

EEN QUICKSCAN NAAR DE TOENEMENDE WW-INSTROOM VANUIT HET HBO

EEN QUICKSCAN NAAR DE TOENEMENDE WW-INSTROOM VANUIT HET HBO

Dit onderzoek is in opdracht van Zestor uitgevoerd door Regioplan.

Het is toegestaan om (delen van) de informatie uit deze rapportage te vermenigvuldigen voor gebruik in het hoger beroepsonderwijs. In alle andere gevallen is voorafgaand schriftelijke toestemming van Zestor vereist.

December 2016

Zestor, arbeidsmarkt- en opleidingfonds hbo is opgericht door partijen bij de cao-hbo:



AOB-Algemene Onderwijsbond



UNIENFTO

INHOUDSOPGAVE

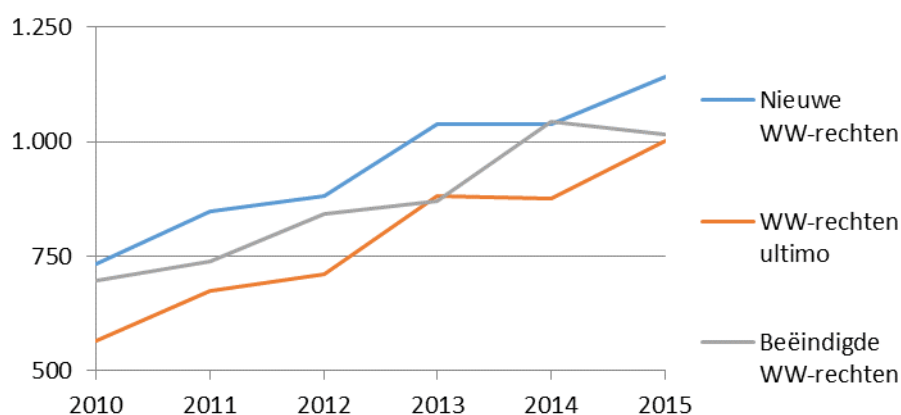
SAMENVATTING EN CONCLUSIE	I
1 INLEIDING	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksofzet	2
1.4 Leeswijzer	3
2 WW IN CIJFERS	4
2.1 WW-rechten	4
2.2 WW-instroom naar provincie	5
2.3 WW-ontwikkeling naar leeftijd uitkeringsgerechtigden	6
2.4 Looptijd en beëindiging	8
2.5 Soort uitkering	10
2.6 Afsluitend	11
3 VERKLARINGEN GEZOCHT	12
3.1 Hbo-intern	12
3.2 Personeelsbeleid	16
3.3 Hbo-extern	17
4 KOSTEN VAN DE WW	2
4.1 Kosten WW vergeleken	2
4.2 Kosten BWW	4
4.3 Afsluitend	6
BIJLAGE 1 ACHTERGRONDINFORMATIE	8
BIJLAGE 2 TABELLEN WW	10
BIJLAGE 3 TECHNISCHE TOELICHTING STATISTISCHE TOETSING VOORSPELMODEL	14

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Inleiding

Het hbo heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een stijging van het aantal WW-rechten, alsmede instroom in de WW (zie figuur S.1). Dit roept de vraag op hoe deze stijging valt te verklaren.

Figuur S.1 Aantal WW-rechten



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

In dit rapport staan de resultaten centraal van een quickscan naar verklaringen voor de stijgende WW-instroom van hbo-personeel. Mede door het niet beschikbaar krijgen van gedetailleerde data over de WW is het niet goed mogelijk een eenduidige verklaring te geven. Toch is er wel enig inzicht te geven in het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Deze luidt: *waardoor kan de stijgende instroom in de WW vanuit het hbo worden verklaard?*

Hiervoor is een quickscan uitgevoerd op bestaande informatie. Zo zijn de uitkeringsrechten en kosten van de WW, BWW en NWW in kaart gebracht, is gezocht naar redenen en achtergronden van vastgestelde ontwikkelingen en is bekeken of het mogelijk is om op basis van de bevindingen voorspellingen te doen over de toekomst. Voor de uitvoering is gebruikgemaakt van openbaar beschikbare data, eerder onderzoek en jaarverslagen van de grotere hogescholen.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is vertaald in een vijftal concrete onderzoeksvragen:

1. *Welke mogelijke verklaringen zijn er voor de stijging van het aantal WW-gerechtigden? Welke rol spelen reorganisaties hierbij en welk bewijs kan voor de mogelijke verklaringen worden gevonden?*
2. *In hoeverre is het mogelijk om een voorspelling te doen over de ontwikkeling van de WW-populatie en de nieuwe instroom in de WW bij ongewijzigd beleid?*
3. *Wat zijn de ontslagredenen, de ontslagroutes en de juridische omstandigheden bij het ontslag van de 1038 mensen die in 2014 in de WW zijn ingestroomd en hoe verhouden die zich tot eerdere jaren?*

4. *Hoeveel uitkeringsgerechtigden vanuit de hbo-sector ontvangen een WW-uitkering, een bovenwettelijke WW-uitkering (BWW) en een nawettelijke WW-uitkering (NWW)? Hoe lang is de uitkeringsduur en hoe ontwikkelt de leeftijdsverdeling van de uitkeringsgerechtigden zich?*
5. *Hoe hoog zijn de kosten van deze drie regelingen, mede in relatie tot de duur van de uitkeringen?*

Hieronder bespreken we deze onderzoeksvragen achtereenvolgens afzonderlijk.

1) Mogelijke verklaringen stijging aantal WW-gerechtigden

Kijkend naar de centrale vraag en de onderzoeksvragen, hebben we op voorhand een drietal hoofdlijnen onderscheiden die een mogelijke verklaring bieden voor de stijging van het aantal WW-gerechtigden:

- hbo-interne oorzaken, zoals reorganisaties en wisselingen in de vraag naar bepaalde opleidingen en/of studentenaantallen (*hbo-intern*);
- personeelsbeleid van hogescholen op het gebied van flexibele inzet, herplaatsing en werk-naar-werk (*personeelsbeleid*);
- omstandigheden op de externe arbeidsmarkt (*hbo-extern*).

De verklaringen hebben we – waar mogelijk – getoetst aan de hand van beschikbare data. Daaruit kunnen we constateren dat er geen eenduidige verklaring is te vinden, maar dat diverse ontwikkelingen elkaar versterken.

Hbo-interne factoren spelen een rol

Als we kijken naar de WW-instroom op regioniveau, dan blijken er duidelijke verschillen te zijn tussen provincies wat betreft WW-instroom. Dit maakt het aannemelijk dat een deel van de WW-instroom vanuit het hbo wordt veroorzaakt door lokale of regionale omstandigheden. Los van de regionale verschillen, zien we dat in 2015 in de meeste provincies de WW-instroom vanuit het hbo stijgt. Ook in de jaren daarvoor zien we dat de instroom in de meeste provincies stijgt. Naast eventuele hbo-specifieke factoren, leiden we hieruit af dat er sprake is van een structurele stijgende trend veroorzaakt door andere factoren.

Kijkend naar hbo-specifieke factoren, maken we onderscheid tussen incidentele en niet-incidentele factoren.

Reorganisaties (incidenteel) spelen nauwelijks een rol

Bij Inholland heeft in recente jaren een reorganisatie plaatsgevonden, mede naar aanleiding van negatieve berichtgeving die (zo wordt aangenomen) een terugloop in de studentenaantallen veroorzaakte. Analyse van de data leert ons dat deze reorganisatie van invloed is geweest op de WW-instroom in de periode 2011 en 2013. Echter, een analyse van jaarverslagen over 2014 leert, dat er in dat jaar geen grootschalige reorganisaties hebben gespeeld met personele gevolgen die de verhoging van de WW-instroom van de afgelopen jaren kunnen verklaren.

Fluctuatie in de studentenaantallen (niet-incidenteel) lijkt minimale verklaring

Er zijn meerdere niet-incidentele factoren die de stijgende WW-instroom kunnen verklaren. Eén mogelijke verklaring is dat scholen soms te veel personeel aanstellen doordat ze de benodigde studentenaantallen niet altijd goed kunnen inschatten door een aantal onzekere factoren. Er was in 2015 in de sector een terugloop van het aantal studenten met vier procent. Hoewel de verwachting is dat de studentenaantallen de komende jaren weer toenemen (om vervolgens te stabiliseren), is deze terugloop toch een overweging bij het aanstellen van personeel. De beslissing over aan te stellen personeel op basis van verwachte studentenaantallen dient uiteraard ieder jaar te worden genomen. Wel wordt dit bemoeilijkt naarmate er meer onzekerheid is over de ontwikkeling van de studentenaantallen. Daarnaast zijn er altijd onverwachte fluctuaties mogelijk, waardoor een hogeschool (of opleiding) niet altijd goed kan inschatten hoeveel studenten zijn te verwachten. We zien in de beschikbare data geen eenduidig effect van de ontwikkeling van de studentenaantallen op de WW-instroom.

Invloed prestatieafspraken hoger onderwijs (niet-incidenteel) onduidelijk

Het effect van de prestatieafspraken is een factor die voor onzekerheid zorgt. De prestatieafspraken in het hoger onderwijs zijn voortgekomen uit het hoofdlijnenakkoord dat betrekking heeft op *'maatregelen die de hogescholen nemen om het rendement van opleidingen te verhogen, uitval en het wisselen van studies te beperken en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Ook wordt er geïnvesteerd in de kwaliteit van de docenten'*. Zeven procent van de hogeschoolfinanciering is voorwaardelijk gemaakt aan het bereiken van bepaalde doelen. Een dreigende definitieve korting van het budget kan ervoor hebben gezorgd dat hogescholen tijdelijke contracten niet verlengen, maar het is onduidelijk of dit daadwerkelijk is gebeurd.

In het verlengde is ook het effect van het in september 2015 ingevoerde studievoorschot onduidelijk. Enerzijds heeft dit vermoedelijk invloed op de instroom van studenten, onduidelijk is hoe. Tegelijkertijd investeren hogescholen het vrijgekomen bedrag inmiddels reeds 'voor' om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Dit lijkt ten goede te komen aan een toegenomen inzet van personeel. Een eventueel effect zal voor een groot deel pas na 2015 optreden en dus buiten de meetperiode van deze quickscan liggen.

Flexibele schil bij hogescholen

Het hbo kent jaarlijkse fluctuaties in studenteninstroom, die voor individuele hogescholen (en opleidingen) heel verschillend kunnen uitpakken. Hogescholen houden hiermee rekening bij het werven en het aanstellen van personeel en bouwen in hun beleid een zekere mate van flexibiliteit in. Deze flexibele schil zorgt weliswaar voor instroom in de WW, maar kan de geconstateerde toename van de instroom in de WW voor het hbo niet verklaren. Eerder onderzoek van Zestor laat immers zien dat de flexibele schil niet of slechts beperkt groeit.

Externe factoren dragen ook bij aan de gestegen WW-instroom

De invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) vanaf 1 januari 2015 is een grote, niet-incidentele factor die voor onzekerheid zorgt. De wet heeft een aantal veranderingen teweeggebracht in flexibele arbeid, ontslagrecht en WW en heeft als doel om onzeker werk tegen te gaan en duidelijkheid te creëren over (baan)zekerheid en ontslag. Deze wetgeving heeft grote consequenties voor de wijze waarop werkgevers met tijdelijke contracten om mogen gaan. Naast de veranderingen door de nieuwe regels als gevolg van deze wetgeving, speelt in de overgangssituatie mee dat in de loop van 2015 medewerkers werden ontslagen die twee jaar in dienst waren, alsook medewerkers die tot drie jaar in dienst waren. Immers, voor allen kon het tijdelijke contract niet meer worden voortgezet zonder over te gaan naar een vast dienstverband. Dit is een tijdelijk en eenmalig effect.

Nuluitkeringen verklaren een deel van de stijging

Als gevolg van de Wwz heeft het UWV zijn werkwijze gewijzigd, waardoor men uitkeringen pas beëindigt als iemand twee maanden op rij voldoende inkomen heeft gehaald uit betaalde arbeid. Hierdoor is een registratie-effect ontstaan van zogenoemde nuluitkeringen (rechten waaraan geen betaling is gekoppeld blijven langer in het systeem staan). Dit effect bedraagt voor de gehele arbeidsmarkt voor de periode december 2014 – december 2015 zes procent, zij het dat de verschillen naar leeftijdscategorie enorm zijn. Het effect van de registratie op het aantal uitkeringen kan in het hbo eind 2015 ongeveer 5,1 procent zijn, gegeven de samenstelling naar leeftijd van het hbo. Afhankelijk van specifieke omstandigheden in het hbo zal dit hoger of lager uitvallen. We schatten in dat dit effect een derde van de stijging van de WW-rechten (15% stijging tussen 2014 en 2015) verklaart.

2) Mogelijkheden voorspelling ontwikkeling WW-populatie

Op basis van de beschikbare gegevens is nagegaan in hoeverre het mogelijk is om een voorspelling te doen over de ontwikkeling van de WW-populatie en de nieuwe instroom in de WW, onder de aanname van (vrijwel) ongewijzigd beleid (zie bijlage 3 voor een technische toelichting). Het is mogelijk dat die ontwikkeling niet (of niet alleen) door hbo-specifieke omstandigheden wordt veroorzaakt. De gedachte hierbij is dat onderwijzend of niet-onderwijzend personeel in het hbo dat hun baan verliest alleen een beroep op doet op een WW-uitkering, als het niet snel ander werk vindt. Of men ander werk vindt, hangt af van de situatie op de bredere arbeidsmarkt (aantal vacatures, werkloosheidspercentage et cetera). Mogelijk zou een econometrisch model waarin arbeidsmarktfactoren en hbo-interne factoren zijn opgenomen een veel duidelijker beeld geven van de samenhang van die factoren met de WW-instroom en het WW-volume in het hbo. Bruikbare gegevens over hbo-interne omstandigheden, zoals de ontwikkeling van studentenaantallen in het algemeen en de schommelingen bij opleidingen binnen hogescholen, zijn er echter alleen op jaarbasis. Daardoor lukt het niet goed om een dergelijk econometrisch model te testen.

Externe arbeidsmarktomstandigheden bepalen (mede) de WW in het hbo

We zien dat zowel het aantal nieuwe uitkeringen in een jaar als het aantal uitkeringen aan het eind van het jaar (het standcijfer) stijgt, beide in ongeveer gelijke mate. De ontwikkeling van de WW in het hbo vertoont daarmee opvallende overeenkomsten met de ontwikkeling in het vo, mbo, wo én de arbeidsmarkt als geheel. De ontwikkeling van de WW bij de Rijksoverheid laat overigens een tegengestelde ontwikkeling zien (daling van instroom en stand). Bovendien blijkt de instroom in de WW vanuit het hbo eenzelfde trend te vertonen als de vacatureontwikkeling in de zakelijke dienstverlening, de niet-commerciële dienstverlening en bij de overheid. Dit is een indicatie dat de WW-instroom vanuit het hbo inderdaad (mede) door omstandigheden op de externe arbeidsmarkt wordt bepaald. De beschikbare vacatures op de arbeidsmarkt (ook als ze in andere sectoren zijn) bepalen hoe snel werklozen weer aan het werk komen. Waarschijnlijk is de WW-omvang minder afhankelijk van schommelingen in studentenaantallen dan verwacht. Overigens betekent dat ook dat de vooruitzichten op korte termijn positief zijn: het UWV verwacht voor de arbeidsmarkt als geheel een stijgende vraag naar arbeid en daling van de WW.

