

Uitkeringsrechten in de nieuwe Werkloosheidswet

Per 1 januari 1987 is als gevolg van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid de nieuwe Werkloosheidswet in werking getreden. In dit artikel wordt verslag gedaan van een simulatie-onderzoek, waarbij de sociaal-economische implicaties van de nieuwe wet zo exact mogelijk in kaart zijn gebracht. Afgezet tegen de resultaten bij alle onderzochte werklozen blijken personen met een kort, onvolledig of onderbroken arbeidsverleden in de nWW minder uitkeringsrechten te hebben. De introductie van een koppeling tussen arbeidsverleden en uitkeringsduur in de werkloosheidsverzekering werkt in het nadeel van jongeren, vrouwen, parttimers, uitzendkrachten en seizoenwerknemers.

DRS. P.M. AAN DE KERK* – DRS. J.C. VROOMAN –
DRS. H. VERBRUGH***

De integratie van werkloosheidsregelingen tot één nieuwe Werkloosheidswet (nWW) is een belangrijk onderdeel van de herziening van het sociale-zekerheidsstelsel, zoals die per 1 januari 1987 is geëffectueerd. Vooraf is de stelselherziening uitvoerig op haar merites beoordeeld. In tal van publikaties, adviezen en journalistieke commentaren is aandacht besteed aan de financiële houdbaarheid, de juridische vormgeving, de fraudebestendigheid en de uitvoerbaarheid van het gewijzigd stelsel. Met betrekking tot de nWW werd in een vroeg stadium van het wetgevingsproces reeds een statistische simulatie verricht, waardoor de gevolgen die de nieuwe wet voor werklozen zou kunnen hebben in kaart werden gebracht 1). Onlangs heeft het Gemeenschappelijk Administratiekantoor in opdracht van de Sociale Verzekeringsraad een onderzoek afgerond, waarin op basis van geactualiseerde gegevens een uitgebreider simulatie van de sociaal-economische implicaties van de nWW is verricht 2). In dit artikel worden de belangrijkste resultaten van deze studie op een rij gezet. Daarbij wordt eerst ingegaan op het gebruikte onderzoeksbestand en op de elementen van de nieuwe wet die in de analyses als criteria voor de uitkeringspositie in de nWW zijn gebruikt. Vervolgens wordt een aantal gevolgen van het toepassen van deze maatstaven gesignaleerd, zoals die voor het onderzoeksbestand als geheel uit het onderzoek naar voren komen. Daarna vindt een uitsplitsing plaats: aangegeven zal worden in hoeverre sociale categorieën als jongeren, vrouwen, uitzendkrachten en seizoenwerknemers door de nieuwe werkloosheidsregeling zullen worden gedupeerd. In de slotparagraaf van dit artikel passeren de voornaamste conclusies van het nWW-onderzoek de revue.

De nWW-gegevens

Het GAK heeft ten behoeve van het nWW-onderzoek een steekproef getrokken uit 397.950 aanvragen voor een uitkering krachtens de WW, die in 1984 bij 25 bedrijfsverenigingen werden ingediend. Dit heeft geresulteerd in een analysebestand, dat na weging over de bedrijfsverenigingen en over de verhouding tussen toegekende en afge-

wezen WW-aanvragen 3.998 personen omvat. Van deze personen was een aantal dossiergegevens bekend, zoals het laatste beroep, de soort uitkering, de duur van de uitkering, enz. Deze zijn aangevuld met gegevens, die functionarissen van de bedrijfsverenigingen in mondelinge interviews bij de betrokken WW-aanvragers verzamelden. De interviewgegevens dienden vooral ter reconstructie van het arbeids- en uitkeringsverleden. Bij alle respondenten is gepoogd de dienstbetrekkingen en uitkeringsperiodes in de 10 jaar vóór de datum van het interview vast te leggen. Op basis van deze dossier- en interviewgegevens is vervolgens de nWW-simulatie verricht. Aan de hand van een stroomdiagram van beslissingsmomenten in de nieuwe werkloosheidsregeling (zie figuur 1) werd een computerprogramma ontwikkeld, waardoor bij individuele respondenten de uitkeringsvoorwaarden van de nWW konden worden toegepast, als zouden deze op het moment dat zij in 1984 een WW-uitkering aanvroegen hebben gegooid. Het totale bestand, waarin gegevens uit dossiers, interviews en simulatie zijn gecombineerd, bestaat uit ruim 200 variabelen per respondent 3).

