

UWV

Kennisverslag

2016-7

Ed Berendsen
Coen Akkerman

INKOMSTENVERREKENING IN DE WW

Rekening houden met neveneffecten:
de invloed op het aantal WW-uitkeringen

Kenniscentrum UWV

Juli 2016

Het UWV Kennisverslag is te vinden op

<http://www.uwv.nl/kennis>

Voor vragen over de publicatie:

telefoon (020) 687 51 88 of (020) 687 54 89



Ed Berendsen
Coen Akkerman

De ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen wordt vertekend door de neveneffecten van inkomstenverrekening.

Inkomstenverrekening in de WW

Samenvatting

De invoering van inkomstenverrekening als onderdeel van de Wet werk en zekerheid (Wwz) leidt tot een toename van het aantal WW-uitkeringen. Maar het gaat hier om een louter statistische vertekening. Hierdoor wordt de interpretatie van de ontwikkeling van de WW ernstig bemoeilijkt. UWV heeft gezocht naar een mogelijkheid om deze vertekening zichtbaar te maken, zodat we er rekening mee kunnen houden. De uitkomst daarvan is dat we WW-uitkeringen differentiëren naar WW-rechten waarop daadwerkelijk een uitkering wordt uitbetaald enerzijds en WW-rechten waarop geen uitkering wordt uitbetaald (nuluitkeringen) anderzijds, waarbij we nuluitkeringen nader typeren. De belangrijkste punten zijn daarbij:

- We onderscheiden 3 hoofdtypen van nuluitkeringen: nuluitkeringen bij toekenning van de WW; nuluitkeringen als gevolg van een maatregel; en nuluitkeringen bij het einde van de WW (staartnuluitkeringen).
- De toename van het aantal WW-uitkeringen als gevolg van de invoering van inkomstenverrekening wordt veroorzaakt door een toename van het aantal staartnuluitkeringen.
- Door een nieuwe grootheid 'gedifferentieerde WW-uitkeringen' te definiëren, die gelijk is aan het aantal WW-uitkeringen minus het aantal staartnuluitkeringen, krijgen we beter zicht op de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen.

Inkomstenverrekening

Tot 1 juli 2015 kende de WW als hoofdregel dat UWV, wanneer een WW-gerechtigde (deels) ging werken, het aantal gewerkte uren in mindering bracht op de WW-uitkering (systematiek van urenverrekening). Recht op een uitkering bleef bestaan voor de uren dat men nog werkloos was. De systematiek van urenverrekening leidt tot een lager totaalinkomen wanneer een werknemer het werk hervat tegen een loon dat lager is dan de uitkering. Met de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) is deze systematiek vervangen door die van inkomstenverrekening, met als doel een dergelijk financieel nadeel tegen te gaan en werkhervatting tegen een lager loon niet te ontmoedigen. Bij inkomstenverrekening worden inkomsten in mindering gebracht op de uitkering. Wanneer deze inkomsten minder dan of gelijk zijn aan 87,5% van het laatst genoten maandloon, behoudt de werkloze zijn recht op uitkering. Werkhervatting is dan altijd lonend. De verwachting is dat WW'ers daardoor eerder een baan zullen accepteren dan vóór de invoering van de Wwz. We noemen dit 'het beleidseffect van inkomstenverrekening'.

Om inkomstenverrekening mogelijk te maken is de uitvoering van de WW veranderd. Een werkloze krijgt zijn WW-uitkering pas betaald nadat hij of zij over de voorafgaande maand een inkomstenopgave heeft ingediend. Bovendien wordt niet langer per 4 of 5 weken betaald, maar na afloop van een kalendermaand. Dit later betalen van uitkeringen heeft gevolgen voor de statistische gegevens over de WW. Een uitkering wordt bijvoorbeeld pas geregistreerd als 'beëindigd wegens werk' als duidelijk is dat het inkomen gedurende 2 maanden hoger is dan 87,5% van het maandloon (bestendigheidsvoorwaarde)¹. In die 2 maanden verstrekt UWV geen uitkering. De WW-uitkering bedraagt € 0: er is sprake van een zogeheten nuluitkering. De uitkering is in feite beëindigd, maar deze beëindiging wordt in een latere kalendermaand geregistreerd dan het geval zou zijn geweest vóór de invoering van inkomstenverrekening.

1

Ook andere redenen van beëindiging worden later geregistreerd bij de nieuwe wijze van uitvoering.

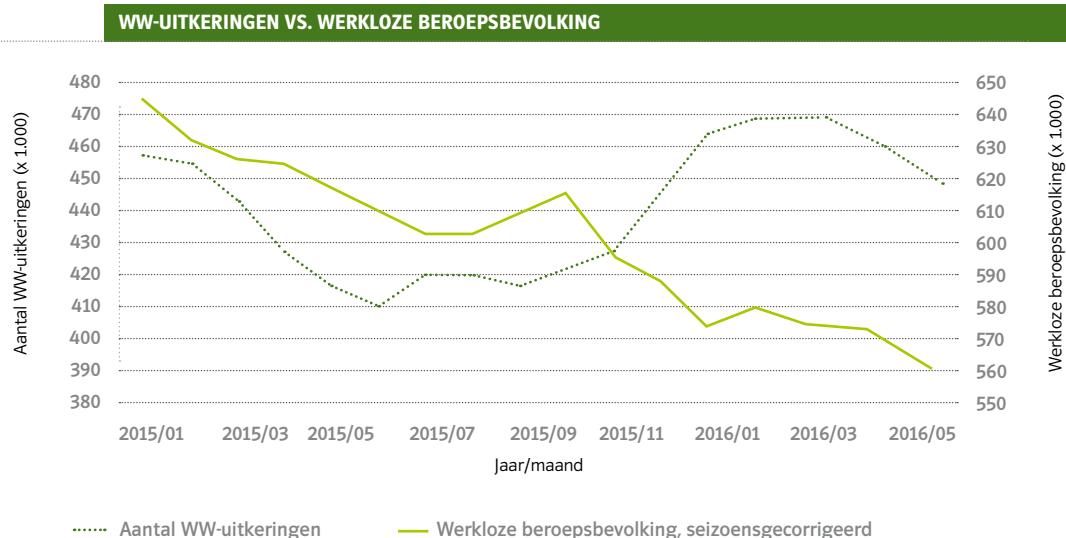
Vertekende WW-statistiek

Dit later registreren van beëindigingen van de WW-uitkering heeft geen effect op de genoten WW-duur van de uitkeringsgerechtigden. Wel leidt het in de periode dat inkomstenverrekening wordt ingevoerd in de telsystematiek tot minder uitstroom en vervolgens tot een stijging van het aantal WW-uitkeringen. We noemen dit 'het registratie-effect van inkomstenverrekening'. Doordat het hier echter uitsluitend gaat om een toename van het aantal nuluitkeringen, wordt het *bedrag* aan uitkeringen niet beïnvloed. In een eerder artikel hebben we laten zien dat het registratie-effect leidt tot een structurele toename van het aantal WW-uitkeringen met circa 16%². Dat zorgt ervoor dat de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking (WBB) en het aantal WW-uitkeringen sinds juli 2015 uiteenlopen (zie figuur 1). Daarnaast hebben we in hetzelfde artikel vastgesteld dat de werking van het registratie-effect verschillend is voor verschillende leeftijdsgroepen. Bij jongere WW'ers is het effect groot (+25%) en al snel voelbaar na de invoering van de inkomstenverrekening. Bij 55-plussers is het effect relatief gering, veel later zichtbaar en veel geleidelijker in opbouw. Omdat het registratie-effect per leeftijdsgroep verschilt in omvang en tijdstip van doorwerking, wordt het moeilijk om de ontwikkeling per leeftijdsgroep te interpreteren en te vergelijken. Daarnaast bemoeilijkt het registratie-effect ook de interpretatie van de ontwikkeling per sector, doordat sectoren vaak verschillen in leeftijdsopbouw.

2

Berendsen, E. & Akkerman, C. (2016). Wat gebeurt er met de WW? De werkloosheid daalt, maar de WW stijgt. Hoe kan dat? *UWV Kennisverslag 2016-4*.

Figuur 1



De hierboven geschetste statistische gevolgen van de invoering van inkomstenverrekening maken het ingewikkeld de ontwikkeling van de WW te interpreteren. De WW-ontwikkeling wordt door het registratie-effect dusdanig vertekend dat de huidige WW-statistiek er geen goed beeld van geeft. Bovendien zorgt het registratie-effect ervoor dat een groot deel van de uitkeringen niet 'echt' is: het zijn nuluitkeringen. Ten slotte maakt het de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen gevoeliger voor schommelingen in het uitvoeringsproces. Vanuit statistische en beleidsdoeleinden zijn de gevolgen van het registratie-effect niet wenselijk. Centrale vraag van dit artikel is dan ook of en hoe we rekening kunnen houden met deze statistische vertekening zodat cijfers vergelijkbaar blijven.

Nuluitkeringen nader geanalyseerd

Het is erg moeilijk om iets aan de latere registratie van beëindigingen te doen zonder de uitvoering van inkomstenverrekening aan te passen. Dat is ingewikkeld, kostbaar en tijdrovend. Het alternatief is dat we onderzoeken of we iets kunnen doen met de nuluitkeringen.

Nuluitkeringen zijn niet nieuw, ook vóór de invoering van inkomstenverrekening bestonden ze al. Wij onderscheiden 3 hoofdtypen nuluitkeringen:

- **Nuluitkeringen bij toekenningen (type a):** het WW-recht is al toegekend, maar er is nog niet uitgekeerd.
- **Nuluitkeringen als gevolg van een maatregel (type b):** dit zijn nuluitkeringen die ontstaan tijdens de looptijd van een WW-recht. Het gaat hier om situaties waarbij de uitkering tijdelijk is stopgezet, hoofdzakelijk vanwege een sanctie. Bijvoorbeeld vanwege het niet insturen van een inkomstenopgave, of vanwege het niet voldoen aan de sollicitatieverplichtingen.
- **Staartnuluitkeringen (type c):** dit zijn voornamelijk nuluitkeringen die ontstaan bij het einde van een WW-recht. Het WW-recht is vermoedelijk beëindigd, maar nog niet formeel als beëindiging geregistreerd.

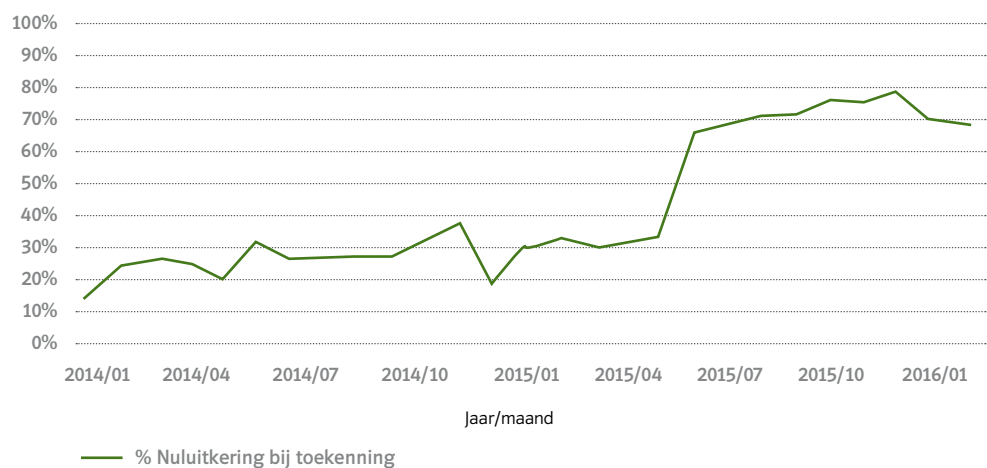
De invoering van inkomstenverrekening heeft vooral gevolgen voor het aantal nuluitkeringen van het type a en c.

Nuluitkeringen bij toekenning nemen sterk toe

Ook voor de invoering van inkomstenverrekening waren er nuluitkeringen bij het begin van het WW-recht. In de periode januari 2014-juni 2015 schommelde het percentage nuluitkeringen bij toekenning rond 26%. Sinds juli 2015 wordt een uitkering pas betaalbaar gesteld als er over de voorafgaande maand een inkomstenopgave is gedaan door de werkloze. De uitkering is echter al wel toegekend. Hierdoor neemt het aandeel nuluitkeringen bij het begin van het WW-recht sterk toe (zie figuur 2). Het percentage steeg tussen juni 2015 en maart 2016 van 30% naar 68%. Het is van belang om te onderstrepen dat deze toename een beoogd gevolg is van de nieuwe werkwijze. Dit type nuluitkering leidt ook niet tot grote statistische vertekeningen³. Het aantal nuluitkeringen bij toekenning neemt weliswaar sterk toe, maar omdat de uitkering al is toegekend, heeft deze verandering geen invloed op het aantal WW-uitkeringen.

Figuur 2

AANDEEL NULUITKERINGEN BIJ TOEKENNING (JAN 2014–MRT 2016)



3

Wel zijn er ook bij de toename van het aantal nuluitkeringen bij toekenning punten die om nadere analyse vragen en die mogelijk van invloed zijn op de stijging van het aantal WW-uitkeringen. Een voorbeeld betreft WW-uitkeringen die in de maand van toekenning ook weer worden beëindigd. Vóór de invoering van inkomstenverrekening werden deze WW-uitkeringen niet meegeteld als lopende uitkering. Na invoering worden ze in ieder geval 1 maand meegeteld en waarschijnlijk meer. Dit heeft een verhogend effect op het aantal WW-uitkeringen. Wat de invloed hiervan is, wordt nog nader onderzocht.

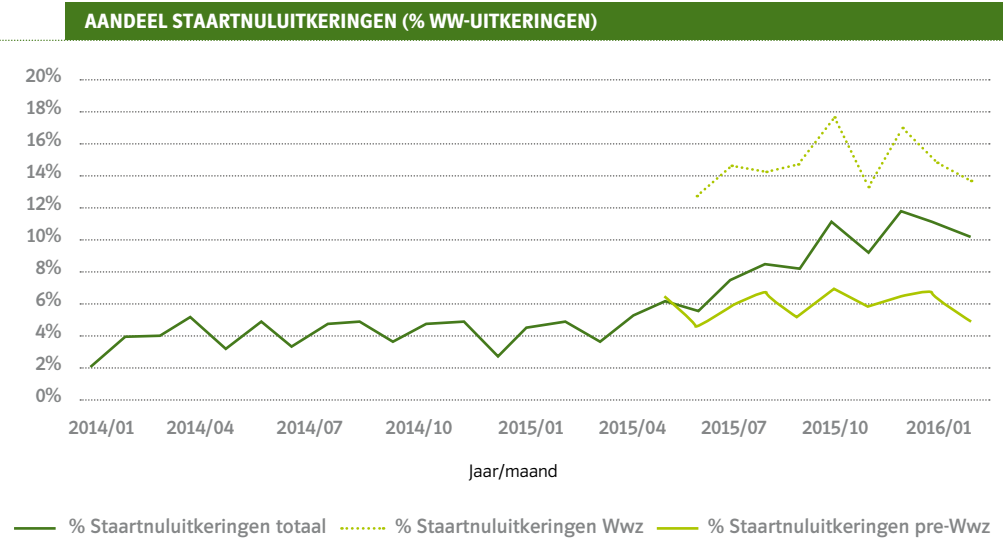
Aantal nuluitkeringen als gevolg van maatregelen is gering

Het aantal nuluitkeringen als gevolg van maatregelen is gering. Tussen januari 2014 en juni 2015 schommelde het aantal tussen 300 en 475 per maand ofwel minder dan 0,1% van het aantal lopende WW-rechten. Na de invoering van inkomstenverrekening is het aantal juist afgenomen. Het gemiddelde over het eerste kwartaal van 2016 bedroeg 155 per maand. We kunnen hieruit concluderen dat nuluitkeringen als gevolg van maatregelen niet zorgen voor de toename van het aantal uitkeringen na de invoering van inkomstenverrekening.

Staartnuluitkeringen nemen sterk in aantal toe

Ook bij de staartnuluitkeringen geldt dat deze voorkwamen vóór de invoering van inkomstenverrekening. In figuur 3 is de ontwikkeling van het aandeel staartnuluitkeringen weergegeven ten opzichte van het aantal lopende uitkeringen. Tussen januari 2014 en juni 2015 schommelde het aandeel staartnuluitkeringen als percentage van het aantal lopende WW-rechten rond 4,2%, met als ondergrens 2% en als bovengrens 4,6%. Figuur 3 laat zien dat het registratie-effect ervoor zorgt dat het aantal staartnuluitkeringen na juni 2015 sterk toeneemt. Sinds juli 2015 is het aandeel toegenomen tot circa 10,2% in maart 2016, dus gestegen met circa 6 procentpunt (ruim 28.000).

Figuur 3



Hoe gaan we om met het registratie-effect?

In de vorige paragraaf hebben we vastgesteld dat het registratie-effect voor een toename van het aantal nuluitkeringen zorgt. Als we echter kijken naar de verschillende typen nuluitkering, dan zijn het alleen de staartnuluitkeringen die verantwoordelijk zijn voor de toename van het aantal uitkeringen. Als we de feitelijke ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen willen zien, zonder vertekening door de gevolgen van het registratie-effect, dan zouden we de toename van de staartnuluitkeringen dus niet mee moeten nemen. Toch doen we dát niet; we nemen in plaats daarvan de hele groep staartnuluitkeringen niet mee. We definiëren een nieuwe reeks 'gedifferentieerde WW-uitkeringen'. De gedifferentieerde WW-uitkeringen zijn gelijk aan het aantal WW-uitkeringen minus het totale aantal staartnuluitkeringen.

Waarom corrigeren we niet voor de toename van het aantal nuluitkeringen? Dat geeft immers de minste vertekening? Er kleeft een belangrijk principieel bezwaar aan deze methode. We moeten dan een 'normaal' aandeel staartnuluitkeringen definiëren dat geldt voor de situatie zonder inkomstenverrekening (bijvoorbeeld 4,2%, zie vorige paragraaf). Er is echter geen 'normaal' niveau van staartnuluitkeringen. Het aandeel staartnuluitkeringen schommelt behoorlijk, ook vóór de invoering van inkomstenverrekening. Het is daarnaast heel goed denkbaar dat het gemiddelde 'normale' niveau in de toekomst verandert. Het is bijvoorbeeld afhankelijk van de verdeling van de uitstroom naar reden van uitstroom, en die is onder meer afhankelijk van de conjunctuur.⁴

4

De mate waarin beëindigingen van uitkeringen later worden geregistreerd, is afhankelijk van de reden van beëindiging. Ook in de pre-Wwz-periode werden beëindigingen wegens uitstroom naar werk later geregistreerd dan beëindigingen wegens het bereiken van de maximale WW-duur. Onder invloed van de conjunctuur verandert de verhouding uitstroom naar werk/uitstroom wegens het bereiken van de maximale WW-duur, en daarmee ook het gemiddelde 'normale' niveau van staartnuluitkeringen.

Tabel 1

		WW-UITKERINGEN GEDIFFERENTIEERD, ULTIMO KWARTAAL (x 1.000)*								
		2014/I	2014/II	2014/III	2014/IV	2015/I	2015/II	2015/III	2015/IV	2016/I
1	Aantal WW-uitkeringen	453,8	430,6	419,9	440,8	443,1	410,2	416,5	445,9	470,2
2	Aantal nuluitkeringen bij toekenning	11,2	11,6	10,2	19,5	13,6	12,4	26,3	46,1	33,2
3	Aantal nuluitkeringen wegens maatregel	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2
4	Aantal staartnuluitkeringen	17,9	20,7	20,2	21,0	21,3	24,6	35,0	40,8	47,9
5	Totaal aantal nuluitkeringen (2 + 3 + 4) ⁵	29,4	32,5	30,7	41,0	35,3	37,4	61,7	87,2	81,3
6	Totaal aandeel nuluitkeringen	6%	8%	7%	9%	8%	9%	15%	20%	17%
7	Aantal gedifferentieerde WW-uitkeringen (1 - 4)	436,0	409,9	399,7	419,8	421,9	385,5	381,5	405,1	422,3

* Er kunnen afrondingsverschillen zijn bij de totaalreeksen (regel 5 en 7).

5

Het aantal nuluitkeringen is gevoelig voor eindejaarseffecten. In december zijn er altijd relatief meer nuluitkeringen. Dat geldt vooral voor nuluitkeringen bij toekenning. De reden daarvoor is dat, hoewel de WW-aanvraag is toegekend en daarmee als lopende uitkering wordt geteld, de registratie van de afhandeling van uitkering door de feestdagen kan verschuiven naar januari en dat betekent dat er in december nog sprake is van een nuluitkering. In andere kalendermaanden zijn dit soort registratieverschuivingen minder aan de orde.

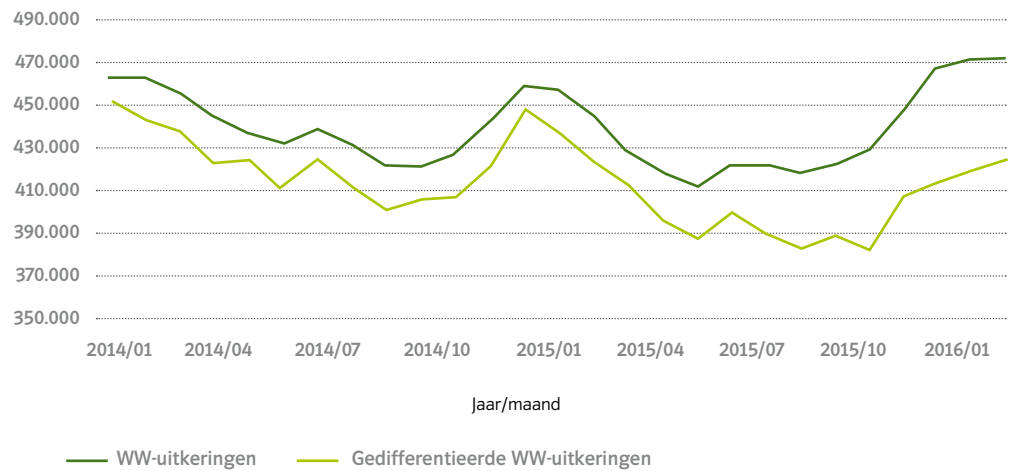
Als we corrigeren voor het totale aantal staartnuluitkeringen hoeven we geen 'normaal' niveau te definiëren. Bovendien is deze methode eenvoudiger en robuuster, en minder afhankelijk van al dan niet tijdelijke veranderingen in de WW-uitvoering. Verder is er een directere link tussen het aantal WW-uitkeringen en het uitkeringsbedrag WW. Nadeel is wel dat er een neerwaartse trendbreuk optreedt vergeleken met de reeks WW-uitkeringen vóór de invoering van de Wwz. Deze trendbreuk is echter beperkt (gemiddeld 4,2% ofwel 17.000 à 18.000 WW-uitkeringen) en we kunnen de reeks gedifferentieerde WW-uitkeringen met terugwerkende kracht bepalen voor de eerdere jaren. In tabel 1 zijn de aantallen voor de verschillende grootheden die bij de methode horen weergegeven vanaf 2014. De tabel laat zien dat het aantal gedifferentieerde WW-uitkeringen in maart 2016 bijna 48.000 lager is dan het aantal WW-uitkeringen.

Wat levert dit ons op?

Door het aantal WW-uitkeringen te verminderen met het aantal staartnuluitkeringen krijgen we weer een zuiver beeld van de ontwikkeling van het aantal uitkeringen (figuur 4). Rekening houdend met het seizoenspatroon in de WW kunnen we vaststellen dat de trend van het aantal gedifferentieerde WW-uitkeringen in overeenstemming met het conjuncturele beeld dalend is. Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling bij de WW-uitkeringen waarvan het aantal vanaf juli 2015 vrijwel continu is toegenomen.

Figuur 4

WW-UITKERINGEN VS. GEDIFFERENTIEERDE WW-UITKERINGEN



Nu wordt ook zichtbaar dat er een verandering optreedt in het eerste kwartaal van 2016. Het normale seizoenspatroon bij het aantal WW-uitkeringen kent een piek in de laatste maanden van het jaar, waarna een afname optreedt in het daaropvolgende voorjaar. In de eerste maanden van 2016 zien we die afname niet optreden. Er is juist sprake van een toename. En daarmee is de trendmatige daling van het aantal gedifferentieerde WW-uitkeringen, die in 2014 en 2015 zichtbaar was, gestopt. Eind maart 2016 is het aantal gedifferentieerde WW-uitkeringen gelijk aan het aantal gedifferentieerde WW-uitkeringen eind maart 2015. Wat hier precies de oorzaak van is, moet nog worden onderzocht, maar vermoedelijk zien we hier de eerste aanwijzingen voor het beleidseffect van de invoering van inkomstenverrekening. Het beleidseffect houdt immers in dat mensen gestimuleerd worden om werk te hervatten tegen een lager loon. Doordat ze daarvoor financieel gedeeltelijk gecompenseerd worden via de WW, heeft dit waarschijnlijk ook tot gevolg dat mensen langer in de WW kunnen blijven. Langer in de WW betekent minder uitstroom en een hoger WW-bestand, net als bij het registratie-effect. De nieuwe reeks gedifferentieerde WW-uitkeringen stelt ons dus in staat om andere beleidseffecten zichtbaar te maken.