3) Ontslagredenen, ontslagroutes en juridische omstandigheden bij ontslag WW-instromers

Op basis van de beschikbare data is het niet goed mogelijk zicht te krijgen op de ontslagredenen, ontslagroutes en juridische omstandigheden bij het ontslag van hbo-medewerkers die in 2014 in de WW zijn ingestroomd, laat staan een vergelijking te maken met hoe dit zich verhoudt tot eerdere jaren. Eerder onderzoek geeft wel enig zicht op de algemene vertrekredenen van hbo-personeel. Zo blijkt uit de in 2015 verschenen update van de arbeidsmarktmonitor 'Van baan naar loopbaan' dat een aflopend tijdelijk contract voor drie op de tien uitstromers de belangrijkste reden van vertrek bij de hogeschool was. Voor een kwart is het zelf nemen van ontslag de belangrijkste reden.

Ontslagredenen verschillen naar functietype

Er zijn duidelijke verschillen tussen functietypes: uitstromend ondersteunend personeel geeft in ruim vier op de tien gevallen aan dat het aflopen van het contract de belangrijkste vertrekreden is, terwijl dit bij onderwijzend personeel ongeveer een kwart van de gevallen betreft. Het nemen van ontslag of pensionering zijn bij managers de belangrijkste vertrekredenen.

4) Aantal WW-gerechtigden hbo-sector

Het aantal WW-rechten is met vijftien procent gestegen tussen 2014 en 2015

In 2015 zijn er 1003 WW-rechten, waar dit er in 2014 nog 875 waren. Dit komt neer op een stijging van vijftien procent. Als een langere periode wordt bekeken, zien we dat er al langer sprake is van een stijging in het aantal WW-rechten; in 2010 was het aantal WW-rechten nog 564. Ten opzichte van 2010 is het aantal WW-rechten hiermee in 2015 met bijna tachtig procent gestegen.

Het aantal nieuwe WW-rechten is met tien procent gestegen van 1038 in 2014 tot 1143 in 2015 (in 2010 was dit nog 734; de stijging ten opzichte van dat jaar bedraagt dus 56%).

Onduidelijk hoeveel mensen van de WW gebruikmaken

Het aantal mensen vanuit het hbo dat daadwerkelijk een WW-uitkering ontvangt, is ons niet bekend. In de beschikbare data is enkel gerapporteerd over het aantal WW-rechten, waarbij het mogelijk is dat sommige mensen meerdere rechten hebben, bijvoorbeeld doordat ze meerdere banen hadden. Het aantal WW-rechten geeft hiermee een bovengrens voor het aantal WW-ontvangers.

Ook bovenwettelijke WW-rechten zijn gestegen: 25 procent

Het aantal BWW-rechten (aanvullende uitkering plus aansluitende uitkering samen) vertoont ook een stijging. Het aantal BWW-rechten is in 2015 met 25 procent gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor (van 547 naar 686). Vergeleken met 2010 is de stijging in 2015 bijna tachtig procent wanneer de ontvangers van wachtgeld buiten beschouwing worden gelaten. Voor een zuiverder beeld zou je hen ook mee moeten tellen. De stijging ten opzichte van 2010 bedraagt dan ruim dertig procent.

Werkhervatting belangrijke uitstroomredenen kortlopende uitkeringen

Uit de cijfers over de looptijd van beëindigde uitkeringen komt naar voren dat het aandeel uitkeringen dat korter loopt dan zes maanden, licht stijgt. De uitkeringsgerechtigden die kort een uitkering hebben gehad, beëindigen hun uitkering relatief vaker vanwege werkhervatting. Wanneer de uitkering juist langer dan zes maanden heeft geduurd, is de reden van beëindiging relatief vaker het bereiken van de maximum uitkeringsduur.

Licht stijgende instroom van 55-plussers in de WW

Kijken we naar de leeftijdsverdeling van de personen met WW-rechten, dan blijkt het aandeel 55-plussers toe te nemen ten gunste van het aandeel 35-44-jarigen. De WW-rechten zijn in 2015 als volgt verdeeld: <25j. (0,6%), 25-35j. (14%), 35-45j. (21,1%), 45-55j. (32,5%), >=55j. (31,8%). Voor de instroom in de WW in 2015 geldt voor de leeftijdscategorieën 25-34, 35-44 en 45-54 jaar dat zij ieder (ruim) een kwart van de instroom vormen. Het aandeel 55-plussers in de nieuwe instroom is ongeveer twintig procent in 2015, waar dat een jaar eerder vijftien procent was.

5) Kosten uitkeringsregelingen

De kosten van de WW-uitkeringen zijn toegenomen met 71 procent van € 9,7 miljoen in 2010 naar € 16,7 miljoen in 2014. De kosten van de bovenwettelijke regeling zijn in 2015 ten opzichte van 2010 met ongeveer een derde toegenomen: van € 4,2 miljoen naar € 5,8 miljoen (exclusief wachtgeld). Ten opzichte van 2014 is er een daling zichtbaar als gevolg van een eenmalige piek in 2014 om boekhoudkundige redenen. Als wachtgeld ook wordt meegenomen, zien we dat de totale kosten in 2015 juist met ruim een kwart zijn gedaald ten opzichte van 2010, van € 8,1 miljoen naar € 5,9 miljoen. Grotendeels komt dit door de daling van de oude wachtgeldregeling, deels door een daling van de kosten per uitkeringsgerechtigde.

Kosten BWW stijgen minder sterk dan de uitkeringsrechten

De kosten BWW zijn in de periode 2013-2015 veel minder sterk gestegen dan de uitkeringsrechten. Zo zijn de gemiddelde kosten per bovenwettelijke uitkering gedaald (met 20%). We weten niet hoe dit komt, hiervoor zijn meerdere verklaringen mogelijk (bv. hoogte uurloon of aantal gewerkte uren).

Tot slot

Centraal in dit onderzoek stond de vraag om een verklaring te geven voor de stijgende WW-instroom van hbo-personeel op basis van een quickscan van beschikbare data. Zoals we hiervoor hebben gezien, is het op basis van de beschikbare data niet mogelijk een eenduidig antwoord te geven. Wel zijn een aantal belangwekkende zaken vast te stellen, die we de sector graag ter overweging meegeven. Duidelijk is dat deels instellingsspecifieke, deels sectorale en deels externe factoren een rol spelen.

Ontwikkeling WW in het hbo vergelijkbaar met de algehele arbeidsmarkt

Nader onderzoek is nodig om een model te ontwikkelen dat de ontwikkeling kan voorspellen. Wel is duidelijk geworden dat het hbo-veld in een slechte algehele arbeidsmarkt er – in de huidige situatie – rekening mee moet houden dat het personeel lastig elders te plaatsen is en de WW-lasten voor de sector zullen stijgen.

Andersom houdt dit ook in dat het verwachte aantrekken van de arbeidsmarkt komend jaar positief zal uitwerken op de WW-omvang in het hbo.

Tijdelijke uitbreidingen als mogelijk potentieel voor groeiende WW-rechten

Er zijn aanwijzingen dat hogescholen meer met tijdelijke uitbreidingen voor het personeel werken dan voorheen (artikel D6 uit de cao-hbo). Dit kan leiden tot een toename van rechten, afhankelijk van het aantal uur en de duur van de uitbreidingen. Of de betrokkenen vervolgens deze uitkeringsrechten ook aanspreken, is echter onduidelijk. Daarnaast zijn deze rechten financieel beperkt, waardoor het aantal rechten in vergelijking sterker zou stijgen dan de kosten. We zien echter dat de kosten voor WW (exclusief BWW) harder stijgen dan de rechten. Nadere analyse op de omvang van de rechten zou hierin meer inzicht moeten bieden. Bovendien is het niet ondenkbaar dat het personeel in de toekomst deze rechten meer aan gaat spreken.

Duurder personeel lijkt de WW in te stromen

Dat de kosten sterker stijgen dan de rechten doet vermoeden dat duurder personeel de WW instroomt. Dit kan personeel zijn met een grotere aanstellingsomvang of hogere inschaling. De toegenomen leeftijd van WW-instroom steunt dit vermoeden. Ook is het aannemelijk dat de in paragraaf 3.1 geconstateerde mismatch, het effect van studenteninstroom per opleiding en de masterambitie hun uitwerking hebben gekregen op het aannamebeleid van onderwijzend personeel.

Toenemende WW-instroom van 55-plussers

De toename van WW-rechten voor 55-plussers vraagt aandacht. Deze groep komt, eenmaal in de WW, doorgaans moeilijk weer aan het werk. Dit kan op termijn leiden tot een verdere stijging van de duur van de uitkering en daarmee groei van de WW-populatie in het hbo.

Stijging in het hbo minder sterk dan de kosten en dan andere sectoren

Er is echter ook goed nieuws. Het aantal uitkeringen, uitgaande van de ultimo stand, is de afgelopen jaren behoorlijk gestegen. Echter, deze stijging is in het hbo minder sterk dan in de andere sectoren. Het aantal nieuwe uitkeringen (op jaarbasis) stijgt bovendien minder hard dan de kosten en het aantal lopende WW-uitkeringen. Deels kan dit het gevolg zijn van het registratie-effect van nuluitkeringen in 2015. Wat wel daarbij opvalt, is dat het aantal nieuwe uitkeringen in de hbo-sector net iets harder stijgt dan in de totale overheidssector, terwijl het totaal aantal uitkeringen (standcijfer) minder hard stijgt.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Zestor, het arbeidsmarkt- en opleidingsfonds hbo, neemt de afgelopen jaren een forse stijging waar van het aantal WW-gerechtigden in de hbo-sector. Dat is een onwenselijke ontwikkeling voor zowel de betrokkenen zelf als de hogescholen. Meer instroom leidt tot meer concurrentie om banen en dus meer moeite om uit de WW te komen. Voor de hogescholen is de stijging voornamelijk in financiële zin een last. Zij zijn eigenrisicodrager, niet alleen voor de WW zelf, maar ook voor de boven- en nawettelijke uitkeringen (BWW en NWW). De kosten voor alleen al de WW-uitkeringen zijn opgelopen van 9,7 miljoen euro in 2010 tot meer dan 16 miljoen euro in 2014.

De geconstateerde toename laat zich niet gemakkelijk verklaren. Het aantal werknemers in het hbo neemt namelijk toe en er zijn de laatste jaren geen grote reorganisaties zijn geweest. Daarnaast neemt de sector diverse maatregelen om de werkloosheid en het beroep op uitkeringen te verminderen door voorzieningen gericht op re-integratie en van-werk-naar-werk te stimuleren. Gezien de verrassende ontwikkeling bestaat behoefte aan een duiding van de toename van de WW. Aan de hand van bestaande informatie is een quickscan uitgevoerd naar de redenen voor de stijging.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: waardoor kan de stijgende instroom in de WW in het hbo worden verklaard?

Om deze vraag te beantwoorden, is een vijftal onderzoeksvragen meegegeven. Zo wordt ingegaan op de uitkeringsrechten en kosten van de WW en BWW. Ook wordt er naar redenen en achtergronden gezocht. Daarnaast is bekeken of het mogelijk is om op basis van de bevindingen voorspellingen te doen over de toekomst.

1. Welke mogelijke verklaringen zijn er voor de stijging van het aantal WW-gerechtigden? Welke rol spelen reorganisaties hierbij en welk bewijs kan voor de mogelijke verklaringen worden gevonden?
2. In hoeverre is het mogelijk om een voorspelling te doen over de ontwikkeling van de WW-populatie en de nieuwe instroom in de WW bij ongewijzigd beleid?
3. Wat zijn de ontslagredenen, de ontslagroutes en de juridische omstandigheden bij het ontslag van de 1038 mensen die in 2014 in de WW zijn ingestroomd en hoe verhouden die zich tot eerdere jaren?
4. Hoeveel uitkeringsgerechtigden vanuit de hbo-sector ontvangen een WW-uitkering, een bovenwettelijke WW-uitkering (BWW) en een nawettelijke WW-uitkering (NWW)? Hoe lang is de uitkeringsduur en hoe ontwikkelt de leeftijdsverdeling van de uitkeringsgerechtigden zich?
5. Hoe hoog zijn de kosten van deze drie regelingen, mede in relatie tot de duur van de uitkeringen?

Mogelijke verklaringen voor de stijging van het aantal WW-gerechtigden

Kijkend naar de centrale vraag en onderzoeksvragen, zijn er op voorhand een drietal hoofdlijnen onderscheiden die een mogelijke verklaring bieden voor de stijging van het aantal WW-gerechtigden:

1. hbo-interne oorzaken, zoals reorganisaties en wisselingen in de vraag naar bepaalde opleidingen en/of studentenaantallen
2. personeelsbeleid van hogescholen op het gebied van flexibele inzet, herplaatsing en werk-naar-werk
3. omstandigheden op de externe arbeidsmarkt.

1.3 Onderzoeksopzet

De in de vorige paragraaf onderscheiden hoofdlijnen om de stijging te verklaren, zijn het uitgangspunt geweest in deze quickscan. Daarbij is ervoor gekozen om twee wegen te bewandelen: 1) het benutten van reeds beschikbare data, vastgelegd op websites, in rapportages en jaarverslagen, en 2) opvragen van WW-gegevens op instellingsniveau voor nadere analyses. Hiervoor is met name gekeken naar de data die het UWV hiervoor beschikbaar heeft. Helaas heeft het UWV geen toestemming gegeven om deze data te gebruiken.

De benutte gegevens staan hierna omschreven. Op deze data is secundaire analyse toegepast; deels beschrijvende statistiek, deels is gezocht naar een 'model' om de ontwikkeling van de WW in het hbo te voorspellen op basis van enkele omgevingsfactoren (zie hoofdstuk 4).

Kennisopenbaarbestuur.nl

Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties stelt veel data over arbeid en sociale zekerheid binnen de overheidssectoren beschikbaar via de website www.kennisopenbaarbestuur.nl. Dit betreffen gegevens op basis van het aantal uitkeringsrechten. Uit de gegevens komt naar voren dat een behoorlijk aandeel van de uitkeringen eindigt vanwege werkhervatting bij de oude werkgever. Navraag leert dat hier mogelijk 'werkhervatting oude werkgever' en 'werkhervatting elders' per abuis zijn omgewisseld. Aangezien dit niet met zekerheid is vast te stellen, voegen we deze twee categorieën in deze rapportage samen als 'werkhervatting'.

Vereniging Hogescholen

De Vereniging Hogescholen beschikt over een eigen databank met informatie over werknemers in aantallen en fte en over studentenaantallen. Dit kan worden uitgesplitst naar hogeschool en sector. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat door een verandering in het salarissysteem in 2013 er van een aantal hogescholen geen werknemersdata beschikbaar zijn. Dit zijn de hogescholen van Leiden, Rotterdam, Utrecht, Arnhem & Nijmegen en Hogeschool VIAA. Ongeveer een kwart van de arbeidsplaatsen en werknemers ontbreekt hierdoor in 2013. Voor onze conclusies heeft dit echter geen gevolgen.