Met betrekking tot seizoenwerknemers is een afwijken-de steekproefprocedure gevolgd. Bij de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging en de Bedrijfsverenigingen voor Voe-

* Verbonden aan de afdeling Statistiek en onderzoek van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor.

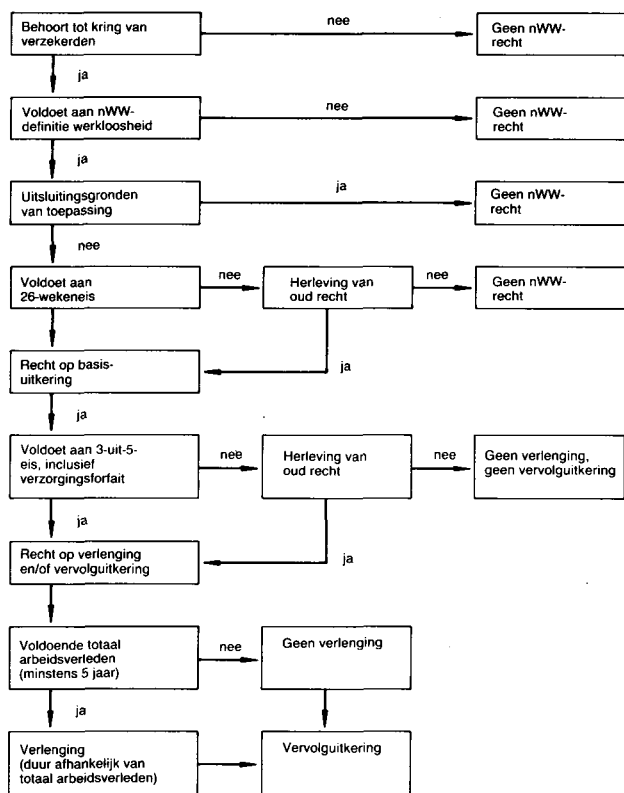
** Verbonden aan de afdeling onderzoek van de Sociale Verzekeringsraad. De auteurs hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven. Zij bedanken mw. drs. J. Dronkers en drs. A. van Koten voor hun bijdrage die zij aan het onderzoek hebben geleverd.

1) De voornaamste resultaten van deze simulatie zijn weergegeven in: J.C. Vrooman, Werklozen na de stelselherziening, *ESB*, 8 januari 1986. Zie ook: G.J. van 't Eind en D.M. Sluimers, Stelselherziening sociale zekerheid, en J.C. Vrooman, Naschrift, *ESB*, 22 januari 1986.

2) Het volledige rapport van dit onderzoek is verschenen als: P.M. aan de Kerk, A. van Koten en H. Verbrugh, *Werkloosheid en de stelselherziening – een analyse van toekomstige uitkeringsrechten bij het ontstaan van werkloosheid*, Gemeenschappelijk Administratiekantoor, Amsterdam, 1986.

3) Dit bestand komt op korte termijn via het Steinmetzarchief in Amsterdam in gédeïdentificeerde vorm beschikbaar voor secundaire analyse.

Figuur 1. Overzicht van de nWW-simulatie



ding, Vervoer, Horeca, Overheid en Banken is een extra steekproef door de uitvoeringsorganisaties getrokken, teneinde over voldoende analysegevallen te beschikken die als seizoenwerkloos zijn aangemerkt. Voor de Agrarische Bedrijfsvereniging werd dit niet nodig geacht, omdat jaarlijks ongeveer 45% van de aanvragen bij deze instantie uit seizoenarbeid werkloos worden. De seizoenwerklozen uit de hoofdsteekproef en uit de extra steekproef zijn samengevoegd tot een seizoenbestand, dat na weging over de verhouding toegekende/afgewezen aanvragen 731 gevallen omvat. Bij deze personen werd, naast de gegevens uit dossiers, interviews en nWW-simulatie, enige aanvullende informatie ingewonnen, zoals het type seizoenarbeid waaruit men werkloos is geraakt.

De nWW-gegevens die aldus verkregen werden zijn aan een aantal beperkingen onderhevig zoals het buiten beschouwing laten van de directe WWV-instroom. Een volledige bespreking daarvan kan in het onderzoeksrapport worden aangetroffen 4).

Binnen deze beperkingen, waarvan het totale effect op de onderzoeksresultaten vermoedelijk gering is, biedt dit artikel een zo volledig mogelijk beeld van de effecten op de uitkeringspositie van aanvragers van een werkloosheidsuitkering.

Criteria voor de uitkeringspositie

In dit artikel wordt de uitkeringspositie die de onderzochte populatie in de nWW zal kennen getoetst aan drie criteria. In de eerste plaats wordt gekeken naar *het percentage dat recht zal hebben op een basisuitkering*. Uit figuur 1 blijkt wanneer dit het geval is. Een basisuitkering duurt een half jaar en bedraagt 70% van het laatstverdiende loon.

In de tweede plaats wordt gekeken naar *het percentage dat recht zal hebben op een verlengde en/of vervolguitering*. De arbeidsverledeneis is hierbij de belangrijkste voorwaarde. De verlenging van de nWW-basisuitkering is van variabele duur. De vervolguitering duurt een jaar en bedraagt 70% van het minimumloon. In de derde plaats

wordt gekeken naar *de gemiddelde maximale uitkeringsduur*. De maximale uitkeringsduur in de nWW is gelijk aan de som van de duur van de basisuitkering (1/2 jaar), de duur van de verlengde uitkering (1/4 jaar tot 4 1/2 jaar, afhankelijk van het totale arbeidsverleden) en de duur van de vervolguitering (1 jaar). Het betreft hier de maximale uitkeringsduur aangezien de uitstroom uit de nWW, bij voorbeeld door werkhervatting, buiten beschouwing wordt gelaten.

De uitkeringspositie

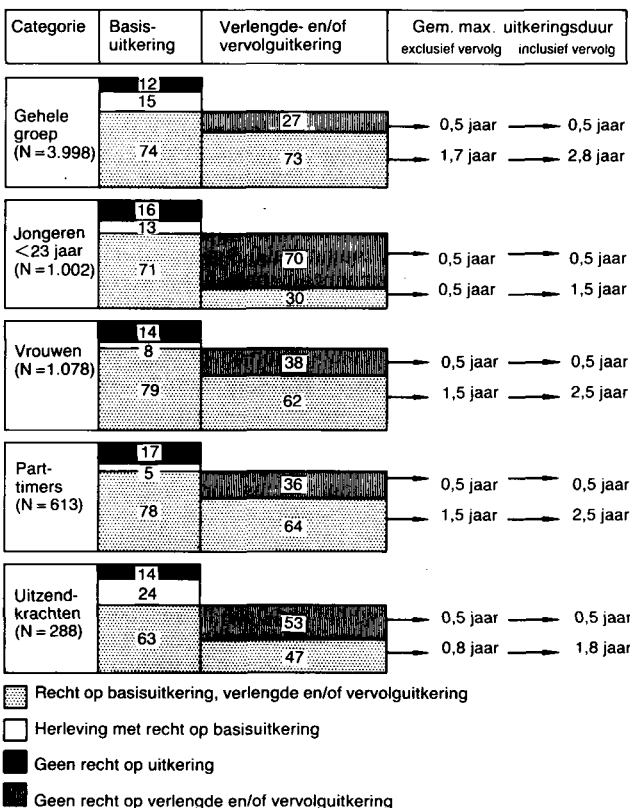
In figuur 2 zijn de resultaten vermeld die de GAK-analyse bij de totale onderzochte groep heeft opgeleverd. Ten aanzien van het eerste evaluatiecriterium kan worden vastgesteld dat 74% van de respondenten recht heeft op de nWW-basisuitkering. Daarnaast bestaat voor 15% van de onderzochten recht op grond van herleving van oude rechten. Ten slotte blijkt 12% van de totale onderzoeksgroep geen recht op de nWW-basisuitkering te hebben.

Het GAK heeft berekend dat in dezelfde respondentengroep 89% van de gevallen recht op de oude WW-uitkering konden doen gelden. De instroom in de werkloosheidsregeling blijft voor de gehele onderzoeksgroep derhalve constant: zowel in WW als in nWW kunnen negen op de tien aanvragers aanspraak maken op een uitkering.

Naar aanleiding van het tweede evaluatiecriterium kan worden geconstateerd, dat 73% van de nWW-gerechtigden na het eerste half jaar recht heeft op verlenging van de basisuitkering. Anders geformuleerd: voor ruim een kwart van de rechthebbenden duurt de nWW-uitkering niet langer dan een half jaar; daarna is men aangewezen op een bijstandsuitkering.

