

osheid bij werknemers  
erknemers' Periodieke  
Periodieke rapportage  
age 'werkloosheid bij w  
osheid bij werknemers'  
erknemers' Periodieke  
Periodieke rapportage  
age 'werkloosheid bij w  
osheid bij werknemers'  
erknemers' Periodieke  
Periodieke rapportage  
age 'werkloosheid bij w  
osheid bij werknemers'  
erknemers' Periodieke  
Periodieke rapportage  
age 'werkloosheid bij w  
osheid bij werknemers'  
erknemers' Periodieke  
Periodieke rapportage  
age 'werkloosheid bij w



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Periodieke rapportage 'Werkloosheid werknemers'



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting voor beleidsmakers</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding periodieke rapportage	6
1.2 Afbakening	6
1.3 Analysekamer	7
1.3.1 <i>Onderzoeksopdracht en evaluatievragen</i>	7
1.3.2 <i>Onderzoeksopdracht instrument: inkomensverzekering</i>	8
1.3.3 <i>Onderzoeksopdracht activerende instrumenten</i>	11
1.3.4 <i>Onderzoeksverantwoording</i>	12
1.4 Beschrijving beleidsterrein	12
<b>2 Inkomensverzekering (WW)</b>	<b>15</b>
2.1 <i>Waarom een publieke werkloosheidsverzekering? De beleidstheorie</i>	15
2.1.1 <i>Meerwaarde voor werknemers: risicoverzekering</i>	15
2.1.2 <i>Maatschappelijke meerwaarde</i>	16
2.1.3 <i>Vormgevingsprincipes</i>	17
2.2 <i>Wat zijn de beleidsuitkomsten voor werkloze werknemers?</i>	18
2.2.1 <i>Bevindingen doorlichting 2016</i>	19
2.2.2 <i>Arbeidsmarktuitkomsten WW-gerechtigden</i>	19
2.2.3 <i>Leeftijd</i>	23
2.2.4 <i>Migratieachtergrond</i>	24
2.2.5 <i>Conclusie beleidsuitkomsten</i>	24
2.3 <i>Wat is de wisselwerking tussen bescherming en activering binnen de WW?</i>	25
2.4 <i>In hoeverre werkt de WW beschermend?</i>	28
2.4.1 <i>Rol van de WW in de schokbestendigheid van huishoudens</i>	28
2.4.2 <i>Vormgeving van de WW: Toegang en financiering</i>	32
2.4.3 <i>Terugblik coronacrisis: Hoe crisisbestendig is het werkloosheidsbeleid gebleken?</i>	35
2.5 <i>Welke neveneffecten kent de WW?</i>	37
2.5.1 <i>Effect op individuele welzijn en gezondheid</i>	37
2.5.2 <i>Effecten op de omgeving</i>	39
2.5.3 <i>Effect op werkenden</i>	39
2.5.4 <i>Macro-economische effecten</i>	40
2.6 <i>Hoe doeltreffend is de uitvoering van de WW?</i>	40
2.6.1 <i>Hoe klantgericht is de uitvoering van de WW?</i>	40
2.6.2 <i>Hoe wendbaar is de uitvoering van de WW?</i>	42
2.6.3 <i>Hoe rechtmatig is de uitvoering van de WW?</i>	43
2.6.4 <i>Hoe doenbaar is de WW?</i>	45
2.7 <i>Hoe doelmatig is de uitvoering van de WW?</i>	47
2.7.1 <i>Analyse bestaand onderzoek</i>	47
2.7.2 <i>Analyse kosten</i>	47
2.7.3 <i>Bedrijfsmatige analyse WW-uitvoering</i>	48
2.7.4 <i>Uitvoeringscomplexiteiten in de WW</i>	49
2.7.5 <i>Overkoepelende conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid WW-uitvoering</i>	50
2.8 <i>Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid inkomensverzekering</i>	51

<b>3 Activerende instrumenten</b>	<b>53</b>
3.1 Inleidende onderdelen	53
3.1.1 <i>Beleidsontwikkeling &amp; evaluatiemethodiek</i>	53
3.1.2 <i>Evaluatiemethodiek, wat is evidence based activerend beleid?</i>	54
3.1.3 <i>Beleidstheorie</i>	56
3.1.4 <i>Samenvatting conclusies doorlichting 2016</i>	59
3.2 Doeltreffendheid instrumenten	59
3.2.1 <i>Persoonlijke dienstverlening WW</i>	59
3.2.2 <i>Instrumenten in de WW</i>	63
3.2.3 <i>Verplichtingen in de WW</i>	66
3.2.4 <i>Beleid ouderenwerkloosheid</i>	69
3.2.5 <i>Gevolgen coronacrisis</i>	70
3.3 Samenvatting en Conclusie	70
<b>4 Conclusie</b>	<b>72</b>
<b>5 Evaluatieagenda</b>	<b>75</b>
<b>6 Beleidsvarianten</b>	<b>76</b>
6.1 Hoe kan de inkomensbescherming worden versterkt?	76
6.2 Hoe kunnen de uitkeringsvoorwaarden activerender worden vormgegeven?	77
6.3 Hoe kan het beleid worden vormgegeven met (20%) minder middelen?	77
6.4 Welke beleidsopties leiden tot een betere uitvoerbaarheid voor UWV en/of doenbaarheid voor WW-gerechtigden?	77
6.5 Hoe kunnen de activerende instrumenten doeltreffender of doelmatiger worden vormgegeven?	78
6.6 Lijst met varianten	78
<b>Bijlage 1.</b> Overzicht begrotingsuitgaven thema ‘Werkloosheid werknemers’	<b>85</b>
<b>Bijlage 2.</b> Literatuurlijst	<b>86</b>

# Samenvatting voor beleidsmakers

Het verliezen van je baan heeft een grote financiële impact en kan ook een ingrijpende emotionele gebeurtenis zijn. Dit terwijl er tegelijkertijd veel geregeld moet worden met overheidsinstanties, in de privésfeer en rondom het zoeken naar nieuw werk.

De overheid stelt zich het doel om voor de circa 8 miljoen verzekerde werknemers inkomensbescherming te bieden bij werkloosheid en de terugkeer naar werk te bevorderen. Deze doelstelling is een van de evaluatiethema's van het ministerie van SZW en volgens goed gebruik wordt voor ieder thema periodiek gerapporteerd over het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten. Door de beschikbare kennis systematisch in beeld te brengen kunnen overkoepelende conclusies worden getrokken over het beleid en wordt ook duidelijk waar nog kennislacunes en mogelijkheden voor vervolgonderzoek zijn.

Binnen dit beleidsthema zijn de WW-uitkeringen het voornaamste instrument met daaromheen diverse instrumenten om de activering van WW-gerechtigden te bevorderen. Dit biedt een vangnet voor tijden van economische neergang, maar ook in tijden van arbeidsmarktkrapte maken nog steeds bijna 300 duizend mensen per jaar gebruik van een werkloosheidsuitkering om een periode van werkloosheid te helpen overbruggen.

De laatste periodieke rapportage op dit thema is van 2016, dit rapport bouwt daarop voort. Op een aantal gebieden is de kennis sindsdien toegenomen;

- Er is divers nieuw evaluatieonderzoek beschikbaar waaronder een complete effectmeting van de persoonlijke dienstverlening van het UWV;
- Er is meer inzicht in de effecten van duurverkortende maatregelen;
- Het CPB heeft voor dit rapport een simulatie uitgevoerd om inzicht te verschaffen in de rol van de WW in de financiële schokbestendigheid van huishoudens.

Deze periodieke rapportage richt zich daarnaast meer dan voorheen ook op de praktische uitwerking van het beleid in de uitvoering. Overheidsbeleid is immers pas succesvol als het voor burgers ook goed toegankelijk en doenbaar is. Het is de bedoeling dat een werkloze werknemer steun ervaart vanuit de overheid in het overbruggen van de periode naar nieuw werk.

Overkoepelend concludeert deze rapportage dat het gevoerde beleid de meeste werknemers adequaat beschermt en dat de WW zowel op individueel als maatschappelijk niveau een duidelijke meerwaarde oplevert. Ook de uitvoering door UWV is over het algemeen klantgericht en doelmatig. Er zijn geen duidelijke ondoelmatigheden gevonden of beleidsalternatieven die voor betere uitkomsten zorgen. Dat wil niet zeggen dat het niet beter kan, bijvoorbeeld in de richting van complexiteitsreductie.

De activerende instrumenten die binnen de WW zijn ingezet zijn over het algemeen ook gedegen onderbouwd en voor zover mogelijk bewezen effectief, in enkele gevallen is meer onderzoek nodig. Verdere kennisontwikkeling is een belangrijke schakel in het verder verbeteren van de publieke dienstverlening aan werknemers die hulp kunnen gebruiken in het overbruggen van een periode van werkloosheid naar een nieuwe baan. Die hulp is nu meestal adequaat maar kan ook zeker nog beter, eenvoudiger en meer op de persoon gericht.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding periodieke rapportage

Inzicht in de kwaliteit van beleid is een groot goed. Elke euro kan maar één keer worden uitgegeven en het is daarom belangrijk dat dit zo zinnig, zuinig en zorgvuldig mogelijk gebeurt.

Om dit inzicht te vergroten hanteert de overheid een evaluatiestelsel waarbij iedere 4-7 jaar via een synthese-onderzoek conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van ieder beleidsterrein. Onder de noemer 'Operatie inzicht in kwaliteit' zijn sinds medio 2018 diverse initiatieven en ontwikkelingen in gang gezet om het evaluatiestelsel te verbeteren.<sup>1</sup> Medio 2022 is dit geformaliseerd in een nieuwe Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE 2022<sup>2</sup>).

Deze periodieke rapportage heeft betrekking op het thema 'Werkloosheid werknemers'. De thematische indeling is een vervanging van de beleidsdoorlichting per departementaal begrotingshoofdstuk zoals die voorheen werd gehanteerd. Het thema 'Werkloosheid werknemers' valt echter grotendeels samen met begrotingsartikel 5 (werkloosheid) van de SZW-begroting. Artikel 5 van de SZW-begroting is in 2016 voor het laatst doorgelicht<sup>3</sup>, dit rapport bouwt daarop voort.

De RPE 2022 beschrijft waar een periodieke rapportage aan moet voldoen. De centrale onderzoeksvraag is de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarnaast worden een aantal verplichte onderdelen voorgeschreven zoals een verantwoording van de onafhankelijkheidsborging en het opnemen van een besparingsvariant bij 20% minder middelen. Deze rapportage valt binnen de overgangperiode maar zal desondanks worden uitgevoerd conform de eisen van de RPE 2022.

Om de permanente aandacht voor de onderzoeksagenda per thema te waarborgen wordt jaarlijks een meerjarenplanning op de SZW-begroting gepresenteerd. De zogenaamde strategische evaluatieagenda (SEA). Het is de bedoeling dat de periodieke rapportages aanbevelingen doen voor de onderzoeksagenda. Na uitvoering van dat onderzoek kan een volgende periodieke rapportage weer sterkere conclusies trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid.

## 1.2 Afbakening

Het thema 'Werkloosheid werknemers' sluit grotendeels aan op de beleidsdoorlichting van artikel 5 uit 2016. Alle uitgaven van artikel 5 van de SZW-begroting vallen binnen dit thema, behalve de uitgaven voor Caribisch Nederland.

De belangrijkste wijziging in de afbakening ten opzichte van de doorlichting van 2016 is dat ook de uitvoering van het beleid expliciet wordt onderzocht. Voorheen was dit exclusief onderdeel van de periodieke doorlichting van artikel 11 (uitvoering) van de SZW-begroting. Deze keuze is gemotiveerd door het voortschrijdend inzicht dat beleid en uitvoering in hoge mate met elkaar samenhangen en moeilijk los van elkaar kunnen worden getoetst. Zo concludeerde de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties in 2021<sup>4</sup> dat betrokken partijen er te vaak niet in slagen uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat te realiseren. Een beter inzicht in de wisselwerking tussen beleid en uitvoering is een belangrijke voorwaarde om dit probleem te verminderen en is daarom een van de centrale vraagstukken van dit rapport.

<sup>1</sup> Voor een samenvatting en reflectie hierop zie: 'Reflecties en lessen: Inzicht in Kwaliteit 2018-2021', Kamerstuk 31 865, nr. 188. & Algemene Rekenkamer, 2021, *Inzicht in kwaliteit: Operatie geslaagd?*

<sup>2</sup> [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022](#).

<sup>3</sup> SZW, 2016, *Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid*.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, 2021, Eindrapport TCU: *Klem tussen balie en beleid*.

Eventuele wisselwerkingen met beleidsinstrumenten uit andere thema's zullen ook worden beschreven. Een voorbeeld hiervan is de transitievergoeding die veel werknemers bij het verlies van hun arbeidsovereenkomst zullen ontvangen en een functie kan hebben in de inkomensbescherming na werkloosheid. Ook kunnen WW-gerechtigden in bepaalde gevallen recht hebben op een aanvulling vanuit de Toeslagenwet.

De gehanteerde onderzoeksperiode sluit aan op de doorlichting van 2016 en beslaat daarom de periode van 2016-2021. Dit betekent dat een focus wordt gelegd op de beleidsuitgaven, de beleidsontwikkelingen en het verrichte onderzoek in deze periode. Onderzoek dat in 2022 is gepubliceerd is ook meegenomen.

Een compleet overzicht van de uitgaven is opgenomen in bijlage 1. De uitgaven aan de WW bedroegen altijd minimaal 95% van de totale uitgaven binnen dit thema. In de structurele situatie is dit afgerond 100% omdat alle andere uitgaven, behalve €13 mln. voor scholing, een tijdelijk karakter hebben. De gerealiseerde WW-uitgaven voor 2022 zijn met €2,7 mld. historisch laag, dit komt overeen met een volume van gemiddeld 166 duizend lopende uitkeringen. De geraamde structurele uitgaven bij een evenwichtswerkloosheid<sup>5</sup> bedragen circa €4,1 mld. Indien ook rekening wordt gehouden met het verder ingroeien van de vertraagde WW-opbouw vanuit de Wet werk en zekerheid dan is de uitgavenraming nog zo'n 5% lager, namelijk circa €3,9 mld.

## 1.3 Analysekamer

### 1.3.1 Onderzoekopdracht en evaluatievragen

De centrale onderzoekopdracht vanuit de RPE, namelijk het verstrekken van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, wordt hier verder uitgewerkt naar concrete evaluatievragen en een onderzoeksaanpak.

Een natuurlijk startpunt is de toetsing van de geformuleerde beleidsdoelstellingen aan de geldende definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid.

De twee hoofddoelstellingen vanuit de SZW-begroting<sup>6</sup> voor dit thema zijn:

1. Het bieden van bescherming tegen de financiële gevolgen van werkloosheid.
2. Het stimuleren van werkhervatting.

De RPE geeft deze definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid:

- *Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;*
- *Doelmatigheid is de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.*

Het 'ingezette beleid' zal in dit rapport worden gesplitst naar twee soorten beleidsinstrumenten. Ten eerste de inkomensverzekering (de WW-uitkering) en ten tweede de verschillende activerende instrumenten. Onder activerende instrumenten verstaan we zowel de activerende activiteiten (dienstverlening, scholing etc.) maar ook verplichtingen gericht op activering zoals de sollicitatieplicht.

<sup>5</sup> CPB, 2011, *Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid*.

<sup>6</sup> Zie: Begroting 2023 XV SZW, Strategische Evaluatieagenda.

De RPE moedigt aan om ruimere evaluatievragen te hanteren die bijvoorbeeld rekening houden met publieke waarden in den brede. Ook wordt voorgeschreven om concrete beleidsopties in beeld te brengen en aanbevelingen te doen voor vervolgonderzoek. Op basis daarvan komen we tot de volgende centrale evaluatievragen:

- Wat waren de voornaamste conclusies uit de vorige doorlichting en welke belangrijkste kennislacunes resteerden destijds?
- Welke nieuwe kennisinzichten zijn sindsdien beschikbaar gekomen?
- In welke mate hebben de beleidsinstrumenten bijgedragen aan de inkomensbescherming en activering van werkloze werknemers?
- Op welke manier leveren de beleidsinstrumenten verder publieke meerwaarde?
- Welke mogelijkheden zijn er om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten?
- Wat zijn de belangrijkste resterende kennislacunes en aanbevelingen voor vervolgonderzoek?

Deze evaluatievragen zullen worden toegepast op de twee type instrumenten in respectievelijk hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport. Hiervoor wordt hieronder een onderzoeksplan uitgewerkt. Voorafgaand aan dit rapport is eerder ook een plan van aanpak op hoofdlijnen aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>7</sup>

### 1.3.2 Onderzoeksplan instrument: inkomensverzekering

De inkomensverzekering in de vorm van de WW-uitkering heeft een duidelijke beoogde werking op het doel van de inkomensbescherming. Een uitkering vervangt immers (deels) het verloren inkomen en biedt daarmee financiële overbrugging. De vormgeving van de uitkeringen heeft daarnaast ook een wisselwerking met het activerende karakter, uitkeringen beïnvloeden namelijk over het algemeen het zoekgedrag. Ten derde kan gesteld worden dat de inkomensverzekering een bredere maatschappelijke functie heeft met ook belangrijke effecten naast de twee hoofddoelstellingen. Zoals in de afbakening benoemd zal ook het aspect van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering worden geëvalueerd. Deze vier verschillende elementen lopen we afzonderlijk langs.

#### (1) Inkomensbescherming

Voor de doelstelling van inkomensbescherming is geen criterium vastgelegd over wat precies voldoende bescherming is. De Memorie van Toelichting (MvT) bij Wet wijziging WW-stelsel van 2006<sup>8</sup> benadrukt dat voor de inkomensbescherming naar een balans moet worden gezocht tussen de verzekeringscomponent enerzijds en economische doelmatigheid en activerende werking anderzijds. De MvT van de Wet werk en zekerheid uit 2015<sup>9</sup> benadrukt dat de inkomensbescherming voldoende ruimte moet bieden om nieuw werk te vinden. De stukken rond de vormgeving van het SUWI-stelsel verwoorden de doelstelling van bestaanszekerheid als het kunnen effectueren van wettelijke aanspraken op uitkeringen.<sup>10</sup>

Het gebrek aan criteria en normen leidde ertoe dat de beleidsdoorlichting van 2016 geen harde conclusies trok over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensbescherming. Behalve normen over wat 'voldoende inkomensbescherming' is, ontbrak het ook aan onderzoeksmethoden om het causale verband tussen beleid en uitkomsten aan te tonen. Het was wel mogelijk om bepaalde uitkomsten waar te nemen maar niet om vast te stellen in hoeverre de WW hieraan bijdroeg. De doorlichting richtte zich daarom op het creëren van een beeld in hoeverre de WW in de praktijk doeltreffend uitpakte voor WW-gerechtigden. Daarvoor werd gekeken naar indicatoren over de werkhervatting, de doorstroom naar de bijstand en de aanwezigheid van schuldenproblematiek onder WW-gerechtigden. Daarnaast werd een internationale vergelijking uitgevoerd.

<sup>7</sup> Kamerstuk 31865, nr. 193.

<sup>8</sup> Kamerstuk 30370, nr. 2.

<sup>9</sup> Kamerstuk 33818, nr. 3.

<sup>10</sup> Zie *beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, 2021.



Het verminderen van deze kennislacune is ingewikkeld door de onderzoekstechnische beperkingen. Het is vanwege de rechtsgelijkheid immers nauwelijks mogelijk om bij wijze van experiment een deel van de werklozen een ander uitkeringsregime te bieden. Een alternatieve aanpak is het gebruik van modelsimulaties. Recent heeft het CPB<sup>11</sup> een simulatiemodel ontwikkeld dat test hoelang huishoudens in Nederland een inkomensschok zouden kunnen volhouden. Hiervoor is data samengebracht over inkomens, vermogens en vaste lasten en zijn de potentiële aanspraken op voorzieningen zoals toeslagen en uitkeringen gemodelleerd. De publicatie van het CPB uit 2020 biedt al enig inzicht in de risicobestendigheid van de Nederlandse huishoudens maar om specifiek de werking van de WW hierbinnen te analyseren is nader onderzoek nodig. Het CPB heeft ten behoeve van deze periodieke rapportage daarom een vervolgonderzoek uitgevoerd waarbij meerdere varianten op de WW zijn doorgerekend.<sup>12</sup>

Deze modelmatige aanpak heeft vanzelfsprekend inherente beperkingen door het gebruik van modelaannames. Zo brengt dit model niet op individueel niveau in beeld wat de kans op werkherleving is, het kijkt puur naar hoelang een huishouden het 'uit kan zingen' zonder nieuw werk. Ondanks deze beperkingen kan hiermee het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensbescherming wel een stap verder worden gebracht. Verschillende beleidsopties kunnen namelijk in kwantitatieve zin met elkaar vergeleken worden, dit was tot op heden niet mogelijk. Zo wordt ook een situatie zonder de WW gesimuleerd waarmee een benadering ontstaat van het netto-effect van de WW.

Naast dit deelonderzoek van het CPB zal in dit rapport aandacht worden besteed aan hoe de situatie van WW-gerechtigden in de praktijk uitpakt o.a. in termen van werkherleving, inkomen en doorstroom naar bijstand.

## **(2) Activerende werking**

De wisselwerking tussen inkomensbescherming en activerende werking kan het meest zuiver worden onderzocht door de effecten waar te nemen bij beleidswijzigingen. Er is nieuw statistisch onderzoek beschikbaar naar de netto-effecten van zowel de WW-hervormingen van 2006 als 2015. De resultaten hiervan zullen worden beschreven in hoofdstuk 2.3.

## **(3) Overige effecten en maatschappelijke functies**

Naast de twee hoofddoelstellingen kan een breder scala aan beleidsmatige functies en effecten van de werkloosheidsverzekering worden aangewezen. Om de werking en de kwaliteit van het beleid volledig te kunnen beoordelen achten we het van belang om de effecten en functies zo compleet mogelijk in kaart te brengen. Daarbij is het niet de ambitie om de som van alle effecten bij elkaar op te tellen en tot een omvattende maatschappelijke kosten-batenanalyse te komen. Niet ieder effect is op die manier kwantificeerbaar. Het draagt wel bij aan het creëren van een evenwichtig inzicht in de bredere functie en uitwerking van de beleidsinstrumenten.

De volgende effecten en functies zullen worden behandeld:

Macro-economische effecten, effect op individueel welzijn en gezondheid, effect op maatschappelijk welzijn en het effect op werkenden. Bepaalde elementen van de WW kunnen als losse elementen worden getoetst op effectiviteit. Daarom zal apart worden ingegaan op het financieringsmodel van de WW en op de toegangseisen van de WW.

Tot slot merken we op dat over de functies van het beleid ook verschillende overtuigingen en ideeën kunnen bestaan. Met de tijd kan de visie op het werkloosheidsbeleid verschuiven en ook tussen verschillende politieke overtuigingen kunnen andere ideeën over het beleid aanwezig zijn. Alternatieve visies op de rol en functie van het beleid kunnen tot verschillende beleidsvoorkeuren en beleidsopties leiden. We zullen dit spectrum beschrijven om zo een compleet beeld te schetsen van de denkbare beleidsalternatieven en de logica daarachter.

<sup>11</sup> CPB, 2020, *Stresstest huishoudens*.

<sup>12</sup> CPB, 2023, *Stresstest varianten WW*.

#### **(4) Doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering**

De doeltreffendheid van de gehele UWV-uitvoering is in 2021 onderzocht in de 'Beleidsdoorlichting artikel 11 (uitvoering) en evaluatie Wet suwi', hierna de doorlichting van 2021.<sup>13</sup> In dit rapport zal worden voortgebouwd op deze evaluatie door specifiek te kijken naar de uitvoering van de WW. Het idee hierachter is dat extra inzicht kan worden verkregen door het beleid en de uitvoering meer in relatie tot elkaar te evalueren.

Ter illustratie; de doorlichting van 2021 keek naar de UWV-brede rechtmatigheidsscores. Deze evaluatie zal de rechtmatigheidsscores specifiek voor de WW analyseren en bezien hoe deze samenhangen met het beleid zelf.

De doorlichting van 2021 hanteerde vier kwaliteitscriteria voor de uitvoering: klantgerichtheid, rechtmatigheid, samenwerking en wendbaarheid. Het criterium 'samenwerking' overstijgt de WW en zal in deze evaluatie daarom niet aan bod komen. Begrippen waar extra aandacht aan zal worden besteed zijn het doenvermogen van de burger en in het verlengde daarvan de doenbaarheid van het beleid. Dit ligt in het verlengde van klantgerichtheid maar zal als apart criterium worden beschreven. De gehanteerde kwaliteitscriteria en het doelmatigheidscriterium worden hieronder besproken.

##### **Criterium 1: Klantgerichtheid**

Het begrip klantgerichtheid krijgt in de MvT van de Wet SUWI<sup>14</sup> specifieke invulling. Deels omvat dit organisatiebrede kenmerken zoals cliëntparticipatie, bereikbaarheid en transparantie van de organisatie & transparantie van de gegevensuitwisseling en privacy. Deze evaluatie zal richten op aspecten van klantgerichtheid die specifiek voor de WW kunnen worden geanalyseerd zoals 'een snelle, goede en op de persoon gerichte benadering van de cliënt'.

UWV rapporteert regulier over de tijdigheid van WW-beslissingen en over de totale klanttevredenheidsscore. Hier ligt een halfjaarlijks klantonderzoek aan ten grondslag dat ook specifiek naar de WW kijkt: de klantgerichtheidsmonitor. Vanuit de prestatiecijfers en de bevindingen van deze monitor zal worden gepoogd een beeld te construeren van de klantgerichtheid van de WW.

##### **Criterium 2: Wendbaarheid**

Het begrip wendbaarheid van de uitvoering is een breed begrip zonder duidelijke operationalisatie<sup>15</sup>, zo concludeerde de doorlichting van 2021. In de context van de WW is het begrip wendbaarheid in het bijzonder relevant met betrekking tot het opvangen van fluctuerende uitkeringsvolumes die de WW zo kenmerken. Is de uitvoering van de WW voldoende wendbaar om een plotselinge volumestijging aan te kunnen, is de WW in dat opzicht crisisbestendig? Dit aspect zal worden geanalyseerd door terug te blikken op de wendbaarheid tijdens de coronacrisis.

##### **Criterium 3: Rechtmatigheid**

Rechtmatigheid wordt in de MvT van de Wet SUWI bondig omschreven als 'het juiste bedrag aan de juiste persoon uitkeren'. Dit betreft enerzijds de zogenaamde *financiële rechtmatigheid* waarbij via een gestandaardiseerd proces van steekproeven wordt bezien of uitkeringen zijn verstrekt conform de geldende regels en besluiten. Dit wordt uitgedrukt in een percentage waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen financiële fouten en onzekerheden.

Een andere dimensie van rechtmatigheid is de vraag of klanten de juiste informatie verstrekken en of potentieel sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Daaruit volgt de vraag op welke manier handavingsrisico's worden gemitigeerd. Zowel het aspect van financiële rechtmatigheid als van handhaving zal specifiek voor de WW worden geëvalueerd.

<sup>13</sup> De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat, 2021.

<sup>14</sup> Kamerstuk 27588, nr 3.

<sup>15</sup> In 2023 wordt een onderzoek voorzien naar de operationalisatie van het begrip wendbare uitvoering.

#### **criterium 4: Doenbaarheid**

Het begrip doenvermogen is in 2017 door de WRR geïntroduceerd<sup>16</sup> als aanvulling op het begrip denkvermogen. Daarbij wordt gesteld dat de overheid er nog te vaak van uitgaat dat als ze de burger zo volledig mogelijk informeert over wat hij of zij moet doen, het gewenste gedrag vanzelf volgt. Weten is echter nog geen doen. Doen- en denkvermogen bepalen samen in grote mate de redzaamheid van burgers die van belang is om in deze samenleving te kunnen functioneren.

Gegeven het feit dat er beperkingen zitten aan het doenvermogen van burgers, is bij de vormgeving en evaluatie van beleid ook aandacht voor het criterium 'doenbaarheid' nodig. Dit is daarom ook opgenomen in het integraal afwegingskader voor beleid (IAK)<sup>17</sup>. Deze evaluatie zal bezien op welke manier de begrippen doenvermogen en 'doenbaarheid' een plek hebben gekregen in de uitvoering van de WW en of het beleid ook werkt voor mensen met een verminderd doenvermogen.

#### **criterium 5: Doelmatigheid van de uitvoering**

De doelmatigheid van de uitkeringsverstrekking kan worden gedefinieerd als:

*'De mate waarin de verhouding tussen kwaliteit en kosten van de uitvoering efficiënt is'.*

De doorlichting van 2021 heeft gekeken naar de UWV-brede doelmatigheid. Hieruit volgt een over het algemeen positief beeld over de ontwikkeling van doelmatigheid maar tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat het niet mogelijk was om de kwaliteit van de uitvoering volledig te kwantificeren. Zonder de dimensie kwaliteit is niet vast te stellen of een toename of afname van de uitgaven heeft geleid tot een verbetering of verslechtering van de doelmatigheid.

De onderzoeksaanpak voor dit onderdeel bestaat uit de volgende stappen.

- De bestaande onderzoeken naar de doelmatigheid van de uitvoering van de WW worden in beeld gebracht.
- Er wordt een kostenanalyse van de uitvoering van de WW gedaan vanaf 2015.
- Er wordt een bedrijfsmatige analyse gedaan naar de ontwikkelingen in de uitvoering van de WW-verstrekking en er wordt bezien welke mogelijkheden en beperkende factoren aanwezig zijn om de doelmatigheid verder te vergroten.
- Deze bevindingen worden gerelateerd aan de ontwikkelingen op de vier kwaliteitscriteria om daarmee overkoepelende conclusies over de doelmatigheid te trekken.

### **1.3.3 Onderzoeksplan activerende instrumenten**

Deze paragraaf schetst een onderzoeksplan voor de activerende instrumenten van de WW naar aanleiding van de evaluatievragen in 1.3.1. Onder activerende instrumenten wordt zowel de aangeboden dienstverlening verstaan alsmede de overige bepalingen en instrumenten met een activerend doel die in de regels zijn vastgelegd (zoals de sollicitatieplicht).

De activerende instrumenten richten zich rechtstreeks op de doelstelling van de activerende werking. Overigens biedt werkhervatting uiteindelijk de beste vorm van inkomensbescherming en wordt dat doel dus indirect ook gerealiseerd. De doelstelling van de activerende werking is in vergelijking met inkomensbescherming vanzelfsprekender te definiëren en te operationaliseren. De MvT bij de Wet werk en zekerheid formuleert als volgt:

*'Een activerende WW kan bijdragen aan een zo snel mogelijke terugkeer op de arbeidsmarkt waarmee ook langdurige werkloosheid wordt teruggedrongen', daarbij wordt ook het belang benadrukt dat werklozen 'nieuw werk vinden dat goed bij hen past en waarin zij dus het meest productief zijn'.*

Kortom: Het beleidsdoel is het bevorderen van arbeidsdeelname waarbij ook de duurzaamheid en de kwaliteit van de werkhervatting van belang zijn.

<sup>16</sup> WRR, 2017, *Weten is nog geen doen*.

<sup>17</sup> Zie kenniscentrum voor beleid en regelgeving. ([kcbn.nl](http://kcbn.nl))

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende instrumenten kan methodologisch het beste worden bepaald via effectiviteitsstudies met een experimentele opzet. Dat betekent dat een willekeurige groep wordt uitgesloten om zo het netto-effect waar te nemen. Sinds de doorlichting van 2016 is veel effectiviteitsonderzoek uitgevoerd waarbij de langjarige effectmeting van de WW-dienstverlening uit 2021 een belangrijke bron is. De resultaten van deze onderzoeken zullen worden samengevoegd en worden besproken waarmee een antwoord wordt gegeven op de evaluatievragen. Specifieke aandacht wordt gevestigd op de vraag 'wat werkt voor wie?'. Gemiddelde effecten van instrumenten hebben immers maar beperkte zeggingskracht als er grote verschillen bestaan tussen wat mensen nodig hebben en wat hen helpt. Beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties richten zich daarom steeds meer op het ontwikkelen van een mix aan activerende instrumenten die gericht kunnen worden ingezet op basis van een diagnose. Sinds 2016 werkt UWV met een dienstverleningsmodel waarin een diagnose-instrument (de Werkverkenner) centraal staat bij het aanbieden van dienstverlening op maat.

#### 1.3.4 Onderzoeksverantwoording

Het ministerie van SZW heeft deze rapportage zelf opgesteld op basis van beschikbare en relevante informatie. Conceptstukken van dit rapport zijn periodiek voorgelegd aan een klankbordgroep. De klankbordgroep was samengesteld door een afvaardiging van SZW, de Inspectie der Rijksfinanciën, UWV en twee onafhankelijke deskundigen. De onafhankelijke deskundigen hebben tevens beiden een schriftelijk oordeel over dit rapport opgesteld die gelijktijdig met dit rapport aan de Kamer zijn aangeboden.

Als onafhankelijk deskundige hebben opgetreden:

- Prof. dr. Anne Gielen, hoogleraar arbeidseconomie en beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Prof. dr. Edwin van Hooft, hoogleraar arbeids- en organisatiepsychologie aan de Universiteit van Amsterdam.

### 1.4 Beschrijving beleidsterrein

Deze paragraaf biedt een globaal overzicht van het beleidsterrein door de fasen en stappen te volgen die een werkloze werknemer doorloopt. Hiervoor is gebruik gemaakt van de klantreis 'ik word werkloos' die UWV gebruikt om het WW-proces te analyseren. De exacte vormgeving van de beleidsinstrumenten wordt in de hoofdstukken 2 en 3 per onderdeel toegelicht.

Voor een uitgebreide geschiedenis van de WW verwijzen we naar twee recente publicaties: Van Damme<sup>18</sup> heeft de parlementaire geschiedenis in beeld gebracht waarbij wordt teruggeblikt tot 1861. Ramparichan<sup>19</sup> heeft een juridische studie naar de WW gedaan over de periode 1987-2020.

#### **Fase 1: Ik word werkloos en oriënteer me**

Rondom het verwacht of onverwacht verliezen van een baan oriënteren werknemers zich op de nieuwe situatie. Dit is enerzijds een oriëntatie op nieuw werk maar ook een oriëntatie op de WW-uitkering. Er wordt met name informatie ingewonnen via internet. Daarnaast zit een grote groep van 16% van alle werkenden in de zogenaamde pre-oriëntatiefase<sup>20</sup>, zij oriënteren zich op ander werk of uitkering omdat ze rekening houden met onvrijwillige werkloosheid binnen drie maanden. Bijvoorbeeld vanwege onzekerheid over contractverlening.

<sup>18</sup> van Damme, 2021, *Werkloosheidsregelingen in Nederland: Een parlementaire geschiedenis*.

<sup>19</sup> Ramparichan, 2021, *Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020*.

<sup>20</sup> UWV 2021, *Pre-oriëntatiefase Klantreis 'ik word werkloos' Onderzoeksrapport kwantitatief onderzoek*.

## Fase 2: Ik vraag een WW-uitkering aan

Tussen de periode van één week voor en één week na de eerste werkloosheidsdag kan een WW-uitkering worden aangevraagd. Dit gebeurt doorgaans via de website van UWV waarbij veel gegevens vooraf zijn ingevuld. Aan de volgende toegangseisen moet worden voldaan:

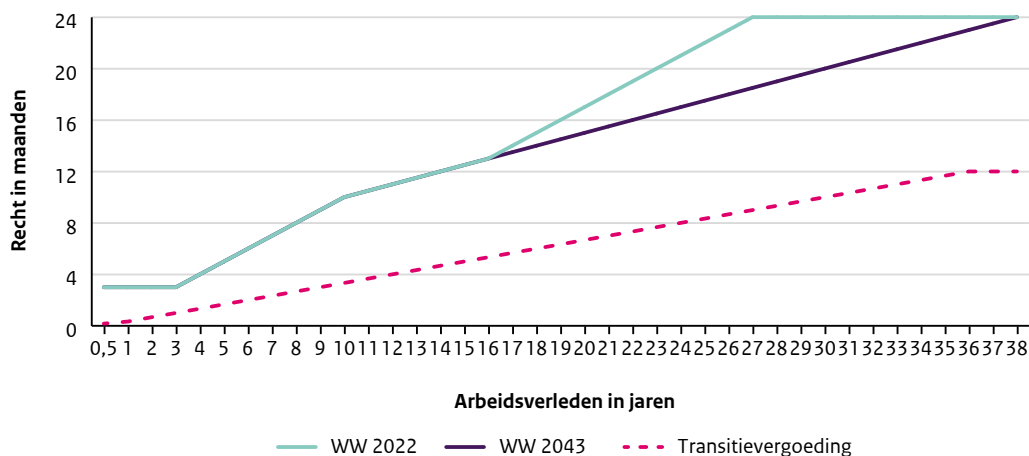
- Een verlies van minimaal 5 uur of 50% van de arbeidsuren per week.
- In de laatste 36 weken in minimaal 26 weken arbeidsuren hebben gehad.
- Beschikbaar zijn voor betaald werk.
- De werkloosheid mag niet verwijtbaar zijn.<sup>21</sup>
- Het moet gaan om verzekerde arbeid.<sup>22</sup>

Op de WW-aanvraag wordt in beginsel door UWV binnen vier weken beslist. De hoogte van de WW-uitkering bedraagt in de eerste twee maanden 75% van het maandloon, daarna 70% van het maandloon. Voor het verzekerde loon geldt een maximum, in 2022 €5.066 bruto per maand. Omdat het om brutobedragen gaat, is het nieuwe netto-inkomen in de uitkeringssituatie daarmee niet automatisch ook 70% van het oude netto-inkomen. Hoe de omrekening van bruto naar netto uitpakt verschilt per persoon maar een belangrijk aspect is dat inkomen uit WW geen recht op arbeidskorting geeft. Het lagere inkomen kan leiden tot hogere toeslagen, zoals zorgtoeslag.

De duur van het WW-recht is minimaal drie maanden. Er geldt een verlengde uitkeringsduur indien in de laatste vijf kalenderjaren in minstens vier kalenderjaren over minimaal 208 uur loon is genoten. De eerste 10 jaar arbeidsverleden geven recht op een gelijk aantal maanden WW, daarna een halve maand WW-recht per jaar arbeidsverleden. De maximumduur is 24 maanden. Het arbeidsverleden dat is opgebouwd voor 2016 valt onder het overgangsrecht en telt voor een hele maand WW-opbouw. Onderstaande figuur toont de verhouding tussen arbeidsverleden en WW-duur. De lijn 'WW 2022' toont de situatie voor iemand die op 1 januari 2022 werkloos is geworden met een aaneengesloten arbeidsverleden. Voor deze werknemer geldt een overgangsrecht waardoor 27 jaar arbeidsverleden nodig is voor een maximale WW-duur van 24 maanden. De lijn 'WW 2043' toont de uiteindelijke situatie zonder overgangsrecht, er is dan 38 jaar arbeidsverleden nodig voor een WW-duur van 24 maanden. Voor werknemers met een aaneengesloten arbeidsverleden is deze situatie van toepassing op 1 januari 2043.

In de figuur is ook het recht op transitievergoeding opgenomen waar de meeste werkloze werknemers recht op hebben. Een recht op transitievergoeding wordt bij de laatste werkgever opgebouwd en bedraagt 1/3 maandloon per gewerkt jaar bij die werkgever met een maximum van €89.000 (2023) of een jaarsalaris als dat hoger is. Niet in alle gevallen ontstaat een recht op transitievergoeding, zoals bij faillissement.

**Figuur 1.** Opbouw WW-recht naar arbeidsverleden.



<sup>21</sup> Ontslag met wederzijds goedvinden op initiatief van de werkgever wordt doorgaans niet als verwijtbaar aangemerkt.

<sup>22</sup> Dit is doorgaans het geval met enkele uitzonderingen zoals werken na de AOW-leeftijd, stages of werk als directeur-grotaandeelhouder.

Sommige werknemers hebben aanvullende aanspraken die via de cao zijn geregeld. Werkgevers en werknemers kunnen afspreken om de WW-duur te verlengen tot maximaal 38 maanden via een private uitvoering. Voor werknemers uit de sectoren overheid en onderwijs geldt een uitzonderingspositie omdat deze sectoren eigenrisicodragers zijn voor de WW. Dat houdt in dat UWV de kosten declareert bij de werkgever en dat de werkgevers ook zelf verantwoordelijk zijn voor de re-integratie. Deze werknemers krijgen dus geen dienstverlening vanuit UWV.

### **Fase 3: Tijdens mijn WW-uitkering**

Tijdens de WW-uitkering krijgt een WW-gerechtigde met twee processen te maken. De maandelijkse betaling van de uitkering en het zoeken naar werk met daarbij het eventueel ontvangen van ondersteuning door UWV.

Na afloop van iedere maand doet de WW-gerechtigde digitaal een inkomstenopgave (IKO). Zodra de gegevens van een eventuele werkgever beschikbaar zijn worden de inkomsten door UWV vooraf ingevuld en is alleen bevestiging nodig. Na het doorgeven van eventuele inkomsten volgt de betaling van de WW binnen 14 dagen. 70%<sup>23</sup> van de inkomsten worden verrekend met de WW-uitkering. Werken naast de uitkering loont daardoor altijd.

De hulp met het zoeken naar werk begint met het invullen van een vragenlijst op basis waarvan UWV kijkt hoe iemand het beste kan worden geholpen, de zogenaamde Werkverkenner. WW-gerechtigden die volgens de Werkverkenner hooguit 50 procent kans hebben om binnen 12 maanden nieuw werk te vinden worden direct uitgenodigd voor een werkoriëntatiegesprek met een adviseur werk van UWV. Ook WW-gerechtigden die zelf om hulp vragen of waarvan de adviseur werk beoordeelt dat hulp nodig is, komen op gesprek. Doel van dit gesprek is het maken van een persoonlijk plan voor het vinden van nieuw werk en af te spreken welke ondersteuning vanuit UWV daarbij wordt ingezet. Dit kan o.a. gaan om: vervolggesprekken, competentietesten, workshops, jobhunting of scholing. De overige WW-gerechtigden worden uitgenodigd voor een eerste gesprek indien ze na zes maanden geen werk hebben gevonden. WW-gerechtigden moeten tevens in beginsel vier sollicitatieactiviteiten per vier weken uitvoeren en registreren in de Werkmap.

### **Fase 4: Einde van mijn uitkering**

Wanneer de WW-gerechtigde meer dan 87,5% verdient van het maandloon, bestaat er geen recht meer op WW. De WW kan ook om andere redenen eindigen zoals het bereiken van de maximale duur. Mogelijk is daarna recht op overgang naar een andere uitkering zoals een bijstandsuitkering. WW-gerechtigden die op de eerste werkloosheidsdag minstens 60 jaar en 4 maanden waren, kunnen na hun WW-uitkering mogelijk aanspraak maken op een IOW-uitkering. Dit is een uitkering op het niveau van het sociaal minimum zonder vermogenstoets. De IOW is een tijdelijke regeling die na de beoogde verlenging<sup>24</sup> geldt voor mensen die voor 1 januari 2028 de WW instromen.

Wanneer iemand zich ziekmeldt in de WW wordt de WW-uitkering 13 weken doorbetaald. Als de ziekmelding na 13 weken nog voortduurt, stopt de WW-uitkering en ontstaat een ZW-uitkering.