APG Services

APG Services is de uitvoerder van de bovenwettelijke uitkeringen in het hbo. Zij leveren periodiek rapportages over deze uitkeringen. De hier gepresenteerde data zijn afkomstig uit de vierde kwartaalrapportages van APG Services in de periode 2010 tot en met 2015. Deze rapportages beschrijven het aantal uitkeringsrechten. Ook de kosten worden gerapporteerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bovenwettelijke en nawettelijke uitkeringen.

Hogescholen

Om verklaringen te vinden voor de stijging van de werkloosheid zijn de jaarverslagen van de grotere hogescholen doorgenomen. Daarbij is onder meer gekeken of er sprake is van reorganisaties, ontslag van personeel en flexibele schil. Daarnaast is een tweetal verduidelijkende gesprekken gevoerd met HR-medewerkers van hogescholen.

1.4 Leeswijzer

De lezer die snel inzicht wil in de bevindingen van deze quickscan en minder geïnteresseerd is in de cijfers zelf, kan volstaan met het lezen van de samenvatting en conclusies aan het begin van dit rapport. Daar wordt kort ingegaan op de onderzoeksvragen en op de onderzoeksoptzet; de conclusies staan daar centraal.

In de rapportage zetten we na de inleiding in dit hoofdstuk, bestaande uit de aanleiding, het plan van aanpak, de werkwijze en de onderzoeksvragen, de verdere ‘achtergronden’ uiteen. In *hoofdstuk 2* komt het cijfermatige overzicht van de stand van zaken van de WW en de bovenwettelijke WW aan de orde. De gegevens hebben zoveel mogelijk betrekking op de situatie tussen 2010 en 2015. De WW-cijfers bestaan uit drie onderdelen: de ultimo stand van een jaar, de nieuwe instroom in een jaar en de uitstroom. Er wordt onderscheid gemaakt naar kenmerken van de uitkeringsgerechtigden op basis van leeftijd, uitkeringsduur, provincie van de hoofdvestiging, het type uitkering en de reden van beëindiging. In *hoofdstuk 3* zoomen we in op de drie hoofdlijnen van de mogelijke verklaring, hbo-intern, personeelsbeleid en hbo-extern. In *hoofdstuk 4* staan de kosten van de WW en de BWW centraal.

Mocht u behoefte hebben aan nadere informatie over de wettelijke vereisten voor WW en BWW, alsmede de afspraken in de cao die van invloed zijn op het personeelsbeleid, verwijzen we u naar bijlage 1. Daarin is een korte beschrijving opgenomen.

2 WW IN CIJFERS

De instroom in de WW in het hbo is de laatste jaren groeiende. Maar over welke aantallen hebben we het dan en is die groei overal hetzelfde, of zijn er verschillen naar hogeschool, functies of leeftijd? In dit hoofdstuk gaan we dieper op deze vragen in en beschrijven we het aantal bestaande, nieuwe en beëindigde uitkeringsrechten (uitkeringen) aan de hand van de beschikbare data. Daarbij komen zowel de wettelijke werkloosheidsuitkering als de bovenwettelijke uitkeringen uit het hbo aan de orde. De ontwikkeling gaat steeds over de periode 2010 tot en met 2015. De WW-gegevens worden daarnaast uitgesplitst naar leeftijd van de gerechtigde, looptijd van de uitkering, provincie van de hogeschool en type uitkering. Door een gebrek aan nadere gegevens kunnen we helaas alleen ingaan op WW-rechten en geen uitsplitsingen maken naar personen, omvang van het recht en bijvoorbeeld functies van waaruit de WW-gerechtigden afkomstig zijn. Hierbij is het goed om te beseffen dat een persoon (als gevolg van meerdere banen) meerdere WW-rechten kan hebben en dat die rechten behoorlijk uiteen kunnen lopen qua omvang.

In bijlage 2 is een uitgebreid tabellenoverzicht opgenomen, behorend bij de gegevens in dit hoofdstuk.

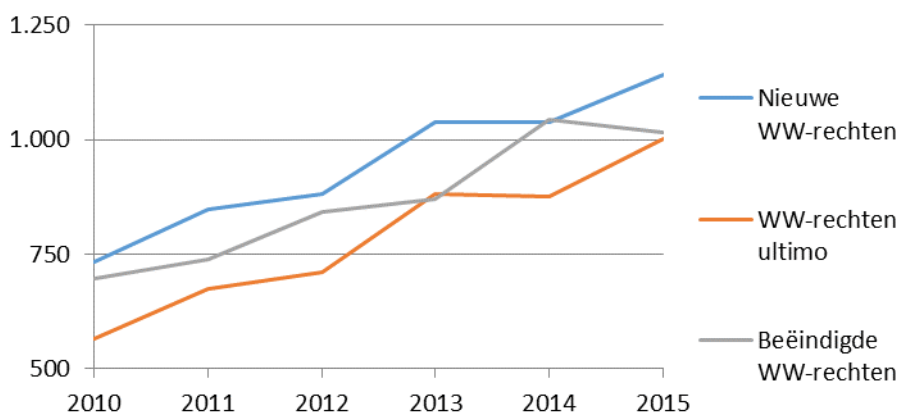
2.1 WW-rechten

Het aantal WW-rechten wordt jaarlijks in drie cijfers gepresenteerd:

- lopende WW-uitkeringen (WW-rechten ultimo; de ultimo stand op 31 december)
- nieuwe WW-uitkeringen (startdatum tussen 1 januari en 31 december)
- beëindigde WW-uitkeringen (einddatum tussen 1 januari en 31 december).

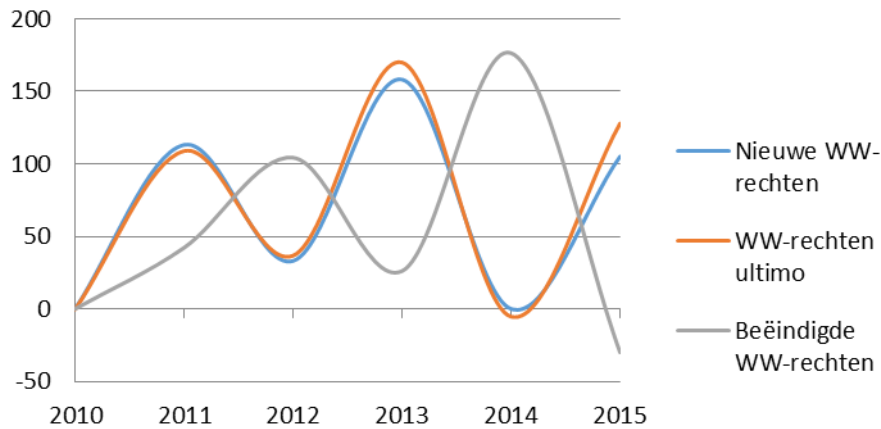
Het aantal WW-rechten is in de afgelopen jaren toegenomen; tussen 2014 en 2015 met 14,6 procent. Niet alleen de rechten zelf, maar ook de instroom in de WW stijgt. De WW-instroom en het aantal bestaande uitkeringen op 31 december van een jaar nemen vooral toe in 2011, 2013 en 2015. Een toename van het aantal beëindigde uitkeringen volgt een jaar later, in 2012 en 2014, zie figuur 2.1 en figuur 2.2.

Figuur 2.1 Aantal WW-rechten



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Figuur 2.2 Aantal WW-rechten, in aantallen t.o.v. voorgaand jaar



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016
Voor de presentatie is gekozen voor vloeiende lijnen; datapunten zijn per jaar.

2.2 WW-instroom naar provincie

Bij gebrek aan gegevens van de WW-instroom per hogeschool, is de hbo-instroom in de WW naar provincie geanalyseerd om te kunnen duiden of instellings specifieke factoren een rol spelen bij de stijgende instroom. Aangezien de instroom is gerubriceerd naar hoofdvestiging van de hogeschool, geeft dit geen correct beeld. Zo hebben Flevoland en Drenthe alleen een nevenvestiging van hogescholen. Daar wordt dan ook geen WW-instroom vanuit het hbo geregistreerd. Met dit in het achterhoofd, volgt hier toch een kleine uiteenzetting van de provinciale ontwikkelingen (zie ook figuur 2.3).

Zoals hiervoor besproken, stijgt de instroom in de WW met name in 2011, 2013 en 2015. In 2011 stijgt het aantal nieuwe uitkeringen met 113 vergeleken met de instroom in 2010. Voor een groot deel is deze instroom toe te schrijven aan Zuid-Holland, waar de instroom stijgt met 90. Daarentegen daalt het aantal nieuwe uitkeringen in Friesland met 30.

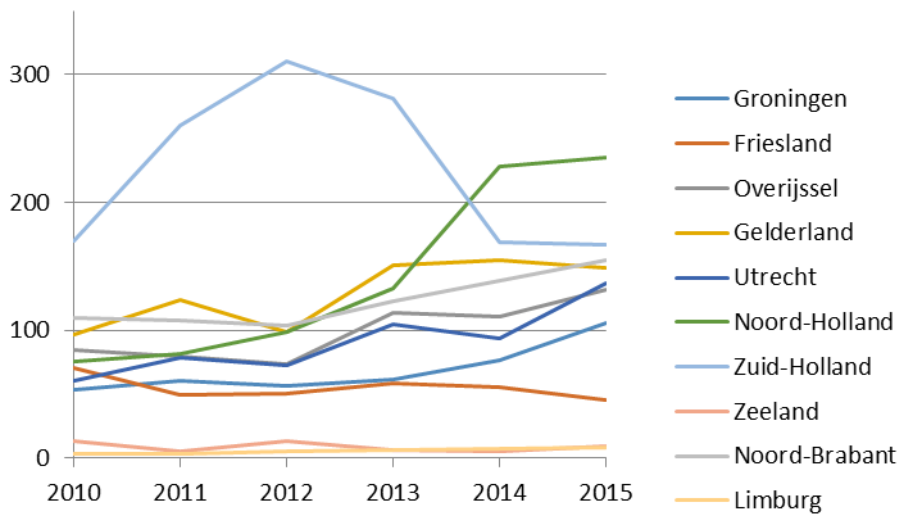
In 2012 is er weinig verandering in de totale instroom. Zuid-Holland stijgt verder (+50), en Gelderland daalt naar het niveau van 2011 (-25).

In 2013 is er een behoorlijke landelijke stijging van +158. Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Noord-Holland stijgen flink. In Zuid-Holland stopt de stijging en wordt een daling van de instroom ingezet.

In 2014 is er landelijk geen verandering. Maar de instroom in Noord-Holland stijgt met 95 terwijl de instroom in Zuid-Holland daalt met 112.

Groningen, Overijssel, Utrecht en Noord-Brabant zijn verantwoordelijk voor de stijging van de instroom in 2015. Friesland daalt. Noord- en Zuid-Holland zijn stabiel.

Figuur 2.3 Nieuwe WW uitkeringen naar provincie



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

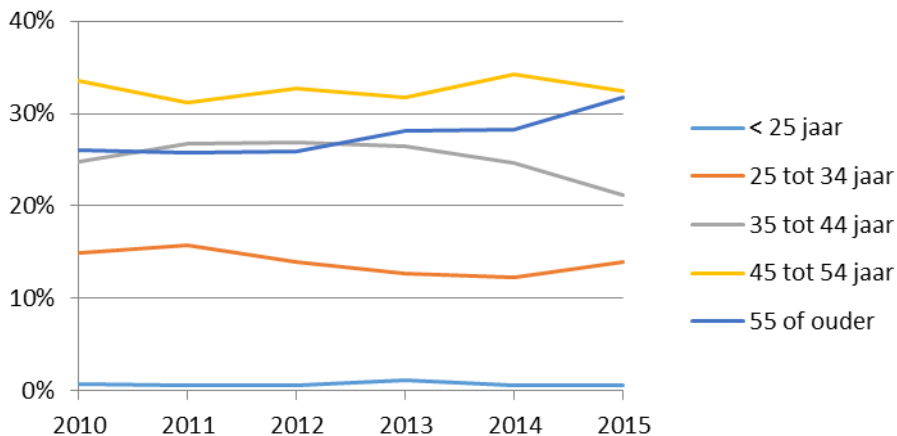
2.3 WW-ontwikkeling naar leeftijd uitkeringsgerechtigden

De leeftijd van de uitkeringsgerechtigden wordt gemeten in categorieën van tien jaar. Er wordt gerapporteerd over het aantal WW-uitkeringen ultimo en het aantal nieuwe uitkeringsrechten (figuur 2.4 en figuur 2.5).

In figuur 2.4 is te zien dat de leeftijdsverhouding van het aandeel uitkeringen ultimo redelijk stabiel is in de periode 2010–2014. In 2015 verandert dit. De leeftijdscategorie 45–54 geniet het vaakst een WW-uitkering. Daarna volgen de categorieën 55+ en 35 tot 44 jaar. Het percentage 55-plussers loopt op van 26 procent naar 32 procent tussen 2010 en 2015 en het aandeel van de leeftijdscategorie 35–44 daalt van 25 procent in 2010 tot 21 procent in 2015. Een stijging in het aandeel van de oudste leeftijdscategorie (55+) is zichtbaar in 2013 en 2015. Een daling van het percentage 45–54-jarigen in 2015 is opvallend.

Nemen we de oudste twee leeftijdscategorieën samen, dan zien we dat in de jaren 2010 tot 2014 het percentage 45-plussers rond de 59 procent bedraagt (in 2011 is dit iets lager met 57%). In 2015 loopt dit percentage op tot 64 procent.

Figuur 2.4 WW-uitkeringen naar leeftijd

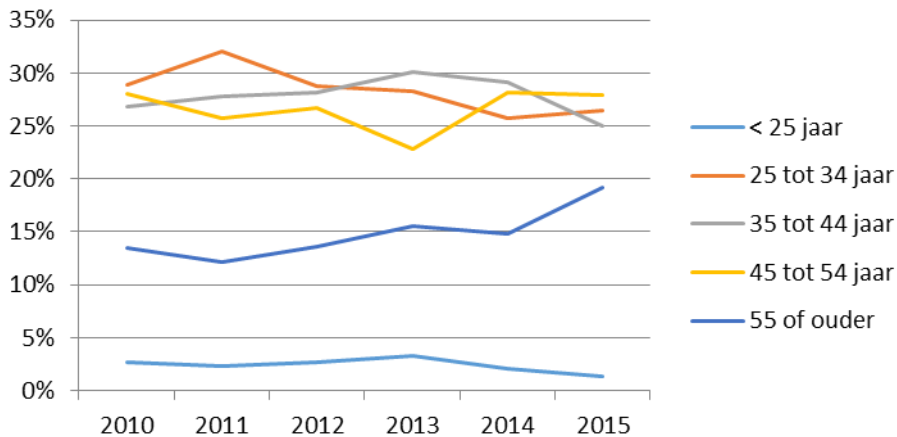


Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Nieuwe WW-uitkeringen

De leeftijdsverhouding is voor nieuwe uitkeringen anders dan voor bestaande uitkeringen. In de bestaande uitkeringen zagen we dat de oudere leeftijdscategorieën het merendeel van de uitkeringen vormen. Voor de nieuwe uitkeringen geldt dat de spreiding van de verschillende categorieën kleiner is. Daarnaast is het aandeel 55-plussers veel kleiner (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 Nieuwe WW-uitkeringen naar leeftijd



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Drie leeftijdscategorieën vormen in 2015 een ongeveer even groot aandeel van de nieuwe uitkeringen. Dit zijn 25-34, 35-44 en 45-54 jaar. De jongste en oudste categorie komen minder vaak voor.