De laatste kolom van figuur 2 toont de gemiddelde maximale uitkeringsduren. Het blijkt, dat deze duur voor nWW-gerechtigden met recht op een verlengde en/of vervolguitering

Figuur 2. Uitkeringsposities in de nWW



4) Vgl. Aan de Kerk e.a., op.cit., blz. 28 e.v.

kering 1,7 jaar bedraagt, wanneer alleen naar het loongerelateerde deel van de nWW wordt gekeken (basisuitkering + verlenging). Wanneer ook de éénjarige vervolguitering ter hoogte van 70% van het minimumloon wordt meegerekend, duurt een nWW-uitkering in deze groep gemiddeld maximaal 2,8 jaar.

Voor de nWW-gerechtigde groep als geheel duurt een nWW-uitkering gemiddeld maximaal 1,4 jaar exclusief, en 2,2 jaar inclusief de vervolguitering. Het GAK heeft berekend dat een gecombineerde WW/WWV-uitkering voor deze groep gemiddeld maximaal 2,0 jaar duurt. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de gemiddelde maximale uitkeringsduur voor de onderzochten in de nWW ruim een halfjaar korter is dan in WW/WWV, wanneer alleen naar het loongerelateerde deel van de uitkering wordt gekeken. Indien ook de vervolguitering op minimumniveau wordt verdisconteerd, duurt een werkloosheidsuitkering in de nieuwe situatie ruim twee maanden langer dan voorheen.

Jongeren

Door het opnemen van een criterium dat de duur van een verlengde uitkering aan het arbeidsverleden koppelt, is de positie van jongeren in de nWW ongunstig. In de systematiek van de nWW zullen jongeren niet in aanmerking komen voor een verlenging van de loongerelateerde uitkering na het eerste half jaar; zelfs als zij voldoen aan de arbeidsverledeneis, hebben zij na de basisuitkering uitsluitend recht op de eenjarige vervolguitering op minimumniveau.

De resultaten die in figuur 2 voor jongeren tot 23 jaar zijn opgenomen, kunnen dan ook nauwelijks onverwacht worden genoemd. Het blijkt, dat 16% van deze jongeren geen recht op de nWW-basisuitkering zal hebben: iets meer dan het gemiddelde voor de gehele onderzoeksgroep.

Meer selectie treedt op door de arbeidsverledeneis: 70% van de nWW-gerechtigde jongeren kan niet aan dit criterium voldoen en kent na de basisuitkering geen recht meer. De overige 30% krijgt na het eerste half jaar nog de eenjarige vervolguitering op minimumniveau. Op de verlengde loongerelateerde uitkering kunnen zij geen aanspraak maken; hoewel zij aan de '3-uit-5' eis nog wel kunnen voldoen, is hun totale arbeidsverleden (feitelijk plus fictief) niet lang genoeg om verlenging van het basisrecht te bewerkstelligen.

De gemiddelde maximale uitkeringsduur blijft voor nWW-gerechtigde jongeren logischerwijs ver achter bij de totale onderzoeksgroep. Inclusief de vervolguitering duurt een uitkering voor rechthebbende jongeren beneden 23 jaar gemiddeld maximaal 0,8 jaar – 1,4 jaar korter dan in de totale onderzochte groep. Uit de GAK-analyse blijkt, dat deze leeftijdscategorie er ten opzichte van de oude situatie ongeveer vier maanden op achteruit gaat: een gecombineerde WW/WWV-uitkering duurde voor nWW-gerechtigde jongeren tot 23 jaar gemiddeld maximaal 1,1 jaar.

Vrouwen

In figuur 2 wordt ook een overzicht gegeven van de uitkeringspositie, die vrouwen in de nWW zullen kennen. Bij het eerste criterium, het recht op de basisuitkering, blijkt dat het percentage vrouwelijke rechthebbenden iets lager ligt dan in de totale onderzoeksgroep: inclusief herlevingsgevallen bestaat voor 87% van de vrouwen nWW-recht, tegenover 89% in de onderzoeksgroep als geheel.

De arbeidsverledeneis blijkt voor vrouwen een groter probleem. Slechts 62% van de nWW-gerechtigde vrouwen heeft recht op de verlengde en/of vervolguitering van de nWW, terwijl dit getal voor de gehele onderzoeksgroep op 73% ligt. Het verzorgingsforfait, dat in de nWW werd geïntroduceerd om de positie te beschermen van vrouwen die niet op de arbeidsmarkt actief zijn in verband met de

verzorging van jonge kinderen, blijkt in de GAK-analyses een zeer beperkt effect te hebben. In de doelgroep van de regeling – vrouwen tussen ca. 25 en 45 jaar – kan nog geen 4% dank zij het verzorgingsforfait aan de arbeidsverledeneis voldoen.

Ten slotte kan worden vastgesteld, dat de gemiddelde maximale uitkeringsduur bij nWW-gerechtigde vrouwen iets korter is dan in de gehele onderzoeksgroep. Wanneer de vervolguitering buiten beschouwing blijft, duurt een nWW-uitkering voor vrouwen gemiddeld maximaal 4 maanden korter (1,1 tegenover 1,4 jaar); indien deze wordt meegerekend loopt het verschil op tot een half jaar (1,7 tegenover 2,2 jaar). Evenals bij jongeren kon worden geconstateerd is bij vrouwen vooral de opname van het arbeidsverledencriterium in de nieuwe wet de oorzaak van een relatief slechte uitkeringspositie. De voorwaarden, die het recht op de basisuitkering regelen, zijn voor vrouwen niet problematischer dan voor de gehele onderzoeksgroep.

Parttimers

Als parttimers zijn in het onderzoeksbestand aangemerkt alle uitkeringsaanvragers, die minder dan 38 uur werkten. Figuur 2 laat zien, hoe de positie van deze categorie ten aanzien van de drie evaluatiecriteria is.

De instroom in de werkloosheidsverzekering ligt, inclusief de herlevingsgevallen, bij parttimers iets lager dan in de gehele onderzoeksgroep: 83% van de parttimers heeft recht op een nWW-basisuitkering, tegenover 89% in de totale steekproef. Daarbij moet worden opgemerkt, dat het percentage herlevingsgevallen bij parttimers veel lager is. Vervolgens kan worden vastgesteld, dat van de nWW-gerechtigde parttimers 64% recht op de verlengde en/of vervolguitering heeft. Het arbeidsverledencriterium is voor parttimers problematischer dan voor de onderzoeksgroep als geheel, waar 73% na het eerste half jaar nog nWW-recht kon doen gelden.

Ten slotte blijkt, dat de gemiddelde maximale uitkeringsduur (exclusief vervolguitering) voor nWW-gerechtigde parttimers 1,1 jaar is, terwijl dit bij alle onderzochten 1,4 jaar is. Het verschil wordt groter wanneer ook de vervolguitering wordt meegeteld: een uitkering duurt dan bij parttimers gemiddeld maximaal 1,8 jaar, en in de gehele onderzoeksgroep 2,2 jaar.

Een uitsplitsing van parttimers in een aantal deelcategorieën (minder dan 10 uur; ca. 12 uur; ca. 16 uur; ca. 20 uur; ca. 24 uur; ca. 30 uur; 32 uur en meer) leidt niet tot afwijkende bevindingen. Ook ten aanzien van parttimers kan derhalve worden geconcludeerd, dat de nieuwe wet vooral problemen oplevert, waar uitkeringsrechten aan het arbeidsverleden worden gekoppeld.

Uitzendkrachten

Van iets minder dan 300 uitkeringsaanvragers in het onderzoeksbestand is bekend, dat zij vanuit uitzendarbeid werkloos zijn geraakt. In figuur 2 valt bij het recht op basisuitkering op, dat het percentage met nieuw recht bij uitzendkrachten beduidend lager is (63%) dan in de gehele onderzoeksgroep (74%). Dit wordt enigszins gecompenseerd door het relatief grote aantal uitzendkrachten met recht op grond van herleving: 24%, tegenover 15% in de gehele onderzoeksgroep. Per saldo ligt het percentage rechthebbenden bij uitzendkrachten iets lager dan bij de gehele groep uitkeringsaanvragers. Daarbij moet wel worden bedacht, dat de vele herlevingsgevallen onder de nWW-gerechtigde uitzendkrachten uitsluitend aanspraak kunnen maken op de rechten, die in een eerdere werkloosheidsperiode nog niet werden verbruikt.

Verder blijkt, dat het percentage nWW-gerechtigde uitzendkrachten dat aan de arbeidsverledeneis kan voldoen (47%) aanzienlijk onder het algemeen gemiddelde (73%)



Seizoenwerkers en seizoenwerklozen (foto ANP)

ligt. Voor nWW-gerechtigde uitzendkrachten bestaat voor minder dan de helft van de gevallen na het eerste half jaar recht op continuering van de uitkering.

