekortschiet, maar omdat ze in deze situaties niet de mentale capaciteit hebben om in actie te komen of te voldoen aan gestelde eisen. Structureel lager doenvermogen kan onder andere samenhangen met weinig digitale vaardigheden, laaggeletterd zijn of het (nog) onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal.

We hebben zowel mensen gesproken die tijdelijk een lager doenvermogen hadden, als ook mensen die structureel moeite hebben met zelfredzaamheid vanwege de hiervoor genoemde redenen. In dit onderzoek zien we een lager doenvermogen van werknemers die geconfronteerd worden met werkloosheid als een onderliggende verklarende factor voor de gevonden en beschreven knelpunten. Enerzijds kan een lager doenvermogen knelpunten als gevolg hebben en anderzijds zegt het doenvermogen van werknemer iets over hoe de werknemer om kan gaan met knelpunten.

⁷² Schoenmaker, I. & Van Rooij, B. (2021). Levensgebeurtenis 'Ik word werkloos'. Mare. Amsterdam. In opdracht van het Programma Mens Centraal.

⁷³ Schoenmaker, I. & Van Rooij, B. (2021). Levensgebeurtenis 'Ik word werkloos'. Mare. Amsterdam. In opdracht van het Programma Mens Centraal.

⁷⁴ Prins, J. e.a. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag.

3.2 Wat moet ik nu?

Wanneer iemand in Nederland diens baan verliest, zoals Lisa in de situatieschets hierboven, dan biedt de overheid bescherming tegen de financiële gevolgen van dit baanverlies. In het persoonlijke verhaal hierboven valt op dat de aanvang van de werkloosheid en het verliezen van werk gepaard kan gaan met stress en onzekerheid. De WW neemt een deel van deze onzekerheid weg, maar dat geldt niet voor alle onzekerheid. Bovendien is het niet vanzelfsprekend dat je de WW-uitkering aanvraagt. Dit is vaak een keuze die de werknemer zelf maakt. De werknemer wordt hierin beïnvloed door ervaringen uit het persoonlijke netwerk, informatie vanuit de werkgever en/of door informatie op te zoeken op internet.

3.2.1 Werknemers zijn niet goed op de hoogte van hun rechten en plichten

Veel werknemers hebben wel eens van de WW en UWV gehoord, maar het voelde altijd als een ver-van-mijn-bed-show. Ze zijn pas gestart met het zoeken naar informatie op het moment dat ze hun baan verliezen. Ook zijn zij vaak niet goed op de hoogte van de voor hen geldende wet- en regelgeving. Een (tijdelijk) lager doenvermogen is hierbij een belemmerende factor. Een voorbeeld waar dit uit blijkt is de situatie van een voormalig HR-medewerker die we spraken voor het onderzoek. Ondanks haar kennis en expertise op dit gebied was ze vanwege de stress die het baanverlies met zich meebracht niet goed in staat om haar rechtspositie in te schatten. Dat laat zien dat de onzekerheid vanuit het baanverlies doorwerkt op het hebben en toepassen van kennis over de rechten die je als werknemer hebt in het geval van ontslag. Hieruit blijkt dat het doorgronden van de regels lastig is voor werknemers, zelfs wanneer zij ervaring hebben met de wet- en regelgeving.

In veel gevallen worden werknemers op de WW en UWV gewezen door hun voormalige werkgever. In sommige gevallen gaat het om zeer uitgebreide informatie, in andere gevallen wordt er simpelweg gezegd dat je bij UWV terecht kan.⁷⁵ Naast informatie vanuit de werkgever en informatie van UWV, zoals de website van UWV, gebruiken werknemers ook andere bronnen voor het verzamelen van informatie over de WW:

- Een eigen eerdere ervaring met UWV of de WW
- Ervaringen in het netwerk van de werknemer

Op basis van deze bronnen krijgen werknemers verschillende, soms ook onjuiste informatie. Bijvoorbeeld omdat complexe informatie onbewust verkeerd wordt geïnterpreteerd. Immers, een negatieve ervaring met het UWV in het verleden wil niet zeggen dat de werknemer opnieuw een negatieve ervaring zal hebben. Hetzelfde geldt voor ervaringen in het netwerk van de werknemer. Negatieve mond-tot-mond-reclame schept bepaalde verwachtingen over de WW of UWV. Meerdere werknemers hebben daardoor aangegeven dat ze met enige angst het proces ingingen. Hierbij helpt niet dat UWV vaak negatief in het nieuws komt.

De enige bron die objectief is, is de website van UWV. Deze website wordt door werknemers als moeilijk te begrijpen beschouwd omdat het voor hen soms lastig kan zijn om de juiste informatie bij elkaar te halen. Ook noemen werknemers dat het moeilijk is om UWV telefonisch te bereiken. Als je inhoudelijke vragen hebt, duurt het vaak even voordat je iemand aan de lijn hebt die daar antwoord op kan geven. Deze extra tijd en moeite vormen een extra drempel in deze fase van werkloosheid.⁷⁶

“Ik wist in het begin eigenlijk niet precies waar ik recht op had en wat ik moest doen. Ik denk eigenlijk dat heel veel mensen dat niet weten. UWV maakt natuurlijk ook geen reclame waar dat uit duidelijk wordt”

3.2.2 Wil ik de WW wel of niet?

In deze fase besluit een werknemer dus of hij wel of niet gebruik maakt van het recht op de WW. Uit de gesprekken met werknemers blijkt dat er verschillende redenen zijn om geen gebruik te maken van

de WW, deze lichten we hieronder toe. Het is niet bekend hoe hoog het niet-gebruik van de WW is.⁷⁷ De onderstaande beweegredenen van werknemers zeggen dus niets over de orde van grootte van het niet-gebruik van de WW, maar wel over hoe werknemers kijken naar de WW en welke overwegingen zij hebben bij het al dan niet aanvragen van een WW-uitkering

- **Ik heb het niet nodig:** Een deel van de werknemers vraagt geen WW aan omdat ze de uitkering niet nodig hebben om in hun dagelijkse behoeften te voorzien. Vaak is er sprake van een partner die voldoende verdient, of de werknemer heeft een financiële buffer opgebouwd. Er zijn situaties waarin de werknemer maar een klein verlies aan inkomen heeft als gevolg van de werkloosheid. Bijvoorbeeld bij het verliezen van een kleinere baan, of wanneer een werknemer slechts een aantal uren verliest en niet de volledige baan kwijtraakt. Een deel van deze werknemers geeft aan op eigen kracht een nieuwe baan te kunnen vinden en vraagt de WW daarom niet aan omdat zij de dienstverlening van UWV niet nodig menen te hebben.
- **Ik heb geen zin in gedoe:** Veel werknemers verwachten dat de WW gepaard gaat met administratieve lasten. Dit geldt ook voor werknemers die een deel van hun uren verliezen of een van hun meerdere banen verliezen. Omdat zij nog werken hebben zij geen behoefte aan de lasten en plichten van de WW-uitkering. Dit kan mogelijk financiële consequenties hebben, zoals het citaat hieronder laat zien.

“Ik had leuk werk, maar het contract werd niet verlengd, en dan heb je recht op een WW-uitkering. Ik had er al eerder recht op omdat we terug gingen naar minder uren. Ik heb het toen niet aangevraagd, maar dat is dom omdat mijn bedrag nu lager is. Toen had ik geen zin in het gedoe.”

- **Ik wil geen verplichtingen:** Een deel van de werknemers die geen WW aanvraagt doet dit omdat ze op hun eigen tempo een nieuwe baan willen zoeken. Mits dit financieel mogelijk is biedt dit hen gevoelsmatig meer vrijheid om te gaan en staan waar zij willen. Deze groep werknemers heeft ook het gevoel dat UWV hen streng zal controleren om de plichten na te komen (met plichten doelen werknemers met name op de sollicitatieplicht).
- **Ik heb andere dingen aan mijn hoofd:** Sommige werknemers kiezen ervoor om geen WW aan te vragen omdat ze op dit moment andere zaken aan hun hoofd hebben, zoals het verlenen van mantelzorg aan een (zieke) naaste.
- **Vanuit mijn ervaring hoor ik alleen maar slechte verhalen over de WW/UWV:** UWV moet het eigenlijk hebben van mond-tot-mond reclame. De verhalen die in de omgeving van een werknemer rondzingen zijn niet altijd positief. Op basis daarvan kan een werknemer ervoor kiezen geen gebruik te maken van de WW.
- **Uit principiële overwegingen:** Sommige werknemers geven aan dat ze de WW zelf niet nodig hebben en kiezen er daarom voor om af te zien van de WW-uitkering. Zodat mensen die het harder nodig hebben wel gebruik kunnen maken van de WW.

“WW aanvragen, ik doe het liever niet. Ik ben liever niet afhankelijk van de overheid en heb liever ook geen verplichtingen. Maar de hogere energiekosten van nu hebben ervoor gezorgd dat ik nu toch WW ga aanvragen.”

Er is, kortom, een aantal redenen waarom werknemers ervoor kiezen geen WW-uitkering aan te vragen, ook al zouden zij er recht op hebben. Op basis van dit onderzoek is niet in kaart te brengen hoe vaak het niet-aanvragen van een uitkering voorkomt. De eerste hierboven genoemde reden is wel de belangrijkste, hoewel dit ook vaak samenhangt met een of meerdere andere redenen. Dit betekent dat er ook WW-ontvangers zijn die ook geen behoefte hebben aan verplichtingen of wel mantelzorger zijn, maar de WW wel nodig hebben voor hun levensonderhoud. Dat betekent dat een groot deel van de werknemers de WW niet als vrije keuze ervaart, maar als noodzakelijk vangnet. De mate waarin een werknemer afhankelijk is van de uitkering, kleurt ook zijn/haar beeld van de WW in het algemeen.

⁷⁵ Als een werkgever een eigenrisicodragers (ERD) is, dan zal deze informatie verschaffen over het vervolgproces. Dit is te verklaren doordat de werkgever dan een grotere rol bij het zoeken naar een nieuwe baan.

⁷⁶ En geld indien het gaat om een werknemer die niet veel te besteden heeft.

⁷⁷ Ook recent onderzoek naar niet-gebruik van financiële regelingen kan geen indicatie geven van de omvang van het niet-gebruik van de WW. Bron: Slagman, A., Lauritsen, D., Visser, A. & Blom, M. (2023). Niet-gebruik Inkomensondersteunende Regelingen SZW: een synthesesstudie. Significant APE. Utrecht.



Kennis van de WW



Beeld van UWV



Informatievoorziening



WW niet aanvragen



Beeld van WW



Informatievoorziening

3.3 Hoe kijkt de werknemer naar de WW en UWV?

3.3.1 Ik houd liever mijn hand niet op...

In vrijwel ieder gesprek met een werknemer noemen zij dat ze liever niet afhankelijk zijn van de overheid voor hun inkomen. Het beeld dat veel werknemers van de WW hebben is dat het een vangnet is dat inkomenszekerheid biedt in perioden dat je niet werkt. Zij zien het dus niet als een verzekering, maar als een vervangend inkomen vanuit de overheid of een sociaal vangnet. Die zekerheid ervaren zij als prettig, maar het leidt ook tot een gevoel dat “je handje op moet houden”. Dat vinden werknemers niet prettig. Daarnaast is genoemd dat het niet fijn is om in een uitkeringssituatie te zitten. Dat komt doordat er verplichtingen verbonden zijn aan de uitkering en je je moet verantwoorden naar UWV. Daarmee verlies je een stukje vrijheid. Veel van de werknemers die we voor dit onderzoek gesproken hebben zeggen dat ze het liefst zo snel als mogelijk weer uit de uitkeringssituatie komen.

“Weet je, het enige nadeel van een uitkering, en daarom wilde ik hem ook zo kort mogelijk hebben, is dat je afhankelijk wordt en daar houd ik niet van.”

3.3.2 ...maar ik ben blij dat het bestaat

Vrijwel alle gesproken werknemers zijn blij dat de WW bestaat. Zonder een regeling als deze zouden meer mensen in armoede terechtkomen. Ze noemen daarom dat ze blij zijn dat er in Nederland een regeling is die je beschermt tegen een grote inkomensval in het geval van baanverlies. Meerdere gesproken werknemers noemen dat we het goed hebben geregeld in ons land. Het algemene beeld over de WW is positief. Ook vindt een groot deel van de werknemers het logisch dat je aan bepaalde plichten moet voldoen als je een uitkering ontvangt.

Vrijwel alle gesproken werknemers zien de WW als iets waar zij recht op hebben. Zij noemen dat ze er (jaren) voor hebben gewerkt en op deze manier hebben meebetaald aan de WW. Daarmee rechtvaardigen zij het eigen gebruik.⁷⁸ Deze werknemers voelen zich ook niet schuldig over het gebruik van de WW. Aan de andere kant zijn er ook werknemers die zich schamen omdat ze rond moeten komen van een uitkering. Dit laat zien dat werknemers elkaar (en soms ook zichzelf) tegen kunnen spreken.

Werknemers die de WW-uitkering niet nodig hebben om rond te komen zien de WW eerder als extraatje. Vanwege hun betere financiële positie ervaren ze in deze perioden ook minder stress. Een onderliggende factor die hiermee samenhangt is het doenvermogen van de werknemer in kwestie. Als je niet direct afhankelijk bent van de WW voor je levensonderhoud, levert de oriëntatie op de uitkering en het zoeken van informatie je minder stress op. Meerdere werknemers geven aan dat ze na het verlies van hun baan behoefte hadden aan een moment van rust. Bij mensen die een werkende partner hebben, of een financiële buffer, begint die herbezinning relatief kort na de aanvang van de werkloosheid. Werknemers die deze luxe niet hebben, bijvoorbeeld omdat ze alleenstaand zijn, ervaren pas rust wanneer ze hun eerste uitkering uitbetaald krijgen.

“Ik zie de WW als een vangnet waar je op terug kan vallen als je in een situatie komt waarin je geen baan hebt. Het kan echt even ruimte geven, zat zelf ook tegen burn-out aan. Mooi dat dat kan in Nederland.”

3.3.3 Werknemers hebben negatieve verwachtingen, of zelfs angst, voor het UWV

Wij hebben alle werknemers gevraagd naar hun beeld van UWV voorafgaand aan het aanvragen van een uitkering. De antwoorden van werknemers gingen van neutraal tot ronduit negatief. Eerder is al beschreven dat dit kan komen door een negatieve eerdere ervaring met UWV of negatieve beeldvorming als gevolg van berichten in de media of negatieve mond-tot-mond reclame. Anderzijds hebben werknemers ook genoemd dat de toon van UWV op haar websites hard en zakelijk is: de focus ligt op de plichten en is voor een deel van de werknemers te complex.

Daardoor is het voor deze werknemers onduidelijk wat zij kunnen verwachten. Voor een deel van de werknemers beïnvloedt dat hun beeld van de organisatie. Na contact met UWV zeggen veel respondenten dat ze positief zijn verrast door UWV of dat hun verwachtingen zijn overtroffen. In hoofdstuk 5 gaan wij hier nader op in.

“Het is allemaal een ‘jij-moet-toon’, ze gaan er eigenlijk al vanuit dat je misbruik komt maken van de uitkering. Zo komt het in ieder geval op mij over.”

Kernwoorden die veel terugkomen bij de beschrijvingen van werknemers over UWV zijn log, star, groot, onpersoonlijk, afstandelijk, controlerend, niet op maat en “gedoe”. Dit beeld van UWV gaat gepaard met bepaalde verwachtingen bij de werkloze werknemers. Duidelijk wordt dat werknemers UWV niet zien als een plek waar je naartoe gaat om je te gaan richten op het vinden van een nieuwe baan. Uit ander onderzoek blijkt bovendien dat werknemers ondersteuning missen van UWV.⁷⁹ Ook missen zij begrip voor hun persoonlijke situatie.

“Ik zie het echt als een starre organisatie, heel erg georganiseerd op regeltjes volgen, stappenplan. Vooral niet modern, niet van deze tijd, geen flexibiliteit, geen openheid.”

Deze gevoelens ontstaan door een aantal praktische knelpunten:

- Het ontbreekt vanuit de overheid/UWV aan een proactieve houding.
- Er is geen duidelijk overzicht van zaken om rekening mee te houden, en wat de mogelijkheden zijn.
- Bij complexe situaties is de informatie onvoldoende toegespitst op de persoonlijke situatie.
- De geboden informatie bevat vaak lastige termen en ambtelijk taalgebruik (als gevolg van de vertaalslag die UWV moet maken van de wet, zie ook paragraaf 2.4.1).

De negatieve verwachtingen ten aanzien van UWV hebben bovendien een neveneffect. Uit onderzoek van I&O Research blijkt namelijk dat werknemers een bredere perceptie van verplichtingen kunnen hebben dan dat er in werkelijkheid geldt. Een voorbeeld is dat sommige werknemers denken dat ze een verhuizing of wijziging van het huishouden moeten doorgeven, terwijl dat niet hoeft.⁸⁰ Daardoor kan de WW als dwingend en/of knellender worden ervaren dan dat deze feitelijk is.

Negatieve mond-tot-mondreclame kan het beeld van de werknemer negatief beïnvloeden, ondanks zelf een positieve ervaring te hebben gehad.

Uit onderzoek van I&O Research blijkt dat negatieve van-mond-tot-mondreclame van invloed is op het beeld dat een werknemer heeft over UWV. In 28% van de gevallen is de omgeving van een WW-gerechtigde werknemer negatief over UWV, ongeacht of de werknemer zelf wel een positieve ervaring heeft. Dit kan de eigen visie van een werknemer beïnvloeden, zonder dat de werknemer daadwerkelijk problemen heeft ervaren.⁸¹

Negatieve verwachtingen of een negatieve ervaring met UWV in het verleden kunnen de werknemer ervan weerhouden om een WW-uitkering aan te vragen. Dit kan er vervolgens toe leiden dat een deel van de doelgroep in financiële problemen raakt. Dit speelt met name bij mensen die een complex arbeidsverleden hebben, zoals meerdere banen tegelijkertijd of onregelmatige uren, zo blijkt uit onderzoek van de SER.⁸² Daardoor komt het doel van inkomensbescherming minder goed tot zijn recht.

⁷⁸ Sinds de inwerkingtreding van de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) betalen werknemers formeel niet meer mee aan de WW. Zie ook: TK 2009-2010, 32 131, nr. 3, ‘Wet Uniformering Loonbegrip: memorie van toelichting’.

⁷⁹ Schoenmaker, I. & Van Rooij, B. (2021). Levensgebeurtenis ‘Ik word werkloos’. Mare. Amsterdam. In opdracht van het Programma Mens Centraal.

⁸⁰ Nannes, L. & Beerepoot, R. (2021). Kennis der verplichtingen tijdens de coronacrisis. I&O research. Amsterdam.

⁸¹ Nannes, L. & Beerepoot, R. (2021). Kennis der verplichtingen tijdens de coronacrisis. I&O research. Amsterdam.

⁸² SER. (2021). Werken zonder armoede. SER. Den Haag.

3.4 Bijzondere situaties vanuit het perspectief van de werknemer

Voor een groot deel van de werknemers verloopt het proces rond baanverlies relatief soepel. Dat geldt met name voor werknemers die uit een situatie van één vast dienstverband met een inkomen boven het minimumloon komen die meer dan 10 jaar gewerkt hebben zonder tijd ertussen. In deze gevallen zijn de werknemers zeker van het ontvangen van een WW-uitkering wanneer zij besluiten deze aan te vragen. In de huidige arbeidsmarkt zijn er ook situaties die minder eenduidig zijn. Deze lichten wij in deze paragraaf beknopt toe. Waar relevant verwijzen wij naar hoofdstuk 7.

3.4.1 Ik ben ziek of arbeidsongeschikt

De WW is ingericht op mensen die relatief dicht op het arbeidsproces staan. Dat wil zeggen dat ze recent hun baan hebben verloren en vrij snel op zoek kunnen naar een nieuwe baan. Een deel van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering is echter helemaal niet in staat om te werken. Een deel van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering heeft medische beperkingen die hen belemmeren bij het vinden van passend werk, zoals werknemers die een WIA-keuring hebben gehad, maar voor minder dan 35 procent zijn afgekeurd. Daarnaast zijn er werknemers die 'ziek' uit dienst zijn gegaan, maar in de WW terecht zijn gekomen. Deze werknemers zijn allen op hun eigen manier kwetsbaar. De rode lijn is dat samenloop van situaties en regelingen complex is.

Zo heeft een deel van de hierboven omschreven werknemers al wel met UWV te maken gehad in hun WIA of Ziektewet-traject. In deze trajecten gelden andere regels en bepalingen. Ook hebben werknemers met andere afdelingen van UWV te maken en moeten zij aan andere verplichtingen voldoen. De verplichtingen in de WW zijn erop gericht om een werknemer weer snel terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Dit voelt hardvochtig voor een werknemer die zich ziek of arbeidsongeschikt voelt. Zij hebben het gevoel dat UWV hen opeens als beter heeft aangevinkt, waardoor ze van de een op de andere dag van alles moeten om hun uitkering te behouden, terwijl zij zelf geen verandering ervaren in hun fysieke en/of mentale gesteldheid. UWV levert in deze situaties wel maatwerk door (gedeeltelijk) vrijstelling te geven van de sollicitatieplicht.

3.4.2 De ketenbepaling

De ketenbepaling (art. 7:668a BW) beperkt het aantal tijdelijke arbeidsovereenkomst die opeenvolgend mogen worden afgesloten met dezelfde werknemer. Overschrijdt men het maximum aantal, dan ontstaat van rechtswege een contract voor onbepaalde tijd.⁸³ Sinds 2015 gaat het om twee of meer arbeidsovereenkomsten binnen 36 maanden, of meer dan drie arbeidsovereenkomsten. In de praktijk kan het voorkomen dat een werknemer zich bij UWV meldt voor een WW-aanvraag, omdat de werknemer er vanuit gaat dat het dienstverband na enkele tijdelijke arbeidsovereenkomsten van rechtswege eindigt, terwijl hij of zij juridisch gezien een contract heeft voor onbepaalde tijd.

Uit ons onderzoek blijkt dat UWV en het ministerie van SZW verschillen van inzicht over deze situatie. SZW vindt dat een WW-aanvraag voor deze werknemers moet worden afgewezen, omdat de werknemer niet voldoet aan de voorwaarden voor het recht op WW. Het UWV ziet ruimte in de wet om de uitkering toch toe te kennen. Van beide kanten worden zowel wetstechnische als beleidsmatige argumenten aangevoerd, die in hoofdstuk 7 worden besproken.

Uit de gesprekken met werknemers blijkt dat zij deze bepaling vaak niet goed begrijpen. Dit is in lijn met het eerdergenoemde punt dat werknemers vaak niet goed op de hoogte zijn van hun rechtspositie. Het gevolg is dat de werknemer niet weet hoe hij of zij deze situatie onder woorden moet brengen bij de voormalige werkgever. In veel gevallen is de werkgever ook niet volledig op de hoogte van wet- en regelgeving in deze situatie. Ook kan het gesprek met de werkgever leiden tot verslechterde onderlinge verhoudingen. Dit is in veel gevallen niet wenselijk vanuit het perspectief van de werknemer:

Ik ben Ria, 57 jaar oud. Ik werkte bij een vakantiepark op seizoensmatige basis. Ik vind dat erg leuk werk. Veel van mijn collega's zijn net als ik eventjes werkloos in de periode van het laagseizoen. Bij UWV zeiden ze nu dat er iets niet klopte waardoor ik een vast contract zou moeten krijgen.⁸⁴ Toen schoot ik in de stress. Ik ben niet goed in contracten begrijpen, dus ik snapte ook niet hoe dat zat. Toen heb ik het UWV gevraagd: willen jullie mijn werkgever bellen om het uit te leggen. Mijn baas was het er niet helemaal mee eens, en was er niet blij mee. Maar toen mocht ik nog twee maanden werken, tot het seizoen afliep.

3.4.3 Ik heb een complex en/of flexibel arbeidsverleden

Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 2.3.2) ontstaat er steeds meer samenloop van uitkeringen en overgangssituaties tussen de verschillende wetten die UWV moet uitvoeren.⁸⁵ Dit leidt tot complexiteit in de uitvoering en mogelijk negatieve (financiële) gevolgen voor de uitkeringsontvanger. Ook kunnen er als gevolg van verschillende dienstverbanden naast elkaar meerdere WW-rechten tegelijkertijd ontstaan. Het knelpunt van meerdere WW-rechten tegelijkertijd komt ook later in dit rapport aan bod, onder andere in paragraaf 4.3 en in hoofdstuk 7.

UWV noemt deze complexiteit als knelpunt in de uitvoering. De vaststelling van uitkeringsrechten kan door de complexiteit van wet- en regelgeving tijdrovend zijn en leidt tot lastig inzichtelijk te maken uitkomsten. Soms wordt deze complexiteit ook door werknemers genoemd.

“Het was onduidelijk of (en hoeveel) ik recht had op WW. Ik had ook nog werk, op diverse plekken. Ik was huiverig, omdat de kans ook is dat je verkeerde cijfers doorgeeft. Dan zou het meer kosten dan opleveren.”

Mijn naam is Sarah, 46 jaar en ik heb twee kinderen. Ik heb in het verleden veel verschillende baantjes gehad, vaak ook twee baantjes van bijvoorbeeld 8 tot 20 uur per week naast elkaar. Ik ken ook veel mensen die het zo moeten doen, omdat het niet lukt om ergens een contract voor meer uren te krijgen. Twee jaar geleden werd ik bij een van de werkgevers ontslagen door tegenvallende omzet. Toen werd ik er door een vriend op gewezen dat ik voor die uren recht had op WW. Ik probeerde toen uit te rekenen hoeveel ik dan maandelijks aan uitkering zou krijgen, maar het was niet te doen. Ik wilde het weten omdat ik probeerde zo snel mogelijk weer aan werk te komen, en ik wist eerlijk gezegd niet of het echt de moeite waard was om tussentijds WW aan te vragen. Want ja, daar zitten ook weer verplichtingen bij, en als je iets verkeerd doet kost het je geld. Ik begrijp nog steeds niet hoe ze het berekend hebben hoor. Maar uiteindelijk heb ik iets gekregen. Gelukkig vond ik snel weer een baantje erbij.

⁸³ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wanneer-verandert-mijn-tijdelijke-arbeidscontract-in-een-vast-contract>

⁸⁴ Op basis van dit onderzoek is het voor ons niet bekend in hoeverre UWV dit altijd controleert bij werknemer en werkgever.
⁸⁵ Op basis van dit onderzoek kunnen wij niet beoordelen wat de orde van grootte van deze problematiek is.

Het werkloosheidsbegrip in het kader van de WW is breder dan wat een burger onder werkloosheid zou verstaan. Het gaat immers niet om het volledig verliezen van werk, maar om het verliezen van ten minste vijf arbeidsuren (of ten minste de helft van het totaal aantal arbeidsuren) uren ten opzichte van zijn of haar gemiddeld aantal arbeidsuren.⁸⁶ Dit betekent dat er juridisch gezien ook sprake kan zijn van werkende werklozen. Dit is een groep werkenden die vanwege een mindering van het aantal arbeidsuren recht heeft op een aanvullende WW-uitkering. Een deel van deze groep zou ervoor kiezen om geen WW aan te vragen, zo blijkt ook uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met werknemers. Daarbij is het wel van belang dat men op de hoogte is van het feit dat bij het verlies van een deel van de arbeidsuren recht bestaat op een WW-uitkering.

De keuze om al dan niet een WW-uitkering aan te vragen kan verstrekkende gevolgen hebben voor de werknemer. Enerzijds leidt het niet-aanvragen bij een gedeeltelijk verlies aan uren ertoe dat je bij het later volledig verliezen van het werk recht hebt op een lagere uitkering. De werknemer heeft dan namelijk alleen recht op een uitkering op basis van de resterende uren die hij of zij verliest. Dit is een lagere uitkering, waardoor de werknemer mogelijk financieel in de knel kan raken. Anderzijds leidt het wel aanvragen tot complexiteit in de uitvoering. Immers, wanneer een werknemer dan ook zijn resterende uren verliest ontstaat er een tweede recht naast het eerste recht op WW. Deze situaties worden handmatig door uitkeringsdeskundigen gecontroleerd, omdat ze te complex zijn voor de systemen van het UWV. Tegelijkertijd vergt het een berekening die moeilijk is uit te leggen aan de werknemer omdat beide rechten met elkaar moeten worden verrekend.

Complexiteit die hiermee samenhangt is dat er ook werknemers zijn die meerdere banen tegelijkertijd hebben. Als men een van die banen verliest, betekent dat dat de werknemer nog druk kan zijn met werk, terwijl het hebben van een WW-uitkering bepaalde verplichtingen met zich meebrengt, zie voor meer informatie over deze problematiek hoofdstuk 6. De afweging is lastiger als iemand wel het geld nodig heeft, maar onvoldoende tijd (en/of doenvermogen) heeft om aan de plichten van een WW-uitkering te kunnen voldoen. In deze situaties bijten de verschillende doelstellingen van de WW elkaar: enerzijds is er sprake van inkomensbescherming, terwijl de doelstelling activering mogelijk onvoldoende passend is.

3.4.4 Ik had seizoensgebonden werk

Een deel van de beroepsbevolking is ieder jaar een specifieke periode werkloos. Dit komt bijvoorbeeld voor in de land- en tuinbouwsector, maar ook personeel bij vakantie- en pretparken en bepaalde seizoensgebonden horecagelegenheden (zoals beachclubs) hebben te maken met een seizoensmatig arbeidspatroon. Veel van deze werknemers zijn tevreden over deze situatie en vinden het vanzelfsprekend dat ze een tijdje thuis zitten of ander werk gaan doen. In veel gevallen komen deze werknemers in aanmerking voor een WW-uitkering. Ook hierin zit vervolgens een jaarlijks – of anderszins periodiek – terugkerend patroon. De WW lijkt niet goed aan te sluiten op dit type werk. Het systeem is niet ingericht op werknemers die structureel een aantal maanden van het jaar geen inkomen hebben en in die periode een beroep doen op de WW, maar in andere perioden van het jaar juist wel werk en een inkomen hebben.⁸⁷

Uit gesprekken met werknemers blijkt dat zij, vanwege eerdere ervaring(en) met de WW, het proces goed begrijpen en snel alle stappen doorlopen voor het verkrijgen van een uitkering. Ook in hun directe omgeving is er veel kennis over het proces van de WW aanwezig, onder andere bij collega's en hun werkgever. Aan de andere kant heeft deze groep werknemers wel wat meer moeite met de plichten vanuit de WW. In zekere zin ervaart deze groep werkzekerheid voor een bepaalde periode in het jaar. Een deel van de werknemers kiest er ook bewust voor om dit werk te blijven doen. Zij zien de WW dan ook als een soort overbruggingsperiode.

“Ik vind dit werk erg leuk, maar ik merk nu met de hoge kosten toch wel dat het een fijne zekerheid is in de wintermaanden om de WW-uitkering te krijgen.”

⁸⁶ Voor een uitgebreidere analyse over het werkloosheidsbegrip, zie hoofdstuk 7 van dit rapport.

⁸⁷ Dit was destijds ook de bedoeling van de wetgever. Bron: Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam.

Het systeem van de WW is hier onvoldoende op ingericht. Daar lopen ook adviseurs Werk van het Werkbedrijf tegen aan. Zij vinden het vaak moeilijk om deze groep werknemers te stimuleren om een “reguliere” baan te zoeken. Een deel van de adviseurs vult dit in door maatwerkafspraken te maken met de werknemer. De werknemer moet dan nog steeds aan enkele plichten voldoen, zodat er wel iets tegenover de ontvangen uitkering komt te staan. Dit kan betekenen dat de werknemer nog wel sollicitatieactiviteiten moet verrichten, maar niet vier per maand.

3.4.5 Ik zat niet goed op mijn plek

Soms verlies je niet je baan, maar neem je zelf ontslag.⁸⁸ In deze situaties heb je geen recht op een WW-uitkering. Soms is er echter sprake van een conflict of zit je niet helemaal op je plek. Ook in deze situaties ontstaat er geen recht op WW. Zoals is beschreven in hoofdstuk 7 kan een dreigende WW-afwijzing bij het zelf ontslag nemen werknemers in moeilijke situaties brengen, bijvoorbeeld bij intimidatie of arbeidsconflicten. Werknemers kunnen het gevoel hebben vast te zitten in hun baan. In het bijzonder speelt dit bij werknemers die niet over een (financiële) buffer beschikken.

“Het was erg fijn als overbruggingsperiode. Ik had financieel ook zonder gered, maar het heeft me behoed voor nog meer mentale stress.”

Sommige werknemers komen hier wel uit. Zij onderhandelen in dit soort situaties met hun werkgever over een vaststellingsovereenkomst. Veel werknemers zijn niet op de hoogte van deze mogelijkheid. Uit enkele interviews blijkt dat werknemers in een ongelukkige situatie zaten bij hun werkgever, en met een vaststellingsovereenkomst afscheid hebben kunnen nemen. Hierdoor hadden ze recht op een WW-uitkering. Twee werknemers benoemen expliciet dat dit hen heeft behoed tegen meer mentale stress, of zelfs overspannenheid.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met werknemers en UWV-medewerkers komt naar voren dat dit tot complexe situaties kan leiden. In sommige gevallen belt een werknemer voor advies naar UWV. Het voorbeeld hieronder laat zien waar werknemers en uitkeringsdeskundigen tegenaan lopen:

Ik ben Abdel, 36 jaar en werkzaam als uitkeringsdeskundige bij UWV. Dat werk doe ik met veel plezier, want ik draag bij aan de inkomenszekerheid van veel burgers. Dat geeft me een goed gevoel. Ik vind het belangrijk dat het uitkeringsgeld terecht komt bij de burger die het nodig heeft. Tijdens mijn werk krijgen wij soms lastige situaties voorgelegd op het gebied van verwijtbare werkloosheid. Recent had ik een situatie waarin een man het niet naar zijn zin had op zijn werk. Hij werd namelijk gepest en zat als gevolg daarvan tegen een burn-out aan. Hij voelde zich niet veilig genoeg om dit te adresseren bij zijn leidinggevende en kon voor zijn gevoel geen kant op. Het liefst had hij ontslag genomen, maar dan zou hij geen recht hebben op een WW-uitkering. Ik vond het vervelend om dit te moeten melden aan de telefoon. Het enige advies dat ik hem had kunnen geven was dat hij zich ziek had moeten melden. Dit advies gaf ik als mens, op persoonlijke titel, maar ik weet niet of dat deze meneer nu nog helpt.

Zoals is weergegeven in dit voorbeeld leiden situaties als deze tot professionele buikpijn bij uitkeringsdeskundigen. Verschillende UWV-medewerkers hebben aangegeven dat ze vaak wel een advies meegeven maar tegelijkertijd het gevoel hebben deze werknemers onvoldoende te kunnen helpen.

⁸⁸ In principe ontstaat er in deze situatie geen recht op WW. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan er wel recht op WW ontstaan. Alleen in situaties waarin de werknemer niet kan worden verweten dat hij ontslag heeft genomen.



Sollicitatie-
plicht



Informatie-
voorziening



Complexe
gevallen

3.4.6 Ik ben 55 jaar of ouder

Een deel van de werknemers heeft al een lange carrière achter de rug. In veel gevallen gaat het om werknemers die lang hetzelfde werk hebben gedaan en werkloos zijn geworden. In andere gevallen had men een drukke functie en heeft men behoefte aan wat rust. Veel van deze werknemers kijken al met een schuin oog naar hun pensionering en verwachten geen grote stappen meer te zetten in hun carrière.

Zo kijken zij ook naar hun WW-uitkering. Veel van de gesproken oudere werknemers ervaren de plichten die gepaard gaan met de WW-uitkering, zoals de sollicitatieplicht als dwingend. Zij hebben namelijk het gevoel gediscrimineerd te worden op de arbeidsmarkt. Daardoor komen zij relatief moeilijk aan een nieuwe baan en de vele afwijzingen kunnen hard aankomen.

Een aansluitend knelpunt dat veel terugkomt bij oudere werknemers is dat ze relatief meer moeite hebben met de digitale processen bij het aanvragen van hun WW-uitkering en het doorgeven van sollicitatieactiviteiten. Ogenscheinlijk simpele dingen als het inloggen door middel van een DigiD of het online uploaden van een cv kunnen door sommige oudere werknemers als een zware belasting worden ervaren. Mogelijk leidt dit ook tot een grotere foutgevoeligheid bij het invullen van gegevens, waardoor deze werknemers later in het proces (opnieuw) tegen knelpunten aanlopen.

“Vroeger was je met AOW vanaf je 65e. Ik heb een zus die iets ouder is en die heeft al lekker AOW. Omdat ze toevallig wat ouder is. Dan denk ik, kunnen ze niet wat soepeler omgaan met mensen die wat ouder zijn en iets minder dwingen. Bij sommige mensen zou het misschien wel lukken, maar ik heb geen diploma's.”

3.5 Hoe verloopt het verder voor de werknemer?

Als de werknemer wel recht heeft - of denkt te hebben - op een WW-uitkering, dan is de volgende stap het aanvragen van de WW-uitkering. Over die stap gaat het volgende hoofdstuk. In deze paragraaf bespreken we eerst nog de rol van het UWV en de werkgever in de stap 'Ik verlies mijn baan'. De werknemer heeft zich voorafgaand aan deze aanvraag georiënteerd over de WW. Dat doet hij via verschillende kanalen. Daarin hebben ook UWV en de werkgever een, al dan niet beperkte, rol. In deze paragraaf gaan wij op beknopte wijze in op het perspectief van UWV en de werkgever.

3.5.1 De rol van UWV in deze fase

In deze fase in het proces is de rol van UWV nog relatief beperkt. Het ontslag speelt zich met name af tussen de werknemer en werkgever. Het UWV komt pas in beeld wanneer de werknemer zich gaat oriënteren op zijn of haar mogelijke WW-uitkering.⁸⁹ Een belangrijke bron hiervoor is, zoals al is beschreven in 3.2.1, de website van UWV. De rol van UWV is er dus op gericht om werknemers (en werkgevers) zo goed mogelijk te informeren over de rechten en plichten die aan de uitkering verbonden zijn. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat de website van UWV niet door alle werknemers als uitnodigend wordt ervaren.

3.5.2 De rol van de werkgever in deze fase

Deze fase van ontslag voor de uitkeringsaanvraag speelt zich met name af tussen werkgever en werknemer. Zij nemen afscheid van elkaar. In veel gevallen geeft de werkgever informatie aan de werknemer mee over welke vervolgstappen de werknemer verder kan nemen. In de meeste gevallen betreft het vrij oppervlakkige informatie over UWV, de WW en de vervolgstappen die de vertrekkende werknemer kan nemen. Werkgevers noemen dat zij dit doen vanuit goed werkgeverschap, maar dat je er niet vanuit kan gaan dat de werknemer ook iets met deze informatie doet.

“

Vaak was het voor werknemers al heftig genoeg om te horen dat ze hun baan kwijt gingen raken, dus dan slaan ze de informatie die je verder meegeeft ook helemaal niet goed op.”

Werkgevers zijn naar eigen zeggen en volgens de geïnterviewde experts niet goed op de hoogte van hoe de WW werkt. Dat komt omdat veel werkgevers dergelijke zaken uitbesteden aan een loonadministrateur of accountant. Deze externe organisaties kunnen een werkgever vaak begeleiden in alle stappen omtrent het ontslag van een werknemer. Ook bij een hierboven beschreven knelpunt als de ketenbepaling (3.4.3) kan het voorkomen dat een werkgever onvoldoende op de hoogte is van wet- en regelgeving, met als gevolg dat hij, al dan niet bedoeld, tegen de wet in handelt.

Als een werkgever informatie verschaft, wil dat niet zeggen dat deze informatie ook altijd klopt. Het is mogelijk dat de werkgever een rooskleuriger beeld van de WW geeft dan dat deze feitelijk is. Uit gesprekken met adviseurs Werk van UWV blijkt dat er werkgevers zijn die de WW beschrijven als onderdeel van een aantrekkelijke vertrekregeling, of een goede manier om vervroegd met pensioen te gaan. Voor deze werknemers komen de daadwerkelijke plichten (en hoogte van de uitkering) wellicht extra hard aan.

Eigenrisicodragers

De eigenrisicodragers zijn een bijzondere groep werkgevers. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de kosten en uitvoering van de WW, en daarmee ook voor de re-integratie.⁹⁰ Dit geldt voor organisaties in het onderwijs en het openbaar bestuur. Het systeem zou deze werkgevers moeten prikkelen om zich actiever bezig te houden met de re-integratie van hun voormalige werknemers. Daardoor zouden de uitkeringslasten lager moeten zijn. In de praktijk betekent dit dat (een deel van de) eigenrisicodragers zijn werknemers actiever informeert en aanvullende dienstverlening aanbiedt.⁹¹ Het naast elkaar bestaan van twee stelsels leidt tot verschillende knelpunten, waaronder de samenloop van verschillende WW-rechten uit verschillende stelsels, ongelijke behandeling van WW-gerechtigden en eventuele juridische procedures. Ook ontwijking van WW-uitkeringslasten komt voor, zie voor meer informatie paragraaf 7.3.5.



Kennis van
de WW



Informatie-
voorziening



Kennis van
de WW



Informatie-
voorziening

⁸⁹ Op de website werk.nl staat informatie over mogelijke dienstverlening bij dreigende werkloosheid. Werknemers kunnen daar op voorhand al gebruik van maken. Het is voor ons onbekend in hoeverre werknemers gebruik maken van deze mogelijkheid.

⁹⁰ UWV betaalt de uitkering aan de werknemer, maar deze wordt vervolgens gedeclareerd bij de voormalige werkgever.

⁹¹ Dat eigenrisicodragers een actievere rol spelen is vanuit beleidsmatig opzicht de bedoeling van het eigenrisicodragerschap.

3.6 Conclusie: welke knelpunten treden op bij de fase ‘Ik verlies mijn baan?’

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat er knelpunten optreden in de eerste stap van de ‘klantreis’, het moment dat een werknemer zijn of haar baan verliest. We zetten deze knelpunten hieronder op een rij. We geven steeds de iconen weer en een korte toelichting.



Kennis van de WW



Beeld van UUV



Informatievoorziening

De eerste stap in de klantreis levert een aantal knelpunten op die te maken hebben met onbekendheid met wet- en regelgeving. **Werknemers** zijn niet altijd goed op de hoogte van de werkloosheidswet zelf, ze weten niet goed wat ze van UUV kunnen verwachten en de website van UUV wordt door werknemers niet als heel toegankelijk ervaren.



WW niet aanvragen

Ondanks dat de WW een werknemersverzekering is, waar werknemers in principe recht op hebben bij onvrijwillige werkloosheid, vragen niet alle **werknemers** dit aan. Dit heeft te maken met het beeld dat zij hebben van UUV. Werknemers hebben geen zin in gedoe, geen zin in verplichtingen geen ruimte in hun hoofd of het gevoel dat ze snel wel weer een andere baan zullen vinden. Het is onbekend in welke mate er sprake is van niet-gebruik van de WW.



Ziektewet naar WW

De WW is ingericht op mensen die relatief dicht op het arbeidsproces staan. Dat wil zeggen dat ze recent hun baan hebben verloren en vrij snel op zoek kunnen naar een nieuwe baan. Een deel van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering is echter helemaal niet in staat om te werken. Een deel van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering heeft medische beperkingen die hen belemmeren bij het vinden van passend werk, zoals werknemers die een WIA-keuring hebben gehad, maar voor minder dan 35 procent zijn afgekeurd.



Ketenbepaling

Werknemers hebben na 3 jaar met tijdelijke aanstellingen recht op een vaste aanstelling. In de praktijk komt het voor dat dit type werknemer zich meldt voor een WW-uitkering. De werknemers gaat ervan uit dat zij geen baan meer hebben. **UUV** en SZW verschillen van mening over hoe om te gaan met deze situatie. Waar UUV hen een uitkering toe wil kennen omdat zij ‘berusten’ in het einde van hun arbeidsovereenkomst, ziet SZW liever dat de uitkeringsaanvraag wordt afgewezen omdat er geen sprake is van arbeidsurenverlies.



Vertrekwens



Eigenrisicodragers

Er is alleen recht op WW wanneer iemand niet verwijtbaar werkloos is. Eigen ontslagname is een vorm van verwijtbare werkloosheid. Het komt voor dat **werknemers** uit dienst gaan met een vaststellingsovereenkomst. In deze overeenkomst staat dan opgeschreven dat de werkgever het initiatief tot ontslag genomen heeft. In sommige gevallen is dit daadwerkelijk aan de orde. In andere gevallen kan het voorkomen dat werknemers zelf hebben aangestuurd op ontslag, maar een vaststellingsovereenkomst hebben onderhandeld om toch recht op WW te hebben. ERD-organisaties werken hier in het algemeen niet aan mee omdat zij zelf de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de WW. In sommige situaties zullen werknemers niet in overleg gaan met hun werkgever om een voor hen gunstige vaststellingsovereenkomst te regelen (bijvoorbeeld bij een conflict of bij intimidatie). Dit bevordert de rechtsgelijkheid niet.



Onderliggende factoren

Het valt op dat deze knelpunten voor werknemers die net hun baan verloren hebben extra zwaar kunnen wegen. De digitale communicatie van het UUV past op zo’n moment niet goed bij de emoties die werknemers ervaren en die zij vaak willen delen met een begripvolle luisteraar. Dat komt omdat baanverlies een levensveranderende gebeurtenis is voor veel mensen. Hun werk houdt op en dat betekent dat zij de zekerheid van hun daginvulling (waar zij een gevoel van eigenwaarde uit halen) én hun inkomen (waarmee ze hun bestaan financieren) verliezen. Het verlies van deze zekerheden leidt direct tot een gevoel van bestaansonzekerheid. De volgende onderliggende factoren bij werknemers verklaren waarom sommige werknemers de knelpunten als bijzonder ingrijpend ervaren.

Angst en stress: het verliezen van werk is een gebeurtenis die bij de meeste mensen zorgt voor een grotere emotionele impact. Het leidt tot angst en stress.

Laaggeletterd en/of minder digitaal vaardig: sommige mensen hebben meer moeite om mee te komen in de huidige maatschappij. Het kan mensen betreffen die moeite hebben met lezen of moeite hebben met omgaan met computers en de digitale systemen van het UUV. Voor deze mensen is het verliezen van werk extra stressvol en dit kan tot gevolg hebben dat mensen zich ernstige zorgen maken of zij financieel rond kunnen komen.

Laag doenvermogen: laaggeletterde of minder digitaal vaardige mensen ervaren meestal extra onzekerheid ten opzichte van mensen die zelfredzaam zijn. Dat kan samenhangen met een structureel lager doenvermogen. Echter een stressvolle gebeurtenis als het verliezen van je baan en het (tijdelijk) verkeren in een financieel onzekere situatie kan er ook voor zorgen dat mensen die normaal gesproken zelfredzaam zijn tijdelijk beschikken over een verminderd of laag doenvermogen.



4.

Ik vraag een uitkering aan

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op het aanvraagproces van de WW-uitkering. Daarbij starten wij vanuit het perspectief van de werknemer. Hoe ervaart hij of zij dit proces? Na het indienen van de aanvraag komt UWV in actie. Bij het vaststellen van het recht op een uitkering treden knelpunten op voor UWV. Deze komen in dit hoofdstuk nadrukkelijk aan bod. Ook hebben wij specifieke aandacht voor het perspectief van de uitkeringsdeskundige.

4.0 Overzicht knelpunten in tweede fase klantreis

De klantreis bestaat uit vier fasen. In elke fase zitten knelpunten vanuit vier perspectieven: werknemer, werkgever, uitvoering en juridisch. Hieronder ziet u de knelpunten vanuit die perspectieven in de tweede fase van de klantreis, ‘Ik vraag een uitkering aan’.

Werknemers- perspectief 	Ik vraag een uitkering aan Zodra ik (ongeveer) weet of ik recht heb op WW, kan ik de uitkering gaan aanvragen bij UWV. Ik vind het spannend of ik het wel goed doe, en wat uiteindelijk de uitkomst van mijn aanvraag is.							
	 Verwijtbaarheids- onderzoek	 Het aanvraag- proces	 Beoordeling niet transparant	 Uitgeworpen				
Werkgevers- perspectief	 Verwijtbaarheids- onderzoek							
Uitvoerings- perspectief	 Verwijtbaarheids- onderzoek	 Het aanvraag- proces	 Beoordeling niet transparant	 Uitgeworpen	 Complexe gevallen	 Maatwerk leveren	 Contra legem	 Operationa- lisering van wet
Juridisch perspectief	 Verwijtbaarheids- onderzoek		 Beoordeling niet transparant	 Uitgeworpen	 Complexe gevallen		 Contra legem	

4.1 Ik ga naar UWV.nl en vul het aanvraagformulier in



Mijn naam is Karim, ik ben 43 jaar...

Door een reorganisatie ben ik mijn baan verloren. Ik baal er erg van, want het was leuk werk en ik kon op deze manier voor mijn gezin zorgen. Ik wil graag snel nieuw werk vinden, maar ik weet van andere collega's dat ik gelukkig recht heb op de WW-uitkering in de tijd dat ik nog geen nieuwe baan heb gevonden. Omdat mijn vrouw niet kan werken, moet ik genoeg inkomen hebben om ons gezin van vijf personen te onderhouden, ik weet niet of dat kan met de uitkering. Ik heb op de website gezocht, gebeld en ben zelf gaan rekenen, maar ik weet nu nog steeds niet zeker wat ik krijg en hoe lang ik recht heb op de uitkering. Ik werd een beetje bang van wat je allemaal verkeerd kan doen. Er staat ook van alles over toeslagen, dat maakt me helemaal bang. Het aanvragen heb ik digitaal gedaan, gelukkig nog net op tijd. Ik wist niet dat het binnen een week na je laatste werkdag moest zijn. Het was makkelijk in te vullen, maar ik hoop maar dat het allemaal goed is gegaan. Ik weet nu niet wat er gaat gebeuren, ik heb nog niets gehoord. Ik hoop dat ik snel iemand kan spreken die me meer kan vertellen. Het levert me veel stress op.

4.1.2 Werknemers ervaren het invullen van de aanvraag als gemakkelijk...

Wanneer een werknemer een WW-uitkering aanvraagt, dan doet hij of zij dat via een digitaal aanvraagformulier op MijnUWV.nl. Hiervoor heeft de werknemer een DigiD nodig. Daarnaast heeft de werknemer zijn of haar laatste loonstrook en arbeidscontract nodig. Bovendien moet een werknemer zijn of haar rekeningnummer en datum waarop hij of zij werkloos is geworden bij de hand houden. In de gesprekken met werknemers horen wij terug dat zij het aanvraagproces relatief makkelijk vinden. Wel geeft een deel van de werknemers aan dat ze behoorlijk wat tijd nodig hebben gehad om het aanvraagformulier in te vullen.

Dat de meeste werknemers het aanvraagproces als makkelijk omschrijven, volgt uit de automatisering en digitalisering die UWV heeft doorgemaakt. Volgens experts heeft dit tot een vereenvoudiging van het aanvraagproces geleid. Zij geven aan dat er minder wordt uitgevraagd bij de werknemer en werkgever. Een van de verklaringen hiervoor is dat een groot deel van de benodigde informatie in de polisadministratie staat.⁹² Dat dit het verwerken van aanvragen vergemakkelijkt voor werknemers blijkt ook uit de gesprekken met werknemers die eerder al eens in de WW hebben gezeten (voor de digitalisering 2012-2015). In tegenstelling tot hun eerdere ervaring verloopt het proces nu soepel. Voor deze werknemers werkt de digitalisering van de uitkeringsaanvraag dus voordelig. Dit ervaren werknemers als prettig en klantvriendelijk.

Sommige werknemers hebben wel wat meer tijd nodig voor het invullen van de aanvraag. Hierbij geldt, hoe complexer het arbeidsverleden en de ontslagsituatie, hoe meer tijd iemand nodig heeft om de aanvraag in te vullen. Met complexiteit bedoelen wij zowel het aantal jaren dat iemand heeft gewerkt als het aantal wisselingen in werkkring die een werknemer heeft meegemaakt. Hoe meer veranderingen, hoe lastiger de aanvraag is. Voor een deel treft dit jongere werknemers en werknemers met een onregelmatig arbeidsverleden. Ook oudere werknemers, werknemers die laaggeletterd zijn, of werknemers die minder digitaal vaardig zijn, hebben meer tijd nodig voor de aanvraag. In deze situaties krijgen deze werknemers soms steun vanuit hun naaste omgeving, maar dit is niet altijd mogelijk.

Op basis van het bovenstaande zijn verschillende typen werknemers te identificeren. Aan de hand van enkele korte citaten geven wij deze verschillende typen samengevat weer. De geïdentificeerde typen zijn niet uitsluitend.

Verwachtingen waren dat het moeizaam zou zijn, maar het viel mee:

Ik ben Hannelore, 59 jaar. Ik was voorbereid op een lang, moeilijk en stoffig traject. Maar dat viel hartstikke mee! Ik ben online gaan zoeken, heb voor de zekerheid even gebeld omdat ik wel onzeker was. Toen ben ik online gaan aanvragen, alle documenten erbij gehaald. Heel veel stond al ingevuld, daardoor ging de aanvraag makkelijk. Ik vond dat digitale eigenlijk heel prettig. Vroeger - ik zat al eerder een keer in de WW - was dat allemaal persoonlijk met werkbriefjes en zo. Maar nu digitaal blijft alles staan, dus dat is veel makkelijker.

Zelf ervaring vanuit werk, dus zeker en makkelijk:

Ik ben Lisette, 33 jaar. Ik wist hoe het werkte met UWV omdat ik eerder collega's die uit dienst gingen had geholpen met het aanvragen van hun uitkering. Dat gaf voor mij geen gedoe. Ik ging naar de website, heb alles ingevuld, de documenten geüpload en dan is het afwachten tot de beslissing komt. Dat vond ik niet spannend. Ik wist dat ik in aanmerking zou komen.

Ik had erg veel moeite met de aanvraag:

Ik ben Ans, 66 jaar. Ik wist eerst niet hoe je in moest loggen. Daar heeft mijn zoon mee geholpen met de app (DigiD). Ik had het zelf nooit gered, digitaal. Nu moet ik iedere maand weer inloggen voor m'n inkomen. Iedere maand! Ik vind dat echt een ramp. Zonder m'n zoon was dat nooit gelukt.

⁹² Maar dit is niet altijd het geval. Soms ontbreken gegevens of sluiten de gegevens niet (volledig) aan op bepalingen in de wet- en regelgeving. Hierdoor kan aanvullende uitvraag nodig zijn, of moeten er aannames worden gemaakt om efficiënt met de gegevens om te gaan.



Complexe gevallen



Het aanvraagproces



Het aanvraag-
proces

4.1.3 ... maar het is wel stressvol

Ondanks het feit dat veel werknemers het aanvraagproces als gemakkelijk ervaren, betekent dit niet dat zij deze fase zonder stress doorlopen. De geïnterviewde werknemers geven aan dat dit proces zich afspeelt in een onzekere periode, met weinig toekomstperspectief en in sommige situaties zorgen over hun financiën. Daarom hangt er veel af van het juist invullen van het aanvraagformulier. Werknemers zijn bang om fouten te maken en weten ook niet zo goed wanneer iets goed of fout is. Zij hebben daarom het gevoel weinig **invloed** te hebben op de uitkomst van het formulier, terwijl zij hier wel een groot **belang** aan hechten. Uit de gesprekken met werknemers valt op dat de angst voor een fout is versterkt door problemen die burgers ervaren met de overheid, zoals de toeslagenaffaire. Zij hebben het gevoel dat een klein foutje kan leiden tot grote consequenties.



Complexe
gevallen

Het gevoel van weinig invloed en angst leeft breed onder de werknemers. Deze gevoelens verzwakken het doenvermogen van de werknemers. Werknemers die al kwetsbaar zijn, of veel stress ervaren vanwege de werkloosheid, hebben daardoor (tijdelijk) een nog lager doenvermogen. Ook bij ouderen merken we dat ze meer angst ervaren. De mate waarin iemand over doenvermogen beschikt, wordt beïnvloed door het relatieve belang van de uitkering voor de werknemer. Naarmate er meer van afhangt (lees: iemand is alleenstaand en/of beschikt over weinig financiële reserves), ervaart de werknemer meer stress tijdens het invullen van het aanvraagformulier. Zelfs als de werknemer normaliter goed weet dat hij of zij recht heeft op een uitkering, kan er toch sprake zijn van stress en twijfel in deze fase van het proces.

“Het is wel heel veel dat je moet aanleveren, je moet veel stappen doorlopen. Het lukte wel, maar ik was kwetsbaar dus het was lastig. Het was echt wel even spannend of het allemaal goed kwam.”

De termijn waarbinnen een werknemer een WW kan aanvragen wordt als kort ervaren

Een werknemer moet een WW-uitkering binnen een week na het ontstaan van de werkloosheid aanvragen.⁹³ Dit vinden de gesproken werknemers niet prettig. Daardoor komt er druk te liggen op het invullen van het aanvraagformulier. Zeker werknemers die hier wat meer tijd voor nodig hebben ervaren dit als knellend. Het kan voorkomen dat de werknemer gedurende deze termijn in onvoldoende mate beschikbaar is om het aanvraagformulier in te vullen, zoals het citaat hieronder laat zien.

“Ik kon dus alleen 7 dagen voordat ik uit dienst ging, tot 7 dagen daarna aanvragen, dat vond ik een beetje raar. Het was stressvol met alle documenten, want het was midden in de zomervakantie. Het was niet duidelijk waarom dat was, en het was heel onduidelijk hoeveel werk het zou zijn en bij wie je nog misschien wel documenten/data moet opvragen”

Aan de andere kant zijn er werknemers die deze termijn niet begrijpen, omdat men in veel gevallen al geruime tijd weet dat er sprake zal zijn van baanverlies. Werknemers willen graag zo snel mogelijk alles regelen rondom hun uitkering, het liefst zodra ze weten dat ze hun baan gaan verliezen.⁹⁴ Als de uitkering geregeld is geeft dat rust. De termijn kan een knelpunt vormen omdat mensen een lagere uitkering kunnen krijgen als de WW te laat wordt aangevraagd. Bovendien veronderstelt de termijn dat een werknemer direct na de eerste dag van werkloosheid een aanvraag kan doen. In de meeste gevallen klopt dit, maar in het geval dat de werknemer (nog) niet over een DigiD beschikt, heeft de burger gevoelsmatig nog maar kort de tijd voor het doen van de uitkeringsaanvraag. Minder digitaal vaardige en oudere werknemers kunnen moeite hebben met zaken doen met de overheid via een website.⁹⁵ Dit geldt mogelijk ook voor werknemers die de Nederlandse taal in onvoldoende beheersen.⁹⁶

⁹³ De werknemer kan dit doen een week voorafgaand hij of zij werkloos wordt.

⁹⁴ UWV beschikt dan echter nog niet over alle relevante gegevens om het recht op een WW-uitkering vast te kunnen stellen.

⁹⁵ Bron: <https://www.clientenraad-uwv.nl/nieuws/artikel/7557/vergeet-de-minder-digivaardige-cli%C3%ABnt-niet>

⁹⁶ Een knelpunt dat hiermee samenhangt is dat uitkeringsdeskundigen naar eigen zeggen niet in het Engels mogen communiceren. Dat betekent dat werknemers niet zelfstandig met hun vragen bij UWV terecht kunnen.

Een papieren aanvraag is mogelijk, blijkt uit gesprekken met betrokkenen van UWV. Zij geven aan dat een kleine groep werknemers (om en nabij 1 tot 2 procent van het totaal aantal aanvragen) een papieren aanvraag doet. Hierover is online geen informatie te vinden, wat inhoudt dat dit een mogelijkheid is voor mensen die er niet uitkomen met de digitale aanvraag en hierover met UWV hebben gecommuniceerd via de telefoon of de website. Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat 95 procent van de WW-aanvragers dit doet via het digitale formulier.⁹⁷ UWV gaat ervan uit dat iedere werknemer die het aanvraagproces digitaal heeft doorlopen, ook in staat is gebruik te maken van de onlinedienstverlening van UWV.⁹⁸ In de praktijk hoeft dit niet altijd zo te zijn. Bijvoorbeeld omdat zij hulp hebben gehad bij het invullen van de aanvraag of hier heel veel tijd aan hebben besteed.

4.1.4 De aanvraag is verzonden, maar dan?

Werknemers hebben het gevoel weinig invloed te hebben op de uitkomst. Daarom ervaren zij met name de periode tussen het invullen van het aanvraagformulier en de beslissing van UWV als stressvol. In deze periode is de invloed die je hebt als burger vrijwel nihil. Nadat de werknemer op verzenden heeft gedrukt voelt het vervolgproces voor de werknemer als een **black box**. Ook hebben werknemers weinig zicht op hoe dit beoordelingsproces verloopt. Daardoor voelen zij zich onzeker. Dit geldt in het bijzonder voor werknemers die voor hun levensonderhoud financieel afhankelijk zijn van de WW-uitkering.

“Op een gegeven moment ben je bang om een uitkering in ontvangst te nemen, heb ik er wel recht op? Hebben ze het wel goed berekend?”

De mate waarin een werknemer belang en/of invloed ervaart (zie ook 4.1.3) speelt daarom opnieuw een belangrijkere rol. De werknemer maakt daarbij een beweging naar geen invloed. De mate van belang is afhankelijk van persoonlijke – en contextuele – factoren. Immers een werknemer met een partner met een hoog inkomen of voldoende financiële buffer heeft minder belang bij de WW-uitkering dan een werknemer die alleenstaand is of weinig spaargeld heeft.

De beoordelingstermijn door UWV mag maximaal vier weken bedragen vanaf de eerste werkloosheidsdag.⁹⁹ Pas nadat UWV een beoordeling heeft afgegeven ontvangt de werknemer al dan niet zijn of haar uitkering. Aangezien de WW-uitkering achteraf wordt uitbetaald, kan er sprake zijn van een periode van om en nabij zes weken die de werknemer financieel moet overbruggen.¹⁰⁰ Niet iedere werknemer is daartoe in staat. Bovendien ervaren werknemers gedurende deze periode onzekerheid over hun toekomstige inkomen. Daarom kunnen werknemers een voorschot ontvangen van UWV.

Het UWV zal wel gelijk hebben

De meeste werknemers geven aan te vertrouwen in UWV. Daarmee bedoelen zij dat ze ervan uitgaan dat wat UWV zegt over hun situatie en recht, de waarheid is. Ook in situaties waarin argwaan gegrond is, vertrouwen zij op de informatie en het oordeel van UWV.¹⁰¹ Daarom zullen veel werknemers ook niet zo snel bellen als zij denken dat er iets niet klopt. In veel gevallen gaan werknemers ervan uit dat ze dan zelf wel een denk- of rekenfoutje zullen hebben gemaakt. Ook bij terugvorderingen later in het proces zijn werknemers geneigd om de schuld bij zichzelf te leggen, zelfs in gevallen dat UWV een foutje heeft gemaakt. Uit hoofdstuk 7 blijkt dat de juridische experts de vaststelling van uitkeringsrechten te complex vinden om zelf te kunnen doorgronden. Ook zij hebben daar soms de hulp van het UWV bij nodig. Daardoor staan rechtshulpverleners op achterstand bij het onderbouwen van bezwaren tegen de uitkeringsvaststelling.

⁹⁷ Volgens eigen gegevens van UWV bedraagt dit percentage 98%.

⁹⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie. 2019. Klantenenquête WW: Welke hulp ervaren mensen in de WW en hoe waarderen ze deze ondersteuning? Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

⁹⁹ Bron: <https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/na-ww-aanvraag>

¹⁰⁰ Dit betreft de periode na opgave van inkomsten in de verantwoordingsmaand.