---

<sup>23</sup> 75% in de eerste 2 maanden.

<sup>24</sup> Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, Kamerstuk 29 544, nr. 1176.

# 2 Inkomensverzekering (WW)

De centrale vraag in dit hoofdstuk is in welke mate de inkomensverzekering via de WW doeltreffend en doelmatig is. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van 7 deelvragen:

1. Waarom een publieke werkloosheidsverzekering? *De beleidstheorie.*
2. Wat zijn de beleidsuitkomsten voor werkloze werknemers? *De beleidsindicatoren.*
3. Wat is de wisselwerking tussen bescherming en activering binnen de WW?
4. In hoeverre werkt de WW beschermend?
5. Wat zijn de neveneffecten van de WW?
6. Hoe doeltreffend is de uitvoering van de WW?
7. Hoe doelmatig is de uitvoering van de WW?

## 2.1 Waarom een publieke werkloosheidsverzekering? *De beleidstheorie*

De beleidstheorie gaat over *het waarom* en *het hoe* van de beleidsinstrumenten. Deze paragraaf zal inleidend het waarom van de werkloosheidsverzekering beschrijven; welk probleem beoogt de WW op te lossen voor de burger of voor de maatschappij als geheel?

Een uitgebreidere beschrijving van de veronderstelde werking (het hoe) komt aan de orde bij de afzonderlijke deelvragen.

### 2.1.1 Meerwaarde voor werknemers: risicoverzekering

Werknemers kunnen plotseling hun baan verliezen door omstandigheden waar ze maar beperkt of geen invloed op hebben, bijvoorbeeld bij een reorganisatie van de werkgever. Daarmee is er voor werknemers een voortdurend risico om hun inkomen deels of volledig kwijt te raken met de financiële gevolgen van dien. Behalve een financieel risico is werkloosheid voor velen ook een ingrijpende levensgebeurtenis die kan resulteren in stress of zelfs mentale en fysieke gezondheidsklachten.<sup>25</sup> Deze negatieve gevolgen raken naast het individu ook zijn omgeving zoals eventuele partner en kinderen.

De omvang van deze risico's verschillen uiteraard sterk per persoon. Werknemers met een sterke arbeidsmarktpositie en grotere financiële buffers zullen een periode van werkloosheid financieel makkelijker kunnen overbruggen dan werknemers met een lagere baanvindkans of minder buffers. Daarbij is de arbeidsmarktpositie niet alleen in de persoon gelegen maar ook afhankelijk van de arbeidsmarkt op een bepaald moment. In periodes van hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt zal de baanvindkans hoger liggen. Ook tussen beroepsgroepen kunnen op hetzelfde moment de arbeidsmarktkansen en baan zekerheid sterk variëren. De daadwerkelijke risico's zijn dus niet gelijkvormig en er is veel variatie tussen werknemers. Desondanks zijn er wel gemene delers te benoemen. Zo zijn mensen over het algemeen risicomijdend en bereid om relatief veel te betalen om risico's af te dekken.<sup>26</sup>

Private verzekeringen voor werkloosheid komen in de praktijk niet tot stand. De verklaring hiervoor kan gevonden worden in de aanwezigheid van de economische fenomenen van: *moral hazard*, *adverse selectie* en *gecorrleerde risico's*.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Paul en Moser, 2009, *Unemployment impairs mental health: Meta-analyses.*

<sup>26</sup> van Huizen en Alessie, 2019, *Risk aversion and job mobility.*

<sup>27</sup> Barr, 2020, *The Economics of the Welfare State.*

- Moral hazard houdt in dat schadelast verhogend gedrag of oneigenlijk gebruik optreedt onder verzekerden. Bij een werkloosheidsverzekering zou dat zijn; het gebrek aan inspanning om werkloosheid te voorkomen. Een private verzekeraar kan dit onvoldoende voorkomen met de financiële risico's van dien.
- Adverse selectie houdt in dat mensen met lage risico's zich minder zullen verzekeren. Hierdoor ontstaat een stapsgewijs proces van premiestijging gevolgd door een lagere verzekeringsgraad met weer stijgende premies tot gevolg. De risicoselectie kan ook plaatsvinden vanuit de verzekeraar.
- De aanwezigheid van gecorreleerde risico's houdt in dat bij een conjuncturele neergang de kosten plotseling extreem toenemen waardoor een private verzekeraar mogelijk failliet zou gaan.

Waar de private markt in dit geval geen oplossing kan bieden, is de overheid hier beter toe in staat. Het probleem van adverse selectie kan de overheid oplossen door de verzekering een algemeen verplichtend karakter te geven. Ook is de overheid financieel in staat om gecorreleerde risico's te dragen. Het probleem van *moral hazard* tijdens de uitkering kan worden gereduceerd omdat een overheid over meer bevoegdheden en gegevens beschikt om de naleving op bepaalde vereisten te controleren.

Keerzijde van een overheidsregeling met algemeen verplichtend karakter is dat het uniforme eigenschappen heeft voor iedereen; oftewel *one size fits all*. Vormen van keuzevrijheid introduceren immers weer adverse selectie. Het vormgeven van een uniforme regeling voor alle werknemers is een ingewikkeld vraagstuk omdat de risicovoorkeuren enorm kunnen verschillen tussen werknemers. Dit wordt nog complexer indien ook de maatschappelijke neveneffecten mee worden gewogen om te komen tot een zo goed mogelijke werkloosheidsverzekering geredeneerd vanuit de maatschappelijk meerwaarde.

Het alternatief om werknemers zelf financiële buffers op te laten bouwen voor het werkloosheidsrisico is minder adequaat omdat de risicodekking veel lager zal zijn dan bij een verzekering die gebruik maakt van risicodeling.

### 2.1.2 Maatschappelijke meerwaarde

Zoals hierboven beschreven biedt een publieke verzekering een oplossing voor de individuele risico's van werknemers. Naast deze individuele meerwaarde zijn er ook maatschappelijke functies en effecten die als argument voor een publieke verzekering worden gebruikt. Deze zullen hier kort worden aangestipt, later worden deze uitvoeriger uitgewerkt in samenhang met het aanwezige onderzoek daarover. We onderscheiden drie categorieën.

#### (1) Maatschappelijke kosten van onderverzekering

Baanverlies kan als levensgebeurtenis grote persoonlijke impact hebben. Die impact kan per persoon verschillen en hangt af van zowel financiële, psychologische, als arbeidsmarktfactoren. In de meeste gevallen blijkt het individu en zijn omgeving voldoende veerkrachtig om zich aan de nieuwe situatie aan te passen maar in voorkomende gevallen ontstaat een kettingreactie richting bijvoorbeeld gezondheidsklachten of problematische schulden. Deze effecten leiden ook tot maatschappelijke kosten voor onder andere gezondheidszorg en schuldhulpverlening. Op gezinsniveau kunnen kinderen negatieve effecten ondervinden van werkloosheid van de ouder of verzorger door bijvoorbeeld gezondheidsachteruitgang en verminderde schoolprestaties die weer door kunnen werken naar een slechtere arbeidsmarktpositie op langere termijn.<sup>28</sup>

De WRR laat in het rapport *Weten is nog geen doen*<sup>29</sup> zien dat deze situaties niet alleen optreden bij de 'klassieke onderkant' van mensen die onder normale omstandigheden al moeite hebben om hun persoonlijke financiën zelf te regelen. Er is ook een groep 'nieuwe armen' die door stapeling van tegenslag snel in ernstige problemen komt en een groep relatief rijkere die niet in staat blijkt om het vertrouwde uitgavenpatroon en levensstijl aan te passen en ondanks een goede financiële uitgangspuntpositie in problemen komt.

<sup>28</sup> Ruiz-Valenzuela, 2021, *The effects of Parental Job loss on Children's Outcomes*.

<sup>29</sup> WRR, 2017, *Weten is nog geen doen*.



Werkloosheidsverzekeringen kunnen zodoende een extra opbrengst hebben door bepaalde maatschappelijke kosten te verminderen. Dit rechtvaardigt een ruimere verzekering ten opzichte van een situatie waarbij alleen individuele risico's worden meegewogen.

## **(2) Arbeidsmarkteffecten**

Deelname aan het arbeidsproces heeft belangrijke maatschappelijke voordelen. Het verhoogt de productiviteit en het welzijn en daarmee ook de totale publieke welvaart en welzijn. Via belastingen draagt arbeid bij aan de financiering van maatschappelijke voorzieningen en doorgaans vermindert het per saldo het beroep op die voorzieningen. Een werkloosheidsverzekering kan op verschillende, zowel positieve als negatieve, manieren interacteren met arbeidsmarkttuitkomsten.

Een positief effect kan zijn dat de zoekkwaliteit naar nieuw werk verbeterd omdat de uitkering de stress en druk vermindert. Minder financiële en psychologische druk kan het zoekgedrag positief beïnvloeden doordat zorgvuldiger wordt gezocht naar een meer passende baan tegen een hoger loon. Dit vermindert het risico op een negatief effect van de werkloosheidsperiode op de rest van iemands loopbaan (zgn. *wage scarring*). De andere kant van deze medaille is dat een langere zoekperiode de arbeidsparticipatie ook negatief kan beïnvloeden via een latere werkherleving. Een 'te lange' zoekperiode kan namelijk negatief uitpakken op de kwaliteit van de werkherleving vanwege een afname van kennis en vaardigheden of een stigma vanuit werkgevers dat sprake zou zijn van verlaagde productiviteit bij een individu.

De interactie van het beleid met de arbeidsmarkttuitkomsten zal in deze evaluatie telkens een centrale plek innemen. Verder merken we op dat het beleid ook de keuzes rondom arbeid kan beïnvloeden zoals het aantal gewerkte uren en de afweging tussen werken in loondienst of als zelfstandige. Een groter verschil tussen bruto- en nettoloon maakt voor sommigen de overstap naar werken als zelfstandige aantrekkelijker.<sup>30</sup>

## **(3) Macro-economische effecten**

De publieke uitgaven aan een werkloosheidsverzekering nemen toe bij een economische neergang en nemen weer af bij hoogconjunctuur. Dit zorgt ervoor dat bij economische neergang de bestedingen relatief op peil blijven en dit dempt een potentieel domino-effect waarbij werkloosheid leidt tot lagere bestedingen met weer extra werkloosheid tot gevolg. Zodoende werkt een werkloosheidsverzekering als automatische macro-economische stabilisator. Daarnaast gaan we in op het effect van hogere collectieve lasten die gepaard gaan met een publieke verzekering.

### **2.1.3 Vormgevingsprincipes**

De vormgeving van een publieke werkloosheidsverzekering kan op verschillende principes worden gestoeld. Deze principes zijn gebaseerd op verschillende visies over wat een rechtvaardige verzekering zou moeten bereiken. In dit verband onderscheiden we drie principes:

1. **Equivalentiebeginsel:** Dit principe gaat uit van een equivalentie tussen premiebetaling en verzekeringsaanspraken. Dit sluit aan op hoe private verzekering doorgaans worden vormgegeven.
2. **Solidariteitsbeginsel:** Volgens dit principe kan het gerechtvaardigd zijn om de verzekering te gebruiken om kwetsbare groepen extra te ondersteunen of robuustere groepen om een extra bijdrage te vragen.
3. **Opbouwbeginsel:** Dit gaat uit van een opbouw van verzekeringsaanspraken over een bepaalde periode in plaats van een constant verzekerd bedrag.

---

<sup>30</sup> IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015. (p.68)

Bij de hoogte van de WW-uitkering is het equivalentieprincipe duidelijk herkenbaar. De uitkeringsgrondslag is gelijk is aan de premiegrondslag, namelijk een bepaald percentage van het dagloon tot een bepaald maximum. Boven het maximumdagloon is geen WW-recht en daarom ook geen premie verschuldigd. Ook zijn de huishoudsamenstelling en het inkomen van de partner niet van belang voor de hoogte van de uitkering aangezien zowel premies en rechten aan het individu zijn gekoppeld. Dit is ook verklaarbaar vanuit de achtergrond dat het stelsel van oorsprong rechtstreeks tussen werkgevers en werknemers was georganiseerd.

De manier waarop de uitkeringsduur wordt bepaald volgt niet direct het equivalentiebeginsel. Er is een sterke relatie tussen WW-recht en arbeidsverleden, dit contrasteert met nagenoeg alle andere publieke en private verzekeringen waarbij het verzekerde risico doorgaans vaststaat en niet toeneemt na een langere periode van premie-inleg. De WW-duur is daarmee grotendeels gebaseerd op het opbouwbeginsel. Ook dit kan historisch worden verklaard vanuit de oorspronkelijke financiering binnen de bedrijfstakken.<sup>31</sup> De opgebouwde duurzame binding met de bedrijfstak was van groter belang omdat solidariteit richting werknemers met een kort dienstverband uit eigen zak moest komen.

Het opbouw karakter is overigens niet volledig consequent doorgevoerd. De basisuitkering van drie maanden ontstaat al na een korte periode van premie-inleg (26 weken) en kan als solidair element worden gezien. Vanaf de basisuitkering (26 uit 36 weken loon hebben ontvangen of arbeidsuren hebben) tot de jarenis (4 uit 5 jaar gewerkt) is geen sprake van extra opbouw. De jarenis zorgt er tevens voor dat bij een onderbroken arbeidsverleden soms geen extra opbouw ontstaat, het arbeidsverleden leidt in die gevallen niet tot opgebouwd WW-recht terwijl wel premie is betaald. Het tegengestelde doet zich voor indien iemand herhaaldelijk voldoet aan de jarenis, het gehele arbeidsverleden telt dan telkens opnieuw mee voor de WW-duur. Het opgebouwde recht wordt in die zin dus niet verbruikt maar herbruikt.

Elk van deze drie functies – equivalentie, solidariteit en opbouw – kent zijn eigen logica en rechtvaardigingen en leidt tot eigen, soms tegengestelde, beleidsalternatieven. Tegen deze achtergrond kunnen de beleidsalternatieven later in dit rapport (H6) worden gelezen.

## 2.2 Wat zijn de beleidsuitkomsten voor werkloze werknemers?

Om een algemeen beeld te krijgen van de doeltreffendheid van het beleid kan gekeken worden naar de uitkomsten voor WW-gerechtigden. Dit algemene beeld is enerzijds veelzeggend omdat het zeer direct de situatie van WW-gerechtigden laat zien, anderzijds is de zeggingskracht hiervan op de doeltreffendheid van het beleid beperkt omdat het geen inzicht biedt in causale verbanden. De uitkomsten voor WW-gerechtigden worden immers ook sterk beïnvloed door de situatie op de arbeidsmarkt.

We beginnen met een beschrijving van de bevindingen van de vorige periodieke evaluatie op dit onderwerp, de beleidsdoorlichting Werkloosheid uit 2016<sup>32</sup> (hierna: doorlichting 2016). Vervolgens kijken we naar de algemene ontwikkelingen sindsdien en ook specifiek naar de situatie van bepaalde kwetsbaardere groepen zoals oudere werklozen.

---

<sup>31</sup> van Damme, 2021, *Werkloosheidsregelingen in Nederland: Een parlementaire geschiedenis*.

<sup>32</sup> SZW, 2016, *Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid*.

### 2.2.1

#### Bevindingen doorlichting 2016

De doorlichting 2016 concludeerde dat de hoogte van de WW-uitkering voor de meeste mensen toereikend was en dat ook de duur zodanig is dat de meeste werklozen nieuw werk vinden binnen de voor hen geldende uitkeringsduur. Van de mensen die het einde van de duur bereikten stroomde in 2016 14% door naar de bijstand, dit was 6% van de totale groep mensen in de WW. Daarmee pakte de WW voor de meeste mensen doeltreffend uit. Daarbij is leeftijd een belangrijke factor in de snelheid van werkhervatting en het thema ouderenwerkloosheid werd daarom specifiek onderzocht in de doorlichting 2016. Onder de 55+'ers had de helft bij het einde van de WW nog geen werk gevonden terwijl bij de groep jongeren tot 35 jaar dit percentage op 20% lag, terwijl voor hen sprake was van een fors kortere uitkeringsduur. Daar werd enerzijds uit geconcludeerd dat het erop lijkt dat een langere WW-duur voor ouderen inderdaad nodig is. Anderzijds kan het causale verband ook omgekeerd werken, namelijk dat hogere uitkeringsrechten kunnen leiden tot een langer verblijf in de WW. Duidelijk was dat in Nederland de ouderenwerkloosheid fors hoger lag dan het OESO-gemiddelde.<sup>33</sup> Op basis van onderzoek<sup>34</sup> worden hier verschillende oorzaken voor genoemd, zoals het verouderen van kennis en vaardigheden maar ook beeldvorming en vooroordelen bij werkgevers. Daarbij leidt een slechtere positie ook tot een lagere motivatie bij oudere werklozen, ze raken ontmoedigd.

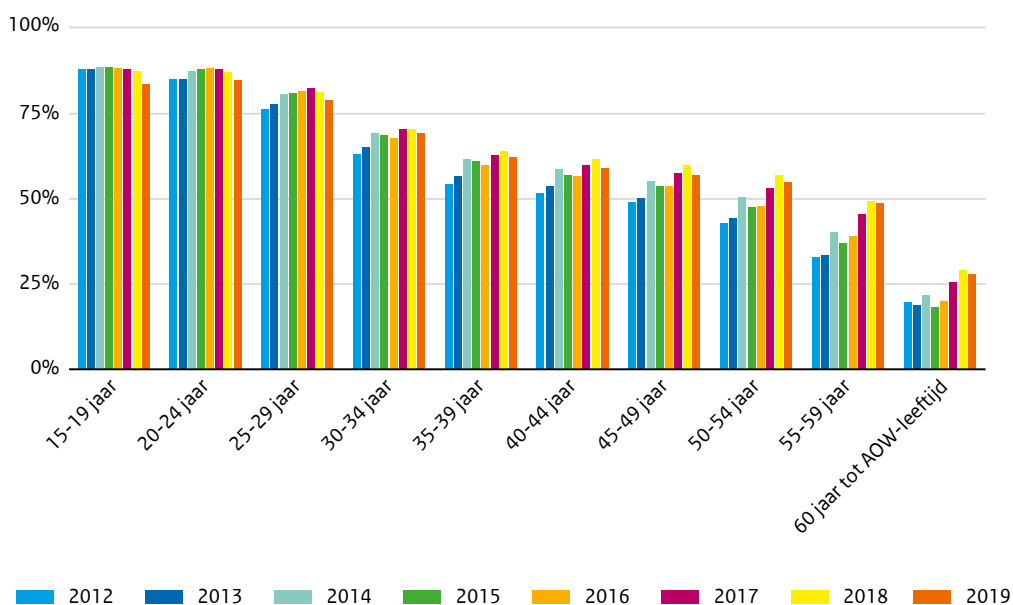
De doorlichting uit 2016 bevatte ook een internationale vergelijking waaruit bleek dat de WW in Nederland zowel qua hoogte als duur relatief ruimhartig is. Voor de hoogte is naast de bruto vervangingsratio (70% van het loon) ook gekeken naar de netto-vervangingsratio die in OESO-verband berekend wordt. De exacte score verschilt per modelgezin maar lag in Nederland doorgaans boven 75% en vaak ook boven 80%, deze scores zijn redelijk stabiel gebleven sinds 2016.<sup>35</sup>

### 2.2.2

#### Arbeidsmarktuitskomsten WW-gerechtigden

De arbeidsmarktuitskomsten van mensen die de WW instromen worden door het CBS over een periode van twee jaar gemonitord.<sup>36</sup> Daaruit blijkt dat van de mensen die in 2019 volledig werkloos de WW instroomden een jaar later 63% een keer een baan heeft gevonden en uit de WW is gestroomd. Onderstaande grafiek laat zien hoe dit percentage verschilt tussen leeftijdscategorieën en hoe dit zich heeft ontwikkeld sinds 2012.

**Figuur 2.** Werkhervatting van instromers vanuit een baan, zonder baan op instroomdatum, binnen een jaar. (CBS)



<sup>33</sup> CPB, 2015, *Langdurige werkloosheid: afwachten én hervormen*.

<sup>34</sup> o.a. Heyma, et al, 2016, *Werkende perspectieven voor ouderen*.

<sup>35</sup> Stats.oecd.org 'Net replacement rate in unemployment'.

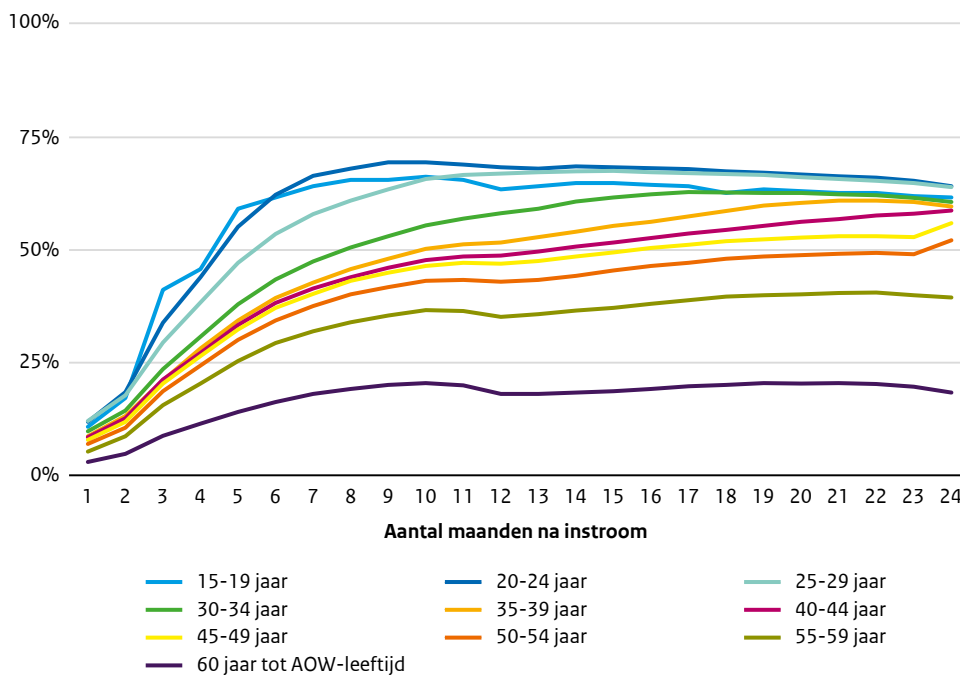
<sup>36</sup> CBS, *Arbeidsmarktpositie na instroom in de WW* ([cbs.nl](https://www.cbs.nl))

Indien voor dezelfde groep (cohort 2019) wordt gekeken naar het hebben van een nieuwe baan zónder WW-uitkering precies na 12 maanden dan ligt dit percentage op 48% van het totaal. Dit impliceert dat een substantiële groep van 15% (63% vs. 48%) het werk volledig hervat maar dan toch weer opnieuw werkloos wordt of na werkhervatting doorstroomt naar een andere uitkering voor bijvoorbeeld ziekte. Een deel van de groep is mogelijk ook niet meer beschikbaar voor de arbeidsmarkt omdat is gekozen voor scholing of voor (vroeg)pensioen. Bovenop de groep van 48% is er ook een groep van 9% die na een jaar in de WW wel een nieuwe baan heeft maar daarnaast ook nog steeds een aanvullende WW-uitkering ontvangt.

Deze werkhervattingspercentages tonen een gestage groei sinds 2012. De positieve ontwikkeling op de arbeidsmarkt zal deze groei grotendeels verklaren, maar het valt op dat juist de meest kwetsbare groepen relatief een inhaalslag hebben gemaakt. De verschillen tussen ouderen en jongeren zijn minder groot geworden. Het CBS registreert ook de uitkomsten voor de groep die de WW is ingestroomd vanuit ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook voor die groep steeg dit cijfer relatief sterk van 37% naar 46% in de periode van 2012 tot 2019. Bij het cohort 2019 is overigens sprake van een lichte daling, volgens het CBS kan de coronasituatie in 2020 daar een mogelijke verklaring voor zijn.

De CBS-statistiek wordt bijgehouden tot een periode van 24 maanden. Voor cohort 2018 zijn deze cijfers beschikbaar, onderstaande figuur toont het werkhervattingspatroon naar leeftijdscategorie. Hierin valt ten eerste op dat in de eerste tien maanden de meeste werkhervatting plaatsvindt. Bij de groepen onder 30 jaar neemt de arbeidsdeelname daarna af, mogelijk door uitstroom naar scholing. Voor de groepen tussen 30-55 neemt de arbeidsdeelname nog toe. Bij de groep boven 55 jaar is na tien maanden per saldo nauwelijks nog groei. Er zullen nog wel mensen een nieuwe baan vinden maar ongeveer een gelijk aantal stopt vrijwillig of onvrijwillig weer met werken.

**Figuur 3.** Werkhervatting van instromers, zonder baan op instroomdatum.

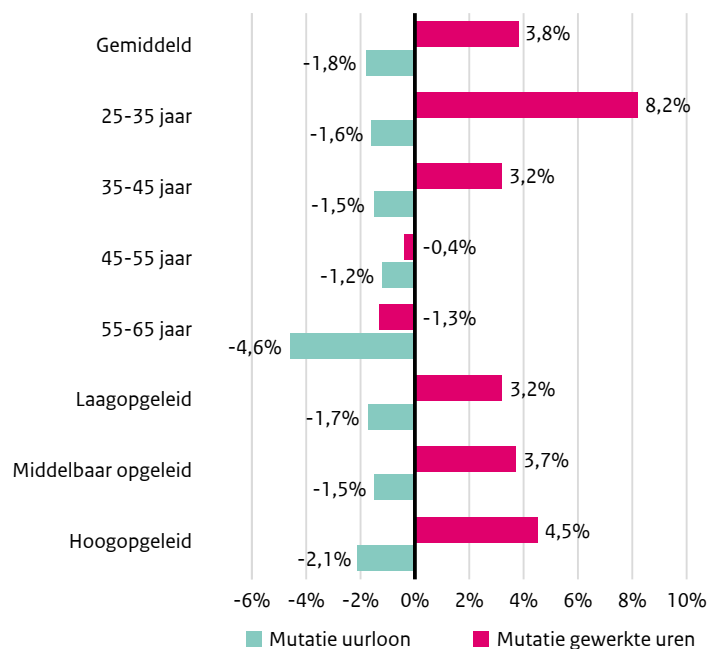


De figuur toont voor de groep 45-54 jaar een knik omhoog bij 24 maanden WW. Dit valt voor deze groep vaak samen met het einde van de WW-duur. Bij jongeren tot 24 jaar is de knik zichtbaar bij 3 maanden wat voor hen doorgaans de maximale duur zal zijn.

UWV heeft naar het cohort 2017 (25-65 jarigen) een verdiepend onderzoek<sup>37</sup> uitgevoerd waarbij ook specifiek is gekeken naar de verandering in salaris. Hieruit blijkt een duidelijk verschil tussen ‘snelle werkhervatters’ en ‘minder snelle werkhervatters’. Een relatief grote groep van 60% ‘snelle werkhervatters’ is binnen een jaar weer aan het werk in loondienst. Initieel kent deze groep wel een loonverlies van gemiddeld 5% dat voor 2/3 komt door minder gewerkte uren en voor 1/3 door een lager uurloon. Een jaar later is dit echter volledig ingehaald en ligt het gemiddelde loon hoger dan voor de WW.

Onderstaande figuur toont een uitsplitsing naar leeftijd en opleidingsniveau. Dit laat zien dat alle groepen iets minder uren werken maar dat de groep tot 45 jaar dit meer dan compenseert met loonstijging. In de groep 45-55 jaar daalt het uurloon iets en bij mensen tussen 55-65 jaar is sprake van een relatief grote daling van het aantal gewerkte uren. Het is niet bekend in hoeverre dit een bewuste of gedwongen keuze is.

**Figuur 4.** Verandering van uren en uurloon voor en na de WW – ‘snelle werkhervatters’, 2017. (UWV)



Overigens is één op zes mensen uit deze groep precies een jaar later niet meer aan het werk in loondienst.

De groep ‘minder snelle werkhervatters’ betreft de 13% van de WW-instroom die tussen 12-24 maanden voor het eerst het werk hervat. Bij deze groep bedraagt het initiële loonverlies gemiddeld 21% gelijk verdeeld over minder uren en een lager uurloon. Dit effect doet zich breed voor met relatief weinig verschillen tussen subgroepen. Vanuit de theorie is dit een verklaarbaar fenomeen, mensen die geen loonaanbod krijgen dat vergelijkbaar is met hun oude baan zullen langer blijven zoeken en pas later in hun uitkering genoeg nemen met een lager loon. Een andere verklarende factor is dat WW-gerechtigden met een langere WW-duur vaak ook een hoger loon hebben en daarom een groter risico op loonverlies. Bij de snelle werkhervatters zitten veel flexwerkers die sneller tegen een vergelijkbaar loon het werk zullen hervatten. De groep van 55 jaar en ouder krijgt te maken met een initieel uurloonverlies van -12,6%. Dit is een substantiële achteruitgang maar in vergelijking met andere landen niet uitzonderlijk hoog, een internationale inventarisatie vond effecten van 1-2% per jaar arbeidsverleden die optelden tot 32%-50% loonverlies na werkhervatting.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> UWV, 2019, *Wat verdienen mensen voor en na de WW?*

<sup>38</sup> Klehe et al, 2018, *Too Old to Tango? Job loss and Job Search Among Older Workers.*

De bovengenoemde analyse door UWV kijkt ook specifiek naar verschillen tussen opleidingsniveau en beroepsgroepen. Daarbij valt op dat over het algemeen bij lager opgeleiden het uurloon op peil blijft terwijl hoger opgeleiden initieel achteruit gaan maar dit na een jaar al hebben ingehaald. Tussen beroepsgroepen bestaan ook grote verschillen. Er zijn beroepen, zoals technici, waarbij de werkhervatting direct al tegen een hoger loon is. De beroepsgroep van de managers kent de grootste uurloondaling van initieel -6%. Na een jaar wordt dit nagenoeg goedge maakt maar blijft substantieel achter bij andere beroepen.

Tot slot merken we op dat voor het cohort 2018 de duurverkortende veranderingen uit de Wet werk en zekerheid nog niet volledig golden. Vanaf het cohort 2020 geldt de maximale duur van 24 maanden. Gezien de relevantie van de periode vlak ná de maximumduur is het onderzoekswaardig om een cohort ook eens over een langere periode te volgen dan 24 maanden.

### Doorstroom bijstand

Het doorstroompercentage van de WW naar de bijstand is een indicator van de kwetsbaarheid van de financiële positie van WW-gerechtigden. De bijstand is immers het laatste vangnet wanneer andere vormen van inkomen en buffers niet meer toereikend zijn. Het kan bovendien inzicht geven in de kenmerken van meer of minder kwetsbare groepen.

UWV houdt cijfers bij over het percentage van de WW-uitstroom dat doorstroomt naar de bijstand.<sup>39</sup> Dit percentage is na een piek van ruim 8% in 2009 gestaag gedaald tot onder 4% in 2018-2019. Onder invloed van corona steeg dit naar 5,3% in 2020, deze toename sloeg met name neer bij jonge flexwerkers die na een kort WW-recht niet meer konden werken in bepaalde getroffen sectoren<sup>40</sup>. In 2021 heeft deze indicator zich weer hersteld en is met 3,6% iets onder het niveau van 2018-2019 uitgekomen.

Dit doorstroomcijfer kan ook worden gezien vanuit het gedeelte dat de maximale duur van de WW bereikte. Van die subgroep stroomde in 2016 14% door naar de bijstand en in 2021 nog ruim 9%. Vanuit de instroom in de bijstand vertegenwoordigt deze groep zo'n 10% van het nieuwe aantal bijstandsuitkeringen.

Verdiepend onderzoek naar de kenmerken die de doorstroomkans naar de bijstand vergroten<sup>41</sup> vindt als belangrijkste verklarende factoren:

1. Gezinsamenstelling. Dit is de factor met verreweg de grootste invloed. Alleenstaanden met kinderen hebben in 2017 een doorstroompercentage van 13,6%, zonder kinderen is dit 8,4%. Onder samenwonenden was dit 1,8%.
2. Eigen visie op terugkeer naar werk. Via de Werkverkenner<sup>42</sup> heeft UWV in beeld hoeveel vertrouwen een werkloze heeft in zijn terugkeer naar werk. Hieruit blijkt dat een positieve visie op de terugkeer naar werk sterk positief gerelateerd is aan de kans op werkhervatting en negatief aan de kans op doorstroom naar de bijstand.
3. Leeftijd. De doorstroom loopt op met de leeftijd en is het hoogst voor de groep 55-60 jarigen. Bij de groep 60+ ligt het percentage beduidend lager. Zij kunnen recht hebben op een IOW/IOAW-uitkering of kunnen de periode tot pensioen makkelijker overbruggen met behulp van een transitievergoeding of ander vermogen.

<sup>39</sup> [Werk.nl/arbeidsmarktinformatie](https://werk.nl/arbeidsmarktinformatie)

<sup>40</sup> UWV, 2021, van WW naar bijstand, 2020.

<sup>41</sup> UWV, 2019, van WW naar bijstand 2019. (zie ook bijlage II)

<sup>42</sup> Zie: UWV Kennisverslag 2018-8, Werkverkenner 2.0.

### 2.2.3

#### Leeftijd

De grootste bepalende factor in de uitkomsten van WW-gerechtigden is leeftijd. Oudere werknemers kennen een zekere afscherming van werkloosheid door hun opgebouwde dienstverband en worden daarom minder snel werkloos, maar als ze onverhoopt toch nieuw werk moeten zoeken dan zitten ze relatief in een moeilijker positie.<sup>43</sup> De rol van leeftijd is ook verweven met de systematiek van de WW aangezien de duur van het WW-recht toeneemt met het arbeidsverleden waardoor voor ouderen doorgaans een langere WW-duur geldt. Voor jongeren geldt het omgekeerde, namelijk dat ze relatief snel nieuw werk vinden maar vanwege kortere WW-rechten en minder opgebouwde financiële buffers ook kwetsbaar kunnen zijn. Specifiek voor ouderen is in de onderzoeksperiode ook gericht beleid gevoerd zoals het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers' en de IOW-regeling.<sup>44</sup>

De doorlichting uit 2016 had ouderenwerkloosheid als bijzonder aandachtspunt en concludeerde dat de beeldvorming vanuit werkgevers een belangrijke rol speelde en dat dit beeld ook een negatief effect had op de motivatie van oudere werklozen. Onderzoek sindsdien vindt ook dat met name vraagfactoren vanuit de arbeidsmarkt een rol speelden en niet zozeer aanbodfactoren zoals de looneisen of zoekintensiteit van werkloze ouderen.<sup>45</sup> Dit onderzoek is gedaan op basis van paneldata tot 2016 en het geeft dus geen inzicht in de ontwikkeling sindsdien. Overigens is bij de sollicitatietrainingen voor 50+'ers van UWV wel gebleken dat deze de werkhervattingskans vergroten.<sup>46</sup> Aanbodfactoren kunnen dus wel degelijk een rol spelen en worden beïnvloed.

Het Sociaal Cultureel Planbureau monitort zowel de aanbodkant als de vraagkant van de arbeidsmarkt met het *Arbeidsaanbodpanel* en het *Arbeidsvraagpanel*. Hierbij wordt ook de positie van oudere werklozen onderzocht.

Aan de werkgeverszijde (vraagkant) vindt een gestage stijging plaats in het positief denken over het langer doorwerken van oudere werknemers.<sup>47</sup> Bij de laatste meting van 2019/20 vindt een grote meerderheid het gewenst als werknemers doorwerken na hun 60<sup>e</sup>: 68% gewenst tegen 12% ongewenst. Over werken na de pensioengerechtigde leeftijd antwoord 27% met 'gewenst'. Dit is een stijging van maar liefst 10 procentpunt ten opzichte van de vorige meting van 2017/18.

De opvatting over het functioneren van oudere werknemers (55+) blijft stabiel positief. Een kentering is te zien in de opvatting over de productiviteit van oudere werknemers. Sinds 2016 is het percentage werkgevers dat ouderen minder productief vindt in relatie tot hun loonkosten gedaald van 25% naar 20%, het gedeelte dat ouderen juist productiever vindt is in deze periode gestegen van 11% naar 17%. Ook deze opvatting convergeert dus naar een meer neutraal beeld over oudere werknemers. De positieve ontwikkeling van het werkgeversbeeld maakt het aannemelijk dat de inhaalslag van oudere werklozen in de WW deels ook een structurele trend is en niet alleen een tijdelijk effect als gevolg van arbeidsmarktcrisissen. Een verdere groei van deze inhaalslag, evenals de robuustheid ervan bij een minder krappe arbeidsmarkt, zal in de komende jaren moeten blijken.

Aan de zijde van de oudere werknemer (aanbodkant) wordt als verklaring voor de grotere risico's op langdurige werkloosheid vaak gewezen op de rol van bedrijf- of functiespecifieke kennis en vaardigheden. Ouderen leveren daardoor vaker meer in op hun arbeidsmarktpositie na werkloosheid. Met behulp van leven lang ontwikkelen kan dit risico worden verminderd al blijken daar in de praktijk ook vaak belemmeringen voor te zijn.<sup>48</sup> Ouderen maken relatief minder gebruik van scholing en daarin is op dit moment ook geen stijgende ontwikkeling.<sup>49</sup> Meerdere verklaringen kunnen daarbij een rol spelen; zo kan een oudere werknemer het minder nodig achten gezien de al aanwezige uitgebreide ervaring in de

<sup>43</sup> Klehe et al, 2020, *Too Old to Tango? Job loss and Job Search Among Older Workers*.

<sup>44</sup> Wet inkomensvoorziening oudere werklozen.

<sup>45</sup> Vlasblom & Schippers, 2019, *Werkloze ouderen weer aan het werk*.

<sup>46</sup> van Hooft en van den Hee, 2017, *Inhoudelijke effectevaluatie trainingen 50plus WW*.

<sup>47</sup> SCP, 2022, *Hoe kijken werkgevers naar oudere werknemers?*. In: Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers - editie 3.

<sup>48</sup> SCP, 2019, *Grenzen aan een leven lang leren*.

<sup>49</sup> SCP, 2022, *Arbeidsmarkt in kaart: Wel- en niet-werkenden – editie 3*.

huidige baan. Voor de groep die werkzaam wil blijven in hetzelfde vak is derhalve logischerwijs minder behoefte aan scholing en doorontwikkeling. Anticipatie op onvoorziene werkloosheid kan een reden zijn om toch deel te nemen aan doorontwikkeling maar oudere werknemers hebben geen hoger risico om werkloos te raken. De inzet op leven lang ontwikkelen is gemiddeld groter bij hoger opgeleiden en hun werkgever vergoedt het vaker. Binnen de WW wordt ook scholing ingezet voor uitkeringsgerechtigden met een zwakke of matige arbeidsmarktpositie, dit zijn vaak ouderen. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de ingezette instrumenten om de arbeidsdeelname van oudere WW-gerechtigden te verbeteren.

De tijdelijke IOW-regeling voorziet in een minimumuitkering zonder vermogenstoets voor oudere werklozen die gedurende hun WW-periode geen werk hebben gevonden. Bij de evaluatie van de Wet werk en Zekerheid is ook de IOW geëvalueerd.<sup>50</sup> Hierbij werd de conclusie getrokken dat de IOW effectief is in het voorkomen van doorstroom naar de bijstand maar niet activerend is. Vanuit de IOW vindt zeer weinig werkherhvatting plaats.

#### 2.2.4 Migratieachtergrond

Uit vrijwel alle onderzoeken blijkt dat mensen met een migratieachtergrond een achterstand op de arbeidsmarkt hebben ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond. Ook voor het beroep op WW wordt deze achterstand waargenomen.<sup>51</sup> De kans om vanuit een baan een jaar later in de WW te zitten lag bij werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond tussen 2007 en 2014 op gemiddeld 3,4%, hierbij is statistisch gecontroleerd voor andere factoren. Bij werknemers zonder migratieachtergrond en met een westerse migratieachtergrond lag dit aandeel op respectievelijk 2,3% en 2,9%. De (gecontroleerde) kans om vanuit de WW het werk te hervatten lag 19% procent (8 procentpunt) lager bij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De uitkomsten variëren aanzienlijk tussen bepaalde deelgroepen, zoals het herkomstland, de leeftijd en het opleidingsniveau. Desondanks is het verschil breed waarneembaar en dus niet toe te schrijven aan een bepaalde deelgroep.<sup>52</sup> We benadrukken dat deze cijfers volgen uit een onderzoeksperiode die lag tussen 2007 en 2014. Het geeft daarmee geen inzicht in de ontwikkelingen sindsdien.

De arbeidsmarktpositie en het uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten binnen de EU is ook gericht onderzocht.<sup>53</sup> Dit is een relatief grote groep met een wisselende verwachting om wel of niet in Nederland te blijven wonen. De arbeidsmarktpositie van deze groep is kwetsbaar met een vier keer zo hoge kans om hun baan te verliezen als Nederlandse werknemers. Hieruit volgt ook een hogere instroomkans in de WW, maar door kortere en lagere uitkeringen verschilt het totale uitkeringsgebruik nauwelijks met Nederlandse werknemers.

Het WW-gebruik onder statushouders wordt ook gemonitord, maar van hen heeft slechts een zeer gering aantal recht op een WW-uitkering.<sup>54</sup>

#### 2.2.5 Conclusie beleidsuitkomsten

De beleidsdoorlichting uit 2016 concludeerde op basis van de beleidsuitkomsten dat de WW voor de meeste mensen doeltreffend uitpakt. Op basis van de ontwikkelingen sindsdien kan gesteld worden dat dit in toenemende mate het geval is. De werkherhvatting neemt toe waarbij zwakkere groepen een relatieve inhaalslag hebben gemaakt. Ook is het inkomensverlies na werkherhvatting gemiddeld beperkt en de doorstroom naar de bijstand historisch laag.

<sup>50</sup> SEO, 2020, *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid*.

<sup>51</sup> Ponds et al, 2018, *Kansen bekeken: Verschillen in kans op instroom, doorstroom en uitstroom op de arbeidsmarkt tussen mensen met en zonder migratieachtergrond*.

<sup>52</sup> Middeldorp en Ponds, 2019, *Kansen op instroom uit de WW bekeken: Verschillen in de kans op instroom uit de WW naar een baan tussen mensen met en zonder migratieachtergrond*.

<sup>53</sup> Strockmeijer, 2020, *De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland*.

<sup>54</sup> Divosa, *benchmark statushouders*.



Deze ontwikkelingen in de afgelopen jaren tonen echter geen causaal verband of een structureel effect aan, de krappe arbeidsmarkt speelde evident een bepalende rol. Van bepaalde trends zoals de verbeterende opvattingen over ouderen werklozen is het wel aannemelijk dat dit in zekere mate los staat van de conjunctuur en deze een meer blijvend karakter hebben. Dit vraagt verdere monitoring in de komende jaren. Daarbij ontstaat mogelijk een completer beeld indien WW-gerechtigden ook voor langere periode dan twee jaar na instroom worden gevolgd.

Ondanks de inhaalslag blijven verschillen zichtbaar. Een flinke meerderheid vindt relatief snel een nieuwe baan, maar vanuit de minderheid die na een jaar nog geen werk heeft gevonden vindt 1/3 in het daaropvolgende jaar een baan en 2/3 niet. Leeftijd en migratieachtergrond blijven belangrijke verklarende factoren in de kans op werkherleving. Alleenstaanden hebben een beduidend hoger risico om uiteindelijk terug te moeten vallen op een bijstandsuitkering.

