

Opdracht vereenvoudiging WW

Deelonderwerp: onderzoek knelpunten WW vanuit verschillende perspectieven

0. Inleiding

Dit is de startnotitie voor het onderzoek 'Knelpunten WW vanuit verschillende perspectieven'. Het onderzoek is onderdeel van een bredere exercitie binnen het onderwerp werkloosheid, met als inzet vereenvoudiging van de WW. Het resultaat van dit onderzoek, een gecategoriseerd overzicht en analyse van knelpunten in de WW vanuit verschillende perspectieven, de oorzaken daarvan en een weergave van mogelijke handelingsperspectieven, is de eerste stap in deze bredere vereenvoudigingsexercitie.

De opbouw van deze notitie is als volgt: (1) aanleiding, (2) doelstelling en resultaat, (3) focus & afbakening, (4) onderzoeksvragen, (5) proces, (6) resultaat, planning en kosten en (7) opdrachtverlening, aansturing en begeleiding.

1. Aanleiding

Er zijn sinds de inwerkingtreding van de Werkloosheidswet (WW) in 1987 meerdere grote wijzigingen in het WW-stelsel doorgevoerd. Alhoewel elke wijziging gebaseerd is op grondig gemaakte afwegingen, hebben deze wijzigingen er wel voor gezorgd dat de WW en de onderliggende/aanverwante regelgeving complex is geworden. Niet alleen de werkloze werknemer die een uitkering aanvraagt heeft te maken met deze complexiteit, maar ook werkgevers en het UWV als uitvoeringsorgaan. Daarnaast is ook de arbeidsmarkt anno 2021 aanzienlijk gewijzigd ten opzichte van de arbeidsmarkt ten tijde van de inwerkingtreding van de WW (grotere flexibele schil, meer ZZP'ers, etc.).

Het huidige WW-stelsel beoogt maatwerk te bieden aan specifieke groepen zodat hen eveneens bescherming wordt geboden tegen de gevolgen van loonverlies tijdens onvrijwillige werkloosheid. Daarnaast is sprake van uitzonderingen en specifieke regels om de reikwijdte van het recht op WW af te bakenen. Dit zorgt voor gedetailleerde regelgeving. Ook door de Kamer ingebrachte casuïstiek heeft ervoor gezorgd dat wetgeving die vaak veel generieker begon gedetailleerd(er) en moeilijk(er) uitvoerbaar is geworden. Er kan tevens een complexiteit zijn vanwege dwarsverbanden met andere wet- en regelgeving en in samenloop met/stapeling van verschillende regelingen binnen het WW-stelsel van de sociale zekerheid. Het is de vraag of de huidige wet- en regelgeving voldoende aangesloten is op maatschappelijke ontwikkelingen zoals digitalisering, globalisering en trends op de arbeidsmarkt.

Dat betekent (onder andere):

- Dat de WW voor de werknemer lastig uitlegbaar kan zijn, en het daarnaast voor de werknemer lastig kan zijn een inschatting te maken van waar hij/zij wel of geen recht op heeft. Dit vraagt veel van het denk- en doenvermogen van de werknemer, vooral als hun situatie complex is/afwijkt van de meer gangbare WW-aanvragen.
- Dat het voor UWV op bepaalde punten lastig is om de WW op onderdelen uit te voeren (formele wet en uitvoering komen niet volledig met elkaar overeen, waardoor UWV in sommige gevallen inefficiënt is in relatie tot het beoogde effect van die regel) wat kan leiden tot contra legem uitvoering van de wet en er hoge kosten aan de uitvoering zijn verbonden.
- Dat het voor UWV, in het verlengde van het vorige punt, complex is staande uitvoering aan te passen aan (kleine) wijzigingen in het WW-stelsel (de huidige complexiteit maakt dat een wijziging voor UWV op onderdelen veel tijd vergt, omdat die wijzigingen moeten worden ingepast in de reeds bestaande complexiteit). Dit wordt nog eens bemoeilijkt doordat de WW en lagere/aanpalende wet- en regelgeving tegenstrijdigheden kunnen bevatten.
- Dat werkgevers hoge administratieve lasten kunnen ervaren bij het aanleveren van de gegevens t.b.v. polisadministratie.
- Dat het voor het Rijk de vraag opwerpt of de WW wet- en regelgeving nog voldoende is aangesloten op de maatschappelijke ontwikkelingen.

In de knelpuntenbrief van 3 juni 2021¹ beschrijft UWV situaties die UWV niet kan uitvoeren conform de wet- en regelgeving, omdat bepalingen in de WW niet (meer) aansluiten op de wijze waarop werkgevers hun salarisadministratie inrichten. Zoals de vaststelling van de wekeneis en het

¹ Vindplaats knelpuntenbrief Kamerstukken II 2020/2021 26448, nr. 652.

gemiddeld aantal arbeidsuren. Onder andere de voorbeelden die UWV in de brief noemt, zijn aanleiding om de knelpunten die bij het gebruik en de uitvoering van de WW kunnen worden vastgesteld te onderzoeken en dit onderzoek breder te trekken dan de concrete voorbeelden die UWV in de brief noemt. En naast het perspectief van de uitvoering ook het perspectief van de werknemers en werkgevers te betrekken bij dit onderzoek en welke WW knelpunten voor hen kunnen worden vastgesteld. De uitkomsten van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK), Werk aan Uitvoering (WAU), Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) versterken deze wens om vanuit verschillende perspectieven de knelpunten WW op te halen.

2. Doelstelling en resultaat

Het doel van het onderzoek

Inzicht verkrijgen in welke knelpunten bij het gebruik en de uitvoering van de WW kunnen worden vastgesteld vanuit alle perspectieven ((i) werknemer; (ii) UWV; en (iii) werkgevers) en de oorzaken hiervan. Dit inzicht geeft handvatten in de keuzes die vervolgens gemaakt kunnen worden over de knelpunten, bijvoorbeeld hoe de vormgeving van regelgeving kan worden aangepast om een specifiek knelpunt te voorkomen en/of te verhelpen. Naast het aanpassen van regelgeving, kunnen er ook andere mogelijke handelingsperspectieven worden gepresenteerd om de gesignaleerde knelpunten op te lossen, zoals bijvoorbeeld het wijzigen van de dienstverlening (communicatie, gegevensuitwisseling, intensievere dienstverlening).

Resultaat

Primaire focus van het onderzoek is het verkrijgen van een totaalbeeld van de knelpunten WW vanuit de verschillende perspectieven. Het resultaat van dit onderzoek is een (tekstueel en visueel) gecategoriseerd overzicht en analyse van deze knelpunten vanuit de drie genoemde perspectieven en de oorzaken daarvan. Daarnaast worden mogelijke handelingsperspectieven om de WW te verbeteren voor de werknemer (begrijpelijk en doenlijk), UWV (werkbaar) en de werkgever (minder administratieve last/andere wijze van betrokkenheid) weergegeven. Bij de mogelijke handelingsperspectieven wordt aangegeven of er verschillende belangen achter schuilgaan en, indien dit het geval is, op welke wijze deze belangen kunnen botsen.

Deze opdracht is een deel onderdeel van een bredere exercitie vereenvoudiging binnen het onderwerp werkloosheid. Het onderzoek levert een onderzoeksrapport op dat het mogelijk moet maken om vervolgens gefundeerde/ geïnformeerde keuzes te maken met betrekking tot de vormgeving van de vereenvoudiging WW. De keuzes die op basis van het onderzoeksrapport worden gemaakt om te vereenvoudigen, zijn onderdeel van de bredere vereenvoudigingsexercitie en vallen buiten de scope van dit onderzoek.

NB: op voorhand weten we niet wat de uitkomst van de analyse gaat zijn en welke mogelijke maatregelen/oplossingen het beste zijn voor de gesignaleerde knelpunten. Het streven is om de WW te vereenvoudigen, maar uiteindelijk gaat het om regelgeving die begrijpelijk en doenbaar is voor werknemers, die efficiënt uitvoerbaar is voor het uitvoeringsorgaan en die niet tot onnodige administratieve lasten leidt voor werkgevers. Het (blijven) realiseren van de twee beleidsdoelen uit de wet ((i) het bieden van inkomenswaarborg; en (ii) re-integratie-dienstverlening) blijven hierbij het vertrekpunt. Die beleidsdoelen zijn namelijk niet gewijzigd en blijven zodoende het fundament binnen het beleidsterrein werkloosheid. Per gesignaleerd knelpunt zal moeten worden bekeken of vereenvoudiging de geijkte route is, of dat een andere oplossing voor de hand ligt bij de realisatie van bovengenoemde doelstellingen.

3. Focus en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek betreft het in kaart brengen en analyseren van (i) de knelpunten die bij het gebruik en de uitvoering van de WW door de werknemer, UWV en werkgever kunnen worden vastgesteld; (ii) de oorzaken van de gesignaleerde knelpunten; en (iii) het presenteren van mogelijke handelingsperspectieven om deze knelpunten op te lossen.

Het traject zal worden gezien vanuit de volgende drie perspectieven:

1. Perspectief werknemer
2. Perspectief uitvoering
3. Perspectief werkgevers

Binnen de scope van het onderzoek, zouden de volgende thema's binnen deze verschillende perspectieven een rol kunnen spelen:

1. Inconsistenties in wet- en regelgeving²;
2. Inconsistenties door maatschappelijke ontwikkeling³;
3. Complexiteit in relatie tot de uitlegbaarheid aan en het doenvermogen van de werknemer⁴;
4. Doelstelling WW in relatie tot arbeidsmarkt⁵;
5. Complexiteit voor UWV.

Voor een gedegen onderzoek zijn in ieder geval de volgende activiteiten van belang:

1. Een weergave/beschrijving van de verschillende stadia in het proces van werkloos worden (vanaf het moment van bekendwording met het aantreden van de werkloosheid tot aan uitstroom uit de WW); klantreizen vanuit verschillende perspectieven.
2. Een weergave van de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij het proces van werkloos worden;
3. Deskresearch, bestaande uit:
 - Analyse lessen uit het verleden en bestaande rapportages (zie onder relevante ontwikkelingen en stukken);
4. Interviews met- en enquêtes bij werkgevers, verschillende groepen werknemers (bijvoorbeeld: (i) WW-aanvragers die vanuit de flexibele schil meermalig in de WW terechtkomen; (ii) WW-aanvragers die aan het eind van hun loopbaan in de WW terechtkomen; (iii) werknemers die wel recht hebben op WW maar hier geen gebruik van maken) en UWV;
5. Interviews met experts, waaronder wetenschappers;
6. Analyse van de in kaart gebrachte knelpunten. De analyse moet in ieder geval geobjectiveerde handvatten bieden voor een keuze van welke knelpunten aangepakt moeten worden en welke mogelijkheden er daartoe zijn. Voor een objectieve en grondige (juridische) analyse van de knelpunten, worden hoogleraren van bijvoorbeeld het socialezekerheidsrecht of de sociologie betrokken.
7. Kwalificeren mogelijke maatregelen om de WW te verbeteren voor de werknemer, UWV en de werkgever.

Van belang om nog te noemen is dat er een aantal wetten is welke op de één of andere manier raken aan de WW. Een aantal voorbeelden:

- De voorwaarden voor het recht op WW zijn geïncorporeerd in de loongerelateerde WGA-uitkering;
- Voor de oudere werkloze werknemer kan na afloop van de WW-uitkering recht bestaan op een IOW-uitkering;
- De WW-gerechtigde met een gezinsinkomen kan onder het sociaal minimum recht hebben op een toeslag op grond van de Toeslagenwet.