¹⁰¹ Een voorbeeld van een dergelijke situatie is een werknemer die vanwege een foutje door UWV geen toeslag meer ontving. De werknemer had hierover gebeld en kreeg als antwoord dat het probleem zou worden verholpen bij de uitbetaling van de uitkering in de daaropvolgende maand. Een maand later ontving de werknemer echter nog steeds geen toeslag, waardoor de werknemer opnieuw contact heeft opgenomen met UWV.



Beoordeling
niet transparant



Beeld van
UWV



Beoordeling
niet transparant

4.2 Computer says yes

De aanvraag is verzonden. De werknemer ervaart de daaropvolgende periode als onzeker en stressvol. Tegelijkertijd gebeurt er van alles binnen UWV. De aanvraag wordt verwerkt door UWV. Daarmee beoordeelt UWV of de werknemer wel of niet in aanmerking komt voor een WW-uitkering. Veelal verloopt dit proces automatisch, maar in sommige situaties moet een uitkeringsdeskundige handmatig een aanvraag controleren of aanvullende werkzaamheden uitvoeren. In deze paragraaf belichtten wij dit – voor de burger onzichtbare – proces.¹⁰²

4.2.1 Straight-through-processing (STP)

UWV streeft ernaar om zo veel als mogelijk aanvragen geautomatiseerd te behandelen. Dit noemt UWV ‘straight-through processing’ (hierna STP). Dit proces bevat rekenregels en procedures waarmee uitworpredenen¹⁰³ zijn gedefinieerd. Op basis van deze uitworpredenen kan een WW-aanvraag uit de geautomatiseerde verwerking uitvallen. In deze situaties behandelt een uitkeringsdeskundige handmatig de WW-aanvraag. Dit leidt ertoe dat de gemakkelijkste WW-aanvragen volledig geautomatiseerd worden verwerkt (STP). Bij deze WW-aanvragen treden geen uitworpredenen op. In 2019 betrof dit 15 procent van de WW-aanvragen.¹⁰⁴ Dit betekent dat de complexere gevallen door uitkeringsdeskundigen worden verwerkt. Door de toepassing van deze systematiek is UWV in staat om snel duidelijkheid te geven over de WW-toekenning en de eerste betaling.¹⁰⁵

Straight-through betekent niet altijd foutloos

Voor de meerderheid van de werknemers is de geautomatiseerde uitvoering van de WW prettig. Zij ontvangen snel uitsluitel over hun situatie. In de simpelste gevallen is er zelfs geen menselijk oordeel aan te pas gekomen. Het is mogelijk om een juridisch wenselijke aanvraag in te dienen. Dit hangt samen met het feit dat er verschillende typen werknemers zijn, die op hun beurt verschillende arbeidspatronen hebben. Enerzijds zijn er werknemers die graag het juiste willen doen en eigenlijk alles opgeven. Aan de andere kant heb je werknemers die doorzien dat het wellicht voordelig kan zijn om bepaalde informatie niet op te geven, omdat het tot een uitworp en nadere controle leidt. Dit is een perverse prikkel, zie ook het voorbeeld hieronder.

Ik ben Zeynep, 28 jaar en werkzaam als uitkeringsdeskundige bij UWV. Ik probeer ervoor te zorgen dat iedereen die het nodig heeft ook daadwerkelijk een WW-uitkering krijgt. Daarbij draag ik bij aan de inkomenszekerheid van mensen. Als uitkeringsdeskundige pakken wij alleen de dossiers op die complex zijn, en niet door de computer verwerkt kunnen worden. Als iemand bepaalde informatie opgeeft kan dat leiden tot uitworp en misschien leiden tot een lagere uitkering. Als je dat niet doet, dan gebeurt er niets met je uitkering. Zo kan het zijn dat je als werknemer initiatief hebt genomen om ontslag te nemen, maar dat je in overleg met je werkgever een vaststellingsovereenkomst hebt ondertekend, waaruit juridisch blijkt dat de werkgever het initiatief heeft genomen voor beëindiging van de overeenkomst. Dat weet niet iedereen. Dat voelt soms een beetje oneerlijk.



Uitgeworpen

4.3 Computers says no

Niet iedere aanvraag doorloopt het toekenningsproces van UWV soepel. Sommige aanvragen moeten herzien worden en in andere gevallen heeft de werknemer geen recht op WW. In al deze gevallen komt de aanvraag niet door het computersysteem van UWV heen, op basis van de relevante beslisregels. Deze gevallen moeten vervolgens handmatig worden gecontroleerd.

¹⁰² Zie bijlage 1 voor een beschrijving van dit proces vanuit het perspectief van UWV.

¹⁰³ Een uitworpreden is een in het proces gedefinieerde reden die ertoe leidt dat een dossier handmatig gecontroleerd moet worden door een uitkeringsdeskundige. Deze onderzoekt dan alleen de uitworpreden, zoals (mogelijk) verwijtbaar ontslag of het niet voldoen aan de wekeneis. Op dit moment zijn volgens betrokkenen van de divisie Uitkeren 24 uitworpredenen gedefinieerd.

¹⁰⁴ KPMG. (2019). Rapport: Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader. KPMG. Amsterdam.

¹⁰⁵ UWV. (2016). UWV Informatieplan 2019-2023: Een volgende stap naar moderne dienstverlening. UWV. Amsterdam.

De knelpunten die hierbij optreden zijn in veel gevallen wetstechnisch van aard. Er zijn namelijk veel gegevens nodig voor het succesvol verwerken van een aanvraag. De gegevens worden voor een deel bij werknemers uitgevraagd, via het aanvraagformulier,¹⁰⁶ of vanuit de polisadministratie van UWV zelf. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven liggen wet en uitvoering op dit vlak niet altijd in het verlengde van elkaar. Het UWV ziet complexe wet- en regelgeving en onvoldoende aansluiting tussen deze wet- en regelgeving en de polisadministratie als een belangrijke oorzaak voor deze situatie. Daaruit volgen verschillende knelpunten, die hoofdzakelijk bij de Divisie Uitkeren van UWV spelen. In sommige gevallen raken deze knelpunten de werknemer. Deze situaties zijn in veel gevallen moeilijk tot niet uitlegbaar door de uitkeringsdeskundige. In deze paragraaf komen deze knelpunten één voor één beknopt aan bod. We beginnen met de knelpunten vanuit juridisch perspectief en lopen vervolgens langs de knelpunten voor de uitkeringsdeskundigen. Een uitgebreidere onderbouwing is te vinden in hoofdstuk 7.

4.3.1 Heeft de werknemer recht op WW?

Tijdens ons onderzoek zijn we verschillende knelpunten tegengekomen die verband houden met het vaststellen van het recht op uitkering.

Een belangrijk punt voor het UWV is de aansluiting op de polisadministratie. UWV maakt voor de vaststelling van verschillende beoordelingen in het kader van de WW gebruik van gegevens in de eigen polisadministratie. De tijdseenheden en inkomensbegrippen in de WW komen echter niet altijd overeen met de tijdseenheden en inkomensbegrippen in de polisadministratie, waardoor het achterhalen van de relevante informatie relatief bewerkelijk wordt. Paragraaf 2 van hoofdstuk 7 gaat hier nader op in. In het navolgende benoemen wij ook enkele van deze knelpunten.

Een tweede algemeen punt is dat de wet- en regelgeving bij de vaststelling van uitkeringsrechten dermate complex is, dat de berekeningen niet goed uit te leggen zijn aan werknemers, en zelfs moeilijk te doorgronden zijn voor experts. Deskundigen noemen de vaststelling van het dagloon en het algemeen inkomensbesluit als voorbeelden van regels die ook voor geschoolde juristen nauwelijks te doorgronden zijn. Voorbeelden zijn daarnaast de berekeningen bij meerdere opeenvolgende WW-rechten of bij samenloop van meerdere uitkeringen. Paragraaf 2 van hoofdstuk 7 gaat hier nader op in. In het navolgende lichten wij enkele van deze knelpunten uit.

Een derde algemeen punt is dat de wet- en regelgeving bij de vaststelling van uitkeringsrechten volgens respondenten niet altijd aansluit op wat men gerechtvaardigd vindt. Een bepaalde regel wordt bijvoorbeeld te weinig genuanceerd gevonden, of men vindt dat de regel niet meer aansluit op maatschappelijke ontwikkelingen; of men vindt dat vergelijkbare situaties ten onrechte tot verschillende uitkomsten leiden. Een voorbeeld hiervan zijn de regels die van toepassing zijn op verblijf in het buitenland tijdens de WW-uitkering. Dit lichten wij hierna nog toe.

De aansluiting van wet- en regelgeving op de polisadministratie

De WW gaat voor het vaststellen van het arbeidsurenverlies en de referte-eis uit van het begrip arbeidsuren, terwijl in de polisadministratie het begrip verloonde uren wordt gehanteerd. Het begrip arbeidsuren kent vele uitzonderingen en uitbreidingen ten opzichte van de verloonde uren. Zo moeten ook uren waarover recht op loon bestaat worden meegenomen. Uren waarin men recht had op loon bij ziekte tellen dan weer niet mee, behalve als men geen arbeid kon verrichten als gevolg van de ziekte. Daarnaast wordt de referte-eis in de WW geformuleerd in weken, terwijl de verloonde uren in de polisadministratie worden geregistreerd per aangiftetijdvak van vier weken of een maand. Op dit punt heeft UWV ervoor gekozen om de referte-eis toch met behulp van aangiftetijdvakken in de polisadministratie uit te voeren in plaats van in weken. Uitvoering conform de letter van de wet is op basis van de polisadministratie niet mogelijk en vereist aanvullende informatie, die opgevraagd moet worden bij de werknemer en/of de werkgever. Dit is tijdrovend en levert niet altijd betrouwbare informatie op. Ook wanneer er (objectieve) gegevens ontbreken in de polisadministratie is er aanvullende informatie vereist. Het gevolg daarvan is dat de uitkeringsaanvraag op basis van subjectieve gegevens wordt verwerkt.

Bovendien leidt de ingewikkeldheid van de wet- en regelgeving tot situaties die niet goed uit te leggen zijn aan werknemers. In sommige gevallen begrijpen uitkeringsdeskundigen ook niet meer alle regels precies. In het bijzonder gaat het hier om de vaststelling van het dagloon en het algemeen inkomensbesluit. Deze zijn volgens gesproken experts ook nauwelijks te doorgronden voor geschoolde juristen.

¹⁰⁶ Indien nodig belt een uitkeringsdeskundige een werknemer op om aanvullende informatie en documenten op te vragen.



Registratielast



Maatwerk
leveren



Contra legem



Verwijtbaarheids-
onderzoek

Inkomen of uren?

In het afgelopen decennium is inkomen een bepalende factor geworden voor de vaststelling en de hoogte van de WW-uitkering. Voorheen werd het vaststellen van het recht op WW louter berekend op basis van verlies aan gewerkte uren. Sinds 2013 is het criterium veranderd in het verlies van uren waarover (recht op) loon bestaat. Tot 2015 werd bij gedeeltelijke werkhervatting een urenkorting toegepast op de uitkering. Sinds 2015 wordt naast de uitkering verdiend inkomen afgetrokken van de uitkering, voor zover het gaat om inkomen dat men als werknemer verwerft. Uitkeringsdeskundigen hebben soms moeite met het uitvoeren van berekeningen om het recht op een uitkering te bepalen als gevolg van de nieuwe systematiek. Zij beamen dat dit in het bijzonder speelt wanneer uren en inkomen beide van belang zijn. Dat gaat om situaties waarbij de werknemer meerdere bezigheden heeft naast zijn of haar uitkering, bijvoorbeeld het opzetten van een praktijk als zelfstandige naast het verrichten van klussen als werknemer (zie ook hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 over inkomensverrekening en urenkorting).

Aansluiting van meerdere WW-rechten of verschillende uitkeringen

In hoofdstuk 3 is kort aan bod gekomen dat een werknemer gelijktijdig aanspraak kan maken op meerdere WW-rechten. In de uitvoering vormt dit een knelpunt, omdat het niet goed uitlegbaar is naar de werknemer. Ook kan het voorkomen dat er tegelijkertijd sprake is van verschillende uitkeringen. Hierdoor nemen de administratieve lasten bij uitkeringsdeskundigen toe. Zij moeten deze aanvragen handmatig verwerken. Ook zijn deze situaties foutgevoelig, omdat de uitkeringsvoorwaarden in de verschillende wetten niet altijd uniform zijn. Paragraaf 2 van hoofdstuk 7 gaat hier nader op in. In het navolgende lichten wij enkele van deze knelpunten uit.

- **De WW en de Toeslagenwet (TW):** De WW wordt op maandbasis berekend, terwijl dit bij de TW op dagbasis is. Inkomsten uit werk als zelfstandige worden in de WW anders verrekend dan in de TW. In de TW is op het gebied van handhaving meer mogelijk dan in de WW.
- **De WW en de Ziektewet (DWBZ):** Als de werknemer ziek wordt tijdens zijn werkloosheid geldt gedurende de eerste dertien weken een bijzonder regime. Er is gekozen om de WW-rechten van de werknemer in die weken te laten doorlopen en het ziekgeld van de ZW niet tot uitbetaling te laten komen. Hoewel alleen de WW-uitkering wordt uitbetaald in die dertien weken zijn zowel de voorwaarden van de WW als die van de ZW op deze werknemer van toepassing, zonder dat deze op elkaar zijn afgestemd.¹⁰⁷ De samenloop van deze twee uitkeringen is volgens uitkeringsdeskundigen niet uit te leggen aan werknemers. Ook is het foutgevoelig voor UWV, omdat er twee regimes door elkaar lopen. Bovendien leidt de 13-weeken termijn tot gebroken maanden.

Uitsluitingsgronden

De WW kent 16 uitsluitingsgronden. De achterliggende gedachte bij de uitsluitingsgronden is dat het objectieve situaties betreft die onafhankelijk zijn van het gedrag van de werknemer. Enkele van deze uitsluitingsgronden sluiten volgens verschillende experts niet meer goed aan op de arbeidsmarkt en samenleving van nu. Ook is het wetsartikel ingewikkeld volgens gesproken experts van UWV. Hierna worden enkele voorbeelden besproken. In de juridische analyse wordt uitvoeriger ingegaan op dit knelpunt.

- **Verblijf in het buitenland:** Wonen of verblijfhouden in het buitenland anders dan wegens vakantie betreft een uitsluitingsgrond voor de WW. Hier zijn geen uitzonderingen op mogelijk. Dit maakt het niet mogelijk om genuanceerd naar de omstandigheden van het verblijf in het buitenland te kijken. Zo maakt het niet uit of het gaat om legitieme reizen zoals bij rouwbezoek of andere familie-verplichtingen. Ook maakt het niet uit of men intussen nog wel aan zijn verplichtingen voor de WW kan voldoen, bijvoorbeeld via elektronische communicatie. De beperking kan leiden tot discriminatie van bepaalde doelgroepen. Zo geldt binnen de WW dat iemand kan worden ontheven van de sollicitatieplicht als een familielid komt te overlijden¹⁰⁸, terwijl de WW-uitkering wordt stopgezet indien het familielid in het buitenland woont.
- **Samenloop van uitsluitingsgronden:** Sommige uitsluitingsgronden kunnen zich tegelijkertijd voordoen terwijl de daarvoor geldende regels niet hetzelfde zijn. Een voorbeeld is detentie en fictieve opzegtermijn. Bij de fictieve opzegtermijn geldt een andere startdatum voor de referte-eis dan voor detentie. De wet biedt geen aanknopingspunt voor de vraag welke startdatum moet worden gekozen.

¹⁰⁷ Zie art. 27 lid 4 WW: Het UWV weigert de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk indien de verzekerde, bedoeld in de Ziektewet die gedurende de eerste dertien weken van zijn ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte een uitkering ontvangt op grond van deze wet een verplichting voortvloeiend uit artikel 45 eerste lid, van de Ziektewet niet is nagekomen.

¹⁰⁸ Besluit ontheffing verplichtingen sociale zekerheidswetten

Andere voorbeelden van knelpunten op het gebied van uitsluitingsgronden zijn situaties waarin werknemers vakantie genieten en uitsluiting op basis van artikel 19 lid 4 WW. Deze knelpunten komen aan bod in hoofdstuk 7 van dit rapport.

4.3.2 Complex rekenwerk voor UWV

Zoals hierboven is beschreven is het in sommige gevallen onduidelijk of iemand recht heeft op een WW-uitkering. Bovendien moet de computer, of een uitkeringsdeskundige, complexe berekeningen uitvoeren om de duur en hoogte van de WW-uitkering vast te stellen. Als gevolg van een uitworpredenen moet er altijd een uitkeringsdeskundige aan te pas komen. De complexiteit neemt toe naarmate er sprake is van een complexer arbeidsverleden. Dit zijn situaties die zowel voor de werknemer als UWV lastig zijn. In sommige gevallen moeten uitkeringsdeskundigen contact opnemen met een werknemer, bijvoorbeeld wanneer relevante gegevens ontbreken in authentieke registraties. Uit de gesprekken met uitkeringsdeskundigen blijkt dat het voorkomt dat zij door de complexiteit van de berekeningen niet altijd precies weten welke vragen zij moeten stellen. Ook weten ze vaak niet hoe ze dit op een goede manier moeten uitvragen, omdat het in veel gevallen moeilijk te begrijpen is. Om dit te illustreren wordt hierna de bepaling van het gemiddeld aantal arbeidsuren toegelicht.

Berekeningen bij het vaststellen van het recht op WW

Voor het uitvoeren van de berekeningen volgt UWV de uitgangspunten uit wet- en regelgeving. Op basis hiervan zijn verschillende gegevens nodig, op grond waarvan een uitkeringsdeskundige onder andere de referte-eis en het (relevant) arbeidsurenverlies kan vaststellen. De cijfers uit de polisadministratie vormen hierbij het uitgangspunt, maar deze komen niet helemaal overeen met de begrippen en bepalingen uit de wettekst. Dit betekent dat UWV bepaalde berekeningen niet volgens de letter van de wet uit kan voeren. De uit te voeren berekeningen zijn bovendien complexer in situaties waarin meerdere wetten tegelijkertijd gelden. In de gesprekken met betrokkenen van UWV is de berekening van het gemiddeld aantal arbeidsuren uitgediept, zie het kader hieronder.

De berekening van het gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA) als casus

Voor het vaststellen van het relevant arbeidsurenverlies berekent UWV het gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA). Sinds de invoering van de Wwz in 2015 is het belang van deze berekening afgenomen omdat de uitkering plaats vindt op basis van inkomensverrekening. Zo blijkt ook uit onze gesprekken tijdens meeloopdagen op de divisie Uitkeren. Het GAA kan ook na het ontstaan van het recht op uitkering nog wel een rol spelen bij de vaststelling van de hoogte van de uitkering in een aantal specifieke situaties. Dit betreft de situaties waarin fictief inkomen moet worden vastgesteld of een urenmaatregel moet worden opgelegd.¹⁰⁹ UWV geeft aan dat dit niet geautomatiseerd kan. Uitkeringsdeskundigen geven aan dat het nu een complexe handmatige berekening vergt, waarin veel gegevens benodigd zijn. Voor een deel beschikt UWV over deze gegevens. De rest van de gegevens moet UWV uitvragen bij de werknemer of (voormalig) werkgever. UWV geeft aan dat een strikte berekening van het GAA, d.w.z. volgens de letter van de wet, niet mogelijk is, omdat de gegevens moeilijk tot niet zijn uit te vragen bij de werknemer of werkgever.

De onderzoekers hebben inzage gekregen in de processen die nodig zijn om deze werkzaamheden uit te voeren. UWV heeft daarbij inzichtelijk gemaakt dat de procedures omtrent de berekening van het GAA zeer gedetailleerd en complex zijn. De gesproken uitkeringsdeskundigen beamen dat het berekenen van het GAA een moeilijke taak is, die precies uitgevoerd moet worden.¹¹⁰

De moeilijkste vraag voor een werknemer is...

Wat is uw eerste werkloosheidsdag? Te verwachten is dat het antwoord op deze vraag als volgt luidt: de eerste (werk-)dag waarop iemand zijn baan heeft verloren. Zo vullen werknemers dit ook vaak in. Vanuit de wet berekent UWV de eerste werkloosheidsdag aan de hand van het arbeidsurenverlies op weekbasis. In de arbeidsmarkt van nu is er echter niet altijd sprake van een vast wekelijks arbeidspatroon. Ook kan er al wel enige tijd sprake zijn van een verlies van gewerkte uren, terwijl er nog wel loon wordt doorbetaald. Hierdoor kan de werknemer aangeven dat hij of zij al sinds half januari werkloos is, terwijl hij of zij pas formeel eind februari voor de WW als werkloos wordt aangemerkt.

¹⁰⁹ Dit betreft bijvoorbeeld situaties waarin de werknemer tijdens de WW aan de slag gaat met klussen als werknemer en tegelijkertijd start als zelfstandige.

¹¹⁰ Volgens de Centrale Raad van Beroep moeten uitkeringsdeskundigen het GAA berekenen tot twee cijfers achter de komma.

Slechts een relevant urenverlies kan leiden tot een recht op WW-uitkering. Van een relevant urenverlies is sprake als de werknemer een verlies aan arbeidsuren¹¹¹ van 5 of meer uur of ten minste de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren in een kalenderweek heeft. Voor het vaststellen van de eerste WW-dag heeft UWV verschillende gegevens nodig, zoals het arbeidspatroon, wanneer salaris is ontvangen en welke dag de werknemer daadwerkelijk voor het laatst heeft gewerkt. Aan de hand van onder andere gegevens over de overeengekomen en gehanteerde opzegtermijn toetst UWV tenslotte of de werkgever het dienstverband op een arbeidsrechtelijk juiste manier heeft beëindigd. Daar rolt vervolgens ook een eerste werkloosheidsdag uit, waarop het recht op WW formeel ingaat. Op deze wijze wordt een ogenschijnlijk simpele vraag vrijwel niet te beantwoorden voor een werknemer.

Uitkeringsdeskundigen ervaren pas moeilijkheden bij een uitworp van het dossier. Dan kan het voor de uitkeringsdeskundigen lastig worden om ook te bepalen wat de eerste werkloosheidsdag moet zijn. Het komt dus ook voor dat een dossier niet wordt uitgeworpen, ondanks dat de door de werknemer aangegeven datum niet helemaal klopt – vanuit het perspectief van de uitvoering. Doordat de regels nauwkeurig beschrijven wanneer er wel of geen recht bestaat op een WW-uitkering, kan een dag verschil in de eerste werkloosheidsdag leiden tot veel (extra) werkzaamheden voor een uitkeringsdeskundige. Daardoor kan het voorkomen dat werknemers vanwege het dagje verschil een maand later recht hebben op een WW-uitkering.

“De werkgever betaalde per 4 weken uit. Toen heb ik de eerste 10 dagen van september gewerkt, maar het was allemaal erg onduidelijk. Het komt erop neer dat ik dus in oktober amper geld kreeg. Daar had ik niet eens mijn huur van kunnen betalen.”



Complexe gevallen



Werkende werklozen



Verwijtbaarheids-onderzoek

Gebroken maanden

Als een werknemer slechts een deel van de maand recht op WW heeft, leidt dit tot complexe berekeningen. Ook is dit in veel gevallen niet uit te leggen aan werknemers. Uitkeringsdeskundigen berekenen de hoogte van de uitkering in deze gebroken maanden op basis van het aantal uitkeringsdagen. Afhankelijk van een betreffende maand kan een maand 20, 21, 22 of 23 uitkeringsdagen hebben. De uitkering kan dus lager of hoger uitvallen ten opzichte van een volledige maand.

Gebroken maanden leiden volgens uitkeringsdeskundigen regelmatig tot een uitworp. Dit vloeit soms voort uit een fout die werknemers maken. Zij geven in het aanvraagformulier aan dat zij 40 gewerkte uren hebben verloren. Als zij tot en met een woensdag hebben gewerkt, hebben zij in de laatste week maar 24 gewerkte uren en zo moeten zij dit ook aangeven. Niet iedere werknemer doet dit, waardoor de uitkeringsdeskundige dit controleert en corrigeert.

4.3.3 Verwijtbaarheid werknemer

Wanneer een werknemer door zijn of haar toedoen zijn of haar baan verliest, dan heeft de werknemer onder omstandigheden geen recht op een WW-uitkering. De werknemer kan dan verwijtbaar werkloos zijn. Dat is kort gezegd het geval bij ontslag wegens een dringende reden of bij eigen ontslagname zonder goede reden.¹¹² UWV beoordeelt, op basis van hoor- en wederhoor, of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Bij die beoordeling is de feitelijke situatie leidend. De feitelijke situatie blijkt niet altijd uit de verklaringen van de werknemer of werkgever of uit de vaststellingsovereenkomst, indien deze is opgevraagd. Zo kunnen de werknemer en zijn of haar voormalige werkgever anders over het baanverlies denken. Uitkeringsdeskundigen moeten in deze situaties een subjectief oordeel geven. Dat ervaren zij als zeer complex.

“Ik voel me soms net de rijdende rechter.”

¹¹¹ Arbeidsuren zijn uren waarover recht op inkomen bestaat.

¹¹² Zie ook paragraaf 3 van hoofdstuk 7.

Ik ben Steven, 29 jaar en werkzaam als uitkeringsdeskundige bij UWV. Ik heb de mbo-opleiding juridisch-administratief dienstverlener afgerond. Ik vind mijn werk leuk en heb het gevoel dat ik mijn steentje bijdraag aan de bestaanszekerheid van mensen. Ik heb moeite met het uitvoeren van verwijtbaarheidsonderzoeken. Ik vind dat lastig omdat wij dan een besluit moeten nemen die veel impact kan hebben op het leven van de werknemer. Soms heb ik het gevoel dat de wet- en regelgeving mij belemmeren en zou ik liever meer willen doen. Bijvoorbeeld bij werknemers die tegen een burn-out aanlopen. Ik had laatst een situatie van een werknemer die niet goed op haar plek zat. Ze moest wel stoppen met het werk, anders had ze zeker een burn-out gekregen. Zij had zich daarom eerst ziekgemeld, maar daarna zelf ook ontslag genomen. Vanuit de optiek van de werknemer begreep ik wel dat zij zich niet verwijtbaar achtte. Maar volgens de wet zou ze geen recht hebben. Ik heb het intern besproken met collega's en we hebben besloten dat de WW-aanvraag in dit geval wel wordt toegekend.

Gesproken uitkeringsdeskundigen geven aan dat bij ongeveer 20 procent van de uitgeworpen dossiers een verwijtbaarheidsvraagstuk ligt. Uitkeringsdeskundigen vinden dit complex, omdat een subjectief oordeel is vereist, zeker wanneer de verwijtbaarheid lastig aan te tonen is. De uitlegbaarheid van de gevolgen van verwijtbaarheidsonderzoek draagt bij aan de ervaren complexiteit. Een deel van de uitkeringsdeskundigen geeft aan dit lastig te vinden, omdat hun subjectieve oordeel financiële gevolgen heeft voor een werknemer. Ook is deze situatie soms moeilijk uit te leggen aan werknemers.

Het verwijtbaarheidsonderzoek vereist dat contact wordt gezocht met werkgever en werknemer. Deze zijn niet altijd goed bereikbaar, waardoor het veel extra werk oplevert voor de uitkeringsdeskundige. Ook ontvangt een werknemer daardoor mogelijk later een uitkering. Bovendien gaan uitkeringsdeskundigen anders met deze situaties om. De uitkomst voor een werknemer is dus afhankelijk van een uitkeringsdeskundige. Situaties waarin een werknemer zich bij de voormalige werkgever onveilig of niet op zijn of haar plek voelde zetten een uitkeringsdeskundige voor het blok: volg ik de regels of pak ik de professionele ruimte om maatwerk te bieden?¹¹³

Onder juristen wordt de beoordeling van verwijtbare werkloosheid eveneens als complex gezien, zo blijkt ook uit Hoofdstuk 7 (par. 7.3.2). Dit wordt door hen niet zozeer aan de subjectiviteit van het oordeel geweten, maar aan het wettelijk systeem inzake de aansluiting van arbeidsrecht op WW.

Rol werkgever bij verwijtbaarheidsonderzoek

Als een uitkeringsdeskundige verwijtbaarheidsonderzoek uit moet voeren betekent dit ook dat hij in contact komt met de (voormalig) werkgever. Dit is de enige mogelijke rol die een werkgever heeft in het aanvraagproces. In veel gevallen verloopt dit soepel. Het werk is moeilijker voor de uitkeringsdeskundige als er sprake is van een arbeidsconflict of indien de werkgever zijn of haar administratie omtrent het verloop van het ontslag niet op orde heeft.

Bij een conflict tussen werkgever en werknemer kan tussen partijen worden afgesproken dat de werkgever zich niet negatief zal uitlaten over de werknemer. De waarheid komt dan niet boven tafel. Bij tegenstrijdige verklaringen van werkgever en werknemer krijgt de werknemer het voordeel van de twijfel als bewijs verder ontbreekt.

¹¹³ Zie paragraaf 4.4 voor een typologie van de uitkeringsdeskundigen.

4.4 De leef- en systeemwereld van de uitkeringsdeskundige

De WW is een wet die veel bepalingen en uitzonderingen omvat. Deze uitzonderingen resulteren op hun beurt in een groot aantal uitworpredenen. Zoals hierboven is omschreven kunnen deze situaties ertoe leiden dat een uitkeringsdeskundige de aanvragen (handmatig) moet controleren en/of verwerken. De complexiteit die UWV in de uitvoering ervaart, volgt daardoor voor een belangrijk deel uit complexiteit in de wet- en regelgeving. Maar ook andere bronnen dragen bij aan de complexiteit van het werk bij uitkeringsdeskundigen. Zo kunnen gerechtelijke uitspraken gevolgen hebben voor de uitvoering, evenals (interne) wijzigingen van beleid en procedures. In deze paragraaf beschrijven wij hoe uitkeringsdeskundigen hun werk ervaren.

4.4.1 Wie zijn de uitkeringsdeskundigen?

In ons onderzoek hebben wij met verschillende typen uitkeringsdeskundigen gesproken. Zij hebben gemeen dat ze ervoor willen zorgen dat de WW op een rechtmatige wijze toegekend wordt aan werknemers die dat nodig hebben en dat werknemers op tijd hun uitkering krijgen uitbetaald. De uitkeringsdeskundigen hebben doorgaans een juridisch-administratieve mbo-opleiding afgerond. Zij werken nauwkeurig en gedegen. Ze voelen zich ook echt uitvoerder en hebben behoefte aan kaders om binnen te werken. Ze voelen zich nuttig en belangrijk, maar ook ondergewaardeerd. Dit vloeit voort uit het feit dat het werk steeds moeilijker is geworden, zie ook paragraaf 4.4.2, maar dat niet is terug te zien in de functieomschrijving en waardering.

Arbeidspatroon uitkeringsdeskundigen

De uitkeringsdeskundigen geven aan dat hun werk maandelijks een duidelijk patroon kent. De pieken zitten aan het begin en aan het einde van de maand. Aan het eind van de maand stromen de aanvragen binnen, die verwerken zij doorgaans dan. Aan het begin van de maand verwerken de uitkeringsdeskundigen de betalingen. Bij gelijke drukte krijgen de betalingen voorrang boven de aanvragen. Uitkeringsdeskundigen vinden het namelijk van groot belang dat mensen op tijd hun uitkering krijgen uitbetaald.

Complexe aanvragen blijven vaak langer liggen en ook complexere dossiers worden vaak door uitkeringsdeskundigen uitgesteld. Een risico daarbij is dat een kwetsbare groep werknemers die vaker een complex dossier heeft een relatief langere overbruggingsperiode ervaart.

Het werk wordt door medewerkers met een mbo-achtergrond uitgevoerd, terwijl ze in de praktijk te maken krijgen met situaties die, volgens de uitkeringsdeskundigen, juridische kennis op academisch niveau vereisen. Een voorbeeld hiervan is het verwijtbaarheidsonderzoek, waarbij de uitkeringsdeskundige een subjectief oordeel moet vellen over de verwijtbaarheid van een werknemer om het recht op WW te kunnen vaststellen. De gesproken uitkeringsdeskundigen geven aan dat zij niet zijn opgeleid om een dergelijke uitspraak te kunnen doen. Ook voelen zij zich onzeker met afwijken van de procedures, waardoor het oordeel in sommige gevallen (soms onterecht) hard kan uitvallen naar de werknemer.

Het werk verandert

Veel uitkeringsdeskundigen geven aan dat hun werk regelmatig verandert. Het is voor hen onduidelijk wat hiervan de oorzaak is. Er zijn namelijk verschillende stromen van mogelijke wijzigingen, maar die zijn niet altijd bekend bij de uitkeringsdeskundige. In sommige gevallen gaat het om een wetswijziging, maar het kan ook gaan om een wijziging in de interpretatie van UWV van de wet. Een andere mogelijkheid is dat het UWV-handboek wordt gewijzigd. Dit laatste kan het gevolg zijn van signalen door uitkeringsdeskundigen zelf. Ook kunnen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (jurisprudentie) leiden tot wijzigingen in de werkzaamheden. Door de vele wijzigingen hebben sommige uitkeringsdeskundigen het gevoel de wijzigingen niet bij te kunnen houden.

Typologie van uitkeringsdeskundigen

De mate waarin een uitkeringsdeskundige afwijkt van procedures is een onderscheidende factor tussen uitkeringsdeskundigen. Dat komt omdat het afwijken van procedures onderbouwing vereist. Dat is niet voor iedere uitkeringsdeskundige even gemakkelijk. Een andere factor is de mate waarin een uitkeringsdeskundige het leuk vindt om complexe dossiers uit te pluizen.

Op basis van deze factoren en de analyse van de gesprekken met uitkeringsdeskundigen komen wij tot de volgende typologie van uitkeringsdeskundigen:

De ondersteuner

- Het persoonlijke doel van de ondersteuner is om de burger zo goed als mogelijk te helpen.
- De ondersteuner heeft behoefte aan meer professionele ruimte om af te wijken wanneer zij dit nodig achten.
- De ondersteuner combineert bepaalde taken (bijvoorbeeld door één keer te bellen om verschillende zaken uit te vragen in plaats van meerdere keren te bellen) als hij/zij zo klantvriendelijker kan werken.

De poortwachter

- Het persoonlijke doel van de poortwachter is een rechtmatige beoordeling en tijdige uitbetaling van de WW-uitkering.
- De poortwachter ervaart een drempel bij het afwijken van de procedure, omdat er geen duidelijke kaders zijn over wanneer dit wel of niet kan.
- De poortwachter heeft doorgaans wat minder ervaring waardoor hij of zij meer vasthoudt aan de procedures.

De puzzelaar

- De puzzelaar vindt de complexe dossiers het leukst onderdeel van het werk.
- De puzzelaar vindt het vervelend dat hij/zij alleen de uitworpredenen moet onderzoeken. Hij/zij onderzoekt een dossier liever integraal.
- De puzzelaar wil efficiënter werken. Door de strenge procedures moet er nu veel gekopieerd en geplakt worden. Liever zou de puzzelaar zaken kunnen afvinken.



Complexe
gevallen



Registratielast

4.4.2 De impact van automatisering op het werk van de uitkeringsdeskundige

De geautomatiseerde en gestandaardiseerde uitvoering van de WW heeft voor uitkeringsdeskundigen zowel positieve als negatieve kanten. Het is positief omdat UWV vanwege deze manier van werken werknemers sneller aan dienst kan zijn. Ook hoeven uitkeringsdeskundigen niet alle 'simpele' aanvragen handmatig te controleren. Dat vinden zij fijn, omdat dit in hoge mate repetitief werk is. Maar het leidt er ook toe dat het werk wat ze nog wel moeten doen complexer is geworden. Uit de gesprekken met uitkeringsdeskundigen blijkt dat zij steeds vaker met complexere dossiers te maken krijgen.¹¹⁴ Dit vergt veel van hun tijd en capaciteiten. In sommige gevallen gaat het om zeer specifieke juridische kennis. En over die kennis beschikken uitkeringsdeskundigen niet altijd in voldoende mate. Ook moeten zij soms contact opnemen met de werknemer, maar die is niet altijd goed bereikbaar.¹¹⁵

De afgelopen jaren zijn de kwaliteitseisen voor uitkeringsdeskundigen aangescherpt. Tien jaar geleden mochten uitkeringsdeskundigen nog vijf uur over een dossier doen, nu is de normtijd een uur. Dit strookt niet met het beeld dat uitkeringsdeskundigen hebben over de toegenomen complexiteit van hun werk. Uitkeringsdeskundigen geven eveneens aan dat ze vanwege de automatisering het gevoel hebben strenger te worden beoordeeld. Uitkeringsdeskundigen worden beoordeeld aan de hand van het aantal afgewerkte dossiers, terwijl ze meer tijd nodig hebben om de complexere dossiers af te werken. Het werk is dus in kwantitatieve zin afgenomen, maar in kwalitatieve zin toegenomen.

Opvallend is dat uitkeringsdeskundigen het werk nog wel als routinematig omschrijven, ondanks de toegenomen complexiteit. Dat komt omdat UWV gericht is op een uitvoering waarin willekeur wordt voorkomen en rechtsgelijkheid wordt bevorderd. Daarom zijn uitgebreide procedures uitgewerkt voor tal van situaties die zich in dossiers voor kunnen doen.¹¹⁶ Uitkeringsdeskundigen geven aan dat ze daardoor in veel situaties stukken uit de procedures letterlijk overnemen, door het te kopiëren en plakken.

4.4.3 De ruimte voor maatwerk is beperkt

Uit de typologie in de vorige paragraaf blijkt dat sommige uitkeringsdeskundigen moeite hebben met het afwijken van procedures als dat in het voordeel is van de werknemer. Ook hebben een aantal uitkeringsdeskundigen genoemd dat ze in de eerste plaats hun werk uitoefenen voor UWV en daarom de wet- en regelgeving uit moeten voeren. In sommige situaties wegen zij dit belang zwaarder dan het belang van de werknemer. Er wordt, zo zeggen uitkeringsdeskundigen, ook niet gestuurd op maatwerk. Uitkeringsdeskundigen geven aan dat de sturing is gericht op een correcte en gedegen uitvoering van de werkinstructie. Wanneer er wordt afgeweken, dan moet dit volgens de uitkeringsdeskundigen worden onderbouwd. Een deel van de gesproken uitkeringsdeskundigen ervaart dit als een drempel om af te wijken van de procedures. Daardoor kan het voorkomen dat het belang van de werknemer soms te weinig wordt gediend.

Uit onderzoek¹¹⁷ blijkt dat de politiek ook van invloed is op de ervaren ruimte die ambtenaren pakken. Negatieve berichten in de media over UWV, zoals recent over Slowaakse fraude in de Ziektewet¹¹⁸ kunnen tot handelingsverlegenheid van uitvoerders leiden. Verschillende uitkeringsdeskundigen hebben aangegeven dat zij zich als gevolg van dergelijke berichtgeving moeten verantwoorden in de privésfeer.

Uit het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties¹¹⁹ blijkt daarnaast dat er verschillende redenen zijn waarom de wetgever, maar ook professionals in de uitvoeringspraktijk – vaak ongewild – de menselijke maat uit het oog verliezen. De vier belangrijkste zijn de volgende:

1. Het ontbreken aan discretionaire ruimte in wet- en regelgeving. Dat belemmert maatwerk. Om recht te doen aan verschillende groepen, worden wetten regelmatig dichtgetimmerd met uitzonderingen en overgangsregelingen. Voor de ruimte die er wel is, gelden vaak gedetailleerde beleidsregels en werkinstructies.
2. Standaardisering en digitalisering van werkprocessen belemmeren de professionals om recht te doen aan complexe aanvragen.
3. Professionals die wél over voldoende discretionaire ruimte beschikken, weten niet altijd hoe ver ze kunnen gaan – door de veelheid en complexiteit aan regels. Of ze zijn angstig om van de regels af te wijken. Ook kan het zijn dat ze over onvoldoende tijd, ruimte en financiële middelen beschikken.
4. Er is een grotere afstand tussen de burger en de professional. Veel loketten zijn wegbezuinigd en de communicatie verloopt grotendeels digitaal.

Deze bevindingen komen overeen met de signalen die wij hebben gehoord in de gesprekken met uitkeringsdeskundigen. Zij ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving en hebben weinig zicht op wanneer en hoe zij van de procedures af mogen wijken. Bovendien is er sprake van een drempel om af te wijken van procedures. Hierdoor wordt niet altijd het benodigde maatwerk toegepast.¹²⁰

¹¹⁴ Een mogelijke verklaring is de gunstigere economische context en huidige krapte op de arbeidsmarkt, waardoor er minder 'simpele' WW-dossiers in de portefeuilles van uitkeringsdeskundigen terecht komen.

¹¹⁵ Dit komt mede omdat UWV anoniem belt naar de werknemer. Verschillende uitkeringsdeskundigen geven aan het logisch te vinden dat werknemers de telefoon daarom niet opnemen.

¹¹⁶ Een praktijkvoorbeeld waarbij het bevorderen van rechtsgelijkheid schuurt met maatwerk is dat uitkeringsdeskundigen niet in het Engels mogen communiceren. Daardoor is het voor uitkeringsdeskundigen lastig te helpen in situaties waarin de werknemer de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

¹¹⁷ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

¹¹⁸ Bron: <https://nos.nl/artikel/2444784-uwv-ontdekt-slowaakse-fraude-met-ziekte-uitkeringen>

¹¹⁹ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

¹²⁰ Deze situaties zijn inmiddels wel binnen UWV te adresseren via de maatwerkplaats. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

4.5 Conclusies: welke knelpunten treden op bij ‘Ik vraag een uitkering aan’?

De factoren die we in het vorige hoofdstuk benoemden spelen natuurlijk ook nog steeds bij werknemers die een uitkering aanvragen. Veel werknemers ervaren angst of stress en dit wordt sterker wanneer er sprake is van laaggeletterdheid, minder digitaal vaardig zijn en/of laag doenvermogen hebben. De stress duurt minimaal voort totdat de werknemer duidelijkheid heeft over de toekenning van een uitkering of eigenlijk totdat de werknemer een nieuwe baan heeft.

De volgende knelpunten zijn uitgebreid aan de orde gekomen in dit hoofdstuk en horen bij de fase ‘Ik vraag een uitkering aan’.



Het aanvraagproces



Beeld van UWW

Het aanvraagproces vindt plaats in een onzekere periode voor de **werknemer**. Werknemers ervaren de periode tussen het invullen van de aanvraag en de toekenning als stressvol, met name omdat ze geen goed beeld hebben van het UWW en de volledige aanvraag digitaal doen.



Complexe gevallen

Werknemers met een complex arbeidsverleden (bijvoorbeeld door twee banen tegelijkertijd, of een uitzendverleden met wisselende inkomsten) of een complexe ontslagsituatie zorgen voor complexe berekeningen voor **UWW**. Dit kan betekenen dat deze groep werknemers langer in onzekerheid blijft. Ook kunnen er situaties zijn waarbij een werknemer tegelijkertijd – of opeenvolgend – te maken heeft met samenloop van verschillende uitkeringen.



Beoordeling niet transparant



Uitgeworpen

De **werknemer** heeft geen tot weinig zicht op het beoordelingsproces en is bang om fouten te maken. Goedwillende werknemers lopen soms tegen knelpunten aan omdat ze veel informatie precies willen opgeven en daarom allerlei zaken erbij moeten zoeken. Werknemers die het systeem kennen en ermee om durven te gaan ervaren weinig knelpunten. Mensen met weinig financiële ruimte ervaren de meeste angst. **UWW** moet complexe berekeningen maken bij de uitvoering van de WW, die niet altijd uitlegbaar zijn aan de werknemers. Bovendien moeten zij in sommige gevallen een complexe situatie verwerken op basis van subjectieve gegevens.



Registratielast



Maatwerk leveren



Contra legem

Er zijn juridische knelpunten bij het vaststellen van het recht op een uitkering (zie ook hoofdstuk 2 en 7). De uitvoering van de WW is complex en er zijn veel gegevens nodig. **Uitkeringsdeskundigen** van UWW ervaren dat hun werk steeds moeilijker is geworden, zonder dat daar waardering tegenover staat. Uitkeringsdeskundigen ervaren een drempel om af te wijken van procedures, daardoor wordt er weinig maatwerk toegepast. Voor UWW is het technisch niet altijd mogelijk de verwerking van de WW-aanvragen uit te voeren op basis van de wet. Daarom voert UWW onderdelen van de WW contra legem uit.



Verwijtbaarheidsonderzoek

Er is alleen recht op WW wanneer iemand niet verwijtbaar werkloos is. UWW beoordeelt of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Bij die beoordeling is de feitelijke situatie leidend. Deze feitelijke situatie blijkt niet altijd uit de verklaring van de werknemer en zijn of haar werkgever of uit de vaststellingsovereenkomst. Dit wordt door **uitkeringsdeskundigen** als zeer complex ervaren.



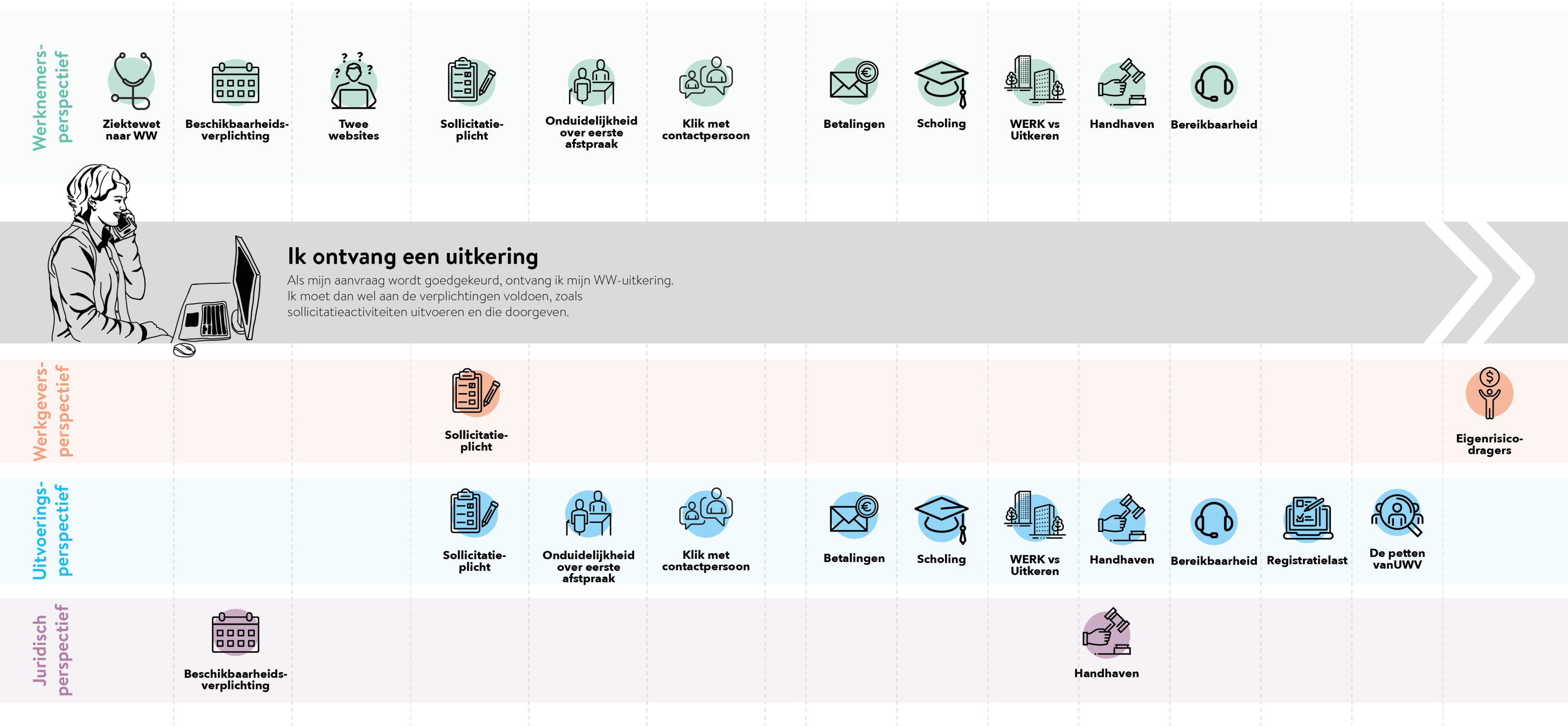
5.

Ik ontvang een uitkering

In dit hoofdstuk staan de activiteiten tijdens het ontvangen van de uitkering centraal. We beginnen bij toekenning en uitbetaling van de uitkering en gaan vervolgens dieper in op het contact dat de werknemer heeft met UWV. Hoe wordt dit contact ervaren? Waar hebben werknemers behoefte aan? Vervolgens hebben we specifieke aandacht voor de verplichtingen die met de WW gepaard gaan, met in het bijzonder de sollicitatieplicht. Vanuit het perspectief van UWV zoomen wij in op de werkzaamheden van de adviseur Werk, zowel op het gebied van re-integratie als handhaving. In deze fase in het proces merken wij op dat de ervaren knelpunten door werknemers, UWV (en werkgevers) samenkomen.

5.0 Overzicht knelpunten in derde fase klantreis

De klantreis bestaat uit vier fasen. In elke fase zitten knelpunten vanuit vier perspectieven: werknemer, werkgever, uitvoering en juridisch. Hieronder ziet u de knelpunten vanuit die perspectieven in de derde fase van de klantreis, 'Ik ontvang een uitkering'.



5.1 Ik heb een WW-uitkering, wat betekent dat?



Mijn naam is Hannah, ik ben 38 jaar...

Ik zat 10 jaar bij een leuke organisatie, maar door een reorganisatie ben ik helaas mijn baan verloren. Gelukkig is er een tijdelijk vangnet, de WW-uitkering. Ik wil heel graag weer snel aan het werk, dus na het aanmelden bij het UWV wilde ik meteen gaan solliciteren. Ik denk gewoon, ik ben werkloos en ik moet werk zoeken. Maar als ik op de website kom dan heb je echt het gevoel dat ze je de hele tijd zitten te controleren. En je moet het zelf uitzoeken. Ik was iets vergeten aan te klikken dat ik wel had gezien met de sollicitatieactiviteiten, omdat ik het systeem niet snapte. 'Taak (nog) niet gedaan', zegt het systeem dan. Dan kan het consequenties voor je uitkering hebben. Je kan ook niet zeggen, ik heb het alsnog gedaan. Dan moet je iemand gaan bellen of een bericht sturen, en dan lijkt het net alsof je opzettelijk misbruik maakt van de uitkering. Terwijl ik echt gewoon aan het werk wil. Ik word daar wel echt nerveus van.

5.1.2 De uitkering is toegekend

Voor een deel van de werknemers is de (eerste) uitbetaling van de WW-uitkering een eerste moment van rust in het proces van werkloosheid. Deze werknemers geven aan vanaf dat moment weer rustig te kunnen nadenken over hun eigen toekomst. Dit hangt sterk samen met de (gevoelde) afhankelijkheid van de uitkering. Vanaf het moment dat een uitkering is toegekend kan de werknemer zijn of haar zorgen over het inkomen even terzijde leggen en beginnen met nadenken over de toekomst en de zoektocht naar een nieuwe baan. Deze periode duurt ongeveer een maand. Veel werknemers geven aan geen contact te hebben gehad met UWV in de periode tussen de (uitkerings)aanvraag en de toekenning van de uitkering. Dat versterkt het onzekere gevoel voor werknemers die veel belang hebben bij de uitkering. Werknemers die de WW-uitkering als extraatje beschouwen ervaren geen stress en onzekerheid in de periode waarop de beslissing wordt afgewacht.

Tegelijkertijd komen WW-gerechtigden (relatief gezien) het minst vaak in financiële problemen, vergeleken met ontvangers van andere uitkeringen en regelingen.¹²¹ Ook hebben zij het minst vaak te maken met (problematische) schulden. Dit vloeit voort uit het feit dat de doelgroep van de WW natuurlijk recent een betaalde baan heeft gehad en behoorlijk divers is ten opzichte van de doelgroep voor andere regelingen in de sociale zekerheid. Er is minder vaak sprake van multiproblematiek in vergelijking bijvoorbeeld met mensen die uitvallen door ziekte of gebruik maken van een uitkering in het kader van de Participatiewet. Wel zien we dat WW-gerechtigden soms ook een betalingsachterstand hebben in de eerste periode van het verlies van een baan. Dat komt omdat er in veel gevallen sprake is van een onvoorziene inkomensterugval. In dat geval moeten de (ex-)werknemers hun uitgavenpatroon nog aanpassen aan hun nieuwe situatie.

De betaalspecificatie van de WW-uitkering

Werknemers begrijpen de betaalspecificatie van de uitkering niet altijd. In het voorgaande is al aan de orde gekomen dat wet- en regelgeving inzake de vaststelling van uitkeringsrechten zo complex kunnen zijn dat juridisch experts er al niet uitkomen, laat staan werknemers zonder juridische scholing. In het bijzonder wanneer het gaat om terugvorderingen leidt dit tot knelpunten. Dat zijn situaties waarin werknemers financieel worden geraakt. Als het niet uit te leggen is waardoor er minder uitkering wordt gegeven dan verwacht, is dat voor werknemers niet prettig. Voor een deel van de werknemers is het gebrek aan een duidelijke onderbouwing een belangrijker knelpunt dan de terugvordering an sich. Zoals is aangegeven in het vorige hoofdstuk vertrouwt de werknemer in de meeste gevallen op het oordeel van UWV. Daarbij hebben werknemers wel behoefte aan persoonlijk toegesneden en tijdige informatievoorziening.¹²² Ook voor uitkeringsdeskundigen is de betaalspecificatie niet altijd makkelijk uit te leggen.

De oorzaak van een terugvordering volgt meestal niet uit het bewust achterhouden van relevante informatie. Van verschillende werknemers hebben wij meegekregen dat zij niet altijd goed op de hoogte waren van wat zij wel of niet moeten aangeven bij UWV. Ook juridische experts dragen aan dat de omvang van de inlichtingenverplichting niet altijd helder is (zie H7 par. 3.10). De oorzaak van het schenden van de inlichtingenverplichting kan zijn dat er juridische onduidelijkheid is over begrippen. De oorzaak kan ook bij de werknemer zelf liggen. Zo geven werknemers aan over zaken heen te hebben gelezen vanwege de ervaren tijdsdruk of stress. De werknemers zijn zich soms van geen kwaad bewust wanneer zij met een terugvordering worden geconfronteerd. Tegelijkertijd gaan zij er vanuit dat UWV het wel goed heeft gedaan. Daardoor zal een minderheid van de werknemers om toelichting vragen bij UWV.

¹²¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

¹²² Uit onderzoek blijkt dat voornamelijk de groep uitkeringsgerechtigden met een lager doenvermogen ontevreden is over de informatievoorziening. Dat is deels te verklaren doordat deze groep ook minder goed in staat is om de juiste informatie te vinden of die vanwege stress niet in staat is om de aanwezige informatie zich eigen te maken. Zie verder: Nannes, L. & Beerepoot, R. (2021). Kennis der verplichtingen tijdens de coronacrisis. I&O research. Amsterdam & Prins, J. e.a. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag.

5.1.3 Ik vul de werkverkenner in

Bij toekenning van een WW-uitkering krijgt een werknemer verschillende taken in zijn of haar werkmap. Onder andere het uploaden van een cv op werk.nl en het invullen van de werkverkenner. De werkverkenner is een diagnose-instrument dat bij de start van de werkloosheid voor een werkzoekende twee scores geeft:

1. De kans op werkherhervatting binnen één jaar
2. Een inschatting van de situatie op factoren die van invloed kunnen zijn op de werkherhervattingskans van de werknemer.

Sinds 2016 heeft de werkverkenner een centrale positie in de dienstverlening van UWV. Op basis van de resultaten van de werkverkenner bepaalt UWV het moment waarop persoonlijke dienstverlening wordt aangeboden. Specifiek beoogt UWV deze dienstverlening binnen drie maanden aan te bieden bij werknemers met een werkherhervattingskans tussen de 0 en 50 procent.¹²³¹²⁴ De werknemer weet niet dat de vragenlijst die hij of zij invult (de werkverkenner dus) bepaalt hoe de dienstverlening van UWV verder vorm krijgt. Alhoewel deze informatie op de website van UWV vermeld staat, leiden wij uit onze gesprekken met werknemers af dat deze informatie de werknemers onvoldoende bereikt. Dit is voor een deel te verklaren door de stress die het baanverlies en de eerste stappen van het WW-proces met zich mee kan brengen.

Overigens vullen niet alle werknemers de werkverkenner in, want het is niet verplicht de werkverkenner in te vullen. Van deze werknemers wordt eveneens een werkherhervattingskans ingeschat, op basis van bij UWV bekende gegevens. Daardoor is het mogelijk dat een werknemer hoger (of lager) wordt ingeschaald dan via de werkverkenner en is het dus mogelijk dat werknemers met een relatief lage werkherhervattingskans (0 tot 50 procent) nu geen persoonlijk gesprek krijgen binnen drie maanden. Ter nuancering is het relevant te vermelden dat de aangeboden dienstverlening ook afhankelijk is van conjuncturele ontwikkelingen. In de periode van schrijven is de WW-instroom relatief laag. UWV geeft aan dat er daarom nu aan iedere werknemer die een WW-uitkering ontvangt dienstverlening wordt aangeboden.

“Pas heel laat kwam ik erachter dat ik ook eerder een gesprek had mogen aanvragen. Toen ik eenmaal iemand sprak kon ik mijn mentale uitdagingen uitleggen, daar is bij zo’n aanvraagformulier of online omgeving geen ruimte voor. Of misschien ook wel, maar het is zoiets persoonlijks, dat doe je liever in een gesprek.”

De werkverkenner is mede bedoeld om de adviseur Werk informatie te geven over de situatie van de werknemer voorafgaand aan het eerste gesprek. Ook bepaalt de werkverkenner wanneer het eerste gesprek plaatsvindt. De werknemer is – zoals beschreven – niet verplicht om de werkverkenner in te vullen. Bovendien is het mogelijk dat een werknemer sociaal wenselijke antwoorden geeft bij het invullen van de werkverkenner. De dienstverlening start dan mogelijk later, terwijl de werknemer mogelijk wel baat had gehad bij een persoonlijk gesprek op korte termijn. Bovendien weet de werknemer niet wat de werkverkenner precies is en hoe UWV deze gebruikt.

Ook wordt noch in de werkverkenner, noch in de aanvraag, uitgevraagd of de werknemer behoefte heeft aan een persoonlijk gesprek op korte termijn. Op basis van de gesprekken met werknemers merken wij op dat deze behoefte per werknemer verschilt. Op dit moment is de toepassing van een persoonlijk gesprek door UWV ingericht rondom het resultaat van de werkverkenner, en het klantbeeld dat UWV heeft, en niet op basis van de behoefte van de werknemer. Als onderzoekers denken wij dat er daardoor kansen worden gemist. Het uitvragen of de werknemer behoefte heeft aan een gesprek kan een laagdrempelige manier zijn om eerder met mensen die daar behoefte aan hebben in contact te komen.

¹²³ Guiaux, M., Wijnhoven, M. en Havinga, H. (2018). Werkverkenner 2.0. UWV Kennisverslag 2018-8. UWV. Amsterdam.

¹²⁴ Na een half jaar biedt UWV aan iedereen persoonlijke dienstverlening aan. Bovendien kan iemand met een werkherhervattingskans van 50% of hoger op de werkverkenner ook eerder persoonlijke dienstverlening krijgen indien hij of zij daar actief om vraagt.

5.2 Ik heb contact met UWV

Mijn naam is Freddie, ik ben 47 jaar. Ik ben helaas mijn baan na 17 jaar kwijtgeraakt. Mijn werkgever wees me op het recht op de WW-uitkering, en gaf me ook de website van het UWV. Ik schrok wel toen ik de eerste keer die website zag, er staat veel informatie! Toen het aanvragen – met behulp van mijn buurvrouw – eenmaal was gelukt, kreeg ik allemaal mailtjes. Dat zijn dan dus meldingen, dan moet je gaan inloggen met je DigiD om te kijken wat voor post je hebt. Dat is best ingewikkeld, want je hebt dus meerdere pagina's waar je dan moet zijn. En eigenlijk snap ik ook niet dat je als één organisatie dan twee van die sites hebt. Ik heb ook weleens gehad dat er iets niet klopte met het geld dat ik had gekregen, maar toen ik belde konden ze me niet helpen. Dan moest ik weer worden teruggebeld van iemand van een andere afdeling. Het leek wel of de ene afdeling in Maastricht zit, en de andere in Groningen.

5.2.1 Eén organisatie, twee websites?

Voor de werknemer is UWV één organisatie. Dat schept bepaalde verwachtingen over de uitvoering van de WW. Werknemers begrijpen daarom niet waarom er twee websites zijn. Ook zijn er verschillende ‘inboxen’ waarop je berichten van UWV ontvangt. Dat is verwarrend omdat niet in eerste instantie duidelijk is welke berichten waar moeten worden verzonden en wanneer dat moet. In veel gevallen gaat het op een gegeven moment wel goed, omdat de werknemer eraan gewend raakt. Maar dat geldt vooral voor werknemers die zelfredzaam zijn. Veel werknemers noemen ook dat het eerst een aantal keer fout gaat en dat je het daar vervolgens van leert. Een WW-gerechtigde moet dus over enige digitale vaardigheden beschikken. Dat levert stress op voor werknemers die minder digitaal vaardig zijn. Zij hebben het gevoel dat het systeem niet op hen is ingericht.

“In het begin krijg je veel e-mails. Je moet bij [uwv.nl](https://www.uwv.nl) dingen invullen, en dan krijg je nog mails van werknet en de werkmap. Het vloog me echt een beetje naar de keel.”

Werknemers moeten vaak al gebruik maken van de websites voordat ze iemand van UWV hebben gesproken. De werknemers moeten daarom als het ware zelf uitvinden hoe alles werkt. Dat is niet voor iedere werknemer even makkelijk. De informatie is in sommige situaties ontoereikend. Daarnaast hebben wij werknemers gesproken die de aanwezige informatie onvoldoende begrepen of bepaalde informatie hebben gemist. Dit kan ertoe leiden dat werknemers onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en de mogelijke consequenties van hun handelen.

“Het lastige is dat zij ervan uitgaan dat je weet hoe het werkt. Terwijl ik dat niet per se weet.”

Ervaren werknemers zijn positief over digitalisering

Werknemers die eerder (in veel gevallen jaren geleden) ook een periode een WW-uitkering ontvingen, zijn positief over het digitale proces. Zij noemen het duidelijker en minder omslachtig dan vroeger. Ook vinden zij het prettig dat sommige gegevens al zijn ingevuld. Een aantal gesproken werknemers maken ook gebruik van de app van UWV. Werknemers ervaren deze app als zeer gebruiksvriendelijk, omdat het snel werkt en je ook pushmeldingen ontvangt wanneer je iets moet invullen of aangeven. Deze positieve ervaringen hebben wij vooral gehoord van werknemers die relatief zelfredzaam en/of digitaal vaardig zijn.

“Jaren geleden was het echt veel meer werk om alles goed te regelen. Nu was het eigenlijk heel makkelijk te doen.”