Ten slotte blijkt dat de gemiddelde maximale uitkeringsduur bij nWW-gerechtigde uitzendkrachten veel korter is dan in de gehele onderzoeksgroep. Het verschil bedraagt bijna 10 maanden, wanneer de vervolguitering buiten beschouwing blijft (0,6 tegenover 1,4 jaar), en loopt op tot ruim een jaar (1,1 tegenover 2,2 jaar) wanneer deze niet aan het loon verbonden uitkering wordt verdisconteerd.

Resumerend kan worden vastgesteld dat de uitkeringspositie van uitzendkrachten in de nWW op alle hier bezigde criteria slechter is dan van de gehele onderzoeksgroep. Dit komt niet alleen doordat ze uitzendkrachten zijn, maar ook doordat ze jong zijn: 60% van hen is jonger dan 30 jaar, 95% jonger dan 45 jaar. Eerder werd reeds geconstateerd dat de uitkeringspositie van jongeren in de nWW tamelijk ongunstig is.

Seizoenwerknemers

Seizoenarbeid is een omvangrijk, jaarlijks terugkerend verschijnsel in uiteenlopende marktsectoren als de voedingsindustrie, bloembollenteelt, wegvervoer, land- en tuinbouw, horeca en recreatie. Voor werkgevers in die sectoren is het aantrekkelijk om tijdens jaarlijks terugkerende perioden te beschikken over werkrachten die zijn ingewerkt. Vanuit deze overwegingen was in de oude WW voor seizoenwerklozen een bijzondere regeling getroffen. Zij behoeften niet te voldoen aan de eis dat in het jaar voor de ontslagdatum minimaal 130 dagen moest zijn gewerkt. In het Besluit Verlaagde Dageneis 5) zijn voor groepen seizoenwerknemers specifieke normen vastgesteld: de 65-, de 80- en de 100-dageneis. Daarnaast bestaat een categorie, die wel voldoet aan de wettelijke definitie van seizoenarbeid – uitsluitend of vrijwel uitsluitend werkzaamheden verrichten die naar hun aard slechts beschikbaar zijn gedurende één of meer jaarlijks terugkerende perioden – maar waarvoor geen verlaagde eis is vastgesteld.

Een eerste vraag die ten aanzien van de nWW moet worden gesteld is of in de nieuwe wet – waarbij de 130-dageneis is vervangen door een 26-wekeneis – een soortgelijke verlaagde norm noodzakelijk is, omdat de uitkeringsrechten van seizoenwerknemers in de nWW bij toepassing van de 26-wekeneis achterblijven bij de oude WW-rechten, respectievelijk de uitkeringsrechten van niet-seizoenwerknemers.

Indien dit het geval is, is een tweede evaluatiepunt de berekening van de precieze mate van verlaging. Welke verlaagde wekeneisen garanderen in de nWW voor seizoenwerknemers een instroom die vergelijkbaar is met de oude situatie, respectievelijk met de instroom van niet-seizoeners in de nWW?

Een derde vraag komt voort uit de introductie van het arbeidsverledencriterium in de nieuwe werkloosheidsverze-

kering. Wie in de oude situatie vanuit seizoenarbeid werkloos werd en voldeed aan de toelatingsvoorwaarden, kon gedurende een half jaar aanspraak maken op een WW-uitkering, en daarna terugvallen op een WWV-uitkering. De periode tussen twee seizoenen kon zodoende volledig binnen de werkloosheidsregelingen worden overbrugd. In de nWW moet men echter om na een half jaar basisuitkering voor een verlengde en/of vervolguitering in aanmerking te komen voldoen aan de arbeidsverledeneis. Indien dit niet het geval is, kan de periode tussen twee seizoenen alleen worden overbrugd door na het eerste half jaar beroep te doen op een bijstandsuitkering. De omvang van dit probleem wordt geïndiceerd door het percentage nWW-gerechtigde seizoenwerklozen voor wie geen recht op de verlengde en/of vervolguitering bestaat.

In de eerste plaats is nagegaan hoe het percentage seizoenwerknemers met recht op een basisuitkering zich onder toepassing van de 26-wekeneis verhoudt tot de instroom in de WW en de nWW bij niet-seizoenwerknemers. Vervolgens is nagegaan hoe een zelfde verlaging als in de WW voor de onderzochte seizoenwerknemers zou uitpakken. Daartoe zijn de 65-, de 80- en de 100-dageneis evenredig verlaagd naar een 13-, een 16- en een 20-wekeneis. De bevindingen ten aanzien van de eerste twee vragen zijn weergegeven in tabel 1.

Voor alle categorieën seizoenwerklozen, met uitzondering van de groep met een 130-dageneis, geldt dat ze bij de 26-wekeneis een statistisch significant lagere instroomkans hebben dan in de WW, waarbij voor hun een verlaagde dageneis werd toegepast. Tevens kan worden geconcludeerd dat voor alle seizoenwerklozen, weer met uitzondering van de seizoenwerknemers met een 130-dageneis, geldt dat men bij de 26-wekeneis een lagere instroomkans heeft dan de niet-seizoenwerklozen.

De seizoenwerklozen waarvoor in de WW een 130-dageneis werd toegepast gaan er op vooruit bij een 26-wekeneis. Waarschijnlijk komt dit doordat in deze groep gemiddeld meer parttime-dienstverbanden voorkomen dan bij de overige groepen.

In het algemeen kan men echter uit deze cijfers afleiden dat toepassing van een 26-wekeneis voor seizoenwerklozen zal leiden tot een daling van hun kansen om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen.

Uit tabel 1 blijkt met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag dat bij alle categorieën een verlaagde wekeneis tot een aanzienlijke verbetering leidt en wel zodanig, dat de nWW-instroomkansen van de seizoenwerklozen die van de WW en van niet-seizoenwerknemers zeer goed benaderen. De enige uitzondering geldt voor de 13-wekeneis: er komt geen statistisch significant verschil meer voor met de resultaten van de 65-dageneis, maar de instroomkans van deze groep blijft nog wel significant lager dan de instroomkans van de niet-seizoenwerknemers. Dit laatste was echter ook het geval bij de 65-dageneis. De Sociale Verzekeringsraad heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inmiddels geadviseerd in de nWW de bovenvermelde verlaagde wekeneisen voor seizoenwerknemers te doen gelden.

De derde vraag betreft de relatief verminderde kans voor nWW-gerechtigde seizoenwerklozen om na het eerste half jaar voor een verlengde en/of vervolguitering in aanmerking te komen. Daartoe moet zijn voldaan aan de arbeidsverledeneis, en juist voor werknemers die seizoenwerkzaamheden verrichten stuit het '3-uit-5'-criterium op problemen. Uit de analyses komt naar voren dat alle categorieën seizoenwerklozen minder kans hebben dan niet-seizoenwerknemers hebben op een continuering van de nWW-uitkering na het eerste half jaar. De nWW-systematiek inzake de koppeling van uitkeringsrechten aan het arbeidsverleden leidt er voor 43% van de onderzochte seizoenwerknemers toe, dat er wel nWW-recht bestaat,

5) De verlaagde eisen in WW/WWV zijn vastgesteld op basis van eerder onderzoek; zie: A.W.M. Kok en H. Verbrugh, *Gevolgen van de veranderende gewerkte-dageneisen voor seizoenwerknemers*. Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, 1982.

Tabel 1. Instroom in WW en nWW bij seizoenwerknemers en niet-seizoenwerknemers, onder toepassing van 26-wekeneis en van de verlaagde wekeneis, in procenten

	WW-recht		nWW-recht 26-wekeneis		nWW-recht verlaagde wekeneis		Totaal
	nee	ja	nee	ja	nee	ja	
65-dagen/13-wekencategorie	35	65	56	44	21	79	100
80-dagen/16-wekencategorie	7	93	22	78	11	89	100
100-dagen/20-wekencategorie	9	91	25	75	10	90	100
130-dagen/26-wekencategorie	22	78	15	85	15	85	100
Alle seizoenwerknemers	12	88	24	76	12	88	100
Niet-seizoenwerknemers	11	89	11	89	0	0	100

maar dat dit niet langer dan een half jaar zal duren. De periode die daarna tot het begin van het volgende seizoen resteert, kan alleen worden overbrugd door een bijstandsuitkering. Het aanvaarden van andere, niet-seizoengebonden arbeid biedt geen soelaas, aangezien men dan bij een volgende nWW-aanvraag niet zal kunnen voldoen aan het criterium 'vrijwel uitsluitend seizoenarbeid verrichten', waardoor men niet langer als seizoenwerker zal worden aangemerkt en geen verlaagde wekeneis zal worden toegepast. In het GAK-rapport wordt nagegaan of een aanpassing van de arbeidsverledeneis respijt zou bieden. Hierbij werd geconcludeerd, dat het percentage seizoenwerknemers met recht op verlenging van de basisuitkering dat van niet-seizoenwerknemers benadert, indien voor de groep met een 13-wekeneis een 1,5-uit-5-eis zou worden toegepast; voor de groepen met een 16- of 26-wekeneis is dit bij een 2,5-uit-5-eis het geval; en voor de groep met een 20-wekeneis bij een 2,0-uit-5-eis. De SVr zal in een vervolgdadvies nader op deze problematiek ingaan.