De volgende paragrafen 2.3 en 2.4 zullen specifiek nagaan welke causale verbanden kunnen worden gelegd tussen de inkomensverzekering en de uitkomsten.

## 2.3 Wat is de wisselwerking tussen bescherming en activering binnen de WW?

Er zit spanning tussen de hoofddoelstellingen (bescherming en activering) van het WW-beleid. Een genereuzere verzekering tegen werkloosheid vermindert immers over het algemeen de prikkel om snel weer aan het werk te gaan. Beleidsmakers worden zo geconfronteerd met een afweging tussen de ruimhartigheid van de inkomensbescherming en potentiële negatieve effecten op de arbeidsdeelname.

Overigens kan de financiële bescherming van een uitkering ook positieve effecten hebben op de kwaliteit van de arbeidsdeelname. Langer zoeken kan lonen indien daarmee een betere baan wordt gevonden. Langer zoeken kan echter ook leiden tot een afname van vaardigheden en arbeidsmarktchansen.<sup>55</sup> Ook kan de werking van financiële prikkels tegen grenzen aanlopen, zo wordt in een recente meta-analyse gevonden dat financiële druk leidt tot meer motivatie en intensiever zoeken maar dat er geen positief verband is met werkherleving en een negatief verband met baan kwaliteit.<sup>56</sup>

Voor het vinden van een balans in dit spanningsveld is een precies inzicht nodig in de uitwerking van de uitkeringsregeling op de baanvindkans, de baan kwaliteit en uiteindelijk op de inkomenspositie. Dit is een centrale vraag in de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid maar deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het causale verband tussen de vormgeving van de inkomensverzekering en de gerealiseerde arbeidsparticipatie is namelijk niet makkelijk vast te stellen en doorgaans alleen waarneembaar bij veranderingen in het beleid. In 2006 en 2015 is de WW hervormd met vooral aanpassingen in de duur van het WW-recht. De effecten van de hervormingen zijn beiden statistisch onderzocht, de resultaten daarvan vatten we hieronder samen.

### Hervorming 2006

De hervorming van oktober 2006 verkortte de minimale uitkeringsduur van zes naar drie maanden en verkortte de maximale duur van 60 naar 38 maanden. Het effect van de duurverkortening was ongelijk verdeeld omdat een trapsgewijs systeem werd omgezet naar een lineair systeem. Met name voor werklozen met een arbeidsverleden onder 9 jaar en boven 34 jaar werd de uitkering korter. Voor een aantal mensen bleef de duur gelijk en voor enkelen werd deze zelfs iets langer. Over de volle breedte van de WW-populatie traden dus wijzigingen op in plaats van rondom één specifieke groep. Daardoor kon statistisch grondiger worden geanalyseerd voor welke subgroepen welke effecten optreden op welk moment. Onderzoek uit 2019<sup>57</sup> heeft gebruik gemaakt van deze situatie waarbij de arbeidsmarktmarktuitskomsten tot 5 jaar na de werkloosheid werden geobserveerd.

<sup>55</sup> de Groot, 2018, *Evaluating labor market policy in the Netherlands*.

<sup>56</sup> van Hooft et al, 2021. *Job search and employment success: A quantitative review and future research agenda*.

<sup>57</sup> de Groot & van der Klaauw, 2019, *The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits*.

Gemiddeld nam bij deze hervorming de duur van het WW-recht af met bijna vier maanden per uitkeringsgerechtigde, dat was een vermindering van 19%. De meeste WW-gerechtigden gebruiken niet hun volledige maximale duur, het gemiddelde gebruik nam daardoor af met slechts 3,1% (oftewel €86 mln.) over een periode van drie jaar. Dit werd voor uitkeringsgerechtigden meer dan goedgemaakt door hogere inkomsten uit werk à €182 mln.

Een reductie van het WW-recht met één maand correspondeerde met een toename van het totale inkomen met €119 over drie jaar tijd. €224 extra inkomen uit werk en €107 minder uit WW-uitkering. De duurverkortung van de WW met gemiddeld bijna vier maanden leidde zodoende tot een verbetering van de gemiddelde inkomenspositie van werkloze werknemers met circa €450 euro in de drie jaar na instroom WW.

De werkhervattingskans binnen drie maanden na instroom toonde geen effect, maar na zes maanden steeg de kans met 0,5 procentpunt en na twee en drie jaar nam deze toe met zo'n 1,6 procentpunt. Dit is vrij substantieel gezien de lage werkhervattingskans van 5% in het derde WW-jaar. Dit impliceert dat de hervorming er niet alleen voor heeft gezorgd dat mensen het werk eerder hervatte die anders ook werk hadden gevonden, maar dat het er ook voor heeft gezorgd dat er mensen het werk hervatte die anders het risico hadden om langdurig werkloos te blijven. Uitgedrukt in werkloosheidsdagen bleek uit het onderzoek dat 10 weken extra uitkeringsrecht met een langere werkloosheidsperiode van 6-9 dagen correspondeert.

Een opvallende bevinding was dat bij de groep onder 35 jaar nauwelijks significante effecten optraden. Tussen de groepen 35-50 jaar en 50+ was een gelijk positief effect op de werkhervatting. Het effect was het sterkst tegen het einde van de uitkering en mede daardoor groter effect bij uitkeringsgerechtigden met een relatief korte WW-duur. Tussen mensen met hogere en lagere WW-rechten was geen duidelijk verschil en ook tussen mannen en vrouwen waren de effecten vergelijkbaar.

Het effect op de baankwaliteit is ook interessant omdat hier vanuit de theorie tegengestelde effecten werkzaam kunnen zijn. Het onderzoek vond dat de eerste baan inderdaad vaker een tijdelijk arbeidsverband was tegen een iets lager loon. Vervolgens werd echter relatief vaak van baan gewisseld waarna drie jaar na instroom de kans op een vast contract hoger was dan voor de hervorming. Over een langere periode was er geen sprake van een schadelijk effect op de baankwaliteit.

De hervorming bevatte ook een aanpassing van de hoogte van de uitkering in de eerste twee maanden van 70% naar 75% van het maandloon. Voor deze aanpassing werd geen significante wijziging in de baanvindkans gevonden, dat suggereert dat de aanpassing te gering was om tot gedragseffecten te leiden.

### Hervorming 2015

De hervorming in 2015 behelsde een stapsgewijze verkorting van de maximale duur van 38 naar 24 maanden en deze is volledig in effect per 1 april 2019. Daarnaast werd de opbouw vertraagd doordat het arbeidsverleden na de eerste 10 jaar nog maar leidt tot een halve maand WW-recht. Voor een WW-recht van 24 maanden is dus uiteindelijk 38 jaar arbeidsverleden nodig. Voor arbeidsverleden opgebouwd tot en met 2015 geldt nog de oude opbouw van een hele maand per jaar. Dit effect groeit dus nog over een langere tijd in, voor aaneengesloten dienstverbanden is in 2043 de structurele situatie bereikt. Naast deze aanpassingen aan de duur werd de systematiek van urenverrekening vervangen door inkomstenverrekening en werd de definitie van passende arbeid na zes maanden WW verruimd.

De wetsevaluatie uit 2020<sup>58</sup> kon slechts de effecten van drie maanden duurverkortening en een halve maand vertraagde opbouw meten. Dit kwam door het tempo van het ingroeipad en het feit dat na het instroommoment enkele jaren nodig zijn om de uitkomsten voor werklozen te observeren. Over de duurverkortening van drie maanden werd geconcludeerd dat deze niet leidde tot meer werkhervatting maar wel tot een eerdere werkhervatting van de groep die rond het einde van de WW-duur een baan accepteert. Meer WW-gerechtigden stroomden hierdoor uit vanwege het bereiken van de max-duur maar er werd geen significant (negatief) effect op het inkomen na één jaar gevonden. De halve maand vertraagde opbouw leidt wel tot extra én versnelde uitstroom naar werk, de kans op werk neemt toe met circa een 0,5 procentpunt. Dit effect ging niet ten koste van de kwaliteit van werkhervatting. Het totale huishoudinkomen na één jaar nam niet statistisch significant toe. In die zin hebben de maatregelen de inkomensbescherming gemiddeld niet aantoonbaar negatief beïnvloed.

De wetsevaluatie ziet als meest waarschijnlijk verklaring voor deze verschillende uitkomsten dat de twee maatregelen effect hadden op andere subgroepen binnen de WW. De duurverkortening had met name effect op ouderen met een lang arbeidsverleden, de opbouwmaatregel had effect op jongere groep WW-gerechtigden met een arbeidsverleden van tussen 11 en 24 jaar. De relatief jongere subgroep reageert mogelijk sterker op een verkorting van de WW-duur.

De introductie van de systematiek van inkomstenverrekening en de aanpassing van de definitie van passende arbeid zijn in de evaluatie ook onderzocht. Het gezamenlijke effect hiervan op de werkhervatting was maximaal 1,3 procentpunt na 12 maanden. De betrouwbaarheid van deze schatting is onzeker omdat de extra banen vrijwel allemaal 'op niveau' waren terwijl bij deze maatregelen juist meer werkhervatting tegen lagere lonen werd verwacht. Ander onderzoek<sup>59</sup> vindt ook geen effecten van deze maatregelen op werkhervatting. Daarbij wordt opgemerkt dat uit interviews blijkt dat voor inkomstenverrekening mogelijk een gebrek aan bekendheid een rol speelt. Uit de klantgerichtheidsmonitor van UWV<sup>60</sup> blijkt dat slechts een derde van de WW'ers op de hoogte is van het gegeven dat 30% van de inkomsten niet wordt gekort op de uitkering.

### Conclusie wisselwerking bescherming en activering

Onderzoek naar de hervormingen laat zien dat de wisselwerking tussen bescherming en activering geen eenduidige en voorspelbare relatie heeft. Verschillende wijzigingen leiden tot verschillende effecten, de context van de wijziging is dus bepalend. Ook verschillen de initiële effecten soms van de effecten over een langere periode. Zo leidde de hervorming van 2006 tot meer flexibele arbeidscontracten in de eerste nieuwe baan, maar na 3 jaar was het percentage vaste contracten juist hoger voor mensen die met duurverkortening te maken hadden gekregen.

De duurverkortening van 2006 had op totaalniveau een duidelijk positief activerend effect dat per saldo groter was dan de kortere uitkeringen. De gemiddelde inkomenspositie (werk + uitkering) nam daardoor toe en gemiddeld was daarmee sprake van een positief effect op zowel inkomensbescherming als de activerende werking.

De duurverkortening van 2015 is nog niet volledig onderzocht omdat de wetsevaluatie kort op de implementatie volgde. Er werden wel enkele positieve activerende effecten gevonden maar deze waren beperkt in omvang. Hoe deze zich verhouden tot negatieve effecten van kortere uitkeringen is nog niet te zeggen. Vervolgonderzoek naar het volledige effect van deze hervorming is nodig om hier beter inzicht in te krijgen. Op basis van de bevindingen tot nu is geen sprake van een duidelijk disbalans tussen de doelstellingen van de activerende werking en de inkomensbescherming. Derhalve kunnen er op dit punt geen onderbouwde aanbevelingen worden gedaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verbeteren.

<sup>58</sup> SEO, 2020, *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid*.

<sup>59</sup> von Bergh, 2019, *Sleutelen aan de WW: werkt dat?*

<sup>60</sup> UWV, *Rapportage Klantgerichtheidsmonitor WW, meting tweede helft 2021*.

## 2.4 In hoeverre werkt de WW beschermend?

De beleidsdoorlichting uit 2016 analyseerde de beschermende werking van de WW door na te gaan hoe de situatie voor WW-gerechtigden in de praktijk uitpakte. Hierbij werd waargenomen dat voor de meeste mensen de duur voldoende was om nieuw werk te vinden en dat over het algemeen de hoogte voldoende was om financiële problemen te voorkomen. Daarnaast werd een internationale vergelijking uitgevoerd waaruit bleek dat in Nederland de hoogte en duur relatief gunstig waren.

Dit hoofdstuk zal het inzicht in de beschermende werking van de WW verder proberen te verdiepen. Het belangrijkste onderdeel hiervan is een simulatie van de schokbestendigheid van huishoudens bij werkloosheid en de rol van de WW daarbinnen in samenwerking met het CPB (§2.4.1.). Verder zal apart worden ingegaan op de vormgeving van de toegangseisen en de financiering van de WW (§2.4.2.). Tot slot zal een terugblik op de coronacrisis worden opgenomen (§2.4.3.).

### 2.4.1 Rol van de WW in de schokbestendigheid van huishoudens

Werkloosheid is een belangrijke potentiële financiële schok voor werkenden (naast o.a. ziekte en arbeidsongeschiktheid). Het effect van de inkomensschok kan worden gereduceerd via de overheid door middel van herverdeling. Dit werkt via algemene herverdeling naar lagere inkomens via belastingen en toeslagen en daarnaast via specifieke regelingen, met name de WW. Naast de overheid vormt de familie en de partner ook een bron van risicodemping, bijvoorbeeld omdat op het inkomen van de partner kan worden teruggevallen.

In 2020 heeft het CPB een simulatie uitgevoerd naar inkomensschokken waarbij voor elk huishoudens is doorgerekend hoe lang een inkomensdaling kan worden volgehouden gegeven het veranderde besteedbare inkomen, de geschatte noodzakelijke huishouduitgaven en de aanwezige financiële buffers. Van de huishoudens met een hoofdkostwinner in loondienst had 1,1% oftewel 48 duizend huishoudens zeer korte 'uitzingsduur'. Vanwege de bescherming van de WW ligt dit percentage een factor 4 hoger onder zelfstandigen. De risicogroep kent relatief hoge vaste lasten waardoor geen buffers zijn opgebouwd en het uitgavenpatroon na werkloosheid nauwelijks naar beneden kan worden bijgesteld.<sup>61</sup>

Op verzoek van SZW heeft het CPB een vervolgonderzoek<sup>62</sup> uitgevoerd waarbij wordt onderzocht hoe de vormgeving van de WW doorwerkt op de uitzingsduur van huishoudens. Voor de uitkomsten van deze simulatie gelden enkele belangrijke voorbehouden. Allereerst simuleert dit model een zogenaamde statische schok, dat wil zeggen dat het effect van een volledig inkomensverlies van de hoofdkostwinner geïsoleerd wordt bekeken. Daarbij wordt dus geen rekening gehouden met een eventuele werkhervatting, in de simulatie is de werkloosheid blijvend. Ook wordt aangenomen dat huishoudens in staat zijn hun uitgavenpatroon direct terug te schakelen naar enkel hun vaste lasten en basisuitgaven zoals voeding (geen kleding en vakantie). De zeggingskracht van de uitkomsten ligt vooral in de onderlinge vergelijking tussen beleidsvarianten en de identificatie van meer en minder kwetsbare groepen en hun kenmerken. De absolute aantallen van groepen huishoudens met een bepaalde uitzingsduur moeten voorzigtiger worden geïnterpreteerd vanwege de aanwezige modelaannames en de afwezigheid van dynamische effecten zoals werkhervatting.

Op enkele punten is de methode van dit vervolgonderzoek verfijnd ten opzichte van de publicatie uit 2020. Zo is een bronbestand met arbeidsverleden gebruikt om het recht op WW in te schatten, er is een bronbestand gebruik met meer gegevens over vaste lasten en tot slot wordt over een horizon van 24 maanden gesimuleerd i.p.v. 12 maanden.

<sup>61</sup> CPB, 2020, *Stresstest huishoudens*.

<sup>62</sup> CPB, 2023, *Stresstest varianten WW*.

De analyse van het CPB heeft 11 varianten doorgerekend waaronder ook de huidige situatie in de WW zonder wijzigingen. Ook is er een nulscenario doorgerekend waarbij geen sprake is van baanverlies. Binnen de aannames van dit model blijkt dat 5% van de werkende huishoudens al een begrotingstekort heeft dat correspondeert met een uitkeringstermijn van korter dan 24 maanden. Om bij de 11 varianten het effect van het baanverlies waar te nemen moet deze 5% dus telkens in mindering worden gebracht op de gepresenteerde cijfers.

Onder het model vallen in totaal circa 4,3 mln huishoudens waarbij de primaire inkomensbron van de hoofdkostwinner loon uit arbeid is. 1% correspondeert dus met circa 43 duizend huishoudens.

### Varianten 1, 2 en 3, staand beleid

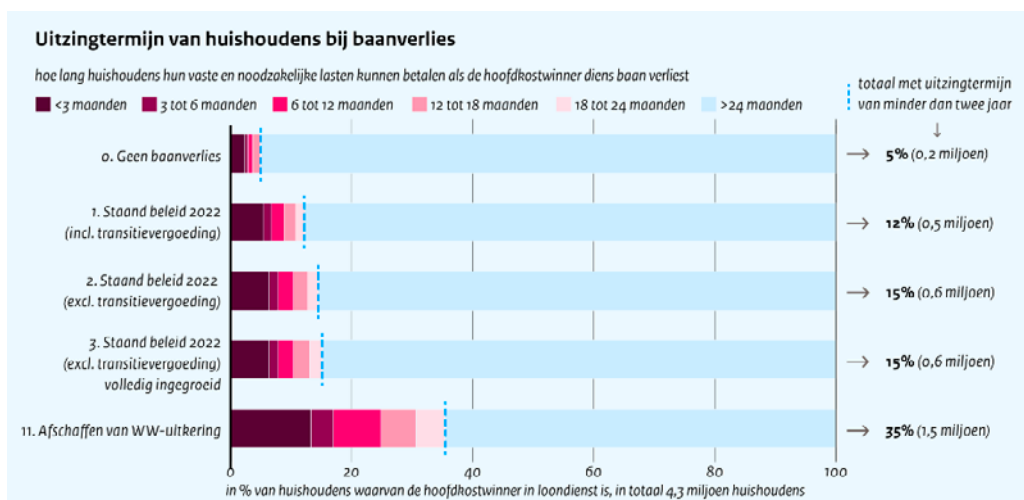
Het staande beleid is op drie manieren doorgerekend:

- Variant 1 gaat uit van de WW zoals die in 2022 geldt en neemt daarbij aan dat na werkloosheid recht is op transitievergoeding. In werkelijkheid is niet altijd sprake van een transitievergoeding, bijvoorbeeld bij faillissement. Zo'n 12% heeft in deze simulatie een uitkeringduur korter dan 24 maanden. Hiervan is 7 procentpunt toe te rekenen aan het baanverlies.
- Variant 2 is gelijk aan variant 1 maar dan zonder het recht op transitievergoeding. Bij alle andere varianten is de transitievergoeding niet meegerekend, variant 2 kan daarom als benchmark voor alle andere varianten worden gezien. Bijna 15% heeft in deze simulatie een uitkeringduur korter dan 24 maanden. Hiervan is 10 procentpunt toe te rekenen aan het baanverlies.
- Variant 3 gaat uit van de vormgeving van de WW zoals die uiteindelijk gaat gelden als het overgangsrecht is afgelopen (zie figuur 1). Dit correspondeert met circa 5% lagere uitkeringslasten ten opzichte van 2022. De groep met een uitkeringduur tussen 12-24 maanden neemt in deze variant beperkt toe. Deze groep is relatief klein, de groep met een uitkeringduur van 0-12 maanden is tweemaal zo groot. In totaal heeft ruim 15% bij deze variant een uitkeringduur korter dan 24 maanden.

### Variant 11, geen WW

Voor een benadering van het totale effect van de WW is een variant doorgerekend waarbij de WW helemaal niet bestaat. De uitkomst is dat ruim 35% een uitkeringduur heeft van maximaal 24 maanden. Het effect van het baanverlies bedraagt 30 procentpunt. Dit is een factor 3 in vergelijking met het staande beleid. Binnen de modelaannames zorgt de WW dus voor een reductie van het aantal kwetsbare huishoudens (met een uitkeringduur korter dan 24 maanden) met een factor 3.

**Figuur 5.** Uitkeringstermijnen staand beleid en afschaffen WW. (CPB)

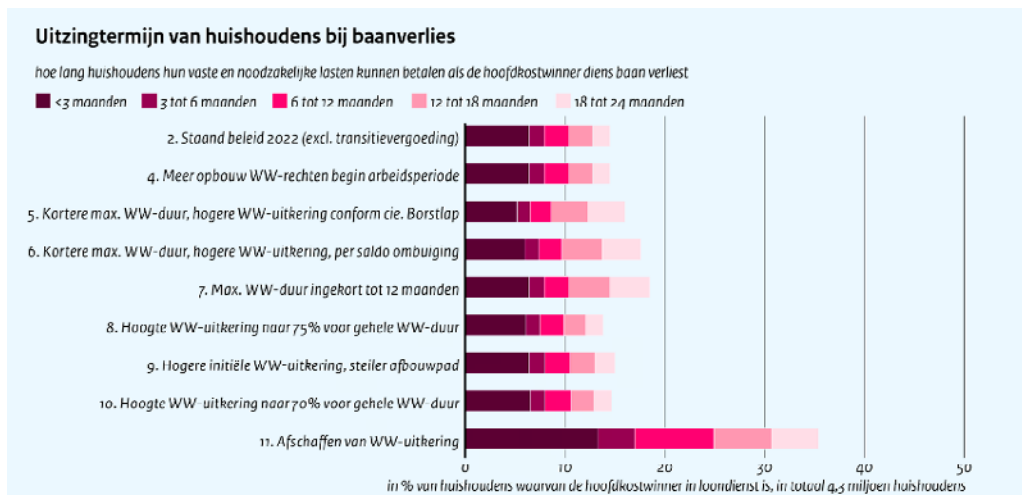


### Varianten 4-10, beleidsopties

Het CPB heeft nog eens zeven beleidsalternatieven gesimuleerd. Het algemene beeld is dat deze varianten niet voor hele uitgesproken andere modeluitkomsten zorgen. Substantiële besparingsvarianten leiden wel tot een toename van het aantal kwetsbare huishoudens die procentueel groter is dan de gerealiseerde bezuiniging. Bij de varianten met een budgettair kleiner effect zijn geen overduidelijke effecten op de uitkering te zien. Daarbij speelt ook dat effecten gericht op het begin van de werkloosheidsperiode worden teruggerekend naar een jaargemiddelde en dat dynamische effecten zoals werkherwinning niet zijn meegenomen. Al met al lijkt deze onderzoeksmethode niet duidelijk bruikbaar om de relatieve doeltreffendheid tussen verschillende varianten te toetsen. Voor grotere intensiveringen of bezuinigingen kan het wel een indicatief beeld van de impact bieden.

- Variant 4 rekent met meer WW-opbouw voor de groep met een kort arbeidsverleden. Dit heeft nauwelijks effect op de uitgangstermijnen.
- Variant 5 simuleert een hogere maar kortere WW van 12 maanden. Deze is budgetneutraal vormgegeven. Deze maatregelen veroorzaakt een schuif van uitgangstermijn <12 maanden naar 12-24 maanden. De totale groep met een uitgangstermijn <24 maanden neemt echter toe met 1,5 procentpunt.
- Variant 6 simuleert ook een hogere maar kortere WW maar dan zo vormgegeven dat een besparing van 15% wordt gerealiseerd. Ook hier is sprake van een schuif van de groep <12 maanden naar 12-24 maanden. De totale groep met een uitgangstermijn <24 maanden neemt toe met 3 procentpunt.
- Variant 7 betreft een duurverkorting naar 12 maanden. Dit is een bezuiniging van circa 25% t.o.v. variant 2 en 20% t.o.v. variant 3. De groep met een uitgangstermijn van 12-24 maanden neemt toe met 4 procentpunt. Voor de totale groep <24 maanden is dit een stijging als gevolg van de werkloosheidsschok van 9,6% naar 13,6%. Procentueel is dit een stijging van ruim 40% bij een bezuiniging op de WW van 25%. Daarmee is er op basis van dit onderzoek geen indicatie dat een bezuinigingsvariant een doelmatigheidsvoordeel oplevert.
- Variant 8 betreft een aanpassing van de WW-hoogte naar 75%. Door deze verhoging van de WW-uitgaven met zo'n 6% daalt de groep <24 maanden met 0,7 procentpunt.
- Variant 9 introduceert een afbouwpad in de hoogte waarbij in het begin de uitkeringen hoger zijn dan nu maar dan stapsgewijs afnemen en na 12 maanden met 65% lager zijn dan nu het geval is. Deze variant veroorzaakt enkel een schuif van uitgangstermijn van <12 maanden naar 12-24 maanden. De totale groep met een uitgangstermijn <24 maanden blijft nagenoeg gelijk.
- Variant 10 verlaagt de uitkering in de 1<sup>e</sup> twee maanden naar 70%. Dit komt overeen met een besparing op de WW-uitgaven van zo'n 1,5%. De groep met een uitgangstermijn <3 maanden neemt hierbij toe met 0,1 procentpunt.

Figuur 6. Uitgangstermijnen overige varianten. (CPB)



## Conclusie

De resultaten van modelsimulaties moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd omdat deze een versimpelde weergave van de werkelijkheid zijn. Zo is dit een extreem scenario waarbij huishoudens direct terugschakelen naar alleen de strikt noodzakelijke uitgaven. Dit zal niet voor alle huishoudens mogelijk zijn en voor de huishoudens bij wie dit wel lukt, heeft dit grote impact op het welvaartsniveau. De doelstelling van de WW is ook niet om een minimum bestaansniveau te faciliteren maar ook om de financiële schok op het besteedbaar inkomen te verminderen.

Desondanks geeft deze simulatie wel een unieke blik op de werking van de WW ten aanzien van de schokbestendigheid van huishoudens. Voor zover bekend, is niet eerder een situatie mét en zonder WW kwantitatief tegen elkaar afgezet. Uit dit onderzoek halen we enkele bevindingen:

### Bevinding 1

Zo'n 5% van de huishoudens met loon als primaire inkomensbron van de hoofdkostwinner heeft sowieso al te maken heeft met een 'begrotingstekort' dat leidt tot uitputting van het vermogen binnen twee jaar. Ook zonder baanverlies zijn huishoudens niet financieel bestendig. Dit correspondeert met ruim 200 duizend huishoudens.

### Bevinding 2

Aan de andere kant van de verdeling is er flinke groep die ook na werkloosheid nog steeds een 'begrotingsoverschot' kent of een dusdanig hoog vermogen om het twee jaar te kunnen volhouden. Gemiddeld is er bij het totaal van de huishoudens zelfs sprake van een overschot van €1200 per maand na werkloosheid onder het staande beleid. Let wel, dit is een overschot ten opzichte van een absoluut minimum. Het gemiddelde financiële vermogen bedraagt bijna €47.000 per huishouden, de mediaan is bijna €17.000 per huishouden. In een scenario zonder WW heeft bijna 65% van de huishoudens een uitzingduur langer dan 24 maanden.

### Bevinding 3

De WW heeft een substantieel positieve relatie met de schokbestendigheid van huishoudens. Onder het staande beleid neemt het aantal kwetsbare huishoudens<sup>63</sup> toe met zo'n 10 procentpunt bij een werkloosheidsschok. Zonder WW is dit zo'n 30 procentpunt. Dit is in lijn met de eerdere CPB-stresstest waaruit bleek dat dankzij de WW de schokbestendigheid onder werknemers veel hoger ligt dan onder zelfstandigen.

### Bevinding 4

Deze methodiek lijkt minder geschikt om kleinere wijzigingen aan de WW mee door te rekenen. Daarvoor het is effect op de huishoudfinanciën vaak te beperkt. Ook rekent deze methodiek alles terug naar een jaarinkomen. Maatregelen specifiek gericht op de eerste maanden na werkloosheid worden zodoende uitgespreid over een heel jaar.

Bij grotere wijzigingen is wel een effect zichtbaar maar dat is ook logisch, het statische karakter van het model maakt namelijk dat versoberingen en intensiveringen direct doorwerken in het huishoudinkomen. Dynamische effecten zoals het stimuleren van werkherleving zijn geen onderdeel van deze simulatie.

### Bevinding 5

Inkomensschokken zijn niet het enige risico voor huishoudens. De simulatie gebruikt gegevens van de vaste lasten over 2020, dus voor de stijging van energielasten. Via een gevoeligheidsanalyse laat CPB zien wat de impact is van driemaal hogere energielasten (zonder compenserend beleid vanuit de overheid). De groep met een uitzingduur korter dan 24 maanden neemt dan toe met zo'n 5 procentpunt.

---

<sup>63</sup> Uitzingduur korter dan 24 maanden.

## Bevinding 6

Bepaalde huishoudeigenschappen zijn sterk gerelateerd aan een korte uitzingduur. Jongeren, alleenstaanden en huurders vallen veel vaker onder deze groep. Een zeer korte uitzingduur valt automatisch samen met situaties van weinig vermogen. De aanwezigheid van vermogen rekt de uitzingduur immers op. De aanwezigheid van kinderen in het huishouden zorgt bij alleenstaanden voor een iets hogere kwetsbaarheid en bij paren maakt het nauwelijks verschil.

Het overkoepelende beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de WW voor een substantiële verbetering van de financiële weerbaarheid tegen werkloosheidsrisico's zorgt. De groep die snel in de knel komt na werkloosheid zou zonder WW een stuk groter zijn, een toename van ongeveer een factor 3. Een andere vormgeving van de WW leidt niet tot duidelijk betere uitkomsten op deze specifieke uitkomstmaat. Daarbij is deze modelsimulatie ook minder geschikt om beperkte WW-aanpassingen met elkaar te vergelijken, de effecten op de uitzingduur zijn relatief klein en het aspect van werkhervattingskansen wordt niet meegewogen.

### 2.4.2 Vormgeving van de WW: Toegang en financiering

De doeltreffendheid van de WW werd in de vorige hoofdstukken vooral gezien vanuit het totaal of vanuit de hoogte en duur. Om ook oog te hebben voor de doeltreffendheid van losse onderdelen van de WW worden in deze paragraaf de vormgeving van de toegang tot de WW en de financiering van de WW apart behandeld. De elementen gericht op activering komen terug in Hoofdstuk 3 van dit rapport.

#### Toegang

Voor de toegang tot de WW zijn 3 bepalingen met name van belang.

1. De wekeneis die de toegang tot de basisuitkering van drie maanden geeft indien de werknemer in 26 weken arbeidsuren heeft gehad in de 36 weken voor aanvang van de werkloosheid.
2. De jarenis die de toegang tot een verlengde uitkering geeft indien in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan de werkloosheid in minimaal 4 jaar over 208 uur loon is ontvangen.
3. De definitie van verwijtbare werkloosheid die recht op WW uitsluit.

Toegangseisen zijn doeltreffend als deze enerzijds 'onnodig gebruik' afremmen en tegelijkertijd geen te hoge of oneerlijke drempels vormen voor toegang tot de regeling. Van onnodig gebruik is sprake als de gebruiker het vangnet strikt genomen niet nodig had en had kunnen voorkomen (*moral hazard*). In de wetsgeschiedenis is hierbij vaak de overweging gehanteerd of sprake is van een duurzame band met het arbeidsproces.<sup>64</sup> Die redenering gaat ervan uit dat bij een lossere band met het arbeidsproces geen WW als vangnet nodig is.

#### Wekeneis

De doorlichting uit 2016 concludeerde dat de wekeneis in de praktijk geen onoverkomelijke eis is gebleken en relatief soepel is. Het beperkte gebruik van de crisisregeling TOFA (zie §2.4.3) bevestigt het beeld dat geen grote groep werkloze werknemers vanwege de wekeneis geen WW ontvangt. Bij de risico-inventarisatie van de WW<sup>65</sup> is geïdentificeerd dat het afwisselen van korte periodes van werk met de WW (draaideurconstructies) voor kan komen. Het is bekend dat circa 1 op 4 WW-gerechtigden binnen een jaar na beëindiging opnieuw een WW-uitkering ontvangen<sup>66</sup>, maar er is geen inzicht in hoe vaak dit een karakter van oneigenlijk gebruik heeft. Binnen de risicogerichte aanpak die wordt geïmplementeerd zullen dergelijke patronen beter worden gedetecteerd en gecontroleerd. Over de inzet van risicoscans binnen de uitvoering verwijzen we naar paragraaf 2.6.3.

<sup>64</sup> Ramparichan. 2021, *Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020*.

<sup>65</sup> KPMG. 2019, *Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader*.

<sup>66</sup> UWV. 2015, *Flexwerk na de WW: Gevolgen van flexibele arbeid voor werkzekerheid en herhalingswerkloosheid*.



### *Jareneis*

De jareneis is een drempel die bepaalt dat voor een langere uitkering dan drie maanden het arbeidsverleden alleen meetelt indien in de laatste 5 kalenderjaren in minimaal 4 jaar loon is ontvangen. De doorlichting uit 2016 concludeerde dat aan deze relatief strenge voorwaarde niet iedereen kan voldoen, met name flexibel werkenden en herhaalwerklozen. De duur van het arbeidsverleden maakt voor deze groep, zelfs bij een zeer lang arbeidsverleden, niet meer uit. Dit schuurt met het equivalentiebeginsel. Het is niet bekend hoe groot deze groep precies is. De systematiek van de jareneis leidt er tevens toe dat tussen het voldoen aan de wekeneis (26 weken gewerkt) en het voldoen aan de jareneis (in 4 jaar loon hebben ontvangen) geen sprake is van extra opbouw van WW-recht. Dit resulteert in een schoksgewijs patroon in de relatie tussen WW-recht en arbeidsverleden (zie figuur 1 in H1.4).

### *Verwijtbaarheid werkloosheid*

De inspanningsplicht tijdens de uitkering geldt ook voorafgaand aan de uitkering. Een werknemer moet ook zijn best doen om te voorkomen dat hij werkloos wordt. Verwijtbaar werkloos zijn is een uitsluitingsgrond voor de WW.<sup>67</sup> Vóór 2006 gold hier een striktere toets op maar dit resulteerde in druk op het uitvoeringsorgaan vanwege de complexe controle en bewijslast en leidde tot pro-forma ontslagzaken tussen werknemers en werkgevers. Vanaf 2006 is het verwijtbaarheidsbegrip versoepeld waarbij tevens werd beargumenteerd dat dit de mobiliteit op de arbeidsmarkt zou bevorderen. De doorlichting uit 2016 concludeerde dat de versoepeling op dit punt een succes was omdat de uitvoering werd vereenvoudigd en het aantal pro-formazaken inderdaad drastisch afnam. Het lijkt onvermijdelijk dat verwijtbare gevallen door de mazen van het versoepelde begrip zullen glijpen.<sup>68</sup> Via meer risicogerichte controle wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van de controles te vergroten, de risicoscan verwijtbare werkloosheid is per eind 2022 geïmplementeerd.<sup>69</sup>

### *Niet-gebruik*

Naast formele drempels kunnen er ook praktische drempels bestaan waardoor mensen geen gebruik maken van regelingen waar ze wel recht op zouden hebben. Voor de WW is het niet-gebruik moeilijk vast te stellen omdat bij data-analyses zaken als verwijtbaarheid en beschikbaarheid niet observeerbaar zijn. Er zijn geen aanwijzingen voor grootschalig niet-gebruik maar met name bij flexibele dienstverbanden is aannemelijk dat werknemers niet altijd op de hoogte zijn van een potentieel recht op WW. Dit zou nader kunnen worden onderzocht.

### *Conclusie toegang WW*

De conclusie van de vorige doorlichting kan worden herhaald, namelijk dat de wekeneis en de soepele verwijtbaarheidstoets de WW toegankelijk maken. Het lage gebruik van de TOFA bevestigt dit beeld. De jareneis kan wel een drempel tot de verlengde uitkering vormen voor mensen met een onregelmatig arbeidspatroon. Het inzicht in de omvang van deze groep en de omvang van het niet-gebruik is nog beperkt, dit zou uitvoeriger kunnen worden onderzocht.

### *Financieringsmodel van de WW*

De uitgaven voor de werkloosheidsverzekering zullen op enige manier gefinancierd moeten worden. Welk financieringsmodel hiervoor wordt gekozen staat los van de van de uitgavenkant van de verzekering maar heeft in zichzelf wel een bepaalde uitwerking. Het kan dus worden gezien als een op zichzelf staand instrument.

De vorige beleidsdoorlichting uit 2016 concludeerde dat het toenmalige, deels sectorale, financierings-systeem ondoelmatig en ondoeltreffend was. Via de Wet arbeidsmarkt in balans (Wab) is een nieuw systeem met premiedifferentiatie naar contractvorm geïntroduceerd. De Wab zal in 2025 worden geëvalueerd, dit onderdeel zal in deze rapportage daarom niet getoetst worden. Los daarvan kan wel in algemene zin worden beschreven hoe het bestaande financieringsmodel zich verhoudt tot alternatieven en hoe deze zich beleidsmatig tot elkaar verhouden.

<sup>67</sup> WW, Artikel 24 lid 2.

<sup>68</sup> Ramparichan, 2021, *Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020*, p. 206.

<sup>69</sup> Kamerbrief Stand van de Uitvoering Sociale Zekerheid december 2022, Kamerstuk 26 448, nr. 693.

### Premiestelling

De financiering van een publieke verzekering kan uit 3 bronnen geschieden.

1. Een lastendekkende premie.
2. Een niet-lastendekkende premie, daarmee uit algemene middelen.
3. Eigenrisicodragerschap van de werkgever.

Het huidige financieringssysteem is historisch ontstaan vanuit een lastendekkend motief. De premies werden vastgesteld op basis van een voortschrijdend kostengemiddelde van tien jaar met een buffer om twee jaar een werkloosheidspercentage van 13% op te kunnen vangen.<sup>70</sup> Op deze manier werden binnen de eigen bedrijfstak de daadwerkelijke kosten opgebracht.

Onder invloed van de verstatelijking van de WW is dit stapsgewijs omgevormd naar een niet-lastendekkend systeem waarbij de premies en uitgaven volledig zijn opgegaan in het integrale begrotingsbeleid van de Rijksoverheid.<sup>71</sup> De historische fondsen- en premiesystematiek is nog wel gehandhaafd waarbij werkgevers premies afdragen aan het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), met uitzondering van de overheidswerkgevers die eigenrisicodragers zijn.

Voor de vaststelling van de hoogte van de AWf-premie is de gewenste ontwikkeling van de werkgeverslasten leidend, de afwegingen rondom de WW-uitgaven vinden plaats binnen de totaliteit van de collectieve uitgaven. De directe link tussen fondsinkomsten en fondsuitgaven is daarmee verdwenen.<sup>72</sup> Een illustratief voorbeeld hiervan is de eenmalige verlaging van de AWf-premie in 2021 omdat een andere belastingkorting<sup>73</sup> voor werkgevers werd ingetrokken. Deze premieverlaging was ingegeven door de sturing op werkgeverslasten en had inhoudelijk geen verband met de uitgavenkant van de WW.

Ten slotte kunnen vormen van eigenrisicodragerschap worden overwogen voor de financiering. Recent is een dergelijk beleidsvariant doorgerekend door het CPB<sup>74</sup> waarbij werkgevers het eerste jaar WW zelf betalen. Voordeel van eigenrisicodragerschap kan zijn dat er een preventieve werking vanuit kan gaan. Nadelen zijn een procyclische werking, uitvoeringstechnische complexiteiten en wanbetaling bij faillissement waarbij oneigenlijk constructies een risico vormen. Eigenrisicodragerschap op vrijwillige basis leidt tot adverse selectie.

### Vormgevingsprincipe: Equivalente versus solidaire premie

De vormgeving van de premiesystematiek kan op twee verschillen principes worden gestoeld. De eerste optie is een equivalente premiestelling waarbij de geheven premie zoveel mogelijk is gekoppeld aan het verzekerde risico. Het alternatief is om lossers om te gaan met het principe van equivalentie en ook andere doelstellingen in de premiestelling mee te nemen zoals solidariteit of prikkelwerking. Zo heeft er tot en met 2012 een premievrije voet bestaan, de zogenaamde AWf-franchise. Dit is een manier om de loonkosten aan de basis van de arbeidsmarkt te drukken. Het MLT-advies van de SER uit 2021<sup>75</sup> heeft deze optie opgenomen.

Een andere mogelijkheid voor een solidariteitscomponent zit aan de bovenkant van de premiestelling door de premieheffing door te laten lopen boven het max-dagloon.<sup>76</sup> Ook is een extra toptarief weleens voorgesteld.<sup>77</sup> Overigens heeft de huidige uniforme premiestelling ook een solidaire uitwerking omdat het de kosten tussen hoge- en lage-risicogroepen verevent.

<sup>70</sup> Tinbergen-Witteveensysteem.

<sup>71</sup> Vastgelegd in de 'Wet houdbare overheidsfinanciën'.

<sup>72</sup> 16e studiegroep begrotingsruimte, 2020, *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*.

<sup>73</sup> Baangerelateerd investeringskorting (BIK)

<sup>74</sup> CPB, 2021, *Keuzes in Kaart 2022-2025*. (PvdA\_189)

<sup>75</sup> SER, 2021, *Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025*.

<sup>76</sup> CPB, 2017, *Keuzes in Kaart 2018-2022*. (GL\_227)

<sup>77</sup> CPB, 2022, *Tegenbegroting PvdA en GroenLinks*. (PAGL\_118)

### Vormgevingsprincipe: Generieke versus gedifferentieerde premie

Beleidsmakers hebben de keuze tussen het hanteren van een generieke verzekeringspremie die voor iedereen gelijk is, of een premie die op enige manier differentieert tussen bepaalde groepen. De differentiatie kan als doel hebben om verschillende risicogroepen een voor hen meer equivalente premie te laten betalen, maar kan ook een ander beleidsdoel dienen zoals solidariteit of prikkelwerking.

Vóór 2020 werd het WW-premiepercentage deels sectoraal gedifferentieerd om het werkloosheidsrisico per sector te reflecteren. De eerste zes maanden van een WW-uitkering werden betaald vanuit het sectorfonds, daarna vanuit het AWF dat een generieke premie kende. In de vorige beleidsdoorlichting van de WW uit 2016 is geconcludeerd dat sectorale premiedifferentiatie slechts in beperkte mate bijdraagt aan het beoogde doel van gedragsbeïnvloeding. Ook is geconcludeerd dat sectorale premies niet doeltreffend zijn in het prikkelen van individuele werkgevers om ontslag te voorkomen.

Na 1 januari 2020 wordt de WW-premie alleen nog gedifferentieerd naar de contractvorm. Werkgevers betalen voor arbeidscontracten voor onbepaalde tijd die schriftelijk zijn vastgelegd en geen oproep-overeenkomst zijn een WW-premie die vijf procentpunt van het bruto-inkomen lager ligt dan overige arbeidscontracten. Hiermee wordt beoogd om duurzame arbeidsrelaties te bevorderen en om werkgevers een meer evenredige premie te laten betalen gezien het hogere beroep op WW vanuit flexibele arbeid.<sup>78</sup> Het systeem van premiedifferentiatie wordt in 2025 geëvalueerd als onderdeel van de evaluatie van de Wet arbeidsmarkt in balans, derhalve kan de doeltreffendheid op dit moment nog niet worden getoetst.