In het laatste meetjaar is het aandeel 55-plussers opvallend hoger dan in de jaren daarvoor. Dit aandeel stijgt van ±14 procent naar 19 procent. Samen met de leeftijdscategorie 45-54 betekent dit, dat 45-plussers een aandeel vormen van 38 tot 42 procent van de nieuwe uitkeringen in de jaren voor 2015. In 2015 is dit percentage 47 procent.

Evenals in de WW-uitkeringen ultimo is bij de nieuwe uitkeringen een afname zichtbaar van het aandeel 35-45-jarigen.

Mensen in de categorie 25-35 vormen gemiddeld 28 procent van de nieuwe uitkeringen, terwijl het aandeel in de bestaande uitkeringen slechts 14 procent is. Het tegenovergestelde is zichtbaar bij de oudste leeftijdscategorie. Zij vormen 15 procent van de instroom, maar 28 procent van de bestaande uitkeringen.

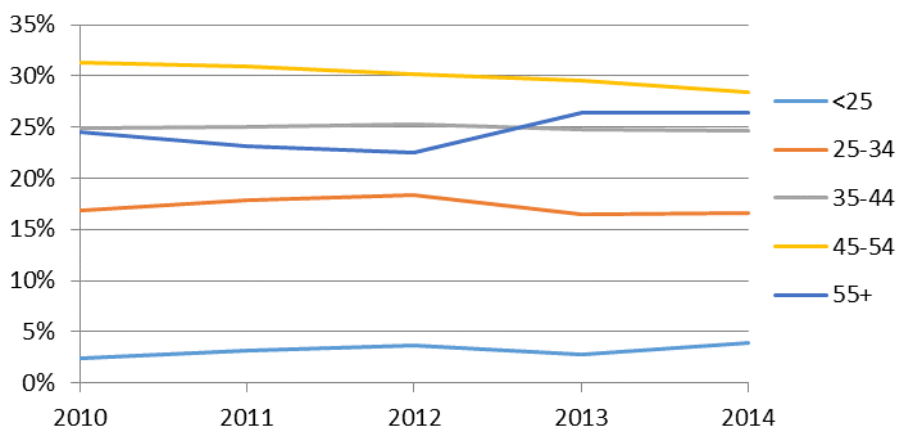
Een verklaring hiervoor ligt voor de hand en is tweeledig: 1) oudere mensen hebben vaker een langer arbeidsverleden en hebben vaker recht op een langere uitkering. 2) Hoe ouder de werknemer, hoe kleiner de kans dat men snel een nieuwe baan vindt. Zij maken vaak langer gebruik van hun recht op een uitkering.

Vergelijking met werkzame personen naar leeftijd

Om de WW-instroom naar leeftijd beter te kunnen duiden, is een vergelijking gemaakt met het aantal werkzame personen naar leeftijd. Daarbij dient te worden bedacht dat de cijfers uit 2013 incompleet zijn door een verandering van salarisadministratiesysteem voor diverse hogescholen. Ongeveer een kwart van de werknemers ontbreekt. Bovendien was het aantal werkzame personen in 2015 op moment van schrijven nog niet bekend. Desondanks valt een aantal zaken op die anders zijn dan de verhoudingen in de WW.

De groep 55+-werknemers is relatief groot en dit aandeel is gestegen in de laatste jaren (zie figuur 2.6). Vergeleken met de grootte van deze groep werknemers is de nieuwe instroom in de WW klein. De groep met een leeftijd tussen de 25 en 35 jaar stroomt relatief vaak in een WW-uitkering (28%), vergeleken met het aandeel werkenden in deze leeftijdscategorie (17%). Het aandeel van de WW-uitkeringen ultimo in de categorie 35-44 daalt, maar het aandeel werkzame personen met deze leeftijd blijft ongeveer gelijk.

Figuur 2.6 Aantal werkzame personen naar leeftijd

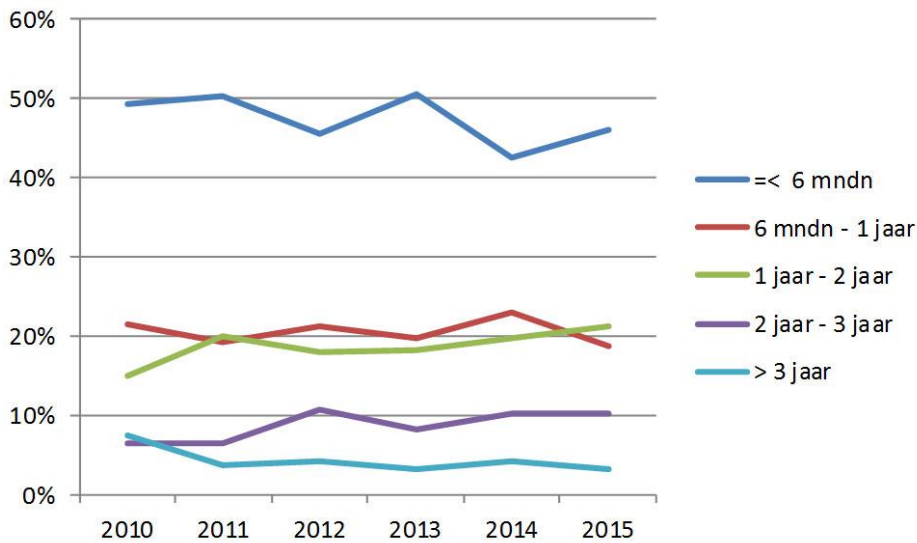


Bron: Vereniging Hogescholen www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank, juli 2016

2.4 Looptijd en beëindiging

Als we kijken naar de looptijd van beëindigde WW-uitkeringen valt op dat het aandeel van de uitkeringen met een looptijd van minder dan zes maanden sinds 2013 is afgenomen en die voor langer lopende uitkeringen (1-2 jaar) stijgt (zie figuur 2.7).

Figuur 2.7 Beëindigde WW-uitkeringen naar looptijd

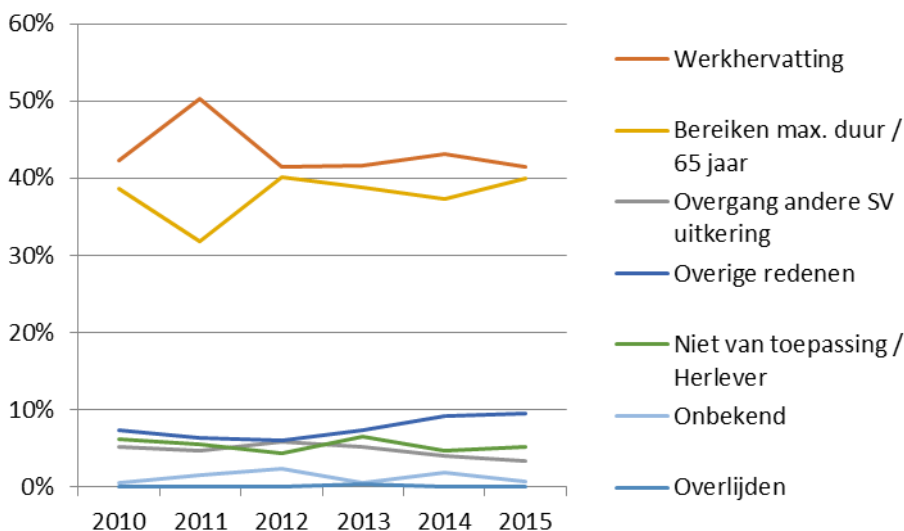


Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Reden beëindiging uitkering

Bij 41 procent van de uitkeringen die beëindigd worden is de reden werkhervatting bij het oude bedrijf of elders. In 2010 was dit percentage nog 50 procent. Beëindiging vanwege het bereiken van de maximale duur is in 2012, 2013 en 2015 hoger dan in 2010, 2011 en 2014. Ongeveer 40 procent stopt vanwege het bereiken van de maximale duur of de leeftijd van 65 jaar. Het aandeel 'overige redenen' neemt toe (zie figuur 2.8).

Figuur 2.8 Beëindigde uitkeringen naar reden



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Wanneer we nader inzoomen op de looptijd van de in 2015 beëindigde uitkeringen, uitgesplitst naar reden, zien we een duidelijk verschil. Van de uitkeringen die zijn beëindigd door werkhervatting, gebeurt dit in 55 procent van de gevallen binnen 6 maanden. Van de uitkeringen die zijn beëindigd door het bereiken van de maximum duur, vindt de beëindiging in 31 procent

van de gevallen binnen 6 maanden plaats. Wanneer een uitkering kort heeft geduurd, is er dus een grotere kans dat deze uitkering is beëindigd vanwege werkhervatting. Langere uitkeringen zijn juist vaker beëindigd door het bereiken van de maximum duur.

Nuluitkering

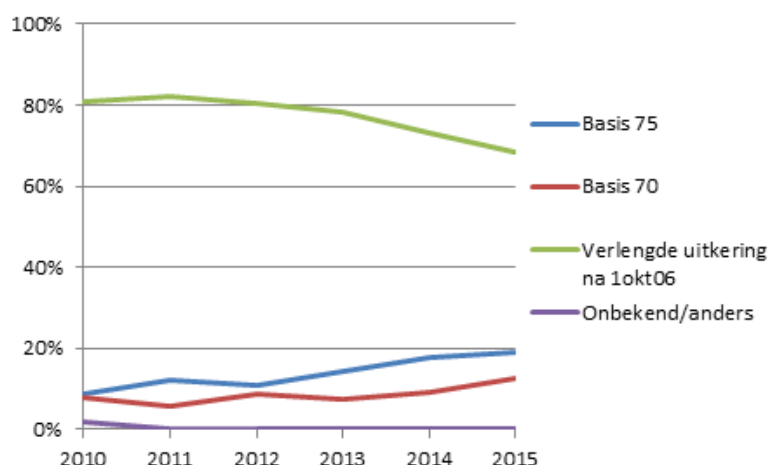
Een mogelijke verklaring voor de toename van de stijging van de WW-instroom zou kunnen liggen in de zogenoemde nuluitkeringen. Dit zijn uitkeringsrechten waaraan geen uitbetaling is gekoppeld, bijvoorbeeld doordat de uitkeringsgerechtigde nog een inkomensoverzicht moet inleveren om vast te stellen of daadwerkelijk een uitkering uitbetaald moet worden. Sinds 2015 registreert het UWV pas na twee maanden of een uitkering is beëindigd; er moet twee maanden op rij voldoende inkomen uit betaalde arbeid zijn geweest. In deze periode staat er dus wel een WW-recht open, maar zijn er geen WW-lasten aan verbonden. Het verlaten van deze inkomstenverrekening zorgt statistisch gezien voor een toename van het aantal uitkeringsrechten, terwijl deze er feitelijk niet is; een registratie-effect dus. Het UWV stelt in zijn Kennisverslag van mei 2016¹ dat dit registratie-effect structureel leidt tot 16 procent meer uitkeringen in 2021. Tussen december 2014 en december 2015 zorgt dit voor een toename van de WW met 6 procent. Dit effect kan dus een aanzienlijk deel van de stijgende WW-omvang voor het hbo verklaren. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het registratie-effect hoger is naarmate de leeftijd lager is. Waar in de leeftijdscategorie 45-54 jaar het registratie-effect in december 2015 3,8 procent bedraagt, is dat voor de categorie <25 jaar maar liefst 25,4 procent.

Het effect van de registratie op het aantal uitkeringen kan in het hbo eind 2015 ongeveer 5,1 procent zijn, gegeven de samenstelling naar leeftijd van het hbo. Afhankelijk van specifieke omstandigheden in het hbo kan het hoger of lager uitvallen.

2.5 Soort uitkering

Over de jaren is er een geleidelijke daling van het aandeel verlengde uitkeringen (recht op uitkering langer dan drie maanden). Het aandeel 'basis 75' (de uitkering in de eerste twee maanden) en het aandeel 'basis 70' (de uitkering de derde maand) stijgt (zie figuur 2.9).

Figuur 2.9 Lopende WW-uitkeringen eind december naar duur in de uitkering ('fase')



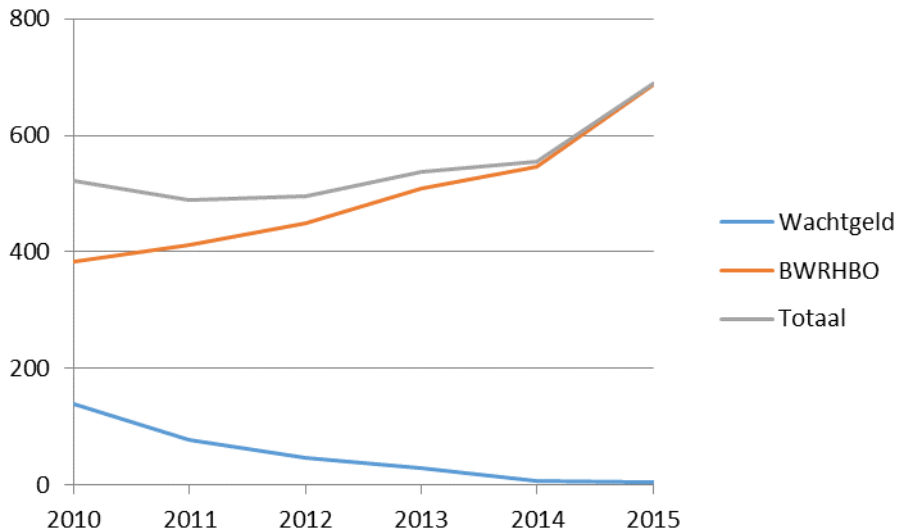
Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

¹ <http://www.uwv.nl/overuwv/Images/UKV%202016-4.pdf>

Bovenwettelijke uitkeringen

Hoewel het aantal bovenwettelijke uitkeringen (BWRHBO) elk jaar stijgt, vertoont het totaal aantal uitkeringen (inclusief de wachtgeldregeling) enkel in 2015 een sterke stijging. In 2011 was er nog sprake van een afname van het totaal aantal uitkeringen. Het aantal uitkeringen neemt in 2015 met 135 toe tot 690.

Figuur 2.10 Aantal bovenwettelijke WW-uitkeringen



Bron: Loyalis 4^e kwartaalrapportages

2.6 Afsluitend

In dit hoofdstuk is voor het hbo een stijging van de instroom in de WW en van het aantal WW-uitkeringen geconstateerd, voornamelijk voor 2015. Verder blijkt dat het aandeel uitkeringen met een maximumduur van zes maanden stijgt in het laatste jaar. Dit lijkt deels te verklaren door de gewijzigde werkwijze bij het UWV, waardoor sprake is van een registratie-effect met nuluitkeringen. Het percentage 55-plussers stijgt in de instroom en in het aantal WW-rechten ultimo. In Zuid-Holland stijgt de instroom in de jaren 2011 en 2012, en dat daalt vervolgens weer. In 2014 stijgt de instroom in Noord-Holland en dat blijft in 2015 op hetzelfde hoge niveau. De instroom in de andere provincies stijgt voornamelijk in 2015. In Friesland daalt de instroom in de WW. Het aandeel verlengde uitkeringen daalt.