WERK vs
Uitkeren



Oplossing gaat via
werkzoekende



De petten van
het UWV



Onduidelijkheid
over eerste
afspraak

5.2.2 Is UWV wel één organisatie?

De werknemer die iets onduidelijk vindt, denkt wellicht dat hij met deze simpele vraag bij zijn of haar contactpersoon terecht kan. Dat is niet altijd het geval. Bij vragen over de website kunnen de adviseur Werk en de uitkeringsdeskundige niet altijd goed helpen. Zij hebben namelijk geen duidelijk beeld van hoe het UWV-portaal eruitziet vanuit het perspectief van de werknemer. Daarnaast kunnen zij in veel gevallen geen vragen beantwoorden over elkaars 'vakgebied'. Medewerkers van UWV willen daarnaast voorkomen dat ze de werknemer verkeerd informeren, waardoor ze geneigd zijn om aan te geven dat de werknemer zelf contact moet zoeken met de desbetreffende afdeling – of in eerste instantie met het Klant Contact Centrum (KCC). Het KCC is immers het eerste aanspreekpunt voor de werknemer vanuit het perspectief van UWV. Vanuit het perspectief van de werknemer voelt het alsof je van het kastje naar de muur wordt gestuurd, juist omdat de werknemer zijn of haar adviseur als eerste aanspreekpunt beschouwt. Bovendien vraagt het wat van het doenvermogen van de werknemer in kwestie.

“Je moet werk.nl en uwv.nl echt als twee aparte bedrijven zien, weet ik nu. Ik werd meermaals van het kastje naar de muur gestuurd, om gek van te worden. Het leek wel alsof ze niet voor dezelfde organisatie werkten.”

5.2.3 Ik heb een afspraak bij UWV (voor de eerste keer)

De werkverkenner geeft een indicatie voor wie wanneer een gesprek krijgt met een adviseur van Werkbedrijf. Niet alle werknemers krijgen dus een uitnodiging voor een persoonlijk gesprek op korte termijn.¹²⁵ Alleen de werknemers die volgens de werkverkenner een lage kans hebben op werkherhervatting worden op korte termijn uitgenodigd voor een werkoriëntatiegesprek.¹²⁶ Daarnaast geeft UWV aan dat een substantieel deel van de werknemers met een werkherhervattingskans tussen de 50 en 100 wordt gesproken op basis van het klantbeeld (op basis van gegevens die wel bekend zijn). Dit betekent dat het enige tijd kan duren voordat een werknemer een gesprek met een adviseur Werk heeft.

“Mijn Werkmap voelde als ‘hup, je moet weer aan het werk’, terwijl ik tegen een burn-out aanzat en met iemand wilde praten over wat ik het beste kon doen. Maar het duurde maanden voordat ik werd uitgenodigd voor een gesprek. Toen bleek dat ik het zelf eerder had kunnen aanvragen, maar dat werd nergens duidelijk.”

Deze werknemers moeten wel direct aan de slag met de verplichtingen die zijn verbonden aan de WW-uitkering. In het bijzonder voor kwetsbare werknemers kan dit niet prettig voelen, ook omdat drie maanden alsnog als lang kan aanvoelen.

Mogelijk relevante onderliggende problemen komen daardoor pas relatief laat aan het licht. In de werkverkenner ligt de nadruk op werkherhervatting en factoren die daarop van invloed zijn. Mogelijk ontstaat er daardoor een onvolledig beeld van de situatie waarin een werknemer verkeert. Bovendien vult niet iedereen de werkverkenner in. Als onderzoekers kunnen we ons voorstellen dat mensen die moeite hebben met digitale systemen, de werkverkenner niet altijd invullen.

Veel van de gesproken werknemers ervaren de eerste betaling van de WW-uitkering als een moment van rust. Ze beginnen dan pas met nadenken over hun toekomst en de invulling van het vervolg van hun carrière. Soms weet een werknemer simpelweg niet hoe hij of zij verder wil. Deze groep staat misschien wel open voor een carrièreswitch, maar weet niet hoe hij of zij dit aan moet pakken. Vaak is dit een proces wat even tijd nodig heeft. Deze werknemers ervaren weinig ruimte om na te denken.

¹²⁵ Sommige werknemers zitten slechts kort in de WW, waardoor ze logischerwijs geen uitnodiging voor een persoonlijk gesprek hebben ontvangen.

¹²⁶ Met korte termijn wordt in ieder geval bedoeld: binnen drie maanden. De snelheid kan per vestiging verschillen, afhankelijk van de capaciteit en instroom.

Meerdere gesproken werknemers geven aan dat ze pas relatief laat een persoonlijk gesprek hebben gehad met UWV. Ook hebben wij werknemers gesproken die op het moment van interviewen nog geen enkel (fysiek) gesprek hebben gevoerd met een medewerker van UWV.¹²⁷ Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat drie op de tien mensen met een lage werkherhervattingskans binnen een maand een afspraak voor een gesprek heeft. Voor vier op de tien werknemers met een lage werkherhervattingskans duurt dit tussen de één en drie maanden en voor een derde duurt dit drie maanden of langer.¹²⁸ Mogelijk treden hier regionale verschillen op. Al met al denken wij als onderzoekers dat het voor werknemers niet altijd duidelijk is wat zij van UWV kunnen verwachten. Het is wel duidelijk dat werknemers met een lage werkherhervattingskans eerder een gesprek hebben met UWV.

Mijn naam is Siham, ik ben 38 jaar. Ik ben weggepest bij mijn vorige baan, het was echt heel vervelend. Uiteindelijk heb ik met een vaststellingsovereenkomst weg kunnen gaan. Op zich heb ik een goede opleiding en relevante werkervaring, maar de pesterijen hebben me veel gedaan. Ik twijfel nu erg aan mezelf, en of ik nog wel hetzelfde soort werk zou willen doen. Daarover wilde ik graag met iemand praten bij het UWV, maar het leek er lang op dat het alleen maar digitaal contact was. Na vier maanden heb ik mijn moed verzameld en gebeld, ik heb gevraagd of ik iemand kon spreken. Dat kon, nu heb ik al twee gesprekken gehad met Brenda, mijn adviseur Werk. Ze had tijd om naar mijn verhaal te luisteren en heeft met me naar mogelijkheden gekeken. Ik heb nu een beetje meer vertrouwen gekregen in weer aan het werk gaan. Achteraf gezien had ik haar graag eerder leren kennen.

De mate waarin een werknemer een drempel ervaart om in persoonlijk gesprek te gaan met UWV is afhankelijk van de mogelijkheden die de werknemer heeft om naar UWV toe te reizen, dit neemt niet weg dat veel werknemers graag persoonlijk contact hebben met UWV. Voor een werknemer die in de stad woont is het vaak relatief dichtbij, terwijl een werknemer zonder rijbewijs in bijvoorbeeld het Westland of Pekela een behoorlijk eind moet reizen om bij de voor hem of haar relevante UWV-vestiging te komen. Sommige werknemers die wij hebben gesproken noemen dat het ook relatief duur kan zijn om deze reis te maken. Dat laat zien dat het niet algemeen bekend is dat UWV de reiskosten vergoedt voor de werknemer.

“Het kostte me in totaal een paar uur en veel geld om naar het UWV te gaan, ik was er uiteindelijk maar een kwartier.”

¹²⁷ Of met iemand die de uitvoering verzorgt namens een eigenrisicodragers van de WW.

¹²⁸ Nederlandse Arbeidsinspectie. 2019. Klantenquête WW: Welke hulp ervaren mensen in de WW en hoe waarderen ze deze ondersteuning? Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

5.2.4 Ervaring afhankelijk van type adviseur

De uitvoering van de WW is mensenwerk. Dat is sterk zichtbaar in gesprekken die wij met werknemers hebben gevoerd. Over het algemeen ervaren de werknemers hun persoonlijke interactie met UWV als positief: ze zijn positief verrast over de (persoonlijke) benadering van hun adviseur Werk.

Werknemers die een klik hebben met hun adviseur Werk, hebben een positiever beeld van de dienstverlening van UWV en ook van de organisatie als geheel. Hieruit blijkt dat werknemers hun contactpersonen, en dan met name de adviseurs werk, zien als het gezicht van UWV. De behoeften van werknemers verschillen ook. De een heeft behoefte aan het doen van zijn of haar verhaal. Terwijl de ander al een plan heeft en behoefte heeft om gerichte feedback hierop. De mate waarin iemand een klik ervaart, heeft ook te maken met de mate waarin iemand de adviseur vertrouwt, of het gevoel heeft dat de adviseur weet waar hij of zij het over heeft. Sommige oudere werknemers noemen bijvoorbeeld dat een jongere adviseur hun situatie niet begrijpt. In deze situaties is een andere, meer ervaren, adviseur mogelijk passender.

“Er zit geen enge meneer bij het UWV, maar juist vrolijke meiden, die je gewoon kunnen helpen. Dat had ik niet verwacht.”

5.2.5 Ik heb moeite met UWV te bereiken

Verschillende werknemers geven aan dat het moeilijk is om UWV (telefonisch) te bereiken. Als je belt duurt het enige tijd voordat je iemand spreekt die je daadwerkelijk kan helpen. Bij vragen over je uitkering kan je niet bij je persoonlijke adviseur terecht. Daarnaast heeft de werknemer vaak geen contactpersoon bij de divisie Uitkeren, via de adviseur Werk kan je als werknemer niet in contact komen met de divisie Uitkeren. Dat betekent dat het contact moet verlopen via het klantcontactcentrum (KCC). Die verbindt de werknemer door naar de voor hem of haar relevante afdeling. Dit ervaren werknemers als een frustrerend proces dat veel tijd kost. Ook moeten zij hun vraag meerdere keren herhalen en opnieuw vertellen. Voor angstige en gestreste werknemers is dit extra frustrerend. Deze werknemers zien het UWV als één organisatie en begrijpen niet waarom hun persoonlijk adviseur (de adviseur Werk) hen niet verder kan helpen.

“We wilden een keer mijn adviseur Werk bellen, het algemene nummer belden we, die kan je niet doorverbinden. Het zou fijn zijn als iemand je gewoon te woord kan staan.”

Ook als een werknemer een bericht stuurt naar UWV is het KCC de eerste ontvanger. Ook al is het bericht direct geadresseerd aan de adviseur Werk, omdat de werknemer zijn of haar adviseur als eerste contactpersoon beschouwt. Hierdoor blijven problemen soms langer liggen dan nodig is. Mede omdat het KCC niet altijd goed in staat is om berichten te prioriteren, volgens de adviseurs Werk. Ook als de adviseur wel responsief zou willen handelen, en dus contact zoekt met de werknemer, mag dit niet volgens de werkinstructie. Dit kan invloed hebben op het beeld dat een werknemer van UWV heeft. Uit ander onderzoek blijkt dat het KCC soms wordt ervaren als een manier om werknemers 'buiten de deur te houden'.¹²⁹ Soms is de werknemer ook juist gebaat bij een snel antwoord, zoals in het voorbeeld hieronder:

Ik ben Marieke, 43 jaar en werkzaam als adviseur Werk. Ik doe mijn werk met veel plezier. Ik hecht er waarde aan om een goede verstandhouding te hebben met de mensen die ik begeleid. Daarom bel ik af en toe ook op om te vragen hoe het gaat. Laatst had een van mijn werknemers een kans gevonden: een baan die precies bij haar past. Maar de vacature had wel een deadline voor de inschrijving. Ze had deze vacature relatief laat gevonden, dus er was haast bij geboden. Deze werknemer had aangegeven dat ze graag wilde dat ik even kort naar haar cv zou kijken. Ik kreeg hierover een melding in de werkmap, maar het was blijkbaar al te laat. KCC had dit bericht te laat doorgestuurd. Ik voel me heel erg schuldig, ook al heb ik het gevoel dat ik hier weinig aan kon doen...

¹²⁹ De Visser, S. e.a. (2021). Als verrekenen een beperking is. Optimalistic, Muzus en Stimulansz. Leusden.

5.3 Ik moet op zoek naar een nieuwe baan

De WW bestaat uit een aantal verplichtingen waaraan werknemers moeten voldoen. De kennis bij werknemers van de plichten die bij een WW-uitkering verschilt sterk per verplichting. Vrijwel alle werknemers weten dat zij actief moeten solliciteren, maar ze hebben andere interpretaties van wat dat precies inhoudt.¹³⁰ In onze gesprekken met werknemers kwam naar voren dat zij het begrijpen dat er iets tegenover de WW-uitkering staat. Werknemers kunnen deze plicht wel op verschillende manieren ervaren. Op basis daarvan zijn knelpunten te signaleren. Deze knelpunten beschrijven wij in de onderstaande paragrafen.

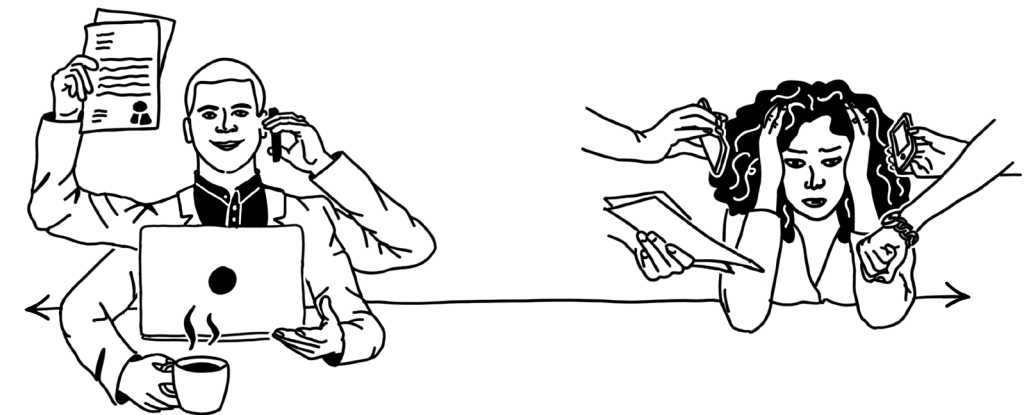
5.3.1 Ik ben verplicht om te solliciteren

De WW kent een inspanningsplicht (art. 24 WW). Deze verplichting is bedoeld als prikkel voor de werknemer om actief naar werk te zoeken en om zo de uitstroom naar werk te bevorderen.¹³¹ UWV heeft deze inspanningsplicht uitgewerkt in een sollicitatieplicht.

“In de WW zit je niet voor je lol, je voelt je wel erg afhankelijk. En je moet toch je uitgavenpatroon aanpassen. Voor mij twee belangrijke redenen om weer zo snel mogelijk een baan te vinden.”

De werknemer is zelf verantwoordelijk om zo snel als mogelijk weer aan het werk te gaan.¹³² De meeste werknemers (80 procent) die in de WW terecht komen willen graag snel weer aan het werk. Bovendien geeft een groot deel aan deze plicht niet nodig te hebben om te solliciteren.¹³³ Eenzelfde beeld hebben wij opgehaald in onze gesprekken met werknemers. Veel werknemers geven aan dat het helemaal niet leuk is om in de WW te zitten en afhankelijk te zijn van een uitkering. Zoals in paragraaf 4.1 bleek, is de hoogte van de WW-uitkering bovendien ook een prikkel om snel weer een baan te vinden, al geldt dit met name voor mensen die in hun vorige baan een hoger inkomen hadden dan het gemaximeerde dagloon. Dit betekent niet dat werknemers met een lager inkomen minder gericht zijn op het vinden van een baan.

De mening van werknemers over de sollicitatieplicht loopt flink uiteen. Aan de ene kant van het spectrum hebben wij gesproken met kwetsbare werknemers die de sollicitatieplicht als zwaar, dwingend en hardvochtig ervaren en aan de andere kant hebben wij werknemers gesproken die vinden dat de sollicitatieplicht relatief vrijblijvend is en niets voorstelt. Meer overkoepelend gezien vinden vrijwel alle gesproken werknemers het wel logisch dat er een sollicitatieplicht tegenover het ontvangen van de uitkering staat.



¹³⁰ Meijs, B. & De Ree, E. (2016). Verplicht gemotiveerd: Perceptie van verplichtingen bij een WW-uitkering. UWV. Amsterdam.

¹³¹ De specifieke invulling van de sollicitatieplicht is door UWV vastgelegd in het (UWV) Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en IOW 2012. Daaruit volgt dat de werknemer vier keer per vier weken sollicitatieactiviteiten moet verrichten.

¹³² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Beleidsdoorlochting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

¹³³ Meijs, B. & De Ree, E. (2016). Verplicht gemotiveerd: Perceptie van verplichtingen bij een WW-uitkering. UWV. Amsterdam.



Sollicitatie-
plicht



Er zijn verschillende factoren van invloed op de positie van een werknemer op het spectrum. Een daarvan is de **arbeidsmarktpositie** van de werknemer. Een werknemer met een goede arbeidsmarktpositie ervaart de sollicitatieplicht niet als drempel omdat hij of zij weet dat hij spoedig een nieuwe baan zal vinden. Deze werknemers noemen de sollicitatieplicht relatief vrijblijvend, omdat ze vaak meer dan vier sollicitatieactiviteiten per maand verrichten. Aan de andere kant zijn er werknemers met een minder goede arbeidsmarktpositie, bijvoorbeeld vanwege een hogere leeftijd, een arbeidsbeperking of het ontbreken van relevante diploma's en certificaten. Deze groep ervaart de sollicitatieplicht als dwingend, omdat ze meer moeite hebben met solliciteren of sneller een afwijzing krijgen. Sommige werknemers worden veelvuldig afgewezen. Daardoor ervaren zij een nog hogere drempel om te solliciteren.

Een andere belangrijke factor heeft te maken met de **persoonlijkheid** van de werknemer en met zijn of haar **doenvermogen**. Enerzijds heb je werknemers die de sollicitatieplicht letterlijk nemen en ook hard hun best doen om aan deze plicht te voldoen. Deze groep werknemers is bang voor de consequenties die volgen wanneer zij de regels niet exact volgen. Anderzijds is er ook een groep werknemers die ruimer omgaat met de regels. Deze groep werknemers past de intensiteit van hun sollicitaties aan zodra zij weten wat ze willen (zo volgen ze eerst wat webinars of doen netwerkgesprekken, die ook meetellen als sollicitatieactiviteit). Zij gebruiken de WW meer als een moment van herbezinning en zijn de eerste periode van hun WW-uitkering bezig met oriëntatie. Een belangrijk onderscheid tussen deze uitersten op het spectrum is dat de ene groep het gevoel heeft dat ze wordt gecontroleerd, terwijl de andere groep juist het tegendeel ervaart.

Werknemers die **volledig werkloos** zijn kijken anders naar de sollicitatieplicht dan werknemers die **deels werkloos** zijn geworden. Werknemers die weer of nog deels aan het werk zijn begrijpen wel dat ze aan bepaalde plichten moeten voldoen, maar snappen niet altijd waarom ze ook nog moeten solliciteren. In sommige situaties is er ook sprake van stapeling van problematiek. Zo zijn er werknemers die een parttimebaan hebben, en daarnaast moeten solliciteren omdat ze een WW-uitkering krijgen, maar ook mantelzorg verlenen. In deze situaties begrijpen de werknemers vaak niet waarom ze moeten solliciteren, ze hebben namelijk geen ruimte om nog ene baan te hebben (of van werk te wisselen in het geval ze tevreden zijn met hun huidige deeltijd baan).¹³⁴

Mijn naam is Fernanda, ik ben 41 jaar. Toen ik in 2021 in de WW kwam was mijn dochter ook ziek en zorgde ik veel voor haar. Toen zat ik wel echt even in de stress over de verplichtingen. Ik wilde wel graag solliciteren, maar ik had zoveel stress aan mijn hoofd. Ik was bang dat ik de vacatures niet zou vinden, de deadlines niet zou halen om mijn brief te sturen, en ik wist niet zeker of ik wel van huis kon als ik een gesprek had. Gelukkig bleek na een tijdje dat het met die verplichting wel meevalt, je kunt ook een netwerkgesprek met iemand doen bijvoorbeeld. Juist door een van die gesprekken heb ik uiteindelijk ook een baan gekregen!

Mijn naam is Philip, ik ben 52 jaar. Ik ben helaas mijn baan kwijtgeraakt in de coronatijd. Ik heb sinds kort een nieuwe baan, maar die is maar voor 28 uur, terwijl ik voorheen 40 uur werkte. Nu moet ik voor die overige tijd nog solliciteren, maar dat valt me zwaar. Mijn baas zegt dat ik misschien over half jaar 36 uur bij hem kan gaan werken, dat zou heel fijn zijn, maar hij kan het me niet garanderen. Ik wil mijn recht op WW voor die uren niet opgeven, dus ik probeer nu maar te roeien met de riemen die ik heb.

Ik heb het niet nodig, maar voor anderen is het goed dat het bestaat

Voor een deel van de werknemers voelt de sollicitatieplicht vrijblijvend. Dat komt omdat UWV een brede definitie van sollicitatieactiviteit hanteert. Zo geldt, zoals beschreven, het voeren van een netwerkgesprek ook als sollicitatieactiviteit. Deze vrijblijvendheid vinden veel werknemers fijn. Veel werknemers gaven ook aan dat zij de sollicitatieplicht niet echt nodig hebben gehad. Deze werknemers geven wel aan het nuttig te vinden dat de sollicitatieplicht bestaat voor werknemers die minder welwillend zijn om te solliciteren. Onduidelijk is waarom werknemers dit beeld hebben van andere werknemers in de WW. Deze visie op de sollicitatieplicht komt in veel gevallen wel van werknemers die in hogere mate zelfredzaam zijn en/of een relatief gunstige arbeidsmarktpositie hebben.

5.3.2 Ik geef mijn activiteiten door op werk.nl

De meeste werknemers die wij hebben gesproken ervaren geen moeite met het doorgeven van sollicitatieactiviteiten. Ook zaken als ziekte en vakanties geeft de werknemer digitaal aan UWV door. Een adviseur Werk die wij hebben gesproken beschrijft de relatie UWV $\longleftrightarrow$ werknemer als vergelijkbaar met die van werkgever $\longleftrightarrow$ werknemer. Het gaat voor een groot deel om dezelfde informatie die relevant is.

Soms treden er wel problemen op, omdat het systeem niet goed werkt. Zo hebben meerdere werknemers aangegeven dat ze vanwege een storing niet in konden loggen op werk.nl. Hierdoor konden zij op dat moment niet aan plichten voldoen. Een knelpunt hierbij is dat werknemers ondanks de storing wel een attenderingsbericht ontvangen. Dat voelt stressvol voor de werknemer.

5.3.3 De sollicitatieplicht vanuit het perspectief van de adviseur Werk

In de gesprekken met adviseurs Werk komt eveneens naar voren dat zij vinden de sollicitatieplicht niet voor iedereen werkt. De adviseurs geven aan dat de plicht in principe niet streng is, maar dat deze wel als zeer streng kan worden ervaren. De adviseurs vragen zich af of de sollicitatieplicht wel passend is voor de werknemers die moeite hebben met solliciteren. Ook hebben zij het gevoel dat het niet altijd tot activering leidt. Bij sommigen leidt het tot stress en kan het een nog grotere drempel vormen.

“In de praktijk is de sollicitatieplicht meer een signaal van in hoeverre iemand werknemersvaardigheden heeft dan een activerende maatregel.”

Tegelijkertijd ervaren de adviseurs Werk weinig ruimte om af te wijken van deze verplichting, omdat deze uit de wet- en regelgeving volgt. Als de situatie erom vraagt hebben de adviseurs de mogelijkheid om maatwerkafspraken te maken met de werknemer. Bijvoorbeeld door een werknemer tijdelijk vrij te stellen (of te ontheffen) van de sollicitatieplicht of het aantal verplichte sollicitatieactiviteiten te beperken tot minimaal eens per vier weken. Hierbij treden ook specifieke knelpunten op voor werknemers. Een vrijstelling heeft een maximale duur van drie maanden, waarna de sollicitatieplicht weer ingaat.¹³⁵ Op het moment dat dit gebeurt, ontvangt de werknemer volgens de adviseurs Werk niet altijd een melding, waardoor deze vaak verrast wordt door een attenderingsbericht vanuit UWV.

De adviseurs Werk geven aan daardoor minder ruimte te hebben voor persoonlijke dienstverlening. In veel gevallen weten de adviseurs wel door hun gesprekken met de werknemer wat effectief zou zijn voor de specifieke klant, maar voelen te weinig ruimte om maatwerkafspraken te maken. Ook kunnen de adviseurs Werk de werknemer niet volledig vrijstellen van de sollicitatieplicht. Dat kan alleen voor een periode van een aantal maanden. Dat knelt in situaties waarin de adviseur het idee heeft dat de werknemer niet (volledig) werk-fit is, of meer tijd nodig heeft om werk-fit te worden. De specifieke voorwaarden die gelden bij vrijstellingen en ontheffingen zijn te vinden in de regeling vrijstelling verplichtingen sociale zekerheidswetten¹³⁶ en het besluit ontheffing verplichtingen sociale zekerheidswetten.¹³⁷



¹³⁵ Dit geldt bijvoorbeeld bij volledige werkhervatting (tegen een lager) inkomen. In dat geval wordt een werknemer tijdelijk (drie maanden) vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Zie ook hoofdstuk 6.

¹³⁶ Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019305/2020-09-0>

¹³⁷ Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020483/2022-01-01>

¹³⁴ Werknemers die mantelzorg verlenen kunnen worden ontheven van de sollicitatieplicht.



5.3.4 Het perspectief van de werkgever op de sollicitatieplicht

Werkgevers hebben niet zoveel met de WW te maken. Sommige werkgevers krijgen wel te maken met de sollicitatieplicht. Zo nemen werkgevers werknemers vanuit de WW in dienst. In deze situaties zijn de werknemers doorgaans blij dat ze weer aan het werk gaan.

Werkgevers ontvangen sollicitatiebrieven van mensen die een WW-uitkering ontvangen. Vaak gaat het om mensen die enthousiast zoeken naar een nieuwe baan. Maar het kan ook, in sommige gevallen, gaan om zogenaemde spooksollicitaties, dus van mensen die eigenlijk helemaal niet op een vacature willen reageren. Uit de gesprekken met werkgevers blijkt dat ze het meestal snel doorhebben wanneer het om een niet-serieuze sollicitatie gaat. Zo kwamen er bij werkgevers sollicitaties binnen van mensen die helemaal niet in het profiel pasten van de vacature. Werkgevers nodigen deze sollicitanten zelden uit. In de gevallen dat een werkgever wel contact heeft gezocht, reageerden de werknemers vaak verbaasd of gaven ze aan dat ze van UWV moesten solliciteren. Werkgevers vinden dit niet prettig. Zij geven aan liever geen sollicitaties te krijgen dan nutteloze sollicitaties. Bovendien kan het bij werkgevers leiden tot het beeld dat het voor werknemers wel fijn is om in de WW te zitten, terwijl werknemers dit niet altijd zo ervaren, ondanks de 'spooksollicitaties'.

“De sollicitatieplicht zorgt eigenlijk voor een enorme administratieve rompslomp op de arbeidsmarkt.”

5.4 Ik ben/word ziek tijdens mijn uitkering

Sommige werknemers worden ziek tijdens de looptijd van hun WW-uitkering. Naast het feit dat dit geen prettige ervaring is voor de werknemer, neemt de complexiteit in deze situaties toe. Dit betekent een toename van het ervaren van knelpunten.

5.4.1 Problematiek bij aansluiting van regelingen

Wanneer een werknemer ziek wordt tijdens het ontvangen van een WW-uitkering krijgt hij/zij te maken met een overgang naar de Ziektewet, zie art. 27 lid 4 WW, en mogelijk na minimaal één jaar ziekte de WIA. Dat betekent vaak dat het vanuit de uitvoering soms noodzakelijk is om een werknemer toe te wijzen aan een adviseur van een andere afdeling. In situaties waar een werknemer een goede vertrouwensband heeft opgebouwd met zijn of haar adviseur Werk leidt dit tot onbegrip en stress bij de werknemer, die graag bij de bekende adviseur wil blijven. Bovendien kan er met de overgang tussen afdelingen enige tijd gemoeid zijn.

“Je voelt je al slecht, en vervolgens doe je iets niet helemaal goed, en blijkt dat je met argwaan wordt bekeken en minder geld krijgt. Ze duwen je de afgrond in, en hopen maar dat je een parachute om hebt.”

Een deel van de werknemers dat ziek wordt tijdens hun WW weet niet dat ze zich ziek moeten melden bij UWV. Wanneer zij dit wel doen, blijven werknemers de eerste dertien weken in de WW, voordat zij of zij 'echt' in de Ziektewet terecht komt. Het UWV ziet deze regeling als complex voor de uitvoering, vanwege de samenloop van regimes en omdat het leidt tot gebroken maanden. Zie hierover nader H7 par. 7.2.4. Ook bij de werknemer leidt deze situatie tot onbegrip. In het bijzonder leidt het tot lastige situaties als een werknemer vanuit de WW gedeeltelijk het werk heeft hervat en vervolgens ziek wordt. In deze situatie krijgt een werknemer minder geld, dan wanneer hij ziek zou zijn geworden zonder werkhervatting. Dat geeft voor werknemers een gevoel van inkomensonzekerheid. Dit is moeilijk uitlegbaar voor uitkeringsdeskundigen.

5.5 De leef- en systeemwereld van de adviseur Werk

5.5.1 Wie is de adviseur Werk?

In ons onderzoek hebben wij met verschillende typen adviseurs Werk gesproken. Zij hebben gemeen dat ze het graag goed willen doen voor de werknemer. Zij zijn sociale mensen die graag een ander helpen. De adviseurs Werk hebben doorgaans een hbo-opleiding afgerond. In sommige gevallen hebben ze een specifieke opleiding gevolgd.¹³⁸ Een deel van de adviseurs heeft vergelijkbaar werk gedaan bij een gemeente of andere instelling gericht op sociaal-maatschappelijke dienstverlening en weer een ander deel werkt al langer bij het Werkbedrijf, of een van haar rechtsvoorgangers, zoals het CWI of het arbeidsbureau. Onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie laat zien dat adviseurs werk over het algemeen positief oordelen over de meerwaarde van hun werk. Een gedachte die breed leeft is dat de kans op werkhervatting groter is naarmate er meer in een werknemer wordt geïnvesteerd.¹³⁹

Het werk van de adviseurs Werk bestaat voor een groot deel uit het voeren van gesprekken met werknemers. Deze gesprekken plannen zij niet zelf, al verschilt dit per vestiging. Dit wordt verzorgd door een specifieke afdeling van hun UWV-vestiging. Deze plannen baliediensten in bij de adviseurs, waardoor zij een taak minder hebben. Tegelijkertijd hebben ze daardoor wel minder vrijheid om zelf afspraken te maken met de werknemer.¹⁴⁰

Adviseurs Werk komen in de praktijk niet altijd toe aan het investeren in de werknemer

De adviseurs Werk komen niet altijd toe aan het investeren in werknemers doordat zij tegen bureaucratische belemmeringen aanlopen. Ook hebben zij veelal te maken met hoge caseloads.¹⁴¹

De adviseurs Werk geven aan dat hun werkdagen voor een groot deel bestaan uit het registreren van hun activiteiten en de voortgang van de werknemer. Het voeren van een (telefonisch) gesprek met de werknemer levert veel administratie op. Zo noemen adviseurs dat er zeven administratieve handelingen nodig zijn om een gesprek met een werknemer in te plannen. De hoeveelheid handelingen die adviseurs moeten uitvoeren is voor de adviseurs Werk een knelpunt op zichzelf. Een deel van de gesproken adviseurs geeft aan dat dit er hen soms van weerhoudt om te bellen met een werknemer. De adviseurs geven daarnaast aan dat het schrijven van werkplannen lastig is, omdat deze aan bepaalde criteria moeten voldoen. UWV richt zich op het voorkomen van willekeur in de uitvoering, waardoor deze werkplannen streng getoetst worden in interne kwaliteitsonderzoeken.

“Adviseur Werk: “Klantenbinding wordt van bovenaf niet als kwaliteit gezien. Of, nou ja, er wordt in ieder geval niet op gestuurd.”

Een andere drempel voor het voeren van een gesprek met de werknemer is dat de gesprekken aan bepaalde criteria moeten voldoen voordat ze geregistreerd kunnen worden als gespreksseenheid. Een laagdrempelig gesprek voeren om te checken hoe het gaat met een werknemer is weliswaar een goed voorbeeld van persoonlijke dienstverlening, maar kan niet als zodanig worden geregistreerd. Dat ervaren de adviseurs Werk als knellend. Uit de gesprekken met adviseurs blijkt dat zij er niet altijd voor kiezen om telefonisch contact te hebben, terwijl het voor werknemer wel prettig kan zijn. Het citaat hieronder laat zien tot welke dilemma's dit kan leiden bij een adviseur Werk.

¹³⁸ UWV biedt namelijk in samenwerking met de Hanzehogeschool te Groningen een post-hbo opleiding adviseur Werk aan. Tijdens deze opleiding werk je tegelijkertijd al bij een van de vestigingen van UWV.

¹³⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). Spiegel Bestaanszekerheid 2022. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag

¹⁴⁰ In coronatijd waren er geen baliediensten en werkten veel adviseurs thuis. Daardoor waren zij veel meer zelf verantwoordelijk voor het maken van afspraken met werknemers. Een deel vond dit een prettigere manier om te werken.

¹⁴¹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). Spiegel Bestaanszekerheid 2022. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.



De petten van het UWV

Ik ben Nicolette, 48 jaar en werkzaam als adviseur Werk bij UWV. Ik ben een sociaal dier, dus het werk als adviseur Werk is perfect voor mij. Ik probeer altijd een band op te bouwen met de werknemer, begrip te hebben voor zijn of haar situatie. Recent had ik een werknemer die even niet toe was aan solliciteren. Zijn moeder was ongeneeslijk ziek en zou binnenkort komen te overlijden. Ik wilde hem opbellen om te vragen hoe het met hem gaat. Daarmee kan ik hem nu beter helpen dan over werk en vacatures te beginnen. Maar als ik daarover niet het gesprek aanga, dan kan ik daarover worden beoordeeld door mijn manager. Alleen bellen om te kijken hoe het met iemand gaat telt namelijk niet mee als 'nuttig werk'. Dat vind ik vervelend, ik ben toch geen robot?

Het hierboven geïllustreerde knelpunt volgt uit de uitgangspunten in de (aan)sturing van de WW.¹⁴² De aansturing van en daarvoor benodigde informatie is gericht op de rapportage van de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd en niet op de hogere doelen van de wet (bieden inkomenszekerheid en activering). Dit betekent dat er vooral wordt gestuurd op de input en minder op de outcome. Het aantal gesprekken wordt geteld om te laten zien wat UWV heeft gedaan. Waar deze gesprekken toe leiden is minder relevant. Volgens gesproken adviseurs kan een laagdrempelig informeel gesprek juist goed helpen in de begeleiding van de werknemer, maar deze is niet in het systeem als nuttig te registreren, omdat bepaalde onderwerpen niet zijn behandeld. Als onderzoekers hebben wij de indruk dat de werkprocessen bij UWV zo zijn ingericht dat er meer nadruk lijkt te liggen op de rapportage over de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd dan op de hogere doelen van de wet (inkomenszekerheid en werkhervatting).

De door de adviseurs Werk ervaren registratiedruk vermindert de mogelijkheid tot persoonlijke dienstverlening. Ook belemmert het adviseurs in hun dagelijkse werk. Een voorbeeld van een situatie met veel registratie, waarbij amper werkinhoudelijke taken zijn gemoeid is de situatie dat een werknemer niet op komt dagen bij een gesprek. Wanneer een werknemer niet op komt dagen levert dat in eerste instantie verloren tijd op omdat de adviseur zich wel heeft voorbereid op het gesprek. Bovendien moet het op verschillende manieren in de systemen worden verwerkt. De adviseurs zouden graag een vinkje willen zetten en zich daarna willen richten op de volgende werknemer.

De werkwijze van Werkbedrijf volgt ook uit politieke voorkeuren

De werkwijze van Werkbedrijf verandert mee met de politieke werkelijkheid en de voorkeuren over de uitvoering van de WW. Dit merken de adviseurs in hun dagelijkse werk. Zo noemen zij dat ze sinds een paar jaar meer kunnen en mogen inzetten op persoonlijke dienstverlening. Tien jaar geleden lag de nadruk op de snelste weg naar werk en grotendeels digitale dienstverlening, terwijl er nu meer ruimte is om persoonlijke gesprekken te voeren met werknemers. Veel adviseurs Werk ervaren deze manier van werken als veel prettiger. Zij hebben het gevoel zo meer waarde voor de werknemer te kunnen leveren.

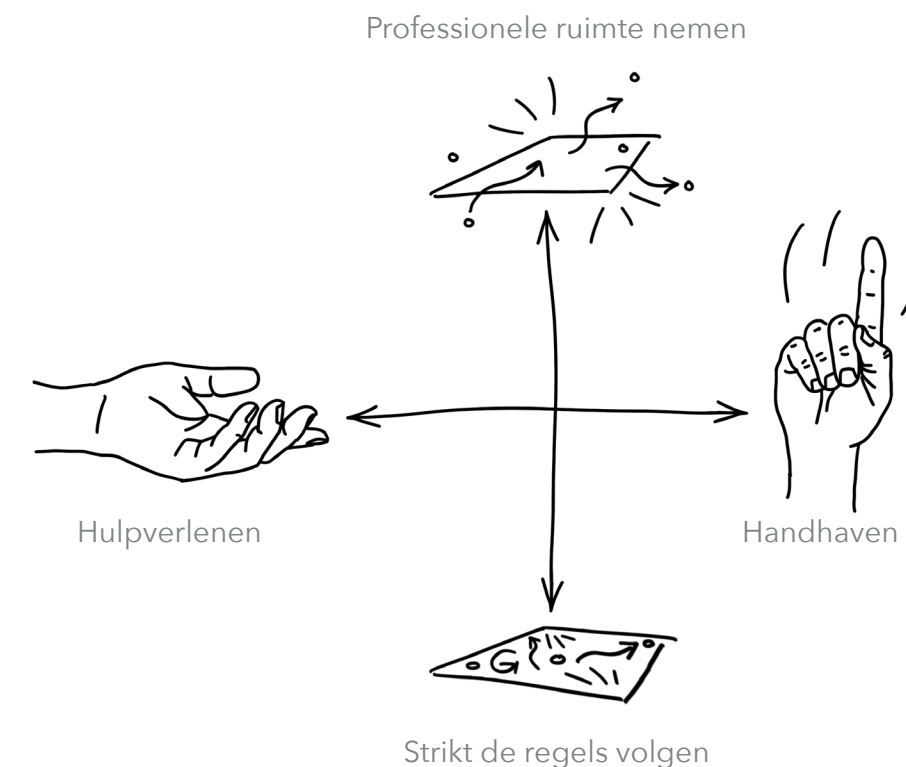
In de afgelopen decennia is het werk van de adviseurs meerdere malen veranderd. Veel adviseurs denken dat bepaalde belemmeringen in hun werk rechtstreeks volgen uit wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van de professionele ruimte die de adviseur Werk heeft om af te wijken van wet- en regelgeving. In de praktijk zijn er verschillende oorzaken denkbaar, zoals interne beleidswijzigingen bij UWV of Werkbedrijf of de cultuur van de UWV-vestiging in kwestie. Adviseurs Werk kunnen deze situaties ook voorleggen in de maatwerkplaats.¹⁴³ In veel gevallen blijkt dat er meer ruimte is voor maatwerk dan dat de inbrenger aanvankelijk dacht, ook bij problemen van juridische aard.¹⁴⁴

5.5.2 Kenmerken van adviseurs Werk

In de gesprekken met adviseurs Werk komt naar voren dat zij grof gezien twee rollen moeten vervullen ten opzichte van de werknemer. Enerzijds zijn zij de persoon die namens UWV een vertrouwensband aangaat met de werknemer en hen begeleidt in het proces naar een nieuwe baan. Anderzijds zijn zij degene die ervoor moet zorgen dat de werknemer aan zijn plichten voldoet. Deze twee rollen kunnen elkaar bijten. Uit de gesprekken met adviseurs blijkt dat een deel van hen moeite heeft met het invullen van deze beide rollen. Met name de rol van handhaver ligt een deel van de adviseurs Werk minder goed. Zo begrijpen adviseurs hun rol wel in de preventie van handhavingsrisico's, maar begrijpen dezelfde adviseurs ook wel dat werknemers foutjes kunnen maken doordat zij in een bepaalde situatie verkeren.

De adviseurs Werk gaan ook verschillend om met de professionele ruimte die ze hebben. De een maakt hier veelvuldig gebruik van omdat zij dit als klantvriendelijk zien. Deze adviseur maakt maatwerkafspraken en volgt minder strak de procedures wanneer hij of zij dit als passend ervaart. Een andere adviseur zou dit als willekeur bestempelen en daarom uniformer zijn in zijn of haar aanpak. De mate van ervaring van de adviseur speelt hierbij een bepalende rol. Minder ervaren adviseurs hebben meer behoefte aan richtlijnen en kaders en zullen minder snel afwijken van de procedures. Het afwijken van procedures is een keuze die aanvullende registratie met zich meebrengt, omdat de adviseur dit moet verantwoorden. De adviseurs Werk ervaren dit als drempel voor het bieden van maatwerk.

Deze kenmerken zijn te plotten op twee assen. De adviseurs Werk zijn op deze assen te plaatsen. Maar kunnen ook over deze assen bewegen per situatie of na verloop van tijd als ze meer ervaring hebben. Uiteraard voeren alle adviseurs hun werk uit met de bedoeling de werknemer zo goed mogelijk te helpen.



¹⁴² Het gaat zowel om de interne sturing binnen UWV als de sturingsrelatie tussen het Ministerie van SZW en UWV.

¹⁴³ De Maatwerkplaats is een netwerk van praktijkprofessionals waarin vanuit verschillende disciplines naar complexe (cliënt)situaties wordt gekeken. De Maatwerkplaats ondersteunt UWV-professionals om cliënten betere dienstverlening te bieden vanuit de menselijke maat en vanuit de bedoeling van wet- en regelgeving. Professionals kunnen bij de Maatwerkplaats casussen melden waar zij 'professionele buikpijn' van krijgen, omdat er onbedoelde negatieve gevolgen optreden voor cliënten, maar waarbij de professional onvoldoende ruimte ervaart om dit binnen reguliere kaders en processen op te lossen.

¹⁴⁴ De Graaf-Zijl, M. e.a. (2022). Maatwerk bij professionele buikpijn: een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen. UWV. Amsterdam.

5.5.3 Scholing

Een van de instrumenten waar adviseurs Werk gebruik van kunnen maken is scholing. Door te investeren in kennis en vaardigheden verhoogt de werknemer structureel zijn of haar arbeidsmarktkansen. Uit de (internationale) wetenschappelijke literatuur blijkt dat scholing een effectief re-integratie instrument is, waarvan de effecten met name op de langere termijn zichtbaar zijn. Werknemers die scholing volgen zijn duurzamer aan het werk en keren minder vaak en minder snel terug in een uitkering.¹⁴⁵ Op korte termijn treedt er een insluitingseffect op, omdat scholing tijd vergt van de werknemer, waardoor deze minder tot niet in staat is om te zoeken naar werk.¹⁴⁶ Het beleidsmatig uitgangspunt over scholing is dat WW-gerechtigden altijd scholing kunnen volgen als zij dat willen. Zij moeten daarbij wel blijven voldoen aan re-integratieverplichtingen, zoals de sollicitatieplicht en het accepteren van passend werk. Bij 'noodzakelijke scholing' kunnen werknemers vrijstelling krijgen van deze verplichtingen.¹⁴⁷

Mocht een werknemer echter extra ondersteuning willen bij het volgen van een scholing door UWV, enerzijds bij het volgen van scholing met behoud van uitkering en anderzijds betaling van de scholingskosten door UWV, dan geldt een aantal voorwaarden. UWV kan een werknemer vrijstellen van diens re-integratieverplichtingen om met behoud van uitkering een scholing te volgen, als deze scholing noodzakelijk is voor de werknemer om weer duurzaam aan het werk te komen. De scholing is dan de meest effectieve en efficiënte weg naar werk. De scholing wordt dan arbeidsmarktgericht met oog op weer aan het werk komen ingezet, duurt maximaal één jaar en de kans dat de werknemer zowel de scholing als het beoogde bemiddelingsberoep waartoe de scholing opleidt succesvol volgt/afront is aanwezig. In dat geval is er sprake van een noodzaak tot scholing. Voor onder andere werknemers met een hoge blijfkans in de WW geldt dat UWV – als ook de noodzaak tot scholing is vastgesteld – de scholingskosten kan vergoeden.

UWV moet per werknemer toetsen of de werknemer scholing nodig heeft en dus of deze scholing noodzakelijk is. Uit de gesprekken die wij met adviseurs hebben gevoerd blijkt dat dit een lastig en complex proces is. De wetgevings- en financieringssysteem van de WW bevatten vooral prikkels om de uitkeringsduur zo veel als mogelijk te verkorten.¹⁴⁸

In de praktijk is dit terug te zien doordat adviseurs Werk de aanvraagprocedure als ingewikkeld ervaren. Ook is er sprake van een strenge toetsing door UWV, met als gevolg dat aanvragen worden vertraagd of soms afgewezen.¹⁴⁹ Veel adviseurs ervaren een drempel voor het inzetten van scholing. Zij hebben daardoor het gevoel dat werknemers kansen worden ontnomen. Het liefst zouden zij scholing breder en gemakkelijker in willen zetten. De inzet van scholing en de bekostiging van de scholing ervaart men als ingewikkeld. Dat heeft ertoe geleid dat UWV scholingsadviseurs inzet die specifieke kennis hebben omtrent inzet van een noodzakelijke scholing in relatie tot de (regionale) vraag op de arbeidsmarkt en zo hun collega-adviseurs daarin ondersteunen. Uit onderzoek van UWV is gebleken dat het proces omtrent scholing inmiddels soepeler werkt.¹⁵⁰

Scholing was ook in de gesprekken met werknemers onderwerp van gesprek. Werknemers zijn vaak niet op de hoogte wat er mogelijk is op het gebied van scholing. Tegelijkertijd geven veel werknemers aan dat zij ook graag dit thema met hun adviseur Werk hadden willen bespreken. De werknemer en UWV missen daardoor kansen. Werknemers die met behulp van UWV scholing hebben gevolgd zijn daar zeer dankbaar voor. Ook ervaren zij meer zekerheid over hun kunnen en arbeidsmarktpositie. Als onderzoekers denken wij dat een bredere inzet op scholing UWV een grotere rol kan geven bij de duurzame uitstroom van werknemers.

¹⁴⁵ Zie onder andere: Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, 16(3), 894-931, CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Lammers, M. & Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. Empirical Economics 60, 1719-1746.

¹⁴⁶ Heyma, A. & Werff, S. van der (2014). Een goed gesprek werkt; (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. SEO-rapport nr. 2013-72. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

¹⁴⁷ Lammers, M. & De Graaf-Zijl, M. (2022). Arbeidsmarktgericht scholen: evaluatie van het scholingsbudget WW 2018-2021. UWV. Amsterdam.

¹⁴⁸ Sociaal-Economische Raad. (2019). Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid. SER. Den Haag.

¹⁴⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). Spiegel Bestaanszekerheid 2022. Nederlandse Arbeidsinspectie. Den Haag.

¹⁵⁰ Lammers, M. & De Graaf-Zijl, M. (2022). Arbeidsmarktgericht scholen: evaluatie van het scholingsbudget WW 2018-2021. UWV. Amsterdam.

Ik ben Marjan, 53 jaar oud. Door fysieke problemen kon ik niet meer in de horeca werken, daar baalde ik erg van en ik wist ook niet wat ik dan eigenlijk kon doen, ik had altijd alleen maar horeca gedaan. Maar toen ik met mijn adviseur Werk andere mogelijkheden besprak, en hij vertelde dat ik ook een opleiding kon doen ging er een wereld voor me open. Ik had nooit gedacht dat ik ooit kantoorwerk zou gaan doen, maar nu zit ik hier toch maar mooi en ik vind het nog leuk ook. Ik ben daar echt zo dankbaar voor dat ik die opleiding heb gedaan. Ik snap het nu helemaal, ik kan zelfs met twintigers goed mee!

5.6 Samenwerking binnen UWV

Hoewel UWV voor de werknemer als één organisatie voelt, hebben we in paragraaf 5.2 beschreven dat het in de praktijk niet echt als één organisatie werkt. Ook medewerkers denken vaak vanuit hun eigen divisie en niet vanuit één UWV. Het kan voorkomen dat medewerkers elkaar in de weg zitten. Op basis van de gesprekken met medewerkers van beide afdelingen van UWV blijkt vooral dat ze beiden het graag goed willen doen voor de werknemer. Zij werken alleen vanuit een ander uitgangspunt, voortvloeiend uit de beleidsdoelen van de WW. De divisie Uitkeren richt zich namelijk op het waarborgen van de inkomenszekerheid bij de werknemer, terwijl Werkbedrijf zich richt op een snelle zoektocht naar een nieuwe baan.

De onderlinge samenwerking verloopt niet altijd goed. Adviseurs Werk hebben weinig kennis over het werk van de uitkeringsdeskundige en vice versa. Ze kennen elkaar niet goed. In hun opleiding en inwerkperiode komen ze niet bij elkaar over de vloer. Daardoor is er weinig begrip voor elkaars taken en rol in het proces en dit kan tot onbegrip leiden waar de werknemer last van heeft. Wanneer de werknemer een probleem ervaart, wordt er niet intern samengewerkt aan een oplossing. De UWV-medewerkers hebben onvoldoende ingangen om elkaar snel te benaderen met een vraag en/of klacht. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor een oplossing vaak bij de werknemer komt te liggen. Daar komt bij dat er in complexe situaties vaak nog meer afdelingen van UWV betrokken zijn, zoals Sociaal-Medische Zaken, het KCC en/of Bezwaar en Beroep. Dit leidt tot een nog complexer proces, in het bijzonder voor een werknemer die het vaak al moeilijk heeft.

Ik ben Hanneke, 54 jaar en al 18 jaar werkzaam als adviseur Werk bij UWV Werkbedrijf. Ik doe dat werk met veel plezier. Ik ben een mensenmens en houd ervan om mensen in hun kracht te zetten. Ik krijg er energie van als een burger een nieuwe baan vindt en daardoor zijn plekje op de arbeidsmarkt terugvindt. Ik doe dit werk al erg lang, ik ben ooit begonnen bij CWI. Ik heb de fusie meegemaakt en daardoor ook ervaren dat onze manier van werken is veranderd. Door de fusie moest ik ook gaan handhaven. Dat vond ik minder leuk en ligt mij minder goed. Ik ben meer van het grijze gebied en werk vanuit de behoeften van de burger.

Ik hecht er waarde aan om klaar te staan voor de burger. Daardoor wil ik altijd snel reageren op de berichten die zij naar mij sturen. Dat kan alleen niet, omdat KCC daartussen zit. Ik moet wachten tot zij het bericht hebben verwerkt. Dan mag ik pas reageren, ook als het bericht direct aan mij is geadresseerd. Dat voelt frustrerend en niet klantvriendelijk.

Laatst had ik een situatie van een oudere meneer die een baan had gevonden. Daar was hij erg blij mee. Hij had voorheen een erg drukke baan en hij wilde het met het oog op zijn pensionering wat rustiger aandoen. Nu gaat hij aan de slag voor een lager inkomen. Hij wil graag dat zijn uitkering stopt, hij heeft het geld niet nodig. Ik heb daar begrip voor, maar gaf aan dat hij dat met de divisie Uitkeren moest overleggen. Die gaan immers over zijn aanvulling. Deze meneer vond dat raar en vroeg of ik het niet gewoon even kon regelen met mijn collega. Ik zou dat graag doen, maar ik weet niet waar ik moet beginnen. Ik heb geen idee wie de uitkering van deze meneer verwerkt.



WERK vs
Uitkeren



Oplossing gaat via
werkzoekende



De petten van
het UWV



Beschikbaarheids-
verplichting



Kennis van
de WW

5.7 De handhaving van plichten in de WW

Naast het recht op de uitkering brengt de WW ook plichten met zich mee. In deze paragraaf beschrijven wij hoe en wanneer medewerkers van UWV moeten toezien op de handhaving van deze plichten en welke gevolgen dit kan hebben voor de werknemer.

5.7.1 Werknemers weten niet altijd wat de consequenties zijn

Werknemers zijn niet altijd goed op de hoogte van de rechten en plichten die zijn verbonden aan een uitkering. In hoofdstuk drie kwam bovendien naar voren dat sommige werknemers een (tijdelijk) lager doenvermogen hebben. Deze werknemers zijn niet voldoende in staat om aanwezige informatie goed te doorgronden. Volgens juridisch experts zijn bepaalde onderdelen van hun verplichtingen ook voor deskundigen moeilijk te doorgronden (zie H7 par. 7.4). Omdat er bij aanvang van de uitkering geen gesprek is tussen de werknemer en UWV is het mogelijk dat de werknemer bepaalde aannames doet die niet kloppen. Bovendien kan een professioneel oordeel van een adviseur Werk helpen in te schatten hoeveel kans er op het niet naleven van de verplichtingen is.

Tijdens de gesprekken met werknemers bleek dat sommige werknemers het gevoel hebben dat ze niet veel mogen doen naast hun uitkering, zoals vrijwilligerswerk. Dit begrijpen zij vaak niet. Vanuit de wetssystematiek vloeit voort dat naast de uitkering geen op geld waardeerbare werkzaamheden mogen worden verricht zonder deze door te geven. Deze activiteiten leiden namelijk tot een lagere beschikbaarheid op de arbeidsmarkt. In dergelijke situaties wordt er een fictief inkomen op de uitkering in mindering gebracht. Indien er sprake is van toegestaan vrijwilligerswerk, dan wordt er geen lagere beschikbaarheid op de arbeidsmarkt aangenomen. Daardoor heeft toegestaan vrijwilligerswerk geen invloed op de WW-uitkering. Zie hiervoor ook de Regeling vrijwilligerswerk.¹⁵¹ Voor werknemers is dit onderscheid vaak niet bekend. Daardoor kunnen zij het gevoel hebben geen vrijwilligerswerk te mogen uitvoeren. Dat wordt als knellend ervaren omdat vrijwilligerswerk voor werknemers goed kan voelen om te doen, zoals het voorbeeld hieronder laat zien.

Mijn naam is Karina, ik ben 62 jaar. Ik ben gedeeltelijk afgekeurd, maar niet genoeg voor een WIA-uitkering, heb geen diploma's en heb een zware periode achter de rug. Na lang mantelzorg te hebben verleend ben ik mijn partner verloren. Daarnaast heb ik zelf een aantal aandoeningen, waardoor ik vaak in het ziekenhuis ben en veel pijn heb. Ik heb al zoveel sollicitaties gedaan, maar ik word nooit uitgenodigd. In het bejaardenhuis hier verderop mag ik vrijwilligerswerk doen; praatjes maken en spelletjes doen met de ouderen. Maar ik durf dat niet te accepteren, want dat mag niet en ik kan niet het risico lopen dat mijn uitkering wordt gekort of gestopt. Ik zou me zo graag nuttig willen maken.

Van het UWV begrijpen wij dat op grond van de beschrijving van Karina, er mogelijkheden voor haar zouden moeten zijn om dit vrijwilligerswerk wel te verrichten. Het is dus mogelijk dat dit vooral een knelpunt is op het gebied van communicatie.

5.7.2 Hardvochtige elementen in de handhaving (met financiële gevolgen)

Bepaalde elementen in de handhaving kunnen door de werknemer en medewerkers van UWV als hardvochtig worden ervaren. UWV medewerkers noemen als voorbeeld dat je als werknemer eigenlijk maar één keer in twee jaar een fout mag maken, zonder dat daar (financiële) consequenties tegenover staan. Bij de eerste fout ontvangt de werknemer een waarschuwing. Bij een tweede fout wordt een maatregel opgelegd, oftewel een korting van de WW-uitkering.¹⁵² In de praktijk betekent dit dat de werknemer tijdens de looptijd van een volledige WW-uitkering maar één fout kan maken, omdat de WW een maximum van twee jaar kent.

Hierdoor kunnen werknemers in financiële problemen raken. In sommige gevallen maakt UWV zelf een fout. Uiteindelijk kan de werknemer hier ook consequenties van ervaren.

In sommige situaties heeft de werknemer het gevoel dat hij of zij als fraudeur wordt gezien. Deze werknemers hebben dan het gevoel dat ze hun verhaal niet meer kunnen vertellen bij UWV. Het is dan alsof de organisatie zich tegen hen heeft gekeerd. In het bijzonder geldt dit wanneer de werknemer geen goede klik ervaart met zijn of haar adviseur. De werknemer heeft dan nog sterker de behoefte aan een luisterend oor.

Mijn naam is Theo, ik ben 50 jaar. Ik heb een keertje een fout gemaakt met het doorgeven van mijn inkomsten. Nou, dat heb ik geweten. Ik heb inmiddels verschillende contactpersonen bij UWV gehad, die volgens mij als ondertitel 'fraudejager' hebben. Hun toon is controlerend in plaats van ondersteunend. Ik voel me echt een crimineel als ik daar ben. Ik kreeg zonder duidelijke uitleg geen geld uitgekeerd terwijl ik daar voor mijn gevoel wel recht op had. Pas veel later bleek dat ik als fraudeur stond aangemerkt. Onterecht zo bleek later.

5.7.3 De handhaving vanuit het perspectief van UWV

Wanneer het over handhaving gaat, ervaren uitkeringsdeskundigen en adviseurs soms **professionele buikpijn**. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd speelt dit vooral bij werknemers die geen stabiele financiële basis hebben. In deze situatie kan de maatregel leiden tot (grote) financiële problemen bij de werknemer. Dat voelt niet goed voor een adviseur Werk. Mede omdat de maatregel in deze gevallen soms disproportioneel voelt. Zo is de maatregel voor het niet nakomen van de sollicitatieplicht een korting op de uitkering van 25 procent voor vier maanden. Bij werknemers die afhankelijk zijn van hun WW-uitkering om rond te komen kan dit grote gevolgen hebben.

Wanneer een adviseur een maatregel moet opleggen is vastgelegd in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetgeving. De uitkeringsdeskundige voert deze maatregel vervolgens uit. In de praktijk merken adviseurs werk dat ze moeten handhaven in situaties waarin de werknemer iets niet registreert. Als een werknemer gelijktijdig wel het goede gedrag vertoont, moet de adviseur formeel een maatregel opleggen. Tegelijkertijd geldt bij het omgekeerde dat er niet gehandhaafd kan worden. Verschillende adviseurs gaven aan dat je niets kan beginnen tegen werknemers die in hun gedrag niet aan de sollicitatieplicht voldoen, maar dit wel als zodanig registreren in de werkmap. De adviseurs werk hebben in dit soort situaties het gevoel dat ze meer moeten handhaven op het wel of niet correct registreren van informatie dan dat het bij moet dragen aan het gewenste gedrag van een werknemer.

Ik ben Mehmet, 36 jaar oud en met veel plezier werkzaam als adviseur Werk bij UWV. Ik heb erg afwisselend werk. Dat maakt het leuk! Ook houd ik ervan om met de burger in gesprek te gaan over hun dromen. Wat drijft hen en wat willen ze in het leven? Het mooist vind ik als een burger een stap maakt in een onverwachte richting, bijvoorbeeld een carrièreswitch naar het onderwijs.

Met de sollicitatieplicht heb ik soms moeite. Voor de ene burger is het heel nuttig. Het fungeert als stok achter de deur en je merkt ook dat ze goede stappen zetten om te solliciteren. Maar er zijn ook burgers die veel moeite hebben met solliciteren. Zij lopen tegen veel afwijzingen aan, waardoor het solliciteren hen juist ontmoedigt. Daarnaast heb ik het idee dat de sollicitatieplicht niet per sé leidt tot een actievere zoektocht naar werk, maar wel tot het actiever doorgeven van sollicitaties (ongeacht de kwaliteit van de sollicitatieactiviteit). Mijn collega had het laatst over een situatie waarin de burger altijd alles doorgaf, maar ze het niet vertrouwde of deze activiteiten ook echt zijn uitgevoerd. Zelf had ik te maken met een wat chaotische jonge burger, die enthousiast solliciteerde, maar dat regelmatig vergat door te geven. Ik moest hem wel een maatregel opleggen, terwijl dat onterecht voelde. Mijn collega kon echter niks beginnen, omdat haar klant keurig de regeltjes volgt.



Handhaven



De petten van
het UWV

¹⁵¹ Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035946/2019-01-01>. Het moet gaan om onbetaalde arbeid bij een algemeen nut beogende instelling, een organisatie of instelling zonder winstoogmerk, een sociaal belang behartigende instelling of een steunstichting SBBI.

¹⁵² Dit is te vinden in art. 27 lid 7: UWV kan afzien van het opleggen van een maatregel tenzij het voorval plaatsvindt binnen een periode van twee jaar na een eerdere waarschuwing.

Het schorsen van de uitkering in plaats van het korten

Verschillende adviseurs geven aan het soms lastig te vinden om werknemers te bereiken. Zij hebben het gevoel dat een korting van de uitkering in deze situaties niet altijd effectief is. Bovendien denken zij dat moeilijk bereikbare werknemers misschien wel te kampen hebben met multiproblematiek, waardoor zij minder goed bereikbaar zijn. Daarom willen zij liever de uitkering niet korten. Als werknemersvriendelijker alternatief zien – en gebruiken – zij de mogelijkheid om de uitkering tijdelijk te schorsen.¹⁵³ Het alternatief is immers een korting op de uitkering van 25% voor vier maanden. Een schorsing wordt opgeheven zodra een werknemer contact zoekt met zijn of haar adviseur. Uit de ervaring van adviseurs blijkt dat werknemers als reactie op de schorsing contact opnemen met hun adviseur. Daarmee is het schorsen een handhavingstool die in de praktijk een breder doel dient, namelijk het bereiken van werknemers die onvoldoende in beeld zijn.

Vrijwel alle adviseurs Werk denken dat het schorsen van de uitkering in deze situaties formeel niet mag. Zij geven aan dat ze hiervoor gebruik maken van hun professionele ruimte. Sinds kort is er wel de mogelijkheid om te schorsen opgenomen in de werkinstructies van UWV.¹⁵⁴ Dit is echter nog onvoldoende geland bij alle adviseurs Werk.

5.7.4 Juridische knelpunten op het gebied van handhaving

In de WW worden twee type sancties genoemd als reactie op het niet nakomen van verplichtingen: boetes en maatregelen. Als een boete wordt opgelegd, blijft een maatregel achterwege. Een boete wordt opgelegd bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Een maatregel wordt opgelegd bij het niet nakomen van andere verplichtingen, zoals onvoldoende solliciteren. Een maatregel bestaat uit het korten van de uitkering. Maatregelen hebben als doel het gedrag van de werknemer te veranderen, terwijl een boete als doel heeft te straffen ("leed toe te voegen").

Ontwikkelingen met betrekking tot handhaving in de WW

Vanaf medio jaren negentig zijn de regels inzake het opleggen van sancties (maatregelen en boetes) en terugvordering van onterecht betaalde uitkeringen een aantal malen strenger geworden in de gehele sociale zekerheid, en dus ook in de WW. Naar aanleiding van de toeslagenaffaire is sprake van een kanteling in de benadering van handhaving in de sociale zekerheid. Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben de ministers aangekondigd het sanctiestelsel te gaan herijken.¹⁵⁵

Om het recht op WW-uitkering veilig te stellen is het voor werknemers belangrijk te weten aan welke verplichtingen zij zich moeten houden ook al voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid. Zij kunnen kortingen op de uitkering krijgen als ze verwijtbaar werkloos zijn of passende arbeid niet aanvaarden. Op onderdelen is de wet niet helder geredigeerd als het gaat om de verschillende typen verplichtingen om passende arbeid te aanvaarden en te behouden en de daarbij horende sancties. Dit wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 7 par. 7.3.1. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom het weigeren van verlenging van de eigen baan de werknemer op een mildere sanctie kan komen te staan dan het weigeren van een wezenlijk andere baan.

Als werknemers inlichtingen achterhouden voor UWV kan dat grote gevolgen hebben in de vorm van boetes en terugvorderingen. De wet is echter niet altijd duidelijk welke inlichtingen precies belangrijk zijn en waarom. Voor de werknemer is met name van belang dat voor hem duidelijk moet zijn wat hij wel en niet met zijn vrije tijd mag doen, en welke relevantie veranderende omstandigheden hebben voor zijn uitkering. Een voorbeeld is de vraag wanneer hij of zij 'op geld waardeerbare werkzaamheden' verricht waarvan het (fictieve) inkomen van het uitkering kan worden afgetrokken.

Volgens de wet kan tot op zekere hoogte wel rekening worden gehouden met de omstandigheden van de werknemer bij het opleggen van boetes en maatregelen, maar van deze ruimte voor de menselijke maat wordt lang niet altijd gebruik gemaakt. Hardvochtigheden in de WW worden dus veroorzaakt door de wet, maar ook door de uitvoering ervan. Ook rechters zijn terughoudend bij het toepassen van maatwerk. Wetgeving met mogelijkheden tot maatwerk is in die zin dus onvoldoende garantie gebleken voor het beperken van uitvoering die voor werknemers hardvochtig voelt.

¹⁵³ Met schorsen bedoelen adviseurs Werk het tijdelijk volledig opschorten van een uitkering. Bijvoorbeeld voor één maand. Het gevolg is volgens adviseurs Werk regelmatig dat de werknemer contact opneemt met UWV. In het geval de werknemer contact opneemt wordt de uitkering ook weer uitbetaald. Formeel mag het instrument schorsen niet op deze manier worden gebruikt.

¹⁵⁴ In de werkinstructie staat omschreven dat schorsen een middel is voor nader onderzoek en een voorstadium voor beëindiging van het recht. De wijze waarop de adviseurs in de praktijk gebruik maken van het schorsen staat dus niet omschreven in de werkinstructie.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 601, p. 2.

5.8 Conclusies: welke knelpunten treden op bij 'Ik ontvang een uitkering'?

De knelpunten die tijdens het ontvangen van een uitkering ontstaan zijn divers. Ze zijn in eerste instantie gelegen in de onduidelijkheid die bestaat tussen werknemer en UWV omdat de werknemer nog niet goed weet hoe UWV werkt en wat hij of zij wel of niet kan verwachten. Ook heeft de werknemer soms te maken met knelpunten doordat hij of zij te maken heeft met twee divisies van UWV (Werkbedrijf en Uitkeren). Voorts zijn er knelpunten die te maken hebben met de re-integratie van de werknemer. We lopen ze hierna langs.



Betaling

Voor **werknemers** is de betaalspecificatie van de uitkering moeilijk te begrijpen. Dit is met name problematisch wanneer er sprake is van een terugvorderen. De werknemers vinden de onderbouwing van de terugvordering vaak niet duidelijk.



Onduidelijkheid over eerste afspraak

Op basis van de werkverkenner bepaalt UWV op welk moment een eerst gesprek met de werknemer plaatsvindt. Voor de werknemer is niet duidelijk wat de werkverkenner doet. Veel **werknemers** vinden dat zij lang moeten wachten op een gesprek met UWV. Totdat het eerste gesprek plaatsvindt zijn zij alleen aangewezen op de digitale dienstverlening van UWV. In de periode van het verlies van werk en inkomen voelt dit voor (een deel van de) werknemers als extra onzeker. Dit geldt met name voor niet digitaal vaardige of laaggeletterde werknemers.



Klik met contactpersoon

De ervaring van de **werknemer** met UWV wordt voor een belangrijk deel bepaald door de interactie die de klant heeft met UWV. De interactie is in eerste instantie afstandelijk en digitaal. Het contact en de klik met de adviseur Werk zijn het eerste persoonlijke contact dat de werknemer heeft. Deze bepalen de ervaring van de werknemer met UWV. In het algemeen zijn werknemers zeer te spreken over hun adviseur Werk, maar niet alle werknemer ervaren een goede klik.



Werk versus uitkeren



Bereikbaarheid



Oplossing gaat via werkzoekende

Een aantal knelpunten heeft te maken met het feit dat UWV de uitkeringsverstrekking en de re-integratie in aparte divisies heeft georganiseerd. Voor de **werknemers** is dit niet logisch. Zij zien UWV als één organisatie, maar gaandeweg wordt duidelijk dat dat niet het geval is. Bijvoorbeeld vanwege het feit dat werknemers op twee websites zaken met UWV moeten regelen. Wanneer er bijvoorbeeld problemen zijn met de betaling van de uitkering moeten ze niet schakelen met hun adviseur Werk, maar moeten ze via het KCC contact hebben met uitkeren. Dat voelt voor veel werknemers omslachtig. Ze hebben het gevoel dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor de oplossing van problemen. En dat UWV zaken niet makkelijk voor hen kan oplossen.

Adviseurs Werk van UWV ervaren knelpunten omdat zij twee rollen hebben die elkaar kunnen bijten. Aan de ene kant moeten zij zorgen voor een goede vertrouwensband met de klant zodat de klant gestimuleerd wordt te werken aan de eigen re-integratie naar werk. Aan de andere kant moeten zij ook signalen doorgeven wanneer de klant onvoldoende inspanningen levert in het vinden van werk.



Sollicitatieplicht

De sollicitatieplicht is in de huidige vorm niet passend voor alle **werknemers**. Een deel van de werknemers ervaart de sollicitatieplicht als te vrijblijvend en een ander deel ervaart de sollicitatieplicht als te dwingend. Voor **werkgevers** is de sollicitatieplicht soms vervelend omdat zij spooksollicitaties ontvangen.



Scholing

Scholing kan voor sommige **werknemers** een goede manier zijn om duurzaam te re-integreren naar werk. Het interne proces van het indienen van een scholingsverzoek is bewerkelijk en wordt daarom niet vaak toegepast.



Handhaving

Werknemers zijn niet altijd goed op te hoogte van de rechten en plichten die verbonden zijn aan een uitkering. Dit geldt in het bijzonder voor mensen die door stress en angst (tijdelijk) een lager doenvermogen hebben. Zeker wanneer er nog geen persoonlijk contact is geweest tussen werknemer en UWV is wat de werknemer weet over zijn of haar rechten en plichten gebaseerd op wat de klant gelezen of gehoord of geïnterpreteerd heeft.

Sommige elementen van het maatregelenbesluit UWV ervaren de uitvoerend medewerkers als hardvochtig voor de cliënt. Dit geldt zeker wanneer een klant geen stabiele financiële situatie heeft. Zij zouden liever meer ruimte hebben om maatwerk toe te passen.



Ziektewet naar WW

De rechten en plichten van de WW zijn vooral gericht op fitte burgers die behoorlijk zelfredzaam weer kunnen uitstromen richting werk. Wanneer een **werknemer** ziek wordt tijdens de WW-duur. Dan ervaart de werknemer de aansluiting van verschillende uitkeringsregimes als knellend.



Registratiedruk

Adviseurs Werk hebben te maken met allerlei interne werkprocessen en uitvoeringsprotocollen. Dat betekent dat adviseurs Werk niet aan hun eigen werk toekomen. Ook ervaren zij hierdoor minder ruimte om maatwerk te verrichten.



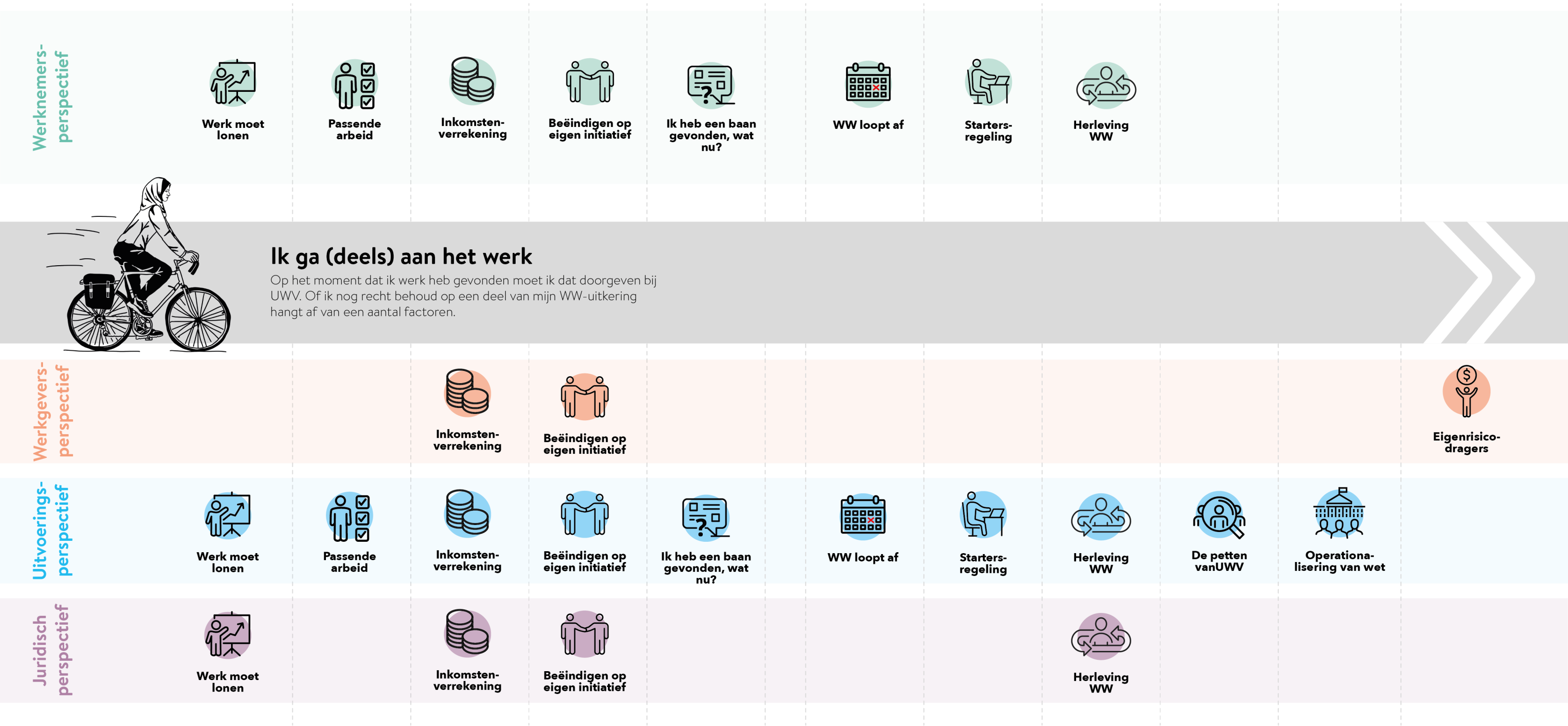
6.

Ik ga (deels) aan het werk

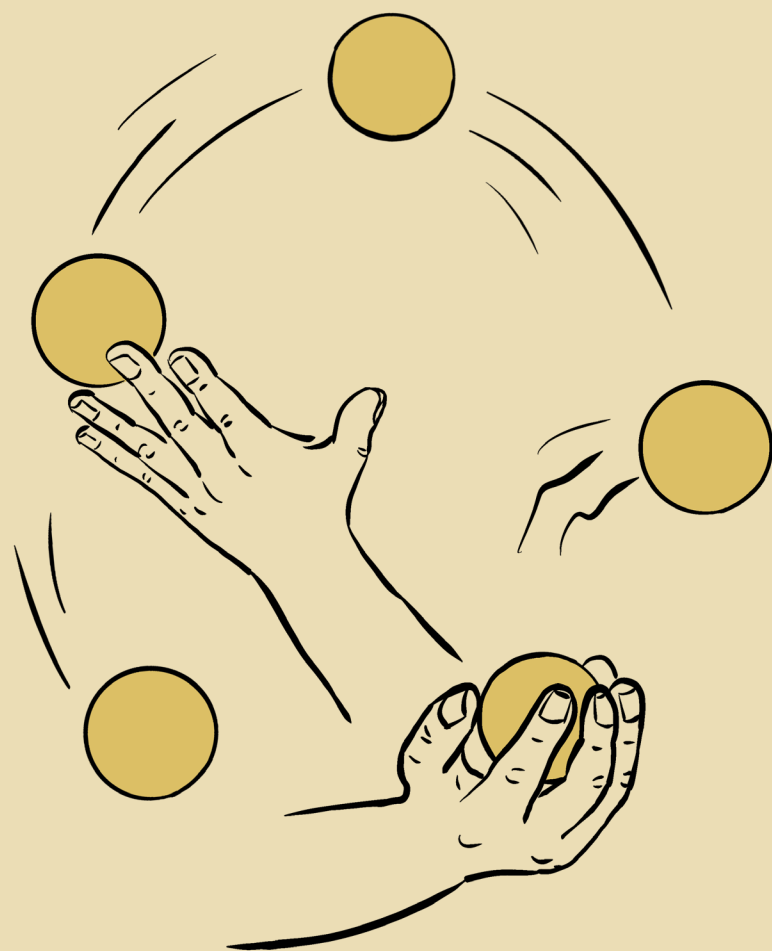
In dit hoofdstuk bespreken wij de knelpunten die spelen aan het einde van de uitkering. We hebben nadrukkelijke aandacht voor knelpunten die werknemers ervaren als gevolg van werkhervatting. Ook gaan we in op de inkomstenverrekening. Deze knelpunten vloeien voor een deel voort uit de wetssystematiek. Het gevolg is dat er situaties kunnen ontstaan waarbij het adagium 'werk moet lonen' niet als zodanig wordt ervaren door werknemers.

6.0 Overzicht knelpunten in vierde fase klantreis

De klantreis bestaat uit vier fasen. In elke fase zitten knelpunten vanuit vier perspectieven: werknemer, werkgever, uitvoering en juridisch. Hieronder ziet u de knelpunten vanuit die perspectieven in de vierde fase van de klantreis, 'Ik ga (deels) aan het werk'.



6.1 Ik heb een baan gevonden!



Mijn naam is Sofia, ik ben 35 jaar...

Ik woon alleen en heb lang schulden gehad. Daar ben ik gelukkig een aantal jaren geleden vanaf gekomen. Ik had leuk werk, maar na een lastig conflict bij mijn vorige werkgever ben ik in de WW gekomen. Ik wilde niet lang thuis zitten en ben hard op zoek gegaan naar werk. Dat loonde, ik vond een baan! Ik werk nu zo'n 6 maanden in een nieuwe baan in de thuiszorg van gemiddeld 22 uur per week. Het is onregelmatig werk, waarbij de roostering steeds voor twee weken gemaakt wordt.

Het is leuk, maar het valt niet mee om naast het werk ook te solliciteren en alles goed te regelen met het UWV. Het is heel belangrijk dat ik mijn inkomsten goed doorgeef, want anders word ik de maand erna gekort op mijn uitkering. Het is iets met twee systemen die niet goed op elkaar passen; 4 weken en maanden. En dat past niet altijd. En ik moet echt op tijd mijn inkomsten doorgeven, want anders ben ik te laat en word ik gekort. Ik heb dat nu al 1 keer gehad en dat maakt me wel onzeker. Toen ik ineens minder uitkering kreeg had ik echt een probleem met het betalen van mijn vaste lasten en boodschappen. Het is een beetje onduidelijk hoe het precies zit eigenlijk, en dat vind ik lastig. Ik heb ook al vaker gebeld, maar dan moet diegene aan de telefoon het ook weer gaan uitzoeken. Ik zou het liefste uit de WW gaan natuurlijk, maar soms heb ik nu het gevoel dat ik beter had kunnen doorzoeken tot ik een baan van 32 uur zou vinden in plaats alvast voor 22 uur gaan werken. Tja, of maar stoppen met WW, maar dan verlies ik misschien alles en kan ik weer in de schulden komen, dat wil ik echt niet.

6.1.2 Ik ga volledig aan het werk...

De WW is erop gericht om werknemers zo snel als mogelijk een nieuwe baan te laten vinden. De werknemer heeft hiertoe een inspanningsverplichting, die is ingevuld aan de hand van de sollicitatieplicht. Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de werknemers tijdens de voor hen geldende WW-duur een nieuwe baan vindt. Dit geldt voor ongeveer 50 tot 60 procent van de werknemers met een WW-uitkering.¹⁵⁶ In deze paragraaf gaan wij in op de ervaringen van de werkenden die mét een baan uit de WW stromen.

Mijn naam is Pieter, ik ben 52 jaar. Bij mijn vorige baan werd ik ontslagen vanwege automatisering, zo kwam ik in de WW terecht. Ik vond het erg spannend, op deze leeftijd nog passend werk vinden. Het lukte in het begin ook niet zo goed, en ik voelde me echt nutteloos. Maar ik kreeg een paar sollicitatietips via het UWV en toen belde een oud-collega van 20 jaar geleden dat ze bij zijn bedrijf mensen zochten. Zo vond ik na 4 maanden een baan die bij me past. Het is niet hetzelfde, maar zo leer ik weer wat bij. En ik heb leuke collega's!

Zoals in de situatieschets is beschreven is de werknemer blij dat hij weer aan het werk kan. Bij het ene geval gaat het om een vergelijkbare functie als voorheen en bij de ander is er een stap in een andere richting gezet, al dan niet met behulp van een opleiding. Sommige werknemers hebben weinig tijd nodig om een nieuwe baan te vinden, terwijl anderen wat meer tijd nodig hebben gehad om zich te herbezinnen en een baan te vinden.

Iedere werknemer is anders en heeft andere behoeften. Zo voeren zij ook hun sollicitatieplicht uit. De een weet goed wat hij of zij wil en start direct met gericht solliciteren. De ander maakt gebruik van de WW-periode om zich eerst eens goed te oriënteren. Deze werknemers volgen eerst webinars en gaan allerlei netwerkgesprekken voeren, voordat ze sollicitatiebrieven de deur uit doen. Deze werknemers lijken minder actief te solliciteren, maar op termijn leidt dit vaak tot een werknemer die weloverwogen start in een nieuwe baan en daarmee mogelijk ook duurzamer uitstroomt uit de uitkering. Niet iedere werknemer gaat zo met zijn of haar WW om. Er zijn ook werknemers die vanwege hun WW-uitkering en de manier waarop zij de sollicitatieplicht ervaren geen nee durven zeggen tegen een baan. Het gevolg kan zijn dat deze groep werknemers een baan vindt die niet volledig passend is of bijvoorbeeld relatief hoge reiskosten met zich meebrengt.

“Je moet passend werk accepteren. Maar ik zit met opvang voor mijn kinderen, dus als ik ergens niet flexibele uren kan draaien dan heb ik daar weer een probleem. Ik vind dat erg lastig en ik ben bang dat mijn uitkering stopt als ik ergens nee op zeg.”

Aan het begin van de WW is er, zoals beschreven in hoofdstuk 3, niet standaard voor alle werknemers een gesprek tussen werknemer en UWV. Aan het einde van de WW-uitkering geldt hetzelfde. Er vindt bij werkherhervatting geen exitgesprek plaats tussen de adviseur en werknemer. Ook vindt er in dergelijke situaties vrijwel geen nazorg plaats. Althans, niet via formele en institutionele lijnen. Sommige adviseurs doen dit wel uit eigen beweging. Niet iedere werknemer heeft hier behoefte aan. Gevolg is dat er nauwelijks exitgesprekken plaatsvinden. Het bieden van deze mogelijkheid kan een kans bieden voor UWV om de dienstverlening te verbeteren. Niet alleen voelt dit prettig voor werknemers, ook is dit een laatste kans voor de werknemer om vragen te stellen en onzekerheden weg te nemen. Bovendien kan het UWV feedback opleveren om de eigen werkprocessen te verbeteren.

¹⁵⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.



Ik heb een baan gevonden, wat nu?



Exit-gesprek



Twee websites



Ik heb een baan gevonden, wat nu?



Inkomsten-verrekening



Sollicitatie-plicht

Ik werk toch al, waarom moet ik nog steeds iets aan UWV doorgeven?

Een aantal werknemers waarmee wij hebben gesproken gaf aan dat ze weinig over hun WW-uitkering hebben nagedacht toen ze met de nieuwe baan begonnen. Toch betekent dat niet dat je als werkende werknemer helemaal klaar bent met de WW na aanvang van een nieuwe baan. Als werknemer moet je bij afloop van de WW-uitkering nog een aantal maanden de inkomensopgave invullen. Dat komt omdat de WW-uitkering achteraf wordt berekend en gecontroleerd. Dat betekent dat wanneer een werknemer een bedrag en/of uitbetaalde uitkering accordeert in oktober, dan gaat dit over de gegevens die zij hebben opgegeven over september. Soms moet dit zelfs in november nogmaals, indien de gegevens uit de polisadministratie niet overeenkomen met de gegevens die de werknemer heeft ingevuld. Dit weten werknemers vaak niet, in het bijzonder als ze geen WW-uitkering meer ontvangen. Werknemers verwachten immers van het UWV af te zijn.

Uitkeringsdeskundige: "Je komt moeilijk bij UWV binnen, en je komt moeilijk van ons af."

Op dit moment kunnen werknemers op twee manieren aangeven dat ze een baan hebben gevonden. Dat kunnen ze zowel doen via het wijzigingsformulier op MijnUWV.nl als in de werkmap op werk.nl.¹⁵⁷ Dat leidt tot onnodige administratie, ook omdat een werknemer alsnog meldingen kan ontvangen als hij of zij zich alleen maar heeft afgemeld via werk.nl (het kanaal dat voor het zoeken naar werk en het invoeren van sollicitaties wordt gebruikt), sommige werknemers weten niet dat zij de uitkering (ook) moeten stoppen via MijnUWV.nl. Dit kan voor werknemers verwarrend zijn, omdat alle voorgaande sollicitatie- en werkgerelateerde administratie via de werkmap verloopt.

6.1.3 ... maar wel tegen een lager loon

Niet alle werknemers vinden een baan op hetzelfde inkomensniveau of hoger. Ook zijn er werknemers die het rustiger aan willen doen en gericht zoeken naar een baan tegen een lager inkomen. Een voorbeeld is een oudere werknemer die na zijn of haar lange carrière een stapje terug wil doen. Dus bijvoorbeeld niet meer een team wil aansturen, maar zelf uitvoerend werk doen of overstappen naar een sector die minder goed betaalt.

Een deel van de werknemers die een baan met een lager salaris vindt, berust daarin. Dat betekent dat zij dit prima vinden en geen behoefte meer hebben aan een uitkering. Wet- en regelgeving schrijft voor dat het recht op WW behouden blijft. De werknemer heeft namelijk recht op een aanvulling. Weinig werknemers zullen deze aanvulling a priori weigeren. Door de aanvulling stijgt namelijk het inkomen van de werknemer.¹⁵⁸ Deze aanvulling geldt alleen niet voor eeuwig, namelijk voor de duur van het recht op een uitkering. Op een gegeven moment staat de werknemer er alleen voor, zonder inkomensondersteuning vanuit UWV, dat kan gevolgen hebben voor de mate waarin zij rond komen. Voor sommige werknemers maakt dit niet uit, zij hadden ook geen behoefte aan de WW-aanvulling. Andere werknemers hebben zonder de WW-aanvulling onvoldoende inkomen om rond te komen. Deze werknemers komen dan voor een lastige keuze te staan, in het bijzonder wanneer zij werk hebben gevonden dat ze wel leuk vinden. Deze werknemers moeten dan een baan vinden die meer inkomen genereert. Een voordeel is dat zij dit doen vanuit de positie van werkende. Deze situatie kan uiteindelijk wel tot een knelpunt voor werkgevers leiden, zie daarvoor de illustratie in de box hiernaast.

Ik moet voldoen aan de sollicitatieplicht terwijl ik al een baan heb

Wat werknemers lastig vinden, en soms pas later ontdekken, is dat ze dóór moeten solliciteren terwijl zij een (fulltime) baan hebben gevonden. Dit geldt voor werknemers die een aanvullende WW-uitkering hebben ontvangen. Zij hebben het gevoel dat zij onvoldoende tijd hebben om te solliciteren omdat ze nu druk bezig zijn met hun nieuwe werk. Werknemers die de sollicitatieplicht als heel dwingend hebben ervaren, bijvoorbeeld omdat zij een lager doenvermogen hebben, begrijpen dit niet goed. Maar ook voor zelfredzame werknemers is dit lastig te begrijpen. Ze hebben hard hun best gedaan om een baan te vinden en nu dit is gelukt, moeten ze nog steeds solliciteren.

Dat je moet blijven solliciteren naast een nieuwe baan kan ook tot belemmeringen op de werkvloer leiden, zoals de box hierna laat zien.

¹⁵⁷ De werknemers zijn gewend om via werk.nl te communiceren met UWV in de persoon van de adviseur Werk. Daardoor komt het voor dat werknemers alleen via werk.nl melden dat ze een baan hebben gevonden. Daarmee zijn ze in de veronderstelling dat UWV op de hoogte is van hun werkhervatting. Deze werknemers vergeten dat ze dit moeten doen op MijnUWV.nl.

¹⁵⁸ Door het ontvangen van een aanvullende WW-uitkering moet de werknemer nog wel aan zijn of haar verplichtingen blijven voldoen, zoals de sollicitatieplicht.

Werkgeversperspectief

Als werknemers aan het werk gaan vanuit de WW-uitkering, dan is dat in sommige gevallen niet de baan waar ze in eerste instantie naar zochten. Zo kan de werknemer een aanbod vanuit UWV accepteren. Gesproken werkgevers geven aan dat dit in sommige gevallen heel positief uit kan pakken: er is een match.

Een gesproken werkgever gaf aan dat dit soms wel tot een knelpunt kon leiden in het geval de werknemer naast het werk nog een aanvullende WW-uitkering ontving:

"Dat komt omdat ze in hun vorige baan meer verdienden dan bij ons. De aanvulling stopt op een gegeven moment, waardoor deze groep met een financiële terugval te maken krijgt na een jaar of anderhalf. Dat kon wel eens een moment voor mensen zijn om een andere baan te gaan zoeken."

In deze situatie kan de werknemer solliciteren vanuit een werkende positie, maar de werkgever verliest daarmee mogelijk wel op termijn personeelsleden die hij/zij niet kwijt wil. Dit ervaren zij als knelpunt.

Een knelpunt dat hiermee samenhangt is dat de werknemer nog steeds aan de sollicitatieplicht moet voldoen wanneer hij of zij een aanvullende WW-uitkering ontvangt. Dit kan invloed hebben op de werving en selectie van werkgevers. Werkgevers vinden het namelijk niet prettig als zijn of haar nieuwe werknemer moet solliciteren, met als risico dat de werknemer snel weer vertrekt. Zeker in tijden van krapte kunnen werkgevers dit als knelpunt ervaren.

6.1.4 Ik ga deels aan het werk

Sinds de invoering van de Wwz geldt dat het aanvaarden van een baan niet automatisch leidt tot het einde van een uitkering. Het aanvaarden van een baan tegen een lager inkomen, zoals is beschreven in de vorige paragraaf, of het aanvaarden van een kleinere baan betekent in veel gevallen dat een werknemer recht blijft houden op een aanvullende WW-uitkering tot het moment dat het WW-recht is verlopen. Het gevolg van deze beleidswijziging is dat werknemers langer in de WW zitten. Ook betekent het dat een deel van de WW-uitkeringen wordt uitbetaald aan mensen met een baan.¹⁵⁹ Dit volgt uit het adagium 'werk moet lonen'.¹⁶⁰

Werknemers hebben niet altijd het idee dat werken loont. Ja, werken loont omdat het inkomen hoger is door de combinatie baan en uitkering, maar het loont niet omdat de werknemer niet af is van de WW-uitkering en de administratieve lasten die daarbij horen. Alleen een baan tegen hetzelfde¹⁶¹ of een hoger inkomen loont. In sommige situaties wil een werknemer dit helemaal niet, of lukt het niet om een dergelijke baan te vinden.

"De onregelmatigheidstoeslag kan ik vaak niet aangeven bij UWV, die komt te laat. Dat compenseer ik door mijn inkomen ruimer aan te geven dan het daadwerkelijk is. Als het dan niet klopt, dan compenseren ze dat wel met de volgende maand uitkering."

Bovendien moeten werknemers met een deeltijdbaan beter opletten hoe ze hun inkomens invullen via mijn UWV.nl vergeleken met de periode toen ze nog zonder baan een WW-uitkering ontvingen. Zo hebben werknemers moeite met het invullen van hun inkomstenopgave, vanwege verschillen in definities op loonstroken. Bovendien wordt het ingewikkeld indien de werknemer zijn loon krijgt uitbetaald in perioden van vier weken terwijl de WW-uitkering op maandelijkse basis is.¹⁶² Ook onregelmatige uren maken het complex. Deze oorzaken leiden tot complexe berekeningen voor UWV. Bovendien is het voor werknemers lastig te controleren of de door hun werkgever ingevulde opgave klopt, wat (financiële) onzekerheid met zich mee kan brengen.¹⁶³

¹⁵⁹ Heyma, A. e.a. (2020). Evaluatie Wet werk en zekerheid (Wwz). SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam.

¹⁶⁰ TK 2013-2014, 33 818, nr. 3, 'Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid): memorie van toelichting'.

¹⁶¹ Dat wil zeggen, een baan waarbij het inkomen minimaal 87,5% van het laatstverdiende salaris is.

¹⁶² MWM2. (2021). WW door de ogen van de klant: rapportage klantgerichtheidsmonitor WW. MWM2. Amsterdam.

¹⁶³ De Visser, S. e.a. (2021). Als verrekenen een beperking is. Optimalistic, Muzus en Stimulansz. Leusden.



Inkomsten-verrekening

Als de gegevens die zij aanleveren niet overeenkomen met de gegevens uit de polisadministratie, dan wordt het inkomen verrekend met de uitkering in de volgende maand. Dat kan tot terugvorderingen leiden.¹⁶⁴ Een deel van de werknemers doorziet dat het systeem zo werkt en geeft aan vaak te wachten totdat deze gegevens zijn verwerkt.

Anderen schatten hun inkomen op zo'n manier in dat ze geld terugkrijgen van UWV als gevolg van de verrekening. Dit is niet voor iedere werknemer weggelegd. Veel werknemers begrijpen niet dat het systeem zo werkt. En als ze het al weten, durven ze het wellicht niet uit angst voor fouten. Het gevolg is dat deze werknemers met terugvorderingen kunnen worden geconfronteerd. Het citaat op de vorige pagina laat zien hoe één van de werknemers die wij hebben gesproken omgaat met de verrekening, in een situatie waarin deze werknemer twee banen heeft naast zijn WW-uitkering waarvan één baan met onregelmatige uren.

Ik wil mijn uitkering beëindigen op eigen initiatief (BOEI)

Een deel van de werknemers komt als gevolg van bovenstaande knelpunten tot het besluit om af te zien van zijn of haar WW-uitkering (wanneer er sprake is van een nieuwe baan met een inkomen lager dan de WW-uitkering). Dit lijkt op voorhand een relatief simpel besluit, maar het kost veel processtappen om daadwerkelijk een WW-uitkering te beëindigen. De informatievoorziening van UWV is op dit vlak niet voor iedereen duidelijk. Dat vinden werknemers lastig. In veel situaties zullen werknemers daarop contact opnemen met UWV, maar dan krijgt men tegenstrijdige verhalen te horen. Vanuit Werkbedrijf is men tevreden dat iemand een baan heeft en daarmee tevreden is: het werk is klaar. Bij de divisie Uitkeren wordt de werknemer gewaarschuwd: "Weet u het wel zeker?" Deze tegenstrijdige geluiden vanuit UWV maken het lastig om een keuze te maken. Dat ervaren werknemers als een knelpunt. De illustratie hieronder laat dit ook zien.

Ik ben Monique, 51 jaar. Ik heb altijd 40 uur gewerkt in een leuke baan, maar die baan ben ik kwijtgeraakt. Ik ben al wat ouder en in het dorp waar ik woon is niet zo veel werk te vinden. Dus dat vond ik best spannend, en daarom heb ik een uitkering aangevraagd. Nu heb ik gelukkig een baan gevonden bij een superleuk bedrijf, maar voor 32 uur. Ik heb het daar echt super naar mijn zin. Mijn partner werkt ook, en met deze 32 uur erbij kunnen we nog gewoon rond komen. Ik heb enthousiast gemeld aan mijn contactpersoon van het UWV dat ik een baan heb gevonden. Die vertelde mij dat ik nog een aanvulling kreeg, maar dat ik daar wel voor moest blijven solliciteren. Daar heb ik eigenlijk geen behoefte aan, want ik ben gewoon blij waar ik werk en ik wil niet op zoek naar iets anders. Mijn contactpersoon gaf aan dat ik mijn uitkering dan kon stop zetten, daarvoor moest ik het algemene nummer bellen. De vrouw die ik toen aan de telefoon had legde mij uit waarom het helemaal niet handig is voor mij om te stoppen. Dan kies ik toch voor mezelf en houd ik mijn uitkering aan. Dan doe ik nog wel een paar sollicitatie-activiteiten.

6.1.5 Ik wil voor mezelf beginnen

Niet alle werknemers willen na het verliezen van hun baan opnieuw in loondienst. Een deel van de werknemers wil dit moment aangrijpen om voor zichzelf te beginnen. Veel mensen zien de inkomenszekerheid die de WW biedt als een fijn moment om deze stap te zetten. Zoals wij in hoofdstuk 2 hebben beschreven is het mogelijk om vanuit de WW te starten als zzp'er middels de startersregeling. Deze regeling bestaat uit een aantal fasen. In de eerste fase oriënteert de werknemer zich op mogelijkheden voor de eigen onderneming. Daarvoor schrijft hij of zij ook een ondernemingsplan. Als dit plan volgens UWV voldoende levensvatbaar is, mag de werknemer als zzp'er beginnen met behoud van uitkering.

Vanaf het moment waarop de startersregeling begint (meestal is dat het moment van inschrijving bij de KvK) geldt voor deze groep werknemers (of ondernemers) dat zij niet meer hoeven te voldoen aan de sollicitatieplicht. Daar staat tegenover dat zij 70 procent van hun WW-uitkering ontvangen. In deze fase verblijft de werknemer 6 maanden. Tussentijds moet de werknemer aangeven hoe het hem of haar afgaat als ondernemer. Ook moet de werknemer tegen het einde van de zes maanden aangeven of hij of zij door wil als ondernemer of niet. Na deze fase ontvangt de werknemer geen uitkering meer in het geval de werknemer fulltime aan de slag blijft als ondernemer.

¹⁶⁴ Een ander knelpunt dat zich kan voordoen is het volgende. Volgens de regelgeving is UWV verplicht om de volledige uitkering terug te vorderen als deze onterecht is uitbetaald. Aangezien een uitkering een inkomen is, ontvangt de werknemer een nettobedrag op de rekening. UWV draagt over het brutobedrag de loonheffing af aan de Belastingdienst. Als de terugvordering na 31 december (d.w.z. in het nieuwe jaar) moet worden betaald, dan moet de werknemer niet het nettobedrag, maar het brutobedrag terugbetalen. Dit komt doordat het UWV de belasting in het nieuwe jaar de (loon)heffing niet meer terug mag halen bij de Belastingdienst. Dit betekent dat de werknemer het volledige brutobedrag moet terugbetalen aan UWV en de belasting zelf moet terugvragen aan de Belastingdienst. Dit kan tot financiële problemen leiden bij de werknemer.

Wel heeft de werknemer de mogelijkheid om gedurende anderhalf jaar alsnog het restant van zijn of haar WW-uitkering te ontvangen. In geval de werknemer volledig zou willen stoppen als zzp'er, dan kan hij of zij nog terugvallen op het restant van zijn/haar WW-uitkering. Bij de afloop van deze laatste fase ontvangt de werknemer geen bericht van UWV.

Dit geldt alleen voor werknemers die willen starten als zzp'er. Dit is niet voor iedereen duidelijk, zoals het volgende voorbeeld illustreert:

Ik ben Maarten, 44 jaar. Ik heb al jaren een eigen onderneming voor een hobby, maar daar verdien ik bijna geen geld mee. Toen ik bedacht op een ander vlak als zzp'er te kunnen gaan werken, ontdekte ik de startersregeling. Maar nu bleek onlangs dat ik er helemaal geen gebruik van mocht maken, daar baal ik van. Had ik die hobby maar nooit zo uitgebreid. Mijn adviseur Werk raadde me af om op een ander vlak voor mezelf te gaan beginnen, omdat ik daarmee mijn recht op de uitkering verspeel. Dat vond ik erg jammer, maar het is wel nuttig advies.

Werknemers die in het verleden als zzp'er hebben gewerkt, of dat recent in deeltijd hebben gedaan, komen niet in aanmerking voor de startersregeling. Wanneer deze werknemers een WW-uitkering ontvangen, moeten zij wel voldoen aan de sollicitatieplicht. Het uitbreiden van hun bestaande zzp-activiteiten geldt niet als sollicitatieactiviteit, terwijl het voor de werknemer in kwestie wel een wenselijke of nuttige stap richting duurzame uitstroom zou kunnen zijn.

6.2 Complexiteit bij het stoppen van de uitkering

Bij het stoppen van de uitkering ervaren medewerkers bij UWV veel complexiteit, evenals de werknemers. Zo moet er veel geregistreerd worden en hebben de verschillende afdelingen afgebakende rollen. In deze paragraaf belichten wij verschillende vormen van complexiteit in deze fase van het proces. Het perspectief dat wij laten zien is respectievelijk die van de uitkeringsdeskundige in 6.2.1 en 6.2.2. en die van de adviseur Werk in 6.2.3, tenzij anders aangegeven.

6.2.1 Werk moet lonen: de inkomensverrekening

Sinds de invoering van de Wwz volgt de uitvoering van de WW het adagium dat werk moet lonen. Dat betekent in de praktijk dat de financiële positie van de werknemer altijd verbetert wanneer hij of zij gaat werken naast de WW-uitkering. Bij een deeltijdbaai of een baan tegen een lager inkomen houdt dit in dat werknemers een aanvullende WW-uitkering kunnen krijgen. Om ervoor te zorgen dat werken altijd loont, is de inkomensverrekeningssystematiek ingevoerd. In 6.1 is beschreven hoe dit uitpakt voor werknemers.¹⁶⁵ Als gevolg van deze nieuwe systematiek is de WW deels van karakter veranderd. De wijziging brengt mee dat werknemers die een volle werkweek werkzaam zijn, toch nog voor een uitkering in aanmerking kunnen komen. Daarmee fungeert de WW voor deze werknemers niet meer als werkloosheidsverzekering, maar als een loonsuppletierregeling.¹⁶⁶

De uitkeringsdeskundigen die wij hebben gesproken geven aan dat het werk vanwege de inkomensverrekening complexer is geworden. Het is niet zozeer dat de berekeningen met inkomen in plaats van arbeidsuren altijd lastiger zijn voor de uitkeringsdeskundige, maar wel als deze systematieken naast elkaar bestaan. Er zijn namelijk situaties waarin de uitkeringsdeskundige moet rekenen met zowel het inkomen als de arbeidsuren. Een voorbeeld hiervan is als een werknemer tijdens de WW aan de slag gaat met klussen als werknemer en tegelijkertijd start als zelfstandige. Voorheen zouden deze werknemers geen uitkering meer ontvangen en nu ontvangen zij een aanvulling wanneer zij op deze manier hun werk hervatten. UWV heeft er als het ware een taak bijgekregen, die zich laat kenmerken door meer werk aan arbeidsintensieve dossiers.

Uitkeringsdeskundigen geven aan dat de complexere dossiers met name spelen bij werknemers die het al wat moeilijker hebben of bij werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals werknemers die werken als oproepkracht of uitzendkracht. Bijvoorbeeld omdat de opgave van de werknemer en werkgever niet altijd overeenkomen, definities van elkaar kunnen verschillen of de uitbetaling van loon niet

¹⁶⁵ TK 2013-2014, 33 818, nr. 3, 'Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid): memorie van toelichting'.

¹⁶⁶ Schets van het Nederlands arbeidsrecht, H 7. Na invoering van deze regeling is het aantal werkende WW-ers gestegen. <https://www.uwv.nl/overuww/kennis-cijfers-en-onderzoek/kennis-onderzoeken/inkomstenverrekening-ww.aspx>



Beëindigen op eigen initiatief



Startersregeling



Inkomstenverrekening

maandelijks, maar per vier weken verloopt.¹⁶⁷ Onderzoek naar de effecten van de inkomensverrekening laten een vergelijkbaar beeld zien. Kwetsbare werknemers met wisselende inkomsten ervaren financiële onzekerheid als gevolg van de verrekening. In veel gevallen komt de verrekening van het inkomen onverwacht voor de werknemer. Daardoor worden zij voor hun gevoel uit het niets met een lager inkomen geconfronteerd.¹⁶⁸ Ook leidt het bij deze werknemers tot angst en stress, waardoor zij in de toekomst minder geneigd zijn om gebruik te maken van de WW of een ander vangnet.¹⁶⁹ Met andere woorden: deze op zich goed bedoelde redenering (werk moet lonen) kan tot knelpunten leiden.

Het verschil tussen de opgavemaand en de controlemaand

In de gesprekken met uitkeringsdeskundigen kwam veelvuldig naar voren dat UWV werkt met een opgavemaand en een controlemaand. In de praktijk betekent dit het volgende: stel een werknemer werkt in de maand september een aantal uren naast zijn of haar uitkering. Dan moet de werknemer het inkomen uit deze gewerkte uren invullen op zijn inkomstenopgave in oktober. Dit is omdat UWV de inkomsten achteraf verrekent met de uitkering, op basis van de gegevens die de werkgever aanlevert voor de polisadministratie.¹⁷⁰ UWV verwerkt deze gegevens in oktober en stuurt een opgaaf daarvan naar de werknemer ter accordering. Dat betekent dat de werknemer in november zowel zijn inkomsten uit oktober opgeeft, als de inkomsten uit september controleert. Het is een complex stelsel dat volgens uitkeringsdeskundigen moeilijk uit te leggen is aan werknemers. Ook kan het leiden tot terugvorderingen bij de werknemer, maar in de basis helpt het schuldenproblematiek voorkomen. Wat niet helpt is dat de communicatie en brieven vanuit UWV hierover als niet duidelijk worden ervaren door werknemers en uitkeringsdeskundigen. Uitkeringsdeskundigen merken dit op wanneer werknemers hen hierover bellen met vragen en/of klachten.

De werknemer kan ervoor kiezen om te wachten op de polisadministratie

Er zit spanning tussen het moment van betalen van de uitkering en het moment van verrekenen van de inkomsten. Indien de werknemer onzeker is over zijn of haar financiën, kan het voor de werknemer van belang zijn snel een uitkering te ontvangen. De werknemer kan dit beïnvloeden door zodra dit kan 'nul' inkomsten op te geven op het inkomstenformulier. Dit betekent echt wel dat - wanneer er wel inkomsten waren - er later een terugvordering volgt.

Het is voor de klant en voor UWV van belang dat de inkomsten juist worden geregistreerd, dus op basis van de verwerking van de inkomsten in de polisadministratie. Dan is de uitkeringsberekening in een keer goed. Echter, de werknemer begrijpt dit niet altijd. Het invullen van inkomsten en het maken van fouten daarin, bijvoorbeeld vanwege onregelmatige uren, kan leiden tot onnodige terugvorderingen.

Problematiek omtrent het maximumdagloon

Iets wat uitkeringsdeskundigen ook moeilijk uitlegbaar vinden is de zogeheten C/D-factor bij de inkomstenverrekening. Normaliter is er sprake van een gemaximeerd dagloon. Dat betekent dat iemand met een hoog inkomen niet 70% van het laatstverdiende loon ontvangt, maar 70% van het inkomen op basis van het maximumdagloon.¹⁷¹ Dat betekent dat werknemers met een hoog inkomen door de werkloosheid een flink verlies aan inkomen kunnen hebben, uiteraard afhankelijk van de hoogte van het oorspronkelijke salaris.

“We lijken het zieliger te vinden dat werknemers hun uitgavenpatroon moeten aanpassen dan dat er mensen zijn die amper rond kunnen komen.”

Wanneer de werknemer gaat werken, dan wordt het opgegeven salaris echter naar beneden bijgesteld met behulp van een correctiefactor ter hoogte van het gemaximeerde dagloon gedeeld door het ongemaximeerde dagloon. Hierdoor kan het totaal ontvangen bedrag relatief hoger zijn, dan mensen met een inkomen net onder het maximumdagloon. Hierdoor hebben werknemers die voorheen een salaris ver boven het maximumdagloon hadden een voordeel ten opzichte van werknemers met een lager salaris, omdat werken voor deze groep anders niet loont. Uitkeringsdeskundigen en adviseurs werk vinden deze situaties complex. Ze moeten namelijk complexe berekeningen uitvoeren die hen veel tijd kost. Ook vinden de uitkeringsdeskundigen het moeilijk om de berekeningen en daarmee gepaard gaande regels uit te leggen aan werknemers. Bovendien stellen werknemers wel eens vragen of het wel klopt dat ze een hoger bedrag krijgen uitgekeerd door UWV. In het licht van ontwikkelingen als de toeslagenaffaire kan daarbij ook meespelen dat de werknemer bang is voor toekomstige terugvorderingen.

¹⁶⁷ MWM2. (2021). WW door de ogen van de klant: rapportage klantgerichtheidsmonitor WW. MWM2. Amsterdam.

¹⁶⁸ De Visser, S. e.a. (2021). Als verrekenen een beperking is. Optimistic, Muzus en Stimulansz. Leusden.

¹⁶⁹ SER. (2021). Werken zonder armoede. SER. Den Haag.

¹⁷⁰ Deze informatie is pas na het afronden van de maand bekend bij UWV. De werkgever heeft namelijk ook enige tijd voor het invullen van de gegevens ten behoeve van de polisadministratie.

¹⁷¹ Per 1 januari 2023 is het maximumdagloon €256,54. Het maximum maandloon is €5.579,66.

6.2.2 Het verlies van WW-recht en (mogelijke) herleving

Wanneer iemand afziet van de uitkering of een baan vindt tegen ongeveer hetzelfde of een hoger loon, dan verliest hij of zij diens WW-uitkering. De werknemer is dan immers volledig aan het werk, of heeft formeel afstand genomen van de WW-uitkering. Vaak is de werknemer onvoldoende op de hoogte van wat het betekent wanneer de baan weer verloren wordt. Ook bij de uitkeringsdeskundigen leidt dit tot complexe dossiers, omdat er dan sprake is van herleving van het recht op WW (of een nieuw recht op WW kan ontstaan). Zij ervaren de werkzaamheden en controles van deze dossiers als ingewikkeld.

In hoofdstuk 7 paragraaf 7.5 komt naar voren dat het niet altijd eenduidig is wanneer het recht op een uitkering eindigt. De wettekst is op dit vlak onduidelijk. Het gevolg van deze onduidelijkheid is dat het niet helder is wat werknemers wel of niet kunnen doen met hun uren, zonder dat zij geconfronteerd worden met een urenaftrek of verlies van werknemerschap. Deze onduidelijkheid geldt met name bij het verrichten van werkzaamheden anders dan als werknemer, bijvoorbeeld werkzaamheden als zelfstandige of andere niet-verzekeringsplichtige arbeid. De condities voor herleving maken bovendien onderscheid tussen werkzaamheden als zelfstandige en andere werkzaamheden. Dit leidt tot verschillen tussen werknemers die als willekeurig te ervaren zijn.

6.2.3 Ik moet passend werk accepteren

De verplichting passend werk te aanvaarden moet de werknemer prikkelen om sneller aan het werk te gaan.¹⁷² Sinds de invoering van de Wwz is al het werk passend na een half jaar WW. Dat betekent dat een werknemer na zes maanden WW moet solliciteren op banen met:

- Een lager opleidingsniveau
- Een langere reistijd¹⁷³
- Een lager salaris
- Een tijdelijke of parttime baan

Indien de werknemer een baan weigert, dan kan dat alleen wanneer er sprake is van ernstige persoonlijke bezwaren. De adviseur Werk moet vervolgens beoordelen of de werknemer de baan terecht heeft geweigerd.

“In een gesprek met mijn contactpersoon wees ze mij op passend werk accepteren. Ze zei: ‘Je kan niet verwachten dat je iets op je niveau kan vinden.’ Toen zei ze: ‘Iedereen heeft wensen, maar je moet passend werk aannemen.’ Dat vond ik wel erg naar.”

Volgens de adviseurs Werk kan de verplichting passend werk te aanvaarden sommige werknemers te veel prikkelen om maar gewoon een baan te aanvaarden die niet helemaal goed past en dus op termijn niet duurzaam is. Dit kan ook leiden tot werknemers met recht op een aanvullende uitkering. Deze werknemers moeten bovendien verder solliciteren naar een baan die ‘beter’ is (‘beter’ is hier een baan die meer betaalt). Dat is soms moeilijk uitlegbaar voor de adviseur Werk.

Werknemers kunnen zich opgejaagd voelen doordat ze moeten zoeken naar allerlei soorten werk dat hen niet ligt. De toon van de informatie en communicatie over passend werk voelt voor werknemers als vrij dwingend. Tegelijkertijd geven adviseurs Werk aan dat zij in de praktijk helemaal niet zo streng om gaan met passend werk. Zij zeggen juist wel rekening te houden met de omstandigheden van de werknemer, en kijken wat er binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders passend is. De mate waarin dit gebeurt, is mogelijk afhankelijk van de persoonlijkheid van de adviseur. Een adviseur met meer ervaring zal - zo is onze indruk op basis van de werkbezoeken - sneller durven afwijken van de standaard UWV-procedure omtrent passend werk.

¹⁷² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

¹⁷³ Na een half jaar WW wordt de maximale reistijd verlengd van 2 uur per dag naar 3 uur per dag.

Mijn naam is Rick, ik ben 38 jaar. Door een reorganisatie ben ik mijn baan verloren. Het bleek moeilijker dan ik dacht om weer aan een baan te komen die me bevalt. Ik heb drie kleine kinderen en wil graag flexibel kunnen zijn als ze een keer ziek zijn, of als ik ze van school moet halen of naar sportles moet brengen. Dus dat betekent dat het werk niet te ver weg moet zijn. Nu begreep ik laatst van mijn adviseur bij het UWV dat ik mijn eisen moet bijstellen, en passend werk niet mag weigeren. Dat geeft me toch wel veel stress. Mijn vrouw werkt als arts in het ziekenhuis en is gewoon minder flexibel. Hoe moeten we dat nu gaan doen?

Het instrument Passend Werk Aanbod (PaWa) volgens de adviseurs Werk

De adviseurs Werk die wij hebben gesproken hebben aangegeven dat er in de organisatie veel waarde wordt gehecht aan het vinden van passend werk. Hiertoe dient ook het instrument Passend Werkaanbod (PaWa).¹⁷⁴ In totaal is de procedure omtrent passend werk 13 gesprekeenheden waard. Een gesprekeenheden staat in principe voor één gesprek. Dat betekent dat een succesvolle procedure geregistreerd wordt alsof de adviseur Werk zeer productief is geweest. In de praktijk zijn er niet altijd 13 gesprekken nodig voor het aanbieden van passend werk. Soms heeft een werknemer weinig gesprekken nodig, een andere werknemer juist meer. Dat is niet zichtbaar in de administratie. Volgens de adviseurs werk is het Passend Werkaanbod nu meer een doel op zichzelf geworden dan een middel om mensen te bemiddelen naar werk. Door je als adviseur Werk actief bezig te houden met het instrument PaWa lijkt je immers beter te functioneren.

Maatregelen gekoppeld aan uren

Wanneer betrokkene een dienstbetrekking verwijtbaar heeft verloren of geen passende arbeid aanvaardt, wordt een maatregel opgelegd en als gevolg hiervan wordt fictief inkomen verrekend. Echter het fictief inkomen wordt vastgesteld op basis van het oude inkomen (GAA). Dit kan leiden tot een te forse (of te milde) maatregel wanneer de verloren of niet aanvaarde dienstbetrekking een ander inkomen met zich meebracht. Verder is niet altijd duidelijk hoeveel uur betrokkene verwijtbaar heeft verloren en/of niet heeft aanvaard (oproep- en uitzendkrachten). Ten slotte bestaat er geen mogelijkheid om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen waardoor maatwerk niet goed mogelijk is.

6.3 Conflicterende waarden binnen UWV

In het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties komt naar voren dat uitvoeringsorganisatie te maken kunnen hebben met conflicterende waarden in de uitvoering. In ons onderzoek zijn wij deze conflicterende waarden ook tegengekomen. Ondanks de goede bedoelingen van het ministerie van SZW en medewerkers van UWV kunnen er situaties ontstaan waardoor een werknemer in zijn of haar afhankelijke positie als uitkeringsontvanger knelpunten ervaart. Deze situaties lichten wij in deze paragraaf kort toe.

6.3.1 Verschillende belangen en uitgangspunten

UWV werkt volgens een maatschappelijke opgave. Deze moet centraal staan in de uitvoering. In de praktijk is deze maatschappelijke opgave niet altijd eenduidig. UWV moet namelijk (persoonlijke) dienstverlening bieden aan werknemers, maar ook streng optreden tegen fraudeurs. UWV-medewerkers moeten maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt, maar ook rechtsgelijkheid bevorderen. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisatie signaleert de volgende vier waardenconflicten:

1. Marktwwaarden versus publieke waarden
2. Dienstverlening versus handhaving/fraudebestrijding
3. Rechtsgelijkheid versus maatwerk
4. Collectief versus individueel belang.

Vanuit de politiek is het onduidelijk welke waarden voorop staan in de uitvoering. Daardoor ontbreekt het professionals het aan ijkpunten en dus aan houvast bij de dilemma's waarop zij stuiten.¹⁷⁵

6.3.2 Perspectief van beide afdelingen

De divisies Uitkeren en Werkbedrijf werken vanuit een ander uitgangspunt. Uitkeren richt zich op rechtmatigheid en het verzorgen van de inkomenswaarborging terwijl Werkbedrijf zich bezighoudt met mensen weer aan het werk helpen. Wanneer een werknemer gaat werken (met behoud van uitkering), kan dat voor Werkbedrijf een succes zijn, terwijl dit tot complex werk leidt bij Uitkeren. Een dossier kan ook al 'dicht' zijn bij de adviseur Werk en nog 'open' liggen bij Uitkeren. Dit leidt tot moeilijke situaties in de praktijk omdat de adviseur Werk als de directe contactpersoon voor de werknemer fungeert. Dit ervaart de werknemer ook zo.

In dit hoofdstuk zijn er vanuit werknemersperspectief situaties beschreven waarbij de hierboven geformuleerde uitgangspunten op elkaar in werken. Een werknemer heeft snel een baan gevonden en is daar tevreden mee, maar behoudt wel het recht op zijn of haar uitkering omdat het inkomen minder dan 87,5 procent van het laatstverdiende maandloon (waar de uitkering op is gebaseerd) is. Dit knelt vanuit de werknemer, maar ook vanuit de adviseurs Werk en uitkeringsdeskundigen. Immers, wanneer de werknemer een baan heeft gevonden, dan heeft de adviseur Werk zijn of haar werk goed gedaan. Tegelijkertijd betekent dit dat ze hun collega's bij divisie Uitkeren een complex dossier moeten bezorgen op basis van wet- en regelgeving. Zij geven aan dat veel complexiteit in hun werk voortkomt uit situaties waarbij werknemers werken naast hun uitkering. Dat is natuurlijk niet de schuld van de adviseur Werk, maar een gevolg van hoe het systeem is ingericht na invoering van de Wwz. Duidelijk is dat beide afdelingen elkaar onvoldoende vinden en elkaars werk onvoldoende kennen, maar alleen kortere lijntjes leiden mogelijk onvoldoende tot een oplossing voor dit knelpunt.

Ook in het dagelijkse werk zelf kunnen adviseurs Werk en uitkeringsdeskundigen conflicterende waarden ervaren. Enkele voorbeelden zijn het toepassen van maatwerk en de omgang met handhaving en sancties. De uitkeringsdeskundigen en adviseurs Werk ervaren als gevolg van deze conflicterende waarden in sommige gevallen professionele buikpijn. Op basis van de gesprekken met deskundige beleidsmedewerkers en managers bij UWV blijkt dat de mogelijkheden voor de uitkeringsdeskundige of adviseur Werk vaak ruimer zijn dan dat zij in eerste instantie ervaren. Een gebrek aan kennis en ervaring van UWV-professionals met de mogelijkheden die er zijn kan leiden tot handelingsverlegenheid, omdat de UWV-professionals niet weten welke mogelijkheden bestaan en hoe ze de werknemer zoveel mogelijk tegemoet kunnen komen. Juist werknemers die kwetsbaarder zijn, en daardoor vaak een lastiger dossier hebben, hebben complexe dossiers voor de uitvoering.

¹⁷⁴ Het Passend Werkaanbod (PaWa) is een instrument waarmee UWV beoogt werknemers te ondersteunen bij het zoeken naar werk. De werknemer wordt een extra kans geboden om aan het werk te komen door het regelen van een sollicitatiegesprek op een beschikbare vacature door de adviseur. Werknemers mogen dit aanbod niet weigeren. Het is daarmee actieve bemiddeling door de adviseurs van UWV. Bron: UWV. (2021). Onderzoek 'data analyse' Passend Werkaanbod. UWV. Amsterdam.

¹⁷⁵ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag.

6.4 Mijn uitkering stopt om een andere reden

De meest voorkomende reden voor uitstroom uit de WW is werkhervatting. Werknemers die een baan vinden voelen zich hoofdzakelijk opgelucht omdat ze weer zelf kunnen voorzien in hun bestaan. Maar dat is niet de enige reden voor uitstroom. Zo kan de WW aflopen, waardoor de werknemer recht heeft op inkomensondersteuning vanuit andere wetten en regelingen, zoals de Participatiewet, indien de werknemer dit aanvraagt.¹⁷⁶ Deze groep werknemers voelt zich relatief vaak onzeker of onrustig over de toekomst. Uit ander onderzoek blijkt ook dat werknemers stress ervaren bij de overstap tussen verschillende uitkeringsregimes.¹⁷⁷ Duidelijk is in ieder geval dat werknemers onvoldoende op de hoogte zijn van de rechten en plichten op het moment dat de uitkering afloopt.¹⁷⁸

“Ik heb echt mijn best gedaan om aan werk te komen, maar het is zo moeilijk. Ik voel echt alsof ik gefaald heb nu ik de bijstand in ga, ik schaam me ook om het te vertellen. En ja, je moet je hele verhaal weer opnieuw doen, hè? Niemand licht elkaar daar even in.”

Gedurende dit onderzoek hebben wij geen werknemers gesproken die in deze situatie zitten. Wel hebben wij met werknemers gesproken die richting het einde van de uitkering gaan en geen zicht hebben op een nieuwe baan. Deze mensen ervaren stress en onzekerheid over hun financiële toekomst. Als de werknemer geen werk heeft gevonden tijdens de duur van zijn of haar WW-uitkering, dan heeft dat mogelijk verschillende gevolgen, afhankelijk van het type werknemer.

- **De WW loopt af, waarna de werknemer een bijstandsuitkering aanvraagt.** Knelpunten zijn onder andere dat de werknemer zich kan schamen voor het aanvragen van een bijstandsuitkering, het zoeken en vinden van de juiste informatie en de stress en onzekerheid die gepaard gaan met de aanvraag van een bijstandsuitkering.¹⁷⁹
- **De werknemer bereikt de AOW-gerechtigde leeftijd.** De knelpunten ten aanzien van de AOW spelen met name in de periode voorafgaand aan de pensionering. Oudere werknemers ervaren geen tot weinig ruimte om binnen de kaders van de WW af te bouwen naar hun pensionering. De oudere werknemer komt mogelijk in aanmerking voor IOW of IOAW indien hij of zij de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt.
- **De WW loopt af, waarna de werknemer een aanvulling ontvangt via zijn of haar cao (PAWW).** In een deel van de sectoren is er in de cao afgesproken dat een werknemer na afloop van de WW in aanmerking kan komen voor een extra jaar WW, betaald door sociale partners.¹⁸⁰ Uit de gesprekken met experts en werkgevers komt naar voren dat deze mogelijkheid relatief onbekend is bij werkgevers en werknemers.

¹⁷⁶ Bron: intern klantreisonderzoek van UWV, uitgevoerd door MWM2

¹⁷⁷ Muzus. (2022). Burgerreis vereenvoudiging: van de WW naar de bijstand. Muzus. Delft.

¹⁷⁸ Muzus. (2022). Burgerreis vereenvoudiging: van de WW naar de bijstand. Muzus. Delft.

¹⁷⁹ Muzus. (2022). Burgerreis vereenvoudiging: van de WW naar de bijstand. Muzus. Delft.

¹⁸⁰ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam.

6.5 Conclusies: welke knelpunten treden op ‘Ik ga (deels) aan het werk’?

De laatste stap in de klantreis is het moment dat de werknemer een (deels) nieuwe baan vindt of wanneer de WW uitkering stopt. Ook bij deze stap in het proces kunnen werknemers en uitvoerend medewerkers knelpunten ervaren. Deze hebben we hieronder samengevat weergegeven.



Ik heb een baan gevonden, wat nu?



Beëindigen op eigen initiatief

Bij werkhervatting is de werknemer voor zijn of haar gevoel klaar met UWV. De werknemer moet nog wel een periode het inkomen doorgeven aan UWV. Het beëindigen van de uitkering op eigen initiatief (BOEI) is alleen onder specifieke voorwaarden mogelijk. Maar dit is voor de werknemer (en UWV) een complex proces waarbij afdelingen van UWV elkaar tegen kunnen spreken.



Exit gesprek



Twee websites

Voor werknemers is het lastig dat ze op twee website kunnen melden dat ze een baan gevonden hebben. Het is optioneel op werk.nl en het moet via MijnUWV. Dat is onduidelijk. Het zou helpen wanneer de werknemer, bij werkhervatting, een kort afsluitend gesprek heeft met UWV om samen de ontvangen uitkering stop te zetten en kort te evalueren.



Inkomstenverrekening



Werk moet lonen



Sollicitatieplicht



Beschikbaarheidsverplichting



Werkende werklozen

Het komt voor dat werknemers een baan hebben en ook een (aanvullende) WW uitkering hebben. In dit soort situaties zijn zij verplicht op zoek te gaan naar een inkomen dat maakt dat zij geen WW meer nodig hebben. Deze werknemers kunnen ervaren dat het voldoen aan de sollicitatieplicht heel veel moeite kost. Werknemers hebben ook niet het gevoel dat werken altijd loont: werken tegen een lager inkomen of minder uren leidt tot veel administratie en complexiteit omtrent de uitkering.

- De werknemer moet dan nog steeds voldoen aan de sollicitatieplicht.
- Door het verwerken van inkomensgegevens kan de werknemer worden geconfronteerd met terugvorderingen.
- Deze werknemers leiden tot veel werk en complexe dossiers voor uitkeringsdeskundigen, onder andere vanwege de inkomstenverrekening, het uitleggen van de verschillen tussen de opgave- en controlemaand en het feit dat bij de inkomstenverrekening het ongemaximeerde dagloon van invloed is, terwijl de hoogte van de uitkering wordt verrekend aan de hand van een gemaximeerd dagloon.

Vanuit het perspectief van UWV leidt de inkomstenverrekening tot verschillende knelpunten. Uitkeringsdeskundigen hebben te maken met complexe dossiers vanwege gebroken maanden en/of loonaangiftetijdvakken, verschillen in uitbetaling (ofwel maandelijks, ofwel per vier weken), fictieve inkomsten, nuluitkeringen en herleving. Zie hiervoor hoofdstuk 7 van dit rapport.



Passende arbeid

Sommige werknemers ervaren dat ze een baan niet mogen weigeren en accepteren daarom een minder passende baan. De verplichting passend werk te aanvaarden is – op de wijze waarop dit nu werkt – volgens de adviseurs Werk geen geschikt instrument om werknemers te activeren.



Startersregeling

De startersregeling kan voor diverse werknemers een prettige regeling zijn. Hij geldt echter niet voor werknemers die al (deels) zzp'er waren.



Herleving WW

Bij verlies van WW recht en herleving is de wettekst onduidelijk en niet eenduidig. Het gaat dan met name om werknemers die werkzaamheden anders dan als werknemer doen.



WW loopt af

Werknemers zijn vaak niet goed op te hoogte van hun rechten en plichten in het geval hun uitkering om andere reden stopt dan werkhervatting.



De petten van UWV

UWV-medewerkers hebben in hun werk te maken met verschillende belangen en uitgangspunten en daarmee met conflicterende waarden:

- Tussen afdelingen van UWV.
- Binnen het werk van de uitkeringsdeskundige.
- Binnen het werk van de adviseur Werk.

Deel 3

**Juridische analyse
en conclusies**



7.

Juridische analyse

Dit hoofdstuk bevat een juridische analyse van knelpunten in de WW. Specifiek richt dit hoofdstuk zich op de knelpunten vanuit juridisch (voornamelijk wetstechnisch) perspectief. Wanneer de WW opnieuw zou worden ontworpen, maar met behoud van (min of meer) dezelfde doelen, welke verbetermogelijkheden zijn er dan?

7. Juridische analyse Vereenvoudiging WW

7.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is een overzicht te bieden van de knelpunten in de WW vanuit een juridisch (voornamelijk wetstechnisch) perspectief.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen met behulp van inbreng van diverse experts en deskundige betrokkenen. Ten eerste is schriftelijke en mondelinge inbreng van het UWV ontvangen. De mondelinge inbreng kwam in het bijzonder van Alexandra Rebel. Ook is acht geslagen op de knelpuntenbrieven van het UWV. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd en/of is gecorrespondeerd met wetenschappers (Gijs Vonk, Frans Pennings, Willem Bouwens, Lucy van den Berg, Malva Driessen), advocaten (Bernard de Leest, Pieter Fluit); en leden van de rechterlijke macht (betrokken bij de CRvB, Herman Rottier als rechter en Anita Damsteegt als gerechtsauditeur). Ook is meegelezen met deze notitie door medewerkers van de directies WBJA en WR van het ministerie van SZW. De door hen gemaakte opmerkingen zijn verwerkt. Voorts zijn annotaties bij uitspraken van de CRvB van de afgelopen 10 jaar geraadpleegd, met als criterium dat het commentaar nog relevant moest zijn voor het begrip van de huidige wet. Op onderdelen van de wetgeving is specifieke literatuur bestudeerd, zoals de monografie over de WW van Anita Damsteegt en de commentaren in de Encyclopedie Sociale Verzekeringen en de Tekst & Commentaar WW van diverse auteurs, en artikelen in juridische tijdschriften over de WW.

In dit hoofdstuk, dat meer juridisch technisch van aard is, is niet aangesloten bij de drie perspectieven die in de rest van dit rapport centraal staan, omdat bijvoorbeeld rechters, wetenschappers en medewerkers van het Ministerie niet duidelijk vanuit een van deze drie perspectieven redeneren.

De door het UWV aangedragen knelpunten beslaan getalsmatig een groter aandeel van de opmerkingen die in dit hoofdstuk worden besproken dan de door de andere respondenten aangedragen knelpunten. Voor veel respondenten uit rechtspraktijk en wetenschap gold dat hun opmerkingen beperkt bleven tot enkele punten. Daarop afgaand wordt de WW door de geraadpleegde respondenten uit de rechtspraktijk en wetenschap niet als (zeer) problematisch ervaren, al worden sommige onderdelen van de wet wel als complex aangeduid. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk van het UWV worden blijkbaar meer knelpunten ervaren. De lezer moet in het achterhoofd houden dat niet alle door het UWV ervaren knelpunten, bij andere respondenten eveneens als knelpunt zijn opgevallen.

Dit hoofdstuk is als gezegd een inventarisatie van knelpunten. De beoordeling van de vraag in welke mate aanpassing van de wet mogelijk en wenselijk is voor elk knelpunt, vergt in veel gevallen een uitvoeriger juridisch-technische analyse van wet- en regelgeving, alsmede een afweging van belangen. Dit hoofdstuk is daar niet op gericht. Daarom wordt volstaan met hier en daar slechts kort noemen van mogelijke denkrichtingen voor oplossingen.

De indeling van het stuk is als volgt. In grote lijnen wordt de indeling van de voorgaande hoofdstukken gevolgd. In paragraaf 7.2 wordt aandacht besteed aan de voorwaarden voor intreden van het verzekerd risico in de WW. Daarna wordt in paragraaf 7.3 ingegaan op vrij technische knelpunten bij het vaststellen van uitkeringsrechten. Dit onderdeel bestaat vrijwel geheel uit opmerkingen van het UWV. In paragraaf 7.4 staan knelpunten bij het opleggen van verplichtingen en sancties centraal. In paragraaf 7.5 wordt ingegaan op de uitkeringsrechten bij werkhervatting, eindiging en herleving.

7.2 Toegang tot de WW

7.2.1 Werknemersbegrip/personele werkingssfeer

Verzekerd voor de WW is de werknemer. De werknemer is de natuurlijke persoon die in een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking staat en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt (art. 3 lid 1 WW). Deze bepaling is in gelijke bewoordingen ook terug te vinden in de ZW en is ook van toepassing in de wet WIA (art. 3 lid 1 ZW en art. 8 lid 1 Wet WIA) en art. 2 wet LB. Al deze bepalingen verwijzen naar de privaatrechtelijke dienstbetrekking. Dit is de arbeidsovereenkomst als bedoeld in art. 7:610 BW. De kwalificatie van een overeenkomst als arbeidsovereenkomst is sinds de jaren negentig in toenemende mate onderwerp van juridisch en maatschappelijk debat. Dit onderzoek is niet de plaats om dit debat uitvoerig te bespreken. Wij beperken ons hier tot enkele opmerkingen die van belang kunnen zijn voor het ontwerp van de WW.

Ten eerste willen wij de aandacht vestigen op het typisch socialezekerheidsrechtelijke perspectief op de kwalificatievraag. Traditioneel wordt erop gewezen dat de socialezekerheidsrechter het bestaan van de arbeidsovereenkomst anders beoordeelt dan de civiele rechter. Waar de civiele rechter meer gewicht hecht aan datgene wat partijen voor ogen heeft gestaan bij het vormgeven van hun arbeidsrelatie, keek de socialezekerheidsrechter vooral naar de feitelijke relatie tussen partijen.¹⁸¹ Daarmee wordt verhinderd dat partijen al dan niet in onderling overleg, via de

contractvorm, hun aanspraak op uitkering veiligstellen¹⁸² of de premieplicht ontlopen. Dit perspectief dat in wezen geschikt is om zowel het ontduiken als het misbruik van sociale zekerheid middels samenspanning tussen werkgever en werknemer te bestrijden, is de laatste jaren enigszins ondergesneeuwd. Om te bevorderen dat de verschillende hoogste rechtscolleges eensluidend oordelen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie, is de mogelijkheid tot cassatie ingesteld bij de Hoge Raad (civiele kamer), die nu als laatste rechter over de kwalificatievraag oordeelt. Daardoor is het civielrechtelijke (arbeidsrechtelijke) perspectief op de voorgrond komen te staan. Het sociaalezekerheidsrechtelijke perspectief speelt een minder zichtbare rol in de rechtsvorming door de Hoge Raad over de kwalificatievraag en in het maatschappelijke debat over de kwalificatievraag.¹⁸³

Ten tweede vestigen wij de aandacht op de uitbreiding enerzijds en de uitsluiting anderzijds van de verzekeringsplicht in de WW ten opzichte van art. 7:610 BW. De uitbreiding ziet op de zogeheten fictieve dienstbetrekkingen of gelijkgestelden in de werknemersverzekeringen. Art. 4 WW noemt een aantal arbeidsverhoudingen, die door een juridische fictie krachtens wetsduiding worden gelijkgesteld met een dienstbetrekking. Art. 5 biedt de mogelijkheid om middels een AMvB bepaalde groepen fictief onder het werknemersbegrip te brengen (dit is gebeurd met het zogeheten Rariteiten-KB, Stb. 1986, 566 ltst. Wijz. Stb. 2017, 270, hierna: RB). Andere arbeidsovereenkomsten zijn juist uitgezonderd van verzekeringsplicht, zoals bijvoorbeeld ministers, directeur-groootaandeelhouders, etc. (art. 6 WW).

Met name de bepalingen over de gelijkgestelde arbeidsverhoudingen zijn zeer gecompliceerd en de ratio is niet altijd begrijpelijk. De wettelijke gelijkstellingsbepalingen worden niet uit eigen beweging toegepast door de Belastingdienst of UWV.¹⁸⁴ Werkgevers kunnen deze bepalingen zelf toepassen. Er zit op bepaalde punten regieruimte in de formulering van de fictieve dienstbetrekking. Zo kunnen persoonlijke arbeidsverrichters in de zin van art. 5 RB een bepaling in hun schriftelijke overeenkomst opnemen waarin de fictieve dienstbetrekking buiten toepassing wordt verklaard (art. 5 lid 4; zie ook art. 1 lid 5 RB). Bij de grenzen die worden gesteld aan de omvang van de dienstbetrekking (art. 5 jo. Art. 1 RB) blijkt uit het RB niet wat het peilmoment is van die omvang; UWV en Belastingdienst hanteren de maatstaf dat het gaat om de omvang die de werkgever bij aanvang verwacht.¹⁸⁵ Ook die maatstaf geeft een zekere regieruimte aan de werkgever.

De vraag rijst of in een herontwerp van de WW nog ruimte zou moeten worden gemaakt voor de fictieve dienstbetrekking. Enerzijds lijkt er aanleiding deze hele categorie te schrappen omdat deze categorie in de praktijk weinig bijdraagt aan het verruimen van de bescherming van onzelfstandig werkenden en slechts onnodige ‘ruis’ veroorzaakt.¹⁸⁶ Anderzijds lijkt er gelet op de opmerking over het socialezekerheidsrechtelijke perspectief op de kwalificatievraag, behoefte te zijn aan regelruimte in de werknemersverzekeringen om recht te doen aan dat perspectief. Die regelruimte kan uiteraard juist gevonden worden in de mogelijkheid om naast de arbeidsrelaties die door de civiele rechter als arbeidsovereenkomst worden aangeduid, nog een socialezekerheidsrechtelijke mogelijkheid over te houden om sommige van de relaties die geen arbeidsovereenkomst zijn, toch verzekeringsplichtig te achten.¹⁸⁷ Ook zal er behoefte blijven om andere arbeidsovereenkomsten juist uit te zonderen van verzekeringsplicht (art. 6 WW).¹⁸⁸

Bij het behoud van (een vorm van) art. 4, 5 en 6 WW ligt het in de rede om wel een moderniseringsslag te maken. Daarbij is het in ieder geval van belang om de regieruimte van werkgevers c.q. opdrachtgevers te verkleinen teneinde schijnzelfstandigheid terug te dringen en oneigenlijke kostenverschillen tussen werkenden te verkleinen.¹⁸⁹ Dit is immers de ratio van het hanteren van deze categorie. Dat zou bijvoorbeeld betekenen het schrappen van art. 1 lid 5 en art. 5 lid 4 RB. Daarnaast kan de ratio van allerlei bijzondere regelingen worden heroverwogen.

¹⁸² Vgl. de problematiek van de gefingeerde dienstverbanden, zie CRvB 03-01-2018 ECLI:NL:CRVB:2018:76 TRA 2018/32 Noot: L. van den Berg, Gefingeerd dienstverband met feitelijk leidinggevende.

¹⁸³ Een voorbeeld uit het beleidsdomein is het gebruik van de zogeheten ‘modelovereenkomsten’ of webmodules als oplossing voor de kwalificatievraag. Deze oplossingen houden weinig rekening met de mogelijkheid van samenspanning ter wetsontduiking of juist oneigenlijk beroep op uitkeringen. Houdt men wel rekening met die mogelijkheid, dan zou minder worden geleund op verklaringen en overeenkomsten tussen betrokkenen, en meer op door betrokkenen aan te dragen objectieve feiten zoals bewijzen dat daadwerkelijk is gewerkt of bewijzen dat de werker daadwerkelijk zelfstandig is.

¹⁸⁴ Althans dit was het geval onder de (thans ingetrokken) beleidsregels beoordeling dienstbetrekking. Zie mr. A.H. Rebel, actueel t/m 20-01-2010, Module Werkloosheidswet, artikel 5 WW, aant. 1.7. Vanwege het handhavingsmoratorium wordt al geruime tijd over de hele linie de verzekeringsplicht niet of nauwelijks gehandhaafd door de Belastingdienst.

¹⁸⁵ Zie mr. A.H. Rebel, Module Werkloosheidswet, artikel 5 WW, aant. 1.7 actueel t/m 20-01-2010,; Handboek Loonheffingen.

¹⁸⁶ Als het verrichten van werkzaamheden in dienst van een ander tegenover het werken als zelfstandige wordt gezet, zoals de minister blijkens de Voortgangsbrieven werken met en als zelfstandige(n), d.d. 16 december 2022 overweegt, maakt dit de regeling van de fictieve dienstbetrekking nagenoeg overbodig, aldus L. van den Berg, noot bij Hoge Raad 18-02-2022, ECLI:NL:HR:2022:282, AR-updates, uitgezonderd de in art. 8 Rariteitenbesluit opgenomen uitzonderingen.

¹⁸⁷ Zo kan er aanleiding zijn om de persoonlijk dienstverlener aan huis weliswaar niet werkzaam op arbeidsovereenkomst te achten ter bescherming van de zorgbehoefte, maar deze wel te verzekeren krachtens de werknemersverzekeringen.

¹⁸⁸ Zo is specifieke regelgeving noodzakelijk voor directeur-groootaandeelhouders en de aanstelling van bestuurders met managementovereenkomsten. Vgl. Hoge Raad 18-02-2022, ECLI:NL:HR:2022:282 met noot L. van den Berg,; CRvB, 28-08-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2922, 17/4144 WW USZ 2019/320 mt. nt. G.C. Boot. Betrokkene niet langer als werknemer aan te merken door ontslagname als bestuurder.

¹⁸⁹ Zie bv. L. van den Berg: “Wanneer bij de vaststelling van de overeengekomen rechten en plichten zwaar wordt geleund op bedingen in het schriftelijke contract, krijgt de werkverschaffer immers het te veel in de hand om arbeidsrechtelijke bescherming van werkenden te ecarteren, met een mogelijke race to the bottom als gevolg L. van den Berg, noot bij Hoge Raad, 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:772, AR-updates (zie ook L. van den Berg, ‘De zelfstandige zonder personeel’ (6.2.3 en 6.6) in: E. Verhulp & D.J.B. de Wolff (red.), Flexibele arbeidsrelaties (MSR 25), Deventer: Wolters Kluwer 2017).

¹⁸¹ G. Vonk en S. Klose, Hoofdzaken socialezekerheidsrecht, Boom Juridisch Den Haag 2020, p. 73.

In de wet zelf zijn allerlei incurante uitzonderlijke situaties opgenomen zoals aannemers van werk die geen zelfstandige zijn en ook niet bij een natuurlijke persoon werken, thuiswerkers zonder arbeidsovereenkomst die ook geen zelfstandige zijn, bemiddelaars die personen bezoeken, deelvisers en bestuurders van een coöperatie (art. 4 lid 1 sub a, c, f en h WW). Deels kunnen die onder de verzekeringsplicht worden gebracht door een ruimere, heldere definitie van de civielrechtelijke arbeidsovereenkomst waarin elke persoonlijk arbeidsverrichter die geen zelfstandige is, werknemer is. Dit geldt ook voor de wat algemenere categorie in het RB, de ‘persoonlijk arbeidsverrichter’ die geen arbeidsverhouding heeft maar ook niet als zelfstandige kan worden aangemerkt (art. 5 jo. Art. 8 KB). Bij deze persoonlijk arbeidsverrichter ontbreekt het gezag terwijl hij wel economisch onzelfstandig is. Het is niet meer duidelijk welke arbeidsrelaties nog hieronder vallen aangezien het gezagselement ruim geïnterpreteerd kan worden. Desalniettemin stond de HR recentelijk nog toe dat ook nog wordt getoetst of deze arbeidsverhouding maatschappelijk gezien gelijkgesteld kan worden aan de civielrechtelijke dienstbetrekking, daarmee blijkbaar deze categorie nog gecompliceerder makend dan deze al is.¹⁹⁰ Aan deze categorie worden voorts extra eisen gesteld voor wat betreft de omvang van de verrichte arbeid. Om onder de verzekeringsplicht te vallen moeten persoonlijk arbeidsverrichters bij aanvang van de arbeidsrelatie naar verwachting meer gaan verdienen dan 40% van het minimumloon per week en ten minste op twee dagen per week werken terwijl de arbeidsrelatie voor minstens een maand zal duren. Daarmee worden kleinere arbeidsrelaties uitgezonderd van de verzekeringsplicht. De vraag is of hiervoor nog een goede rechtvaardiging is. Dezelfde arbeidsrelaties in een dienstbetrekking vallen wel onder de verzekeringsplicht; er is wel een uitsluiting van kleine uitkeringen maar die zijn veel kleiner (minder dan een achtste deel van het minimumloon, art. 41 WW). In het verleden is in een casus over thuiswerksters aangevoerd dat de uitzondering in het RB indirecte discriminatie op grond van geslacht opleverde omdat veel vrouwen onder de inkomensgrens vielen. Dit werd door de CRvB verworpen. In een annotatie terzake werd gewezen op de schrijnende situatie van veel thuiswerksters: “Het is een schoolvoorbeeld van de situatie waarin een thuiswerkster eerst financieel wordt uitgeknepen door haar opdrachtgever, terwijl deze uitbuiting er later debet aan is dat de betrokken vrouw geen WW-uitkering krijgt.”¹⁹¹

Een soortgelijke klacht is geuit inzake de uitsluiting van de persoonlijk dienstverrichter aan huis (art. 6 lid 1 sub c WW). Deze bepaling maakt deel uit van de zogeheten Regeling Dienstverlening Aan Huis. Recentelijk heeft de rechter geoordeeld dat de uitsluiting verboden indirecte discriminatie oplevert in de zin van art. 4 Richtlijn 79/7/EEG betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid van 19 december 1978, althans voor zover het pgb-houders betreft.¹⁹² Dit oordeel bracht voor de betrokkene mee dat art. 6 lid 1 onderdeel c WW buiten beschouwing diende te worden gelaten, zodat de betrokkene verplicht verzekerd was voor de WW.

Bij een herontwerp van de regeling van de personele werkingssfeer zou passen een heldere uitsluiting van de zelfstandig werkende van de verzekeringsplicht. Dit is thans incompleet geregeld in de wet. Hier en daar vindt men wel een regeling terzake, zoals in art. 4 lid 1 jo lid 5 WW voor de aanneming van werk en art. 8 RB voor de gelijkgestelden. Daarnaast is geregeld dat men de hoedanigheid van werknemer verliest bij het uitoefenen van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep (art. 8 lid 3 WW). In art. 6 WW is de uitzondering sinds 2016 echter niet meer te vinden terwijl het voor de hand zou liggen om deze hier aan te treffen.

7.2.2 Werkloosheidsbegrip

Om in aanmerking te komen voor WW moet de werknemer op de eerste werkloosheidsdag aan de volgende eisen voldoen:

- er moet sprake zijn van voldoende arbeidsurenverlies (art. 16 lid 1 en 2 WW);
- de werknemer moet beschikbaar zijn om arbeid te aanvaarden (art. 16 lid 1 sub b WW);
- de werknemer moet aan de referte-eis voldoen (art. 17 WW); en
- er moeten geen uitsluitingsgronden van toepassing zijn (art. 19 WW).

Deze eisen worden hierna van commentaar voorzien.

Arbidsurenverlies

Om als werkloos te worden aangemerkt moet de werknemer voldoende arbeidsuren verloren hebben. Het is niet nodig dat hij zijn hele dienstbetrekking verloren heeft, het is ook mogelijk een werkloosheidsuitkering te krijgen voor gedeeltelijk verlies van arbeidsuren. Het moet een verlies zijn van ten minste vijf uren ten opzichte van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA) per kalenderweek of een aantal arbeidsuren dat ten hoogste gelijk is aan de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren per kalenderweek (art. 16 lid 1 sub a en lid 22 WW). Onder een arbeidsuur wordt verstaan: een uur waarover een werknemer inkomen uit arbeid heeft ontvangen of een uur waarover een werknemer recht heeft op inkomen uit arbeid (art. 1a WW). Op het begrip inkomen uit arbeid wordt hierna nader ingegaan.

Voor het begrip ‘verlies’ van inkomen uit arbeid, is relevant dat er pas sprake is van verlies als de werknemer niet wordt uitbetaald en geen recht op uitbetaling heeft. Dit vereiste brengt mee dat het UWV bij aanvraag van een WW uitkering moet beoordelen of een werknemer (toch) recht heeft op loon over de uren die hij zegt te hebben verloren. Het UWV noemt deze beoordeling als knelpunt omdat dit gecompliceerd en relatief tijdrovend is.

Om te beoordelen of sprake is van verlies van uren ook al heeft een werknemer nog een dienstbetrekking, is nodig om vast te stellen ten eerste dat hij inderdaad voor de toekomst uren is verloren, waarbij niet zozeer van belang is of hij minder zal werken, maar vooral of hij over de beweerdelijk verloren uren al dan niet recht op inkomen heeft.

De werknemer kan recht hebben op loon voor de uren die hij lijkt te hebben verloren op grond van art. 7:628 BW. In hoeverre dat het geval is kan afhangen van allerlei factoren. Zo is van belang de vraag of er inderdaad nog een arbeidsovereenkomst is. Dat kan zo zijn bij toepassing van de ketenregeling. Hieraan wordt hierna apart aandacht besteed. Voorts is van belang wat het aantal bedongen uren is van die arbeidsovereenkomst (de werknemer kan alleen recht op loon hebben voor bedongen uren); de reden voor het niet-werken (alleen als die reden in de risicosfeer van de werkgever valt heeft hij recht op loon), de vraag of er een geldig loonuitsluitingsbeding is krachtens art. 7:628 lid 5 en 7 BW (dit kan op grond van de arbeidsovereenkomst en op grond van een cao), en de vraag of de werknemer bereid is te werken (dit is krachtens de arbeidsrechtelijke jurisprudentie meestal een voorwaarde voor een recht op loon op grond van art. 7:628 lid 1 BW, maar niet altijd).

Het verlies zelf zal overigens ook niet altijd gemakkelijk vast te stellen zijn als er nog een dienstbetrekking is.¹⁹³ Deeltijdontslag tegen de zin van de werknemer is arbeidsrechtelijk niet mogelijk. Gedeeltelijk urenverlies kan niettemin voorkomen, bijvoorbeeld bij het verlies van overwerk, het eindigen van een tijdelijke urenuitbreiding, het minder oproepen, of een deeltijd beëindigingsovereenkomst.¹⁹⁴ Vooral bij flexibele arbeidsrelaties is voorstelbaar dat het lastig is om vast te stellen of arbeidsuren zijn verloren, omdat een oproep nog kan komen. Recente WW-jurisprudentie hierover is mij niet bekend.¹⁹⁵ Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat een beroep op WW met deeltijdurenverlies niet vaak voorkomt. Mogelijk wordt het beroep op urenverlies zonder baanverlies vooral benut bij tijdelijk volledig urenverlies zonder baanverlies, zoals bij seizoenswerkloosheid. In dat kader wijst het UWV er overigens op dat het steeds gebruikelijker is dat werknemer en werkgever een bepaald aantal uren per periode overeenkomen in plaats van een vast arbeidspatroon op dagbasis bijvoorbeeld per maand, kwartaal of zelfs per jaar.¹⁹⁶ Bijvoorbeeld bij seizoenswerk wordt een aantal uren per jaar afgesproken. Het kan dan lastig zijn om vast te stellen of arbeidsuren zijn verloren, omdat bij seizoenswerk het werk al kan zijn afgelopen terwijl er nog uren over zijn.

Veel van de genoemde informatie die nodig is voor het vaststellen van het recht op inkomen is voor het UWV niet beschikbaar in een snel toegankelijke betrouwbare bron en is dus bewerkelijk om uit te vragen en bij twijfel te verifiëren via contact met werkgevers en werknemers. Dit wordt door het UWV genoemd als een knelpunt. De keuze om deze gegevens niet uit te hoeven vragen zou de uitvoering voor het UWV gemakkelijker maken. Bij de huidige wetgeving is dat veelal niet mogelijk zonder af te wijken van de wet.

Een oplossing voor deze problematiek moet zorgvuldig worden bestudeerd. Het doel van vereenvoudiging van de uitvoering zou bijvoorbeeld kunnen worden gediend door het begrip arbeidsuur in de wet gelijk te stellen aan een verloond uur (en niet een uur waarover recht op loon bestaat). Verloonde uren staan in de polisadministratie. Zie nader over de wens van het UWV om vaker af te kunnen gaan op gegevens uit de polisadministratie, paragraaf B.2. De gevolgen van deze wijziging zouden evenwel nader in kaart moeten worden gebracht, niet in het minst omdat het begrip arbeidsuur op meerdere plekken in de WW een rol speelt.¹⁹⁷

Een optie in een andere richting zou zijn om niet te werken met arbeidsurenverlies maar met baanverlies als toegangseis voor de WW.¹⁹⁸ Het verlies van een baan is naar verwachting eenvoudiger te verifiëren dan het verlies van recht op inkomen zonder baanverlies. Uiteraard zou hierdoor de toegang tot de WW bij deeltijdurenverlies en volledig urenverlies zonder baanverlies worden ontzegd. Het is voor mij niet inzichtelijk hoe vaak een beroep gedaan wordt een uitkering bij urenverlies zonder baanverlies.

De verzekering van arbeidsurenverlies in plaats van baanverlies is in bepaalde opzichten wellicht een knelpunt, maar het kan anderzijds ook gezien worden als een oplossing voor een probleem. Recentelijk worden naar aanleiding van o.a. aanbevelingen van de SER¹⁹⁹ plannen ontwikkeld om te voorzien in een ruimer recht op deeltijd-WW, welk

¹⁹⁰ Hoge Raad 27-05-2022 ECLI:NL:HR:2022:772, FED 2022/95 met noot mr. S. Bentohami; AR-updates met noot L. van den Berg.

¹⁹¹ Noot van M. Driessen bij Centrale Raad van Beroep, 12 augustus 1999 <https://www.vrouwenrecht.nl/1999/08/12/instantie-centrale-raad-van-beroep-12-augustus-1999/>

¹⁹² CRvB 30-03-2023, ECLI:CRVB:2023:481. Zie over de zaak in eerste aanleg (Rb. Rotterdam 16 december 2021, nrs. ROT 20/452 en ROT 20/836, ECLI:NL:RBROT:2021:12432 (USZ 2022/3, m. nt. Boot, TRA 2022/36, m.nt. mr. M.J.A.C. Driessen; G.C. Boot, Hoog tijd voor herziening rechtspositie huishoudelijk personeel ArbeidsRecht 2022/50; zie ook HvJ EU 22 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:120.

¹⁹³ Dit punt wordt niet door UWV benoemd als knelpunt, maar is door bestudering van dit aspect van de wet gerezen.

¹⁹⁴ Tot 1 januari 2013 werd overwerk in beginsel buiten beschouwing gelaten bij het vaststellen van het aantal arbeidsuren, behalve als het overwerk kort gezegd deel was gaan uitmaken van de bedongen arbeid. Vanaf die tijd telt door de introductie van art. 1a WW, elk verloond uur mee als arbeidsuur. A. Damsteegt, Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht, Gelijkstelling met arbeidsuur bij: Gelijkstellingsregeling arbeidsuren, Artikel 1 Gelijkstellingen, Kluwer, Publicatiedatum: 01-01-2021. Uit oude jurisprudentie blijkt dat het verlies onvrijwillig moet zijn, maar sinds de versoepeling van art. 24 WW in 2006 is het niet meer per se logisch om deze eis nog te stellen.

¹⁹⁵ Er is wel jurisprudentie over het recht op een ZW-uitkering na verlies van een urenuitbreiding. Zie bv. CRvB 11 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:550. In deze uitspraak wordt het recht op WW bij verlies van een tijdelijke urenuitbreiding door het UWV verondersteld.

¹⁹⁶ Zie art. 7:628a lid 9 BW; als het om een jaar gaat wordt deze afspraak ook wel aangeduid als de ‘jaarurennorm’ (maar het hoeft niet per se een jaar te zijn).

¹⁹⁷ Zie hierna over de referte-eis.

¹⁹⁸ In de ZW is beëindiging van de dienstbetrekking een voorwaarde voor recht op ZW-uitkering. Dat zou bij de WW ook een voorwaarde kunnen zijn.

¹⁹⁹ Het SER-MLT advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, juni 2021.

recht dus feitelijk al bestaat in de WW. Het al dan niet kiezen voor de mogelijkheid van deeltijd-WW is niet alleen een technische, maar ook een politieke discussie waard, waar deze notitie niet op is gericht.

Ketenregeling

Een voorbeeld van een situatie waarin er sprake kan zijn van recht op loon terwijl de werknemer een WW-aanvraag indient bij het UWV is die waarin de werknemer door toepassing van de ketenregeling (art. 7:668a BW) van rechtswege een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft, die nog doorloopt, al meldt de werknemer zich als werkloos bij het UWV omdat zijn werkgever zijn arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet heeft verlengd. Volgens art. 7:668a BW kan na enkele opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd van rechtswege een contract voor onbepaalde tijd ontstaan. Is dat het geval, dan rijst de vraag of de werknemer in die arbeidsovereenkomst een vast aantal bedongen uren per week of maand heeft²⁰⁰ en/of hij nog moet worden opgeroepen voor een aantal uren, en of hij bereid is om die arbeid te verrichten. Zo ja, dan heeft hij nog recht op inkomen uit arbeid.

UWV en SZW hebben verschil van inzicht over deze situatie. UWV kan aan de opeenvolging van verschillende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bij dezelfde werkgever zien of de werknemer een beroep kan doen op art. 7:668a BW, en UWV kan navragen of de werknemer in die situatie nog recht heeft op loon. SZW vindt dat de aanvraag moet worden afgewezen als de werknemer een beroep kan doen op art. 7:668a jo. art. 7:628 BW. Er is immers in die gevallen geen sprake van werkloosheid op grond van de WW. UWV vindt deze uitvoeringspraktijk omslachtig. UWV verwacht dat deze werknemer uiteindelijk weer terugkomt bij UWV. Een werknemer mag immers, ook als hij een vast dienstverband heeft, akkoord gaan met een beëindigingsovereenkomst.²⁰¹ Als het UWV de uitkering weigert, kunnen werknemer en werkgever na enige onderhandeling een beëindigingsovereenkomst afsluiten, waarna de werknemer alsnog een WW-uitkering aan kan vragen. Het heeft de voorkeur van UWV om de werknemer die moeite te besparen.

Juridisch gezien is het uitgangspunt van SZW in overeenstemming met het recht. De werknemer die geen arbeidsurenverlies heeft, dat wil zeggen geen verlies van recht op inkomen, is niet werkloos.

Er zijn evenwel verschillende verdedigbare juridische ‘routes’ mogelijk om de werknemer die in deze situatie een uitkering aanvraagt, toch een arbeidsurenverlies toe te dichten. Zo past het UWV in deze situaties de regel toe dat er toch sprake zal zijn van verlies van recht op inkomen uit arbeid omdat de werknemer berust in het einde van zijn dienstverband. Het begrip berusting komt niet voor in het arbeidsrecht. De route is gebaseerd op de aanname dat het recht op loon verloren is gegaan omdat de bereidheid om de bedongen arbeid te verrichten ontbreekt. In rechtspraak van de CRvB is te zien dat er soepel kan worden omgegaan met het aannemen dat de werknemer niet bereid was de bedongen arbeid te verrichten, zodat geen recht op loon bestond.²⁰² Een tweede route zou kunnen zijn dat hoewel de werkgever formeel gezien de arbeidsovereenkomst niet heeft beëindigd maar slechts niet heeft verlengd, waarbij hij zich (ten onrechte) op het standpunt heeft gesteld dat de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van rechtswege is geëindigd, deze stand van zaken toch als een beëindiging van de arbeidsovereenkomst op initiatief van de werkgever wordt aangemerkt.²⁰³ In dat geval zou de fictieve opzegtermijn van art. 19 lid 3 WW de eerste werkloosheidsdag kunnen uitstellen (zie hierna), zodat de werknemer toch niet meteen na afloop van zijn laatste contract voor bepaalde tijd recht op WW zal hebben. Ten slotte is denkbaar dat onder het ‘minder arbeidsuren hebben’ of het ‘verlies’ van arbeidsuren in art. 16 WW, ook wordt verstaan de situatie dat de werkgever te kennen geeft de arbeidsovereenkomst als beëindigd te beschouwen, ongeacht of dit standpunt arbeidsrechtelijk gezien juist of onjuist zou zijn.²⁰⁴ Bij benutting van deze routes, wordt de situatie welwillend ten gunste van de WW-aanvraag van de werknemer geïnterpreteerd.

Het bovenstaande samenvattend, kan gesteld worden dat bij de toepassing van de WW op dit punt een keuze bestaat. Enerzijds verplicht de WW juridisch gezien niet tot het toekennen van de uitkering, anderzijds zijn er juridisch verdedigbare routes om het wel te doen. Of de WW de ene of de andere oplossing voorschrijft, is dus niet sluitend af te leiden uit de wet. Redenen om de beschreven juridische routes wel te benutten kunnen pragmatisch en beleidsmatig zijn.²⁰⁵ Pragmatisch gezien maakt het de uitvoering van de WW eenvoudiger. Beleidsmatig gezien kan het wenselijk worden geacht de drempel voor de toegang van de WW minder hoog te maken juist voor flexibele werknemers. Een reden om deze routes niet (zonder meer) te benutten²⁰⁶ kan liggen in de wens de werknemer voor te lichten over het feit dat hij recht heeft op een overeenkomst voor onbepaalde tijd en doorbetaling van 100% van zijn loon, en de wens om de kosten van het niet nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen door werkgevers niet af te wentelen op de WW. SZW ziet de ketenbepaling als een arbeidsrechtelijk instrument dat werknemers die

²⁰⁰ NB het UWV mag zich daarbij niet op het rechtsvermoeden van art. 7:610b BW beroepen (Kamerstukken II 1998/99, 26 257, nr. 7, p. 16).

²⁰¹ Art. 24 lid 6 WW

²⁰² CRvB 11-08-2004 ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7359. Zie echter voor een relativering van de bereidheidseis HR 19 december 2003, JAR 2004/14 (Hema/P. II).

Arbidsrechtelijk gezien zou op grond van deze uitspraak toch een recht op loon bestaan ook al heeft de werknemer zich niet bereid verklaard om te werken, als de werkgever duidelijk te kennen heeft gegeven dat hij niet bereid is om de werknemer te laten werken.

²⁰³ Ter onderbouwing kan gewezen worden op civiele rechtspraak. Zie HR 17-11-2017, ECLI:NL:HR:2017:2antwoord worden aan de hand van art. 3:33 en 3:35 BW; er hoeft geen sprake te zijn van een duidelijke en ondubbelzinnige verklaring van de werkgever.

²⁰⁴ Als gezegd blijkt uit oude WW-jurisprudentie dat het arbeidsurenverlies onvrijwillig moet zijn. De werknemer hoeft zich sinds 2006 echter niet meer te verzetten tegen baanverlies (art. 24 lid 6 WW). De eis is nu kort gezegd slechts dat het baanverlies niet voortkomt uit een dringende reden of uit eigen ontslagname (art. 24 lid 1 en 2 WW). Dit kan een reden zijn om ook bij urenverlies zonder baanverlies de eis van onvrijwilligheid te laten vallen (en eventuele maatregelen bij urenverlies door dringende reden of op eigen initiatief op art. 24 WW te baseren).

²⁰⁵ Het UWV heeft deze argumenten naar voren gebracht ten behoeve van de route van het ‘berusten’.

²⁰⁶ SZW heeft deze argumenten naar voren gebracht met betrekking tot de route van het ‘berusten’.

over het algemeen in een afhankelijkheidspositie van hun werkgevers verkeren beschermt en van baanzekerheid voorziet.²⁰⁷

Hoe de discussie over deze wensen en waarden moet worden opgelost, is geen onderwerp van deze notitie. Het lijkt evenwel wenselijk om deze discussie niet onopgelost te laten bij een eventueel toekomstig herontwerp van de WW. Voorstelbaar is dat bij het ontwerpen van een vereenvoudigde WW, wordt heroverwogen wie het risico dient te dragen voor het niet uitbetalen van loon waarop wel recht bestaat of zou kunnen bestaan bij een geschil over de conversie van een overeenkomst voor bepaalde tijd in een overeenkomst voor onbepaalde tijd.²⁰⁸ Bij wie dat risico moet liggen is een politieke vraag. Allerlei systematieken zijn denkbaar, variërend van het procesrisico van de loonvorderingsprocedure geheel bij de werknemer laten, de werknemer een uitkeringsvoorschot geven onder voorwaarde dat hij een loonvorderingsprocedure start, de werknemer een WW-uitkering geven en de loonvorderingsprocedure van de werknemer door het UWV laten overnemen, of de werknemer zonder meer een WW-uitkering geven omdat er voor de toepassing van de WW sprake is van arbeidsurenverlies.

Arbeidsuur

Het begrip arbeidsuur is relevant voor de vaststelling van het arbeidsurenverlies en voor de toepassing van de referte-eis (art. 17). Het begrip arbeidsuren kent verschillende knelpunten.

Onder een arbeidsuur wordt als gezegd verstaan: een uur waarover een werknemer inkomen uit arbeid heeft ontvangen of een uur waarover een werknemer recht heeft op inkomen uit arbeid (art. 1a WW). Recht op inkomen uit arbeid is hiervoor al behandeld. Het begrip inkomen uit arbeid zelf is ook tamelijk gecompliceerd. Inkomen uit arbeid is gedefinieerd als loon als bedoeld in artikel 14 WW (art 1 sub o WW). Het vergt gespecialiseerde kennis en veel gegevens om te kunnen vaststellen welke bestanddelen meetellen als loon.²⁰⁹ Verloonde uren worden evenwel (door de werkgever) opgegeven in de polisadministratie, zodat dit voor de uitvoering van de WW een vrij onproblematisch begrip is. Maar het begrip arbeidsuur valt niet samen met het loonbegrip. De nadere regels met betrekking tot dit begrip maken de vaststelling van arbeidsuren veel gecompliceerder door uitbreidingen, uitzonderingen, gelijkstellingen en buiten beschouwing laten van uren. Het begrip arbeidsuren is niet opgenomen in de polisadministratie. Knelpunt voor het UWV is daarom dat dit een bewerkelijk begrip is. Ter illustratie volgen hier een aantal complexe situaties. Zie ook hierna, de bespreking van de referte-eis.

Uitgezonderd van het loonbegrip worden o.a. uitkeringen en loon op grond van art. 7:629 BW (art. 1 sub o WW). Krachtens art. 1a lid 2 WW kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld, hetgeen is gebeurd in de Gelijkstellingsregeling arbeidsuren (Stcrt. 2012, 26779, ltst. wijz. Stcrt. 2021, 48016, hierna: GA). De samenhang met deze regeling en de definities in de WW zelf is niet altijd logisch.

Neem bijvoorbeeld de vraag: geldt loon bij ziekte dan wel een ZW-uitkering of een zwangerschapsuitkering als inkomen uit arbeid? Dit is relevant voor de werknemer die ziek is geweest of met verlof is geweest in het half jaar voor de eerste werkloosheidsdag en in die periode 629-loon, een ZW-uitkering of een Wazo-uitkering heeft ontvangen.

Art. 1 sub o WW ten 1e zondert uitkeringen op grond van werknemersverzekeringen en de Wazo uit van het begrip inkomen uit arbeid; in ten 2e wordt 629-loon uitgezonderd van dat begrip. In de Gelijkstellingsregeling arbeidsuren wordt echter aan een arbeidsuur als bedoeld in artikel 1a van de Werkloosheidswet gelijkgesteld een uur, gedurende een dienstbetrekking of daaruit voortvloeiend, waarover de werknemer geen inkomen uit arbeid heeft ontvangen, maar dit het gevolg is van ziekte of arbeidsongeschiktheid (art. 1 sub f). Dit zal het geval zijn bij de zieke werknemer zodat de 629-uren wel als arbeidsuur moeten meetellen. Waarom wordt dit eerst in de wet uit het begrip inkomen uit arbeid gehaald om het in de GA er weer in te zetten maar dan alleen als de werknemer “als gevolg van” ziekte of arbeidsongeschiktheid niet kon werken? Geldt het ook voor de ZW-uitkering en de WIA-uitkering? Kan altijd gezegd worden dat de oorzaak dat een werknemer met 629-loon of een dergelijke uitkering niet werkt is, dat hij ziek of arbeidsongeschikt is? Hij kan immers vaak nog passende arbeid verrichten maar hij kan misschien geen nieuwe baan vinden.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de Wazo-uitkering op grond van hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, artikel 4:2b of artikel 6:3 van deze wet; dit is geen inkomen uit arbeid maar uren waarin deze uitkering wordt ontvangen worden wel gelijkgesteld aan inkomen uit arbeid (art. 1 sub h GA). Waarom wordt het eerst uit het inkomensbegrip gehaald om het erna weer in te zetten?

Intussen blijkt uit jurisprudentie van de CRvB dat regelmatig geen toepassing wordt gegeven aan de

²⁰⁷ TK 2018-2019, 35 074, nr. 3, ‘Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans): memorie van toelichting’.

²⁰⁸ Zo nodig kan dit in samenhang met de ZW. Dit knelpunt speelt op een iets andere wijze ook in de ZW bij oproepkrachten die niet meer worden opgeroepen wegens ziekte; zij worden ‘teruggestuurd’ naar de werkgever om loon te vorderen op grond van de stelling dat er (toch) sprake was van bedongen arbeid, en de constatering dat de arbeidsovereenkomst formeel niet is beëindigd.

²⁰⁹ De eerste stap is het vaststellen van loon in de zin van art. 14 WW. Dit is blijkens dit artikel het loon in de zin van hoofdstuk 3 Wfsv. Op grond van art. 16 Wfsv wordt onder loon verstaan het loon en de gage overeenkomstig de Wet op de loonbelasting 1964. Volgens art. 10 Wet LB 1964 is loon al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking.

Gelijkstellingsregeling, bijvoorbeeld bij het toepassen van de referte-eis. Dit gebeurt bovendien ten nadele van werknemers.²¹⁰ Blijkbaar is deze regeling zo onduidelijk dat het UWV en de CRvB de wet niet op de voet volgen, en wordt dit zelfs bij het procederen over de regeling niet aangepast en door slechts weinigen opgemerkt. Zie ook de passage in de Knelpuntenbrief UWV 2021: De gelijkstellingsbesluiten die een rol spelen bij de vaststelling van het GAA zijn echter zo complex dat het niet haalbaar is om exact naar de letter van de wet te handelen. Daarom hanteert UWV in de uitvoering een vereenvoudigd model van de GAA vaststelling.

Voor het werkloosheidsbegrip zou ter vereenvoudiging kunnen worden gewerkt met baanverlies in plaats van arbeidsurenverlies. Zoals eerder vermeld heeft dit ook nadelen die moeten worden afgewogen tegen deze vereenvoudiging. Een alternatief zou ook kunnen zijn om niet af te gaan op arbeidsuren maar op verloonde uren,²¹¹ en deze te laten aansluiten bij de gegevens zoals voorhanden in de polisadministratie. Dit heeft als nadeel dat werknemers weinig invloed hebben op de manier waarop werkgevers loonaangifte doen, terwijl dit wel invloed kan hebben op hun recht op uitkering. De precieze vormgeving hiervan vergt daarom nader onderzoek.

Referte eis

De werknemer komt alleen voor een WW-uitkering in aanmerking als hij een bepaalde periode in dienstbetrekking heeft gewerkt. Hij moet een zekere band hebben met het arbeidsproces. De eis wordt vaak aangeduid als ‘referte-eis’ of wekeneis.

De eis is in de loop der jaren een aantal maal aangescherpt en luidt nu dat in 36 kalenderweken onmiddellijk voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid in ten minste 26 kalenderweken een arbeidsuur per kalenderweek was. Tot 2012 ging het om gewerkte weken, vanaf 2013 betreft het het al besproken begrip arbeidsuren, in wezen dus inkomensuren. De band met het arbeidsproces komt nu niet meer tot uitdrukking door te hebben gewerkt, maar door lang genoeg inkomen of recht op inkomen te hebben gehad (1 uur per week in 26 uit 36 weken). De eis is in de praktijk vooral een beletsel voor toekenning van WW-rechten aan herintreders en flexibele arbeidskrachten die een grillig inkomenspatroon hadden voorafgaand aan de werkloosheid.²¹²

Het UWV noemt het vaststellen van de referte-eis een bewerkelijk proces. Ter toelichting zij ook verwezen naar de paragrafen over arbeidsuren. Het UWV zou de referte-eis willen vaststellen aan de hand van de gegevens in de polis, en doet dat deels al. De referte-eis gaat uit van arbeidsuren per week terwijl in de polis uitsluitend verloonde uren per aangiftetijdvak terug te vinden zijn. Een aangiftetijdvak is in beginsel gelijk aan een periode van 4 weken of één maand waarover een werkgever aangifte doet bij de Belastingdienst over de loonsom van zijn werknemers. Het UWV beoordeelt nu al arbeidsuren per aangiftetijdvak en niet per week zoals de wet voorschrijft. Het zou praktischer zijn om dit op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door de referte-eis te formuleren als een eis per aangiftetijdvak van 4 weken of een maand.

Men kan zich gelet op de complexiteit van de vaststelling van de referte-eis ook afvragen welke (unieke) functie de referte-eis eigenlijk heeft, om te bezien of hij ook vervangen zou kunnen worden door een andere regeling. De band met het arbeidsproces komt niet alleen tot uitdrukking in de referte-eis maar ook in de lengte van de uitkering, die langer wordt naarmate het arbeidsverleden langer is (art. 42 WW), en de hoogte van de uitkering, die is gebaseerd op een referteperiode in het verleden (dit is geregeld in het Dagloonbesluit). Anders dan het arbeidsverleden en de vaststelling van de hoogte van de uitkering voorkomt de referte-eis tot op zekere hoogte een ‘carrousel’ van afwisseling van korte dienstverbanden en een beroep op uitkering, waarbij telkens opnieuw een recht op uitkering zou kunnen ontstaan nadat men slechts kort heeft gewerkt. Dit is mijns inziens de unieke functie van de referte-eis. Als de wetgever de complexiteit van de WW wil terugdringen en daarnaast de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de daardoor toenemende ongelijkheid wil bestrijden, kan overwogen worden te kiezen voor een aangepaste methode om de hiervoor beschreven ‘carrousel’ te voorkomen. Zo valt te denken aan het laten vallen van de referte-eis, en in plaats daarvan te werken met het aanpassen van de duur van de nieuwe WW-uitkering bij terugkerende werkloosheid en/of het verruimen van de herleving van de eerste WW-uitkering als voor de tweede keer binnen een bepaald tijdvak WW wordt aangevraagd. Ook deze maatregelen raken vooral de werknemer die is aangewezen op flexibele arbeid, maar in mindere mate dan de huidige referte-eis. Een alternatieve denkrichting is om de carrousel van afwisseling van korte dienstverbanden en een beroep op uitkering vooral te willen beperken als het gaat om werkloosheid na een dienstverband met telkens dezelfde werkgever. Dan is het immers vooral de werkgever te verwijten dat hij fluctuaties in het werk afwentelt op de WW. Om uitsluitend de werkgever daarin te beperken kan gedacht worden aan prikkels aan de financieringskant, dus via verhoogde premies²¹³ of eigenrisicodragen.

²¹⁰ CRvB 26 september 2019 ECLI:NL:CRVB:2019:3145, TRA 2019/113, mt. nt. W.L. Roozendaal. Rb. Rotterdam 16 december 2021, nrs. ROT 20/452 en ROT 20/836, ECLI:NL:RBROT:2021:12432 (USZ 2022/3, m. nt. Boot, TRA 2022/36, m. nt. mr. M.J.A.C. Driessen (gelijkstellingsregeling ten onrechte niet meegenomen mbt vakantieuren); CRvB, 12-08-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2097 (in uitspraak wordt niet gesignaleerd dat de uren waarover een Wazo-uitkering gold wel moeten meetellen als arbeidsuur krachtens art. 1 sub h GA). Zie ook CRvB 18-01-2023, ECLI:NL:CRVB:2023:103 (ZW-uren tellen niet mee als arbeidsuur voor de referte-eis omdat de hele periode wordt voorverlengd, geen recht op WW).

²¹¹ Zie ook P.S. Fluit, Vereenvoudiging van de WW: helaas nog niet eenvoudig genoeg TRA 2013/3

²¹² Herintreders met een stabiel inkomen die struikelen over de referte-eis hebben bijvoorbeeld nog niet langer dan zes maanden een arbeidsovereenkomst gehad. Flexibele werkers hebben in de 36 weken voorafgaand aan het arbeidsurenverlies minstens 10 weken geen inkomen genoten of hadden geen recht op inkomen.

²¹³ Volgens art. 27 Wfsv is er al sprake van een hogere premie bij dienstverbanden voor bepaalde tijd. De hier bedoelde premiedifferentiatie zou nog specifiekere kunnen worden gericht op weerkerende werkloosheid.

Voorverlengen

Daarnaast geeft de referte-eis een knelpunt ten aanzien van de toepassing van art. 17a lid 1 WW. Volgens art. 17a lid 1 WW worden voor de vaststelling van het in artikel 17 WW bedoelde aantal van 36 kalenderweken bepaalde kalenderweken niet in aanmerking genomen. Door het buiten beschouwing laten van deze kalenderweken, wordt de periode van 36 weken verder terug in de tijd geplaatst. Dit wordt gedaan in geval de werknemer wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid geen arbeid kon verrichten (sub a); als hij werkzaamheden heeft verricht anders dan als werknemer (sub b); als hij onbetaald verlof genoot (sub c); als hij niet heeft gewerkt maar wel recht had op een Wazo-uitkering (sub d). Deze bepaling wordt wel aangeduid als het zogeheten voorverlengen. Dit kan ten gunste van belanghebbenden werken als in de kalenderweken die buiten beschouwing worden gelaten, niet wordt voldaan aan de eis dat er minstens een arbeidsuur per week moet zijn.

Het UWV noemt als knelpunt dat de informatie die nodig is voor het voorverlengen niet beschikbaar is in de polisadministratie. Dit maakt de toepassing van de voorverlenging bewerkelijk. Ik wil daarnaast een tweede knelpunt aandragen. Het voorverlengen werkte ten gunste van de werknemer toen de referte-eis nog betrekking had op het aantal gewerkte weken, welk criterium van toepassing was tot en met 2012. Vanaf 2013 is als gezegd van toepassing het criterium ‘inkomen uit arbeid’. Zoals hiervoor bleek (bij het kopje arbeidsuur) tellen het loon bij ziekte en Wazo-uitkering mee als inkomen uit arbeid.²¹⁴ Door deze periode over te slaan bij het ‘voorverlengen’, wordt de werknemer dus sinds 2013 benadeeld. Dit treft vooral werkenden die kort na indiensttreding ziek of zwanger zijn geworden, of die voorafgaand aan ziekte of zwangerschap flexibele dienstbetrekkingen hadden waardoor niet regelmatig is gewerkt.

Door het UWV wordt bovendien niet helemaal juist aangesloten bij de wettelijke regeling van arbeidsuren en art. 17a WW, ten nadele van genoemde groepen.²¹⁵ Uit jurisprudentie valt op te maken dat door het UWV ruime toepassing wordt gegeven aan het voorverlengen bij zieke werknemers, zonder dat duidelijk is of wel wordt vastgesteld dat deze werknemer daadwerkelijk niet kon werken. De CRvB neemt deze benadering over zonder acht te slaan op de GA, terwijl wordt gesproken van het verouderde ‘gewerkte weken’ als het gaat om de referte eis.²¹⁶ Hieruit maak ik op dat de GA wordt genegeerd. Het negeren van de GA gebeurt ook bij voorverlengen vanwege een zwangerschapsuitkering. De CRvB achtte de toepassing van het voorverlengen bij een zwangerschapsuitkering niet nadelig voor de belanghebbende.²¹⁷ Dit miskent het bestaan van art. 1 sub h GA.²¹⁸

Het is onduidelijk waarom dit voorverlengen bij ziekte en recht op een Wazo-uitkering nog bestaat nu de referte-eis geen betrekking meer heeft op voldoende hebben gewerkt maar op het voldoende lang hebben genoten van inkomen uit arbeid. Het zou logischer zijn om het voorverlengen te beperken tot situaties waarin geen inkomen uit arbeid wordt genoten, zoals de andere voorbeelden uit art. 17a lid 1 WW (onbetaald verlof en werken als zelfstandige).

Beschikbaarheid

Op grond van de wet is een werknemer ‘werkloos’ indien aan twee aspecten wordt voldaan; arbeidsurenverlies en beschikbaarheid (art. 16 WW). De eis van beschikbaarheid in art. 16 WW betekent niet meer dan dat betrokkene beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt. Er geldt geen normering inzake de omvang van die beschikbaarheid of de plaats en aard van die arbeid op de arbeidsmarkt. De omvang en de aard van de beschikbaarheid is voor het ontstaan van het recht op uitkering niet van belang.²¹⁹

Er is nog een vermelding van beschikbaarheid in de WW. Is men voor minder uren beschikbaar dan het verloren aantal arbeidsuren, dan leidt dit op grond van art. 1b lid 5 WW tot een (fictieve) inkomstenkorting. De twee beschikbaarheidsbeoordelingen hebben een andere betekenis zonder dat dit uit de wettekst blijkt.²²⁰ De eis van art. 16 WW betreft een toetredingsvoorwaarde voor het recht op WW, terwijl verminderde beschikbaarheid iets zegt over de mate waarin betrokkene bereid is om arbeid te verrichtten of te aanvaarden. Dit is verwarrend.²²¹

²¹⁴ Mogelijk tellen ook ZW-uitkering en WIA-uitkering als inkomen uit arbeid in de zin van art. 1 sub f Gelijktellingsregeling.

²¹⁵ Zie mijn noot bij CRvB 26-09-2019 ECLI:NL:CRVB:2019:3145, W.L. Roozendaal, De referte-eis in de WIA, TRA 2019/113. Dezelfde bepaling is van toepassing in de WIA bij de Loongerelateerde uitkering, die is geënt op de WW. Zie ook CRvB 18-01-2023, ECLI:NL:CRVB:2023:103 (ZW-uren tellen niet mee als arbeidsuur voor de referte-eis omdat de hele periode wordt voorverlengd, geen recht op WW).

²¹⁶ CRvB 26 september 2019 ECLI:NL:CRVB:2019:3145, TRA 2019/113, mt. nt. W.L. Roozendaal.

²¹⁷ CRvB 12 augustus 2021, nr. 20/883 WW, ECLI:NL:CRVB:2021:2097

²¹⁸ Mijns inziens is er anders dan de Raad stelt, wel een verschil in behandeling tussen de zieke werknemer en de werknemster met zwangerschapsverlof, omdat bij de een alleen wordt voorverlengd (met als mogelijk gevolg: WW-uitkering wordt afgewezen) als de werknemer tijdens ziekte helemaal niet kon werken, en bij de werknemster met zwangerschapsverlof altijd wordt voorverlengd (met als mogelijk gevolg: de WW-uitkering wordt afgewezen). Omdat de reden voor het voorverlengen in deze situaties überhaupt onduidelijk is, is dit verschil in behandeling niet gerechtvaardigd.

²¹⁹ De beschikbaarstelling van de werknemer moet wel enige realiteitswaarde hebben: CRvB 29 december 1993, RSV

²¹⁹ De beschikbaarstelling van de werknemer moet wel enige realiteitswaarde hebben: CRvB 29 december 1993, RSV 1994/134 (één bezoek aan het arbeidsbureau; verder geen sollicitatie-activiteiten; niet beschikbaar) en CRvB 30 augustus 2006, USZ 2006/314 (volledig richten op her krijgen A- status beroepssporter; niet beschikbaar).

²²⁰ In voorgaande versies van de wet was dit in ieder geval ook al zo. Zie over de twee begrippen naar oud recht: M. Opdam, Het begrip beschikbaarheid in de WW, SMA 2008, p. 140. Verminderde beschikbaarheid was een beëindigingsgrond in art. 20 WW; deze bepaling is in 2015 geschrapt (maar lijkt toch ook weer behouden in art. 21 WW).

²²¹ Een voorbeeld is het werkzaam zijn als zelfstandige. Dit leidt volgens de CRvB niet tot het oordeel dat men niet beschikbaar is in de zin van art. 16 WW (CRvB 22 juli 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN2201), maar het leidt (thans) wel tot verminderde beschikbaarheid op grond van art. 1b lid 5 WW en/of tot een geheel of gedeeltelijk einde van zijn hoedanigheid van werknemer (art. 8 WW) voor het aantal uren dat die werkzaamheden werden verricht.

UWV meent dat de eis van beschikbaarheid in art. 16 WW overbodig is, UWV en SZW zijn hierover in overleg. Op dit moment geldt dat het zelden tot niet voorkomt dat een recht op uitkering niet ontstaat wegens niet-beschikbaarheid. Dit komt door de juridische invulling van dit begrip. Deze invulling maakt dat betrokkene eigenlijk altijd voldoet aan deze eis en/of dat het voor UWV onmogelijk is om aan te tonen dat iemand niet beschikbaar is, behalve als de persoon zelf ondubbelzinnig laat blijken niet beschikbaar te zijn.²²² De toegevoegde waarde van deze eis is ook niet groot omdat subjectieve niet-beschikbaarheid doorgaans naar voren komt doordat de uitkering bij verminderde beschikbaarheid wordt verlaagd, of doordat de werknemer een sanctie opgelegd krijgt omdat hij niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Enkele uitsluitingsgronden zien bovendien op gronden die objectief bezien de beschikbaarheid verhinderen, zoals detentie.

Sinds de invoering van de inkomstenverrekening in de WW kan men zich afvragen wat het peilmoment is voor het voldoen aan de beschikbaarheidseis en het arbeidsurenverlies van art. 16 WW. Moet er daadwerkelijk een dag zijn dat de werknemer arbeidsuren heeft verloren en die nog niet heeft gevuld met nieuwe uren die minder goed betaald zijn, waarop hij beschikbaar was? Een ontkennend antwoord zou betekenen dat het beschikbaarheidscriterium op dit punt inderdaad geen betekenis heeft, en dat bij het criterium van arbeidsurenverlies de voetnoot moet worden geplaatst dat er ook sprake is van verlies als men de verloren arbeidsuren aansluitend heeft vervangen door andere uren. Art. 16 lid 8 WW lijkt te suggereren dat dit inderdaad het geval is. Als het loon voor de vervangende uren meer dan 87,5% van het loon bedraagt, wordt de uitkering geacht nooit te zijn ontstaan, maar bij een lager loon dus wel. Dit is al met al niet duidelijk geredigeerd in de wet.

Op de verminderde beschikbaarheid van art. 1b lid 5 WW wordt ingegaan bij het onderdeel werkhervatting (B.3).

Uitsluitingsgronden

De WW kent in art. 19 WW circa 16 uitsluitingsgronden die grofweg in drie categorieën kunnen worden ondergebracht; samenloop met een andere uitkering, niet beschikbaarheid en overige gronden. De achterliggende gedachte bij de uitsluitingsgronden is dat het objectieve situaties betreft die onafhankelijk zijn van het gedrag van de werknemer. Als een situatie die invloed heeft op de uitkering wel te maken heeft met het gedrag van de werknemer, worden de gevolgen geplaatst in het ‘geldend maken van het recht op uitkering’. Dit gevolg kan dan bijvoorbeeld bestaan uit het opleggen van een maatregel (een korting op de uitkering) of op het verlagen van de uitkering.

De toepassing van een uitsluitingsgrond betekent dat de ingangsdatum van de uitkering als het ware wordt uitgesteld of dat de uitkering tijdelijk wordt onderbroken. Dit maakt het onderscheid tussen uitsluitingsgronden en gronden voor het betalen van een lagere uitkering van belang. In het eerste geval blijft het tegoed aan uitkeringsmaanden tijdens het uitstel of de onderbreking staan. In het laatste geval loopt de uitkeringsduur wel door, terwijl de uitkering lager is of geheel niet wordt uitbetaald.

In het navolgende komen enkele door respondenten aangedragen knelpunten met betrekking tot de uitsluitingsgronden aan bod.

Verblijf buitenland

Wonen of verblijfhouden in het buitenland anders dan wegens vakantie betreft een uitsluitingsgrond voor de WW (art. 19 lid 1 sub e WW). Hier zijn geen uitzonderingen op mogelijk. Dit maakt het niet mogelijk om genuanceerd naar de omstandigheden van het verblijf in het buitenland te kijken. Dit wordt door het UWV als een knelpunt aangedragen.²²³ Ter onderbouwing wordt aangedragen dat men ook in het buitenland beschikbaar kan zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt en kan voldoen aan de verplichtingen voor de WW (zoals solliciteren, wat tegenwoordig vaak online gebeurt). Bovendien kan men vanuit het buitenland binnen een dag weer in Nederland zijn. De bepaling biedt geen beoordelingsruimte voor het UWV. Er is derhalve geen ruimte voor bijvoorbeeld het met behoud van uitkering toestaan van (legitieme) uitreis mogelijkheden anders dan voor vakantie, bijvoorbeeld zorgverlof of rouwverlof. Volgens (oude) jurisprudentie kan bezoek aan het buitenland op deze gronden niet worden aangemerkt als vakantie.²²⁴ De jurisprudentie terzake is vrij streng, bijvoorbeeld voor werknemers die hun jonge kinderen in het buitenland bezoeken.²²⁵ Deze regels moeten op dezelfde manier worden toegepast op een uitkeringsgerechtigde die een (aanzienlijk deel) van de week werkt en in die baan arbeidsrechtelijk gezien wel dergelijke verlofrechten kan hebben. Ook is door respondenten (rechters) als knelpunt aangedragen dat deze bepaling verhindert dat een WW-gerechtigde met behoud van uitkering in een huis over de grens gaat wonen.²²⁶

²²² Zie voor schaarse voorbeelden: Centrale Raad van Beroep, 26-03-2014, ECLI:NL:CRVB:2014:983; CRvB 23-03-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1203. Zie over het criterium ook Centrale Raad van Beroep, 03-09-2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3153, USZ 2014/353 n. nt. G.C. Boot.

²²³ Ook een ERD-werkgever die we tijdens het onderzoek hebben gesproken noemt dit als knelpunt. Zeker met de toename van het aantal niet Nederlanders dat in Nederland werkt en WW-rechten opbouwt, kan dit knelpunt door meer mensen worden ervaren.

²²⁴ CRvB 20 oktober 1992, WW 1991/410, RSV 1993/81 Verblijf in Suriname wegens het overlijden van voormalige echtgenoot: verblijf buiten Nederland anders dan wegens vakantie. Wel mag het UWV afgaan op de verklaring dat er sprake was van vakantie. CRvB 11 mei 1999, 98/5497 WW, USZ 1999/224 Eigen opgave vakantie is bepalend en niet de omstandigheid dat het verblijf in Ghana verband hield met het overlijden vader.

