

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2017-0000082314

Datum 29 mei 2017

Betreft 30982 Beleidsdoorlichting artikel 5 begroting SZW

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen die de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan mij heeft voorgelegd over mijn brief van 20 december 2016 met betrekking de beleidsdoorlichting van artikel 5 van de begroting SZW (werkloosheid) (Kamerstuk 30 982, nr. 29).

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Beantwoording van de vragen, die zijn voorgelegd door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 20 december 2016 met betrekking tot de beleidsdoorlichting van artikel 5 van de begroting SZW (werkloosheid) (Kamerstuk 30 982, nr. 29).

Vraag 1.

Klopt het dat de nadere focus binnen de beleidsdoorlichting van artikel 5 van de SZW-begroting op de Werkloosheidswet(WW)-gerechtigden die langdurig werkloos zijn (waaronder veel mensen van 50 jaar en ouder) een deel van het beleid voor deze groep werklozen bestrijkt, omdat de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) aan WW-gerechtigden en de uitvoering van de WW vallen onder artikel 11 van de begroting? Kunt u, kijkend naar artikel 5 en artikel 11 in samenhang, een meer overkoepelend beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor de groep langdurig werklozen?

Antwoord op vraag 1.

Dat klopt. In de opmaak van de SZW-begroting is een onderscheid gemaakt tussen de (WW-)regeling als beleidsinstrument (artikel 5) en de kosten die worden gemaakt om uitvoering te geven aan de (WW-)regeling en bij het bieden van ondersteuning aan WW-gerechtigden bij hun zoektocht naar werk (artikel 11). Dit onderscheid is doorgetrokken naar de beleidsdoorlichting van artikel 5, conform de systematiek van beleidsdoorlichtingen per begrotingsartikel.

De beleidsdoorlichting van artikel 11 en de SUWI-evaluatie¹ laten zien dat uit internationaal onderzoek blijkt dat werkzoekenden vaker werk vinden bij regelmatig persoonlijk contact met een werkcoach. Daarnaast toont onderzoek aan dat persoonlijke dienstverlening in aanvulling op digitale dienstverlening 2 á 3% meer uitstroom oplevert. Ook het CPB bevestigt dat persoonlijke dienstverlening aan WW'ers effectief is; de kosten van gesprekken worden meer dan terugverdiend door lagere uitkeringslasten.

Het UWV geeft intensieve persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden met een zwakke arbeidsmarktpositie. Dit zijn merendeels werkzoekenden van 50 jaar en ouder. Op basis van de beschikbare onderzoeken wordt verwacht dat de inzet van deze persoonlijke dienstverlening effectief is. Het UWV heeft het voornemen de effecten van de extra dienstverlening WW te zijner tijd te gaan evalueren.

In de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 5 is aangegeven dat het effect van de inzet van de diverse beleidsinstrumenten wisselt per ingezet instrument. Specifiek voor langdurige (vaak oudere) werklozen geldt dat er momenteel veel initiatieven en maatregelen worden genomen om hen aan het werk te krijgen. Ik verwijs hiervoor naar het actieplan "Perspectief voor vijftigplussers" dat met de brieven van 7 juni 2016 en – in uitgewerkte vorm – met de brief van 22 december 2016 aan de Tweede Kamer is gezonden. Het actieplan loopt door tot 2018. Alle onderdelen van het actieplan zullen uitvoerig worden geëvalueerd.

¹ TK 2015-2016, 30982/26448, nr. 26

Vraag 2.

Klopt het dat deze beleidsdoorlichting van artikel 5 van de SZW-begroting nog geen toereikend overkoepelend beeld kán geven over artikel 5, omdat de veranderingen op artikel 5 door de Wet werk en zekerheid (Wwz) buiten beschouwing worden gelaten? Kunt u uw antwoord toelichten?

Vraag 3.

Worden de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting betrokken bij de evaluatie van de Wwz?