Het SCP heeft in beeld gebracht hoe zowel de premie-inleg als de uitkeringsontvangsten zijn verdeeld over de inkomensgroepen.<sup>79</sup> Hieruit blijkt dat de ontvangen WW-uitkeringen redelijk gelijk verdeeld zijn over de inkomensdecilen. De WW-premies worden relatief meer betaald door hogere-inkomensgroepen. Per saldo ontstaat een lineair verband waarbij hogere-inkomensgroepen steeds meer nettobetaler zijn. Als percentage van het inkomen dragen hogere-inkomensgroepen wel minder af vanwege de maximering in de premiestelling.<sup>80</sup>

### 2.4.3 Terugblik coronacrisis: Hoe crisisbestendig is het werkloosheidsbeleid gebleken?

Het werkloosheidsbeleid staat in crisissituaties extra onder druk. De vraag wordt dan immers actueel of de uitvoering de toestroom aankan en of het beleid toereikend is in het beschermen van kwetsbare personen bij een ongunstige arbeidsmarktsituatie. Het functioneren van het beleid tijdens de recente coronapandemie kan daarom potentieel inzichten bieden in de crisisbestendigheid van het beleid. We kijken hier nadrukkelijk alleen naar werknemers, niet naar andere werkenden zoals zzp'ers. De crisisbestendigheid van de uitvoering komt in paragraaf 2.6.2. aan bod.

Het werkloosheidsverloop tijdens de coronacrisis kende een patroon van een plotselinge volumestijging, in april van 2020 was de WW-instroom 4 keer hoger dan geraamd. Dit waren met name flexwerkers met een oproep- of uitzendcontract waarbij het werk per direct stopte. Bij vaste contracten duurt het langer voordat grootschalige werkloosheid optreedt, er gaat immers een periode overheen voordat reorganisaties worden doorgevoerd of totdat bedrijven omvallen. In deze crisis is een werkloosheidsgolf vanuit vaste contracten uitgebleven door ondersteunend crisisbeleid gericht op werkgevers zoals de NOW.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Memorie van Toelichting Wet arbeidsmarkt in balans. Kamerstuk 35074, nr. 3.

<sup>79</sup> SCP, 2017, *Voorzieningen verdeeld: Profijt van de overheid*. Figuur 3.3a.

<sup>80</sup> CPB, 2022, *Ongelijkheid en herverdeling*.

<sup>81</sup> UWV, 2020, *De WW coronatijd: Kennisverslag 2020-6*.

Kort na het uitbreken van de crisis werd de politieke vraag actueel of de bestaande instrumenten wel voldoende bescherming boden voor met name flexwerkers. In een motie van 14 april<sup>82</sup> werd opgeroepen om te zoeken naar een regeling voor flexwerknemers die niet in aanmerking komen voor een uitkering. Specifiek werden genoemd de mensen die als werknemer én ondernemer werken en daarom niet aan het urencriterium voldoen en mensen die niet voldoen aan de wekeneis. Daarbij was de overweging dat hier mensen bijzitten die vanwege vermogen of partnerinkomen ook geen aanspraak maken op de bijstand. We nemen in herinnering dat de urencriteria bestaan uit een minimum urenverlies van 5 arbeidsuur per week en voor de jarenis van 208 uur per jaar. De wekeneis vereist een periode van arbeidsuren hebben in 26 weken over een periode van 36 weken. Het betreft dus een groep van mensen die korter dan 26 weken werkt of minder dan 5 arbeidsuur per week.

In een kamerbrief van 20 mei 2020<sup>83</sup> is uiteengezet wat de kenmerken zijn van deze doelgroep en is in de vorm van de TOFA een uitvoerbare doch ongerichte regeling gepresenteerd. De TOFA is een tegemoetkoming voor flexwerkers zonder recht op WW of bijstand à bruto €550 per maand over de eerste drie maanden van de gedeeltelijke lockdown in 2020. De brief zet uiteen dat maximaal een derde van de werknemers met een oproep- of uitzendcontract niet in aanmerking komt voor de WW. Het smaldeel hierbinnen dat ook geen recht heeft op bijstand, betreft met name studenten. De potentiële doelgroep van de TOFA bevat voor een aanzienlijk deel arbeidsmigranten die geen recht op WW hebben omdat ze na het uitbreken van crisis zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. De TOFA is in uitvoering genomen door UWV, er zijn 23.300 aanvragen ontvangen waarvan 49% is gehonoreerd. Totaal is €18,6 mln uitgekeerd, dit was slechts 10% van het bedrag waar vooraf rekening mee werd gehouden.

Het lage gebruik suggereert dat slechts een beperkte groep werknemers met een substantieel inkomstenverlies geen recht had op een uitkering. Zodoende heeft de coronacrisis geen duidelijke kwetsbaarheid in de toegangseisen van de WW blootgelegd. Het verloop van de pandemie heeft wel laten zien dat in dit type acute crises de eerste effecten met name bij flexwerkers neerslaan. Naast een hogere instroom daalde voor deze groep ook de werkhervattingkans en steeg de doorstroom naar de bijstand. Uit de stresstest van het CPB is gebleken dat juist deze groep minder buffers heeft en relatief vaak een korte WW-duur heeft.

Een oplossingsrichting die ook eerder is verkend<sup>84</sup> is om tijdens economische crises de WW-aanspraken te vergroten. Deze richting is echter moeilijk uitvoerbaar en de omzetting naar de 'crisisstand' zal altijd enige vertraging kennen waardoor juist de eerste golf van een crisis gemist wordt. Bij de coronacrisis lag voor de WW juist het zwaartepunt direct aan het begin.

De oplossingsrichting van een noodmaatregel zoals de TOFA heeft zich qua doelbereik niet kunnen bewijzen. Er is uiteindelijk een relatief kleine groep mensen mee bereikt waarbij vooraf ook bekend was dat een belangrijk deel terecht zou komen bij groepen die niet primair beoogd waren.

Bij de afwezigheid van effectief crisisbeleid voor deze doelgroep, resteert de optie om het reguliere beleid te versterken. Dit zou kunnen door het versterken van de financiële buffers van kwetsbare groepen of door in de vormgeving van de WW de risico's bij kwetsbare groepen te verminderen. Aangezien het hier vooral gaat om mensen met korte WW-rechten kan gedacht worden aan beleidsvarianten die een snellere opbouw van WW-rechten in de eerste arbeidsjaren realiseren. Dergelijke beleidsopties hebben wel budgettaire consequenties, ook in niet-crisisjaren. Enkele opties in deze richting worden beschreven in hoofdstuk 6 'Beleidsvarianten'.

---

<sup>82</sup> Motie Gijs van Dijk c.s., Kamerstuk 35430, nr. 15.

<sup>83</sup> Kamerstuk 35420, nr. 40.

<sup>84</sup> Zie BMH 5 – fiche 19.

## 2.5 Welke neveneffecten kent de WW?

### 2.5.1 Effect op individuele welzijn en gezondheid

Werkloosheid is als life event meer dan een louter financieel risico. Werk vervult naast de primaire functie van inkomensbron ook een sociaal-psychologische rol bijvoorbeeld rondom identiteit, status en sociale relaties.<sup>85</sup> Op welke manier werkloosheid ook de fysieke en mentale welzijn schaadt is internationaal veelvuldig onderzocht. Ook binnen Nederland zijn hier enkele onderzoeken naar gedaan.

#### Mentale welzijn

Een internationale overzichtsstudie<sup>86</sup> laat zien dat psychologische problemen gemiddeld ruim twee keer zo vaak voorkomen onder werklozen (34% vs. 16%). Dit effect werkt twee kanten op, mensen met mentale problemen hebben namelijk ook een hogere kans om werkloos te raken. Voor dit effect kan soms worden gecontroleerd, bijvoorbeeld bij massaontslagen die losstaan van de omstandigheden van het individu. Bij gecontroleerde onderzoeken werd een nog steeds een middelgroot effect<sup>87</sup> gevonden tussen werkloosheid en mentale problemen.

Het waargenomen patroon is dat mentale problemen gestaag toenemen gedurende de eerste negen maanden werkloosheid en daarna slechts deels afnemen. De effecten doen zich ongeveer in dezelfde mate voor over de verschillende mentale welzijnsindicatoren, het is dus een breed effect en betreffen geen 'typische werkloosheidsklachten'.<sup>88</sup> Dit negatieve welzijnseffect is significant lager in landen met een hogere inkomensgelijkheid, meer welvaart en een genereuzer sociaal vangnet. Deze reducerende factoren komen vaak samen voor en zijn alle drie relatief hoog in Nederland. Voor speciale programma's en interventies vond deze overzichtsstudie ook een redelijk groot effect van 35% op het verminderen van klachten. Bij minder opgeleiden wordt een relatief groter negatief welzijnseffect gevonden. Onder mannen wordt een duidelijk grotere achteruitgang gevonden dan bij vrouwen. Echter, bij vergelijkend onderzoek tussen werkloze mannen en vrouwen scoren mannen iets hoger op het mentale welzijn en geluk.<sup>89</sup> Een mogelijke verklaring voor deze enigszins paradoxale uitkomst is dat mannen meer psychologisch voordeel halen uit werk dan vrouwen, na werkverlies verdwijnt dit voordeel.<sup>90</sup> Hoewel de meeste werknemers veerkrachtig omgaan met baanverlies<sup>91</sup> is er dus gemiddeld wel sprake van een reductie in mentale gezondheid en bij een klein percentage ook symptomen van depressie, angst of rouw.<sup>92</sup>

#### Fysieke gezondheid

De effecten op de fysieke gezondheid zijn wat minder duidelijk en moeilijker waarneembaar omdat bij zelfrapportage fysieke – en mentale gezondheid met elkaar kunnen worden verward.<sup>93</sup> Internationaal is gevonden dat werkloosheid leidt tot minder motivatie voor bijvoorbeeld gewichtsverlies en een toename van risicovol gedrag zoals roken en alcoholgebruik.<sup>94</sup> Ook is gevonden dat de immuunfunctie tijdelijk afneemt tijdens een periode van werkloosheid.<sup>95</sup> De overlijdensrisico's lagen gemiddeld 63% hoger onder mensen die geconfronteerd zijn geweest met werkloosheid.<sup>96</sup>

<sup>85</sup> Paul et al, 2018, *Individual Consequences of Job Loss and Unemployment*.

<sup>86</sup> Paul en Moser, 2009, *Unemployment impairs mental health: Meta-analyses*.

<sup>87</sup> Een d-waarde van 0.38 bij gecontroleerde onderzoeken versus 0.55 voor alle onderzoeken.

<sup>88</sup> M.u.v. psychosomatische klachten waar een klein effect werd gevonden.

<sup>89</sup> McKee-Ryan et al, 2005, *Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study*.

<sup>90</sup> Paul et al 2018, *Individual Consequences of Job Loss and Unemployment*.

<sup>91</sup> ca 82% volgens: Bonanno et al 2011, *Resilience to loss and potential trauma*.

<sup>92</sup> Van Eersel, et al (2021). *Grief reactions, depression, and anxiety following job loss: Patterns and correlates*.

<sup>93</sup> Paul et al, 2018, *Individual Consequences of Job Loss and Unemployment*.

<sup>94</sup> Janlert et al, 2015, *Length of unemployment and health-related outcomes: a life-course analysis*.

<sup>95</sup> Cohen et al, 2007, *Immune function declines with unemployment and recovers after stressor termination*.

<sup>96</sup> Roelfs et al, 2011, *Losing life and livelihood: A systematic review and meta-analysis of unemployment and all-cause mortality*. (gemiddelde volgperiode van 9 jaar)

In Nederland is ook onderzoek gedaan naar het effect op de overlijdenskans door de uitkomsten bij werklozen door bedrijfsreorganisaties in 2003-2005 te vergelijken met werknemers die hun werk behielden bij een reorganisatie of doorstart.<sup>97</sup> Hier werd een stijging in de overlijdenskans binnen 5 jaar gevonden van 34%. Dit is lager dan het internationale gemiddelde van 63% maar nog steeds omvangrijk, zeker gezien het feit dat Nederland een basiszorgverzekering kent waardoor nauwelijks verminderde toegang tot zorg verwacht wordt als gevolg van werkloosheid.

De relatie tussen gezondheidsproblemen en de WW en bijstand is in Nederland recent onderzocht.<sup>98</sup> De aanwezigheid van gezondheidsproblemen vergroot allereerst de kans op instroom in de WW met 64%, de kans om het werk vervolgens te hervatten ligt lager. Respectievelijk 23% en 37% lagere werkherstattingskans voor mensen in de WW met alleen psychische gezondheidsproblemen en mensen met zowel psychische als somatische problemen. Voor de doorstroomkans naar de bijstand werd geen groot effect gemeten. Tijdens de WW wordt geen gezondheidsachteruitgang waargenomen.

### Beleidsimplicaties

Financiële effecten en welzijnseffecten staan niet volledig los van elkaar. We weten dat een wisselwerking kan ontstaan tussen psychologische en financiële omstandigheden die bijvoorbeeld kunnen leiden tot problematische schulden.<sup>99</sup> Psychologische omstandigheden kunnen immers het aanpassingsvermogen en het zelfvertrouwen aantasten terwijl deze mentale vermogens juist nodig zijn bij het zoeken naar nieuw werk en/of het aanpassen van het bestedingspatroon. Baanverlies kan deze mentale vermogens aantasten, zeker als sprake is van een stapeling van levensgebeurtenissen zoals een scheiding of gezondheidsklachten, de zogenaamde multi-problematiek.

Theoretisch is de verwachting dat een uitkering een beschermende factor is in het verminderen van de genoemde negatieve effecten op welzijn en gezondheid. Internationaal wordt dit ook bevestigd. Een vergelijkend onderzoek in de VS, Duitsland en Nederland naar de relatie tussen de ervaren inkomensbescherming en de mentale gezondheid en de werkherhervatting concludeert dat een hogere ervaren bescherming leidt tot betere mentale gezondheid gedurende werkloosheid, dit effect werkt via verminderde tijdsdruk en financiële druk.<sup>100</sup> De snelheid van de werkherhervatting nam af met meer ervaren bescherming maar de kwaliteit nam juist toe. In Nederland was de ervaren bescherming het hoogst van deze drie landen. Tegelijkertijd wijzen onderzoekers erop dat de niet-financiële aspecten van baanverlies een grotere impact hebben dan de financiële aspecten. Meer financiële bescherming heeft daardoor een beperkt welzijnseffect, werkherhervatting is effectiever.<sup>101</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat werkloosheid diverse negatieve welzijnseffecten kent. Deze kunnen deels worden gereduceerd door via sociale zekerheid de financiële druk en stress te verminderen. Een groot deel van de negatieve welzijnseffecten zijn echter niet gerelateerd aan de financiële situatie maar aan het werkloos zijn zelf. Gezien de relatief hoge bescherming in Nederland is het de vraag of een uitgebreidere financiële bescherming effectief is in het verder verminderen van negatieve welzijnseffecten. Een aanpak via gerichte dienstverlening heeft mogelijk meer effect. Speciale interventies zijn relatief effectief (35%) in het reduceren van negatieve welzijnseffecten en werkherhervatting is uiteindelijk de enige duurzame oplossing.

<sup>97</sup> Bloemen, et al, 2018, *Job loss, firm-level heterogeneity and mortality: Evidence from administrative data*.

<sup>98</sup> SEO, 2019, *Gezondheidsproblemen in WW en bijstand*.

<sup>99</sup> WRR, 2016, *Weten is nog geen doen*, p.46.

<sup>100</sup> Wanberg et al, 2020, *How Strong Is My Safety Net? Perceived Unemployment Insurance Generosity and Implications for Job Search, Mental Health, and Reemployment*.

<sup>101</sup> Winkelmann, 2014, *Unemployment and happiness*.

### 2.5.2 Effecten op de omgeving

De vorige paragraaf beschreef de directe effecten van werkloosheid op de werkloze. Daarnaast werken de effecten ook door op met name de directe gezinsleden.<sup>102</sup> Hierbij kan enerzijds gedacht worden aan directe effecten op korte termijn, zo is bekend dat baanverlies de ontwikkeling van het kind raakt.<sup>103</sup> Maar daarnaast is in de wetenschappelijke literatuur ook aandacht voor mogelijke intergenerationale effecten over een lange termijn. Baanverlies zou immers ook de arbeidsmarktkansen van de kinderen op langere termijn kunnen beïnvloeden.

Bij Nederlandse kinderen is gevonden dat vooral in de periode binnen twaalf maanden na baanverlies van de ouder een grotere kans op emotionele – en gedragsproblemen aanwezig is.<sup>104</sup> Op langere termijn worden wisselende uitkomsten gevonden, waarbij de negatieve effecten zich vooral concentreren bij de kwetsbare huishoudens.<sup>105</sup> Er is ook onderzoek dat zich richt op het intergenerationale aspect van uitkeringsgebruik, daarbij wordt gevonden dat uitkeringsgebruik van de ouders de kans op uitkeringsgebruik bij de kinderen verhoogt. Dit onderzoeksveld richt zich met name op langdurige uitkeringen zoals arbeidsongeschiktheid<sup>106</sup> of bijstand. Specifiek voor de WW is hier geen onderzoek over bekend.

Overkoepelend is het beeld dat negatieve effecten bij de individuele werkloze ook doorwerken op zijn directe omgeving. De conclusies uit de vorige paragraaf over de directe welzijnseffecten van werkloosheid zijn daarmee ook te extrapoleren naar de omgeving. Namelijk dat de negatieve effecten voor de omgeving naar verwachting worden gedempt door de bescherming vanuit de sociale zekerheid maar dat de effecten ook deels zijn gelegen in het werkloos zijn zelf. Werkhervatting van de werkloze is in die zin ook voor de omgeving de enige complete en duurzame oplossing.

### 2.5.3 Effect op werkenden

Gezien de negatieve effecten van een werkloosheidsscenario kan verondersteld worden dat werkenden een positief effect ondervinden van het verzekerd zijn. Het vermindert zowel de mentale als de praktische belasting om op een scenario van werkloosheid te anticiperen. Zo bezien heeft de aanwezigheid van een inkomensbescherming ook nut voor verzekerden die nooit te maken krijgen met werkloosheid.

De omvang van de verzekeringen voor werknemers, en de bijbehorende premies, kunnen de keuze beïnvloeden om te werken als werknemer of als zelfstandige. Dit mechanisme kan in sommige sectoren werken via prijsconcurrentie<sup>107</sup> waarbij zelfstandigen werknemers uit de markt prijzen door akkoord te gaan met een lager brutoloon en de mindere bescherming voor lief te nemen. Een tweede mechanisme is dat bij een groter verschil tussen de verzekeringsgraad van zelfstandigen en werknemers meer risicoselectie verwacht kan worden. Risico-averse mensen zullen sneller kiezen voor werknemerschap en vice versa.<sup>108</sup>

Deze situatie roept ook de vraag op of voor zelfstandigen niet meer bescherming zou moeten komen zoals werknemers die hebben via de WW<sup>109</sup>. Met de stijging van het aantal zelfstandigen neemt de werkingsfeer van de WW immers af en lopen meer werkenden (vrijwillig of gedwongen) grotere inkomensrisico's. Twee rapporten hebben recent de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen uitvoerig geanalyseerd en beiden komen tot de conclusie dat het bieden van een grotere bescherming van zelfstandigen via 'WW-achtige instrumenten' ondoenlijk is omdat zelfstandigen invloed hebben op hun eigen werkvoorraad<sup>110,111</sup>. Andere type maatregelen zijn meer geschikt om de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen.

<sup>102</sup> McKee-Ryan et al, 2018, *Job Loss, Unemployment, and Families*.

<sup>103</sup> Kalil, 2009, *Joblessness, family relations and children's development*.

<sup>104</sup> Harland et al, 2002, *Family factors and life events as risk factors for behavioural and emotional problems in children*.

<sup>105</sup> Ruiz-Vanenzuela, 2021, *The Effects of Parental Job Loss on Children's Outcomes*.

<sup>106</sup> Dahl en Gielen, 2021, *Intergenerational Spillovers in Disability Insurance*.

<sup>107</sup> IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015. (p.68)

<sup>108</sup> Dergelijke samenstellingseffecten zijn onderzocht in de afweging tussen private en overheidsbanen. Pfeifer 2010, *Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment*.

<sup>109</sup> Zie beide reacties op de beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5 Werkloosheid 2016 door van der Klaauw en Schippers.

<sup>110</sup> Commissie Regulering van Werk, 2020. *Eindrapport In wat voor land willen wij werken? (p.89)*

<sup>111</sup> IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015. (p.54)

## 2.5.4 Macro-economische effecten

Een werkloosheidsregeling van substantiële omvang heeft een doorwerking op de economie als geheel. We gaan kort in op de stabilisatiefunctie, het effect op de lastendruk en het besteedbaar inkomen.

### *Stabilisatiefunctie*

Tijdens neerwaartse conjuncturele schokken kan een domino-effect ontstaan waarbij werkloosheid leidt tot lagere consumentenbestedingen wat weer leidt tot meer werkloosheid. Een inkomensverzekering houdt de bestedingen onder werklozen op peil waarmee een economische neergang deels wordt afgeremd. Zo kan een werkloosheidsverzekering fungeren als automatische stabilisator. Nederland hanteert een trendmatig begrotingsbeleid waarbij de WW zo'n stabilisatiefunctie heeft. Daarbij is de geldende afspraak dat de ramingsbijstellingen voor de WW buiten het uitgavenplafond vallen en dus hogere uitgaven niet leiden tot bezuinigingen.<sup>112</sup> De effectiviteit en meerwaarde van de WW op dit punt is voor zover wij weten niet specifiek gekwantificeerd.

### *Lastendruk en besteedbaar inkomen*

Hogere uitgaven aan publieke verzekeringen hebben als algemeen effect dat de collectieve lasten toenemen waarmee ook de nettolonen lager uitkomen. Dit kan de keuze om te gaan werken beïnvloeden. Op de totale bestedingen heeft dit geen effect omdat het lagere nettoloon van werkenden kan worden weggestreept tegen de hogere vervangende inkomens bij werklozen. De uitvoeringskosten gaan wel ten koste van de totale bestedingen. Er kan worden beargumenteerd dat een hogere premiedruk leidt tot hogere loonkosten en daarmee tot een verslechterde concurrentiepositie. Indien wordt aangenomen dat de totale loonkosten een marktuitsluiting zijn dan is slechts sprake van een verschuiving tussen premies en brutoloon binnen de loonkosten.

Tenslotte merken we op dat vanuit de economische theorie de relatie wordt gevonden dat ruimere publieke verzekeringen leiden tot lagere private buffers en daarmee tot een lagere spaarquote.<sup>113</sup> In Nederland is de spaarquote echter bovengemiddeld hoog ondanks een ruim sociaal vangnet.<sup>114</sup>

## 2.6 Hoe doeltreffend is de uitvoering van de WW?

### 2.6.1 Hoe klantgericht is de uitvoering van de WW?

De klantgerichtheid binnen het uitkeringsproces van de WW bestaat uit objectief meetbare zaken zoals de beslis- en betalingsnelheid van UWV, en uit meer kwalitatieve elementen zoals hoe mensen de interactie met UWV ervaren.

In de reguliere verantwoording geldt voor de WW alleen een prestatieafpraak voor de betalingstermijn. Daarnaast gold UWV-breed een klanttevredenheidsnorm van 7,0. Met behulp van de klantgerichtheidsmonitor (KGM) van UWV kan de klanttevredenheid binnen de WW nader worden geduid.

De klanttevredenheid binnen de WW is in de periode van 2016-2021 substantieel gestegen van een score van 6,7 naar 7,5. De KGM van UWV noemt vijf factoren waar de klanttevredenheid het sterkst mee samenhangt: bereikbaarheid & toegankelijkheid, persoonlijke aandacht, maatwerk, tijdigheid & juistheid, en duidelijkheid. Elk van deze factoren heeft een ander gewicht in de totale klanttevredenheid. Persoonlijke aandacht en maatwerk wegen het zwaarst, tijdigheid en juistheid het lichtst. Het is denkbaar dat externe omstandigheden de beoordelingen beïnvloeden, bij een gunstige arbeidsmarkt zijn WW-gerechtigden mogelijk positiever gestemd. Over een langere tijdshorizon volgen de tevredenheidsscores inderdaad ook de conjuncturele trend maar tijdens de vorige periode van hoogconjunctuur kwam de score niet boven een 6,8 uit. Dat duidt op een positieve ontwikkeling los van de conjunctuur.

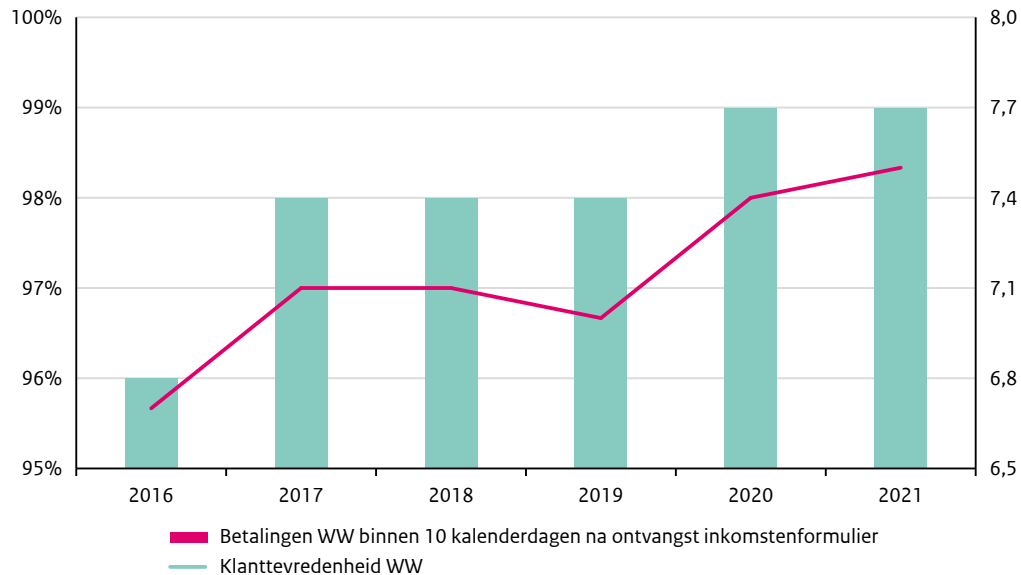
<sup>112</sup> Startnota kabinet Rutte IV, 2022. (p.21)

<sup>113</sup> Feldstein, 1980, *International differences in social security and saving*.

<sup>114</sup> [data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm](https://data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm)



**Figuur 7. Prestatiecijfers WW, 2016-2021.**



De factoren die in deze periode het meest zijn gestegen in waardering zijn communicatie, de begeleiding door adviseur werk en de workshops en trainingen. Het is waarschijnlijk dat de uitbreiding van de persoonlijke dienstverlening vanaf 2016 hieraan heeft bijgedragen al is de waardering voor andere aspecten, zoals voor de websites werk.nl en uww.nl, ook gestegen.

Bij de laatste meting<sup>115</sup> kreeg de adviseur werk met een 8,2 het hoogste rapportcijfer. Er zijn geen aspecten die duidelijk ondermaats scoren, op ieder thema ligt de score ruim boven de 7. Verbeterpunten liggen op het gebied van maatwerk zoals het niet hoeven te herhalen van wat eerder is doorgegeven. Het inkomstenformulier waarmee maandelijks de inkomensopgave moet worden gecontroleerd wordt met een 8,0 goed beoordeeld maar voor 1/3 is de controle moeilijk. Belangrijkste reden is dat voor een deel van de WW-gerechtigden de loonaangifte door de werkgever (per week of 4 weken) niet synchroon loopt met de uitkering (per kalendermaand). Dit is een bekend knelpunt en leidt ook bij andere uitkeringen tot problemen.<sup>116</sup>

Alles bij elkaar beoordeelt 28% de dienstverlening als beter dan verwacht, 6% als slechter dan verwacht en 65% conform verwachting.

Het klantonderzoek peilt ook in hoeverre WW-gerechtigden op de hoogte zijn van de rechten en plichten binnen de WW. Over het algemeen zijn WW-gerechtigden goed op de hoogte en is vrijwel iedereen bekend met de sollicitatieplicht. Uitzondering is dat slechts 37% weet dat 30% van de inkomsten niet gekort worden op de uitkering (WW-gerechtigden mogen 30% van de inkomsten houden naast de WW-uitkering).

Concluderend kan gesteld worden dat de klantgerichtheid binnen de WW toeneemt en goed scoort. Persoonlijke aandacht weegt het zwaarst voor WW-gerechtigden en de hoge score voor de adviseurs werk is een duidelijke kracht binnen de dienstverlening. Achter deze gemiddelde goede cijfers zit ook een minderheid die minder tevreden is. De 6% die de dienstverlening als slechter dan verwacht beoordeelt correspondeert bij een instroom van circa 250 duizend per jaar naar een groep van circa 15 duizend WW-gerechtigden. UWV geeft aan dat het vergroten van de menselijke maat en het leveren van maatwerk de kern is van hun strategie voor 2021-2025. In de volgende periodieke rapportage kan worden teruggeblikt in hoeverre dit gerealiseerd is.

<sup>115</sup> Klantgerichtheidsmonitor WW meting eerste helft 2022.

<sup>116</sup> de Visser et al, 2021. Als verrekenen een beperking is.

## 2.6.2 Hoe wendbaar is de uitvoering van de WW?

De uitkeringsvolumes voor de WW kunnen afhankelijk van de conjunctuur snel toenemen of afnemen. De uitvoering moet hier tegen bestand zijn. De doorlichting van 2016 concludeerde dat de WW zich in de economische crisis vanaf 2008 voldoende crisisbestendig heeft getoond. De recente coronacrisis geeft aanleiding om hier opnieuw naar te kijken.

Bij de start van de coronacrisis kende UWV een plotselinge toestroom in de WW. In april 2020 was de instroom vier keer hoger dan geraamd. Dit betroffen vooral mensen in flexibele arbeidsconstructies die in specifieke sectoren massaal hun werk verloren. Het CPB bracht diverse scenario's in beeld<sup>177</sup> en UWV ging in hun Viermaandenverslag van 2020 uit van 800.000 aanvragen in dat jaar waarbij vooraf op 400.000 aanvragen was gerekend. Uiteindelijk is, mede dankzij de NOW<sup>178</sup>, dit scenario geen werkelijkheid geworden. Het uiteindelijke aantal WW-aanvragen werd 633.000, een stijging van 56% ten opzichte van 2019. De werkloosheidscijfers zetten daarna een dalende trend in naar 381.000 aanvragen in 2021.

UWV kreeg naast de kortstondige maar zeer sterke piek ook te maken met de uitvoering van de NOW & TOFA en met praktische beperkingen voor medewerkers en klanten als gevolg van coronamaatregelen. Hierdoor kwam de uitvoering van de WW toch flink onder druk te staan. Deze druk heeft niet geleid tot problemen in de uitkeringsverstrekking maar hiervoor heeft UWV voor een korte periode wel werkprocessen moeten aanpassen die deels contra legem waren.<sup>179</sup> Het grootste deel van de piek is opgevangen door oplossingen in de bedrijfsvoering; opleidingen en overleggen werden zoveel mogelijk opgeschort en er werd een beroep gedaan op medewerkers om waar mogelijk over te werken en vakanties uit te stellen. Medewerkers met specialistische taken zoals stafmedewerkers, mentoren en kwaliteitsmedewerkers werden zoveel mogelijk ingezet op de uitkeringsafhandeling. Hiermee werd circa 340 fte vrijgespeeld. Ook 90 fte aan uitkeringsdeskundigen die inmiddels ander werk binnen UWV deden werden ingezet op de afhandeling van WW-aanvragen. De opgeschorte werkzaamheden correspondeerde met een capaciteit van circa 80 fte. In twee tranches zijn 520 fte medewerkers geworven, voor nieuwe medewerkers geldt echter een periode van circa zes maanden om volledig productief te zijn.

Terugkijkend op de coronacrisis kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de crisisbestendigheid van de uitvoering van de WW:

1. Er is geen precies inzicht bij welke volumescenario's bepaalde kritische grenzen in de uitvoering worden bereikt.
2. Er bestaat vanuit het Rijk geen risico-afweging over welke volumestijging van de WW UWV aan moet kunnen en welke mitigerende maatregelen bij crisissituaties in werking treden.
3. Er zijn ontwikkelingen ingezet die de risicobestendigheid op termijn vergroten zoals het vergroten van de reguliere uitvoeringscapaciteit en het reduceren van de complexiteit. Deze ontwikkelingen zijn echter primair vanwege andere redenen ingezet en er is niet bekend in welke mate deze ook bijdragen aan een hogere risicobestendigheid.
4. UWV is in staat om de uitvoering van de WW snel op te schalen. De inwerkperiode is hier echter een beperkende factor waardoor bij een snelle en acute volumestijging toch problemen kunnen ontstaan. Tijdens de kredietcrisis lagen de klantaantallen tot 25% hoger dan in de coronacrisis maar door het meer geleidelijke patroon was dit toch beter op te vangen.

<sup>177</sup> CPB, 2020, *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*.

<sup>178</sup> Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid.

<sup>179</sup> Voor een volledig overzicht zie kamerbrief Stand van de uitvoering sociale zekerheid, juni 2020. Kamerstuk 26 448, nr. 634.

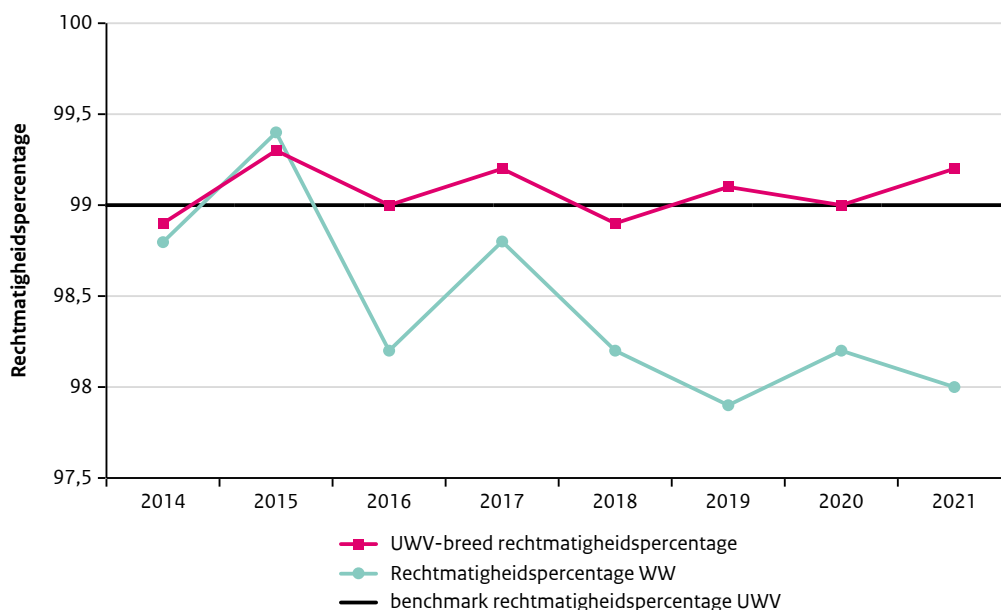
### 2.6.3 Hoe rechtmatig is de uitvoering van de WW?

#### Financiële rechtmatigheid

Met behulp van steekproefonderzoek onderzoekt UWV regulier de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Wanneer een fout (en het financiële gevolg daarvan) wordt geconstateerd dan spreekt men van een financiële fout of een onrechtmatigheid. Daarnaast kan ook sprake zijn van een 'onzekerheid' wanneer onvoldoende informatie is om de juistheid van een beslissing vast te stellen. Voor UWV als geheel geldt een norm van 99% rechtmatigheid, er gelden geen normen voor de afzonderlijke wetten maar deze worden wel in beeld gebracht in de jaarverslagen van UWV. Circa 20% van de uitkeringsmassa van UWV omvat WW-uitkeringen, deze hebben dus een belangrijk gewicht in het algemene rechtmatigheidscijfer. De financiële fouten binnen de WW zijn samen met de Ziektewet de grootste veroorzaker van onrechtmatigheid binnen UWV.

De norm van 99% rechtmatigheid werd UWV-breed met uitzondering van 2014 en 2018 elk jaar gehaald. De WW haalt deze norm sinds 2016 niet meer en scoort op rechtmatigheid ongeveer een procentpunt lager dan het UWV-gemiddelde. UWV verwacht dat de nieuwe klantapplicatie WW en meer aandacht voor vakmanschap in de vorm van meer opleidingen en meer dossiertijd voor medewerkers een positieve invloed op de rechtmatigheid van de WW zullen hebben<sup>120</sup>.

Figuur 8. Rechtmatigheidspercentage WW en UWV-breed, 2014-2021.



Verder valt op dat binnen de WW een scherpe toename van onzekerheden waarneembaar is. De onzekerheden binnen de WW zaten tot en met 2019 onder het UWV-brede gemiddelde, maar zijn de laatste twee jaar sterk toegenomen tot ruim boven het UWV-brede gemiddelde. In 2020 lag dit percentage op 1,8%, in 2021 zelfs 4,4% tegen een UWV-gemiddelde van 0,7%. De oorzaken van de onzekerheden lagen in de toets op diverse uitsluitingsgronden voor de WW zoals verwijtbaarheid ontslag, ketenbepaling en beschikbaarheid. Het eerste cijfer over 2022 toont met 2,9% onzekerheden nog niet veel herstel, de dip is daarmee niet volledig aan de coronasituatie van 2020-2021 te wijten.

<sup>120</sup> UWV, Jaarverslag 2021.

Sinds 2020 duidt UWV de gevonden fouten in hun jaarverslag. Verschillende oorzaken komen voor; uitsluitingsgronden zoals verwijtbaarheid van ontslag, het voldoen aan de wekeneis of het verrekenen van inkomsten. De gemene deler is dat het hier meestal gaat om onderdelen van de WW waarvoor geen geautomatiseerde gegevens beschikbaar zijn, UWV is afhankelijk van de opgave van de klant maar ook voor de klant zijn deze gegevens niet altijd eenduidig. Complexiteitsreductie zou het aantal fouten kunnen verminderen maar niet alle fouten zijn hieraan toe te schrijven. Een meer precies inzicht hierin vergt nadere analyse.

Over het algemeen kunnen we concluderen dat de WW een relatief foutgevoelige regeling is en niet binnen de rijksbrede norm van 99% rechtmatigheid scoort. Mogelijk kan deze score verbeteren via het ingezette traject rondom vereenvoudiging van de WW of door verbetering van bedrijfsprocessen binnen UWV.

### Misbruik en handhaving

De beleidsdoorlichting uit 2016 concludeerde dat op het aspect van de handhaving geen onderzoek beschikbaar was om uitspraken te doen over de doeltreffendheid, maar dat dit geen reden was om aan te nemen dat de handhaving niet adequaat zou zijn.

Gedurende de onderzoeksperiode van deze rapportage (2016-2021) is naleving en handhaving binnen de WW een prominent onderwerp geweest vanwege verschillende signalen van fraude. De fraudesignalen concentreerden zich met name rondom oneigenlijk verblijf in het buitenland (met hulp van malafide tussenpersonen), verwijtbare werkloosheid en export van WW-uitkeringen. Naar aanleiding hiervan hebben er de nodige vervolgacties plaatsgevonden om fraude met WW-uitkeringen te beperken.

Daarbij is een risicomanagementsysteem ontwikkeld om de handhaving kwaliteit ook in de toekomst te waarborgen. Onderdeel hiervan is dat alle wetten die UWV uitvoert periodiek worden doorgelicht op misbruikrisico's. De eerste doorlichting voor de WW is door KPMG uitgevoerd in 2019<sup>121</sup>. In totaal zijn er 38 bruto risico's geïdentificeerd. Deze risico's zijn vervolgens gewogen en geprioriteerd middels een afwegingskader, zeven van deze risico's zijn aangemerkt als topprioriteit:

- het niet voldoen aan de sollicitatieverplichtingen;
- het niet doorgeven van inkomsten uit zwart werk;
- het fingeren van een dienstverband om een uitkering te krijgen;
- het verhullen van verwijtbare werkloosheid bij einde dienstverband;
- het fingeren van verblijf in Nederland;
- identiteitsfraude;
- het niet doorgeven van inkomsten uit legale arbeid (eventueel als zelfstandige).

De risicoprioritering leidt tot besluitvorming van SZW en UWV over de inzet van de beschikbare handhaving capaciteit en eventuele aanvullende beheers- en preventie maatregelen. De uitkomst hiervan voor de WW is gepresenteerd in het Meerjarenplan Handhaving dat ook naar de Tweede Kamer is gestuurd<sup>122</sup>. Om de doelmatigheid van de handhaving te vergroten is voor een risicogerichte aanpak gekozen, onder meer door middel van risicoscans. Voor de onderdelen verwijtbare werkloosheid, verblijf buiten Nederland, en sollicitatieactiviteiten zitten de risicoscans in de implementatiefase. Een risicoscan op zwart werken bevindt zich in de verkenningsfase. Het gebruik van risicomodellen mag niet leiden tot discriminatie, hiervoor worden de geldende wettelijke kaders strikt gevolgd. Hiervoor is een 'modelrisicomangement-raamwerk' ontwikkeld om de scans rechtmatig te houden en discriminatie te voorkomen.

<sup>121</sup> KPMG, 2019, *Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader*.

<sup>122</sup> *Meerjarenplan Handhaving UWV, 2023-2026*.

Voor het totaal aan risico's is niet vast te stellen hoe vaak daadwerkelijk misbruik plaatsvond. Een benadering via willekeurige steekproeven zou onuitvoerbaar grote steekproefgroottes vereisen waarbij tevens onzeker blijft hoe groot de pakkans bij een controle is. De beschikbare kwantitatieve informatie beperkt zich daarom tot de geconstateerde overtredingen. In 2021 bedroeg het totale benadelingsbedrag €3,7 mln, dit is een promille van de totale uitkeringslasten van €3,8 mld in dat jaar.

Een recent onderzoek<sup>123</sup> heeft een aantal knelpunten blootgelegd met betrekking tot het huidige systeem van opleggen van maatregelen, boetes en terugvorderingen. Op basis hiervan wordt het handhavingsinstrumentarium momenteel herijkt.

#### 2.6.4 Hoe doenbaar is de WW?

Zoals eerder toegelicht is de afgelopen jaren in navolging van het WRR-rapport 'weten is nog geen doen' meer aandacht gekomen voor het doenvermogen van de burger en de doenbaarheid van het beleid. Voor de WW is dit aspect bijzonder relevant omdat de situatie van werkloosheid veel belastende factoren met zich meebrengt die het doenvermogen onder druk kunnen zetten. Denk aan: het mentale aspect van baanverlies, het zoekproces naar nieuw werk, het aanpassen van het uitgavenpatroon op een lager inkomen en het doorlopen van de processen bij UWV. Het verbeteren van de doenbaarheid van de WW heeft in die zin een dubbel profijt: Het voorkomt ten eerste dat mensen in de knel komen in het contact met UWV (of zelfs helemaal geen aanspraak doen op hun uitkeringsrecht) en zorgt daarnaast voor meer mentale ruimte voor de andere uitdagingen zoals het zoeken van nieuw werk.

UWV onderkent de relevantie van doenvermogen voor uitkeringsgerechtigden en heeft dit daarom als een van de hoofdthema's binnen de kennisagenda<sup>124</sup> opgenomen. Daarbij is eerst verkend hoe de begrippen doenvermogen en basisvaardigheden binnen de UWV-context praktisch van betekenis kunnen zijn<sup>125</sup>. Daaruit bleek dat vier relevante niveaus van doenvermogen zijn te onderscheiden. Dit onderscheid is van belang omdat elk niveau verschillend beïnvloedbaar is en niet altijd door UWV zelf beïnvloedbaar is.