²²⁵ Zie bijv. CRvB 7 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3504 (art. 8 EVRM staat niet in de weg aan beëindiging WW-uitkering wegens verblijf in het buitenland wegens zorg voor vijfjarig kind, anders dan wegens vakantie). In bepaalde gevallen is Nederland gehouden tot het verstrekken van een werkloosheidsuitkering aan een werkloze die woont of verblijft in een andere EU-lidstaat. Zie art. 64 en 65 EU-Verordening 883/2004.

²²⁶ Zie bv CRvB 30 januari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:211 (intrekking WW-uitkering vanwege verhuizing naar Duitsland, woonachtig in grensstreek); CRvB 5 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:184 (idem vanwege verblijf in Polen).

Deze materie wordt ook geregeld in de Europese Verordening Vo 883/2004 inzake de coördinatie van uitkeringsregels. Deze regels geven in dit geval geen recht op behoud van de WW-uitkering, maar verhinderen deze ook niet.²²⁷

Art. 19 lid 13 WW maakt het mogelijk om onder voorwaarden met behoud van WW-uitkering in de EU en EER of Zwitserland op het vinden van werk gerichte activiteiten te verrichten gedurende uiterlijk zes maanden. In de praktijk geeft het UWV op aanwijzing van de Minister SZW geen toestemming voor een zoekperiode langer dan drie maanden. Dit is niet in strijd met het Europese recht (art. 64 Verordening nr. 883/2004)²²⁸ maar het is wel een krappe periode. De verblijfsbepalingen in art. 19 lid 1 sub e en lid 13 WW sluiten de mogelijkheid uit dat een uitkeringsgerechtigde een baan in het buitenland verricht waarvan het inkomen wordt verrekend met zijn WW-uitkering.

Al met al is de tekst van de WW beperkend met betrekking tot het vrij verkeer van WW-gerechtigden naar het buitenland. Dit wordt door UWV en door de gesproken rechters als knelpunt genoemd. De grenzen aan de mogelijkheden om met behoud van uitkering naar het buitenland te gaan zijn deels ingegeven door de Europese Coördinatie verordening. Voor zover die Verordening de lidstaten hierin ruimte laat, kan de keus om uitreis mogelijkheden te beperken deels een bewuste keuze zijn, bijvoorbeeld omdat verblijf in het buitenland met behoud van uitkering politiek gezien gevoelig ligt, of omdat dit administratieve problemen of problemen met betrekking tot controle veroorzaakt. Het is denkbaar dat het deels ook (slechts) een kwestie van verouderde wetgeving is. Een denkrichting voor deze problematiek zou kunnen zijn om een regeling voor verblijf in het buitenland te maken die niet onder de uitsluitingsgronden valt, omdat uitsluitingsgronden bedoeld zijn voor objectieve, eenvoudig vast te stellen omstandigheden. In plaats daarvan kan meer nuance bereikt worden door dit te beschouwen als een probleem gerelateerd aan het al dan niet beschikbaar zijn (art. 1b lid 5 WW). Dan kan (bijvoorbeeld bij amvb) een genuanceerd regime opgesteld worden voor verblijf in het buitenland met behoud, opschorting of aftrek van uitkering, waarbij voorwaarden worden verbonden aan het verblijf in het buitenland die kunnen verschillen al naar gelang de reden voor het verblijf. Een dergelijke regeling zou de WW overigens niet eenvoudiger maken. De uitsluitingsgronden zijn een voorbeeld van op het oog eenvoudige regels. Wellicht juist daarom zullen zij niet in alle gevallen even goed aansluiten bij wat in een individueel geval als logisch of rechtvaardig wordt ervaren. Het treffen van een genuanceerder regeling zal misschien een knelpunt wegnemen maar de WW niet eenvoudiger maken.

Vakantieregeling

Geen recht op uitkering heeft de werknemer die vakantie geniet buiten de bij amvb vastgestelde periode (art. 19 lid 1 sub k WW). De vakantieregeling is in principe bedoeld om uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid te geven gedurende een aantal dagen tijdens de uitkering vanwege vakantie niet te hoeven voldoen aan de verplichtingen. Volgens het UWV kan het nut hiervan betwijfeld worden omdat een uitkeringsgerechtigde vanwege de moderne communicatiemiddelen en de digitale samenleving altijd wel in staat is om naar werk te zoeken. Daarbij moet evenwel niet over het hoofd worden gezien dat een uitkeringsgerechtigde in de situatie kan verkeren dat hij een (aanzienlijk) deel van de week werkt en dus behoefte heeft aan recuperatietijd zonder verplichtingen, alsmede recht heeft op verlof op andere gronden. Volgens de Vakantieregeling WW en IOW heeft de uitkeringsgerechtigde in beginsel recht op 20 vakantiedagen. Dit is het wettelijke (Europese) minimum.²²⁹ De werknemer zou kunnen beschikken over een hoger aantal vakantiedagen in een baan die hij kan combineren met de WW-uitkering. Hier kan hij dus volgens deze wettekst geen gebruik van maken met behoud van uitkering.²³⁰

Als gezegd kan het van belang zijn om uit te maken of een situatie als uitsluitingsgrond is aan te merken of niet. Gelet op de genoemde jurisprudentie lijkt het begrip vakantie te weinig objectief bepaalbaar. Het kan leiden tot interpretatieproblemen in de afbakening met verlof. Of bijvoorbeeld een bepaalde reis nu als (ongeoorloofde) vakantie moet worden beschouwd of als verminderde beschikbaarheid in de zin van art. 1b lid 5 WW of als verlof in de zin van het Algemeen Inkomensbesluit,²³¹ maakt uit voor het verloop van de uitkering. Vanwege het verschil tussen opschorten en niet uitbetalen is wel van belang dat de uitsluitingsgronden zo objectief mogelijk bepaalbaar zijn. Het is mijns inziens niet goed uit te leggen dat een reis slechts tot opschorting leidt als het als (ongeoorloofde) vakantie kan worden aangemerkt, en tot korting op de uitkering als men het niet als vakantie ziet omdat de reis primair gemaakt wordt vanwege rouwbezoek of mantelzorg gaat. De korting op de uitkering is nadeliger voor de werknemer dan het opschorten op grond van de toepassing van een uitsluitingsgrond.

Fictieve opzegtermijn (art. 19 lid 3 WW)

Volgens art. 19 lid 3 WW heeft de werknemer geen recht op uitkering zolang de rechtens geldende opzegtermijn niet is verstreken en de arbeidsovereenkomst is geëindigd door opzegging of doordat daarover schriftelijk overeenstemming is bereikt. De regeling wordt aangeduid als het leerstuk van de fictieve opzegtermijn. Volgens het arbeidsrecht heeft de werknemer recht op opzegtermijnen van een bepaalde lengte die is gerelateerd aan de duur van zijn arbeidsovereenkomst (de wettelijke opzegtermijnen van art. 7:672 BW).

²²⁷ Art. 64 en 65 Verordening 883/2004. De bepalingen staan een recht op export van de uitkering terwijl men beschikbaar blijft op de arbeidsmarkt van de Lidstaat niet in de weg; dit kan het geval zijn bij een werknemer die tijdens zijn werkloosheid een woning net over de grens betreft maar wel werk blijft zoeken in Nederland.

²²⁸ HvJ EU 21-03-2018, ECLI:EU:C:2018:200 (Klein Schiphorst) RSV 2018/116.

²²⁹ Art. 7:634 BW en art. 7 Richtlijn 2003/88.

²³⁰ Of het UWV hier ook op handhaaft is ons niet bekend.

²³¹ De gevolgen van het opnemen van verlof zoals geregeld in de Wazo zijn geregeld in het Algemeen Inkomensbesluit Socialezekerheidswetten.

Hiervan kan worden afgeweken in een cao. Voor deze regeling wordt in beginsel de daadwerkelijk tussen partijen geldende opzegtermijn gebruikt. Daarom is nodig dat het UWV de opzegtermijn zoals overeengekomen tussen partijen en/of de cao controleert. Volgens het UWV is dit arbeidsintensief en levert het in slechts een zeer klein aantal gevallen een verschil met de wettelijke opzegtermijn conform art. 7:672 BW op.²³² In sommige gevallen moet volgens de rechtspraak alsnog worden aangesloten bij de wettelijke opzegtermijn.²³³ Het zou voor UWV eenvoudiger zijn om altijd aan te sluiten bij de wettelijke opzegtermijn in het BW. Het aansluiten bij de wettelijke opzegtermijn kan uiteraard ook nadelen hebben voor uitkeringsgerechtigden wiens wettelijke opzegtermijn langer is dan de opzegtermijn die volgens de cao geldt.

Opzeggen arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (artikel 19 lid 4 WW)

Volgens art. 19 lid 4 WW heeft de werknemer geen recht op uitkering totdat de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd zou zijn verstreken, indien deze tussentijds met wederzijds goedvinden is geëindigd, zonder dat in die arbeidsovereenkomst schriftelijk is overeengekomen dat deze tussentijds kan worden opgezegd. Gelet op de tekst van artikel 19 lid 4 WW is deze bepaling niet van toepassing indien een arbeidsovereenkomst zonder mogelijkheid tot tussentijdse opzegging toch tussentijds wordt opgezegd. Daarmee kan deze uitsluitingsgrond gemakkelijk worden omzeild. In plaats van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden te eindigen, kan worden afgesproken dat de werkgever de arbeidsovereenkomst opzegt, terwijl de werknemer daarmee instemt.²³⁴ De uitsluitingsgrond geldt volgens sommige rechtspraak niet als partijen ad hoc overeenkomen dat zij bevoegd zijn tussentijds op te zeggen.²³⁵ Indien de werknemer wiens arbeidsovereenkomst bij aanvang geen tussentijds opzegbeding bevatte, alsnog meewerkt aan of berust in tussentijdse opzegging, is dat volgens sommigen een benadelingshandeling waarvoor het UWV een maatregel op moet leggen.²³⁶ De Wolff denkt van niet omdat de werknemer zich immers niet hoeft te verzetten tegen een beëindiging op initiatief van de werkgever (art. 24 lid 6 WW). Wel meent zij dat art. 19 lid 4 WW beter helemaal geschrapt kan worden omdat het een valkuil is voor slecht geïnformeerde werknemers, terwijl de goed geïnformeerde werknemers de bepaling gemakkelijk kunnen omzeilen. Er is kortom aanleiding het nut en de formulering van art. 19 lid 4 WW te heroverwegen.

Samenloop uitsluitingsgronden

Indien er sprake is van samenloop van de opzeggingsuitsluitingsgronden (19 lid 3 en 4 WW) met een andere uitsluitingsgrond dan leidt dit volgens het UWV tot onvoorziene en ongewenste uitkomsten bij de vaststelling voor referte-eis. De hoofdregel is dat de 36 weken voor de toepassing van de referte-eis worden teruggeteld vanaf de eerste dag van werkloosheid (art. 17 lid 1 WW). Een uitsluitingsgrond die van toepassing is op het moment van arbeidsurenverlies schort normaliter de eerste werkloosheidsdag op. Daardoor valt de periode van 36 weken geheel of gedeeltelijk in de periode van de opschorting. In die periode heeft de werknemer geen arbeidsuren, zodat hij dan mogelijk niet voor WW in aanmerking komt. Toepassing van artikel 19 lid 3 en 4 WW leidt echter tot een andere vaststelling van de referte-eis. De 36 kalenderweken worden in dit geval teruggeteld vanaf de eerste dag van het arbeidsurenverlies (17 lid 2 WW). Daardoor valt de periode waarin de andere opschortingsgrond van toepassing was buiten de relevante periode voor de referte-eis. Een voorbeeld is de samenloop van detentie en de fictieve opzegtermijn. Stel iemand wordt op staande voet ontslagen vanwege werkweigering door detentie. Volgens art. 19 lid 1 sub g WW schort de detentie de eerste werkloosheidsdag op tot na afloop van de detentie. De periode van detentie is dan relevant voor de referte-eis. Daardoor loopt hij kans ook na afloop geen WW-uitkering te krijgen als deze periode langer duurt. Echter, omdat er ook sprake is van een ontslag zonder inachtneming van de opzegtermijn, is voor de bepaling van de referte-eis artikel 17 lid 2 WW van toepassing. Daardoor voldoet betrokkene doorgaans toch aan de referte-eis, ongeacht de duur van de detentie. Om dit knelpunt op te lossen zou dus een regeling getroffen moeten worden voor samenloop van art. 19 lid 3 en 4 met andere uitsluitingsgronden.

7.3 Vaststelling uitkeringsrecht(en)

Een algemeen punt is dat voor de vaststelling van uitkeringsrechten allerlei begrippen relevant zijn die zijn gerelateerd aan tijdseenheden zoals uren, dagen, weken en maanden en daarnaast aan inkomensgegevens die verschillend kunnen worden ingevuld (zoals dagloon, inkomen uit arbeid, inkomen). UWV maakt voor de vaststelling van verschillende beoordelingen in het kader van de WW gebruik van gegevens in de polisadministratie. De tijdseenheden en inkomensbegrippen in de WW komen echter niet altijd overeen met de tijdseenheden en inkomensbegrippen in de polisadministratie. Dit betekent dat voor het UWV relatief zeer tijdrovend is om beoordelingen conform de

²³² Zie ook de Knelpuntenbrief UWV 2021.

²³³ Als in de arbeidsovereenkomst een opzegtermijn is opgenomen voor de werknemer die langer is dan een maand en in de arbeidsovereenkomst is geen termijn opgenomen voor de werkgever dan vindt voor de vaststelling van de fictieve opzegtermijn geen conversie plaats. De Centrale Raad van Beroep is van oordeel dat in zo'n geval de opzegtermijn van de werkgever niet moet worden vastgesteld op het dubbele van de werknemer. Voor de vaststelling van de fictieve opzegtermijn dient in zo'n geval te worden uitgegaan van de wettelijke opzegtermijn. Daarnaast moet worden uitgegaan van de opzegtermijn naar Nederlands recht CRvB 18-07-2012 ECLI:NL:CRVB:2012:BX2526, RSV 2012, 26; CRvB 15-09-2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR2689.

²³⁴ Zie ook D.J.B. de Wolff, Tussentijds einde van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd – opletten met de beëindigingsovereenkomst, ArbeidsRecht 2022/4. Bij tussentijdse opzegging zonder opzegbeding is een vergoeding verschuldigd op grond van art. 7:677 lid 3 en 4 BW (recht op vergoeding ter hoogte van het gemiste loon over de resterende duur van het contract). De werknemer kan in plaats van aanspraak te maken op de vergoeding, verzoeken om vernietiging van de opzegging (art. 7:677 lid 4 BW, laatste volzin).

²³⁵ Rb. Amsterdam 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4295.

²³⁶ P.S. Fluit, 'De fictieve opzegtermijn per 1 januari 2016: uitsluiten', ArbeidsRecht 2016/7, p. 10-11; Rb. Amsterdam 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4295, Noot M.J.A.C. Driessen in USZ 2021/393.

letterlijke tekst van de WW uit te voeren omdat de gegevens hiervoor ontbreken in de polisadministratie. Daarnaast kan een WW-bepaling met een bepaalde tijdseenheid conflicteren met een andere WW-bepaling met een andere tijdseenheid of met een andere wet die een andere tijdseenheid kent (zoals TW). In het voorgaande zijn al een aantal van deze situaties aangestipt, zoals bijvoorbeeld het feit dat “inkomen uit arbeid” niet wordt geregistreerd in de polisadministratie. Hierna worden nog meer van deze situaties benoemd.

Een tweede algemeen punt is de ingewikkeldheid van de regelingen vanuit het standpunt van de burger. In de rechtspraak wordt geklaagd over de ingewikkeldheid van de regelgeving en het gebrek aan hulp bij het gebruiken daarvan door het UWV, bijvoorbeeld als het gaat om de vaststelling van het dagloon en inkomstenverrekening. De wetteksten van het dagloonbesluit en AIB zijn ook voor geschoolde juristen nauwelijks te doorgronden, zo wordt gesteld.²³⁷ Een geschikte rekentool of rekenvoorbeelden voor dit soort gevallen ontbreken op de website van het UWV. “De wetgever heeft de inkomensverrekening zo ingewikkeld gemaakt dat burgers en hun gemachtigden zich genoodzaakt voelen om door te procederen tot in hoogste instantie om te weten waar zij (geen) recht op hebben”, zo wordt gesteld.²³⁸ Zo nu en dan komt de rechter de burger tegemoet door een beroep op een hardheidsclausule te honoreren.²³⁹

SZW en UWV zijn reeds over de aanpassing van de dagloonregels en het Algemeen Inkomens Besluit in gesprek, zo begrijpen wij van het UWV. Daarnaast zijn er beleidsvoornemens met betrekking tot de dagloonregels.²⁴⁰

Hierna worden enkele van de met de inkomens en/of tijdseenheden problematiek verband houdende vraagstukken aangestipt. Zo mogelijk worden handelingsperspectieven benoemd. In zijn algemeenheid zij opgemerkt dat voor het doel van vereenvoudiging het aanbeveling verdient om zo veel mogelijk te werken met uniforme begrippen die uit een objectieve bron kunnen blijken zoals begrippen uit de polisadministratie en te werken met begrippen die zo min mogelijk veranderlijk zijn. Vereenvoudiging zal echter nooit het enige doel zijn van een wetswijziging. Eenvoud moet worden afgewogen tegen doelen als rechtvaardigheid, flexibiliteit en maatwerk. De gevolgen van een verandering moeten zorgvuldig in kaart worden gebracht en vergen nader onderzoek. Het komt regelmatig voor dat het oplossen van knelpunten meer regelgeving vereist in plaats van minder.

7.3.1 Inkomensbegrippen

Sinds de invoering van de Wwz (2015) is inkomen een bepalende factor geworden voor de vaststelling en de hoogte van de WW-uitkering. Echter ook (arbeids)uren zijn nog relevant. Doordat beide aspecten van belang zijn bieden de huidige bepalingen in de wet volgens het UWV niet altijd uitkomst in specifieke situaties, zijn incompleet of conflicteren met elkaar. De uitvoering van de WW is hierdoor complex.

Verschil arbeidsuren en verloonde uren (artikel 1a)

In de WW gaat het om arbeidsuren terwijl in de polisadministratie verloonde uren worden opgegeven door inhoudingsplichtigen. UWV maakt gebruik van de uren vermeld in de polisadministratie voor verschillende WW vaststellingen. Zie hiervoor uitgebreid par. 1.2, onderdeel arbeidsuren.

Verschil arbeidsurenverlies en inkomensverlies

De WW-gerechtigde moet na afloop van de kalendermaand zijn inkomen doorgeven. In veel gevallen staat het inkomen over die vorige maand al geregistreerd in de polisadministratie. Als dat niet het geval is wordt aan de WW-gerechtigde gevraagd om het inkomen zo goed mogelijk in te vullen eventueel met behulp van een schatting. De systematiek voor inkomensverrekening is dat in eerste instantie wordt uitgegaan van opgave van de WW-gerechtigden. In de tweede maand wordt dat inkomen gecontroleerd op basis van de informatie uit de polisadministratie en indien er teveel is betaald, dan wordt dat verrekend met die maand daarna.

Bij de vaststelling van het dagloon wordt – met ingang van 1 juli 2015 – het loon uit alle dienstbetrekkingen in het refertejaar meegeteld. Dit is nodig omdat het eventuele inkomen dat iemand verdient naast zijn WW-uitkering wordt verrekend met die uitkering. Het is voorgekomen dat er door een samenloop van omstandigheden wel verlies was van vijf arbeidsuren, maar dat er minder dan 12,5% inkomensverlies was over die uren. Daardoor werd de uitkering eerst toegekend, maar na constatering van het inkomen toch weer geannuleerd.²⁴¹ Dit wordt verklaard doordat bij het verlies van vijf arbeidsuren, alleen rekening wordt gehouden met het aantal uren en niet met de hoogte van het daarbij verloren loon. Er moet vermoedelijk wel een arbeidsurenverlieseis blijven zodat een enkele salarisverlaging niet tot werkloosheid kan leiden.

²³⁷ CRvB 18-01-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:318, TRA 2019/41 m.nt. mr. B.J.M. de Leest, Samenloop van WW-uitkeringen en inkomen uit arbeid.

²³⁸ CRvB 18-01-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:318, TRA 2019/41 m.nt. mr. B.J.M. de Leest, Samenloop van WW-uitkeringen en inkomen uit arbeid.

²³⁹ Bijvoorbeeld in een geval dat de vakantietoeslag vanwege het tijdstip van uitbetaling geheel in mindering werd gebracht op de uitkering Centrale Raad van Beroep 13 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:173 (hardheidsclausule art. 4:1 lid 11 AIB; maar niet in het geval datzelfde bij een eindejaarsuitkering werd gedaan Centrale Raad van Beroep 8 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:904.

²⁴⁰ In een onderzoek van Panteia naar hardvochtigheden in de sociale zekerheid zijn opmerkingen gemaakt over de complexiteit van de dagloonregels in de WIA, WW, ZW en Wazo op. Het kabinet heeft dit opgepakt en onderzoekt in ieder geval de mogelijkheid van een hardheidsclausule. TK 2022-23, 29 362 Modernisering van de overheid, 26 448 Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI), Nr. 313, brief van 18 november 2022.

²⁴¹ CRvB 06-05-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1097, TRA 2021/71 m.nt. mr. B.J.M. de Leest

Geen samenloop arbeidsurenverlies en inkomstenverlies (o.a. artikel 16, art. 47 en AIB)

Voor de vaststelling van werkloosheid zijn als gezegd twee aspecten van belang; arbeidsurenverlies en beschikbaarheid. Sinds de invoering van de Wwz is ook inkomen van invloed op de werkloosheid (volg artikel 16 lid 8 WW), maar inkomstenverlies is niet echt een voorwaarde om te kunnen worden aangemerkt als ‘werkloos’ in de zin van de WW.²⁴² Dit leidt tot ingewikkelde vraagstukken indien het inkomstenverlies niet (in de tijd) samenvalt met het arbeidsurenverlies. Een werknemer verliest bijvoorbeeld een bepaald aantal uren op een project maar krijgt uit een ander project die maand meer betaald zodat hij pas later een inkomensachteruitgang heeft. Wanneer het inkomstenverlies later ingaat is volgens het UWV onduidelijk hoe de verschillende beoordelingen moeten worden gedaan (eerste werkloosheidsdag, referte-eis, dagloonvaststelling etc.), bijvoorbeeld omdat lastig te bepalen is wat het onderscheid is tussen inkomen uit arbeid (voor de toepassing van arbeidsurenverlies) en inkomen voor de toepassing van art. 47 WW.

Verrekenen (pre)pensioen -tevens onderdeel van AIB vraagstukken- (AIB)

Het verrekenen van (pre)pensioen betreft volgens het UWV een groot knelpunt in de uitvoeringspraktijk. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de ingewikkelde regels die gelden voor het verrekenen van pensioen.²⁴³ Per 1 mei 2018 is het Algemeen inkomensbesluit sociale zekerheidswetten (AIB) gewijzigd, met als gevolg dat in meer situaties dan voorheen een ouderdoms, pre- of overbruggingspensioen niet in mindering op de WW-uitkering wordt gebracht.²⁴⁴ Nog steeds wordt over dit onderwerp geprocedeerd.²⁴⁵ De problematiek wordt ook veroorzaakt door het feit dat er minder (benodigde) gegevens aanwezig zijn in de polisadministratie over pensioen dan over regulier loon. Ook de inrichting van de UWV-systemen bemoeilijkt volgens het UWV een juiste verrekening van (pre)pensioen. Dit onderwerp is te complex om een voor de hand liggend handelingsperspectief te kunnen bieden en vereist nader onderzoek.

Dagloon regels gecorrigeerd?

De afgelopen decennia zijn op de regels in het Dagloonbesluit diverse uitzonderingen ingevoerd om geconstateerde knelpunten voor bepaalde groepen op te lossen. Hierdoor is de systematiek van de dagloonvaststelling complexer geworden. In 2015 zijn de regels ingrijpend gewijzigd. Dit leverde forse protesten uit de samenleving op, waarna de wijzigingen weer enigszins zijn gerepareerd²⁴⁶ en nadien enkele malen gecorrigeerd door de rechter.²⁴⁷ Later achtte de rechter het echter aan de besluitgever om eventuele ongewenste effecten van de in het Dagloonbesluit neergelegde dagloonsystematiek teniet te doen. Dit gold bijvoorbeeld voor de nadelige effecten van loonaangifte in een tijdvak na de feitelijke werkzaamheden. De CRvB meent dat de keuze van de wetgever gerespecteerd dient te worden.²⁴⁸ Wel oordeelde de Raad dat het berekenen van een lager dagloon WW door staking een ongeoorloofde beperking van het stakingsrecht opleverde.²⁴⁹

Dit onderwerp is te complex om een voor de hand liggend handelingsperspectief te kunnen bieden. De Minister is reeds in gesprek met de kamer en UWV over de dagloonregels.²⁵⁰ In ieder geval zou de rechtszoekende reeds gebaat zijn bij transparantie over c.q. hulp bij de toepassing van de rekenregels.

Fictief inkomen en (verlies) werknemerschap

Wanneer een WW-gerechtigde (deels) als zelfstandige aan de slag gaat dan verliest hij (deels) zijn werknemerschap op grond van art. 8 WW. Deze ‘uren’ worden definitief verloren. Dit brengt met zich mee dat indien een zelfstandige tijdelijk minder werk heeft dit niet kan worden ondervangen door een aanvulling vanuit de WW, zoals bij een reguliere werkhervatting. Specifiek voor seizoensgebonden zelfstandigen pakt deze regeling ongunstig uit. Het werknemerschap (en daarmee het eerder opgebouwde WW-recht) kan alleen worden ‘herkregen’ indien de werkzaamheden als zelfstandige volledig en definitief worden beëindigd (denk aan uitschrijving KvK). Ook als hij wel inkomen heeft als zelfstandige komt dit niet noodzakelijkerwijs overeen met de fictieve inkomensaftrek. Het UWV ervaart dit als een knelpunt. Dit knelpunt zou kunnen worden ondervangen door meer regelmogelijkheden te scheppen voor de voorwaarden waaronder het werknemerschap kan worden herkregen. Uiteraard is de vraag of dit beleidsmatig wenselijk is. Men kan verdedigen dat zelfstandig ondernemerschap gestimuleerd moet worden, of juist dat zelfstandigheid zich slecht verdraagt met het ontvangen van een WW-uitkering bijvoorbeeld omdat controlemogelijkheden voor inkomen en tijdsbesteding veel geringer zijn, en het ondersteunen van zelfstandigen in de WW als concurrentievervalsing gezien kan worden. Het is aan de wetgever om een keuze te maken.

7.3.2 Tijdeenheden

Gebroken maanden

De looptijd van uitkeringen wordt in beginsel berekend over maanden vanaf de eerste werkloosheidsdag. Niet alle maanden in het jaar zijn even lang, zoals bekend. Daarnaast kan er door allerlei omstandigheden sprake zijn van gebroken maanden. Een voorbeeld is het intreden van een uitsluitingsgrond. Het opschorten van de uitkering heeft als gezegd tot gevolg dat deze dagen aan het eind van de uitkering weer bij de uitkeringsduur worden opgeteld. Dit kan tot gebroken maanden leiden aangezien de duur van de opschorting niet altijd precies met maanden samenvalt. Denk aan detentie, ongeoorloofd verblijf in het buitenland etc. Daarnaast wordt voor de vaststelling van de duur rekening gehouden met de opbouw van hele en halve maanden. Dit kan voor een gebroken maand aan het einde van de WW-uitkering zorgen. Inkomstenverrekening in een gebroken maand is complex.

Onderzocht kan worden welke verbetering hier mogelijk is, bijvoorbeeld door over te stappen op een systeem waarbij alleen volle kalendermaanden bestaan, of specifieke bepalingen op te stellen voor de definitie van een halve kalendermaand (bijvoorbeeld: altijd startend op de 15e van de maand en bestaande uit 11 werkdagen). Uiteraard kan dit tot gevolg hebben dat daardoor uitkeringsrechten iets ten voordele of iets ten nadele van belanghebbenden worden afgerond ten opzichte van de huidige situatie. De afweging of de voordelen van een eenvoudiger uitvoering daartegen opwegen, moet beleidsmatig gemaakt worden.

Vaststellen duur

Voor het arbeidsverleden wordt vanaf 1 januari 2013 gekeken naar verloonde uren (208 per kalenderjaar) en in de periode vanaf 1998 tot en met 2012 naar dagen (52 SV dagen per kalenderjaar) waarover loon is ontvangen (art. 42 WW). De52 SV-dagen zijn opgenomen in de Arbeidsverleden-database en dus niet uit de polisadministratie te halen.

Uitkeringspercentage (artikel 47)

De WW kent 2 uitkeringspercentages (70% en 75%) waardoor de berekening van de WW complexer wordt, te meer indien er in een maand verschillende percentages van toepassing zijn. Het UWV noemt dit als knelpunt. Het zou zonder meer eenvoudiger zijn om slechts met een uitkeringspercentage te werken. Voor de uitkeringsgerechtigde zou het harmoniseren naar 70% uiteraard een financiële achteruitgang betekenen.

Termijn indienen WW (artikel 26)

De WW- aanvraag moet op grond van de wet binnen een week na het intreden van de werkloosheid worden ingediend. Echter gelet op de inkomstenverrekeningssystematiek is het voor de werknemer niet op voorhand duidelijk wanneer er sprake is van werkloosheid. Het moment dat het arbeidsurenverlies zich voordoet is niet altijd bepalend voor het moment van werkloosheid en dus het recht op uitkering. Dit laatste is namelijk ook afhankelijk van de hoogte van het inkomen in een maand.²⁵¹ Omdat de werknemer niet altijd op voorhand de hoogte van zijn inkomen weet over de maand waarin het arbeidsurenverlies plaatsvindt (waardoor er geen tijdige aanvraag kan worden ingediend) hanteert UWV naar eigen zeggen een andere termijn voor het indienen van de aanvraag. Een handelingsperspectief is om de aanvraagtermijn mede te laten afhangen van de beschikbaarheid van de daarvoor benodigde gegevens.

Toepassen startersbepaling en beëindigen recht op WW (artikel 20, artikel 77a)

In de zogeheten startersbepaling is geregeld dat het UWV de werknemer onder voorwaarden toestemming kan verlenen om een beroep of bedrijf als zelfstandige op te zetten. De startersbepaling regelt een specifieke periode, te weten 26 kalenderweken, waarover betrokkene recht heeft op WW ongeacht zijn inkomsten als zelfstandige. De startersbepaling regelt een specifieke periode, te weten 26 kalenderweken, waarover betrokkene recht heeft op WW ongeacht zijn inkomsten als zelfstandige. In algemene zin geldt op grond van de wet dat het recht op uitkering wegens de hoogte van inkomen eindigt per kalendermaand. Het einde van de toestemmingsperiode valt dus niet per se samen met het einde van het uitkeringsrecht. Dit zorgt voor onnodige administratieve complicaties. Het ligt in de rede de startersbepaling ook in kalendermaanden vast te stellen en deze ter vereenvoudiging, alleen op de eerste dag van een kalendermaand te laten beginnen.

7.3.3 Samenloop meerdere WW-rechten

Een knelpunt in de huidige uitvoeringspraktijk WW is dat iemand meerdere WW-rechten tegelijk kan hebben. De wettelijke bepalingen bieden volgens het UWV niet altijd (goede) uitkomst in specifieke situaties, zijn incompleet of conflicteren met elkaar. Het UWV heeft hieromtrent veel specifieke knelpunten aangewezen. In de gesprekken met experts werden deze problemen slechts een enkele keer globaal als knelpunt benoemd, en de rechtshulpverleners noemen dit niet. Geconcludeerd kan worden dat dit vooral in de uitvoeringspraktijk hinderlijke vraagpunten oplevert. In het navolgende zijn enkele voorbeelden van het UWV overgenomen over de vraagpunten die hierbij spelen.

²⁴² Wel kan te veel inkomen leiden tot het (meteen) eindigen van de uitkering. Art. 16 lid 8 WW

²⁴³ Artikel 3:5 AIB, artikel 4:1 AIB. Zie ook B.J.M. de Leest Prepensioen en korting op de WW-uitkering TRA 2017/104, noot bij CRvB 06-09-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2863; P.S. Fluit, (Pre)pensioen en korting op de WW-uitkering, TRA 2018/63; noot bij Centrale Raad van Beroep 21-02-2018 ECLI:NL:CRVB:2018:558;

²⁴⁴ Stb. 2018, 121

²⁴⁵ Centrale Raad van Beroep 11 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2825, NJB 2021/3106. Prepensioen in mindering te brengen op WW-uitkering.

²⁴⁶ A. Wit, Dagloonregels WW vanaf 1 juli 2015 of dááág laatstgenoten loon, ArbeidsRecht 2016/21; A. Wit, Update daglonen WW ArbeidsRecht 2018/13.

²⁴⁷ CRvB 26-04-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1474, Reparatie nadelig WW-dagloon effect starters, herintreders en flexwerkers.

²⁴⁸ Zie onder andere CRvB 1 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3908 en CRvB 20 december 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4362; Centrale Raad van Beroep van 1 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2347; Centrale Raad van Beroep 06-05-2021 ECLI:NL:CRVB:2021:1097 TRA 2021/71 Noot: B.J.M. de Leest. De laatste uitspraak gaat over de samentelling van inkomen uit meerdere dienstbetrekkingen voorafgaand aan het arbeidsurenverlies. De Leest meent dat het UWV de werknemers beter zou kunnen voorlichten over de soms nadelige gevolgen van de vaststelling van dagloon en verrekening met inkomen.

²⁴⁹ CRvB 05-04-2017 ECLI:NL:CRVB:2017:1180 TRA 2017/65 Noot: W.L. Roozendaal

²⁵⁰ Kamerstukken II 2021-2022, 34 351 , Nr. 34, Kamerbrief Dagloonsystematiek werknemersverzekering dd 10-03-2022 en nr. 47

²⁵¹ Volg artikel 16 lid 8 en artikel 20 lid 1 sub c

Vermoedelijk kan deze problematiek niet worden opgelost door regels te schrappen, maar moeten er juist regels bij komen om deze situaties te adresseren. Het UWV ervaart dat de huidige situatie lastig uitlegbaar is aan uitkeringsgerechtigden. De rechtszoekenden zouden mogelijk ook al gebaat zijn bij transparantie over de rekenregels en beslissingen van het UWV, bijvoorbeeld mede met behulp van een webapplicatie.

Vaststelling meerdere rechten

Het UWV ervaart dat de vaststelling van meerdere WW-rechten een complexe aangelegenheid is, aangezien er ingewikkelde beoordelingen op het gebied van dagloonvaststelling en inkomstenverrekening nodig zijn. Tevens ervaart het UWV dat het niet eenvoudig is om dit uit te leggen aan WW-gerechtigden. Zij ontvangen een totaalbedrag aan uitkering, maar om te kunnen begrijpen hoe tot dit bedrag is gekomen, moet worden begrepen dat voor de verschillende WW-rechten verschillende uitgangspunten gelden qua hoogte dagloon, maximale duur, inkomstenverrekening etc.

Ontstaan WW rechten bij gelijktijdige beëindiging verschillende dienstbetrekkingen

Bij een gelijktijdige beëindiging van verschillende dienstbetrekkingen spelen verschillende vraagstukken. Door de systematiek van de WW (de inkomsten worden eerst verrekend met de jongste uitkering en daarna verrekend met de oudste) is het relevant om een volgorde in het ontslag te bepalen. Dit wordt extra relevant indien er sprake is van een uitkering die ontstaan is bij een dienstverband bij een eigen risicodragende werkgever.

Er moet worden vastgesteld of er sprake is van een of twee WW-rechten. Als er ondanks de meerdere gelijktijdige ontslagen maareen WW-recht is, kan dit bijvoorbeeld problemen geven als een of beide werkgevers eigenrisicodrager zijn en als er sprake is van een uitsluitingsgrond bij een van beide ontslagen (bijvoorbeeld art. 19 lid 3 WW). Als er daarentegen sprake is van twee WW-rechten, dan biedt de WW volgens het UWV geen uitsluitsel hoe de verschillende beoordelingen (eerste werkloosheidsdag, weken-eis, gemiddeld aantal arbeidsuren, dagloonvaststelling etc.) moeten worden uitgevoerd.

Referte-eis bij samenloop dienstverbanden (artikel 17a)

Artikel 17a lid 2 WW bepaalt dat weken slechts in aanmerking worden genomen voor zover deze betrekking hebben op de dienstbetrekking waaruit werkloosheid volgt (en op een of meer dienstbetrekkingen waarvoor eerstgenoemde dienstbetrekking in de plaats is gekomen). Daardoor moet soms een chronologische opeenvolging van dienstbetrekkingen worden vastgesteld die voor elkaar in de plaats zijn gekomen. Stel iemand heeft een vaste parttime baan en heeft daarnaast met tussenpozen opeenvolgend tijdelijke urenuitbreidingen die vorm gegeven worden als een extra contract voor bepaalde tijd met dezelfde werkgever. Afhankelijk van de tussenpozen tussen de extra contracten voor bepaalde tijd kan het voorkomen dat de persoon niet aan de referte-eis voldoet, zodat geen recht op WW ontstaat, terwijl hij wel voldoet aan de eis van het arbeidsurenverlies. UWV noemt dit een knelpunt omdat deze persoon wel een band met de arbeidsmarkt heeft en toch geen WW-uitkering krijgt.

7.3.4 Samenloop meerdere soorten uitkeringen

De samenloop met andere uitkeringen is een knelpunt in de huidige uitvoeringspraktijk. Dit valt eigenlijk buiten de reikwijdte van het ‘traject vereenvoudiging WW’. Het UWV heeft een aantal punten aangedragen die specifiek gelden voor de WW; de samenloop van WW met toeslag en de samenloop van ziekte met WW (DWBZ).

WW en Toeslag

Ergelden verschillende regels voor de WW en de toeslag, wat de uitvoering complex maakt. Zo gelden er verschillende tijdseenheden; de toeslag wordt vastgesteld op dagbasis terwijl de WW wordt vastgesteld op maandbasis. Daarnaast geldt dat er op het gebied van handhaving meer mogelijk is in de Toeslagenwet dan in de Werkloosheidswet. Dat betekent onder omstandigheden dat in hetzelfde fraude- onderzoek twee regimes naast elkaar bestaan. Het zou tot vereenvoudiging leiden als in de TW zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de WW.

Vaststellen TW in relatie tot zelfstandige werkzaamheden (AIB)

Voor de WW worden inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden in beginsel niet verrekend met de uitkering. Als men geen gebruik maakt van de zogeheten startersregeling (art. 47b en 77a WW), wordt een fictief inkomen verrekend aan de hand van de gewerkte uren als zelfstandige (art. 1b lid 5 WW). Voor de TW in aanvulling op de WW worden de inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden wel verrekend met de uitkering. Dit heeft als gevolg dat de WW-uitkering maandelijks definitief wordt vastgesteld terwijl de toeslag op voorschot basis wordt betaald en pas definitief wordt vastgesteld als UWV over de benodigde gegevens beschikt. Dit is doorgaans meer dan een jaar later omdat zelfstandige inkomsten op jaarbasis worden berekend en UWV gebruik maakt van de inkomstenaangifte van betrokkene bij de Belastingdienst. Bij deze definitieve verrekening wordt bovendien uitgegaan van een grofmazig instrument waarbij voor de bepaling van de maandinkomsten uit wordt gegaan van de jaaropgave/ $261 \cdot 21,75$. De opgave van betrokkene zou volgens het UWV waarschijnlijk zuiverder zijn omdat deze achteraf (dus na verrichte zelfstandige werkzaamheden) is opgesteld/ ingeschat door betrokkene.

Ziekmelding in de WW

Indien een WW-gerechtigde zich ziekmeldt wordt de WW-uitkering 13 weken doorbetaald gedurende ziekte (art. 29 lid 2 onder d ten eerste ZW, hierna: DWBZ). DWBZ is een knelpunt voor UWV; zowel op het gebied van de wet als op het gebied van de uitvoering. Zo leidt DWBZ doorgaans tot gebroken maanden (zie vraagstuk gebroken maanden), er zijn gedurende DWBZ verschillende regimes van toepassing (ZW regime en WW regime),²⁵² de inkomstenverrekening gedurende DWBZ is volgens het UWV ingewikkeld met name als de persoon is hervat in arbeid.²⁵³ De benodigde gegevens²⁵⁴ staan volgens het UWV niet in een objectieve bron. De verplichtingen die gelden zijn niet altijd helder voor de uitkeringsgerechtigde. Verder is de overgang naar de ZW een knelpunt omdat dit ook leidt tot gebroken maanden.

Een afdoende oplossing voor deze problematiek ligt niet voor het oprapen, ook al niet omdat er sprake kan zijn van samenloop met arbeidsrechtelijke bescherming als de werknemer (deels) heeft hervat in arbeid. Wel moet het mogelijk zijn om de afstemming van weken op maanden beter te regelen.

Voor wat betreft de afstemming op de ZW is in de wet onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat een werknemer die wegens ziekte zijn eigen arbeid niet kan verrichten, zich beschikbaar kan stellen voor andere arbeid en daarvoor een WW-uitkering kan aanvragen. Het is maar de vraag of die werknemer daarvoor in aanmerking komt. Dit vraagpunt kan opkomen als deze werknemer tijdens ziekte met een vaststellingsovereenkomst uit dienst is gegaan, zodat hij al weet dat de ZW-uitkering niet uitbetaald kan worden wegens een benadelingshandeling (art. 45 ZW).²⁵⁵ De wet is niet duidelijk op dit punt.²⁵⁶

7.3.5 Eigenrisicodragen in de WW

De WW wordt gefinancierd vanuit twee stelsels; het publieke stelsel en de sector Overheid en Onderwijs (O&O). In het publieke stelsel draagt de werkgever premies voor de WW af aan de Belastingdienst. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepaalt de premiepercentages voor de sociale verzekeringen. Deze percentages gelden voor alle werkgevers. Per 1 januari 2020 wordt de financiering van de WW gebaseerd op een systeem waarin de werkgever alleen nog maar een premie dient te betalen aan het Algemeen Werkloosheidsfonds. De uitkeringen worden gefinancierd uit dit fonds. Werkgevers in de sector Overheid en Onderwijs zijn niet publiek verzekerd voor de WW, maar verplicht eigenrisicodrager (ERD) voor de Werkloosheidswet. Als eigenrisicodrager voor de WW betaalt de werkgever de kosten van de WW-uitkering, als de werknemers werkloos worden. UWV betaalt de uitkering aan de werknemer. Het UWV brengt deze kosten inclusief premies bij de werkgever in rekening. De overheidswerkgever betaalt geen WW-premie (Awf-premie). Op het moment dat een werknemer van een overheidswerkgever een WW-uitkering krijgt, ontvangt de werkgever hiervan maandelijks een factuur van het UWV. De overheidswerkgever moet de factuur aan het UWV voldoen.

Het financieringsstelsel leidt tot complexiteit voor de uitvoering en ongelijkheid tussen werknemers die wel en niet bij een eigenrisicodrager in dienst zijn. In het navolgende worden enkele van deze complicaties toegelicht. De WW zou vereenvoudigd kunnen worden door het eigenrisicodragen voor de WW af te schaffen. Dit betreft uiteraard een beleidsmatige keuze waarvan de voor- en nadelen moeten worden onderzocht.

Samenloop

UWV heeft voor elke financieringssysteem specifieke processen ingericht. Samenloop van een recht uit het publieke stelsel en uit het ERD stelsel komt regelmatig voor wat leidt tot complicaties bij de afhandeling. Wie is financier van het oudste recht indien twee rechten gelijktijdig zijn ontstaan en neveninkomsten verrekend moeten worden?

Belanghebbende werkgever (O&O sector = ERD)

De werkgever is belanghebbende bij een beoordeling in het kader van de WW. De werkgever ontvangt een kopie van alle voor beroep vatbare beslissingen die ook naar de werknemer gaan en kan daar bewaar tegen maken. Het leidt volgens het UWV tot een onevenredig zware belasting van de afdeling bezwaar en beroep. Zo zorgt het feit dat

²⁵² Volgens art. 29 lid 7 ZW blijven de bepalingen met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van de uitkering in de WW van toepassing, o.a. dagloon en maandloon en inkomen zoals geregeld in art. 47 en 1b WW. Volgens art. 27 lid 4 WW zijn wel allerlei verplichtingen uit de ZW van toepassing: Het UWV weigert de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk indien de verzekerde, bedoeld in de Ziekwet die gedurende de eerste dertien weken van zijn ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte een uitkering ontvangt op grond van deze wet een verplichting voortvloeiend uit artikel 45 eerste lid, van de Ziekwet niet is nagekomen.

²⁵³ In het bijzonder leidt het tot lastige situaties als een werknemer vanuit de WW gedeeltelijk het werk heeft hervat en vervolgens ziek wordt. In deze situatie krijgt een werknemer minder geld, dan wanneer hij ziek zou zijn geworden zonder werkhervatting.

²⁵⁴ Het UWV meldt dat uit de polisadministratie niet kan worden achterhaald of een WW-gerechtigde ziek is of niet. Alleen als er sprake is van inkomstenvermindering wegens ziekte geeft de werkgever dit door in de loonaangifte middels een code. Echter in de meeste gevallen zal het loon bij ziekte in eerste instantie volledig worden doorbetaald en dit blijkt niet uit de polisadministratie.

²⁵⁵ Dit punt is niet genoemd als knelpunt door respondenten, maar is voortgekomen uit eigen onderzoek naar de mogelijkheid een WW-uitkering te krijgen als men ziek uit dienst gaat.

²⁵⁶ Art. 27 lid 4 WW lijkt op deze vraag van toepassing. Op grond hiervan wordt de uitkering (vrij vertaald) geheel of gedeeltelijk gekort als hij binnen dertien weken na de eerste ziektedag een WW-uitkering krijgt. Voor deze situatie is niet duidelijk waarom die termijn van 13 weken na de eerste ziektedag (die nog in het dienstverband ligt) de werknemer kan worden tegengeworpen (nb dit artikelid is geschreven voor de situatie dat de werknemer eerst WW aanvraagt en zich dan ziek meldt).

er twee belanghebbenden zijn voor een grotere behoefte aan informatie. Bij sommige beoordelingen in het kader van de WW is de informatie niet beschikbaar in digitale registraties. Daardoor moet deze bij de werkgever en/of de werknemer opgevraagd worden. Doordat de werkgever bij de O&O sector eigen risicodrager is kan de aandrang aanwezig zijn om de lasten van de WW zoveel mogelijk te beperken. Door zijn inbreng is het nodig om ook de visie van de werknemer te vragen. Voor zorgvuldige oordeelsvorming bij een werknemer met een ERD-werkgever is dus meer informatie nodig. Dit wordt door het UWV genoemd als knelpunt.

Strategisch gedrag ERD

ERD werkgevers kunnen de lasten van de WW afwentelen op het publieke bestel. Werknemers die op de nominatie staan om werkloos te worden, worden tijdelijk ondergebracht op een dienstverband bij een “organisatie” uit het publieke bestel. Indien ze daar een WW recht opgebouwd hebben (na 26 weken), worden ze alsnog ontslagen en wordt het WW recht gefinancierd vanuit het publieke bestel. Deze afwentelingsmogelijkheid voor de ERD werd niet alleen door het UWV maar ook door enkele respondenten als knelpunt genoemd en werd door deze respondenten inderdaad waargenomen in de praktijk

Ongelijke behandeling

Eigenrisicodragers met een ontslagwens hebben er enerzijds belang bij afscheid te nemen van de werknemer, bijvoorbeeld omdat er een conflict bestaat, en anderzijds hebben zij er belang bij om er voor te zorgen dat de werknemer wordt geacht zelf ontslag te hebben genomen zodat hij geen recht heeft op een werkloosheidsuitkering. Dat kan naar verluid leiden tot ‘wegpesten’ van werknemers, zonder dat de werknemer kan aantonen dat van hem niet gevergd kon worden om de arbeidsovereenkomst voort te zetten. Dit is een voorbeeld van een ongelijke situatie tussen een werknemer die bij een ERD in dienst was en een werknemer die bij een niet-ERD in dienst was. Uit de gepubliceerde jurisprudentie valt af te leiden dat de vraag of er niet (toch) sprake is van verwijtbare werkloosheid vooral opkomt als de werkgever een eigenrisicodrager is. Dit zorgt voor ongelijkheid tussen werknemers die wel en niet bij een eigenrisicodrager in dienst zijn. In een enkel geval maakt zelfs de CRvB formeel een onderscheid tussen de maatregel voor een werknemer die wel en niet bij een ERD in dienst is.²⁵⁷

Door het UWV en ook door andere respondenten wordt deze unieke positie van de werknemer die in dienst is bij een ERD als knelpunt benoemd, ook omdat door respondenten onduidelijk wordt gevonden wat de rechtvaardiging is van deze inrichting van de financiering van de WW.

7.4 Verplichtingen/handhaving

In de WW worden twee type sancties benoemd als reactie op het niet nakomen van verplichtingen: boeten en maatregelen. Als een boete wordt opgelegd, blijft een maatregel achterwege. Een boete wordt opgelegd bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Het niet nakomen van de inlichtingenverplichting is wat in spreektaal wordt aangeduid als fraude. Een maatregel wordt opgelegd als verplichtingen niet zijn nagekomen, zoals bijvoorbeeld het onvoldoende solliciteren. Het niet nakomen van deze verplichtingen kan leiden tot de conclusie dat sprake is van oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid, of zelfs van misbruik. De maatregel bestaat in feite uit een korting op de uitkering. In het Maatregelenbesluit is geregeld welke maatregelen in welke gevallen worden opgelegd. Vanuit het perspectief van werkgevers, werknemers en de uitvoering zijn voor dit onderzoek opmerkingen gemaakt over de verplichtingen en handhaving, deze staan in de hoofdstukken 5 en 6. In dit hoofdstuk gaan we in op de opmerkingen die door juristen zijn gemaakt over de verplichtingen en handhaving.

Vanaf medio jaren negentig zijn de regels inzake het opleggen van sancties (maatregelen en boetes) en terugvordering van onterecht betaalde uitkeringen een aantal malen strenger geworden in de gehele sociale zekerheid, en dus ook in de WW. Naar aanleiding van de toeslagenaffaire is sprake van een kanteling in de benadering van handhaving in de sociale zekerheid. Er zijn onderzoeken verschenen bijvoorbeeld naar hardvochtige effecten van regelgeving, waarin aandacht werd besteed aan de onevenredigheid van boetes en terugvordering in de sociale zekerheid, waaronder de WW.²⁵⁸

De bewindslieden van SZW hebben aangekondigd het sanctiestelsel te gaan herijken.²⁵⁹ Bij de herijking wordt in ieder geval aandacht besteed aan ‘de mate waarin in de boeteoplegging en terugvordering rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden en bijzondere gevallen, waarbij gewaakt moet worden voor willekeur’.²⁶⁰ Ook wordt bezien ‘hoe de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, een betere doorwerking kunnen krijgen in beleid en wetgeving’.²⁶¹ Mede gelet op de Handhavingskoers 2022-2025

²⁵⁷ CRvB 8 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2246, zie hierover P.S. Fluit, WW en de benadelingshandeling TRA 2018/24 (verwijtbare werkloosheid op laatste dag dienstbetrekking, ivm ERD blijvende weigering uitkering).

²⁵⁸ Oomken, R. e.a. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb, 20 juni 2022, i.o.v. de Tweede Kamer; Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, Frissen, P. & Huiting, M. (2021). Tussen staat en menselijke Maat, Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB); Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). Klem tussen balie en beleid. Kamerstukken II, 35387 nr. 2.

²⁵⁹ Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 601, p. 2.

²⁶⁰ Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 601, p. 10.

²⁶¹ Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 601, p. 2.

lijkt aanpassing van het Boetebesluit en de socialezekerheidswetten in het verschiet te liggen.²⁶² Dit zal onder andere gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de bestuurlijke boete en de koppeling aan het benadelingsbedrag.²⁶³ Ook de terugvordering wordt herzien.

Naast de problematiek van de sancties kan in dit kader gewezen worden op het thema ‘bestuurlijke opsporing.’ Er is in de socialezekerheidswetten, waaronder de WW, weinig geregeld met betrekking tot de bevoegdheid van uitvoeringsorganen om inlichtingen te verzamelen met of zonder medeweten van de betrokkenen. In beginsel hebben overheidsorganen echter een wettelijke grondslag nodig die hen de bevoegdheid geeft om hun taken uit te voeren.²⁶⁴ In 2016 is de CRvB vrij plotseling strenger gaan oordelen over de wettelijke grondslag van heimelijke opsporingsmethoden.²⁶⁵ Als het wenselijk is om het UWV wel over deze opsporingsmethoden te laten beschikken, is het aldus nodig om de WW op dit punt te voorzien van een grondslag daarvoor.

In het navolgende wordt de algemene problematiek van het opleggen van boetes en de terugvordering en de heimelijke opsporing verder niet becommentarieerd in de veronderstelling dat de vereenvoudigingsoperatie van de WW zal worden afgestemd op dit bredere wetgevingstraject. Ik besteed hieronder niettemin aandacht aan enkele specifiek voor de WW relevante punten die door respondenten voor dit onderzoek naar voren zijn gebracht en ga in op de opmerkingen die specifiek voor de WW zijn gemaakt.

7.4.1 Maatregelen

Verreweg het grootste aantal annotaties in juridische tijdschriften over de WW heeft de maatregel als onderwerp, in het bijzonder de korting van de uitkering op grond van art. 24 WW en 27 WW in verband met omstandigheden rondom het einde van de arbeidsovereenkomst zoals verwijtbare werkloosheid.

Deze overvloedige aandacht kan verklaard worden door het feit dat dit onderwerp voor arbeidsrechtjuristen bij elke onderhandeling over het einde van een arbeidsovereenkomst relevant is, waardoor het de moeite waard is om van elk detail kennis te nemen. Dit betekent niet per se dat er sprake is van knelpunten. Niettemin wordt geklaagd over een juridisch doolhof.²⁶⁶ Art. 24 in samenhang met art. 27 doen enkele vragen rijzen die ook geregeld worden aangestipt door respondenten.

7.4.2 Toets verwijtbare werkloosheid

Bij de beoordeling van verwijtbare werkloosheid is de feitelijke situatie leidend. Echter in de arbeidsrechtelijke praktijk blijkt de feitelijke situatie niet altijd uit de vaststellingsovereenkomst; indien een dienstbetrekking op initiatief van de werknemer wordt beëindigd blijkt dit vaak niet uit de vaststellingsovereenkomst. Doorgaans staat in de vaststellingsovereenkomst dat er sprake is van wederzijds goedvinden op initiatief van de werkgever zodat de werknemer aanspraak kan maken op een WW-uitkering. Om deze verplichting beter te kunnen handhaven, zou standaard meer informatie opgevraagd kunnen worden, zoals de vso zelf, de vraag of een ontslagvergoeding is betaald, en de informatie die nodig is voor het vaststellen van een transitievergoeding. Hieruit kan wellicht in sommige gevallen worden afgeleid of er wellicht toch een dringende reden ten grondslag lag aan de beëindiging. Uit de gepubliceerde jurisprudentie valt als gezegd af te leiden dat de vraag of er niet (toch) sprake is van verwijtbare werkloosheid vooral opkomt als de werkgever een eigenrisicodrager is. Dit komt waarschijnlijk omdat (alleen) deze werkgevers uit eigen beweging informatie aandragen waarmee dit kan worden vastgesteld.

7.4.3 Zelf ontslag nemen

Bij eigen ontslagname bestaat in beginsel geen recht op uitbetaling van de WW-uitkering, tenzij aan de voortzetting zodanig bezwaren zijn verbonden, dat deze redelijkerwijze niet van de werknemer kan worden gevergd. De maatstaf wordt restrictief toegepast. Heel zelden wordt dit toegewezen bij ziekte,²⁶⁷ maar meestal lukt dat niet.²⁶⁸ Risico’s voor de eigen veiligheid of gezondheid, de zorg voor anderen of een door werkaanvaarding van de partner van de werknemer noodzakelijk geworden verhuizing mogen heel soms leiden tot eigen ontslagname,²⁶⁹ maar de zorg voor anderen kan ook leiden tot verwijtbare werkloosheid.²⁷⁰

²⁶² Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 603.

²⁶³ Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 603.

²⁶⁴ K.P. Goudswaard, B. Barentsen & G.J.J. Heerma van Voss, ‘Handhaving in de sociale zekerheid’, in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (reds.), Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland, Deventer: Kluwer 2014, p. 565-581.

²⁶⁵ CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:947, Gst. 2016/86, m. nt. R.. Stijnen; AB 2016/329, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik; A. Mein, Uitgepeild? Het gebruik van peilbakens in de praktijk van het fraudetoezicht, TvT 2016 (7) 3; CRvB 13 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3479 AB 2017/47, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (heimelijk caremateoezicht) CRvB 15 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2807 (stelselmatige waarneming vanaf de openbare weg). In een periode van ruim vijf maanden zijn op ruim 60 dagen 97 waarnemingen verricht bij de woning op het uitkeringsadres. Zie ook CRvB, 21-09-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2344 (ANPR). Zie o.a. W.L. Roozendaal, ‘Bestuurlijke opsporing en privacy van bijstandsgerechtigden’, De Gemeentestem 2017/134; M. Venderbos, ‘Normering van bestuurlijk toezichts- en controleonderzoek’, JBPlus 2019/01.

²⁶⁶ CRvB 20 juli 2011, USZ 2011/264, m.nt. Boot. Zie ook I. Lintsen, ‘Artikel 24 Werkloosheidwet: het juridisch doolhof’, ArbeidsRecht 2015/3. B. de Leest, Verwijtbare werkloosheid: een doolhof TvO 2021/03

²⁶⁷ Zie o.a. CRvB 22 maart 2000, USZ 2000/123 en CRvB 17 maart 2004, USZ 2004/210.

²⁶⁸ Zie bijvoorbeeld CRvB 28 augustus 2013, USZ 2013/324, m.nt. Boot; TRA 2014/8, m.nt. Driessen, en CRvB 22 februari 2017, USZ 2017/165, m.nt. Boot.

²⁶⁹ CRvB 9 november 2005, RSV 2006/71 (zorg voor kinderen); CRvB 6 december 2000, USZ 2001/58 en CRvB 20 oktober 2004, USZ 2005/9 (verhuizing partner); CRvB 27 mei 2015, USZ 2015/218 (risico’s voor veiligheid, gezondheid, materiaal en milieu).

²⁷⁰ Zie echter ook CRvB 25 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:765 (ontslag op eigen verzoek in verband met zorg moeder leidt tot verwijtbare werkloosheid).

Verder is voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer te vergen, wanneer de werkgever ernstig tekortschiet in de nakoming van de uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende verplichtingen.²⁷¹ Een vertroebelde arbeidsverhouding zal op zichzelf zelden de eigen ontslagname rechtvaardigen.²⁷²

De dreigende WW-afwijzing als gevolg van zelf ontslag nemen kan werknemers in een moeilijke situatie brengen, bijvoorbeeld in het geval van intimidatie of een dreigende ziekte door ruzie op het werk. De restrictieve toepassing geeft een zekere ‘leverage’ aan werkgevers die een werknemer liever zien gaan maar niet zelf het ontslag willen geven, bijvoorbeeld omdat zij eigenrisicodrager zijn. Naar verluid kan dit leiden tot ‘wegpesten’ van ongewenste werknemers. Te overwegen valt om werknemers een mogelijkheid te geven om het UWV om een oordeel te vragen over de ontslagwens alvorens zij daadwerkelijk ontslag nemen.

7.4.4 Verwijtbare werkloosheid bij niet verlengen van een overeenkomst voor bepaalde tijd

Dit onderwerp is geadresseerd in art. 24 lid 7 WW. De bepaling is zeer ontoegankelijk opgesteld.²⁷³ De bedoeling is, zoals ik het lees, min of meer: 1) het niet krijgen van een aanbod tot verlenging is verwijtbaar als er een dringende reden aan ten grondslag lag en 2) het weigeren van een verlenging kan worden vergeleken met een eigen ontslagname en is verwijtbaar tenzij de werknemer redelijkerwijs niet hoefde voort te zetten. Dit is niet goed op te maken uit deze bepaling maar wel de achterliggende bedoeling.²⁷⁴ Onduidelijk is hoe deze maatstaf zich verhoudt tot de verplichting een aanbod van passende arbeid te aanvaarden.

7.4.5 Doorwerking verwijtbare werkloosheid

Veel werknemers zijn bekend met het feit dat na zelf ontslag nemen geen recht op WW bestaat (art. 24 lid 2 sub b WW). Wat minder bekend zal zijn is dat als men ontslag neemt om met een nieuwe baan te starten, de WW uitkering kan worden afgewezen als men uit de nieuwe baan binnen 26 weken werkloos wordt. Dit is niet het geval als er een reëel vooruitzicht bestond op een dienstverband van ten minste 26 weken, in een ongeveer dezelfde omvang als de beëindigde dienstbetrekking (met een marge van 5 uur).²⁷⁵ Dit kan in wet- en regelgeving worden opgenomen en verwerkt in voorlichting.

7.4.6 Passende arbeid en sancties

In art. 24 lid 1 sub b WW zijn verplichtingen opgenomen in verband met het zoeken en houden van passende arbeid. De vier categorieën zijn op grond van de tekst van de wet niet helder gedefinieerd en lijken te overlappen. Op zichzelf zou dit niet onoverkomelijk zijn, ware het niet dat de sancties niet gelijklopend zijn voor alle categorieën. Hieronder een overzicht:

1. onvoldoende trachten te verkrijgen – sanctie art. 27 lid 3 WW
2. nalaten arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen niet verkrijgen – sanctie art. 27 lid 2
3. door eigen toedoen niet behouden – sanctie art. 27 lid 1 WW
4. eisen stellen die aanvaarden of verkrijgen belemmeren – sanctie art. 27 lid 3 WW

Hoewel de aanhef van de bepaling anders doet vermoeden (‘werkloos is of blijft’), rusten deze verplichtingen reeds op de werknemer voordat hij werkloos wordt.²⁷⁶ Dit zou in de tekst tot uitdrukking kunnen worden gebracht waarbij het ontstaansmoment van deze verplichting wordt geobjectiveerd.

De sanctie van lid 1 bestaat uit een blijvende urenkorting voor de uren dat de werknemer gewerkt zou hebben, of de helft als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, hetgeen zelden wordt aangenomen.²⁷⁷ De sanctie van lid 2 kent een dergelijke hardheidsclausule niet. De sanctie van lid 3 verwijst in wezen door naar het zeer genuanceerde regime van het Maatregelenbesluit. De logica van de indeling in verschillende regimes en het ontbreken van de mogelijkheid een (volledige) evenredigheidstoets toe te passen bij lid 1 en 2 lijkt te ontbreken. Dit wijst op een schending van de beginselen van evenredigheid en proportionaliteit volgens Fluit.²⁷⁸ Fluit oppert dan ook dat bij de volgende aanpassing deze misslag moet worden gecorrigeerd.

Er is rechtspraak van de CRvB over het verschil tussen categorie 2 en categorie 3 in de situatie dat de werknemer die met ontslag wordt bedreigd, een aanbod krijgt van de werkgever om passende arbeid te verrichten, bijvoorbeeld in het kader van de herplaatsingsverplichting van de werkgever. De verplichting passende arbeid te behouden is aan de orde wanneer de werknemer een aanbod krijgt om de eigen arbeid in (nagenoeg) dezelfde omvang voort te

²⁷¹ CRvB 19 maart 2014, USZ 2014/113 (achterstallige loonbetalingen). Zie echter ook: CRvB 19 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4221 (eerst werkgeefster schriftelijk wijzen op haar verplichting het volledige loon te voldoen alvorens op te zeggen).

²⁷² Zie onder meer CRvB 14 november 2001, USZ 2002/21 en CRvB 8 mei 2002, RSV 2002/210.

²⁷³ G.C. Boot, Per januari 2012 opnieuw wijziging van art. 24 WW, ArbeidsRecht 2012/15

²⁷⁴ G.C. Boot, Per januari 2012 opnieuw wijziging van art. 24 WW, ArbeidsRecht 2012/15

²⁷⁵ CRvB 24 juni 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ2443; zie ook CRvB 28 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1609 (dienstverband van drie maanden, geen reëel vooruitzicht) CRvB 13 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1325 (geen reëel vooruitzicht bij ‘goed gevoel’; Rb. Den Haag 16 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11178 (geen reëel vooruitzicht bij concurrentiebeding)

²⁷⁶ De Schets, H7. Zie CRvB 26 februari 1991, ECLI:NL:CRVB:1991:AK9279 en CRvB 12 januari 2011, USZ 2011/52. Zie over het ontstaansmoment van deze verplichting: S.E.M. Meijer, ‘Wanneer moet passende arbeid worden geaccepteerd met het oog op art. 24 WW?’, TRA 2018/96.

²⁷⁷ Het aantal zaken waarbij de Centrale Raad van Beroep verminderde verwijtbaarheid heeft aangenomen is zeer beperkt. Zie B. de Leest, Verwijtbare werkloosheid: een doolhof TvO 2021/03

²⁷⁸ CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2448, m.nt. P.S. Fluit; P.S. Fluit, ‘Revisie van art. 24 WW is nodig’, ArbeidsRecht 2011/59.

zetten op dezelfde of een andere locatie, ongeacht of daarvoor een nieuwe overeenkomst met een andere werkgever (bijvoorbeeld degene die voorheen als inlener optrad) moet worden gesloten.²⁷⁹ Zij wordt bijvoorbeeld geschonden wanneer de werknemer het aanbod van zijn werkgever krijgt om de reeds bestaande arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd na het verstrijken van de tijd voort te zetten. Verder ziet deze verplichting op de situatie dat de dienstbetrekking doorloopt, maar de werknemer de werkzaamheden feitelijk beëindigt.²⁸⁰ De verplichting passende arbeid te aanvaarden ziet op het geval dat de werknemer een concreet aanbod²⁸¹ afslaat om ander passend werk te verrichten, alsook op situaties waarin sprake is van een aanbod de eigen arbeid voort te zetten in een omvang die wezenlijk verschilt van de omvang van de geëindigde dienstbetrekking, mits die verandering in redelijkheid van de werknemer kan worden gevegd. Dit kan zich voordoen wanneer de werknemer zijn oude functie verliest en de werkgever hem een aanbod doet onder dezelfde arbeidsvoorwaarden andere arbeid op een vergelijkbaar niveau te verrichten.²⁸² In dit geval voorziet de wet dus niet in de mogelijkheid van een mildere sanctie bij verminderde verwijtbaarheid (art. 27 lid 2 WW).²⁸³ Het is contra-intuïtief dat het weigeren van verlenging van de eigen baan de werknemer op een mildere sanctie kan komen te staan dan het weigeren van een wezenlijk andere baan.²⁸⁴

In een nieuw ontwerp van de WW zou het behulpzaam zijn een onderscheid te maken tussen verplichtingen voor en na ontslag of arbeidsurenverlies, en precies te benoemen welke verplichtingen de werknemer heeft in het vooruitzicht van het einde van zijn dienstverband en/of bij deeltijdwerkloosheid; en welke hij heeft als hij eenmaal helemaal werkloos is en geen werkgever meer heeft. Daarbij zou desgewenst het regime voor arbeidsurenverlies zonder baanverlies kunnen worden gelijkgetrokken met het regime voor baanverlies.²⁸⁵ Daarnaast zouden aparte bepalingen kunnen worden opgenomen voor de uitkeringsgerechtigde die de WW-uitkering combineert met een baan. Thans is daarvoor geen specifiek regime van toepassing, terwijl deze werknemer minder tijd ter beschikking heeft om te solliciteren en ook minder flexibel is in het aanvaarden van een andere (beter betalende) baan.

Daarnaast is een verbeterpunt dat de criteria voor wat een passend aanbod is van de werkgever niet lijken samen te hangen met de herplaatsingsplicht van de werkgever in het arbeidsrecht (art. 7:669 lid 1 BW). Kan een aanbod dat niet passend is in het kader van de herplaatsingsplicht, toch passend zijn in het kader van de WW? Zo ja, dan doorkruist het socialezekerheidsrecht de bescherming van het arbeidsrecht. Volgens intern beleid van het UWV geldt dat in een van-werk naar-werksituatie een loon dat 87,5% bedraagt van het laatste loon als passend wordt gezien.²⁸⁶ Arbeidsrechtelijk gezien hangt de passendheid van een aanbod niet (slechts) af van de hoogte van het loon maar van veel meer aspecten zoals de ontslagpositie van de werknemer en de mogelijkheden in het bedrijf van de werkgever. Ten slotte is niet goed begrijpelijk hoe de verplichting om een passend aanbod te aanvaarden zich verhoudt tot het feit dat men niet gehouden is zich te verzetten tegen de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Akkoord gaan met een beëindiging op initiatief van de werkgever leidt niet tot verwijtbare werkloosheid, het negeren van een aanbod tot passende arbeid leidt wel tot het verspelen van WW-rechten. Dat wordt niet logisch gevonden.²⁸⁷

Dit onderdeel van de WW kan worden vereenvoudigd door voor alle onderdelen van art. 24 te verwijzen naar het Maatregelenbesluit en daarin een genuanceerd en samenhangend sanctieregime op te stellen. Daarnaast kan het Besluit passende arbeid worden uitgebreid door daarin voor de periode dat er nog een arbeidsovereenkomst is, een regime te regelen waarin bij voorkeur wordt aangesloten bij het ontslagrecht, in het bijzonder de herplaatsingsplicht.

7.4.7 Maatregelenbesluit

Er zijn vier verschillende categorieën verplichtingen waar verschillende soorten maatregelen tegenover staan. De indeling van de categorieën is ingewikkeld en soms lastig te volgen; zo valt het indienen van een te late aanvraag onder categorie 1 terwijl het niet tijdig registreren als werkzoekende onder categorie 2 valt. Ook zijn er veel verschillende soorten maatregelen die vervolgens lichter of zwaarder kunnen uitvallen vanwege de mate van de verwijtbaarheid. Dus ook hierin is sprake van complexiteit. Daarnaast is het onderscheid tussen een boete en een maatregel ook niet altijd helder en kan in sommige situaties zowel een boete als een maatregel worden opgelegd (in dat geval geldt dat er een boete wordt opgelegd).

7.4.8 Maatregelen gekoppeld aan uren

Wanneer betrokkene een dienstbetrekking verwijtbaar is verloren of geen passende arbeid aanvaardt wordt een maatregel opgelegd en als gevolg hiervan fictief inkomen verrekend. Echter het fictief inkomen wordt vastgesteld op basis van het oude inkomen (namelijk het dagloon en het GAA). Dit kan leiden tot een te forse (of te milde) maatregel wanneer de verloren of niet aanvaardde dienstbetrekking een andere inkomen met zich meebracht.

²⁷⁹ CRvB 14 november 2012, USZ 2013/7, m.nt. Boot; TRA 2013/51, m.nt. Driessen.

²⁸⁰ Zie art. 24 lid 6 WW, zoals gewijzigd bij wet van 1 december 2011, Stb. 2011, 618

²⁸¹ Een werkaanbod is in beginsel concreet als de werkgever met de sollicitant ten minste de aard van de werkzaamheden heeft besproken, zich de opvatting heeft gevormd dat de sollicitant voor de uitoefening van deze werkzaamheden geschikt is en kenbaar heeft gemaakt dat hij de sollicitant in dienst zou kunnen en willen nemen. Zie CRvB 8 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1597, TRA 2019/74, m.nt. Driessen.

²⁸² Zie onder meer CRvB 28 oktober 2009, LJN BK2266 en CRvB 16 november 2011, USZ 2012/5.

²⁸³ CRvB 20 juli 2011, USZ 2011/264, m.nt. Boot. Zie ook I. Lintsen, ‘Artikel 24 Werkloosheidwet: het juridisch doolhof’, ArbeidsRecht 2015/3.

²⁸⁴ Dit geldt des te sterker wanneer binnen drie maanden toch een niet-verwijtbaar ontslag zou volgen (zie CRvB 20 juli 2011, USZ 2011/264).

²⁸⁵ In art. 24 zijn sommige sancties alleen beschreven bij baanverlies en niet bij urenverlies, bijvoorbeeld art. 24 lid 2 sub b en art. 24 lid 6 WW.

²⁸⁶ B. de Leest, Verwijtbare werkloosheid: een doolhof TvO 2021/03

²⁸⁷ M.J.A.C. Driessen & N. Gundt, Gevaarlijke crisismix: Wijziging van de arbeidsovereenkomst en verwijtbare werkloosheid TRA 2013/66.

Verder is niet altijd duidelijk hoeveel uur betrokkene verwijtbaar is verloren en/of niet heeft aanvaard (oproep- en uitzendkrachten). Ten slotte bestaat er geen mogelijkheid om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen waardoor maatwerk niet goed mogelijk is.

7.4.9 Werk zoeken

De handhaving van de sollicitatieactiviteiten is ingewikkeld en gebeurt nu volgens het UWV alleen kwantitatief. Daarnaast stelt UWV de vraag of de verplichting wel de beste manier is om WW-gerechtigden te stimuleren om weer aan het werk te gaan. Een volgens het UWV lastig uitlegbare situatie betreft de situatie dat iemand volledig aan het werk is qua uren maar vanwege de hoogte van het inkomen nog aanvullende WW ontvangt. Ook dan geldt een sollicitatieplicht.²⁸⁸ In de interviews met werknemers komt deze situatie terug, het wordt ervaren als knelpunt, zie hoofdstuk 6. SZW en UWV zijn over de sollicitatieplicht in gesprek.

Verplichting tijdige registratie als werkzoekende versus verplichting tijdige aanvraag (artikel 26)

Een WW-gerechtigde is verplicht om tijdig een WW-aanvraag te doen en is daarnaast verplicht om zich tijdig te registreren als werkzoekende. Voor deze verplichtingen gelden verschillende maatregelen omdat de verplichtingen niet in dezelfde categorie vallen. In de praktijk betreft dit voor de WW-gerechtigde doorgaans echter één handeling; bij de WW-aanvraag wordt betrokkene ook direct geregistreerd als werkzoekende. Dit maakt het proces volgens het UWV omslachtig en richting de WW-gerechtigde is het volgens het UWV onduidelijk en onuitlegbaar.

7.4.10 Inlichtingenplicht (artikel 25)

De inlichtingenplicht is de afgelopen jaren behoorlijk geëvolueerd, mede door rechterlijke uitspraken. Ook de inlichtingenplicht wordt meegenomen in de herijking van de handhaving. UWV noemt wat dit betreft nog als knelpunt de beperkingen die voortvloeien uit de AVG. Gegevens waarover UWV zelf beschikt of kan beschikken vallen over het algemeen niet onder de inlichtingenplicht. Echter in sommige gevallen kan UWV wel over bepaalde gegevens beschikken maar is dit op grond van de AVG niet toegestaan en in andere gevallen beschikt UWV in theorie wel over bepaalde gegevens beschikken maar is de onderkenning en signalering ingewikkeld.

Kernbegrippen voor het nakomen van de inlichtingenplicht zijn niet altijd even helder. Eerder is al aan bod gekomen het begrip werkzaamheden en de verminderde beschikbaarheid. Wanneer deze situaties zich voordoen is onhelder. In de jurisprudentie komt voor het begrip ‘op geld waardeerbare werkzaamheden’ die moeten worden gemeld.²⁸⁹ Doorgaans wordt het verlies van werknemerschap of het afrekenen op ‘op geld waardeerbare werkzaamheden’ ingezet bij omstandigheden die ‘zwart werken’ doen vermoeden, maar het komt ook voor dat het UWV een boete oplegt en uitkering terugvordert bij bezigheden die onschuldiger lijken.²⁹⁰ Dit geldt ook voor het al eerder besproken geval van verblijf in het buitenland wegens familieomstandigheden.²⁹¹

In de rechtspraak wordt zelden of nooit geoordeeld dat de inlichtingenplicht redelijkerwijs niet is geschonden omdat de betrokkene niet hoefde te begrijpen dat een bepaald feit gemeld moest worden.²⁹² De inlichtingenplicht is aangemerkt als een voldoende duidelijk bepaalde rechtsnorm.²⁹³ Dit werd door de respondenten bij de CRvB als een harde lijn aangemerkt, dat als een knelpunt gezien kan worden. Een alternatieve aanpak zou zijn dat de inlichtingenplicht alleen geschonden kan zijn als de betrokkene voldoende is voorgelicht of gewaarschuwd, daarbij rekening houdend met verschillen in doenvermogen tussen mensen. SZW en UWV zijn in gesprek over de inlichtingenplicht.

7.4.11 Evenredigheidstoets

Net als in andere socialezekerheidswetten bieden de wetten op allerlei punten ruimte voor maatwerk of een evenredigheidstoets. Bijvoorbeeld bij de afwijzing van de WW-uitkering bij verwijtbare werkloosheid of de korting op de uitkering bij het niet nakomen van verplichtingen. De maatregelen zijn zeer ingrijpend voor de werknemer die zijn baan heeft verloren. De wet biedt de mogelijkheid om aan dit gevolg te ontsnappen. Op grond van artikel 27 lid 6 WW kan geen maatregel worden opgelegd bij gedrag met de sanctie zoals verwoord in lid 3, als de werknemer geen verwijt te maken valt. Daarnaast kan het UWV ook afzien van het opleggen van een maatregel als er sprake is van zogenoemde dringende redenen op grond van artikel 27 lid 8 WW. Van beide mogelijkheden maakt het UWV zelden gebruik; er zijn slechts enkele uitspraken waarin een beroep hierop succesvol was.²⁹⁴ Hetzelfde kan gezegd worden van de mate van verwijtbaarheid bij het opleggen van de boete. De rechter neemt daarbij doorgaans het oordeel van het bestuur over en stelt zelden de boete naar beneden bij of op nihil vanwege het ontbreken van

verwijtbaarheid.²⁹⁵ Dit wordt door diverse respondenten als knelpunt genoemd.

Hieruit blijkt dat het enkel scheppen van ‘maatwerkclausules’ of hardheidsclausules in de wet niet volstaat om hardvochtigheden weg te nemen. De uitvoerder (UWV) moet ook instructies en middelen krijgen om dit ruimhartig uit te voeren, en de rechter dient het (niet) gebruik van deze clausules indringend te toetsen. Bij een eventuele herinrichting van de WW kan de wetgever in overleg met de uitvoerder desgewenst (opnieuw) nadere toelichting geven in de wetsgeschiedenis om de uitvoerder en de rechter van meer houvast te voorzien omtrent de uitleg van kernbegrippen en invulling van maatwerkclausules.

7.5 Werkhervatting, eindiging en herleving uitkering

7.5.1 Systematiek uitkering

Tot 1 juli 2015 was voor het eindigen van het recht op uitkering in beginsel niet relevant welk inkomen de betrokkene met zijn nieuwe werkzaamheden verwierf. De uitkering eindigde ter zake van het aantal arbeidsuren dat de werknemer in de betreffende kalenderweek werk had of minder beschikbaar was voor arbeid. Ook als de beloning lager was dan de WW-uitkering, eindigde het recht over de gewerkte uren. Men vond dat dit systeem belemmerend werkte voor werkhervatting in lager betaalde functies. Om werken vanuit de WW steeds lonend te laten zijn, heeft de wetgever voor uitkeringsgerechtigden een regeling geïntroduceerd op grond waarvan het verrichten van arbeid in beginsel niet langer leidt tot het eindigen van de uitkering, maar tot verrekening van het daaruit ontvangen inkomen.²⁹⁶ Gedurende de eerste twee maanden van het uitkeringsrecht wordt 75% van het inkomen uit arbeid in mindering gebracht, daarna 70% (art. 47 WW). Daarnaast heeft de wetgever de wijze van vaststelling van het dagloon WW gewijzigd. Het dagloon WW wordt vanaf 1 juli 2015 vastgesteld aan de hand van alle verdiensten in het refertejaar en niet langer aan de hand van de verdiensten uit de dienstbetrekking waaruit de werkloosheid is ontstaan. In de situatie dat een werknemer twee of meer dienstbetrekkingen naast elkaar verricht is het dagloon WW vanaf 1 juli 2015 derhalve een afspiegeling van de loonsom van beide dienstbetrekkingen.

De inkomsten uit de dienstbetrekking(en) die niet hebben geleid tot werkloosheid worden in mindering gebracht op de WW-uitkering conform de uitkeringsformule in art. 47 WW. Dat betekent dus dat een deel van de inkomsten worden vrijgelaten en werken inderdaad loont.

Als gevolg van deze nieuwe systematiek is de WW van karakter veranderd. De wijziging brengt mee dat personen die een volle werkweek werkzaam zijn, toch nog voor een uitkering in aanmerking kunnen komen. Daarmee fungeert de WW voor deze personen niet meer als werkloosheidsverzekering, maar als een loonsuppletieregeling.²⁹⁷ Vooral als er sprake is van fluctuerende inkomsten, gaat de uitkeringspraktijk lijken op het verlenen van een voorschot dat achteraf gecorrigeerd moet worden. Dat is volgens het UWV arbeidsintensief en het kan leiden tot grote onzekerheid bij uitkeringsgerechtigden. Dat kan weer leiden tot terughoudendheid bij het zoeken naar werk.²⁹⁸ De inkomenseffecten zijn vaak niet meteen helder voor mensen, waardoor zij voor hen onverwacht met een inkomensverandering te maken hebben.²⁹⁹ Door de inkomstenverrekeningssystematiek is de positie van de uitkeringsgerechtigde in dit opzicht meer gaan lijken op de positie van een bijstandsgerechtigde: minder inkomensstabiliteit en meer onzekerheid over rechten en verplichtingen. In welke mate dit ook geldt voor de WW blijkt niet uit de geciteerde onderzoeken. De problematiek van de inkomensverrekening wordt evenwel door verschillende respondenten als knelpunt genoemd, zie hoofdstuk 6 van dit rapport.

De nieuwe systematiek lijkt daarnaast nog niet helemaal uitgekristalliseerd in de wet noch in de uitvoeringspraktijk. De wet vertoont nog sporen van het oude regime en regelt niet altijd helder hoe het nieuwe regime werkt. Dit zal hierna worden toegelicht. Daarnaast, zo bleek ook uit paragraaf B.1 (uitsluitingsgronden), zijn er niet altijd specifieke regels voor een ‘werkende’ werkloze, zoals regels over verlof, verblijf in het buitenland of sollicitatieverplichtingen.³⁰⁰ Sommige van onze respondenten hebben een vergelijking gemaakt tussen de verrekening in de WW en de inkomenstoets in de Participatiewet. Door de inkomensverrekening is de WW een minder zekere bron van inkomen en is de positie van de uitkeringsgerechtigde meer gaan lijken op de bijstandsgerechtigde, die elke verandering in zijn leven aan de gemeente moet melden.

²⁸⁸ Bij aanvang van het werk geldt een vrijstelling van 3 maanden op de sollicitatieplicht. Na deze periode moet betrokkene wel weer voldoen aan de sollicitatieplicht, ongeacht of het vinden van nieuw beter betaald werk haalbaar of wenselijk is.

²⁸⁹ CRvB 17-08-2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1833

²⁹⁰ CRvB 07-03-2001 ECLI:NL:CRVB:2001:AB1662 (niet bedrijfsmatig bouwen van eigen boot, “in dit geval de grens van het bij wijze van hobby verrichten van bezigheden ruimschoots overschreden”.

CRvB 18-09-2019 ECLI:NL:CRVB:2019:306 (repareren van laptops die gratis worden weggegeven aan behoeftigen, geen urenkorting);

²⁹¹ CRvB 11 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3988 en 3989 (boete en terugvordering wegens verzorgen zieke schoonbroer in het buitenland; in dit geval ging het om een uitsluitingsgrond).

²⁹² H. Nummerdor-Buijs & J.C. de Wit De mate van verwijtbaarheid bij het opleggen van een boete na schending van de inlichtingenplicht in het socialezekerheidsrecht Gst. 2020/75

²⁹³ CRvB 22-02-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:901.

²⁹⁴ B. de Leest, Verwijtbare werkloosheid: een doolhof TvO 2021/03

²⁹⁵ H. Nummerdor-Buijs & J.C. de Wit De mate van verwijtbaarheid bij het opleggen van een boete na schending van de inlichtingenplicht in het socialezekerheidsrecht Gst. 2020/75

²⁹⁶ Zie voor de vraag wat onder inkomen wordt verstaan, het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten.

²⁹⁷ Schets van het Nederlands arbeidsrecht, H 7. Na invoering van deze regeling is het aantal werkende WW-ers gestegen. <https://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/kennis-onderzoeken/inkomstenverrekening-ww.aspx>

²⁹⁸ Zie S. de Visser e.a. (Stimulansz), Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie, februari 2021; dit rapport gaat niet over WW-gerechtigden. Zie voor de verrekeningsproblematiek in de WW: SER-Verkenning 21/10, september 2021, Werken zonder armoede, p. 143-144

²⁹⁹ Deze samenvatting is ontleend aan de reactie van toenmalig minister Koolmees op het onderzoek van Stimulansz, dd. 1-3-2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/01/eerste-reactie-op-rapport-inzake-inkomstenverrekening>. Zie S. de Visser e.a. (Stimulansz), Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie, februari 2021.

³⁰⁰ Voor wat betreft sollicitatie is geregeld de situatie van de werknemer die evenveel arbeidsuren per week heeft als hij heeft verloren. Hij is eenmalig vrijgesteld van sollicitatieverplichtingen gedurende 3 maanden (art. 66 Regeling vrijstelling verplichtingen sociale zekerheidswetten).

7.5.2 Eindigen en herleven

Wetstechnisch kan het systeem van eindigen en herleven van de uitkering in het bijzonder bij het verrichten van activiteiten anders dan als werknemer genoemd worden als slecht passend in het nieuwe systeem.

Een recht op uitkering eindigt nu in beginsel als zich een van de gronden van art. 20 WW voordoet.

De gronden zijn:

- de aanwezigheid van een uitsluitingsgrond als bedoeld in art. 19 WW;
- het verstrijken van de uitkeringsduur;
- het verwerven van een inkomen dat meer dan 87,5% van het maandloon bedraagt.
- het naar keuze beëindigen van een kleine restantuitkering.³⁰¹

Twee situaties die niet voorkomen in art. 20 WW maar die toch wel tot beëindiging lijken te leiden, is ten eerste het verlies van werknemerschap en ten tweede de verminderde beschikbaarheid.

Wanneer de werknemer werkzaamheden gaat verrichten uit hoofde waarvan hij niet als werknemer wordt beschouwd, verliest hij zijn werknemerschap (art. 8 lid 1 WW), behalve als het gaat om vrijwilligerswerk (onder voorwaarden en zoals bedoeld in de regeling). Een voorbeeld is het verrichten van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep (art. 8 lid 3 WW).³⁰² Een ander voorbeeld is het Kamerlidmaatschap (art. 8 lid 4 WW). De werknemer kan onder voorwaarden na afloop van deze werkzaamheden zijn werknemerschap herkrijgen. Uit art. 1b lid 5 WW blijkt wat het verlies van werknemersschap betekent voor de hoogte van de uitkering. Dit artikel regelt ook wat er gebeurt als de werknemer verminderd beschikbaar is om andere redenen dan een aantal opgesomde redenen (ziekte of arbeidsongeschiktheid, volgens het UWV noodzakelijke scholing). Deze situaties (verlies van werknemerschap of verminderde beschikbaarheid) leiden tot aftrek van een fictief inkomen gelijk aan het deel van het maandloon corresponderend met het aantal uren waarover werknemerschap is verloren of beschikbaarheid is verminderd (zie art. 1b lid 5 WW).³⁰³ Deze inkomensaf trek kan kortweg worden aangeduid als ‘de urenaftrek’.

Leiden deze situaties nu ook nog tot de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de WW-uitkering? De situaties staan niet in art. 20 WW, dus het lijkt van niet. Maar uit art. 21 WW kan men weer afleiden dat het recht op uitkering na toepassing van art. 8 WW weer kan herleven. Als een recht kan herleven, is het blijkbaar eerst beëindigd. Ook de verminderde beschikbaarheid kan blijkens art. 21 lid 3 sub b WW leiden tot beëindiging van de uitkering, waarna deze binnen zes maanden weer kan herleven. Dit suggereert dat behalve een urenaftrek, ook sprake is van beëindiging van de uitkering bij verlies van werknemerschap en verminderde beschikbaarheid. Bij verlies van werknemerschap kan dat ook gedeeltelijk (art. 8 lid 3 WW). Kan dat ook bij verminderde beschikbaarheid?

De combinatie van urenaftrek en (gedeeltelijke) beëindiging is conceptueel onzuiver. Hoe kan dezelfde situatie nu tegelijkertijd worden aangemerkt als fictief inkomen en als beëindiging? Dit is al met al onduidelijk geredigeerd.

De regeling van verlies van werknemerschap en verminderde beschikbaarheid is bovendien niet gemakkelijk te vinden door de verspreiding over art. 8, 1b lid 5 en 21 WW en komt niet goed doordacht over. Het zou logischer zijn om deze hele regeling over te hevelen naar art. 20 en 21 WW, en daarin de gehele en de gedeeltelijke beëindiging en de herleving van WW-rechten integraal te behandelen. Een alternatief is om de urenaftrek te behandelen in de buurt van art. 47 WW, waar de inkomensaf trek bij werkhervatting en verminderde beschikbaarheid wegens door het UWV goedgekeurde activiteiten worden behandeld, en daar dan ook de condities voor het weer stoppen van de urenaftrek te regelen.

7.5.3 Werkzaamheden anders dan als werknemer

Er is een verschil tussen het verlies van werknemerschap bij werken als zelfstandige (art. 8 lid 3) en bij andere niet verzekeringsplichtige werkzaamheden. Het herkrijgen van werknemerschap bij de zelfstandige is alleen mogelijk als hij zijn werkzaamheden helemaal staakt. Bij andere niet-verzekeringsplichtige werkzaamheden wordt het werknemerschap slechts tijdelijk verloren (art. 8 lid 5 WW). Echter in de praktijk is het verschil tussen een zelfstandige en iemand die (overig) niet verzekeringsplichtige arbeid verricht niet zo scherp waardoor het de vraag is of dit verschil in behandeling wel terecht is.

Fictief inkomen/urenaftrek

Een ander, inhoudelijk punt is de vraag wanneer de urenaftrek mag worden toegepast. Wanneer is er precies sprake van ‘werkzaamheden’ zoals bedoeld in art. 8 WW³⁰⁴ en wanneer van de verminderde beschikbaarheid van art. 1b lid 5 WW? Dit zijn belangrijke vragen omdat de werknemer immers werkloos is en wil weten wat hij of zij wel en niet met zijn tijd mag doen zonder met een urenaftrek geconfronteerd te worden. Is deze beschikbaarheid een andere beschikbaarheid dan die van art. 16 WW, die immers bijna altijd aanwezig wordt geacht? De parlementaire geschiedenis van art. 1b lid 5 biedt op dit punt geen toelichting. Een simpele uitleg naar spraakgebruik biedt geen oplossing. Een logische interpretatie is namelijk in ieder geval dat er geen sprake is van verminderde beschikbaarheid over de uren waarin werkzaamheden worden verricht die leiden tot verlies van werknemerschap in de zin van art. 8 WW, noch over de uren waarin sprake is van werkzaamheden als werknemer. Zou dat wel zo zijn, dan zou er namelijk sprake zijn van dubbele aftrek.³⁰⁵

Ook toegestaan vrijwilligerswerk op grond van art. 8 lid 1 WW zal niet leiden tot urenaftrek, aangezien met de op art. 8 lid 6 WW gebaseerde Regeling vrijwilligerswerk bedoeld is vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering te reguleren.³⁰⁶ Ook is het onderscheid tussen verlies van werknemerschap door werkzaamheden (art. 8) en verminderde beschikbaarheid door andere activiteiten (art. 1b lid 5) niet helder. Is bijvoorbeeld niet goedgekeurd vrijwilligerswerk een werkzaamheid of is het een ‘andere activiteit’ en leidt het tot minder beschikbaarheid? Waar hangt dat van af? Het verschil is van belang voor de vraag of de uitkeringsgerechtigde verzekerd blijft voor de ZW tijdens zijn werkzaamheden of activiteiten. Het verdient aanbeveling om dit duidelijker te regelen.

³⁰¹ Deze grond werd per 1 april 2018 in de art. 20 lid 1 sub d WW opgenomen. Op grond van deze bepaling heeft de WW-gerechtigde voor wie na werkhervatting een arbeidsurenverlies van minder dan vijf uren resteert, de keuze om hetzij aanspraak te blijven maken op de kleine restantuitkering, hetzij de WW-uitkering te laten beëindigen Wet van 29 novem-ber 2017, Stb. 2017, 484. Indien de werknemer kiest voor het beëindigen van de WW-uitkering, hoeft hij niet te solliciteren naar ander passend werk.

³⁰² Is betrokkene toestemming verleend om gedurende 26 kalenderweken met behoud van uitkering werkzaamheden als zelfstandige te verrichten, dan blijft zijn recht op uitkering bestaan (art. 77a lid 2 jo. art. 78 WW). De uitkering wordt in dat geval voor de duur van de toestemming verminderd met 29% (art. 47b lid 1 WW).

³⁰³ Dit is in wezen gelijk aan het systeem van voor 2015 waarbij de uitkering eindigde ter zake van het aantal arbeidsuren dat de werknemer in de betreffende kalenderweek werk had of minder beschikbaar was voor arbeid.

³⁰⁴ Onder werkzaamheden uit hoofde waarvan een werknemer zijn hoedanigheid als werknemer verliest, moet volgens vaste rechtspraak van de Raad (zie onder meer de uitspraak van 16 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1678) worden verstaan arbeid die in het economisch verkeer wordt verricht en waarmee het verkrijgen van enig geldelijk voordeel wordt beoogd of volgens de in het maatschappelijk verkeer geldende normen redelijkerwijs kan worden verwacht. Een recent voorbeeld waarbij het niet ging om dergelijke werkzaamheden ging het om het opknappen van oude laptops om deze gratis weg te geven. Centrale Raad van Beroep 18 september 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3062. Dit waren geen werkzaamheden volgens de Raad, maar leidt het wel tot verminderde beschikbaarheid? Dit blijkt niet uit de uitspraak. Uit CRvB 13-06-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1729 blijkt dat het belangeloos helpen van een vriend in nood wel wordt beschouwd als werkzaamheden. Voor het niet melden ervan werd een boete van 25% van het benadelingsbedrag opgelegd.

³⁰⁵ In de formule van art. 1b lid 5 zouden de uren waarin werknemerschap wordt verloren twee keer worden afgetrokken; ze vallen namelijk zowel onder A (verlies van werknemerschap) als B (verminderde beschikbaarheid). Daarnaast sluit de tekst van art. 1b lid 5 niet uit dat ook een urenaftrek wordt toegepast voor verminderde beschikbaarheid door het verrichten van werkzaamheden als werknemer naast de aftrek van art. 47 WW (let op het woordje ‘tevens’). In beide gevallen zal dit wel niet de bedoeling zijn.

³⁰⁶ Uit zowel de tekst als de toelichting van de Regeling blijkt dat de minister heeft beoogd de verruiming van de mogelijkheid om met behoud van WW-uitkering vrijwilligerswerk te verrichten, te beperken tot vrijwilligerswerk dat plaats vindt bij een ANBI, SBBI of steunstichting SBBI (CRvB 15 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2566).

7.6 Afsluitende opmerkingen

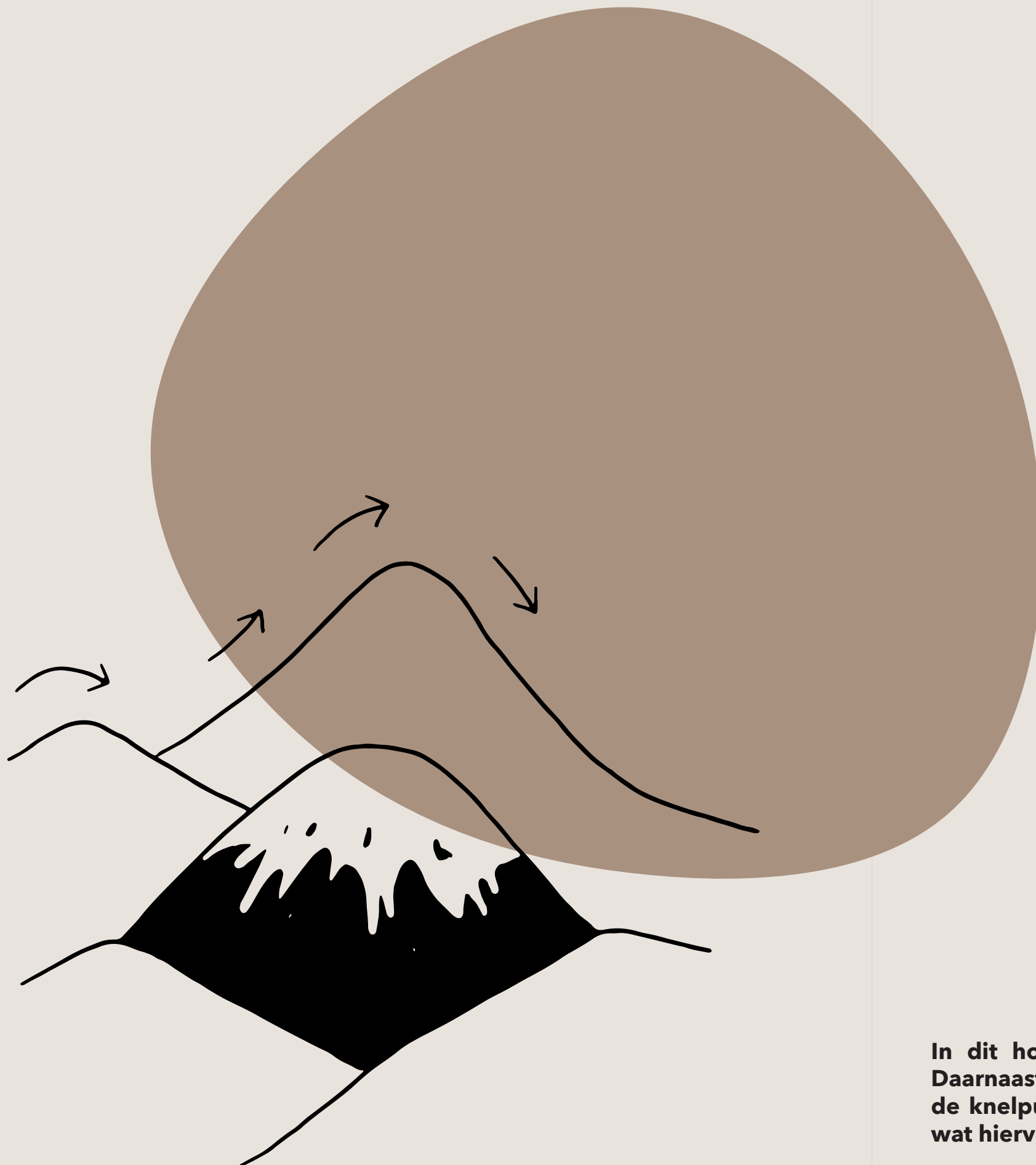
Bij de bespreking van de opmerkingen in dit hoofdstuk is aangesloten bij een min of meer chronologisch verloop van een beroep op de WW. In grote lijnen kunnen de gemaakte opmerkingen worden ingedeeld in verschillende categorieën.

Ten eerste de redactie van de wettekst. De gemaakte opmerkingen betreffen voor een deel opmerkingen betreffende de redactie van de wettekst van de WW. Sommige onderdelen zijn moeizaam geredigeerd of laten vragen open over de precieze betekenis van de wet. Niet altijd zijn bij dergelijke redactionele verbeterpunten echte knelpunten voor belanghebbenden aan te wijzen. Voorbeelden daarvan zijn de verouderde dienstbetrekkingen in art. 4 WW, de moeizame samenhang tussen art. 1b lid 5, art. 8 en art. 20 2en 21 WW, en de betekenis van het begrip beschikbaarheid in art. 16 WW, de bedoeling van art. 24 lid 7 WW. Naar het zich laat aanzien kan een betere redactie van de tekst respectievelijk het schrappen ervan, de wet helderder maken. Het verbeteren hiervan is derhalve voornamelijk een wettechnisch vraagpunt.

Ten tweede de complexiteit voor de uitvoering. De gemaakte opmerkingen betreffen voor een aanzienlijk deel opmerkingen over de bewerkelijkheid van de uitvoering van bepaalde regels. Niet de regels zelf maar de uitvoering ervan is hier het probleem. Voor de uitvoering moeten bijvoorbeeld veel gegevens worden vergaard of er moeten veel complexe berekeningen worden gemaakt. Of men dergelijke regels aan wil passen om de uitvoering te vereenvoudigen, hangt onder andere af van de vraag of de opbrengsten van vereenvoudiging opwegen tegen de doelen die gediend worden met deze regels of de redenen waarom regels op een bepaalde manier zijn geformuleerd. Deze doelen of redenen zijn de ene keer van zwaarder gewicht dan de andere keer. Een voorbeeld waarbij de harmonisatiewens goed voorstelbaar is, is het gebrek aan afstemming tussen tijdseenheden (dagen, weken en maanden) en de gebroken maanden problematiek. Een complexer voorbeeld is de afstemming van de verschillende inkomens- en loonbegrippen. De wens om te kunnen afgaan op gegevens uit de polisadministratie in plaats van deze uit te vragen bij werkgevers en werknemers is begrijpelijk, maar de complexiteit van deze begrippen maakt tegelijkertijd dat de implicaties hiervan nader wettechnisch onderzoek vergen, ook vanwege de samenhang met andere wetgeving zoals belastingwetgeving. In het algemeen geldt dat begrippen moeilijker aan te passen zijn naarmate ze op meer plaatsen in de wet of in meer wetgeving van belang zijn. Regels die complex zijn voor de uitvoering worden meestal door het UWV als knelpunt benoemd. Andere respondenten noemen dit veel minder. Alleen bij bijzonder hoge complexiteit die aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de (hoogte van de) uitkering, is de complexiteit door respondenten genoemd. Voorbeelden daarvan zijn het Algemeen Inkomensbesluit en het Dagloonbesluit, en in het bijzonder de verrekeningssystematiek.

Opvallend is dat een niet onaanzienlijk deel van deze categorie knelpunten in verband staat met het gegeven dat een steeds groter aandeel werkenden werkzaam is in flexibele arbeidsrelaties, waarbij er sprake kan zijn van een combinatie van meerdere banen en/of fluctuerende uren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de complexiteit van het bepalen van het gemiddeld arbeidsuren aantal, de referte-eis, de combinatie van meerdere WW-rechten, en de inkomensverrekening. Of de toegang tot de WW en de uitvoering van de WW voor deze categorie gevallen eenvoudiger zou moeten worden, is niet alleen een wettechnisch, maar ook een beleidsmatig vraagstuk.

Tenslotte is er een categorie knelpunten die genoemd worden omdat men een regel niet ‘uitlegbaar’ vindt of omdat deze onredelijk of zelfs hardvochtig wordt gevonden. Dit heeft niet per se te maken met complexiteit maar meer met de innerlijke rechtvaardigheid van een regel. Deze categorie knelpunten wordt zowel door het UWV genoemd, als door de andere respondenten. Het betreft soms gevallen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen twee gevallen die in wezen niet verschillend behandeld zouden moeten worden, zoals het verschil in behandeling bij ongeoorloofde vakantie en ongeoorloofd verlof; of het verschil tussen werkzaamheden als zelfstandige en werkzaamheden als resultaatgenieter; of het verschil in behandeling tussen een werknemer die bij een eigenrisicodrager in dienst is en een werknemer die dat niet is. Onder deze categorie valt ook de differentiatie aan sancties bij het niet aanvaarden van passende arbeid in verschillende vormen. Daarnaast kan het gevallen betreffen waarbij men een regel onnodig beperkend vindt voor de vrijheid van een belanghebbende, zoals de beperkingen in mogelijkheden om met behoud van WW-uitkering in het buitenland te verblijven of de sollicitatiedwang die onverkort blijft gelden zelfs als men al een baan heeft. Ten slotte komt voor dat een regel (te) veel rechtsonzekerheid oplevert, zoals de omvang van de inlichtingenplicht of de invulling van ‘op geld waardeerbare arbeid’, terwijl dit ingrijpende gevolgen kan hebben. Of deze derde categorie knelpunten al of niet moet worden opgelost en zo ja in welke richting, is wellicht eerder een beleidsmatig dan een wettechnisch vraagstuk, hoewel deugdelijke wetgeving uiteraard wel gebaat is bij het gebruiken van heldere en uitlegbare systematiek waarvan belanghebbenden het doel en de rechtvaardiging ervan kunnen begrijpen



8.

Waar knelt de WW?

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de onderzoeksvragen. Daarnaast schetsen wij aan de hand van een overkoepelende analyse van de knelpunten - en hun onderlinge samenhang - waar de WW knelt en wat hiervoor mogelijke verklaringen zijn. We sluiten het hoofdstuk af met handelingsperspectieven voor de toekomst.

8.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

8.1.1 Welke knelpunten kunnen bij het gebruik van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van de werknemer en wat is hiervan de oorzaak?

1.1 Wat moeten werknemers doen om een WW-uitkering te ontvangen en blijvend aan de voorwaarden en verplichtingen ervan te voldoen? Wat vraagt dat in termen van denk- en doenvermogen? En wat zijn de gevolgen voor werknemers als het ze (tijdelijk) niet lukt om te voldoen aan de verplichtingen die van de WW uitgaan?

1.2 Waar lopen werknemers, in de verschillende stadia van het WW-proces, tegenaan, hoe ervaren ze dat (schaamte), en hoe gaan ze daarmee om? Als het werknemers lukt voor een bepaald probleem (zelf) een oplossing te vinden, wat was daar dan voor nodig? Maar ook omgekeerd: wat gaat er, in de verschillende stadia van het WW-proces, juist goed en wat kunnen we hiervan leren?

In hoofdstuk vier en vijf hebben wij beschreven hoe werknemers de WW-aanvraag en het ontvangen van een WW-uitkering ervaren en wat zij doen om aan de voorwaarden te voldoen. Er is naar voren gekomen dat de meerderheid van de werknemers het relatief makkelijk vindt om een WW-uitkering aan te vragen. Hetzelfde geldt voor het voldoen aan de belangrijkste verplichting die gepaard gaat met het ontvangen van een WW-uitkering, de sollicitatieplicht. Wel valt op dat sommige werknemers de sollicitatieplicht heel serieus nemen en moeite ervaren daaraan te voldoen, terwijl anderen zeggen dat ze makkelijk kunnen voldoen aan de eisen die de WW (en UWV) stelt.³⁰⁷ Het tijdelijk niet voldoen aan de verplichtingen die van de WW uitgaan hoeft niet altijd te leiden tot een maatregel, dit is afhankelijk van het oordeel over waarom er niet aan de verplichting werd voldaan van de adviseur waarmee de werknemer contact heeft.

Werknemers met een lager doenvermogen, al dan niet structureel, ervaren behoorlijk veel knelpunten bij het ontvangen van de WW-uitkering. Zij ervaren stress als gevolg van het baanverlies en dat leidt tot een lager doenvermogen tijdens het aanvragen en ontvangen van de WW-uitkering. Daarnaast zijn er werknemers met een minder gunstige arbeidsmarktpositie, bijvoorbeeld omdat men wat ouder is, een arbeidsbeperking heeft of een complex arbeidsverleden heeft. Dit type werknemers ervaart problemen doordat de WW niet helemaal goed lijkt te passen op hun situatie. Zo leidt het accepteren van een lager betaalde baan tot veel administratieve lasten en mogelijke verrekeningsproblematiek. Ook al kan het een bewuste keuze van een oudere werknemer zijn om een baan te accepteren die meer rust geeft. Aan de andere kant zijn er werknemers die zich ziek voelen, terwijl het systeem ze als beter ziet omdat ze niet (meer) onder de WIA of Ziektewet vallen, maar onder de WW.

Verder blijkt uit het onderzoek dat de uitvoering van de WW voor werknemers onzichtbaar is en dus niet als knelpunt wordt ervaren.³⁰⁸ Het is te vergelijken met het besturen van een auto. De grote meerderheid weet niet precies wat er onder de motorkap van de auto plaatsvindt, maar wél hoe de auto bestuurd moet worden. Het feit dat veel werknemers de WW als gemakkelijk ervaren, zoals het aanvragen van de uitkering en het ontvangen van de uitkering of het opgeven van inkomsten en de automatische verrekening, is de verdienste van UWV. Dat neemt niet weg dat baanverlies een onzekere en stressvolle periode betekent voor veel burgers. En dat de uiteindelijke uitkomst van de berekeningen van het UWV voor burgers niet heel transparant is. "Het zal wel kloppen", is een uitspraak die de onderzoekers vaak hebben gehoord. De belangenbehartigers van werknemers die wij hebben gesproken hebben wel meer moeite met de complexiteit die schuil gaat "onder de motorkap". Bij het doorgronden hoe het UWV tot een bepaalde beslissing inzake de uitkering komt, ervaren zij dat de regels en de uitleg daarvan door het UWV ontoegankelijk kunnen zijn.

Wij spraken werknemers die zelf een oplossing voor problemen hebben gevonden. Indien werknemers in staat zijn geweest om een probleem op te lossen, dan hangt dit vaak samen met ervaring van die werknemer. De werknemer heeft bijvoorbeeld vaker een WW-uitkering gehad en weet met het systeem om te gaan. Zo waren er enkele gevallen waarin werknemers wisten te anticiperen op een verrekening door hiermee rekening te houden met het invullen van de inkomstenopgave, bijvoorbeeld wanneer men onregelmatig werkt of veel overuren maakt. Naast ervaring is het doenvermogen van de werknemer een bevorderende factor.

1.3 Welke verwachtingen en behoeftes leven er bij werknemers ten aanzien van de overheid/UWV/werkgevers die mogelijk knelpunten opleveren bij de aanvraag en tijdens het gebruik van de WW?

De werknemers hebben lage verwachtingen van UWV. Dit wordt gevoed door de wijze waarop UWV in de media komt, maar ook door de wijze waarop men in het netwerk van de werknemer over UWV praat. De werknemers verwachten geen persoonlijke dienstverlening van UWV in het WW-proces. Bij voorbaat gaan ze er al vanuit dat het aanvragen én ontvangen van een WW-uitkering administratieve lasten met zich meebrengt.

In veruit de meeste gevallen is de werknemer nadien positief verrast door UWV. De adviseur Werk speelt hierin een belangrijke rol, maar ook de digitale dienstverlening verrast een deel van de werknemers positief. Werknemers hebben geen expliciete verwachtingen van de overheid, voor hen is UWV 'de overheid'. Ook hebben werknemers geen verwachtingen van hun werkgever rondom de WW-aanvraag. De werkgever heeft een rol zolang de werknemer in dienst is bij de werkgever, daarna is er nauwelijks contact tussen werkgever en werknemer. Belangenbehartigers van werknemers en werkgevers verwachten van UWV dat zij transparant zijn over de toegepaste regels en de uitleg daarvan.

Veel werknemers hebben wel behoefte aan iemand die hen perspectief biedt in de onzekere periode die volgt op baanverlies. De behoefte aan contact bestaat uit twee onderdelen: enerzijds het terugkijken op het ontslag (door het bieden van een luisterend oor) in combinatie met de rechten en plichten die horen bij de WW-uitkering en later het weer richten van de blik op de toekomst: hoe gaat de carrière van de werknemer nu verder? De mate van onzekerheid die werknemers ervaren is afhankelijk van hoe iemand naar de eigen arbeidsmarktpositie kijkt. Als gevolg daarvan kan het doenvermogen van de werknemer (tijdelijk) lager zijn. Zo zijn er WW'ers die al 30 of 40 jaar niet meer hebben gesolliciteerd en daarbij voelen dat ze wel wat hulp kunnen gebruiken. Ook zijn er werknemers die enthousiast zijn om een carrièreswitch te maken en daar graag over willen sparren met mensen die er verstand van hebben. Het is voor vrijwel alle werknemers onduidelijk wanneer en op welke wijze zij persoonlijk contact kunnen hebben met de adviseurs van UWV.

1.4 Is er vanuit de werknemer behoefte aan maatwerk/persoonlijke dienstverlening? En zo ja, voor welk type werknemer geldt dit?

Als de werknemers positief over de WW en UWV spreken, dan hebben zij het meestal over de persoonlijke benadering van hun adviseur, of de manier waarop zij zijn geholpen door UWV, ook de digitale dienstverlening ervaren werknemers regelmatig als positief. Een meerderheid van de werknemers is goed in staat zelf de zaken rondom de WW te regelen, maar er zijn situaties waarin een werknemer behoefte heeft aan persoonlijk contact. Deze behoefte geldt in het bijzonder voor werknemers met een lager doenvermogen. Deze mensen hebben meer behoefte om onzekerheden weg te nemen die gepaard gaan met het baanverlies. Zij weten zich niet altijd raad met de (digitale) procedures, of hebben een ingewikkelde situatie omdat er sprake is van samenloop van verschillende uitkeringen.

Als onderzoekers denken we dat een optie zou kunnen zijn dat mensen die een uitkering aanvragen direct in het eerste digitale contact aangeven dat zij behoefte hebben aan persoonlijk contact met UWV (face-to-face, telefonisch of online). In de gesprekken met werknemers is niet gesproken over maatwerk op het gebied van de sollicitatieplicht. Wel blijkt dat werknemers variëren in hun opvatting over de precieze inhoud van de sollicitatieplicht. Sommigen interpreteren de plicht vrij strikt als het uitvoeren van vier sollicitaties per maand, anderen voelen zich vrij om uit te gaan van vier activiteiten per maand, zoals bijvoorbeeld netwerkgesprekken voeren of webinars kijken.

8.1.2 Welke knelpunten kunnen bij het gebruik van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van de werkgever en wat is hiervan de oorzaak?

2.1 Hoe doet de huidige inrichting en/of uitvoering van de WW een beroep op (doen)vermogens/bronnen van werkgevers en komen deze overeen met de verwachtingen van werkgevers ten aanzien van de overheid en/of het UWV?

2.2 Waar lopen werkgevers in de verschillende stadia van het WW-proces tegenaan en hoe gaan ze daarmee om? Als het werkgevers lukt voor een bepaald probleem (zelf) een oplossing te vinden, wat was daar dan voor nodig? En omgekeerd: wat gaat er juist goed en hoe komt dat?

2.3 Wat zijn de gevolgen voor werkgevers als het (tijdelijk) niet lukt om te voldoen aan de verplichtingen die van de WW uitgaan?

³⁰⁷ Op basis van dit onderzoek kunnen wij niet beoordelen welk type werknemer de sollicitatieplicht wel serieus neemt en welke werknemer dit niet doet.

³⁰⁸ Niet iedere werknemer wil dit weten. Maar het is wel een knelpunt voor werknemers die het proces wél willen begrijpen. Voor hen is het namelijk niet te begrijpen.

In hoofdstuk 1 is beschreven dat de input van werkgevers gering is gebleven in dit onderzoek. Het was lastig werkgevers te vinden die mee wilden werken aan het onderzoek. Veel zeiden weinig ervaring te hebben met de WW. Ook de landelijke werkgeversorganisaties konden weinig knelpunten over de WW vanuit werkgeversperspectief aan ons vertellen. Op basis van dit onderzoek concluderen we daarom dat de werkgever een relatief kleine rol heeft in het proces van de WW. Veel werkgevers zijn weinig tot niet op de hoogte van de WW en het proces dat de werknemer doormaakt bij het aanvragen en ontvangen van een WW-uitkering. Ze hebben daarom ook geen verwachtingen van UWV. Werkgevers komen er simpelweg nauwelijks mee in aanraking. Wanneer een werkgever vragen heeft over de WW laten zij zich regelmatig adviseren door een externe partij, zoals een accountant. Kortom, de specifieke onderzoeksvragen zijn niet te beantwoorden op basis van ons onderzoek. We verwachten dat de WW geen beroep doet op het doenvermogen van de werkgever, dat werkgevers nergens tegenaan lopen en dat er geen problemen worden ervaren met het voldoen aan verplichtingen.

De werkgever is in veel situaties de eerste informatiebron voor werknemers. Niet iedere werkgever is even goed op de hoogte van de WW. Vaak wordt gewoon verwezen naar de UWV-website. Eigenrisicodragers zijn iets nadrukkelijker betrokken bij de uitvoering van de WW. Zij zijn vaak beter op de hoogte en verschaffen meer informatie naar de werknemers in kwestie.

Werkgevers krijgen indirect ook te maken met de WW, doordat ze soms spooksollicitaties ontvangen van mensen met een WW-uitkering die niet serieus op een vacature reageren. Dat vinden werkgevers in het algemeen niet prettig. Ook kan dit hun beeld van de WW negatief beïnvloeden. Zij krijgen liever geen sollicitatie dan een nutteloze sollicitatie. Ook kan het – tot frustratie van werkgevers – voorkomen dat werknemers na enige tijd weer vertrekken, omdat ze vanwege het ontvangen van de WW-uitkering verder moeten solliciteren wanneer ze een baan tegen lager salaris hebben aanvaard.

8.1.3 Welke knelpunten kunnen bij de uitvoering van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van UWV en wat is hiervan de oorzaak?

3.1 Hoe voert UWV de WW uit en wat zijn factoren die die uitvoering bemoeilijken of juist mogelijk maken?

3.2 Waar loopt UWV in de verschillende stadia van het WW proces tegenaan en hoe gaat UWV daarmee om?

De vorige paragrafen van dit hoofdstuk (en de hoofdstukken drie tot en met zes) hebben laten zien dat een belangrijk deel van de werknemers en werkgevers tevreden zijn over de wijze waarop UWV de WW uitvoert. Het feit dat werknemers relatief weinig knelpunten ervaren is de verdienste van UWV.

UWV zelf ervaart wel knelpunten bij de uitvoering van de WW. Deze knelpunten vinden voornamelijk plaats in de fases dat een werknemer een WW-uitkering aanvraagt en wanneer dit recht ophoudt, al dan niet door werkhervatting. De oorzaak hiervoor is dat de wet- en regelgeving complex is. We lichten de kern van de knelpunten hierna toe.

Vertaalslag van de wet

Hoofdstuk 2 en 7 geven uitgebreid informatie over de complexiteit die het UWV ervaart om de wet te vertalen in uitvoeringsregels. We volstaan hier met het benoemen van de belangrijkste ingewikkeldheden:

- Er zijn punten in de wet die redactioneel gezien voor verbetering vatbaar zijn. Voorbeelden daarvan zijn het noemen van verouderde dienstbetrekkingen als voorbeeld van verzekerde dienstbetrekkingen in de wet, of het hanteren van een vereiste van beschikbaarheid dat volgens de jurisprudentie eigenlijk geen betekenis meer heeft.
- Voor de uitvoering moeten veel gegevens worden vergaard, er moeten veel complexe berekeningen worden gemaakt en ingewikkelde regels doorgrond. Vaak zijn de gegevens in onvoldoende mate aanwezig, of niet in de gewenste vorm, waardoor er vanuit UWV aannames moeten worden gedaan om de berekeningen uit te voeren of tijdrovende inspanningen moeten worden gedaan om informatie te achterhalen. Niet zelden ligt dit aan suboptimaal vastgestelde wetgeving. Voorbeelden zijn kalenderproblemen waarbij tegelijkertijd in maanden en weken moet worden gerekend of dat moet worden gerekend met gebroken maanden. Een belangrijke gegevensbron voor UWV is de polisadministratie. UWV loopt ertegen aan dat belangrijke begrippen voor de vaststelling van de uitkering niet uit de polisadministratie te halen zijn. Een voorbeeld is de vaststelling van arbeidsuren, hetgeen een rol speelt bij het gemiddeld aantal arbeidsuren en de referte-eis.

- Er is een categorie knelpunten die door juridische experts en ook door UWV zelf genoemd worden omdat men een regel niet ‘uitlegbaar’ vindt of omdat deze onredelijk of zelfs hardvochtig wordt gevonden. Voorbeelden zijn de restricties bij verblijf in het buitenland; de gevolgen van activiteiten al naar gelang ze als ‘zelfstandige’ of anderszins worden gedaan, het verschil in positie tussen de werknemer met en zonder een eigenrisicodrager als werkgever; het verbod op eigen ontslagname, en onzekerheid over de reikwijdte van de inlichtingenplicht.
- Tenslotte is het belangrijk te noemen dat uitvoering en de wet in onvoldoende mate op elkaar aansluiten, waardoor er in de uitvoering work arounds nodig zijn om de wet uitvoerbaar te maken.
- Knelpunten op het gebied van samenloop met andere regelingen vielen buiten de scope van dit onderzoek. Gedurende het onderzoek hebben wij echter wel de indicatie gekregen dat knelpunten zich voor kunnen doen op het gebied van samenloop van regelingen en tegenstrijdige wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld door verschillende regels tussen uitkeringsregimes, verrekeningsproblematiek (bijvoorbeeld bij samenloop WW en TW) of het gebruik van bepaalde definities en gegevens.

Knelpunten van de uitvoerend professionals

In de hoofdstukken twee, vier, vijf en zes is aan bod gekomen op welke wijze UWV de wet uitvoert voor de werknemers. Betrokkenen vanuit UWV geven aan dat de WW relatief weinig problemen kent ten opzichte van andere regelingen die UWV uitvoert. Zij noemen daarbij expliciet dat de digitalisering en automatisering van de uitvoering daaraan heeft bijgedragen.

Wel is er een aantal knelpunten dat te maken heeft met de interne processen bij UWV. Er is een betere samenwerking mogelijk tussen de verschillende afdelingen van UWV. Bovendien ervaren veel medewerkers van UWV weinig ruimte om af te wijken van de regelgeving en procedures in situaties waarin zij dat nodig achten of ervaren zij veel administratieve lasten wanneer zij het nodig vinden om persoonlijke dienstverlening toe te passen. Anderzijds signaleren medewerkers van UWV ook knelpunten als gevolg van wet- en regelgeving voor de werknemers. Zo hebben zij veel moeite met de ingewikkelde verrekeningen wanneer een werknemer werkt naast zijn of haar uitkering.

3.3 Wat zijn de gevolgen (voor werknemers, werkgevers en UWV zelf) als de WW voor UWV (op bepaalde aspecten) niet of moeilijk uitvoerbaar blijkt?

In situaties waarin de WW niet of moeilijk uitvoerbaar blijkt heeft dit in veel gevallen weinig gevolgen voor werkgevers en werknemers. Dat komt omdat UWV het proces zo heeft ingericht dat een werknemer of werkgever niet tegen deze knelpunten aanloopt. Een voorbeeld is de omgang met de ketenbepaling. UWV kiest ervoor, gebaseerd op de interpretatie van wet- en regelgeving om werknemers niet terug te sturen naar hun voormalig werkgever wanneer zij berusten in de werkloosheid.³⁰⁹

Het gevolg van de wijze waarop UWV de wet uitvoert is dat deze aanpak in bepaalde situaties leidt tot een uitvoering die contra legem is, bijvoorbeeld bij het berekenen of een werknemer voldoet aan de wekeneis zodat het recht op een WW-uitkering vastgesteld kan worden.³¹⁰ Vanuit het perspectief van UWV is het wenselijk om deze situaties te formaliseren in wet- en regelgeving.

3.4 Wat heeft de uitvoering nodig om de WW op een doeltreffende, doelmatige en voor werknemers passende wijze uit te voeren?

In de uitvoering van de WW gaat veel goed, zowel vanuit het perspectief van UWV als de werknemer. Dit geldt in ieder geval voor werknemers met een eenduidig arbeidsverleden en voldoende doenvermogen. Zij ervaren de huidige uitvoering van de WW als doeltreffend en passend. De uitvoering van de WW is minder doeltreffend en passend bij werknemers met een complexer arbeidsverleden of werknemers met (tijdelijk) een lager doenvermogen. Hetzelfde geldt voor werknemers die te maken krijgen met samenloop van verschillende uitkeringen. Deze groep heeft behoefte aan persoonlijk contact met UWV. Deze behoefte leeft ook onder adviseurs Werk van UWV. Persoonlijk contact helpt ook bij de rouwverwerking die gepaard kan gaan bij het verliezen van een baan en draagt bij aan een betere toeleiding naar een andere uitkering, indien dat relevant is, zoals de Ziektewet.

Naast persoonlijk contact zou het voor veel werknemers passender zijn wanneer de uitvoering (en het beleid) zich meer zou richten op zo duurzame mogelijke uitstroom naar de arbeidsmarkt, in plaats van de kortste weg naar werk. Dit vergt investeringen op de korte termijn, onder andere op het gebied van scholing. Uit onderzoek blijkt echter dat deze investeringen zich op de lange termijn terugbetalen.³¹¹ In paragraaf 8.2 gaan wij hier nader op in.

³⁰⁹ Te beargumenteren valt hier dat de werknemer wel gevolgen ondervindt, immers een uitkering van 75% (en later 70%) van het oorspronkelijk loon is lager dan het oorspronkelijk loon.

³¹⁰ UWV. 2021. Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving. UWV. Amsterdam.

³¹¹ Lammers, M. & Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. *Empirical Economics*. 60, 1719–1746.

8.2 Analyse van overkoepelende knelpunten

In dit onderzoek zijn wij gevraagd om inzicht te geven in de knelpunten die werknemers, werkgevers en UWV ervaren binnen de (uitvoering van de) WW. Daarvoor hebben wij gesproken met werkgevers, werknemers, medewerkers van UWV en experts vanuit verschillende perspectieven. Op basis van deze activiteiten hebben wij een breed scala aan knelpunten geïnteriseerd. Deze knelpunten hebben verschillende oorzaken. Een deel komt voort uit de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving zelf. Een ander deel volgt uit maatschappelijke ontwikkelingen als digitalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Men is ook anders naar de WW gaan kijken in de veertig jaar sinds de wet in werking is getreden.³¹²

Deze ontwikkelingen kunnen in interactie tot knelpunten leiden. Zo ontstaan er knelpunten waarbij de wet onvoldoende passend is op de werknemer van 2023, of knelpunten die leiden tot onuitvoerbaarheid voor UWV. In deze paragraaf reflecteren wij op de samenhang van de geïnteriseerde knelpunten en de oorzaken daarvan. Aan het einde van de paragraaf gaan wij in op vraag 5 en 6.

In paragraaf 8.1 zijn de eerste drie deelvragen beantwoord, daar zijn de vastgestelde knelpunten beschreven en is ingegaan op de oorzaken daarvan.

5. In het vervolg hiervan: wat zijn de gevolgen van die knelpunten voor het behalen van de doelstellingen van het WW-stelsel?

6. In welke mate is er op beleidsmatig niveau sprake van afruil dan wel synergie tussen de verschillende perspectieven (in welke mate liggen de belangen met elkaar in lijn en in welke mate niet)?

8.2.1 De arbeidsmarkt is veranderd, sluit de WW hier nog wel op aan?

In hoofdstuk twee beschrijven wij dat de WW een werknemersverzekering is. Door de ontwikkelingen die de arbeidsmarkt heeft doorgemaakt, is de groep werkenden die aanspraak kan maken op een WW-uitkering bij baanverlies kleiner geworden. Dit geldt zonder meer voor de groeiende groep zzp'ers. Maar ook voor de eveneens groeiende groep werknemers met flexibele contracten is de WW een geen zeker vangnet door voorwaarden als de referte-eis en de vaststelling van het arbeidsurenverlies. Voor hen die wel een uitkering krijgen is de WW van karakter veranderd. Sinds de Wwz heeft de WW meer het karakter gekregen van een loonsuppletieregeling in plaats van een zuivere werkloosheidsverzekering met als reden dat werken altijd moet lonen. Daardoor ontstaat er een dynamiek die enigszins vergelijkbaar is met de inkomenstoets in de bijstand. Alle inkomens moeten maandelijks worden verantwoord en verrekend. Dat is arbeidsintensief voor UWV en kan leiden tot onzekerheid bij werknemers. Vereenvoudiging van de regels zou hierbij kunnen helpen.

Werknemers zien de WW niet echt als een werknemersverzekering. Zij zien het als een sociaal vangnet. De verschillen tussen WW en bijstand zijn volgens de gesproken werknemers niet heel groot, behalve dat het gaat om een hogere uitkering die je van UWV ontvangt in plaats van de gemeente. Sommige werknemers zijn zich wel bewust dat er in de WW geen vermogenstoets is en dat ook het inkomen van een partner niet van belang is en dat voor een bijstandsuitkering deze beide zaken wel van belang zijn (en kunnen leiden tot de beslissing dat de werknemer geen recht heeft op een bijstandsuitkering).

In tegenstelling tot de bijstand heeft de WW nadrukkelijk ook een functie als tijdelijke (financiële) overbrugging tussen twee banen in. Als onderzoekers denken wij dat het goed is wanneer deze laatste functie van de WW meer uit de verf komt. Dat zou betekenen dat UWV meer ruimte neemt om mensen duurzaam naar ander werk te begeleiden in een ander beroep en/of een andere sector, eventueel met behulp van scholing.

8.2.2 Activerende maatregelen of bezuinigingen?

Met name sinds de kabinetten Kok geldt het adagium: Werk boven Uitkering.³¹³ De WW moet werknemers prikkelen om snel weer aan het werk te gaan. Bij de invoering van de Wwz is hieraan toegevoegd dat werk moet lonen.³¹⁴ Aan deze politieke boodschap zijn verschillende wetswijzigingen verbonden, onder andere gericht op aanscherping van de referte eis, WW-duur, WW-hoogte en passende arbeid. Deze aanscherpingen werden geïmplementeerd vanuit het perspectief dat de WW meer moest activeren. Een belangrijk (neven)doel van deze wetswijzigingen was in veel gevallen ook een collectieve lastenbesparing.

Deze doelstelling staat niet altijd expliciet vermeld in de memorie van toelichting van deze wetswijzigingen.³¹⁵ Ook de maatregelen die te maken hebben met digitalisering, zoals Redesign UWV-werkbedrijf zijn voor een belangrijk deel ingegeven door bezuinigingen.³¹⁶

Uit onderzoek blijkt dat een deel van de aanscherpingen niet, of slechts zeer beperkt, tot een meer activerende WW hebben geleid.³¹⁷ Ander onderzoek laat zien dat het verkorten van de uitkeringsduur positieve effecten kan hebben. De effecten van aanscherpingen in 2006 hadden een positief effect op de inkomsten uit werk en een lager gemiddeld gebruik van de WW, maar ook tot een toename van het aantal flexibele banen op korte termijn.³¹⁸ Daaruit is te concluderen dat de maakbaarheid van het probleem werkloosheid sterk afhankelijk is van de context. Bovendien verschillen de effecten op korte termijn van de effecten op de lange termijn. In economisch slechte tijden zal er altijd sprake zijn van toenemende werkloosheid die duurt totdat de economie uit het dal komt. De activerende effecten van maatregelen zullen in de praktijk minder effect hebben dan een aantrekkende beweging van de economie zelf.³¹⁹ De getroffen maatregelen maken de WW weliswaar goedkoper, maar een toename van de werkloosheid door laagconjunctuur leidt hoe dan ook tot hogere overheidslasten.³²⁰ Tegelijkertijd is de WW vanuit de doelstelling van een vangnet bij onvrijwillige werkloosheid meer van belang bij slechte economische omstandigheden.³²¹

Lagere werkloosheid staat niet volledig gelijk aan lagere uitvoeringslasten

Hogere werkloosheid leidt in kwantitatieve zin tot meer werk voor UWV. Er zijn dan immers meer werknemers die een uitkering ontvangen. Daar komt bovenop dat het in economische mindere tijden moeilijker is voor werknemers om aan een baan te komen. Dat kost een werknemer dus meer tijd, ongeacht zijn of haar arbeidsmarktpositie. Omgekeerd zijn de cijfers positief in tijden van hoogconjunctuur en lage werkloosheid. Een logische conclusie op basis van deze cijfers is dat er minder budget nodig is voor de uitvoering van de WW in tijden van hoogconjunctuur. Tegelijkertijd komt in ons onderzoek nadrukkelijk naar voren dat het werk van uitkeringsdeskundigen en adviseurs werk in tijden van hoogconjunctuur complexer is. Het gaat relatief vaker om werknemers met een lager doenvermogen, of er is relatief vaker sprake van mensen met een complex arbeidsverleden. De kwalitatieve lasten van de uitvoering van de WW per werknemer nemen dus toe.³²² Er is relatief meer tijd nodig per dossier.

8.2.3 De huidige WW richt zich te weinig op duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt

Vanuit het uitgangspunt werk boven uitkering is de uitvoering van de WW gericht op de kortste weg naar werk. De snelste weg naar werk is echter niet altijd de beste weg naar werk. De verplichtingen in de WW, zoals de sollicitatieplicht en de verplichting om passend werk te aanvaarden leiden bij een deel van de werknemers niet tot duurzame uitstroom. In sommige gevallen is er (nog) geen sprake van uitstroom, omdat de werknemer nog steeds een aanvulling op het inkomen ontvangt. Volgens verschillende experts zou de arbeidsmarktfunctie beter benut kunnen worden als UWV zich nog meer zou kunnen richten op duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt. Ook de sociale partners streven ernaar om duurzame werkhervatting als uitgangspunt te nemen in de sociale zekerheid.³²³

Als onderzoekers denken we dat de activerende werking van de WW nog beter tot haar recht kan komen. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het knelpunt omtrent scholing in de WW. Adviseurs Werk ervaren een drempel om scholing aan te vragen voor een werknemer die daar behoefte aan heeft, zo blijkt uit het huidige en ander onderzoek.³²⁴ Daar staat tegenover dat er wel relatief veel scholingsbudget beschikbaar is. De adviseurs hebben het gevoel dat werknemers soms kansen worden ontnomen. Dat blijkt ook vanuit het perspectief van de werknemer. Sommige mensen staan wellicht open voor een carrièreswitch en zouden hier een gesprek over willen voeren. Wanneer er wel scholing wordt toegepast, staat werk nog altijd boven scholing. Een tijdelijke ontheffing is mogelijk, maar niet in alle gevallen. Daardoor kunnen er situaties ontstaan waarbij een werknemer werkt, daarnaast een uitkering ontvangt, scholing volgt in overleg met zijn of haar adviseur, en ook nog moet voldoen aan de sollicitatieplicht.

³¹² Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam

³¹³ Van Damme, L. (2022). Werkloosheidsregelingen in Nederland: een parlementaire geschiedenis. Boom. Amsterdam.

³¹⁴ TK 2013-2014, 33 818, nr. 3, 'Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid): memorie van toelichting'.

³¹⁵ Ramparichan, M.D. (2021). Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020. Een juridische studie. Wolters Kluwer. Deventer.

³¹⁶ TK 2011-2012, 33 065, nr. 3, 'Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met aanpassing van de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan werkgevers en werkzoekenden en de opheffing van de Raad voor werk en inkomen als publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak en van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de inzet van het re-integratiebudget Werkloosheidswet en van loonkostensubsidies: memorie van toelichting'.

³¹⁷ SEO, 2020, Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid.

³¹⁸ De Groot, N. & Van der Klaauw B. (2019). The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits. Labour Economics. 57.

³¹⁹ De Groot, N. & Van der Klaauw B. (2019). The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits. Labour Economics. 57.

³²⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

³²¹ Ramparichan, M.D. (2021). Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020. Een juridische studie. Wolters Kluwer. Deventer.

³²² Let wel: in absolute zin is dit dus niet zo.

³²³ SER. (2019). Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid. Sociaal Economische Raad. Den Haag.

³²⁴ Lammers, M. & De Graaf-Zijl, M. (2022). Arbeidsmarktgericht scholen: evaluatie van het scholingsbudget WW 2018-2021. UWV. Amsterdam.

UWV zou werknemers door middel van scholing actiever kunnen begeleiden naar een duurzame nieuwe baan in bijvoorbeeld een tekortsector. Uit onderzoek blijkt ook dat een investering in de scholing en ontwikkeling van werknemers zich op de lange termijn kan terugbetalen.³²⁵ Met een dergelijke rol wordt UWV nadrukkelijker een Huis van Werk³²⁶: een plek waar werknemers naartoe gaan om zich te oriënteren op een nieuwe baan en er ook een kunnen vinden. Op dit moment is dit niet het beeld dat werknemers van UWV hebben.

8.2.4 Het mensbeeld van de zelfredzame burger is verouderd

Een deel van de beleidswijzigingen die in dit rapport zijn beschreven, zoals Redesign UWV-werkbedrijf, of het aanscherpen van het begrip passende arbeid doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van werknemers. Het uitgangspunt is dat werknemers zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van een nieuwe baan in perioden van werkloosheid. Uit ons onderzoek blijkt dat een meerderheid van de werknemers die een WW-uitkering ontvangt goed in staat is om zelfstandig nieuw werk te vinden en dit ook heel graag wil. Wij hebben de indruk, op basis van de werknemers die wij hebben gesproken, dat een meerderheid van de werknemers de prikkelwerking die uitgaat van de plichten in de WW vrijwel niet nodig hebben. Zij willen graag zo snel mogelijk een nieuwe baan vinden, omdat zij niet afhankelijk willen zijn van een uitkering (die vaak als laag aanvoelt).

Voor een ander deel van de werknemers is het uitgangspunt van de zelfredzame burger helemaal niet passend of niet helemaal passend. Deze werknemers hebben een lager doenvermogen en/of een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Ook kan er sprake zijn van een life event waardoor de werknemer tijdelijk niet in staat is om in actie te komen en er dus sprake is van een (tijdelijk) lager doenvermogen.³²⁷ Het verliezen van een baan is een voorbeeld van een life event, maar soms gaat baanverlies gepaard met andere problemen in de persoonlijke sfeer, zoals een echtscheiding of ziekte (van een familielid) of een verhuizing. Deze werknemers hebben veel belang bij een WW-uitkering omdat deze hen bestaanszekerheid biedt. Zij ervaren het aanvragen van de WW niet als keuze, maar als noodzaak.

In dit onderzoek komt nadrukkelijk naar voren dat de geïnventariseerde knelpunten met name samenkomen bij de groep werknemers met een lager doenvermogen of relatief kwetsbare arbeidsmarktpositie. Met andere woorden: de wet lijkt goed te werken voor de mensen die zich wél kunnen redden, maar werkt niet goed voor mensen die het moeilijk hebben en juist afhankelijk zijn van een WW-uitkering. Dit komt doordat deze werknemers vaker een complex arbeidsverleden hebben, bijvoorbeeld door de combinatie van een kleine baan en uitzendwerk of werk als oproepkracht, waardoor het moeilijker is het recht op WW precies vast te stellen. Of de werknemer in kwestie is gedeeltelijk arbeidsbeperkt, waardoor hij of zij naast de WW uitkering ook in aanmerking komt voor andere regelingen en instrumenten, naast problematiek rondom de gezondheid van de werknemer. Ook kan het gaan om een oudere werknemer die veertig jaar lang hetzelfde werk heeft uitgevoerd en niet handig is met computers. Deze werknemer is niet een alleen een baan, maar een deel van zijn of haar leven kwijtgeraakt. Dan beschikt deze werknemer mogelijk niet over de vaardigheden die nodig zijn om een baan te vinden in de arbeidsmarkt van nu. De complexiteit van persoonskenmerken bij de werknemer gecombineerd met de complexiteit van het dossier voor medewerkers van UWV maakt dat er knelpunten kunnen ontstaan.

In al deze situaties is het voor de werknemer waarschijnlijk goed wanneer hij of zij sneller persoonlijke dienstverlening van UWV krijgt. Bovendien rijst door het bovenstaande de vraag voor wie de WW precies is bedoeld. Immers, de wet lijkt het minst goed te werken voor de werknemers die de WW het hardst nodig hebben.

8.2.5 De afstand tussen werknemer en UWV is toegenomen

Door ontwikkelingen in politiek en uitvoering als centralisering van de uitvoering van de WW en digitalisering in de afgelopen decennia is UWV op een grotere afstand van de werknemer komen te staan. Deze afstand wordt door zowel de werknemer als de uitvoering ervaren. Vanuit de werknemer is het beeld dat UWV een afstandelijke organisatie is. Dit beeld verandert pas nadat een werknemer daadwerkelijk met iemand heeft gesproken, maar dat is geen vanzelfsprekendheid meer, zeker niet in de eerste fase van de WW-uitkering. Sommige werknemers doorlopen het gehele WW-proces zonder een persoonlijk gesprek met iemand van UWV te hebben gevoerd, bijvoorbeeld omdat ze een korte WW-uitkering hebben of omdat ze op basis van de werkverkenner een goede positie op de arbeidsmarkt hebben.

Vanuit het perspectief van de medewerkers van UWV is de afstand richting de werknemer ook gegroeid. Voor

een deel is dit positief. UWV verwerkt immers een aanzienlijk deel van de WW-aanvragen geautomatiseerd.³²⁸ Aan de andere kant heeft UWV daarbij steeds minder zicht op de mensen waarvoor deze organisatie zich inzet: de werknemers. Daardoor is het voor UWV moeilijker geworden om maatwerk te leveren aan werknemers die in de knel raken, gewoon omdat ze dat niet altijd op tijd (kunnen) signaleren.

8.2.6 Tegenstrijdige wetgeving voor de uitvoering

In hoofdstuk twee hebben wij beschreven dat de uitvoering van de WW veel van UWV vraagt. Gesproken betrokkenen van UWV wijzen veelal naar wet- en regelgeving als oorzaak voor de knelpunten die zij in de uitvoering ervaren. Een van de verklaringen hiervoor is dat de WW een oude wet is en daarmee moeilijk toepasbaar is op de geautomatiseerde uitvoeringssystematiek van nu. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat deze knelpunten niet door de burger worden ervaren. Dit komt omdat UWV deze knelpunten intern oplost, ook al is dat in sommige situaties in strijd met de letter van de wet. Het wegnemen van een knelpunt betekent dan ook het formaliseren van wat in veel gevallen nu al de feitelijke situatie is.

UWV heeft daarnaast ook te maken met tegenstrijdige wetgeving. Zo is UWV wettelijk verplicht om gebruik te maken van de polisadministratie bij de uitvoering van de WW. De gegevens die in de polisadministratie staan, komen in sommige gevallen niet overeen met de bepalingen uit de wet. Daardoor moet UWV complexe berekeningen uitvoeren of work arounds toepassen om het recht op een uitkering vast te stellen, omdat de computer zorgt voor uitworp.³²⁹ Hierdoor kan de verwerking van een uitkeringsaanvraag langer duren. Dit speelt met name bij werknemers met een complex arbeidsverleden, waardoor deze werknemers langer in onzekerheid kunnen blijven over hun uitkering. De werknemer zelf heeft geen zicht op dit proces, zoals wij beschrijven in hoofdstuk vier van dit rapport, en er ook geen last van. Rechtshulpverleners melden dat ook zij moeite hebben om het proces van vaststellen van uitkeringsrechten te doorgronden, zodat zij werknemers ook niet gemakkelijk kunnen bijstaan op dit vlak. Als onderzoekers zouden wij aanraden de wet en polisadministratie zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten.

8.2.7 De samenwerking binnen UWV is voor verbetering vatbaar

Zoals wij in hoofdstuk twee hebben beschreven stamt de WW uit de jaren 80 van de vorige eeuw. In de veertig jaar sindsdien zijn er veel zaken veranderd, we hebben hier aandacht aan besteed in hoofdstuk 2. Ook de uitvoering van de sociale zekerheid is flink getransformeerd. In plaats van meerdere (deels sectorale) uitvoeringsorganisaties en een onderscheid tussen uitkeringsverstrekking en re-integratiedienstverlening is er nu één organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de WW: UWV. Althans, dit lijkt vanaf de buitenkant – voor de werknemer – het geval. Uit gesprekken met medewerkers van UWV blijkt dat de verschillende afdelingen van UWV behoorlijk los van elkaar opereren. Verschillende medewerkers van Werkbedrijf en Uitkeren beklagen zich over het gebrek aan onderlinge samenwerking binnen en tussen de divisies en afdelingen van UWV. In situaties waarin werknemers in de knel raken is het daardoor moeilijk om snel tot een goede oplossing voor de werknemer te komen, wanneer daar meer dan één afdeling of divisie bij betrokken is. De werknemer wordt als gevolg hiervan soms van het kastje naar de muur gestuurd. Dit lijkt met name te gebeuren bij werknemers met een lager doenvermogen of met een grillig arbeidsverleden.

Samengevat zijn de onderzoeksvragen vijf en zes als volgt te beantwoorden:

5. In het vervolg hiervan: wat zijn de gevolgen van die knelpunten voor het behalen van de doelstellingen van het WW-stelsel?

Doelstellingen van de WW zijn inkomenswaarborging en activering. De gesignaleerde knelpunten leiden er in algemene zin toe dat de doelstelling van inkomenswaarborging voor de burger behoorlijk goed uit de verf komt. De wet zorgt voor UWV voor complexiteit. Er moet op onderdelen een vertaalslag worden gemaakt om de wet uit te kunnen voeren. De werknemer heeft hier weinig last van omdat deze complexiteit door UWV ‘onder de motorkap’ wordt opgelost. Dit wil niet zeggen dat de complexiteit van de wet niet problematisch is. Voor zover deze complexiteit onnodig is, legt deze uiteraard onnodig beslag op de uitvoeringscapaciteit van UWV. Deze uitvoeringscapaciteit zou ook aan andere doelen besteed kunnen worden.

Wel signaleren we dat de activerende werking van de WW beter uit de verf kan komen wanneer UWV meer ruimte zou nemen (en krijgen) om een actieve rol te spelen in de begeleiding van werknemers naar een nieuwe duurzaam passende baan. Dit past bij de behoeften van werknemers. Sommige werknemers zouden sneller en/of eenvoudiger in contact willen komen met UWV.

³²⁵ Zie onder andere: Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association, 16(3), 894–931, CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Lammers, M. & Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands. Empirical Economics 60, 1719–1746.

³²⁶ Dit lijkt op de loopbaanwinkels zoals die is genoemd in het rapport van de commissie Borstlap “In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk” (2020).

³²⁷ Prins, J. e.a. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag.

³²⁸ De dienstverlening is ingericht zo dat een deel van de werknemers (pas na 6 maanden) wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek. Deze dienstverlening is vanuit het systeem gestuurd en is niet tot stand gekomen op basis van wensen van de werknemer of uitvoerende medewerkers.

³²⁹ Hetzelfde geldt voor het vaststellen van de duur en de hoogte van de WW-uitkering.

6. In welke mate is er op beleidsmatig niveau sprake van afruil dan wel synergie tussen de verschillende perspectieven (in welke mate liggen de belangen met elkaar in lijn en in welke mate niet)?

Wanneer de complexiteit voor UWV wordt verminderd, zou dit kunnen betekenen dat UWV meer ruimte heeft om aandacht te besteden aan andere zaken waar de werknemer van zou kunnen profiteren. Dit zou betekenen dat het vereenvoudigen van de wet een positief effect kan hebben op de werknemer die een WW-uitkering aanvraagt of krijgt. Het oplossen van knelpunten rondom de sollicitatieplicht, passende arbeid en inkomensverrekening, de ketenbepaling, de verwijtbaarheid van werkloosheid, de beschikbaarheidsverplichting zijn zowel in het belang van de werknemer als UWV.

Aan de andere kant is een deel van de knelpunten die de werknemer ervaart niet op te lossen door de wet te wijzigen, denk bijvoorbeeld aan de informatievoorziening, de behoefte aan contact met UWV, de onduidelijkheid over de eerste afspraak. Hier liggen de belangen van de werknemer en UWV niet helemaal in elkaars verlengde.

We verwachten op basis van dit onderzoek dat het oplossen van knelpunten voor de werkgever weinig verschil maakt. De werkgever ervaart immers weinig knelpunten.

8.3 Handelingsperspectieven

In deze paragraaf geven wij de handelingsperspectieven voor voor de toekomst. Deze handelingsperspectieven structureren wij aan de hand van het de processtappen die de werknemer doorloopt. Daarna volgt een beschouwing van handelingsperspectieven op basis van de juridische analyse en we sluiten af met een aantal overkoepelende handelingsperspectieven voor beleid. Daarmee gaan wij gericht in op onderzoeksvraag 7:

7. Welke mogelijke handelingsperspectieven zijn er voor SZW om de gesignaleerde knelpunten op te lossen (daarbij niet alleen oog hebben voor maatregelen die geld kosten, maar ook voor maatregelen die budgetneutraal zijn)?

8.3.1 Ik verlies mijn baan & Ik vraag mijn uitkering aan

Kleine ingrepen voor een meer persoonlijke dienstverlening

In dit onderzoek kwam nadrukkelijk naar voren dat de werknemers voornamelijk knelpunten ervaren op het gebied van stress en onzekerheid vanwege het baanverlies en het aanvragen van hun WW-uitkering, het voldoen aan de verplichtingen die met de WW gepaard gaan en in de omgang en communicatie met UWV. Werknemers hebben behoefte om hun verhaal kwijt te kunnen en snel geholpen te worden door een adviseur die met hen meedenkt en faciliteert op de weg naar een nieuwe baan.

Hoewel UWV zich actiever inzet op het gebied van persoonlijke dienstverlening dan een aantal jaar geleden, liggen hier nog wel kansen. Het duurt nu voor sommige werknemers nog behoorlijk lang voordat zij in gesprek kunnen met een adviseur Werk. Als onderzoekers denken wij dat het voor werknemers makkelijker gemaakt kan worden om aan te geven dat ze behoefte hebben aan persoonlijk contact met UWV (face to face, telefonisch of online). Door in het eerste digitale contact met UWV deze optie aan te bieden, is de drempel om een gesprek aan te vragen mogelijk lager. Daarnaast biedt dit ook een handreiking naar werknemers die om wat voor reden dan ook moeite hebben met het invullen van de aanvraag. Deze groepen komen daardoor sneller in beeld bij UWV.

We merkten bijvoorbeeld tijdens ons onderzoek dat het gebeurt dat werknemers ontslagen worden (soms met een vaststellingsovereenkomst) en in de WW komen die eigenlijk ziek zijn en recht zouden hebben op loondoorbetaling bij ziekte of instroom in de Ziektewet. Het komt voor dat deze werknemers worden ontslagen, omdat dit voor werkgevers een goedkopere optie is dan een ziekte-traject. Op dit moment worden deze werknemers niet of pas laat gesignaleerd. Een gesprek direct bij instroom in de WW maakt dat UWV deze werknemers sneller persoonlijk kan begeleiden. Uit onderzoek blijkt dat persoonlijkere dienstverlening ervoor zorgt dat sneller boven water komt dat mensen die ziek zijn niet in de WW horen en recht hebben op een andere uitkering.³³⁰

Een deel van de knelpunten die UWV ervaart is in de basis een juridisch knelpunt

Een deel van de knelpunten die UWV ervaart komt niet bij de werknemer te liggen omdat UWV deze intern oplost. Dat is prettig voor de werknemers, maar vereist in sommige situaties wel dat UWV de WW contra legem uitvoert. Dit ervaren medewerkers van UWV als knelpunt.

De uitvoeringspraktijk sluit niet goed aan op de papieren werkelijkheid van de wet. Het wegnemen van dit soort juridische knelpunten leidt tot een wet die beter aansluit op de uitvoeringspraktijk. Dat leidt daarnaast tot minder complexiteit in de vertaalslag die UWV via beleidsregels moet maken ten behoeve van de uitvoering van de WW, zie paragraaf 8.1.3.

Ook werknemers kunnen baat hebben bij het oplossen van knelpunten die een juridische oorzaak hebben. Zij krijgen daardoor sneller duidelijkheid over hun inkomen. Vereenvoudiging kan voor hen betekenen dat zij minder risico lopen een fout te maken en fouten aan de kant van het UWV gemakkelijker kunnen signaleren. Bovendien kunnen besparingen ruimte vrijmaken voor een meer persoonlijke dienstverlening.

8.3.2 Ik ontvang een uitkering

Verklein de afstand door de adviseur Werk meer naast de werknemer te zetten

In ons onderzoek komt naar voren dat wanneer werknemers in de knel raken bij UWV, zij dit vaak zelf op moeten lossen. Tegelijkertijd is deze assertiviteit niet altijd te verwachten bij werknemers met een (tijdelijk) lager doenvermogen.

De adviseur Werk moet meer in staat gesteld worden om als eerste contactpersoon te fungeren, zonder tussenkomst van KCC en zonder dat de werknemer ‘de strijd aan moet gaan’ met de bureaucratie. Dat kan door vroeg in het proces een contactpersoon toe te wijzen, met een bredere rol dan louter het re-integreren naar de arbeidsmarkt. Niet iedereen heeft behoefte aan deze intensieve ondersteuning. Bovendien kost een dergelijke uitvoeringspraktijk veel geld. Als onderzoekers denken wij dat een praktische oplossing kan zijn mensen aan te laten vinken bij de aanvraag dat zij behoefte hebben aan persoonlijk contact met een medewerker van UWV.

Investeer in één UWV

De verschillende afdelingen/divisies van UWV zijn onvoldoende op de hoogte van elkaars werk en manier van werken. Wat hierbij niet helpt is dat de ene afdeling in een strenger stramien lijkt te opereren, dan de andere (Uitkeren t.o.v. Werkbedrijf).³³¹ De medewerkers van beide afdelingen kennen elkaar niet en hebben niet altijd het gevoel dat ze collega's van elkaar zijn. Een aansluitend knelpunt is dat dit tot situaties leidt waarin door de werknemer ervaren knelpunten niet intern worden opgelost. De werknemer moet deze vervolgens zelf oplossen en heeft het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Een mogelijke oplossing zou zijn om meer in te zetten op het bespreken van casuïstiek binnen én tussen afdelingen/divisies. Ook behulpzaam kan zijn: het houden van werkbezoeken over en weer en het inbedden van een meeloopdag bij corresponderende afdelingen in de opleiding tot adviseur Werk. Doel is om de onderlinge lijntjes korter te maken, maar vooral ook om onderling begrip te creëren. Eenvoudiger regelgeving kan ook helpen, zodat de adviseur Werk de werknemer kan adviseren en niet naar een medewerker Uitkeren hoeft door te sturen om te voorkomen dat er verkeerd advies wordt gegeven.

Voor werknemers zou het duidelijker zijn wanneer UWV naar hen toe meer als één organisatie opereert, met bijvoorbeeld één website. Op dit moment kan het voor werknemers niet helder zijn wat ze waar, en wanneer moeten aangeven. Als gevolg hiervan worden fouten gemaakt die effect kunnen hebben op hun uitkering en/of tot herstelwerkzaamheden door UWV kunnen leiden. Zowel de werknemer als UWV is gebaat bij eenduidigheid van het proces. Werknemers zullen het proces met minder stress en klachten doorlopen. Bovendien sluit het proces dan beter aan bij de verwachtingen van de werknemer. Ze komen binnen bij UWV en hebben gedurende het hele proces met die organisatie te maken en niet met verschillende divisies die elkaar onderling niet goed lijken te kennen.

Zet het werknemersperspectief meer centraal in de uitvoering en dienstverlening

UWV voert de WW met verschillende afdelingen uit. Ieder heeft daarbij haar eigen rol. Deze medewerkers geven allen aan het beste voor te hebben met de werknemer. Maar door de afgebakende rollen, lukt dit in de praktijk niet altijd. Als onderzoekers viel ons bovendien op dat uitkeringsdeskundigen en adviseurs Werk niet altijd op de hoogte zijn van hoe de site van UWV eruit ziet voor de werknemer. In de specifieke opleiding voor adviseurs is dit ook geen onderdeel van het curriculum. Daardoor kan de adviseur Werk of de uitkeringsdeskundige de werknemer in sommige gevallen niet goed helpen.

8.3.3 Ik ga (deels) aan het werk

Maak het beëindigen van de uitkering eenvoudiger

In ons onderzoek komt naar voren dat verschillende actoren (werknemers, werkgevers, uitkeringsdeskundigen en adviseurs Werk) knelpunten ervaren in situaties waarin de werknemer weer aan werk gaat. In het bijzonder treden er knelpunten op in situaties waarin de werknemer een baan vindt tegen een lager salaris dan de oorspronkelijke baan.

³³⁰ Vervliet, T., Lammers, M. & Heyma, A. (2021). Effecten van persoonlijke dienstverlening op kans op werk en uitstroom uit de WW. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam

³³¹ Volgens gesproken UWV-medewerkers krijgt Uitkeren relatief gezien minder budget per dossier dan Werkbedrijf. Ook zijn de procedures omtrent de uitvoering van de WW strenger voor de divisie Uitkeren.

Voor veel werknemers is het ontvangen van een aanvulling in de vorm van een WW-uitkering naast een baan prettig. Formeel moet de werknemer, omdat hij een lager loon heeft dan de oorspronkelijke baan, nog wel blijven zoeken naar een nieuwe baan. Hij of zij kan hiervoor een vrijstelling van drie maanden krijgen. Daarnaast zijn er ook werknemers die geen behoefte hebben aan een baan 'op hun oude niveau'. Wij hebben als onderzoekers de indruk dat deze onderwerpen onvoldoende onderwerp van gesprek zijn tussen de werknemer en UWV en binnen UWV onderling. Het aanbieden van een exitgesprek (een kort telefoontje volstaat) kan daarom zinvol zijn. Dan weet de werknemer beter waar hij of zij aan toe is. Ook helpt dit exitgesprek om de werknemer uit te leggen hoe hij of zij de uitkering moet stoppen. Dit moet namelijk niet alleen via werk.nl maar ook via MijnUWV.nl.

Zorg ervoor dat werknemers ook echt ervaren dat werken loont

De knelpunten die ontstaan bij het werken naast een WW-uitkering vloeien voort uit de Wwz en het daarbij gepaard gaande uitgangspunt dat werk moet lonen. In de praktijk zien wij dat sommige werknemers helemaal niet het idee hebben dat werken voor hen loont. Met een aanvulling hebben zij wellicht een hoger inkomen dan dat zij zouden hebben gehad zonder werk, maar de administratieve handelingen, evenals de verplichting om te blijven solliciteren is voor hen relatief belastend en niet goed begrijpelijk. Deze knelpunten vragen om een herziening van hoe werk zou moeten lonen. Hierbij valt te denken aan het vereenvoudigen van de mogelijkheden om af te zien van een uitkering (en dit wettelijk verankeren), en wellicht het anders omgaan met verplichtingen in bepaalde gevallen van werken in combinatie met het ontvangen van een uitkering.

8.3.4 Handelingsperspectieven bij de juridische analyse

Hiervoor hebben we de handelingsperspectieven beschreven vanuit de stappen die de werknemer doorloopt bij een WW-uitkering. Ook op het gebied van wet- en regelgeving – de juridische analyse – zijn er handelingsperspectieven te formuleren. We noemen drie typen handelingsperspectieven.

Haperende regels voor de uitvoering

Ten eerste zijn er op het gebied van de tekst van de wet redactionele verbeterpunten mogelijk. Het doorvoeren van deze verbeteringen kan de wet helderder maken en ervoor zorgen dat verouderde bepalingen worden geschrapt. Het aanpassen van deze wetteksten zal soms beleidsneutraal zijn, omdat in de praktijk al niet meer met de wettekst wordt gewerkt. Een voorbeeld hiervan is de beschikbaarheidseis van art. 16 WW, die door rechtspraak van de CRvB feitelijk nog nauwelijks betekenis heeft. Bij andere onduidelijk geredigeerde wetteksten zullen er beleidsmatige keuzes samenhangen met een verheldering of aanpassing van de wettekst. Een voorbeeld is de regeling van de gevolgen van verminderde beschikbaarheid als gevolg van activiteiten anders dan als werknemer, zoals zelfstandig ondernemerschap, al dan niet toegestaan vrijwilligerswerk, vakantie, verlof, mantelzorg etc. Deze regeling is nu verspreid o.a. over art. 1b lid 5, art. 8 en art. 21 WW, en daarnaast zijn regels over vakantie en verlof te vinden in art. 19 WW en in het Algemeen Inkomens Besluit. Voorstelbaar is dat in een integrale herziening van de regeling van de gevolgen van verminderde beschikbaarheid, deze gevolgen ook inhoudelijk worden herzien, zoals bijvoorbeeld de verminderde beschikbaarheid wegens verblijf in het buitenland anders dan wegens vakantie. Een tweede voorbeeld van onduidelijk geredigeerde wettekst is art. 24 en art. 27 WW, in het bijzonder de verplichting om zich in te spannen om passende arbeid te houden of te krijgen. Hier zou het helpen om juist duidelijke beleidsmatige keuzes te maken over de verplichtingen die met name de met ontslag bedreigde werknemer heeft, en de daarop gestelde sancties logisch te ordenen. Bij een dergelijke herziening zou de verhouding van de verplichtingen in de WW met de arbeidsrechtelijke herplaatsingsplicht van de werkgever kunnen worden verduidelijkt,

Bewerkelijke regels voor de uitvoering

Ten tweede gaat het om aspecten van de wet waardoor deze complex of tijdrovend is om uit te voeren, en/of waardoor het moeilijk is om de uitkomst op bevredigende wijze aan de werknemer uit te leggen. Deze knelpunten worden met name door UWV genoemd. Een voorbeeld zijn kalenderproblemen (niet samenvallen weken en maanden) en problematiek die te maken heeft met gebroken maanden. Het verdient aanbeveling de wet op deze onderdelen te vereenvoudigen door eenvoudiger rekenregels op te stellen, bijvoorbeeld door altijd af te ronden op hele en halve maanden en te definiëren op welke dag de tweede helft van elke maand begint. Een tweede voor de hand liggende aanpassing zou zijn om de gegevens die benodigd zijn voor de vaststelling van een uitkering op grond van de wet zoveel mogelijk af te stemmen op de gegevens die beschikbaar zijn in de polisadministratie. Een voorbeeld daarvan is het begrip arbeidsuren, dat maar slechts ten dele samenvalt met het begrip verloonde uren in de polisadministratie. Omdat de werknemer in beginsel geen invloed heeft op de wijze waarop de polisadministratie wordt bijgehouden door de werkgever, ligt het niet voor de hand om de polisadministratie leidend te maken, maar richtinggevend zou hij wel kunnen zijn. In het huidige systeem van afwijkingen en uitzonderingen op het begrip arbeidsuren (en het buiten beschouwing laten van periodes waarin arbeidsuren worden geteld voor de referte-eis) is te snoeien, ook omdat een deel van deze regels door UWV niet wordt toegepast. Hoe dan ook zal de vaststelling van een WW uitkering vermoedelijk complex blijven. Een aanvullend handelingsperspectief dat ziet op de uitlegbaarheid van berekeningen zou dan ook zijn om publieksvriendelijke, transparante rekentools te ontwikkelen waarmee werknemers en/of hun rechtshulpverleners kunnen narekenen welke gegevens door UWV zijn gebruikt, waar die gegevens vandaan komen, en op grond van welke regels ze worden toegepast. In een aantal

gevallen is de complexiteit van de regels dermate hoog, dat ook de werknemer hiervan een knelpunt ondervindt. Een voorbeeld hiervan is de verrekeningssystematiek (zie ook de box hierna voor een illustratie van de doorwerking van dit knelpunt). De aanpassing hiervan vergt een relatief ingrijpende systeemverandering. Is men hiertoe bereid, dan zou een handelingsperspectief kunnen zijn om terug te keren naar het systeem van urenkortingen dat gold tot 2015, maar om werken toch te laten lonen, een deel van de hervatte uren niet te korten.

Beleidsmatige keuzes

Ten slotte volgt een categorie knelpunten die verband houden met de uitlegbaarheid van wet- en regelgeving, of die te maken hebben met hardvochtige effecten van de regels en/of omdat men de regel zelf onredelijk vindt. Zo kan het gaan om ongelijke behandeling van ogenschijnlijk gelijke gevallen, zoals het verschil in ongeoorloofde vakantie en ongeoorloofd verlof. Dergelijke wat kleinere beleidsmatige aanpassingen zijn ook al bij het eerste punt genoemd. Genoemd werden ook veel ingrijpender problemen, zoals het verschil tussen een werknemer die bij een eigenrisicodragers in dienst is en een werknemer die dat niet is. Een verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen vanuit politiek of beleidsmatig perspectief is vereist om in kaart te brengen wat wel – en wat niet – passend wordt geacht in de huidige arbeidsmarkt en samenleving .

Betekenis van een knelpunt dat direct uit de wet voortkomt voor de werknemer

Sinds de WWZ in 2015 is doorgevoerd geldt het adagium dat werken moet lonen. Dit is in de wet geregeld door bij werkherhervatting te garanderen dat een werknemer een aanvulling vanuit de WW ontvangt indien het inkomen uit dit werk lager is dan 87,5 procent van het laatstverdiende loon.

In de praktijk komt het voor dat werknemers na een tijdje solliciteren een baan vinden voor 40 uur, met inderdaad een lager salaris. Een deel van de werknemers heeft hier vrede mee. Zij kiezen bijvoorbeeld bewust voor een rustigere baan, of kunnen vanwege een carrièreswitch niet verwachten hetzelfde te verdienen.

Tegenover het ontvangen van een aanvulling vanuit de WW staan nog wel de plichten die bij een volledige WW-uitkering passen. Zo moet men iedere maand zijn of haar inkomen aangeven en wordt op basis van dit inkomen de aanvulling berekend, wat complexe berekeningen vergt voor uitkeringsdeskundigen. De eerste drie maanden van de werkherhervatting wordt de werknemer vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Daarna moet de werknemer weer aan de sollicitatieplicht voldoen.

Op verschillende manieren kan deze werknemer tegen knelpunten aanlopen. Enerzijds houden die verband met het doorgeven van zijn of haar inkomen aan UWV. Door verschillen in definities is het niet altijd eenduidig wat er ingevuld moet worden. Dit geldt in het bijzonder wanneer een werknemer onregelmatig werkt of veel overuren maakt. Een mogelijk gevolg is dat de werknemer met terugvorderingen te maken krijgt.

Door deze aspecten voelt het voor de werknemer niet alsof werken loont. Ja, deze werknemer krijgt een aanvulling en dus meer geld omdat hij of zij werkt, maar door de administratieve lasten die hiermee gepaard gaan, ervaart de werknemer stress en mogelijk ook financiële onzekerheid.

8.3.5 Handelingsperspectieven bij overkoepelende knelpunten

Sommige knelpunten kennen een dieperliggende oorzaak of er zijn verschillende actoren bij betrokken (werknemer, Uitkeren, Werkbedrijf, ministerie van SZW, werkgever). In deze paragraaf geven wij een aantal knelpunten weer die fundamenteeler van aard zijn en een grotere herbezinning op het doel en bereik van de WW vereisen.

Verwijtbare werkloosheid en de praktijk

Een werknemer heeft alleen recht op WW als hij of zij onvrijwillig zijn of haar baan verliest. Wanneer een werknemer zelf ontslag neemt, ontstaat er in beginsel geen recht op een WW-uitkering. Althans, dat is op papier zo. Feitelijk kunnen zich situaties voordoen waarin de werknemer het initiatief neemt, maar in overleg met de werkgever tot een vaststellingsovereenkomst komt, waardoor hij of zij wel recht heeft op WW. We merken op dat met name zelfredzame werknemers op deze manier in de WW komen. Werknemers die minder goed op hun plek zitten, bijvoorbeeld omdat zij tegen een burn-out aanzitten of gepest worden op hun werk, zitten in de knel en hebben niet altijd de energie om met hun werkgever te praten over een vaststellingsovereenkomst waarbij zij niet-verwijtbaar werkloos worden en recht hebben op een WW-uitkering. Wanneer de WW echt zou functioneren als trampoline van een niet passende baan naar wel passende en duurzame baan zou het de moeite zijn te bezien of ook in geval van verwijtbare werkloosheid er toch een recht kan ontstaan op een uitkering of hulp bij het vinden van een duurzame en passende baan.

Geef vertrouwen en stuur meer op outcome te sturen in plaats van op het proces

De medewerkers van UWV ervaren niet altijd ruimte om af te wijken van de procedures in situaties waarin zij dat nodig achten. De wet- en regelgeving en daaruit volgende procedures en werkinstructies hebben daartoe drempels opgeworpen, waardoor het afwijken van de procedures een stevige onderbouwing vereist. Dit is gedaan om ongelijke behandeling en willekeur te voorkomen. Dit leidt soms tot situaties waarin de UWV-medewerkers werknemers begeleiden in het omgaan met het systeem in plaats van met het begeleiden naar een baan. De medewerkers van UWV hebben door hun ervaring vaak zelf goed in de gaten wat wel en wat niet werkbaar is voor de werknemer. Ook zijn zij door hun direct contact met de werknemer vaak goed in staat om af te wegen wat werkt voor werknemers. Als onderzoekers denken wij dat het zinvol is om adviseurs Werk en uitkeringsdeskundigen meer discretionaire ruimte te geven om op maat gemaakte dienstverlening te kunnen leveren.

Op dit moment lijkt de nadruk in het werkproces te liggen op wat de uitkeringsdeskundige en adviseur Werk doen, in plaats van wat zij bereiken. Dit benaamt met name de adviseurs Werk. Zij ervaren relatief veel administratieve lasten, terwijl zij tegelijkertijd het gevoel hebben dat ze hierdoor minder ruimte krijgen om de werknemer naar werk te begeleiden.

We merken op dat er bij UWV wordt gestuurd op de input en niet op de outcome. Bijvoorbeeld het aantal gesprekken wordt geteld, maar niet waar deze gesprekken toe dienen. Deze werkwijze volgt uit de wens om te rapporteren hoe het budget ten behoeve van de uitvoering van de sociale zekerheid wordt besteed in plaats van te monitoren waar de investeringen toe hebben geleid. Daardoor wordt de dienstverlening mogelijk minder persoonlijk, doordat een gesprek met de burger om te checken hoe het met hem of haar gaat niet meetelt als ‘nuttig werk’. Bij de adviseurs Werk wordt er ook nadrukkelijk op gewezen dat ze dienstverleners zijn en geen hulpverleners. Dat kan tot handelingsverlegenheid leiden bij de adviseurs indien er sprake is van werknemers met grotere problemen.

Geef de WW ruimte om mee te ademen met de conjunctuur

In dit onderzoek hebben wij in hoofdstuk twee laten zien dat de WW meerdere malen in het verleden is aangepast met als doel werknemers te activeren om passend werk te vinden. Uit onderzoek is gebleken dat deze maatregelen weliswaar hebben geleid tot lagere lasten in tijden van economische neergang, maar slechts beperkt leiden tot een betere activerende werking van de WW.³³² Wij denken dat het van belang is dat de politiek zich realiseert dat de WW mee ademt met de conjunctuur. In tijden van recessie neemt het beroep op de WW toe en bij economische groei zal het aantal mensen dat een beroep op de WW doet afnemen. Door experts is onder andere genoemd dat het mogelijk moet zijn om de toegang tot de WW in tijden van hoge werkloosheid tijdelijk te verruimen, en bijvoorbeeld ook mensen toegang te geven die wel verwijtbaar werkloos zijn geworden of de uitkeringshoogte of uitkeringsduur tijdelijk aan te passen.³³³ Daarmee komt de inkomensbescherming met als doel bestaanszekerheid te bieden die de WW beoogt beter tot haar recht. Tegelijkertijd kan UWV dan een rol nemen in het begeleiden van mensen die nadenken over een mogelijke carrièreswitch of het verbeteren van bepaalde vaardigheden om wanneer de conjunctuur beter wordt weer een passende baan te vinden. Daarbij zou het ook helpen wanneer UWV meer ruimte krijgt om klanten van werk naar werk te begeleiden, bijvoorbeeld met behulp van scholing.

³³² De Groot, N. (2018). Evaluating labor market policy in the Netherlands. Tinbergen Institute. VU. Amsterdam.

³³³ Specifiek is in dit kader als optie genoemd de mogelijkheid om ten tijde van economische crisis de referte-eis tijdelijk te verkorten van 26 uit 36 weken naar 8 uit 36 weken en daarnaast een structurele regeling voor deeltijd-WW.

8.4 Verwonderpunten

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek hebben wij met verschillende partijen en personen gesproken. Ook hebben wij meerdere dagen meegelopen bij twee afdelingen van UWV op vier vestigingen verspreid over het land. Gedurende het onderzoek zijn ons verschillende zaken opgevallen die niet direct te maken hebben met het beantwoorden van de onderzoeksvragen, maar hoe dan ook wel relevant zijn voor het contextualiseren van knelpunten die werknemers, werkgevers en betrokkenen vanuit de uitvoering ervaren. Deze opvallende zaken hebben wij ‘verwonderpunten’ genoemd. In deze paragraaf lopen wij deze verwonderpunten beknopt langs.

- **Is transparantie over het proces wel nuttig?** Een van de knelpunten die wij hebbenesignaleerd is dat het proces vanaf de aanvraag van de WW-uitkering voor werknemers onzichtbaar is. Daardoor ervaren werknemers stress en onzekerheid over hoe hoog hun uitkering zal zijn en wanneer ze die kunnen verwachten. Een oplossing die voor de hand zou liggen is het inzichtelijk maken van deze black box. Toch achten wij dit niet zonder meer een begaanbare weg. De kern van dit knelpunt is immers niet het gebrek aan transparantie, maar de ervaren onzekerheid en het gebrek aan perspectief. Het is de vraag of en op welke wijze deze onzekerheid op te lossen is. Als onderzoekers kunnen we ons voorstellen dat een persoonlijk gesprek waarin de werknemer een luisterend oor van UWV ervaart het gevoel van onzekerheid bij de werknemer kan verminderen.

- **De informatiepositie van rechters en advocaten.** Wel denken wij dat de black box eenvoudiger te openen moet zijn voor juridisch geschoolde betrokkenen, zoals rechtshulpverleners en rechters. Rechtshulpverleners in dit rechtsgebied melden dat belangrijke delen van de wet- en regelgeving moeilijk te doorgronden zijn. Zij zouden gebaat zijn bij meer juridisch technische uitleg en hulpmiddelen zoals rekentools, gecombineerd met transparantie van de door UWV gebruikte uitvoeringsregels. De gesproken rechters ervaren veel minder een informatieachterstand, maar zij laten zich bij onduidelijkheden informeren door UWV. Rechtshulpverleners hebben die mogelijkheid vaak niet. Wij hebben gezien dat zelfs als UWV-regels contra legem uitvoert, dit soms door rechtshulpverleners noch rechters wordt onderkend.

- **Bepaalde onderdelen van de WW worden niet gedoceerd op universiteit of andere opleidingen.** Een aantal van de experts die wij hebben gesproken is betrokken in het wetenschappelijk onderwijs, waarbij de WW aan bod komt. De experts beschrijven dat een aantal elementen uit de WW, zoals het Algemeen Inkomensbesluit (AIB) en de dagloonregels bewust niet worden gedoceerd aan studenten, en ook bij de stagiairopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten worden deze regels niet gedoceerd. De reden is dat er een toegankelijke handleiding mist. Tegelijkertijd zijn er dagelijks honderden uitkeringsdeskundigen die hier wel mee moeten werken. Het verdient aanbeveling de regels minder complex te maken en een toegankelijke handleiding op te stellen.

- **Combineren vertrouwensrelatie met rol als handhaver is en blijft lastig.** Uit eerder onderzoek³³⁴ is gebleken dat de professional die enerzijds moet werken vanuit vertrouwen en aan vertrouwen een lastige taak heeft omdat hij of zij ook een handhavende rol heeft. Deze combinatie van rollen is lastig. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid is het zo dat degene die het klantcontact heeft, en dus de werknemer helpt bij het verwerven van een plek op de arbeidsmarkt, ook de werknemer een maatregel oplegt (of het signaal doorgeeft aan de medewerker Uitkeren om een maatregel op te leggen) wanneer deze het nalaat om bepaalde activiteiten uit te voeren of verkeerde inlichtingen geeft. De taken die samenhangen met het handhaven van rechten en plichten van de werknemer en het geven van ruimte en vertrouwen aan de werknemer om stappen te zetten richting of op de arbeidsmarkt vereisen verschillende rollen van de klantmanager. Deze combinatie van taken zet spanning op de vertrouwensrelatie tussen burger en professional. Daarnaast zet het spanning op de professional zelf. Als een professional door de uitvoeringsinstantie wordt aangestuurd en afgerekend op het nakomen van procedures en schadelastbeperking ligt zijn/haar focus mogelijk minder bij het doen wat nodig is voor de werknemer om zijn/haar leven weer op de rit te krijgen.

- **Maak demotie normaal/bespreekbaar.** Het is opvallend dat een deel van de oudere werknemers bewust kiest voor een ander type baan met soms minder status en/of minder uren en als gevolg daarvan een lager salaris. Deze oudere werknemers worden blijvend geconfronteerd met de sollicitatieplicht als zij een baan met minder uren of een lager salaris aanvaarden. Als onderzoekers denken wij dat besproken zou moeten worden om deze oudere werknemers toch hun WW-rechten te kunnen laten behouden wanneer zij minder gaan verdienen of minder uren gaan werken, zonder hen te houden aan de sollicitatieplicht.

³³⁴ De Ruijter Strategie en De Beleidsonderzoekers (2020) Toekomstverkenning Uitvoering werk en inkomen 2030, p. 47.

8.5 Slotwoord

Het wegnemen van knelpunten staat niet gelijk aan vereenvoudiging

In dit onderzoek zijn wij gevraagd om knelpunten te inventariseren. Het overzicht van knelpunten moet helpen bij de exercitie om de WW te vereenvoudigen. Om bepaalde knelpunten op te lossen is in sommige gevallen aanvullende regelgeving nodig. Dat kan haaks staan op wens tot vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. Tegelijkertijd kan vereenvoudiging van de wet- en regelgeving tot nieuwe – mogelijk nog onvoorziene – knelpunten leiden. In dit onderzoek hebben wij ook knelpunten gesignaleerd die de werknemer niet ervaart – of die UWV voor de werknemer wegneemt. Dat betekent dat het wegnemen van knelpunten niet altijd gevoeld wordt bij de doelgroep van de wet- en regelgeving. Het wegnemen van knelpunten hoeft dus niet altijd te leiden tot vereenvoudiging, vice versa hoeft vereenvoudiging niet te leiden tot minder knelpunten.

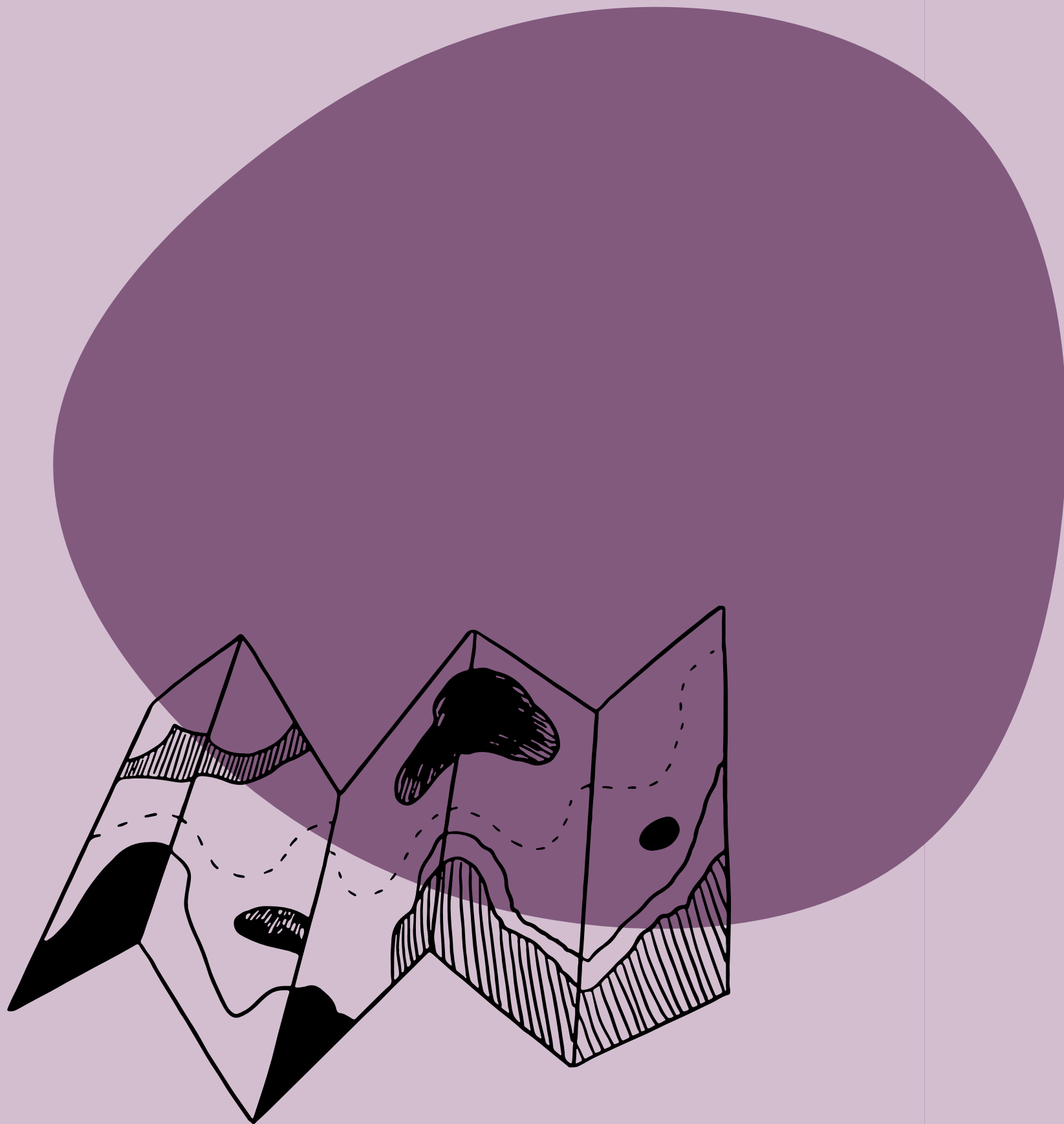
Verlies de werknemer niet uit het oog

Zowel SZW als UWV heeft het beste voor met de werknemer. Toch raakt de werknemer in sommige situaties in de knel. De wet is behoorlijk perfectionistisch opgesteld en dekt veel situaties af. Daardoor zijn in de wet allerlei uitzonderingssituaties vastgelegd. Als onderzoekers hebben we het gevoel dat er door de wetgever heel technisch maar niet heel praktisch naar de wet wordt gekeken. Dat heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van deze wet. In haar huidige vorm is de wet eigenlijk niet uitvoerbaar voor UWV. UWV maakt een vertaling van de wet. Deze vertaling is op haar beurt ook complex, om ervoor te zorgen dat alle situaties die onder de wet vallen ook in de uitvoering worden afgedekt. Als onderzoekers denken wij dat het soms beter is de uitvoering in de praktijk meer ruimte te geven problemen op te lossen in de geest van de wet (waarbij inkomenswaarborg en activering de belangrijkste doelen zijn) dan allerlei situaties precies in wetgeving vast te proberen te leggen.

UWV en SZW trekken in de meeste gevallen harmonisch samen op om de wet- en regelgeving goed aan te laten sluiten op de dagelijkse praktijk van de werknemer. Maar beide organisaties hebben ook een zekere afstand ten opzichte van diezelfde werknemer. In situaties waar UWV en SZW er samen niet uitkomen zou het raadzaam zijn het werknemersperspectief altijd het zwaarst te laten wegen en het oordeel aan de professional te laten die in lijn met de geest van de wet moet handelen.

Het uitvoeringsperspectief staat niet altijd haaks op het werknemersperspectief

Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat beleidsmakers nadrukkelijker rekening houden met de uitvoerbaarheid van beleid. De uitvoering staat vaak dicht op de feitelijke uitwerking van een wet in de praktijk. Zij hebben daarom zicht op waar het knelt. Neem deze geluiden serieus. Ook goede bedoelingen en beschermende maatregelen vanuit de wetgever kunnen in de praktijk leiden tot knelpunten voor de werknemer. Een goede uitvoeringstoets van wet- en regelgeving is onmisbaar en het verdient aanbeveling jaarlijks te bekijken of de uitvoering, de wet en de doelen van de wet nog passen op de personen voor wie de wet is bedoeld: de werknemer die onvrijwillig zijn of haar baan verliest.



Bijlage

Bijlage 1: Procesbeschrijving WW

In deze bijlage is het proces dat bij UWV plaatsvindt weergegeven.

Aanvraag

De werknemer, hierna cliënt, dient een Aanvraag WW in. Dit verloopt digitaal via DigiD (98%) of via een Papieren Aanvraag (2%).

Ontvangen, verwerken en controleren van de aanvraag

In het digitale proces wordt middels koppelingen met AVB/DVB (Arbeidsverhoudingen/ Dienstverbanden), Polis (inkomstengegevens uit dienstverbanden), en BRP (Basisregistratie Personen) zoveel mogelijk gegevens rondom de aanvraag verzameld, die de cliënt controleert en aanvult waar nodig. In het papieren proces is er een fysieke afspraak waar de identiteitscontrole plaats vindt. De cliënt ontvangt een lijst met alle vragen en stukken die hij moet aanleveren om tot een complete aanvraag te komen.

1. Recht, hoogte en duur van de uitkering wordt door het systeem (Klantapplicatie WW) dan wel door - of in combinatie met - een uitkeringsdeskundige vastgesteld (na uitworp of bij het papieren aanvraagproces).

Beslissing over recht, hoogte en duur

De al dan niet toegekende uitkering (c.q. beslissing) wordt middels een beschikking binnen 5 dagen, maar uiterlijk binnen 4 weken, bevestigd. Bij een toekenning wordt de Inkostenopgave (hierna: IKO) klaargezet in het digitale portaal of toegestuurd in het papieren proces.

- 2a. De eerste betaling vindt plaats nadat de client zijn eerste IKO heeft ingestuurd.
- 2b. - Per maand vult het UWV de IKO in op basis van de - tot dan toe - beschikbare gegevens uit Polis. De cliënt dient deze - indien nodig - aan te vullen (bv. met inkomsten en uren als zelfstandige) én in te sturen.
 - De maand daarna zijn de inkomensgegevens uit Polis volledig en wordt getoetst of de IKO volledig was; eventueel met verrekening tot gevolg.
 - Indien de IKO niet was ingeleverd, wordt de uitkering niet uitbetaald.
 - Bij 2 keer niet inleveren, wordt de uitkering beëindigd.

Beslissing over verrekening inkomsten

Per maand vindt er - na inzending van de IKO - de betaling van de uitkering plaats waarbij de inkomensgegevens verrekend worden.

Uitstroom

Er zijn meerdere triggers die tot uitstroom kunnen leiden. De aanvraag kan betrekking hebben op een uitkering die geëxporteerd moet worden, bij de beslissing kan worden geconcludeerd dat er geen recht op uitkering bestaat of bij de beslissing over verrekening van inkomsten kan geconcludeerd worden dat er geen relevant inkomstenverlies resteert of dat de maximale uitkeringstermijn is bereikt.

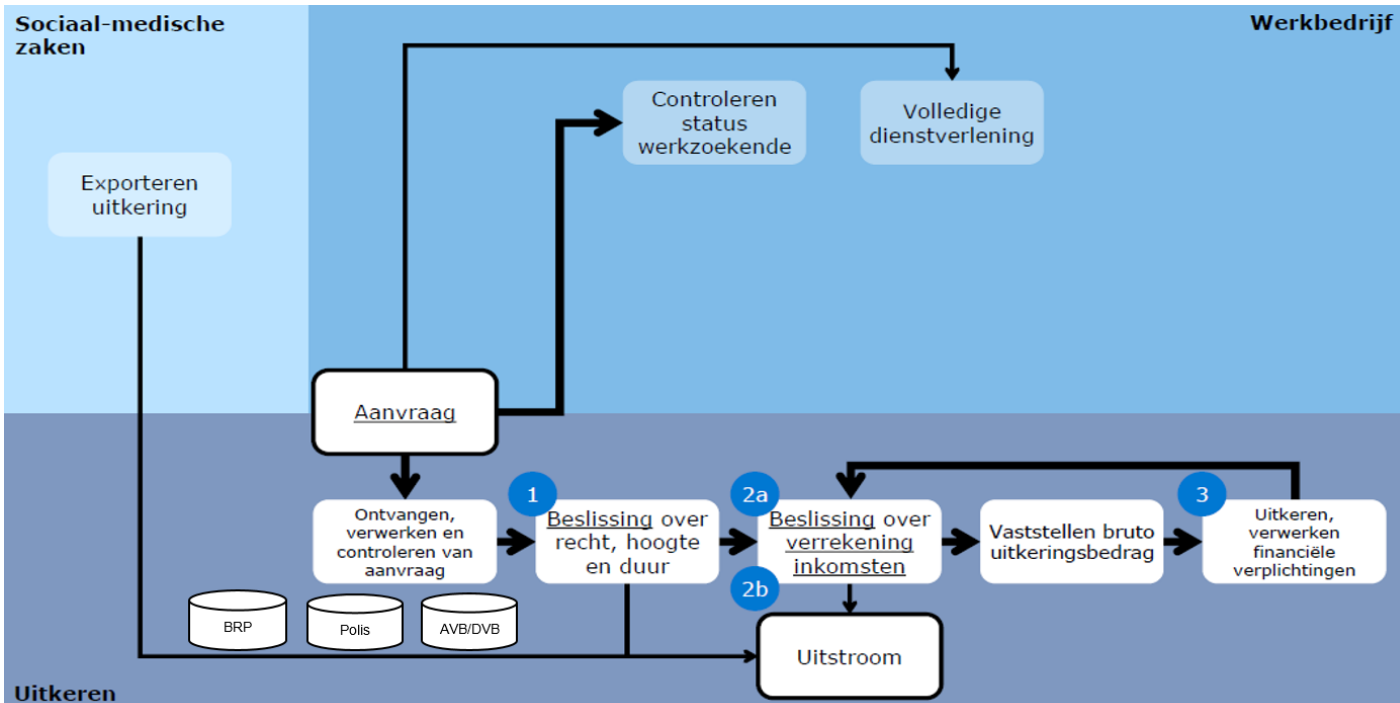
Vaststellen bruto uitkeringsbedrag

Nadat de verrekening van de inkomensgegevens heeft plaats gevonden wordt het bruto uitkeringsbedrag vastgesteld en uitgekeerd aan de cliënt.

2. Uitkeren aan de cliënt:
 - 1 x per maand achteraf
 - Betaling gaat gepaard met een digitale specificatie en 1 x per jaar een Jaaropgaaf.

Uitkeren, verwerken financiële verplichtingen

De uitkering (bruto - netto afbraak) en de financiële verplichtingen (verantwoording) vindt plaats via het financieel verantwoordingssysteem (Excasso).



De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl