



Aan
Titus Livius

KENNISMEMO

Datum
23 februari 2009

Van
KENNISCENTRUM,

Ed Berendsen
T (020) 687 1625
Ed.Berendsen@uwv.nl

Katinka van Brakel
T (020) 687 3176
Katinka.vanBrakel@uwv.nl

Han van der Heul
T (020) 687 2912
Han.vanderHeul@uwv.nl

Onderwerp

KM 09/01 Prikkelwerking in de sociale zekerheid, een vergelijking tussen de WW en de WWB

Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Het is zeer onwaarschijnlijk dat invoering van de maatregelen uit de WWB bij de WW dezelfde effecten zal hebben. Deze stelling is gebaseerd op drie elementen:

- *Veel van de onderdelen van de WWB, zoals sollicitatieplicht, passende arbeid en sanctiemaatregelen, bestaan al bij de WW.*
- *Het effect van de WWB op het Bijstandsvolume wordt voor een deel behaald via eenmalige winsten. Deze eenmalige winsten kunnen niet behaald worden bij de WW.*
- *Gezien de bestaande prikkels binnen de WW en gezien het effect van recente beleidswijzigingen binnen de WW kunnen gerede twijfels geuit worden ten aanzien van de mogelijkheid om via aanvullende prikkels, als bijvoorbeeld een financiële prikkel op de uitvoering, te komen tot een hogere participatie en een lager WW-volume.*

(De uitgebreide conclusie staat op pagina 9 en 10 van dit memo).

Inleiding

Sinds de invoering van de WWB bestaat er een directe financiële prikkel voor gemeenten om het inkomensdeel van de Bijstand te reduceren. De financiële prikkel moet er voor zorgen dat de participatie van uitkeringsgerechtigden toeneemt en het volume uitkeringsgerechtigden afneemt. De prikkel lijkt een succes te zijn: het volume bijstandsgerechtigden is behoorlijk gedaald sinds de invoering van de WWB. UWV kent een dergelijke prikkel niet. Dat roept bij veel partijen de vraag op of invoering van een vergelijkbare prikkel bij de WW overeenkomstige gevolgen (een daling van het uitkeringsvolume) heeft. In dit kennismemo gaan we nader in op deze vraag.

De vraag of een vergelijkbare prikkel voor de WW werkt kan niet direct beantwoord worden. Wel kan een vergelijking gemaakt worden op relevante punten tussen de WW en de Bijstand. Door een vergelijking op onderdelen als wetgeving en beleid, praktijk van de uitvoering en kenmerken van de populatie kan mogelijk een uitspraak gedaan worden over nut en noodzaak van een dergelijke prikkel.

De WWB heeft effect op het uitkeringsvolume en op de participatie van mensen in de Bijstand. We richten ons in deze analyse op de volume-effecten. Daarbij zijn prikkels om de participatie te verhogen een instrument om het uitkeringsvolume te beïnvloeden. In de analyse vergelijken we WW en WWB op drie onderdelen:

- A. Wet en uitkeringsregime
- B. Verschillen in populatie
- C. Verschillen in uitvoeringspraktijk

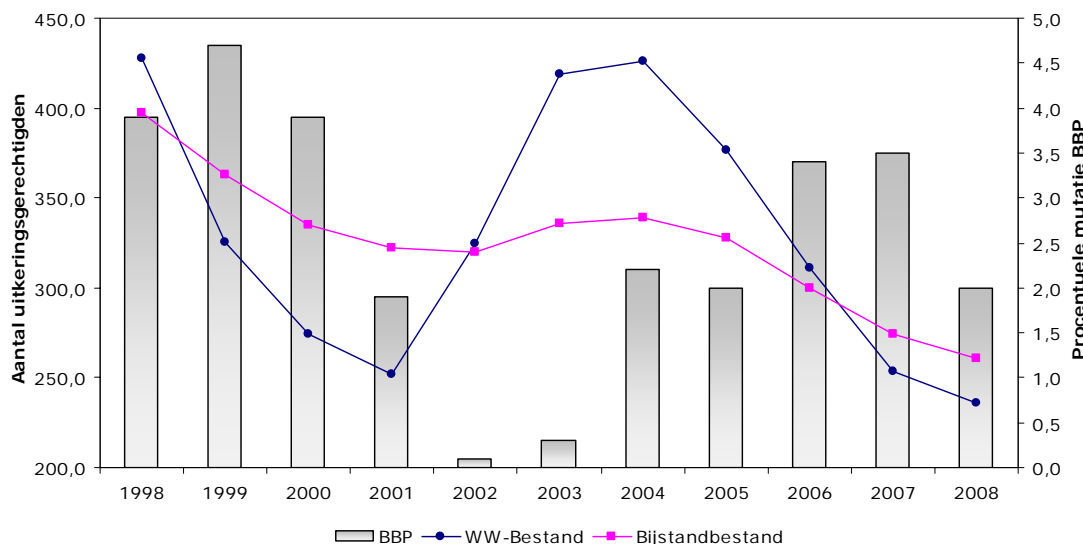
A) Wet en uitkeringsregime

De WW is een andere wet dan de WWB. Een belangrijk verschil is dat de WW een verplichte werknemersverzekering is en de WWB een inkomensvoorziening die uit algemene middelen wordt gefinancierd.

De WW verzekert het inkomensverlies bij onvrijwillige werkloosheid. De WW heeft een economische functie. De economische functie hangt samen met processen die inherent zijn aan de markteconomie: de conjunctuurcyclus en het proces van creatieve vernietiging van bedrijvigheid. Als gevolg daarvan bestaat voor elke werknemer het risico om onvrijwillig werkloos te worden. De WW dient er toe om de periodes van onvrijwillige werkloosheid te overbruggen. Het WW-bestand golft mee met de conjunctuur (zie figuur 1). De mogelijkheden om het WW-bestand te beïnvloeden worden ook begrensd door het economische proces. De arbeidsmarkt kent altijd een zeker minimaal niveau van werkloosheid: de frictiewerkloosheid. Daarnaast bestaat er een natuurlijke werkloosheidsomvang.

De Bijstand daarentegen is een maatschappelijk vangnet, een inkomensvoorziening voor hen die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien. De groep mensen die een beroep doet op de Bijstand is daarom divers. Sommigen hebben sociale en/of gezondheidsbeperkingen, sommigen hebben nooit gewerkt en komen daarom niet in aanmerking voor de WW en sommigen zijn langdurig werkloos. De problematiek waar deze mensen mee te maken hebben is vaak complex en kan langdurig zijn. Door het verschil in herkomst van uitkeringsgerechtigden is de Bijstand veel minder conjunctuur gevoelig dan de WW (zie figuur 1).

Figuur 1 Ontwikkeling WW-bestand, Bijstandbestand en economische groei (BBP) *



Bron: UWV, CBS, CPB

* Prognose WW-bestand voor 2008, Bijstandbestand oktober 2008

Prikkels: De spelregels van beide wetten zijn toegespitst op de doelstellingen van de wetten. Als gevolg van het verzekeringskarakter van de WW komen alleen mensen in aanmerking die onvrijwillig werkloos zijn en tenminste een bepaalde periode gewerkt en premie betaald hebben. De duur van het recht op WW is afhankelijk van het arbeidsverleden.

Bij de WW ligt het zwaartepunt van de prikkels bij de werkloze zelf. De prikkels hebben enerzijds een preventief karakter en anderzijds tot doel om de periode van onvrijwillige werkloosheid zo kort mogelijk te houden. Ingebouwde prikkels zijn:

- Naast het feit dat er een toetredingseis is, is de duur van de uitkering begrensd. De duur is afhankelijk van het aantal gewerkte jaren.
- De inkomsten van uitkeringsgerechtigden vallen in fasen steeds verder terug. Van 75% van het laatstverdiende loon in de eerste twee maanden naar 70% van het laatstverdiende loon tijdens de resterende uitkeringsduur. Na het einde van de WW zakken de inkomsten vervolgens naar 70% van het wettelijke minimumloon (WML) in de Bijstand of 0% voor niet uitkeringsgerechtigden.
- Er bestaat sollicitatieplicht. Er zijn sanctiemogelijkheden als de uitkeringsgerechtigde zich onvoldoende inspant m.b.t. het zoeken naar werk.
- De richtlijn passende arbeid¹ is onlangs aangepast. Volgens de nieuwe richtlijn is een uitkeringsgerechtigde verplicht passende arbeid te accepteren als hij na een bepaalde tijd nog geen werk heeft gevonden. De termijn, waarbinnen het werk passend is, hangt af van het beroeps- en opleidingsniveau. Met de nieuwe richtlijn passende arbeid is na twaalf maanden voor elk niveau al het werk passend. Daarnaast bestaat er een prikkel voor de werkgevers. Werkgevers betalen WW-premie's die op bedrijfstakniveau zijn vastgesteld. Werkgevers zijn er dus mee gediend als zij werkloosheid voorkomen.

Bij de WWB is het kernpunt de financiële prikkel voor de uitvoering. Daarnaast zijn er nog prikkels voor de uitkeringsgerechtigden zelf in de vorm van een maximale uitkeringshoogte, acceptatieplicht van arbeid en sollicitatieplicht. Ingebouwde prikkels zijn:

- De Bijstand kent sinds de invoering van de WWB een directe prikkel op de uitvoering. Gemeenten mogen datgene wat zij op het inkomensdeel van het Bijstandsbudget besparen gebruiken voor eigen doeleinden.
- De uitkering bedraagt 70% van WML. De uitkering is weliswaar lager dan in de WW, maar een deel van de mensen in de Bijstand heeft nooit gewerkt. Bij hen is dus geen sprake van een vergelijkbaar inkomensverlies als bij de WW. De gemeenten hebben de mogelijkheid om de uitkering te korten als cliënten zich onvoldoende inspanssen m.b.t. het zoeken naar werk.
- De WWB kent de term algemeen geaccepteerde arbeid. Dit is strenger dan passende arbeid. Dat hangt samen met het gegeven dat veel uitkeringsgerechtigden geen recente functie hebben vervuld om te kunnen vaststellen wat passend is. In principe moeten alle Bijstandsgerechtigden solliciteren. De gemeente kan ontheffing verlenen van sollicitatieplicht (maar mag dat niet meer doen voor hele categorieën). Uit niet-representatief onderzoek blijkt wel dat ouderen en langdurig uitkeringsgerechtigden relatief vaak ontheven zijn van de sollicitatieplicht².

Veranderingen in regelgeving: Zowel de Bijstand als de WW zijn regelmatig onderhevig aan veranderingen in de regelgeving. Dat geldt met name voor de WW.

WW: Bij de WW zijn er sinds 2000 een hele rij majeure beleidswijzigingen geweest. Bijna alle ingevoerde maatregelen vergroten de prikkels voor de werkzoekende. We geven de belangrijkste weer:

- Afschaffing van de vervolguutkering (september 2003). Hierdoor wordt de uitkeringsduur ingekort tot een loongerelateerde uitkering van maximaal 60 maanden.
- Wijzigingen in het kader van de wet WWS (wijziging WW-stelsel).
 - Begin 2006 is de wekeneis aangescherpt naar 26 uit 36 weken.

¹ "Richtlijn passende arbeid 2008", gepubliceerd in Staatscourant, 30 juni 2008.

² Werkt de WWB, Meccano, december 2007, pag. 51.



- Eind 2006 is het feitelijke arbeidsverleden ingevoerd voor de jaren vanaf 1998 i.p.v. het daarvoor gebruikte fictieve arbeidsverleden. Dit leidt gemiddeld tot een inkorting van de duur van het recht op uitkering omdat niet iedereen alle jaren gewerkt heeft.
- Eind 2006 is ook de kortdurende uitkering (KDU) afgeschaft en vervangen door een in duur gehalveerde loongerelateerde uitkering (van 6 naar 3 maanden).
- Verder is eind 2006 de maximale duur van de loongerelateerde uitkering verkort van 60 maanden tot 38 maanden.
- Ook de uitkeringshoogte is veranderd. In de eerste twee maanden ontvangen werklozen een uitkering die gelijk is aan 75% van het laatstverdiende inkomen (was 70%). Daarna daalt de uitkering tot 70%.
- In mei 2007 is de maatregel "voortzetting WW bij kortdurende ziekte (DBZ)" ingevoerd. Zieke werklozen worden nu pas na 13 weken overgedragen aan de ZW. Een werkloze is in deze periode verder ook sollicitatieplichtig.
- De wet "vergroting kans op werk voor langdurig werklozen" bestaat uit een drietal onderdelen³:
 - Aanpassing van de richtlijn passende arbeid (juli 2008).
 - Inkomstenverrekening in plaats van de huidige systematiek van urenverrekening (beoogde invoerdatum juli 2009). Hierdoor wordt het voor langdurig werklozen makkelijker om werk te aanvaarden tegen een lager loon dan voorheen. Het verschil wordt aangevuld door de WW.
 - Actieve bemiddeling naar werk door middel van een werkaanbod (juli 2009).

In 2005 zijn voor een aantal van deze beleidswijzigingen mede op verzoek van SZW schattingen gemaakt van de effecten⁴ van de beleidswijzigingen. Bovendien is er ook een schatting gemaakt voor de maatregel DBZ⁵. De effecten zijn opgenomen in tabel 2.

Tabel 2. Gecumuleerde beleidseffecten voor de WW (personen, % t.o.v. basis)

	structureel
Beleids effecten WW-toekenningen	
Waarvan:	
- Afschaffen vervolguitkering	-
- Wijzigingen in het kader van WWS	-2%
- Voortzetting WW bij kortdurende Ziekte (DBZ)	-7%
Cumulatieve beleidseffect	-9%
Beleids effecten WW-bestand	
Waarvan:	
- Afschaffen vervolguitkering	-21%
- Wijzigingen in het kader van WWS	-11%
- Voortzetting WW bij kortdurende Ziekte (DWBZ)	1%
Cumulatieve beleidseffect	-31%

De aanpassingen hebben er vooral toe geleid dat de gemiddelde duur van de WW-uitkering sterk daalt en dat verlaagt het WW-bestand. Het structurele bestand is met circa 30%

³ Het wetsvoorstel is nog niet ingevoerd. De aanpassing richtlijn passende arbeid heeft wel al plaatsgevonden.

⁴ Kennismemo 2005/05 "Stelselherzieningen in de WW sinds 2003".

⁵ De verwachte volume-effecten van wet "vergroting kans op werk voor langdurig werklozen" zijn niet goed aan te geven. Van de drie effecten is alleen inkomstenverrekening duidelijk gekwantificeerd. Verwacht wordt dat door de overgang naar een systematiek van inkomstenverrekening het WW-bestand zal toenemen omdat de werklozen met inkomstenverrekening later zullen uitstromen dan nu het geval is. Hoewel er in 2009 al rekening gehouden moet worden met een kleine toename van het bestand, waarvoor extra activiteiten moeten worden uitgevoerd, zullen de effecten van de inkomstenverrekening pas in de loop van 2010 echt merkbaar worden.

gedaald ten opzichte van de ongewijzigde situatie. We kunnen hieruit concluderen dat onder gelijke omstandigheden bij de huidige recessie de piek van het lopend bestand ongeveer 100.000 lager zal uitkomen dan bij de piek in de vorige recessie (2005).

Bijstand: Sinds 2000 zijn er enkele majeure beleidswijzigingen geweest die van invloed zijn op de Bijstand:

- Tussen 2000 en 2003 is de wijze van budgettering voor gemeenten veranderd. Dit heeft een drukkend effect gehad op het Bijstandbestand.
- De invoering van de WWB (oktober 2003).
- De wijzigingen in de WW hebben invloed op de Bijstand. Door de successievelijke verkorting van de uitkeringsduur bereiken meer uitkeringsgerechtigden in de WW de maximale uitkeringsduur. Een deel daarvan zal de Bijstand instromen.

Het is niet mogelijk om net als bij de WW het structurele effect van al deze maatregelen vast te stellen. SEO heeft wel een partiële analyse gemaakt van de factoren die de ontwikkeling van de Bijstand bepalen in de periode 2003-2006⁶. Uit de analyse komt naar voren dat de verandering in de wijze van budgettering tussen 2000-2003 geleid heeft tot een daling van het Bijstandbestand met 3,9% tussen 2003 en 2006. De invoering van de WWB zelf heeft in die periode geleid tot een daling van het Bijstandbestand met 4,0%. Over de invloed van de wijzigingen in de WW op het Bijstandbestand wordt geen uitspraak gedaan⁷. Ten aanzien van het structurele effect van de beleidsmaatregelen doet SEO alleen uitspraak over het effect van de WWB. Verwacht wordt dat de WWB zorgt voor een structurele daling van het Bijstandbestand met 16%. Dit wordt bereikt rond 2020.

Bij het effect van de WWB moeten een paar kanttekeningen worden geplaatst. SEO geeft aan dat het gevonden percentage als indicatief moet worden beschouwd omdat de onzekerheidsmarge erg groot is. Daarnaast wordt de schatting beïnvloed door eenmalige effecten. Voor een deel is namelijk sprake van een eenmalige verschuiving van uitkeringsgerechtigden (WW, Wajong). Verder zorgt de opheffing van de categoriale vrijstelling ook voor een eenmalig effect. Bij de schatting is niet gecorrigeerd voor deze eenmalige effecten zodat het structurele effect overschat wordt.

De stroom richting de WW volgt uit de gelijktijdige afschaffing van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en het besluit In- en Doorstroombanen (ID-banen)⁸. Omdat in deze banen WW-rechten zijn opgebouwd, is door het afbouwen van deze banen de instroom in de WW verhoogd. Een deel van de groep zal weer terugkeren in de Bijstand. Een ander effect van de afschaffing van de WIW/ID-banen is een doorstroom naar de sociale werkplaatsen.

Het effect van de WWB op de Wajong is tweërlei. Enerzijds doorzoeken gemeenten de Bijstandbestanden naar potentiële Wajongers, die vervolgens worden doorgestuurd naar de Wajong (de zogenaamde directe doorstroom). Anderzijds is er sprake van een strengere selectie aan de poort van de Bijstand waardoor jongeren met een beperking een Wajonguitkering aanvragen in plaats van een Bijstandsuitkering (de zogenaamde indirecte doorstroom). Geschat wordt dat de directe doorstroom leidt tot een verlaging van het Bijstandbestand met 2%. Ten aanzien van de omvang van indirecte doorstroom is niet echt een schatting te maken. Het zal naar verwachting meer zijn dan 1%. De volumedaling door de WWB wordt dus deels gerealiseerd door een verschuiving naar andere uitkeringsvormen.

⁶ SEO, Kwantitatief effect WWB, L. Kok, I. Groot, D. Güler (2007).

⁷ Dat is ook niet goed mogelijk omdat een belangrijk deel van de wijzigingen in de WW pas hun effect hebben na 2006. Het aandeel mensen dat de maximale uitkeringsduur bereikt zal de komende jaren verder toenemen.

⁸ Zie ook kennismemo 06/29 Ontwikkelingen bij de Gemeenten na invoering van de WWB, UWV 2006.

Conclusie: Uit deze paragraaf kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Wat betreft prikkelwerking zijn de accenten in beide wetten anders. Bij de WW ligt de nadruk vooral op de werkloze zelf terwijl sinds de invoering van de WWB de nadruk zowel op de uitkeringsgerechtigde als op de uitvoering ligt. Op te merken valt verder dat een aantal van de elementen die onderdeel vormen van de WWB ook al aanwezig zijn bij de WW: sollicitatieplicht, het aanvaarden van passende arbeid en sanctiemogelijkheden. Dit maakt de ruimte voor een mogelijk volume-effect van een soortgelijke beleidsmaatregel als de WWB bij de WW kleiner.

Hoewel de Bijstand de laatste jaren hervormd is, is de beleidsdruk bij de WW minstens zo groot geweest. Het structurele effect van de maatregelen bij de WW lijkt ook een stuk groter dan het structurele effect van de invoering van de WWB. De schatting van het structurele effect van de WWB is erg onzeker. Bovendien is er sprake van een overschatting van het structurele effect doordat de schatting wordt beïnvloed door eenmalige effecten, waaronder een verschuiving van uitkeringsgerechtigden naar de WW, WSW en de Wajong. Het gevolg van deze verschuiving is dat het netto effect van de invoering van de WWB op de totale populatie uitkeringsgerechtigden (WW, WAO/WIA, WAJONG etc.) lager is dan het effect van de WWB op het Bijstandsvolume.

B) Verschillen in populatiesamenstelling

De WW en de Bijstand verschillen op het punt van doelstelling en regelgeving. De vraag is of ze ook een andere uitkeringspopulatie hebben. We vergelijken de uitkeringspopulaties van beide wetten op een paar belangrijke kenmerken.

De WW bestaat grotendeels uit mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Ze maken volledig deel uit van de beroepsbevolking en vinden veelal zelf opnieuw werk. Samen met de op de uitkeringsgerechtigde gerichte prikkelwerking zorgt dit ervoor dat 80% van de werklozen binnen 12 maanden weer is uitgestroomd. De Bijstand bestaat daarentegen uit mensen met verschillende achtergronden. Er is een groep met sociale en gezondheidsbeperkingen. Daarnaast is er een groep die nooit gewerkt heeft; met name jongeren. Tenslotte is er een groep langdurig werklozen die na het bereiken van de maximale WW-duur is doorgestroomd naar de Bijstand. Kenmerkend voor deze groepen is dat ze een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben en vaak niet meer volledig deel uitmaken van de beroepsbevolking.

Tabel 3 Uitkeringsbestand naar uitkeringsduur, sept. 2008, %-verdeling

Uitkeringsduur	Aandeel WW	Aandeel Bijstand
<= 1 jaar	58%	18%
1-2 jaar	17%	12%
2-3 jaar	11%	9%
3-4 jaar	7%	7%
4-5 jaar	3%	6%
> 5 jaar	5%	48%
Totaal	100%	100%

Bron: UWV, CBS

In tabel 3 is een vergelijking gemaakt tussen beide uitkeringsbestanden naar uitkeringsduur. De verschillen zijn duidelijk. Het WW-bestand bestaat voor het grootste deel uit mensen die nog maar kort werkloos zijn. De Bijstand bestaat daarentegen voor bijna de helft uit mensen die langer dan vijf jaar in de Bijstand zitten.

Een andere belangrijk kenmerk van de uitkeringspopulatie vormt de leeftijdsopbouw. Tabel 4 geeft deze weer voor beide uitkeringsbestanden. Wat opvalt is dat het WW-bestand naar verhouding veel oudere uitkeringsgerechtigden kent. Dat heeft twee redenen. Enerzijds hebben oudere werklozen langer recht op WW hetgeen automatisch betekent dat het aandeel in de WW met stijgende leeftijd toeneemt. Anderzijds vinden ouderen moeilijker werk door bestaande leeftijdsdiscriminatie. De leeftijdsopbouw van het Bijstandbestand is veel gelijkmatiger. Gegeven het feit dat ook uitkeringsgerechtigden in de Bijstand te maken hebben met leeftijdsdiscriminatie geeft dit aan dat de participatieproblematiek bij de Bijstand anders is dan bij de WW. Ook het duidelijke verschil in verdeling naar man/vrouw wijst er op dat de participatieproblematiek bij de Bijstand anders is dan bij de WW⁹. Hier kan aan toegevoegd worden dat de Bijstand ook relatief veel niet-westerse allochtonen en laagopgeleiden kent¹⁰.

Tabel 4 Uitkeringsbestand naar leeftijd en geslacht, sept. 2008, %-verdeling

	Aandeel WW	Aandeel Bijstand
Leeftijdsklasse		
< 25 jaar	2%	5%
25-35 jaar	11%	17%
35-45 jaar	22%	26%
45-55 jaar	27%	27%
55-65 jaar	38%	25%
Totaal	100%	100%
Geslacht		
Man	52%	42%
Vrouw	48%	58%
Totaal	100%	100%

Bron: UWV, CBS

Conclusie: De WW heeft een duidelijk andere uitkeringspopulatie dan de Bijstand. Het WW-bestand bestaat voor het grootste deel uit mensen die nog relatief maar kort werkloos zijn. De Bijstand bestaat daarentegen voor bijna de helft uit mensen die langer dan vijf jaar in de Bijstand zitten. Beide wetten kennen ook een andere leeftijd- en geslachtsopbouw. De Bijstand heeft verder relatief veel niet-westerse allochtonen en laagopgeleiden.

C) Verschillen in uitvoeringspraktijk

Zoals gezegd dient WW er toe om de periodes van onvrijwillige werkloosheid te overbruggen. Alles is er op gericht om de duur van de werkloosheid zo kort mogelijk te houden. Deze focus bestaat al zolang de wet er is. UWV is daarnaast in een langdurig veranderingsproces bezig om de uitvoeringsorganisatie te richten op het verhogen van participatie: werk boven uitkering. Daarvoor is de werkcoach in het leven geroepen die tot taak heeft om werklozen te begeleiden naar werk. Ook geldt dat iedereen die begeleiding nodig denkt te hebben dat in principe ook krijgt.

De Bijstand daarentegen is een maatschappelijk vangnet. De nadruk ligt op bestaanszekerheid. De focus lag en ligt niet altijd op werk. Groepen bijstandsgerechtigden waren vrijgesteld van sollicitatieplicht, en waren dus ook niet in beeld voor begeleiding naar werk.

⁹ Het verschil in verdeling man/vrouw tussen WW en Bijstand wordt met name verklaard door het relatief grote aantal alleenstaande moeders in de Bijstand.

¹⁰ Copinga M. e.a. Uitstroom naar werk, CBS centrum voor beleidsstatistiek, december 2005.



Pas relatief recent is de nadruk meer komen te liggen op werk boven uitkering. Redenen voor de invoering van de WWB waren ondermeer de beperkte prikkel van de Bijstand richting werk en de ontoereikende verplichting tot werk¹¹. Het verplichtende karakter is nu verscherpt. Bovendien hebben de gemeenten de mogelijkheid gekregen om de uitkering te korten. Bij de WW bestaat de verplichting passende arbeid te accepteren al. Datzelfde geldt voor sanctiemogelijkheden.

De gemeenten hebben een grotere uitvoeringsvrijheid. De wijze van uitvoering van de WW is wettelijk vastgelegd (hoogte uitkering, recht, duur).

De eerste jaren van de WWB hebben de gemeenten vooral gekozen om de aandacht te richten op relatief gemakkelijk te bemiddelen groepen (zowel aan de in- als aan de uitstroomkant). De daling van het bestand vindt dan ook vooral plaats bij de groep bijstandsgerechtigden die relatief kort in de Bijstand zitten, voornamelijk jongeren. Bij de groep Bijstandsgerechtigden die langer dan vijf jaar in de Bijstand zitten (bijna de helft, zie tabel 3) is daarentegen relatief weinig beweging¹². Doordat de aandacht in eerste instantie gericht is op de relatief gemakkelijk te bemiddelen groepen is de initiële daling van het bestand voor een deel het gevolg van korte termijn successen. De vraag is dan ook of de daling doorzet.

Ten aanzien van de re-integratiepraktijk is er een belangrijk verschil. UWV is verplicht om re-integratietrajecten in te kopen op de vrije markt. De gemeenten zijn daarin vrijer. Zij kunnen re-integratie ook in eigen beheer uitvoeren. De trajecten die uitgevoerd worden door re-integratiebureaus (RIB) en gericht zijn op werk kennen een eigen ingebouwde financiële prikkel: no cure, no pay of no cure less pay.

Met betrekking tot het netto effect van re-integratie op participatie zijn de laatste tijd diverse studies verricht. Uit die studies kunnen een tweetal conclusies getrokken worden die zowel voor de Bijstand als voor de WW gelden¹³:

- Met betrekking tot het type instrument geldt dat aanbodversterkende instrumenten niet of nauwelijks effectief zijn.
- Met betrekking tot het type cliënt geldt dat re-integratie doorgaans effectiever is naar mate de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt.

Het meten van de effectiviteit blijft echter een heikele zaak. Ten eerste ontbreekt een (goede) controlegroep. Ten tweede ontbreekt het vaak aan betrouwbare gegevens. SEOR¹⁴ concludeert in een onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen dat gemeenten te weinig doen om de resultaten van re-integratieactiviteiten te meten. Meten is in dit geval meer dan het produceren van veel cijfers. Resultaatindicatoren moeten eenduidig en uniform worden gedefinieerd en ook gegevens moeten volgens een uniform format aangeleverd worden. Alleen op deze manier is een goede vergelijking mogelijk.

Conclusie: Bij de WW ligt de focus naast inkomensverzekering sinds jaar en dag op het vinden van werk. Bij de Bijstand is de nadruk op participatie een relatief recente ontwikkeling. Van belang is ook dat vóór de invoering van de WWB groepen bijstandsgerechtigden niet in beeld waren voor begeleiding naar werk. Bij de Bijstand is daardoor sprake van een inhaalslag. Gemeenten hebben daarnaast meer uitvoeringsvrijheid dan UWV.

¹¹ Werkt de WWB, Meccano, december 2007, pag. 27 e.v.

¹² Werkt de WWB, Meccano, december 2007, pag. 76.v.

¹³ Re-integratie: wat weten we over de prestaties van gemeenten en UWV, Notitie SZW dec. 2008.

¹⁴ Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken, J. de Koning et al, in opdracht van RWI (jan. 2008).

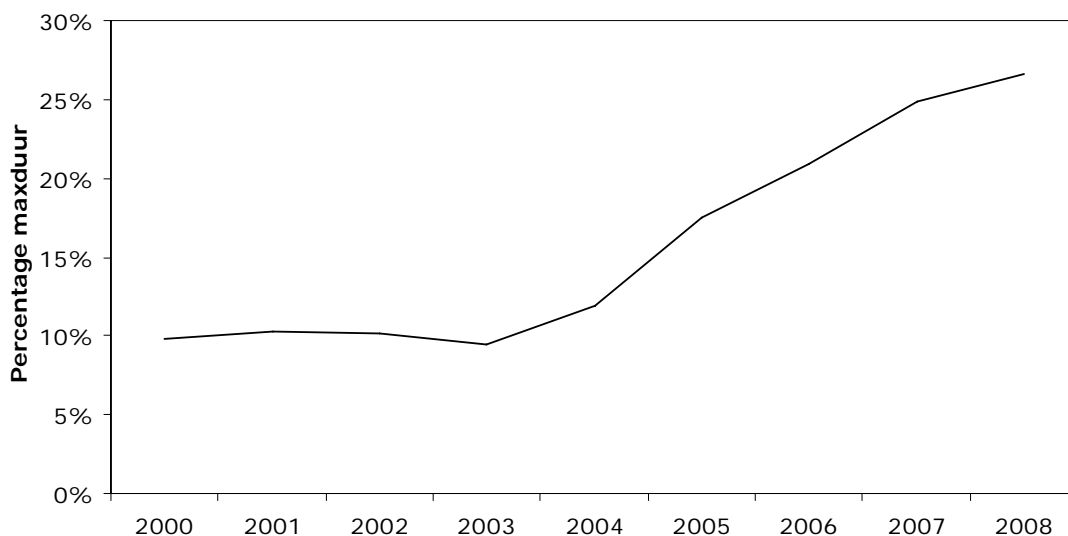
De eerste jaren van de WWB hebben de gemeenten de aandacht vooral gericht op relatief gemakkelijk te bemiddelen groepen. Het is daarom de vraag of en in welke mate de daling doorzet.

Slotconclusies

We hebben in de voorafgaande paragrafen de WW en de WWB op een aantal relevante punten vergeleken. Daaruit zijn een paar conclusies te trekken.

De eerste conclusie is dat de WW anders is dan de Bijstand. Beide wetten hebben elk een ander doel en als gevolg daarvan zijn de populaties niet vergelijkbaar en is de uitvoering anders. De verschillen in doelstelling leiden er ook toe dat er andere accenten gelegd worden met betrekking tot de sturing c.q. prikkelwerking. Bij de WW ligt de financiële prikkel vanouds bij de werkloze zelf, terwijl sinds de invoering van de WWB de financiële prikkel in de Bijstand zowel bij de uitkeringsgerechtigde als bij de uitvoering ligt. Vanuit sturings-oogpunt is een grotere prikkel op de uitvoering voor gemeenten logisch. De gemeenten hebben meer vrijheid bij de uitvoering van de wet. Grotere vrijheid bij de uitvoering vraagt om een grotere inherente prikkelwerking op de uitvoering. De wijze van uitvoering (recht, maximale duur) van de WW is daarentegen wettelijk vastgelegd, waardoor UWV minder vrijheden heeft. Er is daardoor ook minder ruimte en minder noodzaak voor een financiële prikkel op de uitvoering.

Figuur 2 Uitstroom wegens maxduur in de WW



We kunnen ook conclusies trekken ten aanzien van de mogelijke ruimte voor nieuwe prikkels bij de WW. Bij de WW is de afgelopen jaren de beleidsdruk met betrekking tot financiële prikkels voor de uitkeringsgerechtigde zeker zo groot geweest als bij de Bijstand (zo niet groter). Je kunt je zelfs afvragen of er überhaupt nog veel ruimte is voor effectieve prikkels. In figuur 2 is de ontwikkeling van het percentage WW'ers weergegeven, dat uitstroomt wegens het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Uit figuur 2 blijkt dat het percentage sterkt stijgt. Deze stijging is vooral het gevolg van de gefaseerde inkorting van de maximale WW-duur. De inkorting had tot doel om werklozen te prikkelen om sneller een andere baan te zoeken. Uit de ontwikkeling van het uitstroompercentage wegens het bereiken van de

maximale uitkeringsduur blijkt in ieder geval dat dit maar ten dele lukt. Veel werklozen zijn kennelijk niet in staat om in de beschikbare termijn een andere baan te vinden. Daarbij moet opgemerkt worden dat altijd een zekere gemiddelde zoektermijn nodig is voor het vinden van werk, tot uiting komend in de frictiewerkloosheid. Er zijn dus grenzen aan de mogelijkheid om de werkloosheid te beïnvloeden. Bovendien is het de vraag hoe wenselijk dit is. Uit verschillende studies¹⁵ blijkt dat een kortere wettelijke zoekduur gepaard gaat met een minder goede baanmatch, waardoor het risico op terugval in de uitkering wordt vergroot. Ook vanuit het oogpunt van een goede werking van de arbeidsmarkt zijn er daarom grenzen aan de mogelijkheden om de WW-duur in te korten.

Wat na het bereiken van de maximale uitkeringsduur gebeurt met de werklozen is maar ten dele bekend. Een deel vindt mogelijk alsnog vrij snel een baan. Een ander deel vraagt een Bijstandsuitkering aan. Veel werklozen komen echter niet in aanmerking voor een Bijstandsuitkering (vermogenstoets, partnertoets). Het doorstroompercentage naar de Bijstand is de laatste jaren vrij constant en bedraagt 5% van de instroom in de WW¹⁶. Het vermoeden bestaat dat een belangrijk deel van degenen die niet doorstromen naar de Bijstand niet uitkeringsgerechtigd (NUG) wordt. De maatregelen met betrekking tot de WW kunnen daarmee ook negatieve maatschappelijke en economische consequenties hebben, zeker in tijden van sterk stijgende werkloosheid.

Ten aanzien van de specifieke maatregelen binnen de WWB kunnen ook conclusies getrokken worden. Veel onderdelen uit de WWB (die bijdragen aan het effect van de WWB) bestaan al in de WW. De WW kent al sollicitatieplicht, passende arbeid en sanctiemogelijkheden. Dat betekent dat het effect van beleidsmaatregelen als de WWB bij de WW hoe dan ook kleiner zal zijn.

Ten aanzien van het effect van de WWB op het uitkeringsvolume in de Bijstand kunnen geen harde conclusies getrokken worden. Voor zover er schattingen zijn van het effect van de WWB op de Bijstandsvolume geldt dat deze schattingen erg onzeker zijn. Bovendien is het effect voor een deel het gevolg van eenmalige activiteiten:

- Er is sprake van een inhaalslag
- Door het opheffen van de categoriale vrijstelling ontstaat voor meer groepen binnen de Bijstand de verplichting om naar werk te zoeken.
- De behaalde winst wordt voor een deel gerealiseerd door een verschuiving van uitkeringsgerechtigden naar andere regelingen.

Daarnaast is de winst in de WWB tot op heden voor een deel behaald door de aandacht te richten op de relatief gemakkelijk te bemiddelen groepen, zowel bij de instroom als bij de uitstroom. Gezien deze kanttekeningen is het daarom de vraag wat het uiteindelijk effect zal zijn van de WWB op het Bijstandsvolume. Bij de WW zijn de mogelijkheden om dergelijke winsten te boeken vrijwel afwezig. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat een overeenkomstige maatregel bij de WW een substantieel effect zal hebben.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: How changes in unemployment insurance benefits affect re-employment wages. Longitudinal evidence from the Netherlands 1980-2000; I. Mooi-Reci, VU (Amsterdam 2008).

¹⁶ Zie UKV 2008-II, Doorstroom WW naar Bijstand.

Overzicht KENNISMEMO'S

2005

- 05/01 Eigen risicodragers WAO/WIA
- 05/02 RWI rapport "de weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk
- 05/03 Reintegratiemarkt en UWV in vogelvlucht
- 05/04 Doorstroom van WW naar WWB per regio
- 05/05 Stelselherzieningen in WW sinds 2003 [artikel in W&I]
- 05/06 WW kwartaalramingen 2005 IV
- 05/07 AO Kwartaalramingen 2005 IV

2006

- 06/01 ZW Kwartaalramingen 2005 IV
- 06/02 Werkloosheid in de regio Haaglanden
- 06/03 Ontwikkelingen bij WAJONG
- 06/04 Vraaggericht re-integreren en arbeidsmarktprognoses [artikel in W&I]
- 06/05 Startnotitie WAJONG
- 06/06 WW Kwartaalramingen 2006 I
- 06/07 AO Kwartaalramingen 2006 I
- 06/08 Dossierstudie WIA 80-100
- 06/09 WIA Kwartaalramingen 2006 I
- 06/10 ZW Kwartaalramingen 2006 I

- 06/11 Vaststelling en evaluatie van effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor WW cliënten
- 06/12 Eerste verkenningen WIA
- 06/13 Steekproeftrekking onderzoek zittend bestand WW
- 06/14 Uitstroomkansen in WIA
- 06/15 Klantontwikkelingen UWV
- 06/16 Herbeoordeling van werkende WAO'ers
- 06/17 Re-integratie na herbeoordeling [artikel in het blad **re-integratie**]
- 06/18 Instroom in WW na ontslag van werknemers met Wiw- of ID-baan
- 06/19 WW Kwartaalramingen 2006 II
- 06/20 AO Kwartaalramingen 2006 II

- 06/21 ZW Kwartaalramingen 2006 II
- 06/22 De oudere werknemer [artikel W&I]
- 06/23 Klachten; stand van zaken en benchmark met andere publieke instellingen
- 06/24 Witte fraude bij jongeren
- 06/25 Langdurige werkloosheid [artikel in W&I]
- 06/26 Duurzaamheid plaatsingen [artikel in W&I]
- 06/27 Startnotitie vangnet ZW
- 06/28 Zittend Bestand WW: Indicaties voor re-integratiekansen en handavingsrisico's
- 06/29 Ontwikkelingen bij gemeenten na invoering van de WWB
- 06/30 Een jaar WIA; de balans [artikel in ESB]

2007

- 07/01 Doorstroom van WW naar bijstand (WWB), 2003-2010
- 07/02 Indicatieve quick scan participatiepotentieel UWV klanten
- 07/03 Tussenrapportage dossieronderzoek Wajong
- 07/04 WIA monitor WGA; eerste meting
- 07/05 Geactualiseerde raming re-integratiepotentieel UWV klanten
- 07/06 Voorjaarsraming WW
- 07/07 Voorjaarsraming AO
- 07/08 Voorjaarsraming ZW
- 07/09 De groep 35-min in kaart gebracht
- 07/10 Over slaagpercentages en re-integratiedoelstellingen; schattingen en overwegingen



- 07/11 WIA monitor vangnet; eerste meting
- 07/12 Stand van zaken onderzoek Zittend Bestand WW
- 07/13 Zie 08/02
- 07/14 ZW Raming 2007-II
- 07/15 AO Raming 2007-II
- 07/16 WW Raming 2007-II
- 07/17 Effectiviteit re-integratie AG cliënten
- 07/18 Samenvatting dossieronderzoek Wajong
- 07/19 Raming ZW 2007-III

- 07/20 Klachten WIA klanten
- 07/21 Raming AO 2007-III
- 07/22 Raming WW 2007-III

- 2008**
- 08/01 Vangnet werkprogramma
- 08/02 Resultaten onderzoek zittend bestand WW
- 08/03 Overzicht beroepen WW'ers versus vacatures
- 08/04 Geactualiseerde raming re-integratiepotentieel voorjaar 2008
- 08/05 Raming AO 2008-I
- 08/06 Raming ZW 2008-I
- 08/07 Raming WW 2008-I
- 08/08 Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong
- 08/09a Model klantgerichtheid UWV
- 08/09b Model klantgerichtheid UWV, detailanalyse

- 08/10 Raming AO 2008-II
- 08/11 Raming ZW 2008-II
- 08/12 Raming WW 2008-II
- 08/13 Doorstroom van WW naar WWB 2006-2008
- 08/14 Werkprogramma Pilot Voorspellers voor Werkhervatting
- 08/15 Ontwikkeling werkaanbod 2009 bij tegenvallende economische ontwikkeling, versie II
- 08/16 Arbeidsparticipatie, een onderzoek naar Europese systemen en praktijken
- 08/17 Zachte factoren en werkherhvatting
- 08/18 Aan het werk met functionele beperkingen.
- 08/19 TNO subsidieonderzoek overige flexwerkers
- 08/20 Raming ZW 2008-III
- 08/21 Raming AO 2008-III
- 08/22 Raming WW 2008-III