

UWV

Kennisverslag

2016-4

Ed Berendsen
Coen Akkerman

WAT GEBEURT ER MET DE WW?

De werkloosheid daalt, maar de WW stijgt.
Hoe kan dat?

Kenniscentrum UWV

Mei 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

Het aantal WW-uitkeringen is momenteel geen goede maatstaf voor de ontwikkeling van de werkloosheid.

Wat gebeurt er met de WW?

Samenvatting

Beleidsveranderingen beïnvloeden momenteel sterk de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen. Sinds 2013 wordt de pensioenleeftijd stap voor stap verhoogd. Daarnaast zijn er in het kader van de Wet werk en zekerheid (Wwz) verschillende beleidsveranderingen ingevoerd die van invloed zijn op de WW-ontwikkeling. Voorbeelden daarvan zijn de mogelijkheid tot inkomstenverrekening vanaf 1 juli 2015 en de verkorting van de maximale WW-duur vanaf 1 januari 2016. De invloed van deze beleidsveranderingen maakt het moeilijk om de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen te duiden. In dit artikel proberen we helderheid te creëren door de effecten van de verschillende veranderingen zo veel mogelijk te kwantificeren. Dit leidt tot de volgende conclusies:

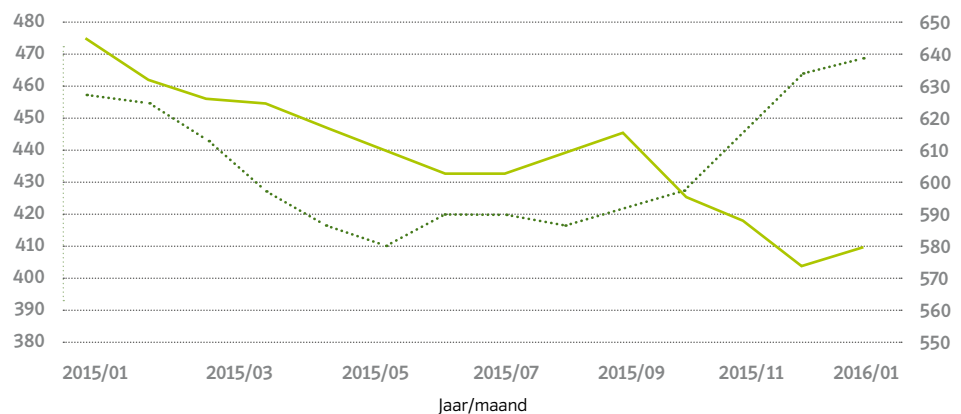
- De verhoging van de pensioenleeftijd zal tussen 2015 en 2021 zorgen voor een toename van het aantal WW-uitkeringen met ruim 4 à 5%.
- De veranderde uitvoering, die samenhangt met de invoering van het Wwz-onderdeel inkomstenverrekening, zorgt voor een structurele toename van het aantal WW-uitkeringen met circa 16%. De grootste toename vindt plaats in de periode 2015-2017. Het betreft hier echter uitsluitend een toename van het aantal zogenaamde nuluitkeringen (=WW-rechten zonder uitkering), zodat het bedrag aan uitkeringen niet wordt beïnvloed.
- De invoering van het Wwz-onderdeel duurverkorting WW zorgt voor een structurele afname van het aantal WW-uitkeringen met circa 11%. De grootste afname vindt plaats in de periode 2019-2020.
- De effecten van inkomstenverrekening en duurverkorting zijn voor elk van de verschillende leeftijdscategorieën anders: zowel in omvang als in tijd. Dat maakt het moeilijk om uitspraken te doen over de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen per leeftijd en per sector.

Centrale vraag

In februari 2016 waren er 469.000 WW-uitkeringen. Het bijzondere aan dit aantal is dat er ondanks een jaar van economisch herstel 7.000 uitkeringen meer waren dan in februari 2015. Dit valt nog meer op als we de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen afzetten tegen de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking (figuur 1). Wat opvalt, is dat de ontwikkelingen van beide grootheden vanaf het midden van 2015 uit elkaar beginnen te lopen. Dit roept de vraag op hoe dat kan.

Figuur 1

ONTWIKKELING WW-UITKERINGEN VS. WERKLOZE BEROEPSBEVOLKING



..... Linkeras: Aantal WW-uitkeringen (x 1.000)

— Rechteras: Werkloze beroepsbevolking, seizoensgecorrigeerd (x 1.000)

Als voor de hand liggende oorzaak voor de ontwikkeling in figuur 1 kunnen we de invoering van onderdelen van de Wwz in juli 2015 aanvoeren. Het punt is alleen dat er momenteel veel verschillende beleidsveranderingen hun werking hebben of krijgen en tegelijkertijd de economie herstelt. Waar we mee te maken hebben, zijn de volgende ontwikkelingen:

- de invloed van de conjunctuur, die momenteel een verlagend effect heeft op de WW;
- de verhoging van de pensioenleeftijd vanaf 2013, met een verhogend effect op de WW;
- de invoering van inkomstenverrekening en het aanscherpen van het criterium van passende arbeid per 1 juli 2015 als onderdeel van de Wwz. Deze kunnen verschillend uitwerken op het WW-volume;
- de verkorting van de WW-duur per 1 januari 2016 als onderdeel van de Wwz, die leidt tot minder WW-uitkeringen;
- de invloed van de Wwz-maatregelen bij het arbeids- en ontslagrecht. Onduidelijk is wat de invloed daarvan is op het aantal WW-uitkeringen.

Dit veelvoud aan veranderingen maakt het moeilijk om de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen te kunnen duiden en te voorspellen. Het is alleen mogelijk om de ontwikkeling van de WW te verklaren als we een schatting maken van de invloed van de afzonderlijke veranderingen. Dat is dan ook het onderwerp van dit artikel. De centrale vraag is: wat bepaalt de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen?

In dit artikel geven we inzicht in:

- een basisscenario, waarbij de invloed van de conjunctuur wordt meegenomen;
- de invloed van de verhoging van de pensioenleeftijd op de WW-ontwikkeling;
- de invoering van inkomstenverrekening als onderdeel van de Wwz;

- de verkorting van de WW-duur als onderdeel van de Wwz;
- een aantal overige veranderingen.

Basisscenario

We kunnen de invloed van de beleidsveranderingen niet (of hoogstens gedeeltelijk) afleiden uit de gerealiseerde WW-cijfers. Dat komt doordat de effecten van de veranderingen nog niet of nog maar gedeeltelijk in de WW-cijfers verwerkt zijn. Daarom zullen we de effecten simuleren, gebaseerd op wat we weten over de eigenschappen van de beleidsverandering. We bouwen de WW-ontwikkeling op vanaf een basisscenario waarin wel de invloed van de conjunctuur, maar niet de wetswijzigingen zijn opgenomen. We voegen de effecten van het verhogen van de pensioenleeftijd en van de verschillende Wwz-onderdelen vervolgens toe aan het basisscenario. Voor het maken van dit basisscenario en het simuleren van de invloed van de beleidsveranderingen maken we gebruik van het volumemodel dat UWV hanteert voor het maken van WW-prognoses.

Het startpunt van het basisscenario is 1 juli 2015. Sinds die datum is inkomstenverrekening als Wwz-onderdeel van kracht. Voor een aantal van de veranderingen geldt dat de effecten ervan zich uitstreken over een lange periode. De verhoging van de pensioenleeftijd strekt zich uit over de jaren 2013-2021 en bij de verkorting van de WW-duur duurt het nog langer voordat het effect volledig zichtbaar is. Daarom hebben we een relatief langlopende basistrend nodig: we kiezen 2025 als eindpunt omdat dan het grootste deel van de beleidsveranderingen gerealiseerd is. Het basisscenario is opgenomen in tabel 1¹.

1

Het basisscenario is gebaseerd op de WW-realisaties tot en met december 2015 en een macro-economisch kader. Het macro-economische kader wordt gevormd door de CPB-prognoses uit het CEP 2016 voor 2016 en 2017 en uit de Middellangetermijnverkenning 2018-2021 (beide uit maart 2016). Voor de jaren 2022-2025 is het macro-economische kader constant gehouden. Het basisscenario sluit nauw aan bij de officiële WW-prognoses in de financiële nota's van UWV, maar is niet identiek.

In het basisscenario neemt de instroom van nieuwe uitkeringen in de WW af van 605.000 in 2014 tot 437.000 in 2025. Eind 2014 waren er 441.000 lopende WW-uitkeringen. In het basisscenario daalt het aantal WW-uitkeringen eind 2023 naar 214.000 en blijft daarna constant.

De verhoging van de pensioenleeftijd

Vanaf 1 januari 2013 wordt de pensioenleeftijd stapsgewijs verhoogd. Tussen 2013 en 2015 met telkens 1 maand per jaar, daarna in de periode 2016-2018 met 1 kwartaal per jaar en ten slotte tussen 2019 en 2021 met 4 maanden per jaar. Hierdoor zal in 2021 de pensioenleeftijd gestegen zijn tot 67 jaar. Na 2021 wordt de pensioenleeftijd afhankelijk gemaakt van de stijging van de levensverwachting. De verhoging van de pensioenleeftijd heeft op 2 manieren invloed op de WW. Enerzijds werken mensen langer en kunnen daardoor dus ook in die extra jaren werkloos worden. De instroom in de WW zal hierdoor naar verwachting stijgen. Anderzijds gaan mensen later met pensioen en kunnen daardoor langer in de WW blijven. Iemand die met 64 jaar de WW instroomt, zou onder de oude pensioenleeftijd binnen 1 jaar de WW uitstromen. Bij een pensioenleeftijd van 67 is dat pas na bijna 3 jaar (onder de oude WW-regels).

Tabel 1

	SCENARIO'S								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2025
Basisscenario WW (x 1.000)									
Instroom	605	585	535	511	494	481	460	439	437
Uitstroom	602	607	577	547	528	509	489	466	437
Aantal uitkeringen ultimo jaar	441	418	376	340	306	278	249	222	214
Effect verhoging pensioenleeftijd (% t.o.v. basisscenario)									
Instroom	-	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,8	0,9
Uitstroom	-	-0,3	-0,3	-0,2	0,1	0,2	0,3	0,6	0,9
Aantal uitkeringen ultimo jaar	-	0,6	1,1	1,8	2,3	2,9	3,8	4,6	4,4
Effect inkomstenverrekening (% t.o.v. basisscenario + verhoging pensioenleeftijd)									
Instroom	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitstroom	-	-4,2	-2,1	-0,5	-0,4	0,2	0,3	0,4	0,0
Aantal uitkeringen ultimo jaar	-	6,0	9,8	11,6	13,5	14,4	15,2	16,2	16,4
Effect duurverkorting (% t.o.v. basisscenario + verhoging pensioenleeftijd + inkomstenverrekening)									
Instroom	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitstroom	-	-	0,1	0,3	0,8	2,2	1,8	0,2	0,0
Aantal uitkeringen ultimo jaar	-	-	-0,1	-0,6	-1,9	-5,5	-9,0	-10,3	-9,1
Eindscenario (x 1.000)									
Instroom	605	585	535	512	496	483	463	443	441
Uitstroom	602	580	564	545	531	523	501	472	441
Aantal uitkeringen ultimo jaar	441	446	417	384	348	309	272	242	236

We kunnen het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd simuleren. Daarvoor moeten we een uitspraak doen over de verwachte extra instroom in de WW. Het instroompatroon in de WW naar leeftijd laat zien dat de instroom vanaf de leeftijd van circa 58 jaar snel afneemt. We veronderstellen dat dit patroon zich voortzet als de pensioenleeftijd verhoogd wordt. Het aandeel in de instroom voor 65-jarigen komt in 2021 uit op 0,5% en voor 66-jarigen op 0,35%. De WW-instroom is dan met ongeveer 0,9% gestegen vergeleken met 2015. Het effect op de instroom is dus beperkt.

Op basis van deze veronderstelling over de instroom kunnen we een simulatie maken van het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd². In tabel 1 is deze simulatie opgenomen en afgezet tegen het basisscenario. Uit de tabel blijkt dat de verhoging van de pensioenleeftijd zoals aangegeven leidt tot een verhoging van de instroom met ongeveer 0,9%. De gevolgen voor het aantal WW-uitkeringen zijn groter. Uiteindelijk (na 2021) zal het aantal WW-uitkeringen 4 tot 5% hoger liggen.

Wwz: de invoering van inkomstenverrekening

Op 1 juli 2015 is de mogelijkheid van inkomstenverrekening ingevoerd als onderdeel van de Wwz. Vóór de invoering van de Wwz kende de WW als hoofdregel dat wanneer een WW-gerechtigde (deels) ging werken, het aantal uren dat hij werkte in mindering werd gebracht op de WW-uitkering (systematiek van urenverrekening). Recht op een uitkering bleef

2

We zouden eigenlijk in 2013 met de simulatie moeten beginnen, omdat toen deze beleidsverandering startte. Maar omdat de eerste jaren het effect erg beperkt is (in 2015 stroomden er 423 65-jarigen (0,1%) in en waren er 2.681 WW-uitkeringen voor 65-jarigen (0,6% van het aantal WW-uitkeringen)) maakt het niet veel uit als we pas starten medio 2015.

bestaan voor de uren dat hij of zij nog werkloos was. De systematiek van urenverrekening leidde tot een lager totaal inkomen in de situatie dat een werknemer het werk hervatte tegen een loon dat lager was dan de hoogte van de uitkering. Met de invoering van de Wwz is deze systematiek vervangen door de systematiek van inkomstenverrekening, met als doel een dergelijk financieel nadeel tegen te gaan en werkhervatting tegen een lager loon niet te ontmoedigen. Bij inkomstenverrekening wordt een deel van de (extra) inkomsten in mindering gebracht op de uitkering. Hierdoor is het altijd lonend om werk te hervatten, ook als dat gebeurt tegen een lager loon dan voorheen. Doordat werkhervatting vanuit de WW altijd lonend is, kan verwacht worden dat WW'ers eerder een baan zullen accepteren dan het geval was vóór de invoering van de Wwz. Doordat mensen financieel gedeeltelijk gecompenseerd worden via de WW, zullen ze ook geneigd zijn langer in de WW te blijven. En dat betekent minder uitstroom en een hoger WW-bestand. In het vervolg zullen we dit 'het beleidseffect' noemen.

Beëindiging uitkering later geregistreerd

Om inkomstenverrekening mogelijk te maken is de uitvoering van de WW veranderd³. De 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 per kalendermaand⁴. Dit later betalen van uitkeringen heeft gevolgen voor de statistische gegevens over de WW. Een uitkering wordt pas als 'beëindigd' geregistreerd als duidelijk is dat het inkomen gedurende 2 maanden hoger is dan 87,5% van het maandloon (bestendighedsvoorwaarde).⁵ In die 2 maanden is de WW-uitkering € 0 (de zogenoemde nuluitkering). Daarbij is het niet zo dat er een andere beëindigingsdatum is: de beëindigingsdatum is dezelfde, maar de beëindiging wordt in een latere kalendermaand geregistreerd dan het geval zou zijn geweest zonder invoering van inkomstenverrekening. Het later registreren van beëindigingen van de WW-uitkering heeft dus geen effect op de genoten WW-duur van de uitkeringsgerechtigden. Het leidt in de telsystematiek in de periode dat inkomstenverrekening wordt ingevoerd wel tot minder uitstroom en vervolgens tot een stijging van het aantal WW-uitkeringen. De toename van het aantal uitkeringen heeft geen gevolgen voor de uitkeringslasten omdat het nuluitkeringen betreft. In het vervolg zullen we dit 'het registratie-effect' noemen.

Effect op het aantal uitkeringen

In figuur 1 hebben we gezien dat vanaf medio 2015 de ontwikkeling van de WW en de werkloze beroepsbevolking uit elkaar gaan lopen. Uit de simulatie van de verhoging van de pensioenleeftijd volgt dat het aantal uitkeringen eind 2015 0,5% hoger is dan in het basisscenario, en uitkomt op 420.000 uitkeringen. De realisaties geven aan dat het aantal WW-uitkeringen eind 2015 uitkwam op 446.000. Het aantal WW-uitkeringen was eind 2015 dus circa 26.000 (6%) hoger dan je zou kunnen verwachten op basis van de economische ontwikkeling en de gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd. Dit is een duidelijke aanwijzing dat de invoering van inkomstenverrekening een substantieel effect heeft op het aantal WW-uitkeringen.

Daarmee is nog niet gezegd wat de precieze oorzaak is van de toename: het kan het gevolg zijn van het beleidseffect, van het registratie-effect of van beide. Doordat we het beleidseffect op dit moment nog niet zichtbaar kunnen maken, is het nog niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen beide effecten.

3

De veranderingen hebben alleen betrekking op WW-aanvragen vanaf juli 2015. Er is daarom een overgangsfase, die eindigt als alle WW-uitkeringen die ingegaan zijn vóór juli 2015 afgelopen zijn. Dat duurt circa 4 jaar. Daarna zijn er alleen nog WW-uitkeringen die zijn ingegaan vanaf juli 2015.

4

NB: de veranderingen door de invoering van inkomstenverrekening gelden alleen voor de nieuwe instroom vanaf 1 juli 2015.

5

Het maandloon is het loon uit de vorige betrekking, waarop de WW-uitkering is gebaseerd.

Eind 2015 latere registratie van 0,8 maand

Wat we wel zichtbaar kunnen maken zijn de veranderingen door het registratie-effect: de latere registratie van WW-beëindigingen en de ontwikkeling van het aantal nuluitkeringen. Uit de ontwikkeling van het aantal beëindigingen tot en met eind 2015 kan worden opgemaakt dat uitkeringen gemiddeld 0,8 maand later werden geregistreerd als beëindiging. De verschuiving in het patroon is nog niet afgerond. Omdat de verandering in de uitvoering alleen betrekking heeft op de nieuwe instroom vanaf 1 juli 2015 zal het patroon naar verwachting pas stabiliseren in de loop van 2016, als een substantieel deel van alle nieuwe instroom is uitgestroomd. De mate van latere registratie zou dus nog behoorlijk kunnen toenemen.

Een latere registratie van een halve tot een hele maand lijkt niet veel. De gemiddelde WW-duur bedroeg in 2014 echter 33 weken ofwel ruim 8 maanden.⁶ Dat betekent dat een latere registratie van 0,8 maand leidt tot een toename van de statistische WW-duur met circa 10%.

6

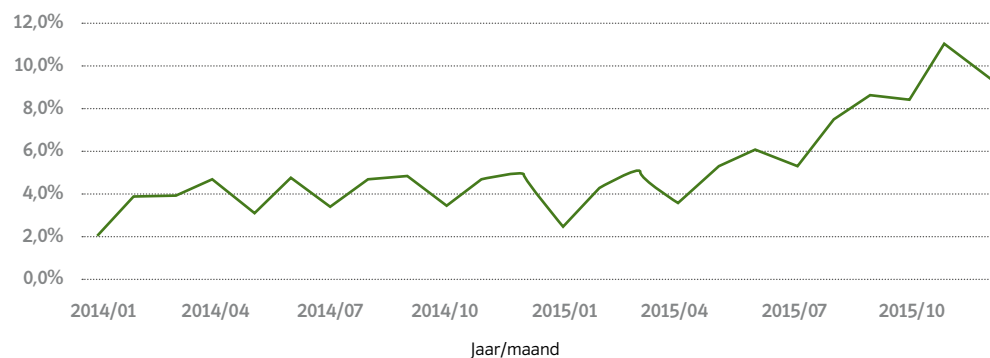
UWW (2016). *Kwantitatieve informatie 2015*. Amsterdam.

Ontwikkeling aandeel nuluitkeringen

In die extra periode wordt geen uitkering uitbetaald, er is sprake van een nuluitkering. Nuluitkeringen zijn niet nieuw, ook vóór de invoering van inkomstenverrekening bestonden ze al. De latere registratie van WW-beëindigingen zorgt ervoor dat het aantal nuluitkeringen sterk toeneemt. In figuur 2 is de ontwikkeling van het aandeel nuluitkeringen weergegeven ten opzichte van het aantal lopende uitkeringen. De figuur laat zien dat het aandeel tot juni 2015 schommelde rond de 4,0%. Vanaf juli 2015 is het aandeel sterk toegenomen tot circa 10% in november/december 2015. Ofwel, het aandeel is gestegen met circa 6%-punt (ongeveer 25.000 uitkeringen).

Figuur 2

ONTWIKKELING AANDEEL NULUITKERINGEN (% LOPENDE UITKERINGEN⁷)



7

Er zijn meerdere soorten nuluitkeringen: nuluitkeringen bij de start van de WW doordat er nog geen inkomstenopgave is geweest, en nuluitkeringen gedurende de looptijd van de WW. In de figuur zijn alleen de nuluitkeringen weergegeven van het tweede type. De reden daarvoor is dat het aandeel nuluitkeringen in de eerste WW-maand door de verandering ook sterk is toegenomen, maar dit zorgt niet voor de registratieproblematiek.

Meer uitkeringen door registratie-effect

We hebben vastgesteld dat WW-beëindigingen eind 2015 gemiddeld 0,8 maand later worden geregistreerd. De situatie is echter nog in ontwikkeling. Voorlopig gaan we ervan uit dat beëindigingen door de veranderde wijze van uitvoering gemiddeld 1 maand later worden geregistreerd. Wat de gevolgen zijn van de latere registratie van de beëindigingen is te zien in tabel 1. Daar is de ontwikkeling van de WW inclusief registratie-effect afgezet tegen het basisscenario inclusief verhoging pensioenleeftijd.

We zien dat een latere registratie van 1 maand leidt tot een structurele verhoging van het WW-bestand met circa 16% ten opzichte van een scenario zonder latere registratie. Dat effect wordt bereikt in 2022. Het gaat hier dus om een substantieel effect dat bijna viermaal

zo groot is als het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd en dat de ontwikkeling van het aantal uitkeringen langdurig beïnvloedt. Deze toename van het aantal WW-uitkeringen betreft echter allemaal nuluitkeringen. Het percentage nuluitkeringen zoals in figuur 2 is weergegeven stijgt hierdoor van 4% (in periode vóór de beleidsveranderingen) naar bijna 20%.

Omvang beleidseffect nog beperkt

We kunnen uit de simulatie ook een andere conclusie trekken. Eind 2015 bedroeg het werkelijke aantal WW-uitkeringen 446.000. Volgens de raming op basis van de actuele economische ontwikkelingen en rekening houdend met de verhoging van de pensioenleeftijd hadden er 420.000 uitkeringen verwacht kunnen worden. Dat betekent dat de veranderingen als gevolg van de invoering van de Wwz ervoor zorgen dat het aantal WW-uitkeringen met 26.000 uitkeringen extra is gestegen. Hiervóór hadden we al vastgesteld dat het aantal nuluitkeringen eind 2015 met 25.000 was gestegen. We kunnen de toename van het WW-bestand dus voor een groot deel verklaren vanuit het registratie-effect. Hoewel we dat niet exact kunnen vaststellen, wijst het erop dat het beleidseffect van inkomstenverrekening nog beperkt is. Op zich lijkt dat plausibel. Normaal gesproken gaat een werkloze er bij aanvang van de werkloosheid van uit dat hij of zij een nieuwe baan op het oude niveau kan vinden. Pas na enige tijd, als blijkt dat het niet lukt, zal de WW'er zijn voorwaarden naar beneden bijstellen en neemt de bereidheid toe om een baan te accepteren met een lager loon, zeker gegeven de mogelijkheid van inkomstenverrekening. We doen op dit moment geen uitspraak over de omvang van het beleidseffect, omdat we hier nog niets over kunnen zeggen. Het zal echter een rol gaan spelen en een extra complicerende factor vormen bij de interpretatie van de volumeontwikkeling.

Registratie-effect verschilt per leeftijdsgroep

Het aantal WW-uitkeringen neemt sterk toe zonder dat er een feitelijke ontwikkeling van meer werkloosheid aan ten grondslag ligt. Dat maakt interpretatie van de ontwikkeling moeilijk en al helemaal als we naar leeftijdsklassen of sectoren kijken. In tabel 2 is het effect van de latere registratie weergegeven naar leeftijdsklasse voor verschillende maanden.

Daaruit kunnen we 2 conclusies trekken:

- Omdat de gemiddelde WW-duur verschilt en de mate van latere registratie voor alle leeftijdsgroepen gelijk is, verschilt de omvang van het effect sterk per leeftijdscategorie. Jongere WW'ers hebben gemiddeld een kortere WW-duur waardoor het effect van 1 maand latere registratie van de WW-beëindiging voor die leeftijdscategorie veel groter is.
- Omdat jongeren gemiddeld een kortere WW-duur hebben, wordt het effect bij jongere leeftijdsklassen eerder zichtbaar.

Wat dit betekent voor de interpretatie van veranderingen bij het aantal uitkeringen laat het volgende voorbeeld zien. In december 2015 was het aantal uitkeringen voor de leeftijdscategorie < 25 jaar 8% groter dan in december 2014. Als we corrigeren voor het registratie-effect (25%), dan is er echter sprake van een afname met 14%. Voor 2016 verwachten we een afname van het aantal uitkeringen met 11%. Als we corrigeren voor het registratie-effect (29%) dan bedraagt de afname ook 14%. Met uitzondering van de 55-plussers ontstaan voor de andere leeftijdsgroepen vergelijkbare vertekeningen.

De latere registratie van de uitstroom zorgt ervoor dat het aantal WW-uitkeringen van de jongere WW'ers sterker en ook eerder wordt beïnvloed dan het aantal WW-uitkeringen van

oudere werknemers. Dat maakt het moeilijk om de ontwikkeling van het aantal uitkeringen op leeftijdsniveau te interpreteren. Omdat de leeftijdsopbouw per sector verschilt, wordt het daarmee ook moeilijk om sectorale ontwikkelingen met elkaar te vergelijken.

Tabel 2

	INKOMSTENVERREKENING, REGISTRATIE-EFFECT NAAR LEEFTIJDKLASSE (%)							
	Dec. 2014	Juli 2015	Aug. 2015	Sept. 2015	Okt. 2015	Nov. 2015	Dec. 2015	Dec. 2016
< 25 jaar	0,0	0,6	3,5	7,5	19,3	23,8	25,4	28,6
25-34 jaar	0,0	0,4	2,6	5,3	9,5	11,7	13,2	22,5
35-44 jaar	0,0	0,2	1,2	2,4	4,3	5,3	6,1	11,4
45-54 jaar	0,0	0,1	0,7	1,4	2,5	3,1	3,6	6,6
55-66 jaar	0,0	0,1	0,4	0,7	1,2	1,6	1,9	3,7
Totaal	0,0	0,2	1,1	2,2	4,2	5,2	6,0	9,8

Wwz: duurverkorting WW

Per 1 januari 2016 wordt als onderdeel van de Wwz de maximale duur van het WW-recht in fases verkort tot 24 maanden en wordt de opbouw van het WW-recht verlaagd (zie box 1). Deze verkorting van de WW heeft tot doel de prikkel om weer aan het werk te gaan te vergroten, vooral bij oudere WW'ers. De verkorting van de WW-duur leidt ook tot een verlaging van de kosten van de WW en dat heeft een positief effect op de overheidsfinanciën.

De beleidsverandering heeft een aantal consequenties:

- De duurverkorting heeft geen gevolgen voor mensen jonger dan 30 jaar.
- Naarmate de WW'er ouder is, en dus een langer arbeidsverleden heeft, is het effect groter.
- Vanwege de overgangperiode duurt het tot 2019 voordat het effect echt zichtbaar wordt.
- Omdat oude rechten geëerbiedigd worden, duurt het tot 2045 voordat het effect volledig zichtbaar is. Het grootste deel van het effect is echter gerealiseerd in 2025.

Minder uitkeringen door duurverkorting

In tabel 1 is het effect van de duurverkorting gesimuleerd en afgezet tegen de cumulatie van de voorafgaande simulaties (basisscenario plus verhoging pensioenleeftijd plus latere registratie). Bij de simulatie van de duurverkorting is rekening gehouden met verwachte gedragseffecten⁸: mensen intensiveren hun zoekgedrag en stromen daardoor eerder uit, vooral rond het tijdstip van de maximale WW-duur. Tabel 1 laat zien dat, hoewel de eerste effecten eind 2016 zichtbaar worden, pas in 2019 de effecten serieus beginnen toe te nemen. In 2021 is het effect opgelopen tot -10%. Het uiteindelijk effect van -11% wordt pas bereikt in 2045.

Er zijn een aantal kanttekeningen te maken bij deze bevindingen:

- Het effect van de duurverkorting is afhankelijk van de samenstelling van de WW-populatie. Hoe meer ouderen, hoe groter het effect. De vergrijzing heeft dus invloed op de omvang van het effect.
- Het effect van de duurverkorting is ook afhankelijk van de conjunctuur. Als de conjunctuur aantrekt, stromen meer mensen uit de WW omdat ze een baan vinden. In dat geval zal het

8

De gedragseffecten zijn gemodelleerd op de bevindingen uit een onderzoek van Bas van der Klaauw en Nynke de Groot naar de gevolgen van de duurverkorting van de WW in 2006: Groot, N. de & Klaauw, B. van der (2014). *The Effects of Reducing the Entitlement Period to Unemployment Insurance Benefits*. Amsterdam: VU.

effect van de duurverkortung kleiner worden. Bij een minder gunstige conjunctuur is het effect echter groter.

- De omvang van het effect van de duurverkortung is afhankelijk van het registratie-effect. Zonder registratie-effect is het effect groter (structureel -13%). Dat komt doordat het registratie-effect het aantal WW-uitkeringen verhoogt.
- Het gepresenteerde effect van -11% is een gemiddelde. Voor de leeftijdsgroep 35-44 jaar is het effect relatief klein (-5%). Voor WW'ers in de leeftijdscategorie 55 jaar en ouder is het effect met -22% veel groter. Dit betekent dat voor sectoren met een hoge gemiddelde leeftijd het effect van de duurverkortung een stuk groter kan zijn dan voor sectoren met een lagere gemiddelde leeftijd.

Box 1

Duurverkortung WW

Tot 1 januari 2016 was de opbouw van het recht op WW gekoppeld aan de arbeidsduur, waarbij 1 jaar extra arbeidsverleden recht gaf op 1 maand extra WW-recht met een maximum van 38 maanden⁹. Dat betekent dat mensen het maximale recht op WW bereiken als zij 38 jaar gewerkt hebben. En dat betekent, gerekend vanaf 18 jaar, op zijn vroegst bij 56 jaar. Vanaf 1 januari 2016 is de systematiek veranderd. Over de 10 eerste arbeidsjaren is de opbouw van het WW-recht nog steeds 1 maand per gewerkt arbeidsjaar. Na de eerste 10 arbeidsjaren leidt elk extra arbeidsjaar nog tot 0,5 maand extra WW-recht, met een maximum van

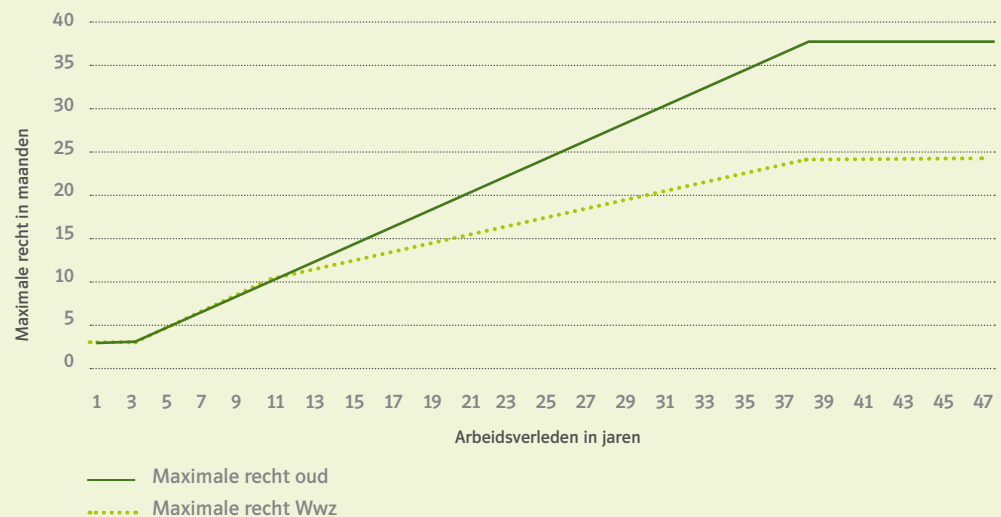
24 maanden. Ook dat wordt bereikt na 38 arbeidsjaren ofwel op zijn vroegst bij 56 jaar. In figuur 3 is weergegeven hoe dit uitwerkt. Er zijn daarnaast nog 2 aanvullende aspecten die van belang zijn. Het eerste aspect is dat er een overgangperiode is (eerste kwartaal 2016 - tweede kwartaal 2019) waarin de maximale WW-duur per kwartaal met 1 maand wordt gereduceerd van 38 maanden tot 24 maanden. Het tweede aspect is dat de verandering geldt voor na 1 januari 2016 opgebouwd recht. Bestaande rechten worden geëerbiedigd voor zover de dan geldende maximale WW-duur niet wordt overschreden.

9

Dat geldt onder de voorwaarde dat men voldoet aan de wekeneis (ten minste 26 weken gewerkt in de 36 weken voorafgaand aan de start van de werkloosheids situatie) en aan de arbeidsverledeneis (ten minste 4 jaar gewerkt in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan de werkloosheids situatie).

Figuur 3

OPBOUW WW-RECHT VOOR EN NA 1 JANUARI 2016



Overige ontwikkelingen

Door de economische conjunctuur is de onderliggende trend bij het aantal WW-uitkeringen, afgezien van seizoenschommelingen, sinds 2014 dalend. Dit patroon wordt verstoord door beleidsveranderingen. Bij een aantal daarvan hebben we de omvang gekwantificeerd. Per saldo is het gecombineerd effect van de geanalyseerde beleidsveranderingen verhogend. In het basisscenario bedraagt het aantal WW-uitkeringen eind 2025 214.000. Rekening houdend met de besproken beleidsveranderingen komen we uit op 236.000 WW-uitkeringen en dat is ongeveer 10% meer.

We hebben hiermee niet alle beleidsveranderingen geanalyseerd die invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van de WW. We moeten bijvoorbeeld ook rekening houden met de volgende beleidswijzigingen:

- Het beleidseffect van inkomstenverrekening werkt naar alle waarschijnlijkheid verhogend op het aantal WW-uitkeringen. Het kan wel verlagend werken op de hoogte van de WW-uitkering.
- In het kader van Wwz moeten WW'ers voortaan in plaats van na 12 maanden nu al na 6 maanden alle gangbare arbeid als passend aanvaarden. In de oude situatie kon een werkloze zich de eerste 12 maanden na instroom in de WW richten op het vinden van een baan op vergelijkbaar niveau als voor de werkloosheid. Het verkorten van de termijn creëert een prikkel voor WW'ers om sneller een baan te accepteren. Hoe deze prikkel uitpakt is niet helemaal voorspelbaar. Het kan zijn dat de WW'er eerder uitstroomt om te voorkomen dat hij of zij moet solliciteren op een niet-gewenste baan. In dat geval zal het effect op het aantal uitkeringen verlagend zijn. Het kan echter ook zijn dat de WW'er een baan accepteert tegen een lager salaris. In dat geval valt hij of zij onder het beleidseffect van de inkomstenverrekening en is het effect op het aantal uitkeringen waarschijnlijk verhogend.
- Met de Wwz zijn veranderingen ingevoerd in het ontslagrecht. De gevolgen daarvan zijn (nog) niet te overzien. Het is aan de ene kant denkbaar dat de veranderingen in het ontslagrecht tot meer instroom in de WW leiden en daarmee tot een groter aantal WW-uitkeringen. Aan de andere kant kunnen de veranderingen tot gevolg hebben dat mensen korter in de WW zitten omdat ze eerder een baan vinden, en dat leidt dan weer tot een lager aantal WW-uitkeringen.

Vertekende WW-statistiek

Het geheel, in combinatie met de uitkomsten uit de voorafgaande paragrafen, maakt duidelijk dat de interpretatie van de ontwikkeling van de WW de komende tijd ingewikkeld is. Wat we in ieder geval kunnen aangeven is dat het aantal WW-uitkeringen in de tweede helft van 2015 en het begin van 2016, behalve door de normale seizoensinvloeden, vooral toeneemt als gevolg van het registratie-effect van de inkomstenverrekening. In de loop van 2016 zal het aantal WW-uitkeringen echter gaan dalen. De onderliggende trend is positief omdat de economie aantrekt, en die positieve trend wordt vanaf eind 2016 steeds meer versterkt door de gevolgen van de duurverkorting van de WW. Vergelijkingen van de ontwikkeling naar leeftijd en naar sector zijn gevaarlijk omdat de effecten van de veranderingen per leeftijdscategorie verschillen.

De omvang van de vertekening van de WW-ontwikkeling door het registratie-effect is dusdanig dat de huidige WW-statistiek geen goed beeld laat zien van de onderliggende ontwikkeling. UWV onderzoekt daarom samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op welke wijze de vertekening van de statistiek zichtbaar gemaakt kan worden. Bij de presentatie van de Juninota 'Ontwikkeling wetten en fondsen UWV 2016-2017' begin juli 2016 zullen we hierop verder ingaan.