Tot slot valt op dat er tegenover de stijging van het aantal WW-rechten in meerdere jaren (2011, 2013, 2015) alleen in 2015 een stijging van het totaal aantal bovenwettelijke rechten staat. In de gehele periode (2011–2015) is de WW in ieder geval harder gegroeid dan het aantal bovenwettelijke rechten. Dit kan op drie manieren worden uitgelegd:

- Een stijgend aandeel van de mensen die in de WW terechtkomen, komt niet in aanmerking voor een nawettelijke regeling vanwege leeftijd (jonger dan 41 jaar) of diensttijd (minder dan 5 jaar).
- Het aandeel langlopende bovenwettelijke uitkeringen neemt steeds verder af. Dit zijn voornamelijk mensen uit de oude wachtgeldregeling. De mensen die deze uitkeringen genoten, bereiken de pensioengerechtigde leeftijd.
- WW-gerechtigden stromen (sneller) door naar een nieuwe baan, waardoor zij in dezelfde mate aanspraak maken op de aanvullende (bovenwettelijke) uitkering, maar in mindere mate op de aansluitende (nawettelijke) uitkering.

3 VERKLARINGEN GEZOCHT

In het voorgaande hoofdstuk is aan de hand van beschikbare gegevens over de WW in het hbo een beeld geschetst van relevante ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen het gevolg zijn van zowel interne als externe factoren, waar het hbo als veld al dan niet invloed op uit kan oefenen. In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze ‘zoektocht naar verklaringen’. Daarvoor sluiten we aan bij de drie hoofdlijnen die bij de start van dit onderzoek zijn onderscheiden. Tussen haakjes is de term weergegeven die we voor het gemak voor deze verklaring hanteren – ook al dekt dit niet volledig de lading – alsmede de paragraaf waarin de verklaring aan bod komt:

- hbo-interne oorzaken, zoals reorganisaties en wisselingen in de vraag naar bepaalde opleidingen en/of studentenaantallen (*hbo-intern, paragraaf 3.1*)
- personeelsbeleid van hogescholen op het gebied van flexibele inzet, herplaatsing en werk-naar-werk (*personeelsbeleid, paragraaf 3.2*)
- omstandigheden op de externe arbeidsmarkt (*hbo-extern, paragraaf 3.3*).

3.1 Hbo-intern

De werkgelegenheid in het hbo wordt voor een belangrijk deel gevormd door de instroom van studenten. Het aantal studenten per hbo-sector en (snelle) veranderingen daarin zouden een verklaring kunnen bieden voor instroom in de WW. De *Arbeidsmarktmonitor hbo-personeel 2014* spreekt in dit kader bijvoorbeeld van een ‘kwalitatieve mismatch’ tussen beschikbare en benodigde docenten, omdat de docenten die nodig zijn in het ene jaar niet dezelfde zijn als het volgende jaar. Deze mismatch wordt versterkt door wisselingen in instroom per hogeschool.²

3.1.1 Aanbod van studenten

Volgens de gegevens van de Vereniging Hogescholen is het aantal studenten toegenomen van 416 duizend in 2010 naar 442,5 duizend in 2015 (zie tabel 3.1). Zoomen we dieper op de cijfers in, dan blijkt dit een golfbeweging te zijn. In 2013 constateren we een forse stijging, maar in 2012 en 2015 is het aantal studenten gedaald ten opzichte van het jaar ervoor. In 2015 ging het om een daling van 4 procent.

Sectorale verschillen

De economische sector is met bijna 173 duizend ingeschreven studenten veruit de grootste sector binnen het hoger onderwijs. In de periode 2010–2015 is het aantal studenten economisch onderwijs met 5 procent gegroeid. Dit aantal is landelijk relatief stabiel, maar kent grote wisselingen in hogeschool én opleidingen daarbinnen.

De tweede grootste sector vormt het hoger technisch onderwijs met 84.000 studenten in 2015. Dit is een sector die landelijk een grote stijging in het aantal studenten kent. Het aantal studenten is met 22 procent gestegen in de periode 2010–2015.

Ook de sectoren gezondheidszorg en agrarisch onderwijs zijn gegroeid in studentenaantallen over deze periode. De agrarische en technische sector zijn de enige die elk jaar een stijging van het aantal studenten kennen.

² Arbeidsmarktmonitor 2014, bron: www.zestor.nl

Landelijk is het aantal studenten dat een opleiding volgt in de sector pedagogisch onderwijs afgenomen met 13 procent. Ook het aantal studenten in de kunstsector neemt af. Hoewel het aantal studenten aan een opleidingsrichting redelijk stabiel kan zijn, komen er wel fluctuaties in de stad van inschrijving voor. Ook zijn er trends in de opleidingskeuze binnen een sector.

Tabel 3.1 Hbo-studenten naar sector

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agro en food	8.915	9.130	9.323	9.978	10.444	10.952
Bètatechniek	68.814	71.095	72.514	77.156	81.243	83.917
Economie	164.070	168.541	167.562	174.353	176.258	172.824
Gezondheidszorg	37.761	39.380	41.036	44.455	44.335	45.382
Kunst	21.370	20.912	20.250	20.152	19.950	19.674
Onderwijs	64.367	61.488	57.312	58.502	58.708	56.049
Sociale studies	51.653	53.424	53.698	55.730	55.532	53.800
Eindtotaal	416.950	423.970	421.695	440.326	446.470	442.598

Bron: Vereniging Hogescholen, vereniginghogescholen.nl/kennisbank, juli 2016

3.1.2 Toekomstverwachtingen

Als fluctuaties in het studentenaanbod de werkgelegenheid en de instroom in de WW (kunnen) beïnvloeden, is het goed om ook de toekomstverwachtingen in ogenschouw te nemen. Het UWV verwacht in zijn Arbeidsmarktprognose 2016–2017³ dat als gevolg van de basisbeurs en het investeren van het vrijkomende geld in het onderwijs een lichte banengroei ontstaat in het hbo. Een ontwikkeling die overigens voor de gehele arbeidsmarkt lijkt te gelden; in hetzelfde rapport voorspelt het UWV een stijgende vraag naar arbeid en een daling van de WW voor de arbeidsmarkt als geheel. In tabel 3.2 is de raming opgenomen voor het verwachte aantal studenten in het hbo tot studiejaar 2021–2022. Er wordt nog een lichte toename verwacht. Er zijn echter enkele kanttekeningen bij deze ramingen te plaatsen:

De invoering van het studievoorschot in 2015 zal wellicht effect hebben op de instroomtrends in hbo en wo. Vooral de doorstroom van mbo naar hbo zou hierdoor lager kunnen worden. Op basis van de huidige gegevens en eerdere onderzoeken (CPB, SCP, CHEPS) kunnen deze effecten echter niet goed worden ingeschat, of ligt de omvang van het ingeschatte effect binnen de ramingonzekerheid, zodat het niet zinvol is de raming aan te passen. De invoering van het studievoorschot, maar ook o.m. de doorwerking van de prestatieafspraken in het hoger onderwijs, veranderende studentenpopulatie (o.a. verdere internationalisering) et cetera zullen wellicht effect hebben op de gemiddelde verblijfsduur in hbo en wo.⁴

³ http://www.uwv.nl/overuuv/Images/Arbeidsmarktprognoses%202016-2017_def.pdf, p. 22

⁴ Referentieraming 2015, Rijksoverheid, augustus 2015.

Tabel 3.2 Referentieraming 2015 studenten hbo x1000

Studiejaar	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22
Studenten x100	414,1	430,5	435,4	434,3	436,8	440,2	442,1	443,8	444,9	444,8

Bron: Referentieraming 2015, Rijksoverheid. Eerste drie kolommen gebaseerd op werkelijke aantallen.

3.1.3 Beleidsontwikkelingen

Zoals bij de referentieramingen gesuggereerd, zijn er een aantal onzekerheden die meespelen bij het ramen van de studentenaantallen. Dat heeft voor een groot deel te maken met beleidsontwikkelingen in het hbo die voor een wijziging van de instroom kunnen zorgen. Dergelijke ontwikkelingen hebben zich ook de afgelopen jaren reeds voorgedaan en kunnen daardoor een verklaring zijn voor de toegenomen WW-instroom in het hbo. Hierna komen de belangrijkste ontwikkelingen aan bod.

Vernieuwde studiefinanciering

Per 1 september 2015 is het vernieuwde stelsel ingegaan waarbij de basisbeurs is afgeschaft en studenten een bedrag kunnen lenen bij DUO. Dit stelsel geldt voor studenten die voor het eerst studiefinanciering krijgen voor een bachelor- of masteropleiding. Het nieuwe stelsel is onderdeel van een pakket aan maatregelen.⁵

De gevolgen van de invoering van het leenstelsel voor de instroom in het hbo zijn nog niet duidelijk. Een mogelijkheid is dat er in 2013 en 2014 een tijdelijke extra groei is geweest in het aantal studenten. Ook een mogelijkheid is dat een deel van de potentiële studenten niet in 2015 aan een studie begint door het nieuwe stelsel. Afhankelijk van de uitwerking over de komende jaren zal duidelijk worden of deze groep alsnog gaat studeren en wat het effect voor de personele behoefte dan is. Tegenover een mogelijk lagere instroom van studenten, staan wel extra inkomsten voor de Hogescholen doordat de vrijgespeelde middelen van de vernieuwde studiefinanciering de sector ten goede komen. Hogescholen geven aan hiervoor afgelopen jaar reeds voorinvesteringen te hebben getroffen door extra personeel aan te nemen.

Gevolgen van selecterende maatregelen

In de afgelopen jaren is het aantal opleidingen dat selecterende maatregelen gebruikt, toegenomen. Van de opleidingen heeft 21 procent maatregelen aan de poort in studiejaar '14/'15.⁶ Over de gevolgen van het bestaan van een numerus fixus voor de instroom van studenten meldt de Inspectie in *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2014/2015* (OCW, 2016):

Steeds meer studenten krijgen te maken met selecterende maatregelen. Bij opleidingen die op selectie zijn overgegaan, verandert de instroom. Hierdoor ontstaan verschillen tussen opleidingen.

In 2015 daalde de instroom in de pabo's flink. De oorzaak van deze daling is volgens betrokkenen de invoering in de zomer van 2015 van toelatingseisen voor de kennisgebieden aardrijkskunde, geschiedenis en natuur en techniek.

⁵ <https://www.duo.nl/particulier/studievoorschot/maatregelen.jsp>

⁶ *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2014/2015* (OCW, 2016).

Reorganisatie

Vanwege de mogelijke invloed van grote reorganisaties bij hogescholen, is specifiek naar de reorganisatie van Inholland gekeken. Deze hogeschool heeft vestigingen in Noord-Holland en Zuid-Holland (en een zeer kleine vestiging in Groningen). Een nadere analyse leert dat het aantal ingeschreven studenten de afgelopen jaren bij Inholland flink is gedaald. De daling doet zich vooral voor in de economische sector (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Studentenaantallen Inholland

Studenten Inholland per sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agro en food	603	585	595	696	729	748
Bèatechniek	2.442	2.268	2.318	2.478	2.607	2.621
Economie	20.535	18.214	16.807	16.724	15.486	13.964
Gezondheidszorg	2.121	2.061	2.085	2.304	2.147	2.224
Kunst	168	181	162	151	153	144
Onderwijs	3.840	3.460	3.107	3.160	2.993	2.716
Sociale studies	4.975	4.504	4.334	4.458	4.367	4.222
Totaal Inholland	34.684	31.273	29.408	29.971	28.482	26.639

Bron: Vereniging Hogescholen vereniginghogescholen.nl/kennisbank, juli 2016

Een dergelijke daling kan een grote invloed hebben op de instroom in de WW. Die van Inholland zou de geconstateerde stijging in de WW in 2015 echter niet verklaren. Er is daarom gekeken of er andere (recentere) reorganisaties zijn die een verklaring kunnen bieden. Uit de analyse van de jaarverslagen van andere grote hogescholen komen vrijwel geen grote structurele reorganisaties naar voren met personele gevolgen. Wel is er bij enkele hogescholen sprake van reorganisatie van stafdiensten.

Prestatieafspraken

In het kader van de prestatieafspraken in het hoger onderwijs, voortgekomen uit het hoofdlijnenakkoord, zijn hogescholen 7 procent gekort op hun begroting. Elke hogeschool (en universiteit) heeft een voorstel voor prestatieafspraken kunnen indienen waarin sterke en zwakke punten werden genoemd om in te excelleren en om te verbeteren. De reviewcommissie bepaalt aan het eind van het project in 2016 of er voldoende is gepresteerd. Indien dit een voldoende is, kunnen de hogescholen aanspraak maken op de middelen, waarvan 5 procent voor kwaliteit en studiesucces en 2 procent voor differentiatie en profilering.⁷ Veel hogescholen hebben hun doelstellingen niet behaald, met name de doelstelling studierendement. De minister van OCW heeft de Kamer per brief van 21 april 2015⁸ laten weten begrip te hebben voor de veranderde omstandigheden. De hogescholen worden niet alleen beoordeeld op de cijfers, maar ook op de inzet en er zal rekening worden gehouden met de individuele context. Wel is het aan de hogescholen zelf om *“aannemelijk te maken waarom bepaalde onvoorziene omstandigheden tot de opgetreden nadelige effecten hebben geleid”*. Een dreigende definitieve korting van het budget kan ervoor hebben gezorgd dat hogescholen tijdelijke contracten niet hebben verlengd, maar het is onduidelijk of dit daadwerkelijk is gebeurd.

⁷ Vereniging Hogescholen <http://www.vereniginghogescholen.nl/themas/prestatieafspraken>

⁸ Kamerbrief Jet Bussemaker 21 april 2015,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/21/kamerbrief-over-de-voortgang-van-de-prestatieafspraken-in-het-hoger-onderwijs>

Er is ook een aantal algemene doelstellingen. Een van deze algemene doelstellingen is dat 80 procent van het docerend personeel een mastergraad heeft behaald. Mogelijk hebben hogescholen contracten van docenten zonder master om deze reden niet verlengd. Ook de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) kan een rol spelen.

Wwz

De Wet werk en zekerheid heeft een aantal veranderingen teweeg gebracht in flexibele arbeid, ontslagrecht en WW. De wet is doorgevoerd tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2016.

Flexibele arbeid

De wet heeft als doel om onzeker werk tegen te gaan en duidelijkheid te creëren over (baan)zekerheid en ontslag. Voor de invoering op 1 januari 2015 mocht een tijdelijk contract maximaal drie keer verlengd worden en de aaneengesloten periode mochten maximaal drie jaar bedragen. Dat is gereduceerd tot twee jaar. Voor de ketenbepaling is het van belang wanneer contracten als 'opeenvolgend' gelden. Voor de invoering van de Wwz golden contracten als opeenvolgend bij een tussenliggende periode van korter dan drie maanden. Dat is verlengd naar zes maanden. In die periode geldt dat een nieuw contract als aaneengesloten zou tellen. Afwijken per cao kon eerder nog, maar nu bijna niet meer.

Transitievergoeding

Een transitievergoeding is verschuldigd als een dienstverband twee jaar of langer duurt en wanneer het dienstverband onvrijwillig wordt beëindigd. Daar valt ook het aflopen van een tijdelijk contract van twee jaar onder. De transitievergoeding is voor de eerste tien jaar een derde maandsalaris voor elk gewerkt jaar.

Duur WW

De nieuwe regels om de duur van de WW in te perken, gingen in op 1 januari 2016 en vallen buiten de onderzoeksperiode van dit onderzoek. Stapsgewijs wordt de maximale duur teruggebracht van 38 maanden naar 24 maanden. De verkorting van de WW zal worden gecompenseerd binnen het hbo.

3.2 Personeelsbeleid

Het personeels- en aannamebeleid van hogescholen kan een rol spelen in de groeiende instroom van WW. Eerder onderzoek van Astri naar het gebruik van WW en BWW in het hbo⁹ toont aan dat de kosten van BWW en WW van invloed zijn op het aannamebeleid. Voor de meerderheid van de hogescholen beïnvloedt dit de keuze om kandidaten wel of niet aan te nemen. Sommigen kiezen ervoor om payrollconstructies aan te bieden, meestal via een aparte B.V. of Stichting. Sociale partners hebben echter afgesproken om meer te streven naar vaste aanstellingen bij de hogescholen zelf.

Tegelijkertijd speelt ook de invoering van de Wwz. Begin 2015 werden medewerkers ontslagen die twee jaar in dienst waren, alsook medewerkers die tot 3 jaar in dienst waren. Immers, voor allen kon het tijdelijke contract niet meer worden voortgezet zonder over te gaan naar een vast dienstverband. Dit kan hebben geleid tot een piek in het aantal ontslagen in 2015.

⁹ Gebruik en effecten WW en BWW in het hbo. Deelrapport 1 en 2 Astri, 2013 bron: zestor.nl

Flexibele arbeid

Uit onderzoek dat Zestor uit heeft laten voeren naar flexibele arbeid in het hbo¹⁰ blijkt dat hogescholen terughoudend reageren op groei van studentenaantallen, omdat die niet gelijkmatig over regio's, sectoren en opleidingen verdeeld is en er jaarlijkse fluctuaties zijn. Uit de jaarverslagen komt ook het beeld naar voren dat hogescholen vaker een grotere flexibele schil hebben in sectoren die snel groeien.

Uit de update van juli 2016 blijkt dat, gemeten in fte, ongeveer 18 procent van de werknemers een tijdelijk dienstverband heeft. 4 procent van de flexibele schil is een tijdelijke taakuitbreiding en nog eens 10 procent is externe inhuur. Binnen hogescholen zijn verschillende trends, maar landelijk blijft de verhouding ongeveer hetzelfde.

Tijdelijke uitbreiding contracten

Het is mogelijk om personeel tijdelijk een uitbreiding te geven van het contract, om daarmee te kunnen voorzien in een specifiek tekort en zo bijvoorbeeld een collegereeks wel te kunnen verzorgen. Deze tijdelijke uitbreidingen leiden ook tot een WW-recht, zij het vaak beperkt door de kleine omvang van deze uitbreiding. Als vaker met dergelijke uitbreidingen wordt gewerkt, kan dit leiden tot een toename van rechten, afhankelijk van het aantal uur en de duur van de uitbreidingen. Er zijn signalen dat het aantal tijdelijke uitbreidingen toeneemt. Of de betrokkenen vervolgens deze uitkeringsrechten ook aanspreken, is echter onduidelijk.

Ontslagredenen

Hoewel we geen recente gegevens hebben over ontslagredenen, weten we uit de *Update arbeidsmarktmonitor voor hbo-personeel* van Zestor uit 2015 wel dat zestien procent van het uitstromend personeel (niet gepensioneerd) zegt na het verlaten van het hbo geen werk meer te hebben. Voor ruim een kwart van de uitstroom was het aflopen van het tijdelijk contract de hoofdreden.

Instroom in de WW is echter niet puur het gevolg van afloop van tijdelijke contracten of personeelsbeleid dat hierop stuurt. Uit het onderzoek van Astri (over 2013!) blijkt dat bijna de helft een contract voor onbepaalde tijd had en de andere helft vanuit een tijdelijk contract de WW instroomde.

Van de mensen die vanuit een tijdelijk contract de WW instromen zegt 42 procent dat dit door een reorganisatie komt en 10 procent door het maximaal aantal verlengingen van het contract. Onder de groep met een contract voor onbepaalde tijd geeft 50 procent een arbeidsconflict op als reden en 25 procent een reorganisatie. Van de mensen die weer werk hebben gevonden, werkt 18 procent op dezelfde hogeschool als voorheen en 14 procent op een andere hogeschool (N=73). Uit het doornemen van de jaarverslagen blijkt ook dat een groot deel van de uitstromers mensen zijn met een tijdelijk dienstverband waarvan het contract niet verlengd wordt. Bij één hogeschool is dit percentage van de uitstroom 85 procent.

3.3 Hbo-extern

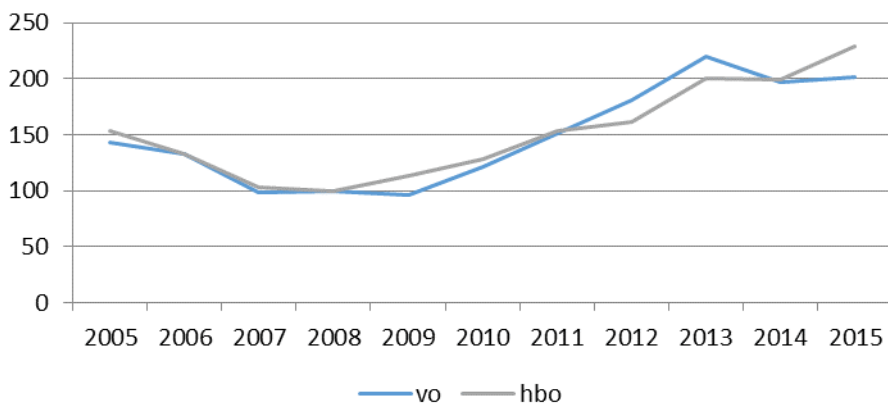
Het is mogelijk dat de ontwikkeling van de WW-instroom en het WW-volume in het hbo niet (of niet alleen) door omstandigheden binnen het hbo worden veroorzaakt, maar door vraag en aanbod op de externe arbeidsmarkt. Of ze ander werk vinden, hangt af van de situatie op de arbeidsmarkt: zijn er veel vacatures? Is er veel werkloosheid? Alleen als ze niet snel een baan vinden, doen ze een beroep op een WW-uitkering.

¹⁰ 1) Flexwerk in het hbo, 2014, en 2) Onderzoek flexibele schil in het hbo. Tweede tussenrapportage, 2016, bron beide: www.zestor.nl

Deze gedachte impliceert dat de ontwikkeling van de WW-instroom en het WW-volume in het hbo relatief los staat van de omstandigheden in het hbo en meer lijkt op trends op de bredere arbeidsmarkt.

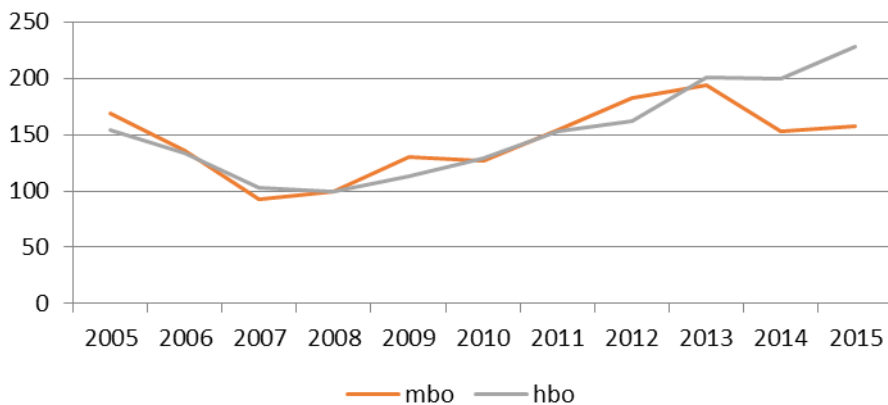
Als we de ontwikkeling van de WW-volumes in verschillende onderwijssectoren met elkaar vergelijken, dan lijkt het erop dat de trend in het hbo inderdaad de ontwikkeling in andere sectoren volgt. Geïndexeerd op 2008 (=100) vertoont de ontwikkeling van het WW-volume in vo, mbo en wo een sterke gelijkens met de ontwikkeling in het hbo (figuur 3.1, 3.2 en 3.3). Dit geldt overigens niet voor de vergelijking met de Rijksoverheid. Daar is een daling van het volume te zien.

Figuur 3.1 Volume WW hbo en vo, index, 2008 = 100



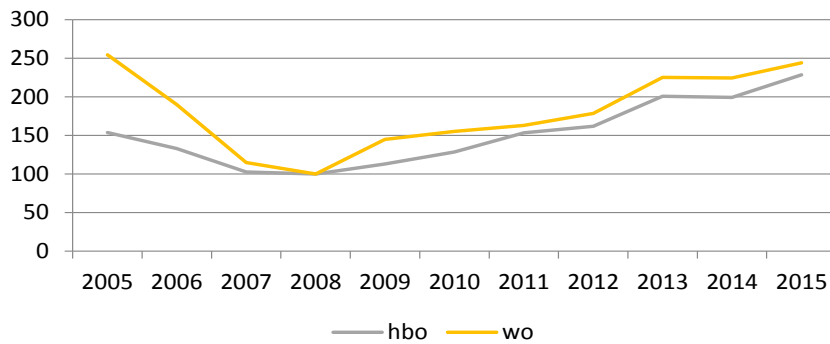
Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, 15 april 2016

Figuur 3.2 Volume WW hbo en mbo, index, 2008 = 100



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, 15 april 2016

Figuur 3.3 Volume WW hbo en wo, index, 2008 = 100



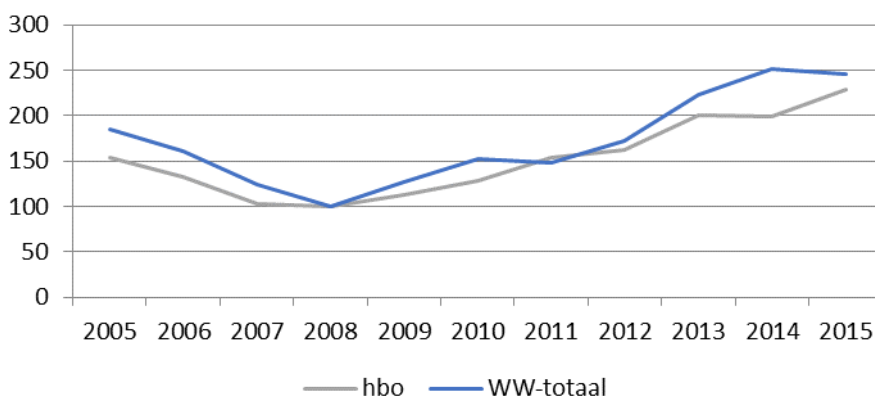
Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, 15 april 2016

Dat de ontwikkeling van het WW-bestand in het hbo een grote gelijkenis vertoont met de ontwikkeling in vo, mbo en wo¹¹ is opvallend. Immers, de studentenaantallen in het hbo nemen sinds 2008 jaarlijks toe, terwijl de leerlingaantallen in bijvoorbeeld het vo sinds 2008 eerst zijn gedaald en sinds 2011 weer toenemen¹². Dalende leerlingaantallen zorgen doorgaans voor een krimpende personeelsomvang. Daarbij is de veronderstelling dat het personeel in vo minder makkelijk naar een baan buiten het onderwijs gaat dan hbo-personeel.

Wanneer we vervolgens zien dat de beweging in WW-volume wel ongeveer vergelijkbaar is in deze sectoren, kunnen we concluderen dat de beweging in het aantal leerlingen of studenten en de grootte van de vervangingsvraag in de sector minder belangrijk zijn dan vaak gedacht. De omvang van de WW wordt zeker ook door andere factoren bepaald.

Ook als we de trend in het WW-volume in het hbo vergelijken met de trend in het totale WW-volume, zien we een duidelijke overeenkomst (figuur 3.4).

Figuur 3.4 Volume WW hbo en totaal, index, 2008 = 100



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers> en CBS Statline, <http://statline.cbs.nl/Statweb>, beide 15 april 2016

¹¹ De ontwikkeling in het po is hier niet weergegeven. Deze ontwikkeling was tot 2011 vergelijkbaar met de ontwikkeling in het hbo. Sinds 2011 is de WW in het po sterker toegenomen dan de WW in het hbo. De ontwikkeling van de kosten van de uitkeringen in sectoren vindt u verderop in figuur 4.1 en 4.2.

¹² Bron: www.stamos.nl, laatst geraadpleegd 30 september 2016.

Deze overeenkomsten op het oog betekenen nog niet dat er ook daadwerkelijk samenhang is. Om dat vast te stellen, zijn we nagegaan of er tussen de twee ontwikkelingen door de tijd heen (twee tijdreeksen) statistisch een verband is. Nadere analyse (zie bijlage 3 voor toelichting) toont dat de meeste onderzochte modellen niet stabiel zijn. Dit impliceert dat variabelen niet goed gespecificeerd zijn of dat er variabelen ontbreken. Desondanks kunnen we hier wel vaststellen dat de instroom in de WW in het hbo eenzelfde trend lijkt te vertonen als de vacatureontwikkeling in de zakelijke dienstverlening, de niet-commerciële dienstverlening en bij de overheid. Dit is een indicatie dat de instroom in het hbo inderdaad (mede) door omstandigheden op de externe arbeidsmarkt wordt bepaald.

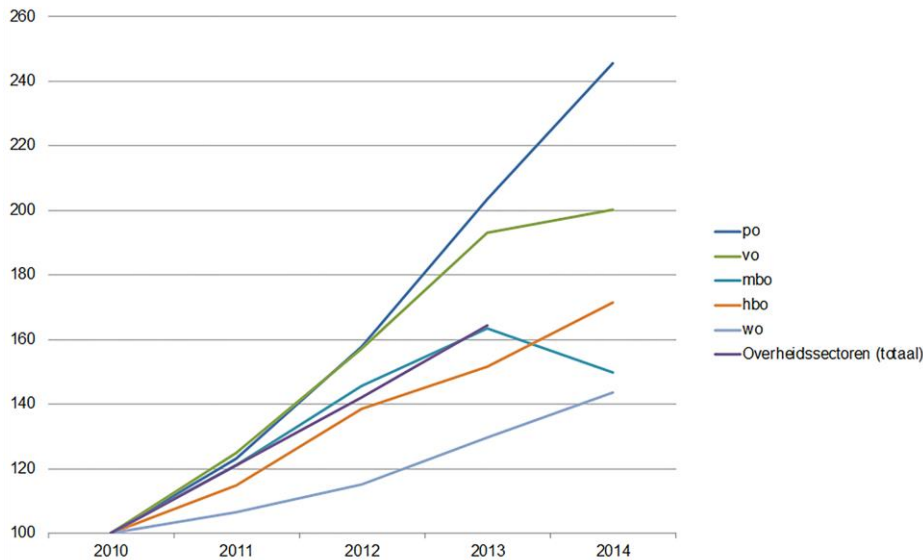
4 KOSTEN VAN DE WW

4.1 Kosten WW vergeleken

Voor de hele overheidssector is het bedrag dat uitgegeven wordt aan WW-uitkeringen gestegen van € 169 miljoen in 2010 naar € 301 miljoen in 2014. Dit is een stijging van maar liefst 78 procent in vijf jaar (zie figuur 4.1). Beperken we ons tot de onderwijssector, dan zien we de grootste stijging in het primair onderwijs, gevolgd door het voortgezet onderwijs. De stijging van de kosten van WW in de sector hbo ligt relatief net iets lager dan de index van de overheidssector in zijn geheel. De kosten stijgen nog minder in het wo.

In het hoger beroepsonderwijs zijn de kosten flink gestegen, van € 9,7 miljoen in 2010 naar € 16,7 miljoen euro in 2014. De index stijgt met respectievelijk 24 en 19 procentpunten in 2013 en 2014.

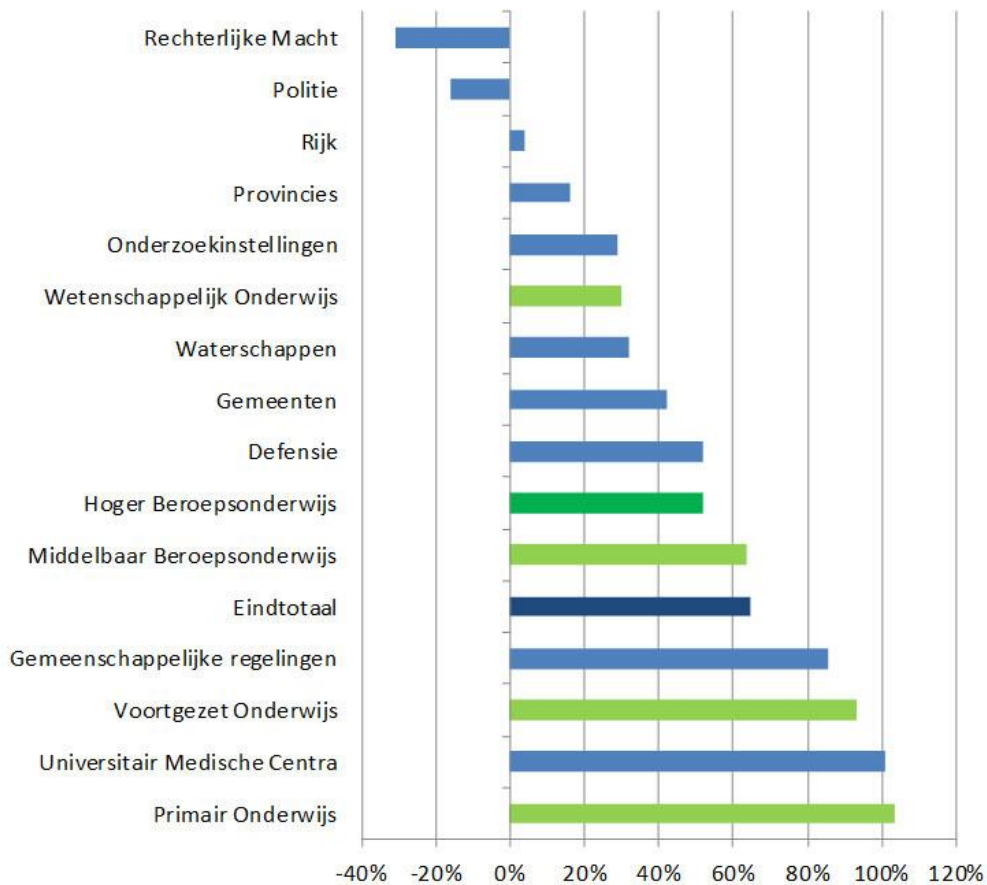
Figuur 4.1 Kosten WW onderwijs 2010–2013 (index 2010=100)



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Figuur 4.2 toont de groei in de kosten van de WW per overheidssector. De kosten voor het primair en voortgezet onderwijs zijn zeer sterk gestegen. De stijging in de hbo-sector ligt net iets onder het totaal van de overheidssector.

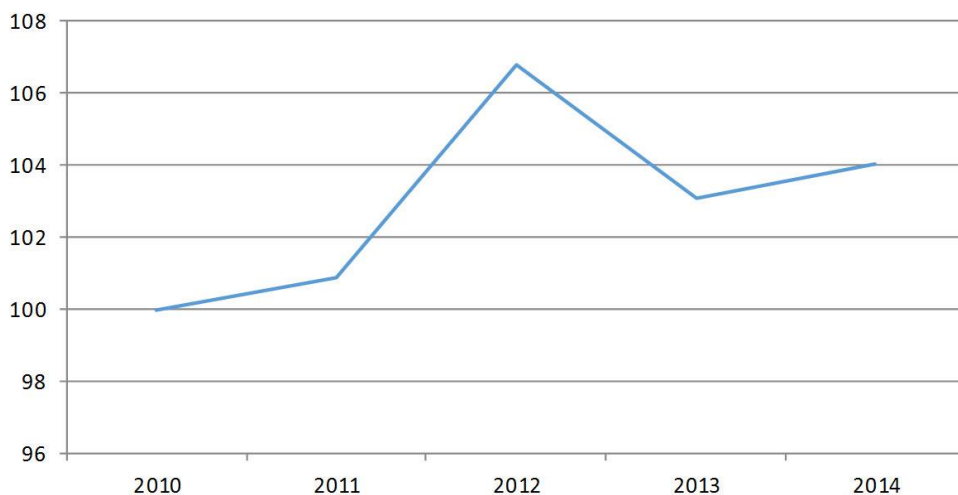
Figuur 4.2 Wijziging lasten WW overheidssector 2010 (0%) vs 2013



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

Gemiddeld bedragen de kosten van een WW-uitkering in 2014 circa 18.500 euro per jaar en daarmee per maand ruim 1.500 euro. Dit bedrag moet wel met de nodige omzichtigheid worden bekeken. Het is namelijk niet gebaseerd op het feitelijke aantal uitkeringen, maar een jaargemiddelde voortkomend uit het totaal aantal uitkeringen aan het eind van een kwartaal. Veel uitkeringen duren korter dan een kwartaal en er zijn veel schommelingen, zeker in bepaalde maanden. Zo stromen in juli en augustus veel mensen in de WW die er ook weer snel uitgaan. Desondanks hebben we een berekening gemaakt om de ontwikkeling in de kosten per uitkering inzichtelijk te maken met behulp van indexcijfers (zie figuur 4.3). Deze laten zien dat de kosten per uitkering sinds 2010 met circa 4 procent zijn toegenomen. Omdat voor ieder jaar op dezelfde manier de kosten per uitkering zijn berekend, nemen we aan dat deze methode bij benadering klopt. Ook al hebben we geen goede verklaring voor de uitschieter van de kosten in 2012.

Figuur 4.3 Index gemiddelde kosten per WW-uitkering (2010=100)¹³



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, september 2016, bewerking Regioplan

4.2 Kosten BWW

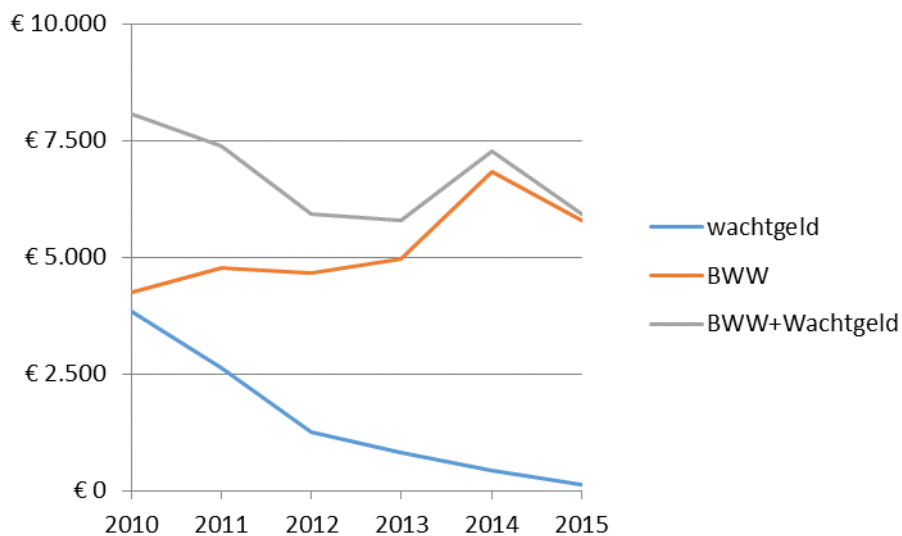
De kosten voor de bovenwettelijke regelingen zijn gedaald (zie figuur 4.4). In 2010 was de kostenpost van de wachtgeldregeling plus de rechten uit de BWRHBO meer dan € 8 miljoen. In 2015 is dit teruggelopen tot € 5,9 miljoen.

Tussen 2010 en 2012 zijn de kosten van de wachtgeldregelingen gedaald van € 2,6 miljoen naar € 800 duizend. In de jaren daarna daalt deze post verder. De kosten van de bovenwettelijke uitkeringen volgens de huidige regelgeving stijgen licht in de jaren 2010 tot 2013, van € 4,2 naar € 5,0 miljoen euro.

In 2014 is de verhoging van de eindejaarsuitkering met terugwerkende kracht in de grondslagen voor de BWW-uitkeringen verwerkt (bron: Loyalis kwartaalrapportage Q4 2013). Dit levert een behoorlijke kostenpost op en maakt dit jaar lastig vergelijkbaar met de andere jaren. In 2015 zijn de kosten van de bovenwettelijke regelingen (exclusief wachtgeld) gestegen naar € 5,8 miljoen. Overigens zijn de totale kosten van de bovenwettelijke regelingen (inclusief wachtgeld) in 2015 ongeveer gelijk aan de kosten in 2013.

¹³ De gemiddelde kosten per uitkering per jaar zijn berekend door de totale kosten voor de WW in het jaar te delen door het gemiddelde van het aantal ww-uitkeringen op 31 december voorgaand jaar, 31 maart, 30 juni, 30 september en 31 december.

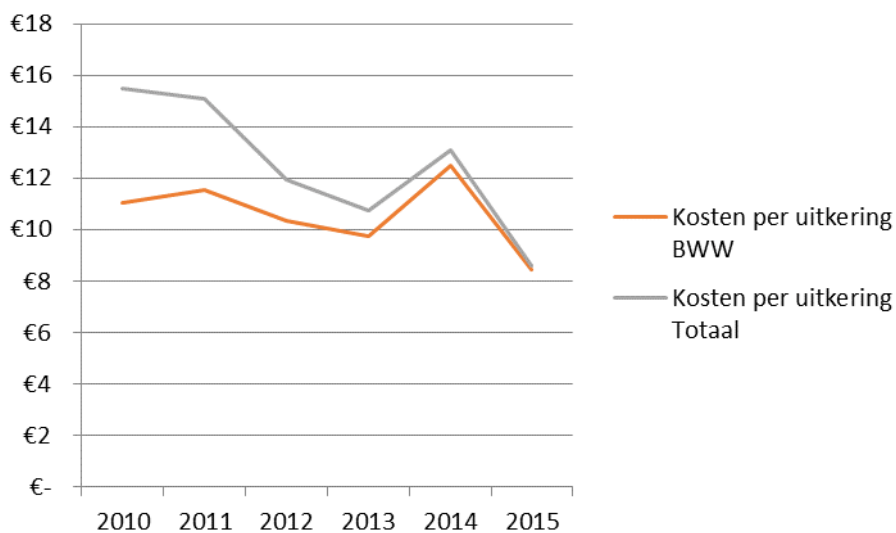
Figuur 4.4 Lasten Bovenwettelijk WW x € 1.000



Bron: Kennisbank Openbaar Bestuur, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers>, juli 2016

De kosten per uitkeringsrecht nemen af (zie figuur 4.5). De kosten per uitkering van de BWRHBO dalen van € 11.000 naar € 8.400 per jaar.

Figuur 4.5 Lasten per bovenwettelijk uitkeringsrecht hbo x € 1000¹⁴

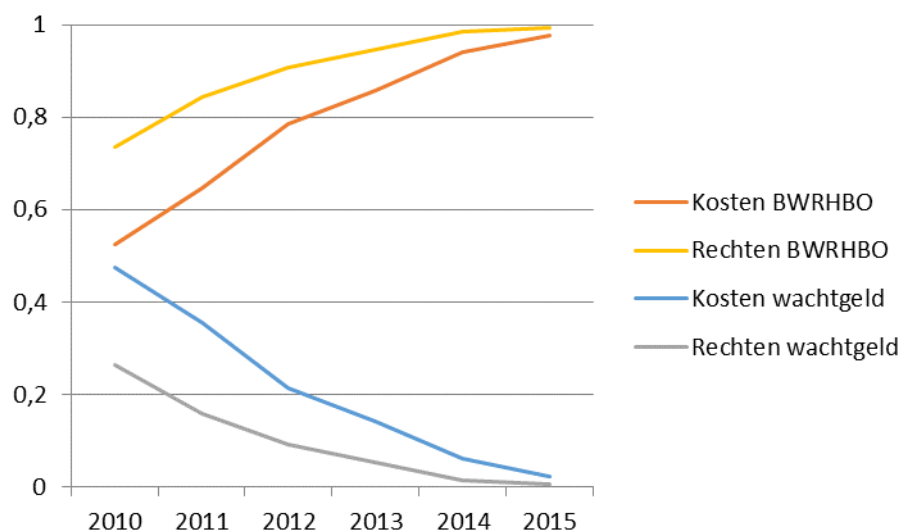


Bron: Loyalis, 4^e kwartaalrapportages

¹⁴ Wachtgeld is in deze figuur niet afzonderlijk gepresenteerd, maar is wel in het totaal meegenomen. In 2014 en 2015 zijn er nog respectievelijk acht en vier wachtgeldrechten.

In 2010 vormen de wachtgeldregelingen een derde van het totaal aantal bovenwettelijke rechten, maar bedragen bijna de helft van de lasten. Dit neemt geleidelijk af over de jaren.

Figuur 4.6 Aandeel wachtgeld en BWRHBO, lasten en rechten



Bron: Loyalis 4^e kwartaalrapportages

4.3 Afsluitend

Het aantal BWRHBO-rechten (zonder wachtgeld) neemt in 2015 met 25 procent toe ten opzichte van 2014. Omdat de kosten in 2014 niet vergelijkbaar zijn, vergelijken we 2013 en 2015. De toename van het aantal rechten is dan 34,8 procent. De kosten zijn echter veel minder sterk gestegen: deze zijn in 2015 16,7 procent hoger dan in 2013. De gemiddelde kosten per bovenwettelijke uitkering zijn in deze periode dan ook gedaald (met 20%). We weten niet hoe dit komt, hiervoor zijn meerdere verklaringen mogelijk (bv. hoogte uurloon of gewerkte uren).

Als we terugkijken op dit en het voorgaande hoofdstuk, constateren we dat het totale bedrag dat wordt besteed aan WW-uitkeringen stijgt. Het aantal uitkeringen, uitgaande van standcijfers eind december, is de afgelopen jaren ook behoorlijk gestegen, zowel bij de WW als bij de bovenwettelijke WW. De stijging van de WW-omvang is in het hbo minder sterk dan in de andere sectoren. Wel stijgt het aantal nieuwe uitkeringen in de hbo-sector sterker dan in de totale overheidssector.

Cijfers APG services nader verklaard

Bij de cijfers van APG services over de bovenwettelijke WW (BWRHBO) gaat het om twee typen uitkeringen: een (vaak kleine) aanvullende uitkering die een aanvulling op de WW biedt, en een nawettelijke uitkering die na afloop van de WW start. Als de hoogte van de gemiddelde uitkering daalt, kan dat komen door een stijging van het aandeel aanvullende uitkeringen òf door een daling van het aandeel nawettelijke uitkeringen òf door een afname van het urenverlies waarop de werkloosheidsuitkering betrekking heeft.

Ten slotte is ook van belang welk deel van de hbo'ers oorspronkelijk meer verdiende dan het maximale WW-dagloon. Dit bepaalt mede de omvang van de bovenwettelijke WW; en heeft daarmee ook invloed op de gemiddelde uitkering. Zie bijlage 1.

BIJLAGE 1 ACHTERGRONDINFORMATIE

Eisen aan de WW

Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering geldt een aantal voorwaarden:

- verzekerd voor werkloosheid
- verlies van minimaal vijf uren per week
- direct beschikbaar voor betaald werk
- in laatste 36 weken minstens 26 weken gewerkt
- daarnaast geldt voor werknemers in dienst bij de overheid of in het onderwijs dat zij verplicht zijn om mee te werken aan re-integratie.

Heeft een persoon recht op een WW-uitkering op basis van de wekeneis, dan heeft deze in elk geval recht op een basisuitkering van drie maanden. Indien iemand ook aan de jarenis voldoet, kan de uitkering langer duren. De eerste twee maanden is de hoogte van de uitkering 75 procent van het dagloon. Vanaf derde maand is dit 70 procent. Het maximum dagloon waarover een werknemer WW kan ontvangen is € 203,85.¹⁵

De jarenis houdt in dat de werknemer de afgelopen vijf kalenderjaren ten minste vier jaren (voldoende uren) heeft gewerkt. De uitkering duurt even lang in maanden als het arbeidsverleden in jaren.

Eisen aan bovenwettelijke WW voor hbo-personeel

De sector hoger beroepsonderwijs kent naast de wettelijke werkloosheidsuitkeringen ook een aanvullende en aansluitende uitkering voor ex-werknemers; de bovenwettelijke werkloosheidsregeling hbo (BWRHBO).

Tussen 1994 en 2001 zijn een aantal wetwijzigingen doorgevoerd die van toepassing zijn op de werkloosheidsregelingen in het hbo. In 2001 is de huidige regeling, de Bovenwettelijke Werkloosheidsregeling Hoger Beroepsonderwijs (BWRHBO), in werking getreden. Voor 2001 konden ex-werknemers aanspraak maken op een uitgebreidere regeling: de wachtgeldregeling. Deze was in zowel hoogte als duur uitgebreider dan de BWRHBO. In 2015 liepen er nog slechts vier van deze uitkeringen. In 2010 was het echter nog een relevante kosten- en uitkeringsrechtenpost met 138 lopende rechten en een totale last van € 2,6 miljoen euro.

Om in aanmerking te komen voor een aanvullende of aansluitende uitkering op de WW moet de werknemer in elk geval recht hebben op een WW-uitkering.¹⁶ Om na afloop van de WW ook in aanmerking te komen voor de aansluitende uitkering, dient men ten minste vijf jaar in dienst te zijn geweest en de leeftijd van 41 jaar te hebben bereikt. De aansluitende uitkering kan minimaal zes maanden duren, maar deze duur gaat geleidelijk omhoog naargelang leeftijd en dienstjaren hoger zijn. Bij een dienstverband langer dan 12 jaar en een leeftijd van ten minste 50 jaar duurt de aansluitende uitkering tussen de 8 en de 10 jaar. Heeft het dienstverband ten minste 12 jaar geduurd en is de werknemer ouder dan 54 jaar en 2 maanden, dan duurt de uitkering tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

¹⁵ Website UWV 4-7-2016: <http://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/ik-word-werkloos/index.aspx>

¹⁶ BWRHBO februari 2013: <http://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/cao-s-en-arbeidsvoorwaarden/artikelen/werkloosheids-ziekte-en-arbeidsongeschiktheidregelingen>

Na één jaar eindigt de aanvullende uitkering voor een deel van de doelgroep. De werknemers die minder dan het maximum dagloon verdienden, ontvangen na dit jaar geen uitkering vanuit de BWRHBO meer. Pas als de WW eindigt, herleeft hun recht mogelijk weer. De werknemers die meer dan het maximum dagloon verdienden, ontvangen een aanvullende uitkering bovenop de WW. Dit vult de uitkering aan tot 70 procent van hun laatst verdiende loon.

Cao-afspraken

In de nieuwe cao voor 2016–2017 worden afspraken gemaakt over modernisering van de bovenwettelijke regeling bij werkloosheid en is er aandacht voor mobiliteit 'van werk naar werk'.¹⁷ Deze cao is voor dit onderzoek echter nog niet van belang, aangezien het de stijging als zodanig niet kan verklaren.

In de cao 2016–2017 wordt over werkloosheid de procesafpraak gemaakt om de bovenwettelijke regeling zo aan te passen dat een regeling ontstaat gericht op het vergroten van de kans op nieuw werk en continuïteit van inkomen. In de cao 2012–2013 was al afgesproken:

"Bij dreigende werkloosheid (collectief of individueel) zijn er effectieve voorzieningen die bemiddelen van werk naar werk en voorzieningen die een adequate inkomensbescherming bieden. Sociale partners erkennen dat de huidige regeling bij individueel en collectief ontslag mobiliteitsbelemmerende aspecten in zich draagt."

¹⁷ <http://www.vereniginghogescholen.nl/themas/cao-en-arbeidsvoorwaarden>

BIJLAGE 2 TABELLEN WW

Tabel B1.1 Aantal uitkeringen

Jaar	Nieuwe WW uitkeringen	Aantal WW'ers (op 31 december)	Beëindigde WW uitkeringen
2010	734	564	697
2011	847	673	739
2012	880	710	843
2013	1.038	880	869
2014	1.038	875	1.045
2015	1.143	1.003	1.015

Tabel B1.2a Aantal uitkeringen naar leeftijd

Leeftijdsklasse (10 jaar)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
< 25 jaar	4	4	4	10	5	6
25 tot 35 jaar	84	106	99	111	107	140
35 tot 45 jaar	140	180	191	233	216	212
45 tot 55 jaar	189	210	232	279	300	326
55 of ouder	147	173	184	247	247	319
Totaal	564	673	710	880	875	1.003

Tabel B1.2b Nieuwe uitkeringen naar leeftijd

Leeftijdsklasse (10 jaar)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
< 25 jaar	20	20	24	34	22	16
25 tot 35 jaar	212	271	253	293	267	303
35 tot 45 jaar	197	235	248	313	303	286
45 tot 55 jaar	206	218	235	237	292	319
55 of ouder	99	103	120	161	154	219
Totaal	734	847	880	1.038	1.038	1.143

Tabel B1.3 Uitkeringen naar duur

Duur uitkering - laatste...	2010	2011	2012	2013	2014	2015
= < 6 mnd.	273	345	334	436	406	575
6 mnd. - 1 jaar	118	121	146	160	167	170
1 jaar - 2 jaar	129	142	178	198	212	175
2 jaar - 3 jaar	35	62	50	83	87	83
> 3 jaar	9	3		3	3	

Tabel B1.4 Beëindiging WW

Reden beëindiging WW	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Overlijden				3		
Werkhervatting oude bedrijf	288	357	332	349	431	397
Werkhervatting elders	6	14	17	11	19	24
Overgang andere SV uitkering	36	34	49	45	41	34
Bereiken max. duur / 65 jaar	268	235	337	336	389	405
Overige redenen	51	47	50	64	96	96
Niet van toepassing / Herlever	43	40	36	56	48	52
Onbekend	3	11	20	5	19	7

Tabel B1.5a Uitkeringen ultimo naar provincie

Provincie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Groningen	38	46	48	55	50	65
Friesland	48	42	41	41	38	39
Overijssel	63	73	67	94	101	113
Gelderland	80	85	80	111	103	123
Utrecht	50	58	56	80	83	132
Noord-Holland	74	80	80	105	209	225
Zuid-Holland	122	197	243	271	165	159
Zeeland	7	6	9	7	8	5
Noord-Brabant	80	85	82	109	110	132
Limburg			4	7	8	10
Som	562	672	710	880	875	1.003

Tabel B1.5b Nieuwe WW-uitkeringen naar provincie

Provincie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Groningen	53	60	56	61	76	106
Friesland	70	49	50	58	55	45
Overijssel	84	79	73	114	111	132
Gelderland	96	124	99	151	155	149
Utrecht	60	78	72	105	93	137
Noord-Holland	75	81	98	133	228	235
Zuid-Holland	170	260	310	281	169	167
Zeeland	13	5	13	6	5	9
Noord-Brabant	110	108	104	123	139	155
Limburg	3	3	5	6	7	8
Som	734	847	880	1.038	1.038	1.143

Tabel B1.6 Kosten

	2010	2011	2012	2013	2014
Hoger Beroepsonderwijs	9.722	11.169	13.479	14.740	16.670
Totaal overheid	169.825	205.439	241.577	279.296	301.142

BWW

Tabel B1.7 Aantallen BWW

Jaar	Wachtgeld	BWW	BWW+Wachtgeld
2010	138	384	522
2011	77	412	489
2012	46	450	496
2013	29	509	538
2014	8	547	555
2015	4	686	690

Kosten

Tabel B1.8 Kosten

Jaar	Wachtgeld	BWW	BWW+Wachtgeld
2010	€ 3.829,80	€ 4.240,50	€ 8.070,30
2011	€ 2.612,72	€ 4.756,43	€ 7.369,15
2012	€ 1.263,50	€ 4.656,07	€ 5.919,57
2013	€ 824,05	€ 4.958,00	€ 5.782,05
2014	€ 437,37	€ 6.823,00	€ 7.260,37
2015	€ 134,79	€ 5.782,72	€ 5.917,51

Studenten

Tabel B1.9 Studenten

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agro en food	8.915	9.130	9.323	9.978	10.444	10.952
Bètatechniek	68.814	71.095	72.514	77.156	81.243	83.917
Economie	164.070	168.541	167.562	174.353	176.258	172.824
Gezondheidszorg	37.761	39.380	41.036	44.455	44.335	45.382
Kunst	21.370	20.912	20.250	20.152	19.950	19.674
Onderwijs	64.367	61.488	57.312	58.502	58.708	56.049
Sociale studies	51.653	53.424	53.698	55.730	55.532	53.800
Eindtotaal	416.950	423.970	421.695	440.326	446.470	442.598

Personeel

Tabel B1.10 Personeel

Personen	41.363	42.832	43.425	32.933	45.838
Fte	30.648	31.735	32.232	24.430	33.841

Tabel B1.11 Leeftijd van het personeel

20-24	480,5	655,7	784,4	421,3	570,7	1.009	1.357	1.597	920	1.769
25-29	2.070,9	2.266,8	2.437,6	1.471,5	2.099,1	2.706	2.981	3.211	1.965	2.864
30-34	3.265,0	3.550,9	3.658,4	2.649,8	3.662,2	4.277	4.655	4.779	3.450	4.725
35-39	3.476,0	3.694,3	3.742,4	2.804,0	4.140,5	4.813	5.070	5.056	3.724	5.468
40-44	3.969,6	4.142,5	4.333,9	3.238,9	4.313,6	5.475	5.655	5.909	4.446	5.831
45-49	4.511,5	4.693,4	4.679,8	3.438,6	4.710,1	6.111	6.307	6.231	4.615	6.289
50-54	5.166,3	5.252,0	5.228,5	3.892,5	5.155,9	6.817	6.917	6.872	5.132	6.765
55-59	4.856,3	4.899,8	4.898,7	3.848,4	5.307,2	6.247	6.332	6.312	4.976	6.844
60-64	2.793,0	2.516,6	2.395,8	2.572,0	3.760,3	3.747	3.392	3.268	3.422	4.922
65+	58,9	62,6	72,8	92,8	121,2	161	166	190	283	361

BIJLAGE 3 TECHNISCHE TOELICHTING STATISTISCHE TOETSING VOORSPELMODEL

Bij een poging tot statistische toetsing van de relatie tussen WW-instroom en WW-volume in het hbo enerzijds en arbeidsmarktomstandigheden anderzijds, moeten we rekening houden met de vorm van de tijdreeksen. Veel tijdreeksen van economische en sociale verschijnselen zijn niet-stationair, wat betekent dat ze geen tijdonafhankelijk gemiddelde en variantie hebben. De ontwikkeling van periode op periode wordt door toevallige omstandigheden bepaald, waardoor de reeksen een stochastisch karakter hebben. Gebruikelijke analysetechnieken als regressie leiden dan tot onjuiste uitkomsten (*spurious regression*).

Toetsing met zogenoemde *unit root* tests laat zien dat tijdreeksen over het WW-volume in het hbo en totaal, de instroom in de WW totaal en openstaande vacatures inderdaad niet stationair zijn. Als ze worden gedifferentieerd (en dus veranderingen van periode op periode aangeven) worden ze dat wel. Alleen de tijdreeks over de instroom in de WW totaal is (trend) stationair.

In geval van stochastische tijdreeksen is een co-integratie een belangrijk concept om naar samenhang te zoeken. Co-integratie houdt in dat tijdreeksen eenzelfde stochastische trend kunnen delen. Iets technischer uitgedrukt: de lineaire combinatie van de (niet-stationaire) gesol-integreerde tijdreeksen is wel stationair. De een veroorzaakt dan de ander of ze hebben een gemeenschappelijke (andere) oorzaak. Als we kunnen aantonen dat er co-integratie tussen de hbo-WW-tijdreeksen en algemene arbeidsmarkt-tijdreeksen is, laten we zien dat oorzaken van het beroep op de WW in het hbo (mede) door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt wordt veroorzaakt.

We hebben gezocht naar mogelijkheden om een bruikbaar econometrisch model te bouwen. Met de beschikbare data is dat echter niet goed gelukt. De tijdreeksen zijn relatief kort. Over de WW-instroom en het WW-volume in het hbo zijn gegevens over de periode eind 2007–eind 2015 beschikbaar en dat zijn maar negen peilmomenten. Door de kwartaalcijfers te gebruiken, komen we op 33 waarnemingen. De VAR- en VCEM-modellen met deze variabelen blijken niet voldoende stabiel. Alleen een bivariaat model waarin de WW-instroom in het hbo en de vacatureontwikkeling in de meest relevant lijkende sectoren van de economie (overheid, zakelijke dienstverlening en niet-commerciële dienstverlening) zijn opgenomen, is stabiel en co-integratie kan, bij een betrouwbaarheidsniveau van 95 procent, niet worden verworpen.

Mogelijk zou een model waarin arbeidsmarktfactoren en hbo-interne factoren opgenomen zijn een veel duidelijker beeld kunnen geven, van de samenhang van WW-instroom en WW-volume in het hbo met de externe arbeidsmarkt, maar ook van de samenhang met hbo-interne factoren. Bruikbare gegevens over hbo-interne omstandigheden (zoals de ontwikkeling van studentenaantallen en de volatiliteit van opleidingen binnen hogescholen) zijn er echter alleen op jaarbasis en dat wringt met de kwartaalgegevens over WW-instroom en WW-volume. De laatste zijn echter weer niet voor een voldoende lange periode beschikbaar.