Samenvatting en conclusies

In dit artikel zijn de resultaten beschreven van een onderzoek, dat het Gemeenschappelijk Administratiekantoor in opdracht van de Sociale Verzekeringsraad heeft ingesteld naar de uitkeringspositie van werklozen in de nieuwe Werkloosheidswet. Op een onderzoeksbestand van bijna 4.000 personen die in 1984 een uitkering krachtens de oude WW aanvroegen zijn de bepalingen van de nWW via statistische simulatie zo exact mogelijk toegepast. De sociaal-economische implicaties van de realisering van een gedeelte van de stelselherziening zijn zodoende in kaart gebracht. De voornaamste bevindingen zijn:

- in de gehele onderzoeksgroep bestaat voor 74% van de respondenten recht op een nWW-uitkering. Voor 15% bestaat recht op grond van herleving, en 12% van de onderzochten heeft geen nWW-recht;
- van de nWW-gerechtigden heeft 73% na het eerste half jaar recht op continuering van de nWW, in de vorm van een verlengde en/of vervoluitkering;
- de gemiddelde maximale uitkeringsduur bedraagt voor de nWW-gerechtigden 1,4 jaar exclusief de vervoluitkering, en 2,2 jaar wanneer deze niet aan het loon gerefereerde uitkering wordt meegerekend. Een gecombineerde WW/WWV-uitkering duurde voor dezelfde onderzoeksgroep gemiddeld maximaal 2,0 jaar;
- de uitkeringspositie van jongeren, vrouwen, parttimers en uitzendkrachten is in de nWW minder gunstig dan die van de gehele onderzoeksgroep. Met name de koppeling van het recht op de verlengde en/of vervoluitkering aan het arbeidsverleden pakt voor deze groepen slechter uit, en leidt ertoe dat hun uitkeringsrechten korter van duur zijn dan bij de overige onderzochten;
- seizoenwerknemers hebben minder vaak nWW-recht, indien de 26-wekeneis voor hen onverkort blijft gelden.

Als, evenals in de oude WW het geval is, voor deze categorie verlaagde eisen worden gehanteerd is de instroom in de nWW vergelijkbaar met die in de WW en met het nWW-recht van niet-seizoenwerknemers;

- de arbeidsverledeneis leidt er voor 43% van de seizoenwerknemers toe, dat de periode tussen twee seizoenen niet met behulp van een nWW-uitkering kan worden overbrugd, omdat na het eerste half jaar geen recht meer bestaat. Dit betekent een verslechtering ten opzichte van de oude situatie, waar een gecombineerde WW/WWV-uitkering er veelal voor zorgde dat seizoenwerknemers geen beroep op de bijstand behoeften te doen.

In algemene zin kan aan de hand van de onderzoeksresultaten worden vastgesteld, dat de nWW vooral problemen oplevert voor personen met een kort, onvolledig of regelmatig arbeidsverleden: jongeren, vrouwen, parttimers, uitzendkrachten en seizoenwerknemers kennen in de nieuwe wet minder uitkeringsrechten. De introductie van het arbeidsverledencriterium in de Nederlandse werkloosheidsverzekering zal zodoende leiden tot een voor de hand liggend resultaat: groepen met een marginale positie op de formele arbeidsmarkt zullen na het eerste halfjaar veelal geen recht hebben op continuering van de loongereleerde werkloosheidsuitkering. Paradoxaal genoeg zijn diut categorieën, die door hun marginaliteit het meest gebaat zijn bij een dergelijke verzekering. De hier gepresenteerde bevindingen illustreren dan ook duidelijk, dat de wetgever in de nWW de noodzaak tot bezuiniging en het principe van equivalentie tussen betaalde premie en verworven rechten zwaarder heeft laten wegen dan de behoeften van het zwakste segment van de kring van verzekerden.

**P.M. aan de Kerk
J.C. Vrooman
H. Verbrugh**