Antwoord op vragen 2 en 3:

Er is gekozen om de Wet werk en zekerheid (Wwz) buiten de scope van de beleidsdoorlichting van artikel 5 te laten, omdat gedurende het schrijven van deze beleidsdoorlichting de effecten van de Wwz nog niet voldoende inzichtelijk waren. Een aantal onderdelen van de Wwz is pas in 2016 in werking getreden. 2016 valt als jaar al buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Bovendien kent de WWZ een eigen evaluatiekalender met een eindevaluatie in 2020. Bij deze eindevaluatie worden de bevindingen uit de beleidsdoorlichting, daar waar deze relevant zijn, betrokken.

Vraag 4.

Vindt u dat er op dit moment een aanvaardbaar niveau van zekerheid is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten en bestede middelen, gelet op het feit dat de totale uitgaven (uitvoeringslasten plus uitvoeringskosten) voor de WW € 7,279 miljard in 2015 bedragen en aangezien de doeltreffendheid en doelmatigheid volgens de beleidsdoorlichting op een aantal punten (veel) beter kunnen?

Vraag 5.

Hoe beoordeelt u de kwaliteit van "het beeld" over de doeltreffendheid en doelmatigheid en over de verplichtingen en instrumenten van de WW dat gegeven kan worden, op een schaal van 'zeer slecht' tot 'zeer goed'? Zijn deze beelden voldoende om beleidsconclusies aan te verbinden? Kunt u uw antwoorden motiveren?

Antwoord op vragen 4 en 5.

Eén van de zaken die bij het schrijven van de beleidsdoorlichting naar voren kwamen is dat veel, maar nog niet alles wat we zouden willen weten over beleid op artikel 5 (voldoende) is onderzocht. Dit betekent dat er geen harde uitspraken over doeltreffendheid of doelmatigheid kunnen worden gedaan, ook omdat in de dubbele beleidsdoelstelling van het begrotingsartikel een harde norm ontbreekt. Waaraan moet zijn voldaan om bijvoorbeeld van doeltreffende inkomensbescherming te kunnen spreken? Er bestaat echter wel een gedegen beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW op basis van beschikbare bronnen. Deze beelden geven naar mijn oordeel in het algemeen een kwalitatief goed inzicht, maar tegelijkertijd vind ik dat de kwaliteit en zekerheid van de beelden beter kan. Zie ook het antwoord op vraag 6.

Vraag 6

Gezien het feit dat u aangeeft dat nog niet alle facetten van de Werkloosheidswet (voldoende) zijn onderzocht, bent u van plan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WW beter inzichtelijk te krijgen door verder onderzoek? Zo ja, welke onderdelen gaat u onderzoeken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 6.

De beleidsdoelstelling van artikel 5 is niet geoperationaliseerd in meetbare begrippen en niet voorzien van harde normen. Omdat een objectieve maatstaf ontbreekt, kunnen er over de inkomensbescherming geen harde conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid worden getrokken. Een absolute norm kan niet gesteld worden. Dit is uiteindelijk ook deel van een normatieve en politieke afweging over wat de juiste niveaus van bescherming en inkomenszekerheid zijn. Het streven is wel om bij een volgende beleidsdoorlichting van artikel 5 een verbetering aan te brengen in de beelden die we kunnen schetsen over het WW-beleid. Ik ga dan ook kijken naar de vraag hoe de beleidsdoorlichting kwalitatief beter kan, waarbij de beelden (de effecten van het WW-beleid op WW-gerechtigden) tevens geactualiseerd zullen moeten worden. Ook daarvoor zijn wellicht nadere onderzoeken nodig.

Vraag 7.

Kunt u een beknopt, overkoepelend (schematisch) overzicht geven van alle activerende arbeidsmarktinstrumenten in het kader van de WW en bij het UWV, hun doelmatigheid en doeltreffendheid, en of daar al of niet onderzoek naar wordt gedaan? Kan aangegeven worden per instrument, wat gedaan wordt om een beter inzicht te krijgen in de effectiviteit? Kan ook aangegeven worden binnen welke termijn daarover duidelijkheid zal kunnen worden gegeven?

Vraag 8. Gaat u nader onderzoek doen naar activerende elementen zoals de sollicitatieplicht? Kunt u uw antwoord motiveren?

Antwoord vragen 7 en 8:

Ik verwijs allereerst naar onderstaand overzicht uit de beleidsdoorlichting.

Instrument	Doeltreffend?	Beeld
Proefplaatsing	Ja, voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	
Scholing	Het betreft hier geen financiële bijdrage in de kosten van scholing maar vrijstelling van de sollicitatieplicht bij het volgen van een opleiding. Inzet van dit instrument zorgt er dus voor dat de scholing met behoud van WW gevolgd kan worden en de WW-gerechtigde kan zich volledig focussen op het succesvol afronden van de scholing. In hoeverre de inzet van vrijstelling bij scholing bijdraagt aan de werkhervatting is op basis van bestaand onderzoek niet te stellen. Er is geen lange termijn onderzoek gedaan naar WW-gerechtigden en de effecten van dit instrument op hun werkhervattingskansen en kwaliteit van de gevonden baan. De effectiviteit van scholing is in de meeste situaties niet vast te stellen.	Er is wel enig positief effect van scholing op het vinden van een baan voor oudere werklozen en voor werklozen waarvoor de scholing wordt ingezet na ongeveer acht maanden werkloosheid.

Vrijwilligerswerk	Er is (nog) geen of onvoldoende informatie of onderzoek over.	Beleidsmatig gezien wordt verondersteld dat het verrichten van vrijwilligerswerk de participatie van werklozen kan bevorderen. Dit is geen echte maatregel, die tot doel heeft om mensen sneller te laten uitstromen uit de WW naar een baan. Het is wel een middel om aan de WW-gerechtigden een zinvolle invulling aan de dagbesteding te geven naast de onverminderd geldende verplichting om zo snel mogelijk een andere betaalde baan te vinden. Daarnaast kan het een opstap betekenen naar een betaalde baan.
Startersregeling WW	Er kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze regeling doeltreffend is omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is.	Het is aannemelijk dat de inzet van het instrument kan bijdragen aan uiteindelijke uitstroom uit de WW.
Verplichting om passend werk te aanvaarden	We weten niet of deze verplichting doeltreffend is, omdat er geen of onvoldoende informatie of onderzoek over is.	Het is een veilige veronderstelling dat zonder deze prikkel een deel van de WW-gerechtigden niet of later aan het werk zou komen.
Sollicitatieplicht	We weten niet of deze verplichting doeltreffend is, omdat er te weinig onderzoek over is.	Het is een veilige veronderstelling dat het bestaan van deze verplichting een goede prikkel geeft om naar werk te zoeken. Dat geldt zeker voor oudere werklozen en werklozen die minder gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan. Een groot deel van de populatie geeft echter aan de sollicitatieplicht niet nodig te hebben en ook zonder deze verplichting actief op zoek naar werk te gaan. Anderzijds is aangetoond dat het aantal oudere werklozen dat een baan vindt toeneemt als de sollicitatieplicht voor deze groep onverkort geldt.
Passend werkaanbod	Op de korte termijn doeltreffend. Op de lange termijn niet, aangezien personen die een passend aanbod hebben gekregen vaker opnieuw instromen in de WW.	

Bij bovenstaand overzicht merk ik op dat, als er niets met zekerheid over de doeltreffendheid kan worden gezegd, hieruit volgt dat er ook niets over de doelmatigheid kan worden gezegd.

Ik vind het belangrijk om te meten en weten wat de effectiviteit is van de instrumenten, die het UWV ter beschikking staan en van de inzet van de dienstverlening door het UWV. Het UWV heeft, op verzoek van SZW, al eerder onderzocht wat de effectiviteit is van de verschillende vormen van dienstverlening, die worden ingezet bij de ondersteuning van werklozen. Ik verwijs voor de uitkomsten van dit onderzoek naar het UWV rapport 'Re-integratie in de WW. Wat werkt en wanneer?' Dit rapport is medio 2015 opgeleverd.

De beleidsdoorlichting ziet op de jaren 2011 tot en met 2015. Sindsdien zijn de inspanningen om werklozen aan het werk te helpen opgevoerd. Zo geeft het UWV extra intensieve dienstverlening aan werklozen met een moeilijke arbeidsmarktpositie en die de extra dienstverlening dus het hardste nodig hebben. Het actieplan 'Perspectief voor vijftigplussers' dat de arbeidsmarktpositie van vijftigplussers moet verbeteren zal uitvoerig geëvalueerd worden. Het evaluatiekader daarvan heb ik onlangs naar de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast bevat de Werkloosheidswet zelf enkele arbeidsbevorderende instrumenten, zoals proefplaatsing, vrijstelling van verplichtingen WW om scholing te kunnen volgen en het aanbod passend werk. Het is moeilijk gebleken om de effecten van deze drie instrumenten echt goed zichtbaar te maken. Er wordt wel regelmatig onderzoek gedaan naar de werking van deze instrumenten. Deze geven een vrij betrouwbaar beeld. De WW kent ook een aantal activerende elementen, zoals de sollicitatieplicht. Ook daarvan is het effect moeilijk te meten, maar dit zal worden meegenomen bij de vraag hoe we de beelden van het WW-beleid kwalitatief beter kunnen krijgen.

Vraag 9.

Kunt u exact en cijfermatig aangegeven hoe zaken zich op het punt van het niet-doeltreffend zijn van de Inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) zich ontwikkelen sinds het aantreden van het kabinet tot nu toe, aangezien nagenoeg niemand uit het IOW-bestand (60+-ers) aan het werk komt?

'Antwoord op vraag 9:

IOW-gerechtigden zijn werknemers die na hun 60^e levensjaar werkloos zijn geworden en die binnen afzienbare tijd met pensioen gaan en die tot die tijd hun moeilijke arbeidsmarktpositie waarschijnlijk zullen blijven behouden. Het beleidsdoel is het voorkomen dat WW-gerechtigden voor hun pensioen nog in de bijstand belanden. In de praktijk ligt de nadruk dan meer op het bieden van een inkomensondersteuning (tot aan het niveau van het sociaal minimum) en minder op de prikkels om aan het werk te gaan. Bekend is ook dat de werkhervattingkans voor ouderen geringer is dan voor andere groepen werklozen. Vrijwel alle uitstroom uit de IOW vindt plaats vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Doordat deze leeftijd stijgt, stijgt ook de gemiddelde duur dat beroep wordt gedaan op de IOW. De ontwikkeling van instroom, uitstroom en bestand van de IOW is in onderstaande tabel beschreven.

IOW	2015	2016
Toekenningen	3525	4211
Beëindigingen	2638	2915
Lopend bestand	3659	4955

In de voor 2020 geplande evaluatie wordt bekeken of het beleidsinstrument dan nog steeds bestaansrecht heeft en of versterking van de activerende kant nodig is.

Vraag 10.

Wat heeft het voor zin om "voor de goede balans" ook een maatregel in beschouwing te nemen die een intensivering op artikel 5 inhoudt, waarbij een WW wordt genoemd van 90% gedurende de eerste 3 maanden, daarna 80%, en geen duurverkorting? Wat is de meerwaarde van het opnemen van deze optie?

Antwoord op vraag 10:

Tot het verplichte element van een beleidsdoorlichting behoort het beschrijven van beleidsopties die 20% besparing op het begrotingsartikel genereren. Zoals eerder aangegeven is er voor de WW geen sprake van een harde norm waartegen de doelstelling van het bieden van inkomenswaarborg wordt afgezet. Zowel een versobering als een versterking van het instrument raken de beleidsdoelstelling. In het algemeen geldt dat er ook positieve effecten van beleid (betere bescherming bij inkomensverlies) kunnen optreden door niet te bezuinigen, maar juist te investeren (verhogen van uitkeringspercentages). Voor een volledig beeld en een evenwichtig onderzoek is het goed om naar beide te kijken. Vandaar dat ook voorstellen zijn opgenomen waarin een hogere WW-uitkering is opgenomen.

Vraag 11.

Kunt u nader inhoudelijk ingaan op de genoemde problematiek van de groter wordende groep zelfstandigen die nu niet zijn verzekerd voor de WW? Hoe gaat u dit vraagstuk meenemen in de evaluaties van beleid, zoals de Wwz?

Antwoord op vraag 11:

Het aandeel van de zelfstandigen in de beroepsbevolking neemt toe. Dat betekent dat er meer werkenden zijn die niet zijn verzekerd voor de werknemersverzekeringen, waaronder de WW. De keuze voor zelfstandigheid is een eigen keuze, waarbij uiteenlopende aspecten een rol spelen. Eén van die aspecten is dat de zzp'er zelf zijn ondernemersrisico's draagt. Tot die risico's behoort ook het risico op werkloosheid. Het kabinet is in de kabinetsreactie bij de aanbieding van het IBO-rapport over ZZP-ers (d.d. 5 oktober 2015) uitgebreid ingegaan op de positie die de ZZP'er heeft als het gaat om arbeidsomstandigheden en inkomensvoorziening.

Vraag 12.

Hoe kan in algemene zin de conclusie getrokken worden dat hoogte en duur van de WW-uitkering voldoende inkomensbescherming bieden en "doeltreffend" zijn, gegeven het feit dat de afgelopen jaren steeds meer mensen vrijwillig of gedwongen als zelfstandige gaan werken, aangezien zelfstandigen niet in de WW participeren? Kunt u dit zorgvuldig onderbouwen en nader toelichten? Waarom wordt de inkomensbescherming toereikend geacht?

Antwoord op vraag 12:

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 5 is "De overheid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van werkloosheid en stimuleert hen het werk te hervatten". Het doel en dus ook de beoordeling of de inkomensbescherming doeltreffend is, beperkt zich zodoende tot werknemers. De beleidsdoorlichting laat zien dat het beeld is dat de inkomensbescherming voor deze groep voor zover inzichtelijk, voldoende lijkt. Het kabinet is in de kabinetsreactie bij de aanbieding van het IBO-rapport over ZZP-ers (d.d. 5 oktober 2015) uitgebreid ingegaan op de positie die de ZZP-er heeft als het gaat om arbeidsomstandigheden en inkomensvoorziening. Ik wil daar nog aan toevoegen dat het gaan werken als zelfstandige op een eigen vrije keuze voor ondernemerschap berust en dus impliciet ook een keuze inhoudt voor de risico's er van, zoals (tijdelijk) geen werk en geen vervangende uitkering. Ongeacht of de omstandigheden (al jaren werkloos en een baan in loondienst is niet gelukt) iemand er toe 'dwingen', feit is dat niemand echt verplicht is als zelfstandige te gaan werken. Zelfstandig zijn houdt in dat iemand ook dat soort keuzes in vrijheid kan maken.

Vraag 13.

Kunt u de besparingsoptie van de extern deskundige professor Van der Klaauw met betrekking tot het verrekenen van de ontslagvergoeding met de WW-uitkering verder uitwerken?

Antwoord op vraag 13:

Sinds 1 juli 2015 is de ontslagvergoeding vervangen door de transitievergoeding. Daarnaast kan een rechter een billijke vergoeding toewijzen. Deze vergoeding komt dan bovenop de wettelijke transitievergoeding. De werkgever is in beginsel bij ontslag een transitievergoeding verschuldigd. De transitievergoeding is een compensatie voor (de gevolgen van) ontslag, die ingezet kan worden voor het vinden van een andere baan. Zo zijn bijvoorbeeld kosten die de werkgever maakt voor van-werk-naar-werk activiteiten in mindering te brengen op de transitievergoeding. Gezien dit doel ligt het niet in de rede om de transitievergoeding te verrekenen met de WW-uitkering. Wanneer de rechter oordeelt dat het ontslag veroorzaakt is door ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, kan hij aan de werknemer naast de transitievergoeding een billijke vergoeding toekennen. Gezien het karakter van deze billijke vergoeding ligt ook verrekening hiervan met de WW-uitkering niet voor de hand. Daarnaast is een aantal redenen op grond waarvan de SER in zijn advies 'WW en Ontslagpraktijk' van april 2005 tot de conclusie kwam dat verrekening van de ontslagvergoeding – zowel geheel als boven een bepaalde limiet – niet nodig en niet wenselijk is en qua resultaat onzeker is, nog altijd relevant. Indachtig deze overwegingen is deze optie daarom niet opgenomen bij de besparingsopties die in de beleidsdoorlichting WW worden genoemd. Ik zie geen reden om dit alsnog door te laten rekenen.