1. **Persoonlijk niveau.** Doenvermogen komt voort uit redelijk stabiele persoonskenmerken die mede bepalen hoe iemand omgaat met bepaalde situaties. Deze kenmerken zijn 'van nature' aanwezig en robuust in de zin dat ze moeilijk te veranderen of trainbaar zijn. Het doenvermogen is dus moeilijk 'op te krikken' bij mensen. Training kan wel effect hebben op cognities die het effect van persoonskenmerken op gedrag mediëren, zoals het omgaan met tegenslagen.
2. **Situatie- of omgevingsniveau.** Doenvermogen wordt beïnvloed door omgevingsfactoren, bij stressvolle situaties komt het doenvermogen onder druk te staan. Werkloosheid is vaak een stressvolle situatie en UWV speelt ook vaak zelf een rol in het verhogen of verlagen van de stress. Deze invloed geeft een verantwoordelijkheid om hier bewust mee om te gaan in de dienstverlening.
3. **Procesniveau.** De kenmerken van proces waar iemand in zit bepalen hoeveel doenvermogen nodig is om het proces succesvol af te ronden. Dit zit bijvoorbeeld in de complexiteit en de hoeveelheid informatie die gevraagd wordt, maar bijvoorbeeld ook in het gebruiksgemak van de applicaties. Hier kan rekening mee worden gehouden bij de inrichting van het proces maar ook in het bieden van toegankelijke uitwegen en hulplijnen als iets te veel doenvermogen vraagt. Het doenvermogen centraal stellen is fijn voor de burger maar zorgt ook vaak voor een vloeiender en daarmee kostenefficiënter proces voor UWV.
4. **Beleidsniveau.** De vormgeving van het beleid heeft ook invloed op het benodigde doenvermogen, zo is de belasting hoger wanneer een grotere hoeveelheid gegevens moet worden aangeleverd. Deze is lager indien gebruik kan worden gemaakt van gegevens die al beschikbaar zijn voor UWV. Daarbij is het tevens van belang dat burgers vaak gebruik maken van meerdere regelingen tegelijk en dus ook de onderlinge interactie en stapeling van invloed kan zijn op de complexiteit en het gevraagde doenvermogen.

<sup>123</sup> NSOB, 2021, *Tussen staat en menselijke maat*.

<sup>124</sup> UWV, 2022, UWV Kennisagenda 2022-2025: *Preventie en ruimte voor de menselijke maat*.

<sup>125</sup> [doenvermogen-en-basisvaardigheden-verkenning-begrippen.pdf \(uwv.nl\)](#)

Hoe de doenbaarheid van de WW scoort in relatie tot deze vier niveaus is niet exact te zeggen, dat vergt diepgaander onderzoek en operationalisatie van het begrip. Er zijn wel eerste grove beelden op te maken uit het klantonderzoek WW en het programma 'Mens Centraal'. Het algemene beeld vanuit de klantonderzoeken laat een gemiddeld hoge tevredenheid zien met een aantal knelpunten dat ook op de doenbaarheid betrekking heeft. Binnen het programma 'Mens Centraal' is de levensgebeurtenis 'ik word werkloos' verkend<sup>126</sup>. Ten aanzien van het doenvermogen kwam naar voren dat de ervaren emotionele impact van werkloosheid over het algemeen groot is en dat dit met name opvallend vaak resulteert in minder goed vooruit kunnen denken en daardoor een afwachtende houding. Over het algemeen is de basiskennis laag, bij gangbare gevallen groeit dit organisch en weet men de noodzakelijke stappen goed te doorlopen. Bij minder gangbare gevallen en bij conflicten ontstaan vaker knelpunten en wordt een kloof tussen burger en overheid ervaren.

Het verbeteren van de doenbaarheid op procesniveau en beleidsniveau vereist een cyclus waarbij knelpunten worden geïdentificeerd en opgelost. Als praktisch hulpmiddel heeft UWV daarvoor een doenvermogenstoets<sup>127</sup> voor processen en beleid geïmplementeerd. Daarmee kunnen beleid en uitvoeringsprocessen worden doorgelicht en krijgen UWV-medewerkers beschikking over toepasbare inzichten en handvatten voor hun dagelijkse werk.

Op beleidsniveau is een samenwerking tussen uitvoering, beleid en politiek nodig om verbeteringen te realiseren. In de communicatie tussen SZW en de Kamer is hiervoor de halfjaarlijkse Kamerbrief *Stand van de Uitvoering* ingevoerd. Sinds 2021 stelt UWV jaarlijkse de Knelpuntenbrief<sup>128</sup> op waarbij ook knelpunten binnen de WW rechtstreeks worden geadresseerd richting de Kamer. Naar aanleiding van de genoemde knelpunten heeft de minister van SZW een vereenvoudigingstraject opgestart.<sup>129</sup> Binnen dit traject wordt begin 2023 een integrale analyse naar knelpunten in de WW uitgevoerd vanuit de verschillende perspectieven van zowel werknemers, werkgevers als UWV.<sup>130</sup> Ook is in 2022 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) ingesteld naar vereenvoudiging van de sociale zekerheid.<sup>131</sup>

Een doenbare uitvoering vereist ook adequate uitwegen en hulplijnen voor situaties waarin burgers toch in de knel komen. Dit vergt zowel capaciteit om maatwerk en hulp aan te kunnen bieden als inzicht in welke klanten bijvoorbeeld bepaalde basisvaardigheden missen en hoe die kunnen worden bereikt. UWV doet in het kader van de kennisagenda verder onderzoek naar deze vragen en tegelijkertijd heeft het kabinet, mede naar aanleiding van het rapport 'Werk aan Uitvoering', vanaf 2021 middelen vrijgemaakt voor extra capaciteit om de dienstverlening te versterken. De komende jaren zal worden gemonitord in welke mate deze toegevoegde kennis en capaciteit hebben bijgedragen aan verbeterde processen bij UWV met meer maatwerk en een hogere doenbaarheid.

Een voorbeeld van een nieuw ontwikkelde 'uitweg' zijn de maatwerkplaatsen. Dat is een plek waar UWV-medewerkers casussen kunnen melden waarvan zijn 'professionele buikpijn' krijgen, omdat er mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen optreden voor mensen. Een eerste evaluatie<sup>132</sup> van de maatwerkplaatsen concludeerde dat de maatwerkplaats voorziet in een brede behoefte om casuïstiek in te brengen en met behulp van relevante expertise naar een oplossing te zoeken. In de meerderheid van de gevallen kan de Maatwerkplaats het verschil maken voor cliënten die in de knel zitten en professionals die hier buikpijn van krijgen, doordat er specifiek maatwerk geboden kon worden. Ook in de gevallen waarin dat niet mogelijk was, leidde de zorgvuldige weging vanuit de Maatwerkplaats tot meer begrip. Een doelstelling voor het vervolg van de Maatwerkplaats is om zichzelf zo veel mogelijk overbodig te maken doordat oplossingen structureel worden doorgevoerd of doordat professionals binnen hun reguliere organisatieonderdeel de ruimte voor een oplossing weten te vinden.

<sup>126</sup> Schoemaker en van Rooij, 2021. *Levensgebeurtenis 'ik word werkloos' fase 1*. Zie: [programmamenscentraal.nl](http://programmamenscentraal.nl)

<sup>127</sup> UWV, 2021, *Ontwikkeling van een UWV doenvermogenstoets: Factoren die beïnvloeden hoeveel doenvermogen een proces vraagt van de burger*.

<sup>128</sup> UWV, Knelpuntenbrief 2021 & Knelpuntenbrief 2022.

<sup>129</sup> Plan van Aanpak 'opdracht vereenvoudiging WW', 2022. Bijlage bij kamerstuk 26448, nr. 667.

<sup>130</sup> Kamerbrief Plan van Aanpak 'Opdracht vereenvoudiging WW' en startnotitie 'onderzoek knelpunten WW vanuit verschillende perspectieven', 2022. Kamerstuk 26448, nr. 667.

<sup>131</sup> [Instellingsbesluit Werkgroep IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid](#), 2022.

<sup>132</sup> UWV 2022, *Maatwerk bij professionele buikpijn: Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen*.

### Conclusie

Een algemeen oordeel over de doenbaarheid van de WW is niet te geven. Het algemene beeld vanuit de klantonderzoeken laat een hoge tevredenheid zien met een aantal knelpunten ook op de doenbaarheid betrekking heeft. Voor een goed oordeel is een diepgaander inzicht nodig in de subgroep met een verminderd doenvermogen. We kunnen wel constateren dat vanaf 2020 verschillende activiteiten zijn opgestart om het inzicht en het verbeterpotentieel van de doenbaarheid van de uitvoering en het beleid meer precies in kaart te brengen. In de planning en verantwoording krijgt dit thema duidelijk veel aandacht en prioriteit. Tevens zijn recent substantieel extra middelen aan UWV ter beschikking gesteld om meer maatwerk te kunnen leveren, dit heeft al geleid tot concrete veranderingen zoals de maatwerkplaatsen maar voor een belangrijk deel zal dit nog nader gerealiseerd moeten worden. Een oordeel over de doeltreffendheid hiervan zal in de volgende periodieke rapportage aan bod komen.

## 2.7 Hoe doelmatig is de uitvoering van de WW?

### 2.7.1 Analyse bestaand onderzoek

De beleidsdoorlichting Werkloosheid van 2016 is niet ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW-uitvoering omdat dit destijds in de afbakening bij de beleidsdoorlichting van artikel 11 'Uitvoering' hoorde. De doelmatigheid van de uitvoering werd niet per wet geanalyseerd maar op het totaalniveau van de uitvoeringsorganisatie. In dat kader is in 2020 een onderzoek gedaan naar de productiviteitsontwikkeling van UWV en SVB tussen 2002 en 2018<sup>133</sup> wat daarna nog is verfijnd en doorgetrokken naar het jaar 2021<sup>134</sup>. Deze onderzoeken kijken dus naar UWV in het geheel en niet specifiek naar de WW. De WW is met een kostenomvang van circa 40% wel de grootste taak van UWV. Daarbij is de WW ook relatief vergaand gedigitaliseerd en heeft zodoende een groter gedeelte van de bezuinigingsopgave opgevangen. Dit maakt dat de algemene conclusies uit het rapport waarschijnlijk representatief zijn of in sterkere mate gelden voor de uitvoering van de WW.

Het onderzoek concludeerde dat in de periode 2002-2021 een forse kostenreductie is gerealiseerd. Deze dalende kosten hebben niet aantoonbaar geleid tot een lagere kwaliteit, de beschikbare gegevens wijzen eerder op een verbetering. Daarbij wordt opgemerkt dat niet alle aspecten van kwaliteit in deze gegevens worden waargenomen en dat de zeggingskracht van de beschikbare gegevens daardoor beperkt is.

In 2017 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de balans tussen ambities en middelen bij UWV.<sup>135</sup> Hierin werd geconcludeerd dat UWV de bezuinigingen heeft kunnen invullen via vereenvoudiging van de regels en automatisering van de werkprocessen terwijl de kwaliteit voor zover waarneembaar gelijktijdig was toegenomen. Voor de langere termijn was geen duidelijk zicht op het in balans zijn van taken en middelen. Om deze balans te borgen werd aanbevolen het inzicht en de sturing op kosten te verbeteren. In navolging op dit onderzoek heeft UWV een systeem van periodieke kostprijsvalidatie opgezet en is o.a. voor de WW een verkenning uitgevoerd naar de relatie tussen kosten en taken.<sup>136</sup> In navolging hierop is voor verschillende deelgebieden binnen UWV het budget verhoogd en is vanaf 2022 sprake van een structurele balans tussen taken en middelen.<sup>137</sup>

### 2.7.2 Analyse kosten

De kosten voor de uitvoering van de WW-uitkeringen worden grotendeels gevormd door twee primaire werkprocessen namelijk de afhandeling van WW-aanvragen en de maandelijkse vaststelling van het WW-recht via de Inkomstenopgave. Daarnaast zijn er nog enkele secundaire processen zoals faillissementswerkloosheid, buitengewone natuurlijke omstandigheden en werktijdverkorting. Ook zijn er afgeleide werkprocessen zoals: klantcontact & informatievoorziening, bezwaar & beroep, terugvordering, centrale overhead en handhaving.

<sup>133</sup> IPSE, 2020, *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid*.

<sup>134</sup> IPSE, 2022, *Trends in Uitvoeringsorganisaties: Synopsis productiviteitstrends Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2002-2021*.

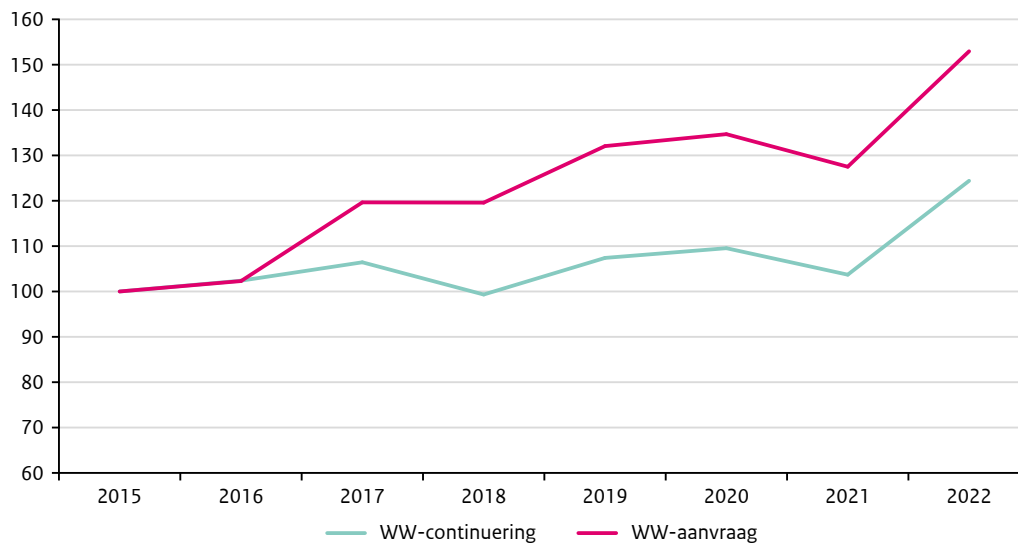
<sup>135</sup> Algemene Rekenkamer, 2017, *UWV, Balanceren tussen ambities en middelen*.

<sup>136</sup> Wetsgedreven inzicht kosten en taken WW/IOW (WIKT), 2018.

<sup>137</sup> UWV 2021, *Meerjarige Financiële Ontwikkelingen 2022 – 2027*.

Voor het doelmatigheidsvraagstuk beperken we ons hier tot 2 hoofdprocessen van de WW-aanvragen en WW-continueringen, UWV heeft hiervoor interne cijfers ter beschikking gesteld. In 2021 bedroegen de kostprijzen van deze hoofdtaken respectievelijk €78 en €22 per stuk bij volumes van 0,7 mln en 4,0 mln. De totale directe kosten kwamen hierdoor uit op €54 mln en €85 mln. Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de reële kostprijzen vanaf 2015.

**Figuur 9.** Reële geïndexeerde kostprijzen WW-uitkeringsverstrekking.



Bovenstaande figuur toont een stijging in 2022. Deze wordt veroorzaakt door kabinetsinvesteringen in vakmanschap en extra doosiertijd voor uitkeringsbeoordelaars. De periode tot 2021 toont voor de WW-aanvragen een stabiel patroon. Bij de WW-continueringen is sprake van stijgende kosten, dit kan verklaard worden door het systeem van inkomstenverrekening dat in de periode van 2016-2018 voor alle WW-gerechtigden is gaan gelden. Het proces van inkomstenverrekening kent een 100%-controle op basis van geregistreerde gegevens over inkomsten. Dit zorgvuldiger proces gaat gepaard met hogere uitvoeringskosten dan het oorspronkelijke systeem van urenverrekening. Overigens leidde dit nieuwe systeem ook tot een vermindering van de handhavingsinspanningen à €8 mln per jaar, deze besparing van grosso modo 10% op de WW-continueringen is niet verwerkt in deze figuur.

### 2.7.3 Bedrijfsmatige analyse WW-uitvoering

Al geruime tijd is de afhandeling van WW-aanvragen een grotendeels gedigitaliseerd proces. UWV is bezig met het stapsgewijs herontwerpen en vernieuwen van het applicatielandschap in de WW voor zowel klant als medewerker.

De eerste stap was het technisch mogelijk maken van zogenaamde *Straight Through Processing (STP)* waarbij sommige aanvragen volledig geautomatiseerd worden afgehandeld zonder tussenkomst van een medewerker. In 2017 is dit gerealiseerd. Vervolgens is met het project 'Herontwerp WW Klant' per 2021 een volledig nieuwe klantapplicatie voor de WW gerealiseerd. Uit onderzoek blijkt dat uitkeringsgerechtigden positief zijn over deze nieuwe applicatie; ze waarden de applicatie met gemiddeld een 8.<sup>138</sup>

De laatste stap van het herontwerp is de volledige vernieuwing van de medewerker-applicatie waarmee het grootste deel van het werk binnen 1 applicatie kan worden uitgevoerd in plaats van de 20 systemen die nu nog vaak nodig zijn. Na afronding van dit project medio 2024 is het volledige applicatielandschap voor de WW gemoderniseerd.

<sup>138</sup> UWV Viermaandenverslag 2022, deel 1.



Het STP-percentage kan als maat worden gezien van de doelmatigheid in het proces, deze goede indicator geeft echter geen compleet beeld omdat ook binnen de niet-STP gevallen sprake kan zijn van een doelmatigheidswinst. Sinds de introductie van STP bij de WW-aanvraag ligt het percentage redelijk stabiel op 10-15%. In de kamerbrief 'stand van de uitvoering sociale zekerheid' van juli 2018<sup>139</sup> is de ambitie neergelegd om het STP-percentage binnen enkele jaren te laten groeien tot 20-40%. Het is sindsdien gebleken dat dit ambitieniveau niet haalbaar is met procesoptimalisaties alleen. Een ontwikkeling die hieraan bijdraagt is dat WW-aanvragers gemiddeld een steeds complexer arbeidsverleden hebben en er daardoor relatief minder 'gladde gevallen' zijn. Ook een stijging van het aantal (risicogerichte) controles zorgt voor een lager STP-percentage.

Naast het aanvraagproces aan de start van de WW is ook het maandelijks vaststellingsproces van recht en hoogte van de uitkering een omvangrijk proces. Maandelijks doen WW-gerechtigden een IKO. 74% van de IKO's wordt middels STP afgehandeld, dit percentage is zo hoog omdat 60% van de WW-gerechtigden geen inkomsten heeft. Van de 40% met inkomsten kan het grootste deel niet middels STP worden afgedaan en vergt dus handeling van een UWV-medewerker. Specifiek voor het IKO-proces is dat de werklast voor UWV altijd in het begin van iedere maand geconcentreerd is. Deze piekbelasting heeft UWV goed kunnen opvangen blijkt uit de consistent hoge score op de tijdigheid. Sinds 2021 kan de IKO ook worden ingestuurd via de UWV-app. Dienstverlening via meerdere kanalen voegt gebruiksgemak toe en verlaagt storingsrisico's omdat bij storingen de kanalen onafhankelijk van elkaar werken.

#### 2.7.4 Uitvoeringscomplexiteiten in de WW

Op elke van de vier beschreven kwaliteitscriteria voor de uitvoering kwam naar voren dat complexiteitsreductie bij zou kunnen dragen aan een hogere doeltreffendheid. Het rapport *Werk aan Uitvoering*<sup>140</sup> concludeert in algemene zin dat een complexiteitsreductie in regelgeving nodig is om de begrijpelijkheid voor burgers te vergroten en de uitvoering slagvaardiger en toekomstbestendiger te maken. Het rapport stelt ook dat vereenvoudiging in de praktijk vaak onsuccesvol is geweest omdat minder details en uitzonderingen het beleid doorgaans ook minder gericht maken. Deze afruil is politiek vaak lastig gebleken.

In zijn algemeenheid hangt uitvoeringscomplexiteit vaak samen met beoordelingscriteria waarvoor geen geautomatiseerde brongegevens beschikbaar zijn. Voor de beoordeling van het recht op WW is de Polisadministratie de belangrijkste gegevensbron, daarin worden gegevens over loon, uitkeringen en arbeidscontracten geregistreerd. Beoordelingscriteria waar geen brongegevens voor beschikbaar zijn, zoals arbeidsrechtelijke aspecten, zijn erg arbeidsintensief.

UWV geeft in de knelpuntenbrieven<sup>141</sup> aan dat de uitvoering van de WW complex is wat leidt tot fouten, onbegrip bij burgers en/of het niet strikt conform de wet- en regelgeving uitvoeren van de WW. Als concreet voorbeeld hiervan noemt UWV het vaststellen van het gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA) en het beoordelen van de wekeneis.<sup>142</sup> Deze analyse komt overeen met bevindingen eerder in dit hoofdstuk zoals dat binnen de WW-uitvoering relatief veel fouten en onzekerheden voorkomen. Bij de analyse van de klantgerichtheid bleek dat voor de meeste WW-gerechtigden de uitvoering soepel verloopt maar dat in specifieke situaties ondoenbare situaties voorkomen zoals het verreken van inkomsten op 4-wekenbasis tegen een uitkering op maandbasis.

In een apart traject worden de knelpunten in de WW vanuit het perspectief van werknemer, werkgever en uitvoering meer in detail geanalyseerd<sup>143</sup> uiteindelijk ook gericht op het doen van verbetervoorstellen. Dit onderzoek was ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar. Het doen van concrete vereenvoudigingsvoorstellen valt daarom buiten de scope van dit rapport.

<sup>139</sup> Kamerbrief Stand van de uitvoering sociale zekerheid, juli 2018, Kamerstuk 26448, nr.605 (p.18)

<sup>140</sup> ABDTOPConsult, 2020, *Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.* (p.67)

<sup>141</sup> UWV, Knelpuntenbrief 2021 & Knelpuntenbrief 2022.

<sup>142</sup> *Er ontstaat recht op een WW-uitkering ontstaat als in minimaal 26 weken van de laatste 36 weken voorafgaand aan de werkloosheid is gewerkt. Voorheen werden deze gegevens opgevraagd bij werkgevers. Tegenwoordig bepaalt UWV op basis van de polisadministratie of is voldaan aan de wekeneis. In de polisadministratie worden alleen loonaangiftetijdvakken geregistreerd (maand of vier weken). Daarom moet UWV een omrekening toepassen. Deze omrekening is formeel niet conform de wet. Dit is daarmee een voorbeeld van contra legem uitvoering van de WW.*

<sup>143</sup> Kamerbrief Plan van Aanpak 'Opdracht vereenvoudiging WW' en startnotitie 'onderzoek knelpunten WW vanuit verschillende perspectieven' Kamerstuk 26448, nr. 667.

## 2.7.5

### Overkoepelende conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid WW-uitvoering

De doeltreffendheid van de uitvoering van de WW is geanalyseerd aan de hand van vier criteria: klantgerichtheid, rechtmatigheid, wendbaarheid en doenbaarheid. De doelmatigheid is geanalyseerd aan de hand van bestaand onderzoek, een kostenanalyse naar de WW-uitvoering, een bedrijfsmatige analyse naar de WW-uitvoering en naar de uitvoeringscomplexiteiten die samenhangen met het beleid.

Het algemene beeld is dat de tevredenheid- en tijdigheidsscores over de volle breedte hoog scoren. Klantonderzoek laat zien dat persoonlijke aandacht zwaar weegt in de beoordeling van WW-gerechtigden en de positieve scores hangen daarom waarschijnlijk samen met de toename van persoonlijke dienstverlening vanaf 2016. Ook de kwaliteit van het contact wordt goed beoordeeld met hoge scores voor de adviseurs en voor telefonisch contact. De basis voor de stijgende scores is breed, op alle thema's ligt de score boven een 7. De gunstige arbeidsmarktsituatie lijkt de scores ook positief te beïnvloeden, maar dit verklaart niet de volledig stijging als wordt vergeleken met eerdere situaties van arbeidsmarktkrapte.

De aspecten van handhaving en doenbaarheid zijn niet meetbaar te scoren maar op beide terreinen zijn tussen 2016-2021 concrete verbeteringen doorgevoerd. Ten tijde van de vorige doorlichting uit 2016 waren dit onderwerpen en afwegingen die zich grotendeels binnen de muren van de uitvoering afspeelden. Inmiddels zijn structuren opgezet waarmee meer transparant en publiekelijk de risico's en verbetermogelijkheden rondom misbruik en knelpunten in de uitvoering in beeld worden gebracht. Zo is doenbaarheid een speerpunt geworden binnen de onderzoeksagenda en de verantwoordingsstukken van UWV, op het terrein van de handhaving wordt een apart meerjarenplan publiek gemaakt. Op beide aspecten heeft UWV ook substantieel meer middelen ter beschikking gekregen om verbeteringen door te voeren.

De financiële rechtmatigheid van de WW scoort relatief laag vergeleken met andere uitkeringen die UWV verstrekt. De scores liggen consistent, maar niet heel ruim, onder de rijksbrede norm van 99% rechtmatigheid. De relatief slechte score lijkt te verklaren door de situatie dat de WW-beoordelingen enerzijds onderdeel zijn van een grootschalig en geautomatiseerd proces terwijl gelijktijdig beoordelingscriteria gelden waarvoor niet altijd centraal geadmistreerde gegevens beschikbaar zijn. De scores kunnen verbeterd worden middels investeringen en doorontwikkelingen in de bedrijfsprocessen of middels complexiteireductie.

Bij de wendbaarheid van de WW-uitvoering is het beeld dat grote volumestijgingen goed kunnen worden opgevangen maar dat bij een meer acute crisis de uitvoering wel onder druk komt te staan. Dit aspect heeft tot op heden nog niet veel aandacht in de driehoek politiek-beleid-uitvoering. Het verdient nader onderzoek of de wendbaarheid en crisisbestendigheid van de WW-uitvoering praktisch kan worden geoperationaliseerd en of het zinvol is hier meer aandacht aan te besteden binnen de sturing en verantwoording.

De doelmatigheid van de uitvoering laat zich niet eenvoudig toetsen omdat het kwaliteitsaspect maar beperkt kwantificeerbaar is. De bestaande analyses trekken over het algemeen positieve conclusies over de doelmatigheidsontwikkeling van UWV. Het patroon van de kosten per eenheid is licht stijgend voor de WW tussen 2016-2020 maar hier staan ook concrete kwaliteitsverbeteringen tegenover die reflecteren in een stijgende klanttevredenheid. Vanaf 2021 stijgen de kosten per eenheid aanzienlijk door extra investeringen, het zal moeten blijken of deze tot een evenredige kwaliteitsverbetering zullen leiden. Een nadere blik op het uitvoeringsproces laat zien dat in de afgelopen jaren stappen zijn gezet in de automatiseringsgraad en de modernisering van de ICT-omgevingen voor de WW. Het percentage aanvragen dat volautomatisch wordt afgehandeld blijft echter wel steken op circa 10-15% en is daarmee lager dan de eerder geformuleerde ambitie van 40%. Een substantieel hoger percentage is pas mogelijk indien de beoordelingscriteria binnen de WW meer gebaseerd worden op centraal beschikbare gegevens.

Overkoepelend concluderen we dat de doeltreffendheid goed scoort op het aspect klantgerichtheid. Op de aspecten doenbaarheid en handhaving zijn in de onderzoeksperiode voorwaarden voor doeltreffendheid gecreëerd. De aandacht en het onderzoek naar deze onderwerpen zijn flink opgeschroefd en er zijn meer middelen ter beschikking gesteld om verbeteringen door te voeren. Een absoluut oordeel over de doeltreffendheid is nog niet te geven, de volgende periodieke rapportage zal hier sterkere conclusies over kunnen trekken door terug te kijken op de recent ingezette veranderingen. Op het aspect wendbaarheid is meer operationalisatie nodig om de doeltreffendheid te kunnen toetsen.

De doelmatigheidsontwikkeling van de WW-uitvoering is op te delen in twee fases. Tot 2016 was sprake van kostenreductie waarbij de meetbare kwaliteit op peil is gebleven, zo blijkt onder meer uit een rapport van de Algemene Rekenkamer. Een eigen analyse over de periode na 2016 concludeert dat kwaliteitsverbeteringen zichtbaar zijn bij ongeveer gelijk blijvende kosten.

Vooruitkijkend staan voor de komende jaren twee vragen centraal.

1. In welke mate leiden de recente investeringen in de WW-uitvoering tot betere resultaten?
2. Hoe kan de uitvoering van de WW verder worden verbeterd nadat de winst uit ICT-ontwikkeling nagenoeg is gerealiseerd? In hoeverre kan vereenvoudiging van wet- en regelgeving daaraan bijdragen?

## 2.8 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid inkomensverzekering

De centrale vraag in dit hoofdstuk was in welke mate de inkomensverzekering via de WW doeltreffend en doelmatig is. Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de uitkomsten voor WW-gerechtigden in de praktijk (2.2), naar de effecten van de WW-hervormingen van 2006 en 2015 (2.3), via een simulatie door het CPB is gekeken naar de rol van de WW binnen de financiële schokbestendigheid van huishoudens (2.4). In 2.4 is daarnaast ook aandacht besteed aan de crisisbestendigheid, de toegang en de financiering van de WW. In 2.5 zijn de mogelijke neveneffecten van de WW geanalyseerd, zoals de effecten het welzijn en op de economie.

Hoofdstuk 2 is afgesloten met een analyse naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de WW. De conclusies hierover zijn terug te vinden in de voorgaande paragraaf.

De beleidsdoorlichting werkloosheid uit 2016 concludeerde dat de WW voor de meeste WW-gerechtigden voldoende bescherming biedt en voldoende activerende elementen bevat en daarmee doeltreffend uitpakt. Over de doelmatigheid werd geen oordeel gedaan. Op basis van de kennisinzichten uit dit hoofdstuk kan deze conclusie op een aantal punten worden verfijnd:

1. De uitkomsten voor WW-gerechtigden zijn gedurende de onderzoeksperiode verbeterd. De werkhervatting nam toe en de doorstroom naar de bijstand nam af. Juist groepen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt hebben relatief een inhaalslag gemaakt al neemt de werkhervattingskans nog steeds af met de leeftijd. Deze positieve ontwikkeling wordt waarschijnlijk grotendeels veroorzaakt door de toenemende arbeidsmarktkrapte al zijn er ook positieve onderliggende ontwikkelingen. Zo is het negatieve beeld van werkgevers over de productiviteit van ouderen verbeterd.
2. De WW-hervorming van 2006<sup>144</sup> verkortte de gemiddelde maximale duur met ongeveer vier maanden maar leidde tot een gemiddeld betere inkomenspositie voor mensen die de WW instroomden. Het effect van een lager uitkeringsbedrag werd gemiddeld meer dan goedgemaakt door een hoger loon. Voor de hervorming van 2015<sup>145</sup> is slechts het eerste stapje van de duurverkortening geëvalueerd. Namelijk een kortere maximale duur van drie maanden en een halve maand vertraagde opbouw. De kortere maximale duur zorgde enkel voor eerdere werkhervatting, niet voor meer werkhervatting. De vertraagde opbouw zorgde wel voor meer werkhervatting. Op het totale inkomen werd geen significant verschil gemeten. Een vervolgonderzoek naar het volledige effect van de hervorming biedt mogelijk meer inzicht.

<sup>144</sup> Andere systematiek waarbij o.a. de maximale duur werd ingekort van 5 jaar naar 38 maanden.

<sup>145</sup> Verkorting maximale duur van 38 naar 24 maanden en vanaf 11 jaar arbeidsverleden nog een halve maand in plaats van een hele maand WW-recht per jaar arbeidsverleden.

3. Een modelsimulatie van het CPB heeft gekeken naar hoelang huishoudens het vol kunnen houden bij een scenario van werkloosheid van de hoofdkostwinner zonder werkhervatting. Bij het staande WW-beleid neemt de groep die het korter dan 24 maanden volhoudt in dat scenario toe met 10 procentpunt, zonder WW zou de toename zo'n 30 procentpunt zijn. De exacte resultaten van dergelijke modelsituaties dienen voorzichtig te worden geïnterpreteerd, maar deze doorrekening illustreert de relatief grote impact die de WW heeft in het versterken van de financiële schokbestendigheid van huishoudens.
4. Werkloos zijn heeft duidelijke negatieve neveneffecten op onder meer het mentale welzijn. Een werkloosheidsverzekering kan een deel van deze effecten inperken en via de WW is deze bescherming in Nederland relatief sterk. Een ander deel van de negatieve effecten is gelegen in het werkloos zijn zelf en kan alleen via werkhervatting worden weggenomen.

Overkoepelend is de conclusie gerechtvaardigd dat de WW een relatief goede inkomensbescherming biedt die voor de meeste mensen toereikend is. De versterkende werking op de schokbestendigheid van huishoudens werkt ook door in het verminderen van negatieve risico's op de directe omgeving en op de maatschappij als geheel. Een zekere afruil tussen inkomensbescherming en activerende werking kan verwacht worden, bij de recente duurverkorting is dit ook beperkt zichtbaar maar de hervorming is nog niet volledig onderzocht. Over de hervorming van 2006 is inmiddels duidelijk dat het gelijktijdig de activerende werking als de gemiddelde inkomenspositie heeft verbeterd.

De doelmatigheid van de WW is niet eenvoudig te beoordelen, dit geldt nog sterker als ook bredere maatschappelijke aspecten worden meegewogen. Of de ene vormgeving doelmatiger is dan de andere kan vooral terugkijkend worden beoordeeld over reeds doorgevoerde beleidsaanpassingen. De hervorming van 2006 heeft de doelmatigheid vergroot, over de hervorming van 2015 is dit nog niet te zeggen. Uit de analyse blijken geen duidelijke ondoelmatigheden of evidente doelmatigheidsverbeteringen ten opzichte van de huidige vormgeving.

# 3

## Activerende instrumenten

Het reduceren van werkloosheid is een belangrijke maatschappelijke opgave. De vraag hoe werklozen weer aan het werk kunnen worden geholpen is internationaal daarom zeer uitvoerig onderzocht. In hoofdstuk 2 is de wisselwerking verkend tussen de vormgeving van de WW en de activerende werking. Naast de vormgeving van de uitkering zelf zijn er allerlei aanvullende instrumenten denkbaar met als doel om de werkherhaving te stimuleren. Dit kan de vorm hebben van het actief aanbieden van hulp zoals persoonlijke dienstverlening of scholing, maar dit kan ook in de vorm van voorschriften waar uitkeringsgerechtigden aan moeten voldoen zoals een sollicitatieplicht.

In lijn met de beschreven onderzoeksaanpak in hoofdstuk 1 is de centrale vraag in dit hoofdstuk in welke mate de activerende instrumenten rondom de WW doeltreffend en doelmatig zijn. Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden eerst drie inleidende onderdelen uitgewerkt in paragraaf 3.1:

1. Een beschrijving van de beleidsontwikkeling en van de evaluatiemethodiek. De hoofdvraag kan beter worden beantwoord als daaraan voorafgaand op hoofdlijnen helder is hoe het beleid historisch tot stand is gekomen en hoe binnen dit beleidsveld wordt geëvalueerd en wat wordt verstaan onder 'evidence based beleid'.
2. Een beleidstheorie waarin wordt beschreven hoe in de wetenschappelijke literatuur de beoogde en verwachte werking van het beleid wordt gestructureerd.
3. Een samenvatting van de conclusies uit de vorige beleidsdoorlichting uit 2016.

Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige set activerende instrumenten getoetst op basis van het beschikbare onderzoek.

### 3.1 Inleidende onderdelen

#### 3.1.1 Beleidsontwikkeling & evaluatiemethodiek

De ontwikkeling van de activerende instrumenten rondom de WW kent een gebeurtenisvolle geschiedenis. Binnen deze historie hangen de gemaakte politieke keuzes ook duidelijk samen met de momenten en de methodes waarop het beleid is geëvalueerd. In dit hoofdstuk wordt daarom naast een historische beschrijving van de beleidsontwikkeling ook dieper ingegaan op de evaluatiemethodiek en wat kan worden verstaan onder 'evidence based beleid' binnen dit beleidsveld.

##### *Beleidsontwikkeling*

Een belangrijke mijlpaal voor de ontwikkeling van het activerende beleid van de WW was de Beleidsdoorlichting re-integratie<sup>146</sup> uit 2008, dit rapport zag ook op de re-integratieactiviteiten van UWV. Ondanks de positieve ontwikkelingen op het gebied van arbeidsparticipatie was het overkoepelende onderzoeksresultaat dat de re-integratie hier slechts beperkt aan bijdroeg. Voor de daaropvolgende kabinetten was dit reden om te bezuinigen op re-integratiedienstverlening. Het budget voor arbeidsbemiddeling door UWV werd tussen 2012-2015 gehalveerd en het re-integratiebudget voor de WW werd volledig geschrapt. De bezuinigingsoperatie, het 'Redesign UWV WERKbedrijf'<sup>147</sup>, betekende concreet dat het aantal regionale vestigingen daalde van circa 100 naar 35 en de introductie van een nieuw dienstverleningsconcept waarbij gedurende de eerste drie maanden de nadruk lag op het eigen initiatief van de WW-gerechtigde. Wie na drie maanden nog geen werk had gevonden werd bij voorkeur geholpen via digitale coaching, fysieke gesprekken waren nog mogelijk voor een minderheid van maximaal 10% van de WW-gerechtigden.

<sup>146</sup> SZW, 2008. *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Kamerstuk, 28719, nr. 43.

<sup>147</sup> Kamerbrief Invulling hoofdlijnen taakstelling SZW-domein 2012-2015, Kamerstuk 32 500 nr. 75.

In de periode vanaf 2014 kwam nieuw onderzoek beschikbaar dat de effectiviteit van de UWV-dienstverlening wel als kosteneffectief inschatte.<sup>148,149</sup> In die periode ontving UWV ook tijdelijk extra middelen voor activerende dienstverlening met een expliciet handhavend karakter. Het Regeerakkoord Rutte II<sup>150</sup> riep UWV op om te komen met een business case om het toezicht te versterken en dit mondded uit in het project ACE (activeren en controleren geeft effect), dit project startte in 2015 en werd vroegtijdig stopgezet wegens achterblijvende effecten. Bij het Begrotingsakkoord 2014<sup>151</sup> ontving UWV extra middelen om het aangescherpte begrip omtrent passende arbeid scherper te handhaven. Hieruit kwam het ABZ-project voort (Activeren breder zoekgedrag) dat experimenteel werd vormgegeven.<sup>152</sup>

Het CPB stelde in 2016 dat een beperkte intensivering van de persoonlijke dienstverlening zich binnen de WW kon terugverdienen met lagere uitkeringslasten.<sup>153</sup> Vanaf 2017 werd het dienstverleningsbudget van UWV vervolgens fors verhoogd van structureel €100 mln naar €160 mln<sup>154</sup>, deze meerkosten werden gedekt uit een verwachte besparing op de uitkeringslasten.<sup>155</sup> Het dienstverleningsconcept werd gestoeld op een diagnose aan de start van de WW via het instrument 'de Werkverkenner'. De Werkverkenner schat met behulp van een ingevulde vragenlijst en beschikbare gegevens in hoe groot de kans is dat iemand binnen een jaar weer werk vindt. Ten tweede geeft de Werkverkenner een snelle diagnose van de situatie van de werkzoekende en hoe hij zijn kansen op werk kan verbeteren.<sup>156</sup> Met de zogenaamde Keuzehulp worden UWV-medewerkers geholpen in het samenstellen van effectieve hulp voor de werkzoekende. Met WW-gerechtigden die volgens de Werkverkenner hooguit 50% kans hebben om binnen twaalf maanden het werk te hervatten, voert UWV snel na instroom in de WW een eerste gesprek. Aan deze intensivering werd een experimentele onderzoeksopzet gekoppeld om de netto-effecten waar te nemen. Het eindrapport van dit onderzoek is in 2022 gepubliceerd.<sup>157</sup>

Gedurende de onderzoeksperiode hebben daarnaast diverse nieuwe activiteiten plaatsgevonden op het terrein van ouderenwerkloosheid en scholing. Deze elementen worden later in dit hoofdstuk uitvoeriger beschreven.

### 3.1.2 Evaluatiemethodiek, wat is *evidence based* activerend beleid?

Zoals uit de hierboven beschreven beleidsontwikkeling naar voren komt, is de invloed van beleidsevaluaties op de vormgeving van dienstverlening aan werklozen groot. Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt hier ook op gereflecteerd. Een recente analyse<sup>158</sup> kijkt specifiek naar hoe binnen Nederland de manier van evalueren samenhangt met de beleidsontwikkeling, vervolgens wordt gereflecteerd op de vraag hoe '*evidence based* beleid' kan worden begrepen binnen dit beleidsterrein. Dit is een cruciale tussenstap om later heldere conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Binnen dit beleidsveld bestaan drie soorten evaluatieonderzoek waartussen ook een hiërarchie is ontstaan. (1) Experimenteel onderzoek, (2) Niet-experimenteel onderzoek en (3) Theorie-gebaseerd onderzoek.

<sup>148</sup> Heyma en van der Werff, 2013. *Een goed gesprek werkt*.

<sup>149</sup> de Koning et al, 2015. *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*.

<sup>150</sup> Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012, *Bruggen Slaan*.

<sup>151</sup> Begrotingsakkoord 2014. Kamerstuk 33750, nr. 19.

<sup>152</sup> van der Heul et al, 2019. *Zoek het breed! Effectevaluatie ABZ*.

<sup>153</sup> CPB, 2016. *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 2*.

<sup>154</sup> Het budget is gerelateerd aan de actuele volumes en fluctueert daarom.

<sup>155</sup> Kamerbrief Doorstart naar nieuw werk, Kamerstuk 33566, nr. 93.

<sup>156</sup> UWV, *Kennisverslag 2018-8; Werkverkenner 2.0*.

<sup>157</sup> Vervliet en Heyma, 2022. *Langetermijneffecten van persoonlijke dienstverlening in WW*.

<sup>158</sup> Glebbeek en Sol, 2018. *The Evaluation of Reemployment Programs: Between Impact Assessment and Theory-Based Approaches*.

1. Experimentele onderzoeksopzetten vergelijken gerandomiseerd behandelgroepen met controlegroepen en doen zo een directe waarneming van het netto-effect. De directe waarneming heeft als voordeel dat de resultaten duidelijk uitlegbaar en onbetwist zijn en daarmee ook politiek sneller worden geaccepteerd. Bij re-integratiebeleid is dit bij uitstek van belang omdat binnen het politieke speelveld vaak sterke visies aanwezig zijn over het nut en de rol van re-integratie-instrumenten en evaluaties pas overtuigen als ze 'onomstotelijk bewijs' leveren. De kracht van de conclusies binnen de onderzoeksopzet wordt ook wel de interne validiteit genoemd. De externe validiteit kan daarentegen als beperking van experimenteel onderzoek worden gezien. Het begrip externe validiteit gaat over de mate waarin resultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar andere tijden, plekken en groepen. Experimenteel onderzoek is juist ontworpen om externe factoren buiten de deur te houden en geeft daarmee van zichzelf weinig inzicht in de onderliggende factoren waarom en wanneer een bepaalde aanpak wel of geen effect heeft. Indien gelijksoortige experimenten telkens vergelijkbare effecten zouden laten zien, dan zou op die manier de externe validiteit kunnen worden geborgd. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, internationale meta-analyses laten opvallend verschillende uitkomsten zien tussen experimenten.<sup>159</sup>
2. Niet-experimenteel onderzoek poogt de zuivere waarneming van de experimentele opzet te benaderen door middel van statistische methodes. Dit wordt doorgaans als second best gezien omdat selectie-effecten nooit helemaal kunnen worden weggenomen en omdat de kracht van de methodes doorgaans minder groot is waardoor minder snel een statistisch significant effect wordt waargenomen. De doorlichting van het re-integratiebeleid uit 2008 was gestoeld op dergelijke methodes. In reacties op dat onderzoek is het gebrek aan omvang en nauwkeurigheid van de gemeten effecten direct geweten aan het type onderzoeksmethode waarop moest worden teruggevallen bij gebrek aan experimenteel onderzoek.<sup>160</sup>
3. Theorie-gebaseerd onderzoek legt de focus op de vraag waarom een bepaald effect zich voordoet (of niet) en of dit in zijn algemeenheid geldt of onder bepaalde omstandigheden. Wat zegt dat vervolgens over de onderliggende theorie en over het gekozen activeringsinstrument? Dit type onderzoek wordt vaak als minder sterk gezien ten opzichte van experimenteel onderzoek, maar er zijn ook voorstanders die stellen dat experimentele onderzoeken juist vaak resulteren in een anticlimax omdat na intensieve onderzoeksinspanningen vaak weinig inzicht ontstaat over hoe en waarom de activiteiten al dan niet werken.<sup>161</sup> Anderen benadrukken een complementaire rol van experimenteel en theoretisch onderzoek.<sup>162</sup>

Voor elk van deze onderzoeksmethodes geldt dat bepaalde externe effecten vaak niet worden meegenomen of moeilijk benaderbaar zijn. In de context van activerende instrumenten gaat het daarbij bijvoorbeeld om verdringingseffecten, dit houdt in dat de voordelen voor de behandelde groep (deels) ten koste gaan van de kansen van de overige groepen<sup>163</sup>. Positieve externe effecten zijn bijvoorbeeld effecten die niet worden gemeten in de onderzoeksopzet, zoals gezondheidseffecten of effecten die zich voordoen over een langere termijn. Netto-effecten van losse programma's komen daardoor niet vanzelfsprekend overeen met het totale maatschappelijke effect.

Resumerend komen we terug op de vraag hoe *evidence based* beleid binnen dit beleidsterrein moet worden verstaan. Het antwoord daarop is tweeledig; experimenteel onderzoek heeft een duidelijk belangrijk nut in het onomstotelijk meten van de uitkomsten van beleidsinstrumenten. Tegelijkertijd geeft dit nog geen volledig beeld vanwege de beperkte externe zeggingskracht buiten de experimentsituatie. Derhalve concluderen we dat voor het *evidence based* vormgeven en evalueren van activerend beleid het ook van belang is om gedragswetenschappelijke inzichten (*theory based*) te betrekken en oog te houden voor externe effecten die niet binnen de experimentele setting worden waargenomen (zoals verdringing).

<sup>159</sup> Glebbeek en Sol, 2018. *The Evaluation of Reemployment Programs: Between Impact Assessment and Theory-Based Approaches*. In: The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search.

<sup>160</sup> Borghans, 2008. *Tijd voor maatwerk in arbeidsmarktbeleid*.

<sup>161</sup> Pawson en Tilley, 1997, *Realistic evaluation*.

<sup>162</sup> van der Knaap et al, 2008, *Combining Campbell standards and the realist evaluation approach: The best of two worlds?*

<sup>163</sup> Gautier et al, 2018. *Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance*.

### 3.1.3

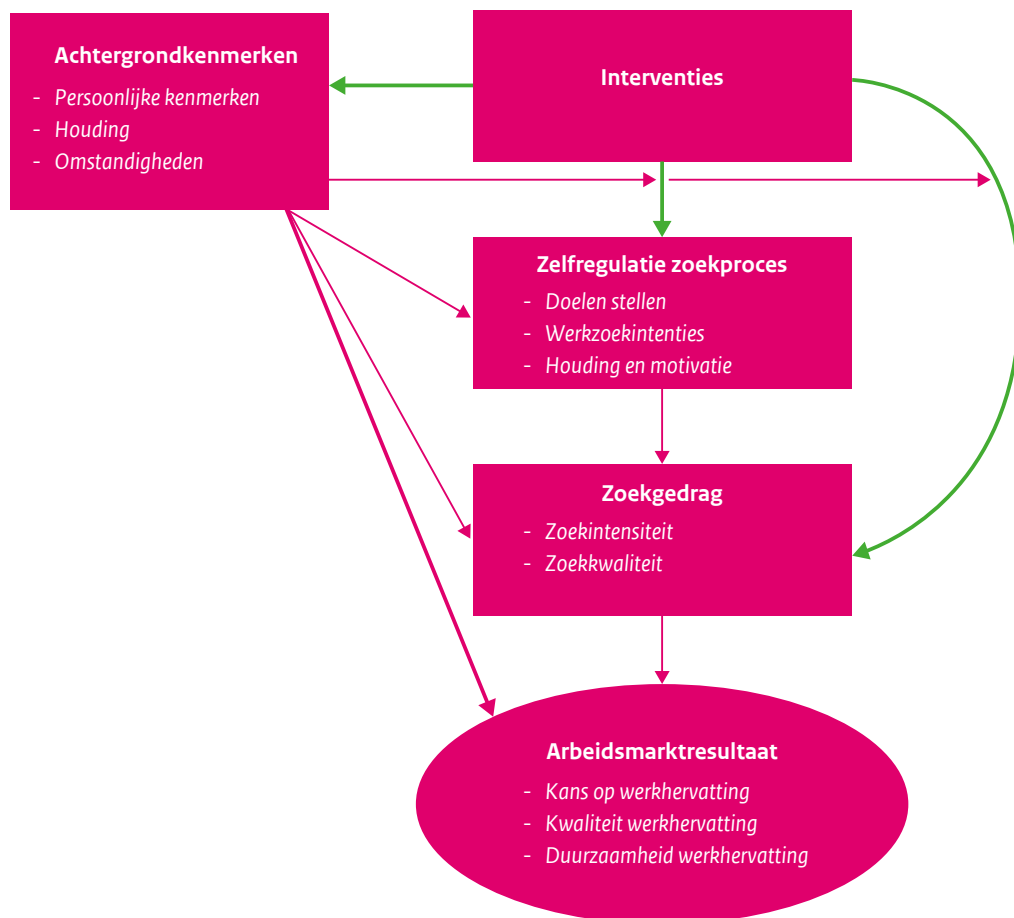
#### Beleidstheorie

De beleidstheorie is een gestructureerde weergave van de verwachte of beoogde werking van het beleid. Dit draagt bij aan het systematisch kunnen analyseren van wat doeltreffend en doelmatig beleid is binnen dit veld. Onderstaande figuur geeft een weergave van het theoretisch kader. Het werkzoekproces wordt hier weergegeven als een zelfregulerend proces dat leidt tot een bepaald zoekgedrag met als uiteindelijke doel het realiseren van een arbeidsmarktuitskomst. Een breed scala aan achtergrondkenmerken van de werkzoekende kan elk van deze dimensies beïnvloeden. Achtergrondkenmerken kunnen zowel stabiel als veranderlijk zijn en kunnen gerelateerd zijn aan de persoonlijke kenmerken (zoals leeftijd, opleiding of karakter), of aan de omstandigheden (zoals financiële druk of gezondheid) of aan de houding (zelfvertrouwen, visie op terugkeer naar werk).

Beleidsmakers proberen vervolgens via interventies het zoekproces te beïnvloeden om zo uiteindelijk betere arbeidsmarktuitskomsten te realiseren. Dit kan direct gericht zijn op het gedrag (bijv. verplichtingen en prikkels), indirect gericht zijn op het gedrag door steun te bieden aan het zoekgedrag (bijv. helpen doelen stellen en motiveren) en tot slot kan het zich richten op beïnvloedbare achtergrondkenmerken zoals opleidingen en vaardigheden (bijv. scholing).

De werking van deze interventies is een empirische vraag (wat werkt?) maar daarbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat tal van achtergrondkenmerken de werking van de interventies weer beïnvloeden. (wat werkt voor wie en hoe?)

**Figuur 10.** Schematische weergave theoretisch kader.





Er bestaan overzichtsstudies die een dergelijk theoretisch kader in meer detail operationaliseren en de bevindingen van het internationale onderzoek zo bij elkaar brengen. Een meta-analyse uit 2021<sup>164</sup> combineert 378 studies om op die manier een meer overkoepelend beeld (synthese) te creëren over de werking van succesvol werkzoekgedrag. Een hoofdbevinding uit dit onderzoek is dat zowel zelfregulatie van het zoekgedrag als de kwaliteit van het zoekgedrag beiden goede voorspellers zijn van zowel de kans op werkhervatting alsook de kwaliteit van werkhervatting. Zoekintensiteit kent wel een positief verband met werkhervatting maar niet op de kwaliteit van het werk.

In de volgende paragraaf tonen we de verschillende beleidsbenaderingen aan de hand van twee uitersten. Daarmee komen de relevante theoretische begrippen en de dilemma's bij de beleidsvormgeving langs.

### *Beleidsbenaderingen voor interventies*

Beleidsmakers hanteren verschillende ideeën en concepten om interventies mee te onderbouwen. De gemene deler is dat het activerend beleid zich in de kern doorgaans richt op het verminderen van 'de afstand tot de arbeidsmarkt' (*employability gap*) van werkzoekenden. Er zijn echter verschillen in hoe dit doel kan worden benaderd en daardoor is er ook een breed scala aan fundamenteel verschillende beleidsbenaderingen toegepast.<sup>165</sup> In de eerder beschreven beleidsontwikkeling zagen we ook al terug dat binnen Nederland de leidende ideeën en prioriteiten met betrekking tot het activerende beleid richting WW-gerechtigden aanzienlijk zijn verschoven. Zo is nu sprake van een duidelijk ander dienstverleningsconcept dan in de periode vóór 2016.

Er is zodoende ook geen sprake van één beleidstheorie over de werking van activerend beleid maar eerder een verscheidenheid aan modellen. Aan de hand van twee ideaaltypische modellen brengen we de belangrijkste theoretische begrippen en dilemma's in kaart. We verkennen ook of het beschikbare onderzoek aanleiding geeft om een bepaald model te verkiezen.

De twee beleidsbenaderingen die in analyses vaak als ideaaltypen tegenover elkaar worden gesteld zijn die van enerzijds een focus op 'de snelste weg naar werk' versus anderzijds een focus op 'menselijke investering'.<sup>166</sup> Met andere woorden; een snelle benadering en duurzame benadering. In werkelijkheid is doorgaans niet sprake van een volledige keuze voor het ene of het andere model, het ligt ook in de lijn der verwachting dat niet iedere werkloze gebaat is bij exact dezelfde aanpak. Maar het beschrijven van de uitersten helpt wel in het blootleggen van de verschillende ideeën en benaderingen die door beleidsmakers worden gehanteerd.

De duurzame benadering benadrukt dat er een investering in kennis en vaardigheden nodig is om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dichterbij duurzame werkhervatting te brengen. Bijvoorbeeld via training en scholing. De snelle benadering legt vanuit het idee dat 'een baan altijd beter is dan geen baan' meer nadruk op de negatieve effecten van de werkloosheid zelf. De redenering is dat een periode van werkloosheid van zichzelf de afstand tot arbeidsmarkt nog verder vergroot. De lange termijn risico's kunnen vanuit deze visie het beste worden beperkt door zo snel mogelijke werkhervatting te stimuleren.

Kostenoverwegingen spelen ook een rol bij de onderbouwing; de snelle benadering probeert het uitkeringsgebruik op korte termijn te minimaliseren met behulp van relatief goedkope interventies. Daarbij wordt het risico gesignaleerd dat langdurigere trajecten leiden tot een insluitingseffect (*lock-in effect*) omdat tijdens het traject minder wordt gezocht naar werk en mensen daardoor langer in de uitkering blijven. Kortdurende interventies kennen dit potentiële nadeel niet. Het duurzame perspectief legt meer nadruk op de kosteneffectiviteit op langere termijn, een duurzame werkhervatting kan over een langere periode meer opbrengen dan een snelle werkhervatting wanneer deze tot herhaalwerkloosheid leidt. Daarbij wordt ook het economische concept van *Human Capital* gebruikt.

<sup>164</sup> van Hoof et al, 2021. *Job Search and Employment Success: A Quantitative Review and Future Research Agenda*.

<sup>165</sup> McQuaid & Lindsay, 2005. *The Concept of Employability*.

<sup>166</sup> Lindsay 2018, *Work First Versus Human Capital Development in Employability Programs*.

Wanneer iemand door een training van een overschotberoep naar een krapteberoep kan doorstromen dan heeft dat daadwerkelijk een positief arbeidsmarkteffect. Een snelle benadering zorgt er vooral voor dat vraag en aanbod elkaar sneller vinden maar helpt niet rechtstreeks in het verminderen van een eventuele structurele mismatch van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Een hieraan gerelateerde beleidsvraag is of de inzet het beste direct aan het begin van de uitkeringsperiode kan worden gestart of dat beter eerst kan worden afgewacht of een werkzoekende het zonder hulp redt. Het argument voor een wachtperiode legt de nadruk op het feit dat de meeste mensen relatief snel en zelfstandig nieuw werk vinden en het daarom mogelijk inefficiënt is om voor de beginperiode van de werkloosheid al dienstverlening in te zetten. Het argument vóór een snelle start legt juist de nadruk op het belang van de eerste periode in het hulpproces, snel starten is mogelijk effectiever.

Het gekozen instrumentarium is bij de snelle benadering vooral gericht op korte termijn actie zoals het stimuleren van actief zoekgedrag. Deze instrumenten leggen doorgaans ook meer nadruk op het opvolgen van bepaalde verplichtingen waarbij ook sancties aan de orde kunnen zijn zoals boetes of het (tijdelijk) beëindigen van de uitkering. Dit kan ook in de context worden gezien van het begrip *moral hazard*, dat stelt dat uitkeringsgerechtigden mogelijk minder gemotiveerd zijn in het accepteren van nieuw werk vanwege de uitkering die ze ontvangen. De duurzame benadering is meer gebaseerd op vertrouwen in plaats van dwang.<sup>167</sup>

Uit onderzoek is wel bekend dat autonome motivatie tot betere resultaten leidt bij werkzoekenden dan gecontroleerde motivatie.<sup>168</sup> Interventies gericht op het vergroten van de autonome motivatie en de zoekvaardigheden zijn over het algemeen effectiever.<sup>169</sup> Dat wil niet zeggen dat extrinsieke motivatieprikkelers zoals verplichtingen helemaal geen nuttige rol kunnen spelen. Bijvoorbeeld bij werkzoekenden waar de motivatie volledig ontbreekt of waarbij sprake is van oneigenlijk gebruik of omdat iemand niet beschikbaar is voor arbeid. De relatieve effectiviteit van de snelle en de duurzame benadering is ook internationaal vergeleken.<sup>170</sup> Daaruit komt het algemene beeld naar voren dat 'de snelste weg naar werk'-benaderingen stabiele positieve uitkomsten hebben op de korte en lange termijn. Training heeft op de midden en lange termijn betere uitkomsten maar op de korte termijn mindere of zelfs negatieve effecten. Bij dit algemene beeld zijn enkele kanttekeningen te plaatsen:

- Wat werkt voor wie kan sterk verschillen tussen groepen en personen en instrumenten worden daarom over het algemeen selectief ingezet. De effectiviteit van instrumenten is daarom dus niet zomaar onderling vergelijkbaar en inwisselbaar omdat deze normaliter op werkzoekenden met verschillende kenmerken is ingezet.
- De onderzoekshorizon is doorgaans beperkt tot enkele jaren. Of de effecten op een langere termijn aanhouden wordt vaak niet wordt gemeten.<sup>171</sup>
- De snel-naar-werk benadering is meer vatbaar voor nadelen als verdringing en werkherhating onder niveau. Hierdoor kunnen de effecten worden overschat, zeker in economische situaties met weinig vraag naar arbeid wanneer meer verdringing kan worden verwacht. Overigens vindt de overzichtsstudie gemiddeld grotere effecten tijdens recessies, met name voor training.

In de praktijk is in de meeste landen sprake van een hybride vorm die elementen van beide modellen combineert.<sup>172</sup> In de literatuur is brede overeenstemming dat een complementaire inzet het beste werkt. Op de vraag welke combinaties van instrumenten het beste werken onder welke omstandigheden is nog geen eenduidig antwoord te geven en dit vergt ook meer langjarig onderzoek.<sup>173</sup>

<sup>167</sup> Lødemel en Trickey, 2001. *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective.*

<sup>168</sup> Vansteenkiste, M. en Van den Broeck, A., 2018, *Understanding the motivational dynamics among unemployed individuals: Refreshing insights from the self-determination theory perspective.*

<sup>169</sup> Liu et al., 2014, *Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review.*

<sup>170</sup> Card et al., 2018. *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations.*

<sup>171</sup> Meadows, 2006. *What works with tackling worklessness?*

<sup>172</sup> Castonguay, 2009. *Benchmarking Carrots and Sticks.*

<sup>173</sup> Lindsay 2018, *Work First Versus Human Capital Development in Employability Programs.*

### 3.1.4 Samenvatting conclusies doorlichting 2016

De voorgaande doorlichting uit 2016 constateerde dat het moeilijk was om harde conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de meeste instrumenten in de WW. Daarbij werd opgemerkt dat de instrumenten zich ook niet altijd lenen voor effectiviteitsonderzoek. Daarnaast viel de eigen dienstverlening door UWV niet binnen de scope van de doorlichting 2016. Dit aspect viel formeel onder een ander begrotingsartikel (11 – uitvoering) en volgt niet uit de WW zelf. Daarmee lag het grootste gedeelte van het activerende beleid buiten het bereik van het onderzoek waarmee ook de overkoepelende conclusie beperkte zeggingskracht had.

Over de verplichtingen in de WW werd geconcludeerd dat het een aannemelijke veronderstelling is dat de verplichtingen prikkels generen waarvan enig effect verwacht mag worden. Over de omvang van deze effecten was weinig bekend.

De doeltreffendheid van de instrumenten die werkloze werknemers weer aan het werk moeten helpen werd als volgt samengevat:

- Het instrument *proefplaatsing* is een effectief instrument om de individuele werkloze werknemer met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer aan werk te helpen.
- De *startersregeling zelfstandigen* lijkt een doeltreffende toevoeging aan de WW te zijn omdat deze vrij hoge niveaus van werkherleving kent.
- Over de doeltreffendheid van het instrument *Regeling vrijwilligerswerk* is geen of onvoldoende informatie of onderzoek over de effectiviteit beschikbaar.
- Het *aanbod passend werk* is op korte termijn effectief, deelnemers gaan er vaker door aan de slag maar op de langere termijn is het niet effectief omdat veel deelnemers weer in de WW belanden.
- In hoeverre de *inzet van scholing* ook bijdraagt aan werkherleving is op basis van bestaand onderzoek niet te zeggen. Er is geen lange termijn onderzoek gedaan naar WW'ers en de effecten van scholing op hun werkherlevingskans. De effectiviteit van scholing is in de meeste situaties niet vast te stellen. Er is wel enig positief effect van scholing op het vinden van een baan voor oudere werklozen en voor werklozen waarvoor de scholing wordt ingezet na ongeveer acht maanden werkloosheid.

## 3.2 Doeltreffendheid instrumenten

De kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het activerend beleid rondom de WW zal in dit hoofdstuk in beeld worden gebracht. Hiervoor hanteren we de volgende indeling.

1. Persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden.
2. Instrumenten in de WW.
3. Verplichtingen in de WW.
4. Beleid oudere werkzoekenden.
5. Gevolgen coronacrisis.

### 3.2.1 Persoonlijke dienstverlening WW

#### Afbakening

In de paragraaf over beleidsontwikkeling is al beschreven hoe voortschrijdend inzicht over de effectiviteit van persoonlijke dienstverlening door UWV leidde tot de herinvoering van persoonlijke dienstverlening in 2016. Iedereen met hooguit 50% kans om binnen een jaar nieuw werk te vinden wordt uitgenodigd een eerste gesprek: het Werkoriëntatiegesprek. In dit gesprek bekijken de WW-gerechtigde en de Adviseur Werk welke dienstverlening wenselijk is om de kans op werk te vergroten. Deze dienstverlening kan o.a. bestaan uit coachingsgesprekken, sollicitatietrainingen, competentietesten, het toesturen van vacatures, het arrangeren van een sollicitatiegesprek of het faciliteren van scholing. Daarnaast is voor iedereen online selfservice dienstverlening beschikbaar en zijn er bemiddelingsactiviteiten vanuit het werkgeversservicepunt.

Aan deze herinvoering was verbonden dat de effectiviteit van het complete dienstverleningsconcept nauwkeurig moest worden onderzocht door middel van experimenteel onderzoek met een controlegroep. Dit onderzoek is in 2022 afgerond. In de periode daarvoor zijn ook enkele specifieke vormen van persoonlijke dienstverlening gericht onderzocht zoals ‘Succesvol naar Werk’ en ‘Activeren breder zoekgedrag’.

### Doeltreffendheid

De gesprekken die UWV vanaf april 2015 heeft gevoerd om een breder zoekgedrag te stimuleren zijn experimenteel onderzocht met een controlegroep.<sup>174</sup> Deze gesprekken werden gevoerd in de 7<sup>e</sup> of 8<sup>e</sup> maand nadat vanaf maand 6 een breder criterium voor passende arbeid geldt in de WW. De gesprekken werden ingezet voor werkzoekenden met een minder breed zoekgedrag. Initieel was de straal van het zoekgedrag van deze groep 5 km korter, maar door dit gesprek werd de straal met 4 km verlengd en was deze dus nog maar 1 km korter. De gesprekken hadden daarnaast een bescheiden maar significant effect op breder sollicitatiegedrag naar een andere beroepsrichting, van een verbreding naar beroepsniveau was nauwelijks sprake. Er was een kortstondig positief effect op de arbeidsdeelname maar dit effect was een jaar na inzet volledig verdwenen. Dit suggereert dat mensen na een gesprek eerder gingen werken maar dat er geen structureel effect was op zowel kans als kwaliteit van de arbeidsdeelname. Gemiddeld betrof het ruim twee extra gewerkte dagen. Het effect op WW-gebruik was groter met een daling van bijna tien uitkeringsdagen. De gesprekken waren binnen de WW kosteneffectief maar hierbij is geen rekening gehouden met eventuele weglek naar andere uitkeringen zoals de ZW (ziektewet). Een vervolgonderzoek heeft gevonden dat de positieve arbeidsmarkteffecten volledig zijn toe schrijven aan het gevoerde gesprek zelf. Wanneer WW-gerechtigden een verplichte taak kregen opgelegd om breder te zoeken had dit een averechts effect op de werkhervatting.<sup>175</sup>

Onder de naam ‘Succesvol naar werk’ heeft UWV sollicitatietrainingen ingezet voor 50+’ers. De trainingen die in 2015 plaatsvonden, zijn experimenteel onderzocht.<sup>176</sup> Hieruit blijkt dat deelname de uitstroombkans verhoogt met 4,5 procentpunt, dat is een stijging van bijna 12%. Het extra inkomen uit werk dat de deelnemers ontvangen, is ongeveer net zo groot als de minder ontvangen WW-uitkering. Het lagere bedrag aan WW-uitkeringen overstijgt de uitvoeringskosten, de training is daarmee kosteneffectief. De training is effectiever voor middelbaar en hoger opgeleiden, voor mannen en voor de leeftijdsgroep 50-55. Voor lager opgeleiden en werkzoekenden die voor de WW als uitzendkracht werkten, is de training niet effectief. De deelnemers zijn over het algemeen tevreden over de training en de training leidt tot een vergroting van de sollicitatiekennis, toename in het vertrouwen van de werkzoekvaardigheden, hogere ervaren sociale steun en een iets hogere intensiteit en kwaliteit van het zoekgedrag. Deze training wordt nog steeds ingezet maar niet meer uitsluitend voor 50+’ers.

Het gehele dienstverleningsconcept van UWV is experimenteel onderzocht door de instroom tussen 1 december 2017 en 31 december 2018 willekeurig in te delen in een dienstverleningsgroep (80%), een handavingsgroep (10%), of een controlegroep (10%).<sup>178</sup> De effecten voor deze mensen zijn waargenomen tot 30 maanden na instroom in de WW. In totaal hebben zo’n 121 duizend mensen persoonlijke dienstverlening ontvangen. Dit omvangrijke onderzoek legt een gedegen wetenschappelijke basis onder hoe de dienstverleningsformule van UWV uitpakt voor verschillende groepen WW-gerechtigden. Eerder is ook een onderzoek gepubliceerd waarin meer kwalitatieve effecten zijn gerapporteerd bijvoorbeeld op het werkzoekgedrag, werkzoekvaardigheden, werkzoekmotivatie en de tevredenheid over de dienstverlening.<sup>179</sup> De belangrijkste bevindingen van deze rapporten vatten we hier samen:

<sup>174</sup> van der Heul et al, 2019. *Zoek het breed! Effectevaluatie ABZ*. UWV.

<sup>175</sup> Van der Klaauw en Vethaak, 2022, *Empirical Evaluation of Broader Job Search Requirements for Unemployed Workers*.

<sup>176</sup> de Groot en van der Klaauw, 2017, *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk*.

<sup>177</sup> van Hooft en van den Hee, 2017, *Inhoudelijke effectevaluatie trainingen 50plus WW*.

<sup>178</sup> Vervliet en Heyma 2022, *Langetermijneffecten van persoonlijke dienstverlening in WW: Effecten op kans op werk en uitstroom uit WW 30 maanden na WW-instroom*.

<sup>179</sup> Heyma et al, 2021, *Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW*.

De overkoepelende conclusies liggen grotendeels in lijn met de eerdere studies<sup>180</sup>, namelijk dat persoonlijke dienstverlening werkt om de baankans te vergroten en het uitkeringsberoep te verminderen. De effecten laten een beperkt maar significant positief effect zien. In termen van bespaarde uitkeringslasten en maatschappelijke baten is de dienstverlening kosteneffectief. De baankans ligt na 12 maanden gemiddeld 1,8 procentpunt hoger, na 24 maanden is dit 1,7 procentpunt en na 30 maanden is het waargenomen effect van 1,4 procentpunt niet langer statistisch significant. Dit duidt erop dat vooral sprake is van eerdere werkhervatting en dat er geen bewijs is voor een structureel hogere baankans. Er is geen negatief of positief effect op de baankwaliteit gevonden. Het totaal aantal gewerkte uren over de periode van 30 maanden neemt wel significant toe als gevolg van de persoonlijke dienstverlening met gemiddeld 59 uren, dat is een stijging van 3,0%.

De uitkomsten zijn ook uitgesplitst naar de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende, dit is uitgedrukt in de Werkverkenner-score die groepen indeelt naar de kans om binnen een jaar werk te vinden. De categorie 0-25% zijn dus de WW-gerechtigden waarvoor de Werkverkenner inschat dat deze een kans tussen 0% en 25% hebben om binnen een jaar werk te vinden. Het effect op de baankans was het grootst voor de groep met een redelijke positie (50-75%), dit was ook de enige subgroep met een constant en significant effect na 30 maanden à 4,6 procentpunt. Voor de andere subgroepen waren de puntschattingen voor de baankans overall beperkt positief maar bij geen enkele tijdshorizon (12, 24 en 30 maanden) statistisch significant. Dit is opvallend aangezien het initiële uitgangspunt van het dienstverleningsmodel is geweest om juist mensen met een lagere werkhervattingskans vaker en meer te helpen en voor deze groep is de dienstverlening verhoudingsgewijs ook vaker ingezet. De evaluatie concludeerde derhalve dat 'lichte' vormen van dienstverlening ontoereikend zijn om de baankansen van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren.

De effecten uitgesplitst naar leeftijd laten ook een opvallend patroon zien. Voor de leeftijdsgroep 15-35 is een significant effect van 3,4 procentpunt op de baankans na 12 maanden dat daarna snel afneemt. Voor de groep ouder dan 50 jaar is juist pas bij 24 maanden sprake van een significant effect op de baankans van 2,2 procentpunt. Hier lijkt sprake te zijn van een effect zoals dat ook is gemeten bij de duurverkorting WW, namelijk dat een groep WW-gerechtigden het werk eerder hervat die anders pas rondom het einde van de WW-duur het werk zou hebben hervat. Voor jongeren met een korte WW-duur treedt dit effect vanzelfsprekend eerder op dan bij ouderen met een gemiddeld langere WW-duur.

Uit het kwalitatieve onderzoek naar de persoonlijke dienstverlening blijkt dat het de ervaren steun bij werkzoekenden laat stijgen. Binnen de groep 0-50% stijgt de ervaren steun<sup>181</sup> van 24% naar 38%. De klanttevredenheidsscores hebben in veel gevallen een positieve relatie met de inzet van persoonlijke dienstverlening. Voor de algemene tevredenheid over UWV is het verschil niet significant maar de tevredenheid over de adviseur werk en de mate van contact kennen positieve verschillen van grote omvang.<sup>182</sup> Het onderzoek heeft ook gekeken naar de effecten van persoonlijke dienstverlening op vaardigheden, gedrag en motivatie. Bij motivatie en vaardigheden zijn beperkte effecten gevonden op met name de kennis van sollicitatiemethoden en arbeidsmogelijkheden, en de op de zelfreflectie van werkzoekenden. De intensiteit van het zoekgedrag neemt toe maar er is geen bewijs gevonden voor een grotere succeskans per sollicitatie. Het effect op het gedrag is groter dan het effect op motivatie en vaardigheden, dit suggereert dat het gedrag niet alleen indirect via motivatie en vaardigheden wordt beïnvloed maar dat ook sprake is van een direct effect van dienstverlening op het zoekgedrag. De gevonden effecten zijn kleiner voor de groep 0-50%, dit is in lijn met de effectmeting die vooral hogere baankansen in de groep 50-75% vindt.

<sup>180</sup> van der Heul, 2020, *Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden?*

<sup>181</sup> 'Zeer mee eens' of 'Mee eens' op de stelling: 'ik voel mij door UWV gesteund in mijn situatie', figuur 3.5.

<sup>182</sup> Heyma et al, 2021, *Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW.* (Fig. 3.7.)

Het totale uitkeringsgebruik neemt af als gevolg van persoonlijke dienstverlening. Het aandeel in de WW ligt na 24 maanden 1,9 procentpunt lager (24,8% vs 26,7%). Dit correspondeert met 9 minder uitkeringsdagen en een gemiddeld lager uitkeringsbedrag voor de WW van €652, dat zijn dalingen van zo'n 4%. Dat het uitkeringsgebruik sterker afneemt dan dat de arbeidsdeelname toeneemt is consistent met eerder onderzoek. De uitkomsten uitgesplitst naar Werkverkennerscore zijn wel enigszins tegenintuïtief. Zo is het aandeel in de WW voor de groep 50-75% niet significant lager terwijl hun baankans wel 4,6 procentpunt hoger lag. Een verklaring hiervoor kan zijn dat sprake is van werkhervatting die onvoldoende groot is om het WW-recht te beëindigen. Aangezien er geen aanwijzingen zijn voor werkhervatting tegen een lager uurloon is voor deze groep waarschijnlijk sprake van werkhervatting tegen minder uren dan het oorspronkelijke urenverlies. Bij de groep met een kans van 0-50% op werkhervatting binnen een jaar is juist sprake van significante daling van het uitkeringsberoep terwijl de baankans niet significant hoger lag. Deze uitstroom uit de WW betreft voor een belangrijk deel doorstroom naar andere uitkeringen zoals de Ziektewet en in mindere mate door terugtrekking van de arbeidsmarkt, onder andere door pensionering. UWV heeft nader onderzocht wat de aard is van de doorstroom naar andere uitkeringen.<sup>183</sup> Hieruit blijkt niet dat relatief gezonde WW'ers de ZW instromen, het gaat om mensen voor wie de ZW de juiste uitkering is. Dankzij de dienstverlening worden ze bewust dat ze te ziek zijn om te solliciteren of de mogelijkheid tot ziekmelden was voorafgaand aan het persoonlijke gesprek niet bekend.

De totale directe baten van het dienstverleningsconcept bedragen naar schatting €212 mln, dit bestaat voor 2/3 uit minder WW-uitkeringen en voor 1/3 uit hogere belastinginkomsten. Hier staat maximaal €97 mln aan kosten tegenover. Bij deze directe opbrengst van €115 mln wordt geen rekening gehouden met de doorstroomeffecten naar andere uitkeringen en potentiële verdringingseffecten van de behandelgroep ten koste van andere werkzoekenden. De onderzoekers passen hier verschillende gevoeligheidsanalyse op toe en stellen dat bij het meest extreme scenario met 25% verdringing en 50% doorstroom nog steeds sprake is van een positief maatschappelijk netto-effect à €8,5 mln.

De kosteneffectiviteit is over het algemeen gerelateerd aan een gerichte inzet van middelen. Een verdere uitbreiding van de persoonlijke dienstverlening verdient zichzelf dus ook niet automatisch terug omdat de inzet zich dan verbreedt naar minder effectieve instrumenten of doelgroepen voor wie de effectiviteit van dienstverlening relatief lager ligt. Het CPB gaat er in doorrekeningen momenteel niet vanuit dat een verdere uitbreiding van de persoonlijke dienstverlening zichzelf volledig terugverdient.<sup>184</sup>

Over de doeltreffendheid kan in algemene zin worden geconcludeerd dat uit de verrichte studies vrij consistente bevindingen naar voren komen, namelijk dat de inzet van persoonlijk dienstverlening leidt tot significante effecten van beperkte omvang. De arbeidsdeelname wordt bevorderd en het uitkeringsgebruik daalt doorgaans voldoende om de uitvoeringskosten te compenseren. Het hangt wel af van het soort dienstverlening voor welke groep het effectief is en hoe duurzaam het effect is. Gesprekken hebben vooral nut voor redelijk goed bemiddelbare WW'ers. Voor WW-gerechtigden met een zwakkere arbeidsmarktpositie is persoonlijke dienstverlening geen bewezen effectief instrument om de baankans op langere termijn te vergroten. Het persoonlijke aspect van de dienstverlening wordt echter door deze mensen juist wel zeer gewaardeerd.

<sup>183</sup> UWV, 2022, *Doorstroom vanuit de WW naar de Ziektewet*.

<sup>184</sup> CPB, 2021, *Keuzes in kaart 2022-2025*.

### Doelmatigheid

Zoals hierboven beschreven is de persoonlijke dienstverlening over het algemeen kosteneffectief. Mogelijk kan de doelmatigheid worden vergroot door het dienstverleningsconcept verder door te ontwikkelen. Dit kan zijn via nieuw te ontwikkelen instrumenten of het beter inzetten van bestaande instrumenten. Zo kan bijvoorbeeld worden onderzocht hoe het gebruik van beeldbellen de doeltreffendheid en doelmatigheid beïnvloedt, vergeleken met fysieke gesprekken. Een verbeterrichting kan zijn om de zoekkwaliteit meer te beïnvloeden middels de dienstverlening, uit internationaal onderzoek blijkt dat dit een kansrijk mechanisme is.<sup>185</sup> In de effectmeting worden hier wel positieve effecten op gevonden maar nog niet zodanig dat het leidt tot meer succes per sollicitatie.

## 3.2.2 Instrumenten in de WW

### Scholing aan WW-gerechtigden

#### Afbakening

Met ingang van 1 januari 2012 beschikte UWV niet meer over een re-integratiebudget WW en stopte daarmee de mogelijkheid om financieel bij te dragen aan scholing voor WW-gerechtigden. De Scholingsregeling WW bleef wel bestaan waarmee de mogelijkheid kan worden geboden om scholing te volgen met behoud van WW-uitkering. Indien UWV oordeelt dat de scholing noodzakelijk is om kans te maken op werk dan kan vrijstelling van de sollicitatieplicht worden verleend.

In 2016 werd de tijdelijke regeling scholingsvouchers<sup>186</sup> geïntroduceerd om scholing naar een kansberoep te faciliteren. Dit was niet exclusief voor WW-gerechtigden maar dit was in de praktijk wel de grootste doelgroep. In 2018 werd deze regeling opgevolgd door de Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV waarmee UWV weer de mogelijkheid kreeg om scholing in te kopen specifiek voor WW-gerechtigden met een hoog risico op langdurige werkloosheid. Per 2023 is er een structureel budget van €13 mln per jaar beschikbaar voor dit doel.

In de periode tussen 1 april 2016 en 1 april 2018 is daarnaast de Brug-WW van kracht geweest. Dit was een verbijzondering van de Scholingsregeling WW waarbij met behoud van WW om- of bijscholing bij een nieuwe werkgever kon worden gevolgd.

#### Doeltreffendheid scholing

De effectiviteit van scholing bij werkzoekenden is relatief moeilijk te onderzoeken. Dit komt enerzijds door het feit dat scholing zich minder goed leent voor een experimentele onderzoeksopzet. Het aanbieden van passende scholing heeft immers altijd een karakter van individueel maatwerk en leent zich daarom minder voor willekeurige toewijzing aan behandelgroepen en controlegroepen. Daarnaast blijkt uit een internationale overzichtsstudie<sup>187</sup> dat de effecten van scholing zich pas op de middellange termijn, vanaf 2-3 jaar, voordoen terwijl in de praktijk de onderzoekshorizon vaak beperkt is. Gezien de maximale WW-duur van 2 jaar zullen de effecten van scholing daarmee ook vaak pas na afloop van de WW zichtbaar zijn. Desondanks is er nationaal en internationaal wel het nodige onderzoek verricht naar de effecten van scholing. Een overkoepelende conclusie uit deze overzichtsstudie is dat scholing het meest effectieve re-integratie-instrument is in het duurzaam verbeteren van de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit contrasteert met andere type instrumenten die minder goed werken voor deze doelgroep of waarbij de effecten van korte duur zijn.

<sup>185</sup> Van Hoof et al, 2022, *How to Optimize the Job Search Process: Development and Validation of the Job Search Quality Scale*.

<sup>186</sup> 'Tijdelijke regeling subsidie scholing richting kansberoep.'

<sup>187</sup> Card et al, 2018. *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*.

Een onderzoek naar het langetermijneffect van scholing in de WW<sup>188</sup> liet zien dat op korte termijn de kans op werk lager ligt maar daarna stijgt de kans op werk en het inkomen uit werk. Binnen de WW-periode is de scholing niet kosteneffectief, maar indien de toegenomen arbeidsproductiviteit wordt meegerekend is de scholing na vier jaar kosteneffectief. De gevonden effecten voor scholing aan WW'ers liggen hoger bij laagopgeleiden in de WW en gelden ook voor oudere werklozen.

De tijdelijke regelingen voor de scholingsvouchers en de Brug-WW zijn gelijktijdig kwalitatief geëvalueerd in 2019.<sup>189</sup> De scholingsvoucher betrof een subsidie om bij te dragen aan directe kosten<sup>190</sup> van scholing richting een kansberoep. Uiteindelijk is hier met name door (voormalig) WW-gerechtigden gebruik van gemaakt. De evaluatie concludeerde dat onder de ruim 20.000 deelnemers een hoog studierendement zichtbaar was en dat ongeveer 1/3 een opleiding is gaan volgen die ze zonder voucher niet hadden gevolgd. Van de 68% die een nieuwe baan vonden was dit voor het grootste gedeelte in een andere functie of sector. Met deze resultaten is het beoogde doel van de scholingsvouchers, namelijk stimulering van scholing, gerealiseerd. De laagdrempeligheid van de regeling zorgde wel voor een relatief hoog oneigenlijk gebruik, bij een controle achteraf bleek dat bij 16% van de toekenningen moest worden teruggevorderd omdat de juistheid ontbrak of niet kon worden vastgesteld.

Voor de Brug-WW werd vooraf het aantal deelnemers ingeschat op 6.000, maar dit werden er uiteindelijk slechts 104. De regeling was onvoldoende bekend of voorzag onvoldoende in een behoefte. De directe effecten voor de deelnemers waren wel doeltreffend maar die groep was te beperkt om het nut en duurzaamheid te kunnen beoordelen.

Het scholingsbudget WW is door UWV geëvalueerd in 2022.<sup>191</sup> De evaluatie concludeerde dat de inzet voldoet aan de vereisten om effectief te kunnen zijn. De scholing wordt zoals bedoeld ingezet voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en leidt voor een groot gedeelte tot scholing die anders niet zou zijn gevolgd. 84% van de scholing wordt met succes afgerond en de overgrote meerderheid vond vervolgens werk dat aansloot bij de gevolgde opleiding. Binnen 6 maanden na start van de opleiding was 54% van deze doelgroep met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk, na 12 maanden was dit al 65%. Deze resultaten komen overeen met vereisten om effectief te zijn al kan het exacte causale netto-effect niet worden vastgesteld.

Over de Scholingsregeling WW concludeerde de doorlichting uit 2016 dat de vormgeving aansluit op het beschikbare onderzoek en het daarmee scholing zo doeltreffend mogelijk faciliteert. Er is geen aanleiding om deze conclusie bij te stellen.

### **Doelmatigheid scholing**

De effecten van scholing doen zich juist voor bij kansarmere groepen en houden over een langere periode aan. Dit is aanvullend op andere instrumenten zoals persoonlijke dienstverlening waarbij juist effect zichtbaar is bij makkelijker bemiddelbare groepen en de effecten niet lang aanhouden. Dit maakt scholing complementair en zijn er geen andere manieren bekend waarop hetzelfde effect kan worden bereikt tegen lagere kosten. Zo gezien is scholing een doelmatig instrument.

De exacte doelmatigheid van het scholingsbudget is niet vastgesteld via een netto-effectiviteitsonderzoek. De kosten waren relatief gering in relatie tot de uitkomsten maar mogelijk was dit effect deels ook bereikt zonder de vergoeding van de opleidingskosten. Het maximumbedrag per traject is tussentijds verhoogd van €2.500 naar €5.000, de gemiddelde kosten per opleiding bedroegen in 2021 €2.580. Bij een totaalbudget van zo'n €13 mln kunnen daarmee dus zo'n 5.000 trajecten per jaar worden gefinancierd.

<sup>188</sup> Lammers en Kok, 2021. *Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands.*

<sup>189</sup> van de Ende et al, 2019, *Effectiviteit van de Brug-WW en scholingsvouchers, Eindrapport 2019.*

<sup>190</sup> In principe maximaal €2500.

<sup>191</sup> UWV 2022, *Arbeidsmarktgericht scholen: Evaluatie van het scholingsbudget WW 2018–2021.*



Uit de eerder genoemde onderzoeken blijkt dat de doelmatigheid van scholing duidelijk verband houdt met de arbeidsmarktgerichtheid van de scholing en met de selectiviteit van de inzet voor werklozen die anders geen baan kunnen vinden. Bij een bredere inzet zal de doelmatigheid afnemen; dit staat op gespannen voet met de ambitie om grotere groepen werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen. Op basis van het bestaande onderzoek kan niet worden gesteld wanneer bij een bredere inzet het omslagpunt wordt bereikt en scholing niet langer meer doelmatig is. Volgens de evaluatie van het scholingsbudget WW is bij de huidige vormgeving de toets op noodzakelijkheid en arbeidsmarktgerichtheid voldoende gewaarborgd.

De evaluatie van het scholingsbudget WW stelt daarnaast dat de doelmatigheid van de scholingsinzet in de WW is gebaat bij een uniforme en structurele regeling. Het kost enige tijd voor professionals in de uitvoering om regelingen te implementeren en te internaliseren, veranderende en tijdelijke regelingen bemoedigen dit. Per 2023 is sprake van een structureel scholingsbudget in de WW waarmee er meer continuïteit in de uitvoering en meer duidelijkheid voor WW-gerechtigden is gerealiseerd.

### *Passend werkaanbod*

#### **Afbakening**

UWV doet jaarlijks aan circa 5.000 WW-gerechtigden met een risico op langdurige werkloosheid een passend werkaanbod (PaWa). Dit zijn bij werkgevers garrangeerde sollicitatiegesprekken. Indien dit sollicitatiegesprek door verwijtbaar gedrag niet leidt tot werkherleving kan de uitkering worden beëindigd. De PaWa-dienstverlening is in 2015 experimenteel onderzocht<sup>192</sup> waarover ook al in de doorlichting van 2016 is gerapporteerd.

#### **Doeltreffendheid**

Het experimentele onderzoek vond geen bewezen effect en concludeerde dat het aannemelijk is dat PaWa hoogstens een klein effect heeft. Sindsdien is het instrument PaWa niet nader onderzocht. Uit de reguliere registratie door UWV blijkt wel dat het percentage PaWa's waarbij de uitkeringsgerechtigde niet is aangenomen in 2021 lager was dan in het onderzoeksjaar 2013, 25% versus 31%. Mogelijk is de effectiviteit toegenomen als gevolg van een betere toepassingen door UWV of ligt de effectiviteit hoger in een situatie van arbeidsmarktkrapte. Deze cijfers tonen echter geen effectiviteit aan, dit is hoogstens aanleiding om het instrument PaWa nogmaals experimenteel te onderzoeken.

#### **Doelmatigheid**

De doelmatigheid van dit instrument is niet aangetoond.

### *Startersregeling WW*

#### **Afbakening**

Ieder jaar maken tienduizenden WW-gerechtigden de stap naar ondernemerschap. Sinds 2013 is de vereenvoudigde startersregeling van kracht. Deze regeling maakt het mogelijk om te starten als zelfstandige met behoud van WW-uitkering, gedurende 26 weken wordt de uitkering met 29% gekort. De daadwerkelijke inkomsten uit het eigen bedrijf worden niet verrekend met de uitkering.

#### **Doeltreffendheid**

In 2019 is een onderzoek naar de wijziging van de startersregeling gepubliceerd.<sup>193</sup> Dit onderzoek concludeerde dat het gebruik van de nieuwe startersregeling lager ligt dan voorheen maar dat de kans op werkherleving en duurzame werkherleving hoger ligt. Het netto-effect kan niet zuiver worden vastgesteld omdat onbekend is wat de uitkomsten zouden zijn als de startersregeling niet zou bestaan. Mogelijk zouden de deelnemers ook zonder de regeling succesvol zijn. De doeltreffendheid is echter wel plausibel gezien de hoge duurzame werkherleving onder deelnemers. 60% is na drie jaar nog actief als ondernemer en van de groep die niet meer actief is als ondernemer is meer dan de helft weer werkzaam in loondienst.

<sup>192</sup> de Koning et al, 2015, *Experimenteel onderzoek passend werkaanbod bij UWV*. SEOR – Epsilon Research – Regioplan.

<sup>193</sup> de Hek et al, 2019, *Als ondernemer uit de WW*.

### **Doelmatigheid**

De doorlichting uit 2016 concludeerde dat de doelmatigheid van de startersregeling plausibel is vanwege de lage kosten, maar dat dit niet hard is aangetoond. Deze conclusie staat nog steeds, waarbij het onderzoek suggereert dat de wijziging van startersregeling waarschijnlijk heeft geleid tot een doelmatigheidsverbetering.

### **Proefplaatsing WW**

#### **Afbakening**

Het instrument proefplaatsing maakt het mogelijk dat een WW-gerechtigde gedurende een bepaalde periode bij een werkgever met behoud van uitkering gaat werken. Proefplaatsing stelt werkgevers onder voorwaarden in staat om zonder kosten een reëel beeld van de potentiële werknemer te krijgen. Dit is bedoeld om werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt een betere kans op een betaalde baan te bieden.

#### **Geen nieuw inzicht**

De doorlichting uit 2016 oordeelde dat dit een effectief instrument is om de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Voor oudere werkzoekenden verhoogt het de aannamekans significant. De voorwaarde voor doelmatigheid is vooral gelegen in het goed uitvoeren van de toets op noodzakelijkheid zodat er geen loonkosten op de WW worden afgewenteld. Er zijn geen nieuwe inzichten bekend die tot bijstelling van deze conclusies zouden leiden.

### **Vrijwilligerswerk WW**

#### **Afbakening**

De regeling regelt de voorwaarden waaraan vrijwilligerswerk met behoud van WW-uitkering moet voldoen. Doel van de regeling is dus niet primair gericht op de activering naar betaald werk.

#### **Doeltreffendheid**

De doorlichting uit 2016 concludeerde dat er geen informatie of onderzoek beschikbaar is over de doeltreffendheid van deze regeling. De regeling is in 2016 geëvalueerd<sup>194</sup> maar de activerende werking was daarbij geen onderzoeksvraag. De evaluatie vond geen aanwijzingen dat de verruiming die de regeling biedt, leidt tot directe verdringing van betaald werk.

## **3.2.3**

### **Verplichtingen in de WW**

De WW kent enkele verplichtingen die er op zijn gericht de activering naar werk te bevorderen. De doorlichting uit 2016 concludeerde dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van verplichtingen over het algemeen moeilijk zijn vast te stellen omdat effectmetingen moeilijk toepasbaar zijn of omdat UWV sommige verplichtingen überhaupt niet kan controleren.

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de kennis van WW-gerechtigden over hun verplichtingen. Vervolgens worden twee verplichtingen afzonderlijk langsgelopen: de inspanningsplicht die wordt ingevuld via de sollicitatieplicht en de verplichting om passende arbeid te accepteren. Verplichtingen rondom de toegang tot de WW, zoals verwijtbaar werkloos worden, zijn reeds in hoofdstuk 2 besproken.

#### **Kennis van de verplichtingen**

In opdracht van SZW wordt jaarlijks de kennis van de verplichtingen en de gepercipieerde detectiekans van de verschillende sociale zekerheidsregelingen onderzocht. Uit de meest recente editie blijkt dat binnen de WW de gemiddelde kennis van de verplichtingen met 93% nog altijd hoog ligt.<sup>195</sup> Minder bekend zijn de verplichtingen om mee te werken aan onderzoek (72%) en om werkloosheid te voorkomen (77%). Deze bevindingen zijn in lijn met klantgerichtheidsonderzoeken van UWV waarbinnen ook de kennis over bepaalde verplichtingen wordt onderzocht.

<sup>194</sup> Groenewoud et al, 2017, *Evaluatie Regeling Vrijwilligerswerk in de WW*.

<sup>195</sup> Beerepoot et al, 2023, *Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans: rapportage 2022*.

Bij de detectiekans wordt een dalende trend opgemerkt. Op de vraag of de kans groot is dat UWV het merkt wanneer iemand zijn plichten niet nakomt, antwoordde 70% 'groot' of 'zeer groot'. In 2021 was dit nog 79%. Wel gaven meer geënquêteerden aan te zijn gecontroleerd via een gesprek op kantoor (28%). Minder WW-gerechtigden kregen te maken met telefonische controle (54%).

Het vertrouwen in UWV onder WW-gerechtigden nam opvallend toe in 2022. 87% vindt dat ze rechtvaardig behandeld zijn, dit was in 2021 nog 77%. Het gemiddelde rapportcijfer voor de tevredenheid over UWV steeg van 7,2 in 2021 naar 7,4 in 2022.

## Sollicitatieplicht

### Afbakening

De inspanningsplicht voor de WW wordt ingevuld met de sollicitatieplicht. Dit houdt in dat WW-gerechtigden vier sollicitatieactiviteiten per vier weken moeten uitvoeren en deze activiteiten ook moeten registreren in de Werkmap. Deze plicht is een belangrijke pijler binnen het dienstverleningsconcept van UWV en is bij vrijwel iedere WW-gerechtigde bekend (afgerond 100% in 2022).

### Doeltreffendheid sollicitatieplicht

Over de effectiviteit van de sollicitatieplicht is in de onderzoeksperiode geen nieuw onderzoek verricht. Om dit inzicht hierin wel te verwerven wordt vanaf begin 2024 gestart met een omvangrijk experimenteel onderzoek naar de effecten van de sollicitatieplicht. In dit onderzoek wordt de effectiviteit van de sollicitatieplicht bekeken ten opzichte van (a) een alternatieve invulling waarbij meer ruimte is voor maatwerk en (b) een alternatieve invulling waarbij er geen (harde) inspanningsverplichting aanwezig is. Met deze onderzoeksopzet kan zicht worden verkregen op het absolute effect van de huidige sollicitatieplicht en wordt duidelijk of het opleggen van een dergelijke plicht (en het handhaven daarvan) überhaupt zinvol is. De doorlooptijd van het onderzoek is (voorslags) ruim drie jaar: één jaar ten behoeve van de doorstroom, twee jaar ten behoeve van de follow-up en vervolgens een paar maanden om het eindrapport te kunnen schrijven. De eerste tussentijdse onderzoeksresultaten worden op zijn vroegst medio 2026 verwacht.

Er is gedurende de onderzoeksperiode wel onderzoek verricht naar de sanctionering van de sollicitatieplicht. Uit dit onderzoek<sup>196</sup> bleek dat sancties wel leidden tot betere naleving van de regels, maar er werd geen effect gevonden op het totale aantal sollicitatieactiviteiten. Er waren wel aanwijzingen voor een dubbel negatief inkomenseffect als gevolg van sancties, eerst vanwege een korting op de uitkering en daarna vanwege een lager inkomen uit werk. Bij waarschuwingen waren er geen aanwijzingen voor negatieve inkomenseffecten en wel een positief effect op het aantal sollicitatieactiviteiten.

De effectmeting van de persoonlijke dienstverlening heeft ook een aparte controlegroep gehanteerd voor de inzet van correctieve handhaving op het niet nakomen van de sollicitatietaak. Op geen enkele uitkomstmaat voor de mate van uitstroom naar werk wordt een significant effect gevonden. Ook op het uitkeringsgebruik worden nauwelijks significant effecten gevonden, alleen een tijdelijk effect op het aantal uitkeringsdagen tussen 12 en 24 maanden dat na 30 maanden is verdwenen. Dit impliceert dat correctieve handhaving op zichzelf nauwelijks effect heeft ten opzichte van de standaard preventieve handhaving.

De algemene conclusie van deze onderzoeken is dat sancties op de sollicitatieplicht weinig effectief zijn op individueel niveau. Mogelijk heeft de mogelijkheid van sanctionering op totaalniveau wel invloed op de preventieve werking. Het geplande onderzoek naar de sollicitatieplicht brengt hier mogelijk meer inzicht in.

<sup>196</sup> Verlaat et al, 2021. *Sancties voor burgers: Een bruikbaar instrument voor gedragsverandering?*

Ook is bekend dat de kwaliteit van het zoekgedrag bepalender is voor positieve arbeidsmarkt-uitkomsten dan de intensiteit.<sup>197</sup> De doeltreffendheid van de sollicitatieplicht wordt daarmee naar verwachting bepaald door de mate waarin naast de intensiteit van het zoekgedrag ook de kwaliteit van het zoekgedrag positief wordt beïnvloed. Goed zoekgedrag hangt samen met de mate van (autonome) motivatie, van belang is dus wat de invloed van de sollicitatieplicht op de motivatie van werkzoekenden is. Dit zal in de komende jaren worden onderzocht.

### **Doelmatigheid sollicitatieplicht**

Over de doelmatigheid van de sollicitatieplicht kan geen uitspraak worden gedaan omdat de doeltreffendheid nog niet gedegen is onderzocht. Wel kan gesteld worden dat de kosten van dit instrument in beginsel zeer laag zijn en alleen substantieel worden naar mate de keuze wordt gemaakt om intensiever te controleren op de kwaliteit van de verrichte sollicitatieactiviteiten. In potentie kan dit instrument daarmee met een relatief beperkt effect al doelmatig zijn.

### *Verplichting passende arbeid aanvaarden*

#### **Afbakening**

In de WW is het verplicht om in voldoende mate te trachten passende arbeid te verkrijgen. Per 1 juli 2015 is het criterium aangescherpt. In de eerste zes maanden hoeft een WW-gerechtigde zich alleen te richten op werk met hetzelfde opleidings- en loonniveau als waaruit hij werkloos is geworden en met een reistijd van maximaal twee uur per dag.<sup>198</sup> Na zes maanden is alle arbeid passend.

#### **Doeltreffendheid**

De doorlichting uit 2016 concludeerde dat de doeltreffendheid niet is vast te stellen omdat UWV niet actief kan controleren of iemand een passend werkaanbod heeft gekregen en geen onderzoek bekend is naar de causaliteit tussen deze verplichting en eerdere werkherleving.

De evaluatie van de Wet werk en zekerheid heeft aandacht besteed aan het verscherpte criterium maar kon geen geïsoleerd effect vaststellen. Er zijn echter ook geen averechtse effecten merkbaar in de vorm van werkherleving tegen een lager loon met mogelijke negatieve doorwerking op de lange termijn.

Het bestaan van het criterium heeft daarnaast een faciliterende werking voor de dienstverlening van UWV. Het criterium biedt UWV de mogelijkheid om WW-gerechtigden met een relatief smal zoekgedrag hierop aan te spreken of zelfs rechtstreeks een passend werkaanbod van een werkgever aan te bieden. Eerder in dit hoofdstuk is de doeltreffendheid van deze interventies uiteengezet.

### *Doelmatigheid*

De doelmatigheid van de verplichting is niet precies vast te stellen omdat de doeltreffendheid ten aanzien van de activerende werking niet bekend is. Tegelijkertijd gaat deze verplichting niet gepaard met uitvoeringskosten bij UWV en zijn er geen indicaties voor negatieve neveneffecten voor werkzoekenden. Zo bezien is deze verplichting niet ondoelmatig, oftewel no-regret.

---

<sup>197</sup> Van Hooft et al, 2022, *How to Optimize the Job Search Process: Development and Validation of the Job Search Quality Scale*.

<sup>198</sup> Besluit passende arbeid WW en ZW.

### 3.2.4

#### Beleid ouderenwerkloosheid

In hoofdstuk 2 is al aandacht besteed aan de arbeidsmarktpositie van oudere WW'ers. Daar bleek dat de werkhervattingskansen binnen deze groep nog steeds relatief laag liggen, al is wel sprake van een inhaalslag en een positieve trend in de overtuigingen van werkgevers over oudere werknemers. De netto arbeidsparticipatie onder ouderen verbetert ook, maar kent nog altijd een negatieve trend naarmate senioren dichterbij de pensioenleeftijd komen. Ruim 30% van de werkzoekenden in de leeftijd 55-64 ervaart zonder twijfel leeftijdsdiscriminatie.<sup>199</sup> De arbeidsmarktpositie van oudere werkzoekenden blijft daarmee een belangrijk beleidsthema waarop ook in 2022 een kabinetsvisie is verwoord (de seniorenkansenvisie).<sup>200</sup>

In de periode na 2016 zijn onder de noemer van het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers' verschillende beleidsinstrumenten ingezet om de participatie en arbeidsmarktpositie van vijftigplussers te verbeteren. Het actieplan bestond uit 6 beleidslijnen: het Ontwikkeladvies, werkgeversdienstverlening, intensieve dienstverlening in de WW, campagne en boegbeelden om de beeldvorming te verbeteren, financiële instrumenten (loonkostenvoordeel en no-riskpolis) en experimenten om meer werk te genereren.

In paragraaf 3.1 is beschreven op welke manier persoonlijke dienstverlening effectief is voor oudere werkzoekenden. De sollicitatietraining Succesvol naar Werk is in beperkte mate bewezen effectief voor de arbeidsdeelname van oudere WW-gerechtigden. Persoonlijke dienstverlening verhoogt de kans op werk van 50-plussers na 24 maanden, maar na 30 maanden is er geen significant effect meer op de baankans. Dit betreft dus enkel een effect op snellere werkhervatting en niet op extra werkhervatting.

De beleidsdoelen van het actieplan lagen voor een belangrijk deel op zogenoemde 'zachte effecten' zoals beeldvorming. Uit de evaluatie van het actieplan<sup>201</sup> blijkt dat er geen geïsoleerd effect op de arbeidsmarktpositie kan worden gemeten maar dat wel concrete positieve effecten kunnen worden waargenomen met name bij de ouderen zelf en in mindere mate bij de werkgevers. De evaluatie stelt dat verbeterende beeldvorming naar verwachting ook samenhangt met grotere maatschappelijke ontwikkelingen. Zo zorgt de verhoging van de pensioenleeftijd ervoor dat een groter deel van het werknemersbestand ouder is, dit kan gepaard gaan met een maatschappelijk besef dat in een context van vergrijzing oudere werknemers onmisbaar zijn. Ook de krapte op de arbeidsmarkt leidt naar verwachting tot ruimere wervingscriteria richting oudere werkzoekenden, eenmaal geïntroduceerd kan dit blijvende effecten hebben.

De evaluatie heeft via enquêtes, interviews en data van UWV ook gekeken naar de doeltreffendheid van twee financiële instrumenten. Het loonkostenvoordeel ouderen waarmee bedrijven maximaal €6.000 per jaar gedurende 3 jaar ontvangen bij het in dienst nemen van een werkloze 56-plusser uit een uitkering. En de no-riskpolis WW waarmee de risico's voor werkgevers worden afgedekt voor 56-plussers die vanuit de WW in dienst zijn gekomen en daarna minstens 13 weken uitvallen wegens ziekte. De evaluatie concludeerde dat de financiële instrumenten geen duidelijke grote bijdrage leverden in het aannemen van 50-plussers uit de WW. Voor de meeste werkgevers is het eerder een prettige bijkomstigheid dan een doorslaggevende factor. In specifieke situaties kunnen de instrumenten wel de doorslag geven. De no-riskpolis bij situaties met twijfel over de fysieke gesteldheid van een kandidaat en het loonkostenvoordeel als sprake is van benodigde opleiding of begeleiding aan de start van een nieuwe baan. Daarbij laten de resultaten zien dat met name bij kleine werkgevers deze instrumenten vaker de doorslag kunnen geven om een oudere werkloze in dienst te nemen, grotere werkgevers antwoorden in meerderheid dat de instrumenten geen enkele bijdrage leveren. Dit contrasteert met de bekendheid en het gebruik van de instrumenten, die liggen namelijk beide hoger onder grote werkgevers. Deze instrumenten zijn daarom wel beperkt doeltreffend maar minder doelmatig.

<sup>199</sup> SCP, 2020. *Ervaren discriminatie in Nederland II. Figuur 7.4.*

<sup>200</sup> Kamerbrief Seniorenkansenvisie, 2022, Kamerstuk 29544, nr. 1159.

<sup>201</sup> Bouterse et al, 2020, *Evaluatie Actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers'.*

De minister van SZW heeft in 2022 via de brief ‘seniorenkansensvisie’<sup>202</sup> uiteengezet hoe in de komende jaren beoogd wordt de arbeidsmarktpositie van ouderen, waaronder ouderen in de WW, verder te verbeteren. Zo zal via een pilot met UWV worden onderzocht of het inzetten van jobcoaches effectief is voor senioren in de WW.

### 3.2.5 Gevolgen coronacrisis

De uitbraak van COVID-19 in het voorjaar 2020 en de daaropvolgende contactbeperkende maatregelen hebben op meerdere manieren effect gehad op de activerende dienstverlening van het UWV. De WW-instroom was kortstondig veel hoger en de contactbeperkende maatregelen hebben tot gevolg gehad dat de persoonlijke dienstverlening niet meer fysiek plaats kon vinden. Dit werd tijdelijk vervangen door telefoon- en videogesprekken. Vanwege de benodigde inwerkperiode kon niet direct de dienstverleningscapaciteit evenredig worden opgeschaald. Gemiddeld ontvingen WW-gerechtigden dus tijdelijk minder ondersteuning.

In 2021 heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie een onderzoek gepubliceerd naar de impact van de coronacrisis op het stelsel van werk en inkomen, waaronder de werkzoekendendienstverlening van UWV.<sup>203</sup> 1/6 van de geënquêteerde WW-gerechtigden gaf aan minder ondersteuning te ervaren, 1/8 deel gaf aan meer behoefte te hebben aan ondersteuning vanwege de crisis.

In anticipatie van een onvoorziën hoge WW-instroom zijn de bestaande middelen voor re-integratie in 2021 geïntensiveerd. Zo is de werkgeversdienstverlening geïntensiveerd en zijn Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) opgezet. De RMT's voorzien in het bieden van werkzoekendendienstverlening voor mensen ongeacht de uitkeringssituatie. De RMT's hebben ook tot gevolg dat een WW'er voor wie de re-integratiemogelijkheden in de WW niet passend worden geacht, beroep kan doen op aanvullende dienstverlening via het RMT. Het vervolg op deze uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur wordt nog uitgewerkt.<sup>204</sup>

## 3.3 Samenvatting en Conclusie

In dit hoofdstuk is de beschikbare kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activerende instrumenten rondom de WW beschreven. Ten opzichte van de vorige doorlichting uit 2016 is de kennis op een aantal punten uitgebreid.

De persoonlijke dienstverlening door het UWV is qua kosten verreweg het grootste instrument. Na eerdere bezuinigingen is de persoonlijk dienstverlening vanaf 2016 weer opnieuw geïntensiveerd nadat onderzoek suggereerde dat dit een kosteneffectief instrument is. In navolging hierop is het complete dienstverleningsconcept in z'n geheel experimenteel onderzocht, ook enkele losse onderdelen zijn apart onderzocht (ABZ en Succesvol naar werk) via een experiment.

De resultaten van dit onderzoek bevestigen de eerdere consensus dat persoonlijke dienstverlening een kosteneffectief instrument is. De effecten zijn beperkt in omvang maar wel significant en door de relatief lage kosten ook ruim voldoende om zichzelf terug te verdienen. De meerwaarde gaat ook verder dan de netto-effectiviteit in die zin dat WW-gerechtigden de persoonlijke benadering hoog waarderen. De doeltreffendheid van de dienstverlening op de werkhervatting verschilde wel per subgroep en werd juist gevonden bij de kansrijkere werkzoekenden (50-75%). De persoonlijke dienstverlening is niet bewezen effectief in het verhogen van de baankans van werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit contrasteert met de ambitie om juist deze groep te willen helpen maar sluit ook aan bij eerder onderzoek waaruit blijkt dat ‘lichtere’ vormen van dienstverlening ontoereikend zijn voor deze groep. De training ‘Succesvol naar werk’ is wel effectief in het vergroten van de baankans van ouderen, maar dit effect treedt niet op bij lager opgeleiden en niet bij WW-gerechtigden die vanuit een uitzendbaan werkloos zijn geworden.

<sup>202</sup> Kamerbrief Seniorenkansensvisie, 2022, Kamerstuk 29544, nr. 1159.

<sup>203</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, 2021, *Impact coronacrisis op het stelsel van Werk en Inkomen*.

<sup>204</sup> Kamerbrief Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur. Kamerstuk 33566, nr. 108.

De doelmatigheid van de persoonlijke dienstverlening is vooral gelegen in het doorontwikkelen van de instrumenten binnen het dienstverleningsconcept en het steeds gericht inzetten van dienstverlening op de werkzoekenden die er het meeste baat bij hebben.

Het beschikbare onderzoek naar de doeltreffendheid van scholing laat zien dat gerichte scholing effectief is in het vergroten van de duurzame werkherleving van mensen met een grotere afstand tot arbeidsmarkt. De werking van scholing neemt af bij een minder gerichte inzet, het is daarmee naar verwachting niet voor de hele groep werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt een effectief instrument.

Het instrument proefplaatsing is onder voorwaarden effectief in het verhogen van de aannamekans van oudere werklozen. Ook hier is de doelmatigheid gelegen in de gerichte inzet om zo onnodig gebruik te voorkomen.

De arbeidsmarktpositie van oudere WW-gerechtigden is verbeterd in de onderzoeksperiode maar ligt nog altijd relatief laag. Zoals hierboven beschreven kunnen vormen van persoonlijke dienstverlening, scholing en proefplaatsing effectief zijn voor sommige oudere werkzoekenden. Gedurende de onderzoeksperiode zijn ook diverse initiatieven uitgevoerd om de beeldvorming over ouderen te verbeteren en er zijn financiële instrumenten ingezet in de vorm van de no-risk polis en het loonkostenvoordeel ouderen. De financiële instrumenten hebben wel enig effect maar zijn voor de meeste werkgevers niet doorslaggevend. De doelmatigheid is daarmee beperkt. Voor initiatieven gericht op beeldvorming (o.a. een campagne en het inzetten van een boegbeeld) is geen geïsoleerd effect waarneembaar. Het zoeken naar doeltreffende manieren om de nadelige arbeidsmarktpositie van werkloze ouderen verder te verbeteren blijft een belangrijk beleidsvraagstuk in de komende jaren.

Voor de startersregeling geldt dezelfde conclusie als in de doorlichting uit 2016, namelijk dat de doeltreffendheid in het faciliteren van werkherleving als ondernemer niet aantoonbaar is maar wel plausibel. De gewijzigde startersregeling is waarschijnlijk doelmatiger dan de oude startersregeling.

Voor het instrument passend werkaanbod is geen bewezen effect aangetoond. Dit verdient daarom vervolgonderzoek in de komende jaren.

Over de exacte uitwerking van verplichtingen in de WW is nog niet veel bekend. Vanuit de beleidstheorie is het wel plausibel dat er sprake is van enig activerend effect van de verplichtingen in de WW, met name voor werkzoekenden met een lage of ontbrekende motivatie. Op de sollicitatieplicht zal in de komende jaren een omvangrijke effectmeting worden uitgevoerd.

Overkoepelend kan worden geconcludeerd dat voor de meeste instrumenten gedegen kennis bestaat over de activerende werking ervan. Daarmee is het leidende principe van het voeren van *evidence based* beleid herkenbaar. Op enkele instrumenten zoals de sollicitatieplicht en het passend werkaanbod is meer onderzoek nodig. De introductie van de Werkverkenner heeft het voor UWV mogelijk gemaakt om dienstverlening gericht in te zetten met behulp van een diagnosemodel, mogelijk is nog verdere doelmatigheidswinst te behalen door het vergroten van het inzicht in wat precies voor wie werkt onder welke omstandigheden. De ontwikkeling naar meer maatwerk is ingezet en in de komende jaren zal moeten blijken of hier een verdere verbetering van de uitkomsten voor werkzoekenden mee kan worden gerealiseerd.

# 4 Conclusie

Het beleidsthema 'Werkloosheid werknemers' richt zich op de inkomensbescherming van werknemers bij werkloosheid en het bevorderen van de terugkeer naar werk.

Deze bescherming omvat zo'n 8 mln verzekerde werknemers. Dit biedt een vangnet voor tijden van economische neergang, maar ook in tijden van arbeidsmarktkrapte maken nog steeds bijna 300 duizend mensen per jaar gebruik van een WW-uitkering om een periode van werkloosheid te helpen overbruggen. De gemiddelde uitgaven binnen dit thema bedroegen tussen 2016 en 2021 zo'n €5,3 miljard per jaar.

Deze periodieke rapportage heeft als belangrijkste doel om de beschikbare kennis over de werking van het beleid in beeld te brengen en op basis daarvan overkoepelende conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten. In hoofdstuk 2 werd de werking van de WW beschreven met daarbij ook extra aandacht voor de uitvoering. In hoofdstuk 3 werden alle activerende instrumenten rondom de WW getoetst inclusief de persoonlijke dienstverlening door UWW.

Harde conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW zijn niet eenvoudig te trekken. De vorige periodieke rapportage, de Beleidsdoorlichting werkloosheid uit 2016, concludeerde al dat voor de doelstelling van inkomensbescherming geen criterium is vastgelegd over wat precies voldoende bescherming is. Desondanks kan de werking van het werkloosheidsbeleid op verschillende manieren inzichtelijk worden gemaakt en is substantiële kennisvoortgang gerealiseerd ten opzichte van de vorige periodieke rapportage. In deze evaluatie is dit gedaan langs vier hoofdlijnen, waarvan hieronder de belangrijkste bevindingen zijn weergegeven.

1. Allereerst zijn de beleidsuitkomsten voor WW-gerechtigden onderzocht. Denk hierbij aan indicatoren over de snelheid van werkhervatting, de kwaliteit van werkhervatting en de doorstroom naar de bijstand. Voor de meeste mensen is de WW-uitkering toereikend om de periode van inkomensterugval te overbruggen tot het vinden van nieuw werk. De arbeidsmarktuitkomsten voor WW-gerechtigden zijn de afgelopen jaren verbeterd en groepen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt hebben ook relatief een inhaalslag gemaakt. Deze positieve ontwikkeling wordt waarschijnlijk grotendeels veroorzaakt door de toenemende arbeidsmarktkrapte, al zijn er ook positieve onderliggende ontwikkelingen. Zo is het negatieve beeld van werkgevers over de productiviteit van ouderen verbeterd.
2. Daarnaast zijn de effecten van eerdere beleidswijzigingen onderzocht. Zowel de WW-wijzigingen van 2006 en 2015 gingen gepaard met een substantiële verkorting van de WW-duur. Het effect van de wijziging van 2006 is gemiddeld positief; de totale inkomenspositie van WW-gerechtigden verbeterde omdat het lagere bedrag aan WW-uitkeringen meer dan volledig werd gecompenseerd door hogere inkomsten uit arbeid. Deze wijziging was daarmee zowel doeltreffend als doelmatig. De stapsgewijze WW-verkorting vanaf 2015 is nog niet volledig onderzocht omdat ten tijde van de wetsevaluatie in 2020 alleen de effecten van de eerste stap in de duurverkorting kon worden waargenomen. Het beperkte onderzoek laat enig positief effect op werkhervatting zien maar op het totale inkomen is nog geen positief of negatief effect waarneembaar.
3. Verder heeft het CPB ten behoeve van de periodieke rapportage een modelsimulatie uitgevoerd die kijkt naar hoelang huishoudens bij baanverlies van de hoofdkostwinner hun vaste en noodzakelijke uitgaven kunnen blijven doen. In zo'n situatie zullen veel huishoudens interen op hun financiële buffers en niet iedereen houdt dat even lang vol. Deze methodiek houdt geen rekening met de kans op werkhervatting maar geeft wel een beeld van de financiële schokbestendigheid van huishoudens. Door deze situatie door te rekenen voor verschillende varianten van de WW, waaronder ook een variant waarbij de WW niet bestaat, ontstaat een beeld van de invloed van de WW op de schokbestendigheid van huishoudens bij baanverlies.



De uitkomst van deze doorrekening is dat 5% van de huishoudens in de uitgangssituatie al onvoldoende loon heeft om de vaste uitgaven twee jaar te betalen. Bij een werkloosheidsschok neemt deze groep bij het huidige beleid toe met 10 procentpunt. De meeste huishoudens kunnen werkloosheid van de hoofdkostwinner dus langer dan twee jaar volhouden vanwege voldoende resterende inkomsten of voldoende financiële buffers. Een doorrekening van een situatie zonder WW geeft een toename 30 procentpunt van de groep die het niet langer dan twee jaar volhoudt. Tussen het effect mét en zonder WW zit dus een factor 3.

Deze percentages geven een orde van grootte van het aandeel huishoudens dat relatief meer financieel risico loopt na werkloosheid en voor wie het dus financieel zeer urgent is om snel nieuw werk te vinden. Jongeren (met weinig WW-opbouw) en alleenstaanden (zonder partnerinkomen) zijn de meest kwetsbare groepen. Een gebrek aan financiële buffers is het bepalende kenmerk voor de kwetsbaarheid van huishoudens. De WW zorgt voor een substantiële verbetering van de financiële weerbaarheid tegen een werkloosheidsrisico. Een andere vormgeving van de WW leidt niet tot duidelijk betere uitkomsten op deze specifieke uitkomstmaat. Daarbij is deze modelsimulatie ook minder geschikt om beperkte WW-aanpassingen met elkaar te vergelijken, de effecten op de uitzingduur zijn namelijk relatief klein en het aspect van werkhervattingskansen wordt niet meegewogen.

4. Als laatste is in de rapportage ingezoomd op de neveneffecten van de WW. Hierbij is onder meer aandacht besteed aan de welzijns- en gezondheidseffecten van werkloos zijn. De meeste studies vinden een duidelijk negatief effect van werkloos zijn op het welzijn en de gezondheid van mensen. Een werkloosheidsverzekering kan een deel van deze effecten inperken en via de WW is deze bescherming in Nederland relatief sterk zowel qua hoogte als duur. Een ander deel van de negatieve effecten is gelegen in het werkloos zijn zelf en kan alleen via werkhervatting worden weggenomen. De functie van werk is namelijk breder dan het verschaffen van inkomen, het speelt ook een sociaal-psychologische rol rondom identiteit, status en sociale relaties.

Naast de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW-uitkering zelf, is ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van het proces van uitkeringsverstrekking onderzocht. De uitvoering van de WW scoort goed op de elementen klantgerichtheid en tijdigheid. De financiële rechtmatigheid scoort niet binnen de UWW-brede norm. Op de aspecten doenbaarheid en wendbaarheid is nadere operationalisatie nodig om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen. Daarnaast is er over het algemeen een positief beeld van de doelmatigheidsontwikkeling van de WW-uitkeringsverstrekking de afgelopen jaren. Er zijn kwaliteitsverbeteringen zichtbaar bij ongeveer gelijk blijvende kosten.

Over de activerende instrumenten rondom de WW wordt overkoepelend geconcludeerd dat voor de meeste instrumenten inzicht is in de doeltreffendheid. Zo is het volledige dienstverleningsmodel van UWW experimenteel onderzocht en daarmee is een gedegen wetenschappelijke basis gecreëerd ten aanzien van de kosteneffectiviteit en de uitwerking van persoonlijke dienstverlening op verschillende groepen WW-gerechtigden. Voor enkele instrumenten zoals de sollicitatieplicht en het passend werkaanbod is meer onderzoek nodig, voor de sollicitatieplicht staat dit reeds ingepland.

De introductie van de Werkverkenner en de Keuzehulp heeft het voor UWW mogelijk gemaakt om de dienstverlening gericht in te zetten op basis van wetenschappelijke inzichten en rekening houdend met de persoonlijke situatie van de werkzoekende. De ontwikkeling naar meer maatwerk is hiermee ingezet en in de komende jaren zal moeten blijken of via doorontwikkeling van de dienstverlening verdere verbetering van de uitkomsten voor werkzoekenden kan worden gerealiseerd.

De vraag hoe juist WW-gerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt goed kunnen worden geholpen is nog niet opgelost. Lichtere vormen van dienstverlening werken voor deze groep namelijk over het algemeen niet of minder goed. Gerichtte scholing is voor deze groep wel een doeltreffend instrument, maar bij een meer ongerichte toepassing van scholing neemt de werking naar verwachting af. Het doorontwikkelen van de instrumenten binnen het dienstverleningsconcept en het steeds gericht inzetten van dienstverlening op de werkzoekenden die er het meeste baat bij hebben, is een van de vraagstukken voor de komende jaren. Onderzoek kan daarbij helpen. Een compleet overzicht van alle onderzoeksuggesties is opgenomen in hoofdstuk 5.

Vanuit de beschikbare kennis is er geen duidelijke aanleiding om een andere vormgeving van de WW aan te bevelen die de doeltreffendheid of doelmatigheid zou verhogen. Mogelijkheden voor verbetering zijn echter zeker aanwezig zoals het eenvoudiger en begrijpelijker maken van de regelgeving en het doorontwikkelen van nog gerichtere persoonlijke dienstverlening op maat. Een beschrijving van enkele beleidsvarianten volgt in hoofdstuk 6.

Overkoepelend is de conclusies dat het gevoerde beleid de meeste werknemers adequaat beschermt en dat de WW zowel op individueel als maatschappelijk niveau een duidelijke meerwaarde oplevert. De potentiële negatieve wisselwerking tussen de ruimhartigheid van de inkomensbescherming en de arbeidsdeelname is een terugkerend dilemma binnen dit beleidsthema. De eerste effecten van de duurverkorting van de Wet werk en zekerheid van 2015 geven echter geen indicatie dat in de huidige vormgeving van de WW sprake is van een disbalans tussen deze twee hoofddoelstellingen. De activerende instrumenten die binnen de WW zijn ingezet zijn over het algemeen ook gedegen onderbouwd en voor zover mogelijk bewezen effectief, in enkele gevallen is meer onderzoek nodig. Verdere kennisontwikkeling is een belangrijke schakel in het verder verbeteren van de publieke dienstverlening aan werknemers die hulp kunnen gebruiken in het overbruggen van een periode van werkloosheid naar een nieuwe baan. Die hulp is nu meestal adequaat maar kan ook zeker nog beter, eenvoudiger en meer op de persoon gericht.

# 5 Evaluatieagenda

Het doen van aanbevelingen voor vervolgonderzoek is een vast onderdeel van een periodieke rapportage. Op basis van dit nieuwe onderzoek kan een volgende periodieke rapportage over 4-7 jaar weer sterkere conclusies trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Om deze permanente evaluatiecyclus te waarborgen wordt per thema een strategische evaluatieagenda (SEA) bijgehouden via de departementale begrotingen. De aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn dus input voor de SEA op dit thema.

Op de SEA bij dit thema en in kamerbrieven nadien zijn momenteel drie onderzoeken aangekondigd.

1. Een onderzoek naar knelpunten in de WW als onderdeel van een breder traject om te komen tot vereenvoudiging van de WW. Het volgende synthese-onderzoek kan reflecteren op de vraag in hoeverre vereenvoudiging gerealiseerd is.
2. Een experimenteel onderzoek naar de werking van de sollicitatieplicht.
3. Pilot coaching ouderen.

Uit deze periodieke rapportage volgen enkele suggesties voor vervolgonderzoek. Voor elke suggestie zal moeten worden nagegaan of en hoe dit het beste kan worden onderzocht. Daarbij is het goed om op te merken dat binnen de uitvoering van UWV beperkte ruimte is om experimenten gelijktijdig uit te voeren. Het reeds ingeplande experiment naar de sollicitatieplicht is dusdanig omvangrijk dat het al een groot gedeelte van de ruimte voor experimenten in beslag neemt.

### *Instrument inkomensverzekering:*

1. De duurverkortende maatregelen uit de Wet werk en zekerheid zijn slechts deels (3 maanden verkorte max-duur en halve maand vertraagde opbouw) onderzocht. Een vervolgonderzoek zou de effecten van de volledige duurverkortening en een groter deel van de vertraagde opbouw kunnen onderzoeken. Dit vervolgonderzoek kan mogelijk ook op bredere welzijnseffecten dieper inzicht bieden.
2. De arbeidsmarktpositie van mensen die de WW instromen wordt door het CBS 24 maanden gemonitord. Mogelijk ontstaat een completer beeld indien de instroom voor een wat langere periode wordt gevolgd, dus ook in de periode na afloop van de WW. Hier kan ook kwalitatief onderzoek aan worden gekoppeld naar de vraag waarom een substantiële groep ook bij een zeer krappe arbeidsmarkt het werk toch niet hervat.

### *Activerende instrumenten:*

1. De persoonlijke dienstverlening van UWV is in deze onderzoeksperiode in z'n geheel experimenteel onderzocht. Mogelijk kan op basis van de reeds verzamelde gegevens op bepaalde deelaspecten nog verdiepend onderzoek worden uitgevoerd zonder dat een nieuwe experimentele opzet nodig is. Het verdient daarnaast aanbeveling om de overkoepelende effectmeting op termijn nog eens te herhalen om te bezien of de verdere doorontwikkeling heeft geleid tot een hogere effectiviteit. Een dusdanig omvangrijk experiment zal niet gelijktijdig met het onderzoek naar de sollicitatieplicht kunnen worden uitgevoerd. Als daar de doorlooptijd van minimaal vijf jaar bij wordt gerekend zal dit dus sowieso niet voor de volgende periodieke rapportage gereed zijn.
2. Het is een staande werkwijze dat nieuw ontwikkelde instrumenten worden getoetst op effectiviteit. Gedacht kan worden aan jobhunting, de nieuwe insteek Succesvol naar Werk en coaching van oudere werklozen.
3. Instrumenten waarbij de effectiviteit nog niet is vastgesteld of waar lang geen onderzoek naar is gedaan, komen in aanmerking voor nieuw onderzoek. In hoofdstuk 3 geldt dit vooral voor het instrument 'passend werkaanbod'.

# 6 Beleidsvarianten

Periodiek evaluatieonderzoek heeft als vast onderdeel om beleidsopties te verkennen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven mee te vergroten. Daarbij schrijft de RPE voor om ook een besparingsoptie van 20% op te nemen.

De conclusies van deze evaluatie zijn niet zodanig dat bepaalde beleidsopties zijn geïdentificeerd die evident tot een verbetering van doeltreffendheid of doelmatigheid leiden. Er zijn geen harde aanbevelingen gedaan om het beleid anders vorm te geven.

Dit neemt niet weg dat er concrete beleidsopties kunnen worden geschetst. Voor deze opties geldt echter over het algemeen dat ze op het ene aspect positief scoren en op een ander aspect nadelig uitpakken. Hier is dus sprake van een politiek-beleidsmatige weging. Er kunnen wel beleidsopties worden onderbouwd vanuit bepaalde subdoelstellingen of uitgangspunten.

Dit hoofdstuk neemt vijf subdoelstellingen op basis waarvan de mogelijkheden voor beleidsopties worden geanalyseerd.

1. Hoe kan de inkomensbescherming worden versterkt?
2. Hoe kunnen de uitkeringsvoorwaarden activerender worden vormgegeven?
3. Hoe kan het beleid worden vormgeven met (20%) minder middelen?
4. Welke beleidsopties leiden tot een betere uitvoerbaarheid voor UWV en/of doenbaarheid voor WW-gerechtigden?
5. Hoe kunnen de activerende instrumenten doeltreffender of doelmatiger worden vormgegeven?

Na een beknopte inhoudelijke analyse voor de vijf subdoelen volgt een lijst met opties waarbij de voor- en tegenargumenten meer zijn uitgewerkt. Ten slotte merken we op dat het CPB in de publicatierreeks 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid'<sup>205</sup> uitvoerige lijsten met beleidsopties rondom de WW heeft opgesteld.

## 6.1 Hoe kan de inkomensbescherming worden versterkt?

Voor het realiseren van een sterkere inkomensbescherming kan de focus worden gelegd op twee fases van de werkloosheid:

- Op de beginfase waarin werklozen omschakelen naar een lager vervangend inkomen en waarbij sommige werklozen te maken hebben met een relatief korte WW-duur. De beleidsopties kunnen zich voor deze groep richten op het uitbreiden van WW-rechten voor mensen met een korte duur (opties A) of op een hogere WW-uitkering aan het begin van de WW (opties B).
- Op de fase van langdurige werkloosheid voor degenen die geen nieuwe baan vinden. De groep WW-gerechtigden met een hoger risico op langdurige werkloosheid bestaat voor een belangrijk deel uit ouderen. De arbeidsmarktpositie van oudere werklozen is wel verbeterd, maar leeftijd is nog steeds de belangrijkste risicofactor voor langdurige werkloosheid. Beleid op deze groep kan worden ingericht binnen de WW via een langere WW-duur of via een inkomensvoorziening na afloop van de WW zoals de nu tijdelijke IOW-uitkering. Uit de periodieke rapportage blijkt dat de werkhervatting aan het einde van de WW niet heel hoog is. De subgroep met een slechtere arbeidsmarktpositie dichtbij de AOW-gerechtigde leeftijd heeft waarschijnlijk meer baat bij een voorziening voor een langere periode dan enkele maanden extra WW. (opties C)

<sup>205</sup> Over de WW in 'Kansrijk arbeidsmarkt deel I, 2015' en 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid 2020'. Over de activerende instrumenten in 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel II, 2016'.

## 6.2 Hoe kunnen de uitkeringsvoorwaarden activerender worden vormgegeven?

De analyse in de periodieke rapportage heeft geen beleidsopties gevonden waarmee de WW met gelijkblijvend budget activerender kan worden vormgegeven. In de internationale literatuur wordt over het algemeen wel het effect gevonden dat een sobere vormgeving van de werkloosheidsuitkering leidt tot meer en/of snellere werkhervatting van uitkeringsgerechtigden.

In hoeverre dit in de Nederlandse situatie ook het geval is kan niet met zekerheid worden gezegd. De laatste duurverkortende hervorming vanuit de Wet werk en zekerheid (Wwz) is nog niet volledig onderzocht en ook nog niet volledig in werking vanwege overgangsrecht. Het onderzoek naar het eerste deel van de duurverkorting van de Wwz vond dat de tragere opbouw leidde tot iets meer werkhervatting en de kortere max-duur tot een iets eerdere werkhervatting van WW-gerechtigden die anders ook werk zouden hebben gevonden. De omvang van het activerende effect van verdere WW-versoberingen is moeilijk in te schatten. Deze periodieke rapportage laat zien dat versoberingen ook gepaard kunnen gaan met andere negatieve bijeffecten zoals een lagere baanqualiteit of een vermindering van het fysieke en mentale welzijn.

De besparingsopties kunnen lopen via een kortere maximale duur, een langzamere opbouw of een lagere hoogte. (opties D)

## 6.3 Hoe kan het beleid worden vormgegeven met (20%) minder middelen?

Vanuit doelmatigheidsoogpunt is het verstandig om te verkennen of dezelfde resultaten bereikt kunnen worden met minder middelen. Ook het verbeteren van de overheidsfinanciën of het verlagen van de lastendruk voor burgers of bedrijven kan een overweging zijn om de uitgaven te verminderen.

De genoemde opties bij 6.2 leiden allemaal tot een verlaging van de overheidsuitgaven. De optie om de maximale WW-duur te verkorten naar 1 jaar (optie D1) realiseert een besparing van circa 20% ten opzichte van het ingegroeide beleid. Ten opzichte van het huidige uitgavenniveau is dit een besparing van circa 25%.

Een andere denkrichting is om de toegang tot de WW strenger te toetsen, bijvoorbeeld door vormen van een vermogenstoets. Dit zou doelmatig kunnen zijn doordat een groep vermogenden niet meer 'onnodig' gebruik maakt van de WW-uitkeringen. Deze aanpassing zou echter in strijd zijn met het loondervings- en verzekeringsprincipe van de WW en zal daardoor juridisch problematisch. Ook qua uitvoerbaarheid is dit zeer bewerkelijk danwel onuitvoerbaar.

## 6.4 Welke beleidsopties leiden tot een betere uitvoerbaarheid voor UWV en/of doenbaarheid voor WW-gerechtigden?

Een grondige analyse naar de complexiteiten en knelpunten in de WW wordt apart uitgevoerd en was niet op tijd beschikbaar voor deze evaluatie. Daarom kan hier als antwoord op deze deelvraag geen uitgewerkt pakket aan beleidsopties worden gepresenteerd. Deze periodieke rapportage heeft wel in algemene zin gekeken naar complexiteit binnen de WW voor burgers en UWV en daaruit komen enkele bevindingen naar voren.

Uitvoeringscomplexiteit hangt op onderdelen samen met beoordelingscriteria waarvoor geen geautomatiseerde brongegevens beschikbaar zijn. Bij sommige criteria kan naar alternatieven worden gezocht die wel beschikbaar zijn, bijvoorbeeld het ombouwen van een wekeneis naar een maandeneis. Bij andere criteria, zoals arbeidsrechtelijke aspecten, is de afweging meer absoluut of het criterium wel of niet onderdeel zou moeten zijn van de WW-beoordeling. Aanpassingen zullen over het algemeen resulteren in andere uitkomsten op individueel niveau ten aanzien van recht, hoogte en duur van de WW. (Variant E1)

Uit het klantonderzoek van UWV en eerder ook uit rapport 'als verrekenen een beperking is' blijkt dat WW-gerechtigden een knelpunt ervaren indien hun werkgever loonaangifte doet op basis van tijdvakken van vier weken die verrekenend moet worden met een uitkering op maandbasis. Een beleidsoptie is om de loonaangifte te uniformeren naar tijdvakken op maandbasis maar dit vergt een administratieve omschakeling voor een deel van de werkgevers. (Variant E2)

## 6.5 Hoe kunnen de activerende instrumenten doeltreffender of doelmatiger worden vormgegeven?

Voor sommige activerende instrumenten die in deze evaluatie zijn beschreven geldt dat deze schaalbaar zijn, dat wil zeggen dat de financiële inzet kan worden verhoogd of verlaagd. Dit geldt met name voor persoonlijke dienstverlening en scholing. Bij deze instrumenten speelt ook duidelijk de vraag in hoeverre ze kosteneffectief zijn en of het doelmatig is om de inzet te vergroten of te verkleinen. De conclusie uit de evaluatie is dat er voldoende bewijs is voor de kosteneffectiviteit van deze middelen, deze afschaffen leidt dus niet tot een besparing. Dit wil nog niet zeggen dat een aanvullende investering zichzelf opnieuw terugverdient. Immers kan worden verwacht dat extra inzet steeds iets minder effectief wordt, het laaghangend fruit wordt immers als eerste geplukt. Het CPB gaat er in hun doorrekeningen op dit moment ook niet vanuit dat een extra investering in persoonlijke dienstverlening zichzelf volledig terugverdient.<sup>206</sup>

Het doelmatiger inzetten van de bestaande middelen is altijd mogelijk en daarom wordt het dienstverleningsconcept door UWV ook voortdurend doorontwikkeld op basis van actuele kennisinzichten. Bijvoorbeeld door het richten en meer op maat inzetten van bestaande instrumenten, het ontwikkelen van nieuwe instrumenten of het maken van andere keuzes in de prioritering tussen instrumenten. Een voorbeeld hiervan is het persoonlijke gesprek in het kader van breder zoekgedrag, verdiepend onderzoek liet daar zien dat het opleggen van een verplichte taak averechts werkt. Op basis daarvan is de werkwijze aangepast.

Andere instrumenten zijn niet schaalbaar, zoals de verplichtingen. Deze periodieke rapportage vindt geen duidelijke mogelijkheden om deze instrumenten effectiever vorm te geven.

## 6.6 Lijst met varianten

In het voorgaande gedeelte zijn de beleidsrichtingen verkend. In dit gedeelte worden de varianten in meer detail uitgewerkt.

### A. Uitbreiden van WW-rechten met een korte WW-duur

De huidige WW-opbouw is zo vormgegeven dat een arbeidsverleden vanaf 0,5 tot 3 jaar gelijkstaat aan 3 maanden WW. Tussen 4-10 jaar is sprake van een maand extra opbouw per gewerkt jaar. Na 10 jaar wordt dit een halve maand extra per gewerkt jaar.

De groep met een kort arbeidsverleden is enerzijds kwetsbaar omdat deze groep gemiddeld ook minder financiële buffers heeft. Anderzijds kent deze groep over het algemeen een hoge kans om snel weer werk te vinden. Specifiek wijzen we op de groep die wel al een langere periode werkt maar door een onderbroken arbeidsverleden niet voldoet aan de drempel van de jareneis. Een andere vormgeving kan het effect van deze drempel verzachten.

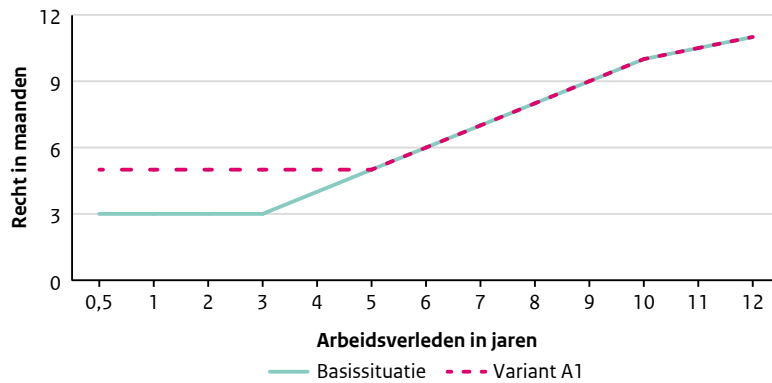
De opbouwstructuur kan op verschillende manieren worden aangepast. We noemen drie opties:

- Een verhoging van de basisuitkering van 3 naar 5 maanden. (Variant A1)
- Direct extra opbouw. Eerste vier jaar een hele maand, daarna een halve maand per gewerkt jaar, vanaf het eerste gewerkte jaar. Vanaf jaar 10 aansluiting op het bestaande rechten. (Variant A2)
- Direct extra opbouw van een halve maand per gewerkt jaar, vanaf het eerste gewerkte jaar. (Variant A3)

<sup>206</sup> CPB, 2021, *Keuzes in kaart 2022-2025*.

**Nummer** A1 – Verhogen basisuitkering van 3 naar 5 maanden.

**Toelichting**



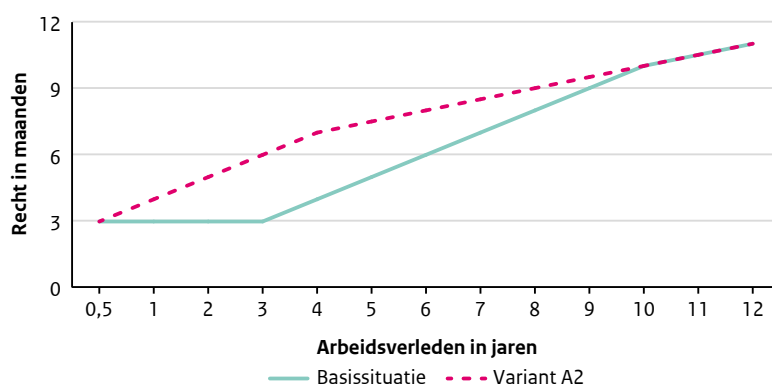
**Financiële effecten** De structurele meerkosten van deze variant bedragen circa €100 mln.

**Pro's** • Meer bescherming voor kwetsbare groepen met een korter arbeidsverleden.

**Contra's** • Groep met een korte WW-duur heeft een hoge kans op een snelle werkhervatting.  
• De relatief hoge WW-duur bij een kort arbeidsverleden van 26 weken verhoogt het risico op *moral hazard* en de mogelijkheid om WW en werk af te wisselen.

**Nummer** A2 – Direct extra opbouw. Eerste 4 jaar een hele maand, daarna een halve maand. Vanaf 10 jaar sluit dat aan op huidige situatie.

**Toelichting**



**Financiële effecten** Inzicht in de financiële effecten van deze variant vergt nader onderzoek. Het loslaten van de jarenis interacteert met de aanpassingen met de duur van de WW-rechten.

**Pro's** • Meer bescherming voor kwetsbare groepen met een korter arbeidsverleden of met een onderbroken arbeidsverleden waardoor ze niet aan de huidige jarenis voldoen.  
• Ook aanvullende opbouw in de eerste 3 arbeidsjaren waar dit nu niet het geval is.

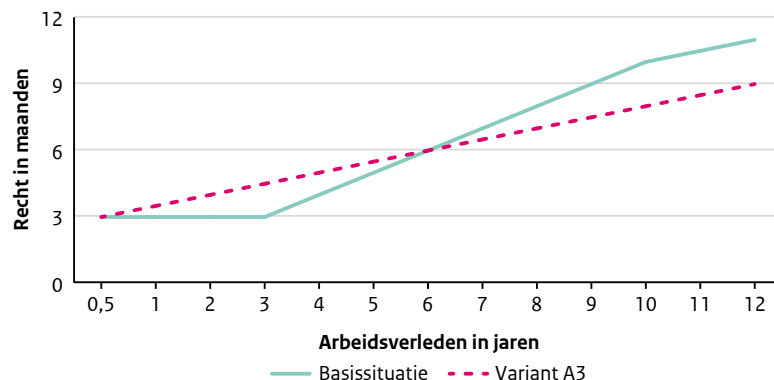
**Contra's** • Groep met een korte WW-duur heeft een hoge kans op een snelle werkhervatting.

**Opmerkingen** Deze variant komt overeen met variant 4 uit de CPB-stresstest.

**Nummer**

**A3 – Direct extra opbouw van blijvend 0,5 maand per jaar.**

**Toelichting**



**Financiële effecten**

Inzicht in de financiële effecten van deze variant vergt nader onderzoek. Het loslaten van de jarenis interacteert met de aanpassingen met de duur van de WW-rechten.

**Pro's**

- Meer bescherming voor kwetsbare groepen met een korter arbeidsverleden.

**Contra's**

- Groep met een korte WW-duur heeft een hoge kans op een snelle werkhervatting.
- Kortere WW-duur vanaf 7 jaar arbeidsverleden.

### B. Hogere WW aan de start

Om de inkomenssterugval aan de start van de WW meer te dempen kan een hogere WW aan de start worden overwogen. De commissie 'Regulering van Werk' stelt in het eindrapport voor om de WW te verhogen om de inkomensschok meer op te vangen, maar combineert dit ook met een kortere WW-duur om de prikkel naar werkhervatting te vergroten. In de verkiezingsprogramma's van VVD en CDA zijn varianten opgenomen waarbij de WW met een hoger percentage start en dan via meerdere stapjes wordt afgebouwd. Het idee is dat ieder stapje uitkeringsverlaging een activerende prikkel geeft. Het CPB veronderstelt echter dat deze activerende werking niet optreedt<sup>207</sup> op basis van onderzoek in Zweden<sup>208</sup>. Voor de uitkeringsverhoging in de eerste twee maanden WW van 70% naar 75% is ook geen deactiverende werking gevonden.<sup>209</sup>

Bij het overwegen van een hogere bruto vervangingsratio is belangrijk om te realiseren dat de netto vervangingsratio al iets hoger ligt vanwege de werking van het toeslagen- en belastingstelsel. Vaak al tussen 75-80% volgens cijfers van de OESO. Indien de netto vervangingsratio dichterbij 100% komt te liggen, loont het minder om te gaan werken.

<sup>207</sup> CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid update 2020, p.36.

<sup>208</sup> Kolsrud et al, 2018, *The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden*.

<sup>209</sup> de Groot & van der Klaauw, 2019, *The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits*.



Nummer	B1 – Hogere WW aan de start die trapsgewijs afbouwt
<b>Toelichting</b>	De maximale WW-duur in deze variant blijft 24 maanden, maar de hoogte van de WW-uitkering wordt sterker afgebouwd. De eerste 3 maanden 80%, de volgende 4 maanden 70%, en de volgende 17 maanden 65% van het WW-maandloon.
<b>Financiële effecten</b>	Deze variant is nagenoeg budgetneutraal.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer bescherming in de eerste 3 maanden WW. Ondanks lagere WW vanaf de 8e maand neemt de gemiddelde uitkeringshoogte toe vanwege relatief veel kortdurende WW-uitkeringen.</li> </ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder trapje naar beneden betekent een administratieve handeling voor UWV. Dit verhoogt dus de uitvoeringskosten.</li> <li>• Zodra de bruto vervangingsratio onder de 70% uitkomt voorziet de WW niet meer in een sociaal minimum voor iemand die full time werkt tegen het minimumloon. Hierdoor zullen meer WW-gerechtigden recht hebben op een aanvulling uit de Toeslagenwet of bijstand.</li> </ul>
<b>Opmerking</b>	Deze variant correspondeert met optie WU4 van het CPB (kansrijk arbeidsmarkt beleid update sociale zekerheid 2020) en variant 9 uit de stresstest.

### C. Inkomensbescherming na afloop WW

Nummer	C1 – Structureel maken IOW
<b>Toelichting</b>	<p>De IOW is een tijdelijke regeling die voorziet in een minimumuitkering zonder vermogenstoets of partnerinkomenstoets voor 60 en 4 maanden-plussers tot de AOW-leeftijd.</p> <p>De regeling stopt naar verwachting van rechtswege voor mensen die vanaf 1-1-2028 werkloos worden. Deze optie schetst het behouden van de IOW.</p>
<b>Financiële effecten</b>	De structurele meerkosten van deze variant bedragen in de eerste jaren circa. €85 mln./jaar en zullen op langere termijn toenemen omdat de eisen voor instroom in de IOW op dit moment niet gekoppeld zijn met de AOW-leeftijd. Deze kosten kunnen worden verminderd door de IOW beperkter vorm te geven. Bijvoorbeeld door het introduceren van een partnerinkomenstoets of het hanteren van een maximale duur of door een koppeling met de AOW.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer inkomensbescherming voor de groep werkzoekenden die dichtbij de AOW-leeftijd is en gemiddeld moeilijker nieuw werk vindt. Voorkomt dat deze groep gebruik hoeft te maken van bijstand.</li> </ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uit de evaluatie van de Wet werk en zekerheid blijkt dat het IOW niet activerend werkt.</li> <li>• De arbeidsmarktpositie van ouderen laat een positieve ontwikkeling zien. Daarbij hebben oudere werkloze al een langere WW-duur en in veel gevallen ook een relatief hoge transitievergoeding.</li> </ul>
<b>Opmerking</b>	Deze variant correspondeert met optie OV6 van het CPB (kansrijk arbeidsmarkt beleid update sociale zekerheid 2020).

#### D. Besparingsopties

Vanuit het oogpunt van vermindering van de collectieve uitgaven of het verhogen van de activerende werking van de WW kunnen besparingsopties worden overwogen. De besparingsopties kunnen lopen via een kortere maximale duur, een langzamere opbouw of een lagere uitkeringshoogte.

Nummer	D1 – WW-duur maximaal 1 jaar. (-20%)
<b>Toelichting</b>	De maximale WW-duur wordt in deze variant blijft 12 maanden waarbij de vormgeving verder gelijk blijft.
<b>Financiële effecten</b>	De structurele besparing van deze variant bedraagt per saldo circa €850 mln oftewel circa 20%.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verlaging van de publieke uitgaven en meer stimulering voor werkhervatting.</li></ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fors minder inkomensbescherming voor oudere werklozen terwijl de arbeidsmarktpositie van ouderen nog steeds relatief zwak is.</li><li>• De omvang van het activerende effect kan moeilijk worden voorspeld.</li></ul>
<b>Opmerking</b>	Deze variant correspondeert met optie WU10 van het CPB (kansrijk arbeidsmarkt beleid update sociale zekerheid 2020) en variant 7 uit de stresstest.

Nummer	D2 – WW kort maar hoog
<b>Toelichting</b>	De maximale WW-duur wordt in deze variant blijft 12 maanden i.c.m. een hoogte die afneemt in tredes startend met 90% in de eerste twee maanden. Vervolgens 4 maanden 80% en 6 maanden 70%.
<b>Financiële effecten</b>	De structurele besparing van deze variant is per saldo circa €475 mln.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verlaging van de publieke uitgaven en meer stimulering voor werkhervatting.</li></ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een trapsgewijs systeem heeft op zichzelf geen aantoonbaar positief effect op de werkhervatting (zie B1)</li><li>• Fors minder inkomensbescherming voor oudere werklozen terwijl de arbeidsmarktpositie van ouderen nog steeds relatief zwak is.</li></ul>
<b>Opmerking</b>	Deze variant correspondeert met optie WU6 van het CPB (kansrijk arbeidsmarkt beleid update sociale zekerheid 2020) en variant 6 uit de stresstest.

Nummer	D3 – WW-opbouw van 0,5 maand per gewerkt jaar
<b>Toelichting</b>	De WW-opbouw na de basisuitkering wordt een halve maand extra per jaar waar dit nu nog op een hele maand per jaar ligt tussen 4-10 jaar arbeidsverleden. In de praktijk zullen weinig mensen nog de maximale duur van 24 maanden bereiken omdat hier 45 jaar arbeidsverleden voor nodig zal zijn.
<b>Financiële effecten</b>	De structurele besparing van deze variant bedraagt per saldo (inclusief weglek naar andere regelingen) ca. €375 mln.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlaging van de publieke uitgaven en meer stimulering voor werkhervatting.</li> </ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantieel lagere inkomensbescherming via een kortere WW-duur vanaf 4 jaar arbeidsverleden.</li> </ul>
<b>Opmerking</b>	Deze variant correspondeert met optie WU10 van het CPB (kansrijk arbeidsmarkt beleid update sociale zekerheid 2020) behalve dat hier wel de basisuitkering behouden blijft.

Nummer	D4 – WW-hoogte naar 70%
<b>Toelichting</b>	De hoogte in de eerste twee maanden WW wordt ook 70% van het loon.
<b>Financiële effecten</b>	De besparing van deze variant is in de structurele situatie circa €50 mln.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlaging van de publieke uitgaven. Deactiverend effect is niet waargenomen bij de introductie dus wordt ook bij afschaffen niet verwacht.</li> </ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iets grotere inkomensterugval waardoor schok van baanverlies een groter beroep doet op zowel het financiële als het mentale aanpassingsvermogen.</li> </ul>
<b>Opmerking</b>	Deze variant correspondeert met optie WU2 van het CPB (kansrijk arbeidsmarkt beleid update sociale zekerheid 2020).

#### E. Verbetering uitvoerbaarheid en doenbaarheid

Een grondige analyse naar de complexiteiten en knelpunten in de WW wordt apart uitgevoerd en was niet op tijd beschikbaar voor deze evaluatie. De periodieke rapportage heeft wel in algemene zin gekeken naar complexiteit binnen de WW voor burgers en UWV en daaruit komen enkele beleidsrichtingen naar voren.

Nummer	E1 – WW-beoordeling o.b.v. beschikbare gegevens
<b>Toelichting</b>	Nader uit te werken vereenvoudingsmaatregelen door de uitkeringsbeoordeling meer te baseren op voor UWV beschikbare gegevens.
<b>Financiële effecten</b>	De financiële effecten zijn afhankelijk van de vormgeving. In de praktijk leidt vereenvoudiging vaak tot lagere uitvoeringskosten maar hogere uitkeringslasten om eventuele negatieve inkomenseffecten te verzachten.
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eenvoudiger proces voor burger en uitvoeringsorganisatie.</li> <li>• Een voor de burger minder belastend proces maakt mentale ruimte vrij voor het zoeken van nieuw werk.</li> </ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijk beleidsmatig minder gerichte uitkomsten.</li> </ul>

Nummer	E2 – Uniforme loonaangifte op maandbasis
<b>Toelichting</b>	<p>Loonaangifte in 13 tijdvakken van 4 weken uitfaseren waardoor een uniform systeem van loonaangifte per maand ontstaat.</p> <p>Voor een deel van de werkgevers zal dit een administratieve overstap betekenen. Overigens blijft het mogelijk om loon per week of 4-weken te betalen. Er zijn nu ook weekverloners die per maand aangifte doen.</p>
<b>Financiële effecten</b>	<p>Besparing op de uitvoeringkosten van alle regelingen die inkomsten verrekenen op een maandelijkse uitkering.</p>
<b>Pro's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereenvoudiging voor burgers en uitvoeringsorganisaties.</li> <li>• Neemt de ongelijke uitkomsten weg die het resultaat zijn van het verrekenen van 13 tijdvakken van 4 weken over 12 uitkeringsmaanden.</li> </ul>
<b>Contra's</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administratieve lasten voor werkgevers die om moeten schakelen.</li> </ul>

## Bijlage 1. Overzicht begrotingsuitgaven thema 'Werkloosheid werknemers'

Uitgaven in mln € Thema 'Werkloosheid werknemers'	Realisatie							Begroot	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Struc
<b>Inkomensverzekering</b>									
WW	5.864	5.139	4.403	3.916	4.288	3.786	2.703	3.073	3.943
<b>Ouderenwerkloosheid</b>									
IOW	40,3	65,0	69,6	102,6	116,5	115,4	102,0	125,5	0
Experimenten 50+	0	0,7	2,1	0	0,3	0	0	0	0
Scholing en plaatsing oudere werklozen	16,2	5,0	0,3	0	0	0	0	0	0
Ontwikkeladvies 45+	0	0	0,6	10,7	4,7	0	0	0	0
<b>Scholing</b>									
Scholing WW	0	0	4,0	10,0	9,0	21,1	11,9	13,1	13,1
<b>Overig</b>									
Opdrachten	0,5	1,3	1,0	0,3	0,1	0	0	0	0
Overige subsidies algemeen	0	1,8	1,9	0,8	0,6	0,8	0,6	0,6	0
Tijdelijke regeling tegemoet- koming Dagloonbesluit	0	92,9	28,5	0	0	0	0	0	0
Crisisdienstverlening	0	0	0	0	0	26,0	47,5	128,2	0
Uitvoeringskosten WW*	649	621	542	546	630	630	591	700	745
Ontvangsten	0	1,2	3,4	10,8	1,3	0,0	10,7	0,0	0,0
<b>Totaal</b>	<b>6.570</b>	<b>5.926</b>	<b>5.049</b>	<b>4.576</b>	<b>5.048</b>	<b>4.580</b>	<b>3.445</b>	<b>4.040</b>	<b>4.701</b>

\* De uitvoeringskosten WW komen tot stand via een toerekeningsmodel waarin alle kosten (pro rata) naar de uitkeringswetten worden verdeeld. Dit cijfer is daarmee een overschatting van de werkelijke kosten.

## Bijlage 2. Literatuurlijst

ABD TOPConsult, 2020, Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.

Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, Balanceren tussen ambities en middelen*.

Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in Kwaliteit: Operatie geslaagd?*

Barr, N. (2020). *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.

Beerepoot, R., Heuzels, L., van der Hoeve, R., van Huizen, N., Vroom, L. & van Werkhoven, J. (2023). *Kennis der verplichtingen en gepercipieerde detectiekans: rapportage 2022*. I&O Research.

Bloemen, H., Hochguertel, S. & Zweerink, J. (2018). *Job loss, firm-level heterogeneity and mortality: Evidence from administrative data*. Journal of Health Economics.

Bonanno G.A., Westphal M., Mancini A.D. (2011). *Resilience to loss and potential trauma*. Annual Review Clinical Psychology.

Bouterse, M., Gorter, M., Mevissen, J., Oostveen, A. & Rossing, H. (2020). *Evaluatie Actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers'*. Regioplan.

Card, D., Kluge, J. & Weber, A. (2018). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. Journal of European Economic Association.

Castonguay, J. (2009). *Benchmarking Carrots and Sticks: Developing a Model for the Evaluation of Work-Based Employment Programs*. Amsterdam University Press.

Cohen, F., Kemeny, M.E., Zegans, L.S., Johnson, P, Kearney, K.A. & Stites, D.P. (2007). *Immune function declines with unemployment and recovers after stressor termination*. Psychosomatic Medicine.

Commissie Regulering van Werk, 2020. *In wat voor land willen wij werken?*. Eindrapport.

CPB (2011). *Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid*. Achtergronddocument CPB.

CPB (2015). *Langdurige werkloosheid: afwachten én hervormen*. CPB Policy Brief 2015/11.

CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Centraal planbureau.

CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*. Centraal planbureau.

CPB (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid 2020*. Centraal planbureau.

CPB (2020). *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*. Centraal planbureau.

CPB (2020). *Stresstest huishoudens 2020*. Centraal planbureau & AFM.

CPB (2021). *Keuzes in Kaart 2022-2025*. Centraal planbureau.

CPB (2022). *Ongelijkheid en herverdeling*. Centraal planbureau.

CPB (2023). *Stresstest varianten WW*. Centraal planbureau.

Dahl, G.B. & Gielen, A.C. (2021). *Intergenerational Spillovers in Disability Insurance*. American economic journal: Applied Economics.

De Beleidsonderzoekers (2021). *Perspectief of bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*.

De Groot, N. (2018). *Evaluating labor market policy in the Netherlands*. Vrije Universiteit Amsterdam.

De Groot, N. & van der Klaauw, B. (2017). *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk*. Vrije Universiteit Amsterdam.

De Groot, N. & van der Klaauw, B. (2019). *The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits*. Labour Economics.

De Hek, P., de Vleeschouwer, E. & Ruis, A. (2019). *Als ondernemer uit de WW*. UWV.

De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Groenewoud, M. & Zwinkels, W. (2015). *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*.

De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Groenewoud, M. & Zwinkels, W. (2015). *Experimenteel onderzoek Passend Werkaanbod bij UWV*.

De Visser, S., van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P. & Kuiper, F. (2021). *Als verrekenen een beperking is*.

Feldstein, M. (1980). *International differences in social security and saving*. Journal of Public Economics.

- McKee-Ryan, F. & Maitoza, R. (2018). *Job Loss, Unemployment, and Families*. In U.-C. Klehe, U.-C., & E. A. J. van Hooft (Eds.), *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*, 87–97. Oxford University Press.
- Frankowski, A., den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P. & Huiting, M. (2021). *Handhaving in de sociale zekerheid*. NSOB.
- Harland, P., Reijneveld, S.A., Brugman, E., VerlooveVanhorick, S.P. & Verhulst, F.C. (2002). *Family factors and life events as risk factors for behavioural and emotional problems in children*. *European child & adolescent psychiatry*.
- Heyma, A., van der Werff, S. (2013). *Een goed gesprek werkt*. SEO Economisch onderzoek.
- Heyma, A., van der Werff, S., Sloten, G. & van Nauta, A. (2016). *Werkende perspectieven voor ouderen*. SEO Economisch onderzoek.
- Heyma, A., Vervliet, T., Lammers, M. & Schwartz, T. (2021). *Ervaringen met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW*. SEO Economisch onderzoek.
- Groenewoud, M., van Waveren, B. & Bakker, L. (2017). *Evaluatie Regeling Vrijwilligerswerk in de WW*. Regioplan.
- Janlert, U., Winefield, A.H. & Hammarström, A. (2015). *Length of unemployment and health-related outcomes: a life-course analysis*. *European Journal of Public Health*.
- Kalil, A. (2009). *Joblessness, family relations and children's development*. *Family Matters*.
- Klehe U.-C., de Pater, I.E., Koen, J. & Kira, M. (2018). *Too old to Tango? Job loss and Job search Among Older Workers*. In U.-C. Klehe, U.-C., & E. A. J. van Hooft (Eds.), *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*, 433–464. Oxford University Press.
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018). *The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden*. *American Economic Review*.
- KPMG (2019). *Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader*.
- Kroon, L., Muilwijk-Vriend, S. & Tempelman, C. (2019). *Gezondheidsproblemen in WW en bijstand*. SEO Economisch Onderzoek.
- Lammers, M., Odding, C., Schwartz, T., Heyma, A. & Meij, M. (2020). *Effecten van maatregelen WW en IOW in de Wet werk en zekerheid*. Deelrapport Evaluatie Wwz. SEO Economisch onderzoek.
- Lammers, M. & Kok, L. (2021). *Are active labor market policies (cost-)effective in the long run? Evidence from the Netherlands*. *Empirical Economics*.
- Lindsay, C. (2018). *Work First Versus Human Capital Development in Employability Programs*. In U.-C. Klehe, U.-C., & E. A. J. van Hooft (Eds.), *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*, 561–573. Oxford University Press.
- Liu, S., Huang, J. L. & Wang, M. (2014). *Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review*. *Psychological Bulletin*.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective*. Bristol University Press.
- McKee-Ryan, F., Song, Z., Wanberg, C.R. & Kinicki, A.J. (2005). *Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study*. *Journal of Applied Psychology*.
- Meadows, P. (2006). *What works with tackling worklessness?* London Development Agency.
- Middeldorp, M. & Ponds (2019). *Kansen op instroom uit de WW bekeken. Verschillen in de kans op instroom uit de WW naar een baan tussen mensen met en zonder migratieachtergrond*. Atlas voor gemeenten.
- Ministerie van Financiën (2015). *IBO: Zelfstandigen zonder personeel*.
- Ministerie van Financiën, 16e studiegroep begrotingsruimte (2020). *Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte*.
- Ministerie van Financiën (2021). *Reflecties en lessen: Inzicht in Kwaliteit 2018-2021*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Beleidsdoorlichting re-integratie*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid*.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2021). *Impact coronacrisis op het stelsel van Werk en Inkomen*.
- Paul, K.I. & Moser, K. (2009). *Unemployment impairs mental health: Meta-analyses*. *Journal of Vocational Behaviour*.
- Paul, K.I., Hassel, A. & Moser, K. (2018). *Individual Consequences of Job Loss and Unemployment*. In U.-C. Klehe, U.-C., & E. A. J. van Hooft (Eds.), *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*, 57–85. Oxford University Press.
- Pfeifer, C. (2010). *Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment*. *German Economic Review*.

- Ponds, R., Middeldorp, M., Tempelman, C. & Vriend, S. (2018). *Kansen bekeken. Verschillen in kans op instroom, doorstroom en uitstroom op de arbeidsmarkt tussen mensen met en zonder migratieachtergrond*. Atlas voor gemeenten.
- Ramparichan, M.D. (2021). *Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020: een juridische studie*. Universiteit Utrecht.
- Roelfs, D.J., Shor, E., Davidson, K.W. & Schwartz, J.E. (2011). *Losing life and livelihood: a systematic review and meta-analysis of unemployment and all-cause mortality*. Social science & medicine.
- Ruiz-Valenzuela, J. (2021). *The effects of Parental Job loss on Children's Outcomes*. Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance.
- Schoenmaker, I. & van Rooij, B. (2021). *Levensgebeurtenis 'ik word werkloos'. Rapportage van kwalitatief onderzoek – Versie 02*. MARE i.k.v. 'Programma Mens Centraal'.
- SCP (2017). *Voorzieningen verdeeld: Profijt van de overheid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2022). *Arbeidsmarkt in kaart: Wel- en niet-werkenden – editie 3*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2022). *Hoe kijken werkgevers naar oudere werknemers?* In: *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers - editie 3*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- SER (2019). *Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid*.
- SER (2021). *Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025*.
- Strockmeijer, A. (2020). *De arbeidsmarktpositie verklaart. Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland*. Universiteit van Amsterdam.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.
- UWV (2015). *Flexwerk na de WW: Gevolgen van flexibele arbeid voor werkzekerheid en herhalingswerkloosheid*.
- UWV (2018). *Werkverkenner 2.0*. UWV Kennisverslag 2018-8.
- UWV (2019). *Wat verdienen mensen voor en na de WW?*
- UWV (2019). *Van WW naar bijstand, 2019*.
- UWV (2020). *De WW coronatijd*. UWV Kennisverslag 2020-6.
- UWV (2021). *Van WW naar bijstand, 2020*.
- UWV (2021). *Ontwikkeling van een UWV doenvermogenstoets: Factoren die beïnvloeden hoeveel doenvermogen een proces vraagt van de burger*.
- UWV (2022). *Maatwerk bij professionele buikpijn: Een lerende evaluatie van de UWV Maatwerkplaatsen*.
- UWV (2022). *Doorstroom vanuit de WW naar de Ziektewet*.
- UWV (2022). *Arbeidsmarktgericht scholen: Evaluatie van het scholingsbudget WW 2018-2021*.
- Van Damme, L. (2021). *Werkloosheidsregelingen in Nederland: Een parlementaire geschiedenis*. Radboud Universiteit.
- Van de Ende, I., Grijpstra, D. & Driessen, T. (2019). *Effectiviteit van de Brug-WW en scholingsvouchers*. Panteia.
- Van der Heul, H., Berkhout, P., Terpstra, H. & Dees, M. (2019). *Zoek het breed! Effectevaluatie ABZ*. UWV.
- Van der Heul, H. (2020). *Helpt UWV werkzoekenden werk te vinden?* UWV Kennisverslag 2020-4.
- Van der Klaauw, B. & Vethaak, H. (2022). *Empirical Evaluation of Broader Job Search Requirements for Unemployed Workers*. Tinbergen Institute.
- Van Eersel, J.H.W., Taris, T.W. & Boelen, P.A. (2021). *Grief reactions, depression, and anxiety following job loss: patterns and correlates*. European Journal of Psychotraumatology.
- Van Huizen, T. & Alessie, R. (2019). *Risk Aversion and job mobility*. Journal of Economic Behavior & Organization.
- Van Hooft, E.J.A. & Van den Hee, S.M. (2017). *Inhoudelijke effectevaluatie trainingen 50plus WW*. Universiteit van Amsterdam.
- Van Hooft, E.J.A., Kammeyer-Mueller, J. D., Wanberg, C. R., Kanfer, R., & Basbug, G. (2021). *Job search and employment success: A quantitative review and future research agenda*. Journal of Applied Psychology.
- Van Hooft, E. A. J., Van Hoyer, G. & Van den Hee, S. M. (2022). *How to optimize the job search process: Development and validation of the job search quality scale*. Journal of Career Assessment.



Vansteenkiste, M. & Van den Broeck, A. (2018). *Understanding the motivational dynamics among unemployed individuals: Refreshing insights from the self-determination theory perspective.*

Verlaat, T., Bijleveld, E., Meeldijk, A. & Berkhout, P. (2021). *Sancties voor burgers: Een bruikbaar instrument voor gedragsverandering? Boom criminologie.*

Vervliet, T. & Heyma, A. (2022). *Langetermijneffecten van persoonlijke dienstverlening in WW. SEO Economisch onderzoek.*

Vlasblom, J.D. & Schippers, J. (2019). *Werkloze ouderen weer aan het werk. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.*

Von Bergh, 2019, *Sleutelen aan de WW: werkt dat? Effecten van duurverkorting en aanscherping passende arbeid. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.*

Wanberg, C.R., van Hooft, E.A.J., Dossinger, K., Vianen, A.E.M. & Klehe, U-C. (2020) *Strong Is My Safety Net? Perceived Unemployment Insurance Generosity and Implications for Job Search, Mental Health, and Reemployment. The Journal of Applied Psychology.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport nr. 97.*

Winkelmann, R. (2014). *Unemployment and happiness: Successful policies for helping the unemployed need to confront the adverse effects of unemployment on feelings of life satisfaction. IZA world of labor.*

#### Datasets:

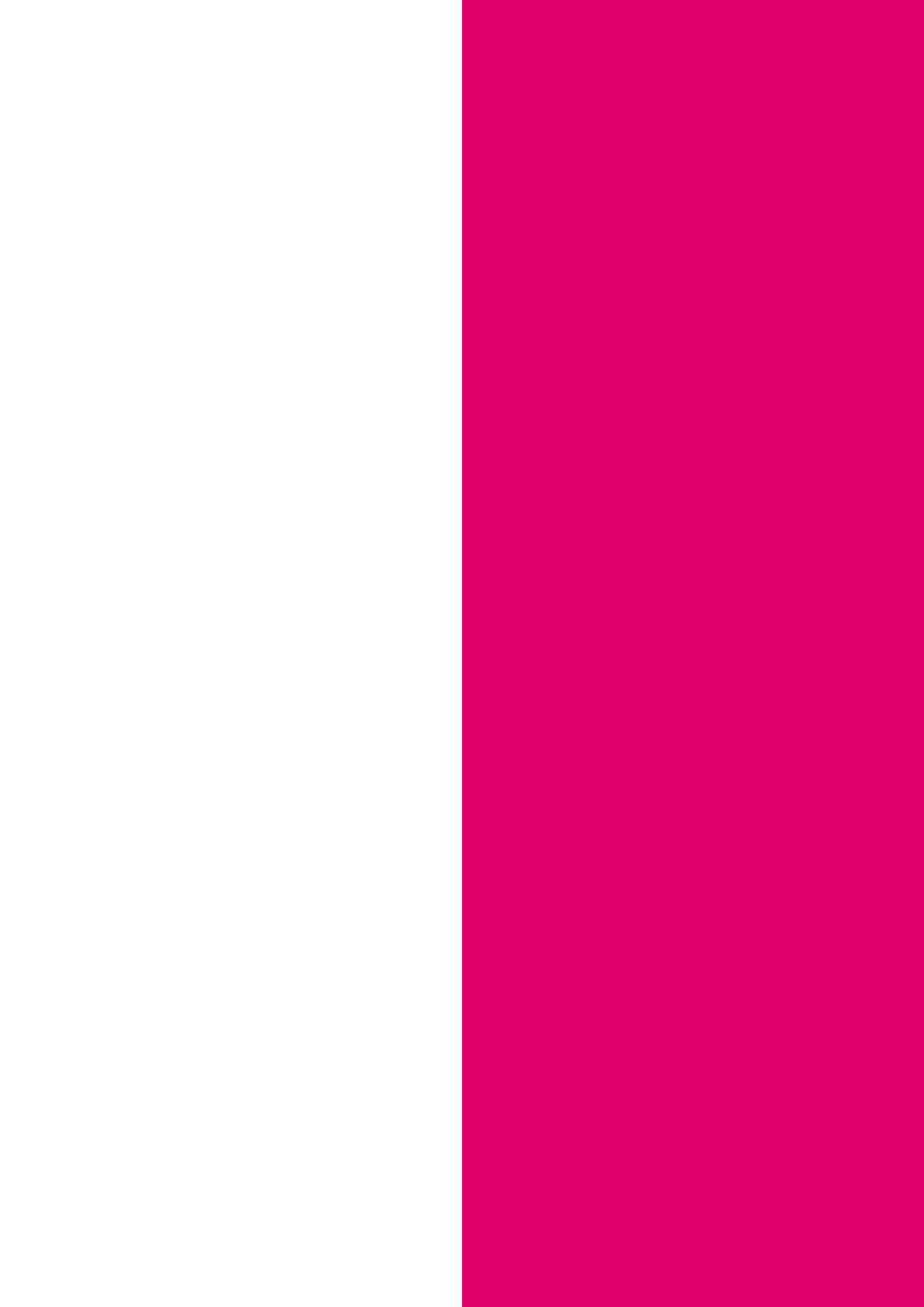
CBS, *Arbeidsmarktpositie na instroom in de WW.* ([cbs.nl](https://www.cbs.nl))

OECD (OESO), *Net replacement rate in unemployment.* ([stats.oecd.org](https://stats.oecd.org))

OECD (OESO), *Saving rate.* ([stats.oecd.org](https://stats.oecd.org))

UWV, *Doorstroom naar bijstand.* ([werk.nl/arbeidsmarktinformatie](https://werk.nl/arbeidsmarktinformatie))

UWV, *Verantwoordingscijfers.* ([jaarverslag.uwv.nl](https://jaarverslag.uwv.nl))



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

april 2023