Deze zogenaamde samenloop met andere wetten valt niet onder de scope van dit onderzoek omdat de reikwijdte van het onderzoek anders te breed zou worden en wij ons volledig op het verbeteren de WW willen focussen. Het onderzoek heeft daarom (alleen) betrekking op de WW (en eventueel de onderliggende regelgeving).

5. Onderzoeksvragen

Hoofdvragen

Welke knelpunten kunnen bij het gebruik en de uitvoering van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van werknemers, UWV en werkgevers en wat is hiervan de oorzaak, hoe zouden ze weggenomen kunnen worden en hoe in de toekomst worden voorkomen?

Deelvragen

(i) Welke knelpunten kunnen bij het gebruik van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van de werknemer en wat is hiervan de oorzaak?

² Voorbeeld: te late WW-aanvraag, inconsistentie t.a.v. verplichting en werkloosheidsbegrip (verplichting is binnen 1 week na intreden werkloosheid terwijl werkloosheid mede afhankelijk is van het maandinkomen).

³ Voorbeeld: digitalisering, globalisering (inclusief Europese regelgeving), administratieve inconsistenties: gebruik gegevens polisadministratie (vaststelling wekennis), eenduidigheid begrippen (weken versus maanden, uren versus inkomen).

⁴ Voorbeeld: deelrechten.

⁵ Voorbeeld: dienstverlening, arbeidsrecht.

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?
2. Waar lopen werknemers, in de verschillende stadia van het WW-proces, tegenaan 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?
3. Welk gedrag verwachten werknemers van de overheid/UWV/werkgever in het kader van een WW-aanvraag?
4. Is er vanuit de werknemer behoefte aan maatwerk/persoonlijke dienstverlening? En zo ja, voor welk type werknemer geldt dit?

(ii) Welke knelpunten kunnen bij het gebruik van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van de werkgever en wat is hiervan de oorzaak?

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. 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?
3. Wat zijn de gevolgen voor werkgevers én voor werknemers als het (tijdelijk) niet lukt om te voldoen aan de verplichtingen die van de WW uitgaan?

(iii) Welke knelpunten kunnen bij de uitvoering van de WW worden vastgesteld vanuit het perspectief van UWV en wat is hiervan de oorzaak?

1. Hoe voert UWV de WW uit en wat zijn factoren die die uitvoering bemoeilijken of juist mogelijk maken?
2. Waar loopt UWV, in de verschillende stadia van het WW proces tegenaan en hoe gaat UWV daarmee om?
3. Wat zijn de gevolgen (voor werknemers, werkgevers en UWV zelf) als de WW voor UWV (op bepaalde aspecten) niet of moeilijk uitvoerbaar blijkt?
4. Wat heeft de uitvoering nodig om de WW op een doeltreffende, doelmatige en voor werknemers passende wijze uit te voeren?

(iv) Hoe kunnen bovenstaande knelpunten systematisch worden gecategoriseerd en geanalyseerd?

(v) 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?

(vi) 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)?

(vii) 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)?

De bovenstaande hoofdvraag en deelvragen beantwoordt de Opdrachtnemer in het kader van dit onderzoek. Het staat de Inschrijvers vrij om additionele deelvragen/activiteiten voor te stellen die bijdragen aan de doelstelling van het onderzoek.

Inschrijver wordt gevraagd een nader onderbouwde en beredeneerde onderzoeksmethode te formuleren waarmee de onderzoeksvragen worden beantwoord. Daarbij verwachten we in ieder geval het volgende:

- Het te selecteren onderzoeksbureau heeft ervaring in het betrekken van burgers/werknemers en werkgevers bij een onderzoek, en meer specifiek met het in beeld brengen van het burger- en werknemersperspectief en werkgeversperspectief;

- Het te selecteren onderzoeksbureau heeft ervaring in het betrekken van uitvoeringsorganisaties, en meer specifiek met het in beeld brengen van het uitvoeringsperspectief. Het te selecteren bureau ervaring en contacten heeft in nauwe samenwerking met uitvoeringsorganisaties dan wel goede ideeën heeft bij hoe de informatie bij het UWV op te halen;
- Bij het onderzoek van de knelpunten maakt het onderzoeksbureau gebruik van etnografische technieken;
- Bij het onderzoek van de knelpunten benut het onderzoeksbureau ook alle relevante stakeholders, daarbij inbegrepen de 'unusual suspects';
- Het onderzoeksbureau durft 'out of the box' te denken; vernieuwende/creatieve (onderzoeks)methode(n) te gebruiken. Het is een pre indien het onderzoeksbureau voor wat betreft *service design* samenwerkt met een partij die is gespecialiseerd op dit gebied;
- Onderdeel van het onderzoek betreft het inschakelen van een of meer op het gebied van de WW gespecialiseerde hooglera(a)r(en). Dit in verband met een objectieve en grondige juridische analyse van de knelpunten.

6. Waar staan we aan het eind van dit onderzoek en wat is het vervolg van de bredere herijkingsexercitie binnen het onderwerp werkloosheid, met als inzet vereenvoudiging van de WW?

Doel is om aan het eind van het onderzoek te beschikken over:

- Quick wins
De urgentie om knelpunten binnen de WW al op korte termijn zo veel mogelijk op te lossen is groot. Streven is om na de oplevering van het onderzoeksrapport een samenspel van mogelijke quick wins te kunnen presenteren.
- Kernpunten voor een bredere herziening van de WW
Doelstelling is het verkrijgen van inzicht in welke knelpunten bij het gebruik en de uitvoering van de WW kunnen worden vastgesteld vanuit alle perspectieven ((i) werknemer; (ii) UWV; en (iii) werkgevers) en de oorzaken hiervan. Aan het eind van deze fase willen we de concrete kernpunten hebben benoemd die in het vervolgtraject verdere uitwerking moeten gaan krijgen. Het antwoord op die vraag zal samen met onze samenwerkingspartners worden ingevuld en zal de scope van het verdere traject bepalen.

7. Samenwerking UWV

Deze opdracht is in nauwe samenwerking met UWV opgesteld en uitgezet. UWV zal ook onderdeel uitmaken van de beoordelingscommissie.

8. Samenwerking sociale partners

Sociale partners zullen gedurende het hele traject nauw betrokken worden. Zowel wat betreft de voorafgaande afstemming van de stukken, als op het moment dat we tussentijdse resultaten door het onderzoeksbureau krijgen opgeleverd. Over de onderzoeksresultaten bij tussentijdse oplevering zal door het onderzoeksbureau aan sociale partners een presentatie worden gegeven.

9. Planning

De globale planning voor de externe partij is als volgt

Het onderzoek zal eind 2022 resultaten moeten opleveren om per 2023 eventuele beleidswijzigingen te kunnen doorvoeren. Het onderzoek zal op zijn vroegst Q1 2022 kunnen beginnen. Met deze achtergrond, is de planning van dit onderzoek in november 2022 een eerste conceptversie en in december 2022 een finale versie van de onderzoeksresultaten op te leveren.

Activiteiten versus planning

| Activiteit | Planning |
|---|------------|
| Deskresearch, bestaande uit analyse lessen uit het verleden (bestaande onderzoeken doornemen op aanbevelingen en intern aanwezige kennis bij UWV en SZW mobiliseren/benutten) | Q2 2022 |
| Interviews met werkgevers, WW-aanvragers en uitvoering, inrichten klankbordgroep met WW-aanvragers, burgers, werkgevers en uitvoering | Q2/Q3 2022 |
| Interviews met experts, waaronder wetenschappers | Q2/Q3 2022 |
| Kwalificeren mogelijke maatregelen om de WW te verbeteren voor de werknemer, de uitvoering en de werkgever. | Q3/Q4 2022 |