

Vergaderjaar 2023–2024

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 736

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2023

De Werkloosheidswet (WW) biedt een vangnet voor werknemers die buiten hun schuld tijdelijk zonder werk komen te zitten. Het is een groot goed dat werknemers worden beschermd tegen de gevolgen van loonverlies tijdens onvrijwillige werkloosheid en ondersteuning krijgen bij de zoektocht naar een nieuwe baan. Vanuit de uitvoering zijn de afgelopen jaren verschillende knelpunten gesignaleerd rondom het WW-proces. Een totaaloverzicht van knelpunten die in de WW worden ervaren, was er tot op heden nog niet. Dit overzicht is nodig om van daaruit samenhangend te kunnen werken aan verbeteringen in het WW-proces. Ik heb daarom medio 2022 onderzoekbureau De Beleidsonderzoekers opdracht gegeven tot een onderzoek naar de ervaren knelpunten bij het gebruik en bij de uitvoering van de WW vanuit de perspectieven van werknemers, werkgevers en de uitvoering.¹

Het werknemersperspectief vormt een belangrijke kapstok van dit onderzoek. Het werknemersperspectief staat ook voor mij voorop. Ik vind het belangrijk dat de bestaanszekerheid en (arbeids)participatie van mensen wordt verbeterd. Daarbij helpt het als de WW voor mensen begrijpelijk is zodat zij een goede inschatting kunnen maken van waar zij wel of geen recht op hebben. En dat de WW uitvoerbaar is voor UWV zodat UWV dienstverlening kan bieden die aansluit bij de behoeften van mensen in de WW. Dit onderzoek draagt er aan bij dat dit beter wordt bereikt.

De onderzoekers hebben gesproken met WW-gerechtigden (37 interviews), werkgevers (6 gesprekken) en werkgeversvertegenwoordigers en medewerkers van UWV (circa 45 gesprekken). Daarnaast hebben de onderzoekers ook gesprekken gevoerd met experts vanuit de wetenschap,

¹ Per brief heb ik uw Kamer in 2022 geïnformeerd over de opzet van het onderzoek (Kamerstukken II 2021/22, 26 448, nr. 667).

vakbonden, advocatuur en rechterlijke macht om zo breed mogelijk knelpunten in het WW-proces op te halen.

Aanleiding voor het knelpuntenonderzoek is de constatering dat de WW en onderliggende regelgeving complexer geworden is. De huidige Werkloosheidswet is in 1987 in werking getreden. Sindsdien zijn er meerdere grote wijzigingen in het WW-stelsel doorgevoerd. Sinds de invoering van de WW is de arbeidsmarkt bovendien aanzienlijk veranderd. Door flexibilisering, digitalisering en globalisering zijn nieuwe banen en dienstverbanden ontstaan waar de WW zoals die oorspronkelijk is ingericht, niet altijd meer goed op aansluit. Als gevolg van deze ontwikkelingen ervaren zowel werknemers als de uitvoering knelpunten in de WW.

Het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale zekerheid, dat onlangs aan uw Kamer is verzonden, constateert eveneens dat, hoewel er ook veel goed gaat, voor sommige groepen mensen de sociale zekerheid te ingewikkeld is geworden.² Via verschillende initiatieven en programma's werk ik samen met andere departementen om de sociale zekerheid voor mensen te verbeteren. Dat doe ik onder meer via het Programma Werk aan Uitvoering (WaU)³, het Programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning aan Mensen (VIM)⁴, het wetsvoorstel Participatiewet in Balans⁵, het traject herijking handhaving sociale zekerheid⁶, de modernisering Wet SUWI⁷ en het traject Toekomst Toeslagenstelsel⁸.

Voor de WW wil ik inzetten op verdere optimalisatie voor zowel WW-gerechtigden, werkgevers en de uitvoering. Een eerste stap in dit vereenvoudigingstraject was het in kaart brengen van de knelpunten in het huidige WW-stelsel. Het onderzoek geeft handvatten voor de keuzes die vervolgens gemaakt moeten worden om de knelpunten te voorkomen en/of te verhelpen. Bijvoorbeeld door de vormgeving van wet- en regelgeving en de dienstverlening aan WW-gerechtigden aan te passen.

Hierbij bied ik u het eindrapport «Waar knelt de WW?» aan. In dit onderzoek zijn voor alle fasen van het proces dat een (potentiële) WW-gerechtigde doorloopt de knelpunten in het huidige WW-stelsel in kaart gebracht. Naast een overzicht van ervaren knelpunten, geeft het onderzoek een juridisch-technische analyse van knelpunten.

Met deze brief bied ik u tevens de rapportage van het True Talk-traject aan. In de periode juni tot en met december 2022 spraken medewerkers van mijn ministerie en van UWV met ongeveer 70 mensen om van henzelf te horen hoe zij het verlies van hun baan hebben ervaren. En tegen welke knelpunten rond de WW zij aanlopen.

Hieronder ga ik eerst in op de belangrijkste conclusies uit het onderzoek «Waar knelt de WW?». Vervolgens geef ik aan welke opvolging ik daaraan geef en hoe ik het vervolgtraject *Vereenvoudiging WW* vorm wil geven. Daarbij ga ik ook in op de reeds lopende trajecten rond een deel van de gesignaleerde knelpunten in de WW.

² Moeilijk makkelijker maken. IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, 2023. Kamerstuk II 2022/23, 29 362, nr. 328.

³ Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 269.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 362 en 26 448, nr. 328.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 283.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 717.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 692.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1156, Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1272.

Overkoepelende bevindingen uit het knelpuntenonderzoek

Voor de meeste werklozen werkt de WW naar behoren ...

In de periodieke evaluatie van de WW waarover ik uw Kamer onlangs informeerde, werd geconcludeerd dat de WW een behoorlijke mate van inkomensbescherming biedt.⁹ Voor de meeste werknemers is de WW toereikend om een periode tot een nieuwe baan te overbruggen. Het knelpuntenonderzoek laat zien dat de WW voor de meerderheid van de uitkeringsgerechtigden ook «doenbaar» is. De meeste WW-gerechtigden ondervinden geen grote problemen bij het aanvragen van een uitkering en hebben geen moeite te voldoen aan de belangrijkste verplichtingen die gepaard gaan met het ontvangen van de uitkering. Voor de meeste WW-gerechtigden doet de WW wat ze beoogt: het bieden van een financieel vangnet bij tijdelijk inkomensverlies vanwege onvrijwillige werkloosheid.

... maar voor een deel van de WW-gerechtigden is de WW te ingewikkeld.

In 2022 vroegen mensen ruim 300 duizend keer een WW-uitkering aan.¹⁰ Veel gaat goed in de WW en de uitvoering door UWV draagt daar stevig aan bij. Maar sommige groepen WW-gerechtigden ervaren knelpunten bij het aanvragen en ontvangen van een uitkering. Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat een kwart van de WW-gerechtigden de regels en verplichtingen in de WW als een last ervaart. In hun beleving passen de verplichtingen niet bij hun situatie en veroorzaken ze veel stress.¹¹ Vooral als mensen recht hebben op meerdere uitkeringen tegelijk, is dat voor hen vaak ingewikkeld.¹² Dat geldt ook voor «overgangssituaties», bijvoorbeeld vanuit de uitkering naar (tijdelijk) werk en weer terug.

Het verliezen van een baan kan een grote emotionele impact hebben op een werknemer¹³; baanverlies zorgt voor stress en kan leiden tot een gevoel van rouw.¹⁴ Uit het knelpuntenonderzoek blijkt dat voor werknemers met een (tijdelijk) lager «doenvermogen», door stress, een beperking of gebrekkige beheersing van het Nederlands, de aanvraag van een WW-uitkering en het voldoen aan uitkeringsverplichtingen, problematisch kan zijn. Mensen zijn bang om fouten te maken, weten niet goed welke gegevens ze moeten aanleveren en vinden het lastig om aan hun plichten te voldoen omdat zij die niet goed kunnen overzien. Ook sluiten de WW-verplichtingen niet goed aan bij werknemers met een minder gunstige arbeidsmarktpositie, bijvoorbeeld omdat men ouder is of een arbeidsbeperking heeft.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr.718.

¹⁰ UWV Kwantitatieve informatie 2022 (uwv-quantitatieve-informatie-2022.pdf).

¹¹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) Klantperspectief WW 2020/2021.

¹² Uit het IBO rapport vereenvoudiging sociale zekerheid (p.49) blijkt dat één op de tien WW-gerechtigden naast de WW nog een andere uitkering ontvangt.

¹³ Schoemaker, I. & Van Rooij, B. (2021). Levensgebeurtenis «Ik word werkloos». Mare. Amsterdam. In opdracht van het Programma Mens Centraal.

¹⁴ Ook uit de gesprekken die met werkloze werknemers zijn gevoerd in het True Talk-traject blijkt dat werkloos worden voor veel mensen een ingrijpende gebeurtenis is die vaak niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van andere levensgebeurtenissen met grote impact. Mensen hebben tijd nodig om het ontslag een plek te geven. Werkloos worden voelt voor veel mensen negatief; het tast hun eigenwaarde aan, roept gevoelens op van angst, schuld en schaamte en kan leiden tot financiële stress. Voor veel mensen is het eerste gesprek met een UWV-contactpersoon een belangrijk moment van informatie en duidelijkheid.

Het knelpuntenonderzoek laat zien dat de uitvoering van de WW op onderdelen complex is voor UWV. Uit de juridisch-technische analyse komt naar voren dat sommige elementen van de wet onduidelijk zijn of in de praktijk niet uitvoerbaar volgens de letter van de wet. Eerder vroeg UWV in een knelpuntenbrief bijvoorbeeld al aandacht voor de problematiek rondom het niet aansluiten van begrippen en tijdseenheden in de WW en de polisadministratie.¹⁵ Om ervoor te zorgen dat uitkeringsgerechtigden (en werkgevers) zo min mogelijk hinder ondervinden van de uitvoeringstechnische knelpunten maakt UWV gebruik van *work arounds*; zij lossen de knelpunten voor uitkeringsgerechtigden grotendeels «onder de motorkap» op. Een deel van deze knelpunten hangt samen met het toegenomen aandeel werkenden in flexibele arbeidsrelaties. Het oplossen van dit soort knelpunten legt een groot beslag op de uitvoeringscapaciteit van UWV.

Rol werkgevers in WW-proces beperkt

In het onderzoek is met een aantal werkgevers gesproken. Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat werkgevers een relatief kleine rol spelen in het WW-proces. Bij eventuele vragen over de WW laten zij zich meestal adviseren door een externe partij zoals een accountant. Uit dit onderzoek komen geen signalen naar voren dat werkgevers grote knelpunten ervaren rond de WW.

Reactie op bevindingen uit het knelpuntenonderzoek

Het rapport van De Beleidsonderzoekers geeft een overzicht van knelpunten in het WW-proces vanuit verschillende perspectieven. De focus van het onderzoek maakt dat is ingezoomd op alle onderdelen die voor mensen en voor de uitvoering knellen in de WW. Ik wil in navolging van de onderzoekers benadrukken dat voor de meeste WW-gerechtigden de WW naar behoren functioneert. Ik waardeer dat UWV zich inzet om knelpunten die samenhangen met de complexiteit van de wet- en regelgeving grotendeels te beheersen, zonder dat uitkeringsgerechtigden daar last van hebben. Dat neemt niet weg dat er knelpunten zijn die om oplossingen vragen. Dit betreft zowel knelpunten wat betreft informatievoorziening en persoonlijke dienstverlening aan de uitkeringsgerechtigde, als rond wet- en regelgeving en de uitvoeringstechnische vraagstukken die daaruit voortvloeien.

Voor een deel van de WW-gerechtigden blijkt de informatie over rechten en plichten in de WW moeilijk te begrijpen. Hierdoor maken zij soms onbedoeld fouten of nemen ze beslissingen die nadelig uitpakken voor hun recht op uitkering. Ook ervaren uitkeringsgerechtigden dat de persoonlijke dienstverlening niet altijd aansluit bij hun behoeften en hebben zij er soms last van dat zij binnen UWV met verschillende divisies te maken hebben.

Veel van de onderzoeksbevindingen over de informatievoorziening en dienstverlening stroken met eerdere signalen. UWV is inmiddels verschillende trajecten¹⁶ gestart om haar informatievoorziening en dienstverlening aan te passen en beter te laten aansluiten bij de behoeften van uitkeringsgerechtigden.¹⁷ Het zal enige tijd vragen voordat de effecten

¹⁵ UWV Knelpuntenbrief Wet en Regelgeving 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 26 448, nr. 652).

¹⁶ Onder andere de integrale klantreis (2022) en de landelijke Maatwerkplaats (2021).

¹⁷ UWV Strategie 2021–2025. Ruimte voor menselijke maat in dienstverlening. Publieksversie juli 2021.

van deze inspanningen zichtbaar worden. UWV informeert mij regelmatig over de wijzigingen en verbeteringen in de dienstverlening. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan zal ik samen met UWV verkennen wat aanvullend op de lopende verbetertrajecten nodig is om ervaren knelpunten rondom de informatievoorziening en dienstverlening op te lossen.

Vanuit de gedachte dat werken naast de WW-uitkering moet lonen, is met de invoering van de Wet werk en zekerheid in 2015 de inkomstenverrekening ingevoerd. Wanneer iemand met een WW-uitkering gaat werken tegen een lager loon dan in de baan voorafgaande aan de werkloosheid, kan recht ontstaan op een aanvullende uitkering. Uit de ervaringen van WW-gerechtigden blijkt dat deze systematiek van inkomstenverrekening voor sommige groepen moeilijk is te begrijpen. Vooral werknemers met wisselende inkomsten ervaren financiële onzekerheid als gevolg van de verrekening. De onderzoekers constateren dat mede hierdoor het principe «werk moet lonen» in de praktijk niet altijd zo uitpakt. Zoals ook blijkt uit het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid kan onzekerheid ertoe leiden dat mensen kansen minder benutten. Ik vind het belangrijk dat de WW uitkeringsgerechtigden stimuleert om weer te gaan werken. Werk moet daadwerkelijk lonen. Dit signaal uit het onderzoek zal ik dan ook meenemen in de uitwerking van beleidsopties.

Het WW-aanvraagproces lijkt verder vooral ingewikkeld te zijn voor werknemers met een lager doenvermogen en ongunstige arbeidsmarktpositie, die het soms ook op persoonlijk vlak moeilijk hebben. Juist voor deze kwetsbare mensen, knelt de WW het meest. Ik vind het daarom belangrijk om bij de vereenvoudiging van de WW ervoor te zorgen dat diegenen die de steun van de overheid het hardst nodig hebben deze ondersteuning ook daadwerkelijk krijgen.

Het vervolg

Vereenvoudiging kost tijd en vraagt om het maken van keuzes. Niet alle gesignaleerde knelpunten zijn op korte termijn op te lossen. Met name rond de wet- en regelgeving hangen veel knelpunten met elkaar samen en zijn vaak geen *quick fixes* mogelijk. Tegelijkertijd hecht ik eraan om in het belang van WW-gerechtigden waar mogelijk de oplossing van knelpunten te versnellen. Over het calamiteitenverlof in het buitenland en het beëindigen van de uitkering op eigen initiatief (BOEI) werk ik met UWV aan mogelijkheden om deze knelpunten sneller op te lossen.¹⁸ Wat betreft de sollicitatieplicht gaat UWV starten met een experiment voor een alternatieve invulling van de sollicitatieplicht. Dit omdat de sollicitatieplicht in de huidige vorm er niet altijd aan bijdraagt dat WW-gerechtigden weer snel aan het werk komen.¹⁹ Het doel van het experiment is om te kijken welke van verschillende varianten van de sollicitatieplicht terugkeer naar werk het best stimuleert. Het experiment start in 2024.²⁰

Het oplossen van een deel van de gesignaleerde knelpunten vraagt om aanpassing van de huidige wet- en regelgeving. Zodat de WW beter aansluit bij de behoeften van WW-gerechtigden en beter uitvoerbaar wordt voor UWV. Gezien de huidige demissionaire status van het kabinet

¹⁸ UWV knelpuntenbrief juni 2023 (p. 3) (Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr.717).

¹⁹ Vanuit de wetenschappelijke literatuur én uit de praktijk komen signalen dat de huidige plicht beter ingevuld kan worden. De huidige sollicitatieplicht is voornamelijk gericht op de kwantiteit van het zoekgedrag, terwijl juist ook de kwaliteit bepalend is voor de kans op werk. Ook weten we uit de wetenschappelijke literatuur dat een eenzijdig opgelegde standaard niet motiveert om méér of beter te doen dan die standaard.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23 26 448, nr. 717.

laat ik de invulling hiervan aan een volgend kabinet. Ik ben van plan om ter voorbereiding hierop alvast mogelijke beleidsopties nader te verkennen. Belangrijke uitgangspunten bij deze verkenning zijn dat wet- en regelgeving begrijpelijk en «doenlijk» is voor werknemers, beter uitvoerbaar wordt voor UWV en geen onnodig administratieve belasting voor werkgevers met zich meebrengt. En dat de WW een adequate inkomensbescherming en activerende werking blijft bieden door zowel prikkels als effectieve persoonlijke dienstverlening aan werkzoekenden. Ik vind het daarbij van groot belang om nauw samen te blijven werken met uitkeringsgerechtigden, UWV, werkgevers en werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en andere partijen, zodat verschillende perspectieven worden betrokken bij het verkennen van verbetervoorstellen.

Bij het vinden van oplossingen zal steeds een zorgvuldige afweging gevraagd worden tussen vereenvoudiging en waarden als rechtvaardigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Vereenvoudiging is alleen kansrijk als het kabinet en uw Kamer doorlopend rekening houden met eenvoud bij het ontwikkelen, vernieuwen en beoordelen van wet- en regelgeving. Dit vraagt onze gezamenlijke aandacht.

Ter afsluiting

Het rapport «Waar knelt de WW?» biedt een goed overzicht van de verschillende knelpunten die WW-gerechtigden, werkgevers en de uitvoering in de praktijk ervaren. Dit is een goede basis om gericht verder te werken aan de vereenvoudiging van de WW, zodat die beter aansluit bij de behoeften van betrokkenen. Over de uitkomsten van de verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen en beleidsopties wordt uw Kamer in het nieuwe jaar nader geïnformeerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip