

Bijlagen bij notitie Toekomstverkenning WW

Overzicht bijlagen

De onderstaande bijlagen behoren bij de notitie *Toekomstverkenning WW*. De bijlagen zijn hierna opgenomen in de vermelde volgorde.

1. <i>De WW in internationaal perspectief</i>	2
2. <i>Aanvullende informatie over de rol van de WW op arbeidsmarkt</i>	19
3. <i>De WW als route voor vervroegde uittrekking</i>	23
4. <i>Beschrijving voor- en nadelen modaliteiten:</i>	
A. <i>Parametrische aanpassingen</i>	25
B. <i>Premiedifferentiatie</i>	27
C. <i>Spaar-WW</i>	31
D. <i>Levensloopsparen</i>	35

Bijlage 1: De WW in internationaal perspectief

1. Inleiding

In deze bijlage staat de WW in internationaal perspectief centraal. Kernvraag is of andere landen de WW-regelingen weten in te richten zodanig dat deze voldoen aan de eis van een afdoende inkomensbescherming én voldoende activerend zijn. Hierbij beperkt de analyse zich niet tot de WW, maar beslaat ook het omliggende veld, zoals de alternatieve uittreedroutes (WAO, VUT en prepensioen) en andere voorzieningen (bijstand, IOAW).

De onderzochte landen zijn Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden.

2. Kenmerken WW-regelingen

2.1 Toelatingscriteria

Toelatingscriteria reguleren de instroom in de werkloosheidsregeling en bevatten enerzijds technische beperkingen zoals referte-eisen en anderzijds gedragsgerelateerde criteria zoals het uitsluiten van vrijwillige werkloosheid of bepalingen over deelname aan activerende maatregelen. Referte-eisen hebben tot doel de regeling financieerbaar te houden en misbruik te voorkomen. Ze hebben betrekking op een bepaald bedrag aan verzekeringspremie (Verenigd Koninkrijk) of een tijdelijke eis in uren, dagen of maanden (overige landen). Canada kent als enig land een flexibele referte-eis die zich aanpast aan de economische situatie. De twee referte-eisen maken de Nederlandse regeling relatief strikt wat betreft de technische toetredingsvoorwaarden.

Tabel B1.1 Referte-eisen werkloosheidsverzekering

	Referte-eis
Nederland	26 weken in laatste 39 weken en 4 uit 5 jaar hebben gewerkt
België	312 dagen in 18 maanden tot max. 624 dagen in laatste 3 jaar afhankelijk van leeftijd
Denemarken	52 weken in 3 jaar
Duitsland	12 maanden in 3 jaar
Frankrijk	4 maanden in 8 maanden
Zweden	6 maanden in laatste jaar
Ver. Koninkrijk	Minimum premie-eis in laatste 2 jaar
Australië	- (alleen voorziening)
Canada	420-700 uur gedurende het laatste jaar
Verenigde Staten	8 staten 15-20 weken gewerkt hebben, $\frac{3}{4}$ van de staten een minimum inkomen eis in het laatste jaar.

Bron: OESO, *Benefits and Wages*, 2002; MISSOC 2003, *SAA, Social Security Around the World*, 1999.

1. Casus Canada: De “flexibele referte-eis”

Het aanscherpen van referte-eisen heeft in principe maar één functie: de instroom in de regeling te verminderen. Dit heeft tot gevolg dat de referte-eis in veel gevallen de irrigatiefunctie van de WW belemmert. In tijden van een lage conjunctuur is het voor de overheid aantrekkelijk om de referte-eisen aan te scherpen en zo de kosten van de WW te drukken. Indien de WW flexibiliteit op de arbeidsmarkt moet bevorderen zou voor een andere referte-eis moeten worden gekozen.

Dat een referte-eis ook de werking van de arbeidsmarkt kan bevorderen bewijst een Canadees voorbeeld: In Canada is in 1996 een WW-verzekering ingevoerd die op basis van een variabel aantal gewerkte uren (gunstig voor flexwerkers) functioneert. Het aantal uren hangt af van het regionale werkloosheidspercentage. Indien de werkloosheid laag is, is het aantal uren voor het verkrijgen van een WW hoog. Is de werkloosheid hoog, is het aantal uren laag. De achterliggende gedachte is dat getracht moet worden om mensen van werk te verzekeren in plaats van tot uitkering over te gaan. Indien er geen werk is, is de kans groter dat ze afhankelijk raken van een uitkering. Werklozen worden zo van inkomen verzekerd wanneer dit nodig is en ze worden gehouden om werk te zoeken wanneer er meer werk is. Door deze vormgeving gaat er tevens een activerende werking uit van de referte-eis. Vooral flexwerkers, die vaak als eerste worden ontslagen in tijden van een slechte conjunctuur, profiteren van deze regeling.

Afhankelijk van de regionale arbeidsmarktsituatie is de referte-eis tussen de 420 (bij een werkloosheid van >13,1%) en 700 uren (werkloosheid <6%) in de laatste 52 weken. In vergelijking met andere landen is dit een relatief zwakke eis. De wekeneis kan worden verlengd tot maximaal 104 weken, indien een persoon ziek, in gevangenis, opleiding of zwanger is. Indien gedurende de laatste 52 weken een eerder recht voor WW bestond, kan dit recht worden hernieuwd.

De uitkering wordt betaald na een wachtperiode van 14 dagen voor maximaal 45 weken en kan worden verlengd tot maximaal 104 weken. Gedurende de uitkeringsperiode is het mogelijk om deeltijd te werken.

Voor het concept van de “Employment verzekering” in Canada is overigens minder de uitkering van belang, maar het feit dat een persoon die voldoet aan de referte-eis op hulp van de arbeidsmarktorganisaties kan rekenen en aan een veeltaal actieve arbeidsmarkt programma’s kan deelnemen.

2.2 WW-bereik en activeringsverplichtingen

Wie vrijwillig werkloos is, wordt in alle landen min of meer uitgesloten van de werkloosheidsverzekering. De Nederlandse bepaling “verwijtbare werkloosheid” is het sterkst op uitsluiting van de WW gericht. Waar vrijwillige werkloosheid niet geheel wordt uitgesloten, heeft de werkloze in het geval van vrijwillige werkloosheid geen recht op uitkering in de eerste 1-4 maanden. Dit is het geval in België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en het VK. Canada verzacht deze bepaling door een uitzondering te maken voor het zoeken van aangepast werk wegens het combineren van werk met zorgtaken of op basis van gezondheidsproblemen. Ook in België gelden verzachte voorwaarden voor personen die zorgtaken uitvoeren. In de VS is het gebruikelijk dat werkgevers werknemers tijdelijk voor een korte periode ontslaan. Werknemers kunnen in deze periode een beroep op de WW doen.

Tussen de landen zijn er ook belangrijke verschillen in het bereik van de WW. In het Verenigd Koninkrijk kunnen deeltijders geen beroep doen op de WW, omdat zij niet aan het uren criterium voldoen. Denemarken en Frankrijk sluiten seizoenwerkers uit, omdat deze groep ook in de periode waar ze niet werken niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

Een ander belangrijk verschil betreft enkele subgroepen die volgens Nederlandse begrippen niet in de WW thuis horen, maar in het buitenland wel aanspraak kunnen maken op WW. Zo wordt in Canada bij ziekte een WW-uitkering verstrekt en in België bij bevallings- en zorgverlof.

Voor het beroep op WW is de activeringsverplichting van betekenis. Dat wil zeggen de plicht tot deelname aan reïntegratietrajecten. De invulling van deze verplichting verschilt tussen landen. In de Scandinavische landen, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië, België, Nederland en Canada (alleen training, geen scholing of gesubsidieerd werk) bestaat een verplichte deelname. In

andere landen is alleen registratie bij het arbeidsbureau verplicht. Voor alle landen geldt dat het afwijzen van een aanbod van werk tot sancties kan leiden. Duitsland heeft recent de sancties aangescherpt¹.

2.3 Hoogte van de WW-uitkeringen

In de Angelsaksische literatuur wordt meer nadruk gelegd op het belang van de hoogte van de uitkering. In de Europese literatuur is dat vaker de duur van de uitkering. Misschien is dat wel simpel te verklaren uit het feit dat de duur van de uitkering in de Angelsaksische landen vrijwel nooit meer dan 6 maanden bedraagt. De focus ligt dan vanzelf op de hoogte van de uitkering.

Tabel B1.2: Aspecten van de hoogte van de uitkeringen, 2001

	Kenmerken uitkering	Uitkering in % van het laatstverdiende loon	Uitkering berekend over max. % van modaal loon
België	Loongerelateerd	60% (voor niet kostwinners 55%)	0,60
Denemarken	Loongerelateerd	90% tot een bepaald maximum	0,63
Duitsland*	Loongerelateerd	67% netto met kinderen 60% netto zonder kinderen	1,65
Frankrijk	Loongerelateerd	40.4% plus een vast bedrag of 57.4% als dit gunstiger is	5,12
Nederland	Loongerelateerd	70%	1,35
Ver. Koninkrijk	Vast bedrag	nvt	nvt
Zweden	Loongerelateerd	80%	0,83
Australië	Bijstandsachtige regeling	nvt	nvt
Canada	Loongerelateerd	55% (1)	1,07
VS	Loongerelateerd	Ongeveer 50% van het loon (verschilt per staat)	0,53

(1) Toeslag van 25% indien uitkeringsgerechtigde kinderen heeft. Echter totale uitkering komt nooit boven het maximum van CA\$ 413

Bron: MISSOC en MISSCEO en eigen berekening SZW op basis van deze en OESO-gegevens

Voorzover niet anders vermeld zijn alle bedragen gebaseerd op bruto bedragen

* Nieuwe situatie idem

In nagenoeg alle onderzochte landen is de uitkering loongerelateerd (tabel B1.2). De percentages variëren van ruwweg 50 procent in de Verenigde Staten en 55 procent in Canada tot 80 procent in Zweden en 90 procent in Denemarken. Dit suggereert zeer grote internationale verschillen. Hierbij is echter geen rekening gehouden met een aantal relevante aspecten, zoals belastingheffing, inkomensafhankelijk subsidies en het loon waaraan de uitkering gerelateerd is.

Op het punt van de hoogte van het verzekerde loon onderscheiden zich twee groepen landen. In België, Denemarken, Zweden en de Verenigde Staten ligt het maximale loon als grondslag voor de werkloosheidsuitkering ver onder modaal. Het Verenigd Koninkrijk en Australië horen ook in deze groep. Die landen kennen uitkeringen in de vorm van een vast bedrag. Deze landen richten hun werkloosheidsverzekering vooral op de onderkant van de arbeidsmarkt. De andere groep landen - Frankrijk, Duitsland en Nederland - heeft uitkeringen die lonen tot boven modaal verzekeren. Canada valt buiten beide groepen.

Een vaak gebruikt criterium voor de hoogte van uitkeringen is de netto replacement rate. Deze geeft het percentage weer van het vroegere loon dat men overhoudt als men werkloos wordt. Daarbij wordt rekening gehouden met de effecten van de belastingheffing, eventuele huursubsidie, kinderbijslagen en

¹ Sinds 2003 moet een werkloze iedere baan accepteren. Ook indien deze onder zijn opleidingsniveau ligt. Bij weigering kan de uitkering tot 30% worden gekort.

toeslagen voor lagere inkomens. Bij dat laatste kan gedacht worden aan de bijstand die in sommige landen (Nederland, België en Frankrijk) voor aanvullingen zorgt als de WW onder het sociaal minimum komt. In tabel B1.3 is de replacement rate opgenomen. Hierbij is uitgegaan van een 40-jarige werkloze die aan alle voorwaarden voldoet om een maximale loongerelateerde uitkering te verkrijgen.

Tabel B1.3 Netto replacement rate² WW, 2001

	Inkomens-niveau als % van modaal	Eenverdienergezin, 1e partner geen inkomen, tweede partner XX %		Tweeverdienergezin, 1e partner 67% van modaal, tweede partner XX %		Alleenstaand	Alleenstaande ouder met 2 kinderen
		geen kinderen	Twee kinderen	geen kinderen	twee kinderen		
België	67	0,73	0,74	0,96	0,96	0,83	0,79
	100	0,55	0,58	0,82	0,84	0,63	0,63
	150	0,41	0,45	0,67	0,70	0,46	0,48
Denemarken	67	0,86	0,84	0,93	0,93	0,85	0,96
	100	0,63	0,75	0,77	0,78	0,60	0,76
	150	0,48	0,58	0,64	0,66	0,45	0,61
Duitsland*	67	0,85	0,84	0,90	0,99	0,82	0,92
	100	0,63	0,78	0,85	0,96	0,61	0,82
	150	0,51	0,70	0,80	0,91	0,62	0,78
Frankrijk	67	0,87	0,85	0,92	0,92	0,83	0,92
	100	0,67	0,78	0,82	0,83	0,71	0,78
	150	0,69	0,69	0,79	0,79	0,70	0,70
Nederland	67	0,89	0,89	0,85	0,86	0,80	0,87
	100	0,73	0,77	0,83	0,84	0,71	0,77
	150	0,63	0,65	0,74	0,75	0,61	0,66
UK	67	0,78	0,76	0,63	0,72	0,64	0,65
	100	0,56	0,71	0,53	0,60	0,45	0,62
	150	0,39	0,53	0,42	0,49	0,31	0,46
Zweden	67	0,97	0,95	0,91	0,92	0,82	0,92
	100	0,78	0,87	0,87	0,88	0,78	0,89
	150	0,56	0,66	0,71	0,72	0,56	0,69
VS	67	0,70	0,65	0,81	0,83	0,63	0,64
	100	0,60	0,59	0,75	0,78	0,58	0,56
	150	0,41	0,43	0,59	0,63	0,42	0,40

Bron: De cijfers zijn niet gepubliceerd, maar ter beschikking gesteld door de OESO. Voor Canada en Australië zijn geen gegevens voorhanden

Opmerking: De cijfers geven de WW uitkeringen weer inclusief huursubsidie, kinderbijslagen en eventuele aanvullingen uit de bijstand.

* nieuwe situatie idem.

² De netto-vervangingspercentage meten het inkomenspercentage dat een persoon nog over houdt bij de overgang van werk naar uitkering. Een percentage van 73 betekent dat de persoon 73% van zijn laatstverdiend inkomen heeft indien hij een uitkering krijgt.

Zoals al uit de kenmerken van de uitkering blijkt, kennen Nederland, Duitsland en Frankrijk bepaalde overeenkomsten in de structuur die ook tot uitdrukking komen in vergelijkbare replacement rates (resp. 77%, 79% en 79%). Alleen blijft in Duitsland de bescherming voor de lager betaalde alleenstaanden en alleenverdiener achter bij die in de andere twee landen.

Ook in Zweden en Denemarken zijn de gemiddelde replacement rates vergelijkbaar hoog (resp. 80 en 73%). Echter zijn in deze landen de uitkeringen voor lage inkomensniveaus hoger en voor hoge inkomensniveaus lager. Over het algemeen zijn de replacement rates in alle Europese landen (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) voor lage inkomensniveaus relatief hoog. Dat kan specifiek veroorzaakt zijn door de werkloosheidsuitkering, maar ook door andere inkomensafhankelijke regelingen, fiscale aspecten of een grotere loonspreiding.³ De uitkeringen aan de onderkant zijn dus in Nederland niet genereuzer dan in andere Europese landen.

Tussen de Verenigde Staten en Europa is er een belangrijk verschil met betrekking tot gezinnen met kinderen. Europese landen houden rekening met het gezin in de uitkering, de Verenigde Staten geven gezinnen met kinderen alleen een extra uitkering indien zij werken (EITC). Dat verklaart waarom de replacement rate van eenverdienergezinnen met kinderen in de Verenigde Staten lager is dan voor gezinnen zonder.

³ In het VK liggen lage inkomens rond 50% van modaal en in de VS zelfs lager.

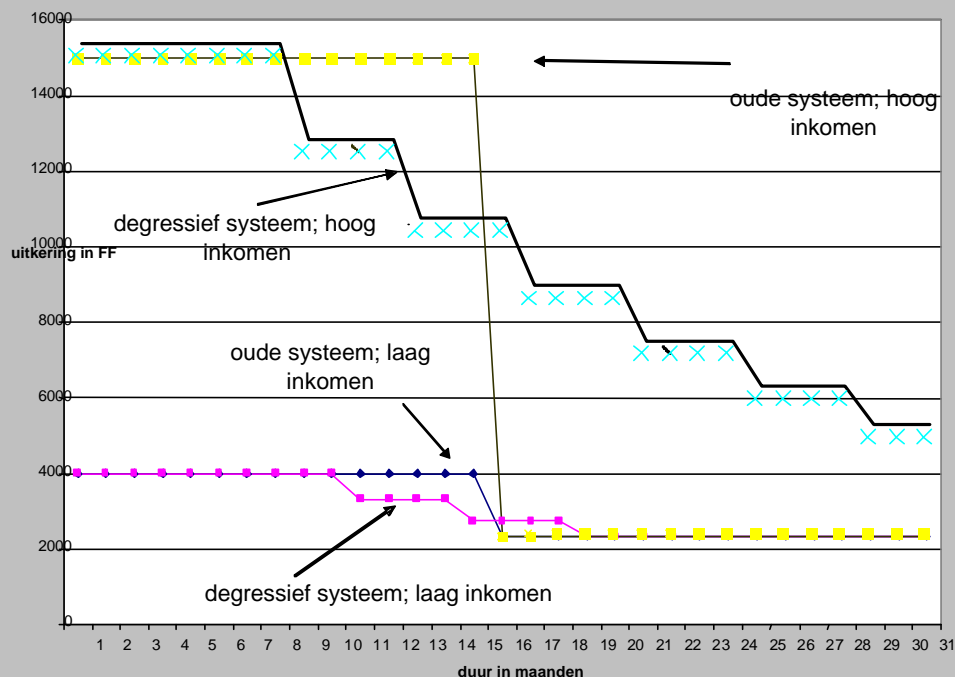
2. In de tijd dalende uitkeringen: Het Franse “experiment”

Tot voor kort kende Frankrijk een WW-systeem met een in de tijd dalend uitkeringsverloop (degressief systeem). Dat systeem is indertijd ingevoerd met als belangrijkste reden het betaalbaar maken van het uitkeringsstelsel. De duur van die “degressieve” uitkering is afhankelijk van onder meer leeftijd en het aantal gewerkte maanden in een referentieperiode. Gedurende de eerste uitkeringsperiode wordt het volledige uitkeringsbedrag betaald. Dat lag (in 1994) voor een modaal inkomen netto op ruwweg het Nederlandse niveau (SZW, 1995). Dit bedrag wordt van 4 tot 27 maanden doorbetaald, afhankelijk van onder meer leeftijd en referentieperiode. In de periode daarna daalt elke 4 maanden het uitkeringsbedrag met een percentage van tussen de 8 en de 25%. Hoe minder arbeidsverleden men heeft hoe sneller de uitkering daalt. Het dalen van de uitkering stopt als de bodem –dwz het niveau van de vervoluitkering- bereikt wordt.

Hoe werkt het degressieve systeem; een voorbeeld

Onderstaand schema geeft het verloop van de uitkering weer. In de grafiek zijn er twee voorbeelden weergegeven (gebaseerd op Dormont et al. 2001). In de grafiek wordt het degressieve werkloosheidsstelsel vergeleken met het systeem dat voor die tijd in werking was. Beide systemen worden weergegeven omdat het beschikbare onderzoek naar de werking van het degressieve systeem uitgaat van de vergelijking van dat systeem met zijn voorganger (kortgezegd het “oude”systeem).

Grafiek 1: Overzicht uitkeringsverloop van het degressieve systeem vergeleken met het daaraanvoorgaande uitkeringsstelsel



De twee voorbeelden geven twee ver uit elkaar liggende inkomensniveaus weer. Zij geven weer hoe het verloop van de uitkering zou zijn over een periode van 30 maanden.

In het “oude” systeem vóór invoering van het degressieve systeem, waren er (zoals grafiek 1 laat zien) twee uitkeringsperiodes. Eén loongerelateerd –in dit specifieke geval voor een periode van 14 maanden-, en één periode met een lage vervoluitkering. Met name voor degenen met een voorheen hoog inkomen (en dus een hoge loongerelateerde uitkering) is de achteruitgang in inkomen in het traject van de vervoluitkering aanzienlijk. Die achteruitgang is voor degenen met lagere inkomens is aanzienlijk beperkter.

In het degressieve systeem is de periode van een hoge loongerelateerde uitkering korter. En daalt vervolgens de uitkering steeds na 4 maanden. Daarbij wordt pas later het inkomensniveau van de vervoluitkering bereikt. De daling van het inkomen wordt dus meer “uitgesmeerd” over een langere periode. Voor degenen met een laag inkomen geldt hetzelfde, zij het dat het verschil met het “oude” systeem beperkt is.

Onderzoekresultaten

Bij de discussie over het al dan niet afschaffen van het degressieve systeem speelden ook onderzoekresultaten over het effect van dit degressieve systeem een rol. Met name de analyses van Fougere (2001), Dormant et al (2001) en Prieto (2000). En kortgezegd is hun conclusie dat het invoeren van het degressief systeem –vergeleken met het daarvoor geldende systeem - geleid heeft tot een vertraging in de terugkeer naar werk. Deze conclusie behoeft enige nadere duiding. Zeker omdat ook de Franse literatuur (zie bijvoorbeeld Florens et al, 1990) aangeeft dat het einde van de uitkering (en dus een daling van het inkomen) leidt tot sterker zoekgedrag. Die stelling is de basis van de argumentatie voor een degressief systeem.

Uit analyses van het oude systeem blijkt dat er een zeer duidelijk stijging van het aantal werklozen is dat het systeem verlaat in de periode voor (en kort na) het einde van het loongerelateerde deel van de uitkering. Deze effecten zijn sterker naarmate het oude salaris hoger was. Dat betekent dat degenen voor wie de daling van het inkomen het sterkst zou zijn geweest, probeert voor het moment van die daling het systeem te verlaten.

In het nieuwe systeem zijn dergelijke abrupte dalingen vervangen door minder abrupte (zie grafiek 1). En ook hier vinden de onderzoekers vóór elke daling van de uitkering een verhoogde uitstroom. Maar deze uitstroom is beperkter dan het effect van de uitstroom in “oude” stelsel.

Vooraf voor degenen met voorheen een relatief hoog looninkomen geldt dat in het degressieve systeem de uitkering wel eerder daalt, maar dat het veel langer duurt voordat men op het niveau van de vervoluitkering aankomt. De daling naar dat lage niveau van uitkering verloopt dus aanzienlijk langzamer en dat heeft als consequentie dat blijkbaar de prikkel om het werk weer te hervatten minder is dan in het systeem met een abrupte overgang naar de vervoluitkering. Voor degenen met lagere uitkeringen geldt dit in mindere mate. Met name voor degenen die tegen het minimumloon aanzitten is het verschil tussen het oude en het degressieve systeem beperkt. De conclusie is derhalve dat degressieve systemen niet per definitie betere incentives geven dan systemen die abrupt eindigen. Omgekeerd betekent het feit dat het degressieve systeem in Frankrijk is afgeschaft ook niet dat elk degressief systeem minder goed zou werken. De gegevens uit het Franse onderzoek sluiten niet uit dat een andere vormgeving tot andere resultaten zou kunnen leiden (bijvoorbeeld minder maar grotere stapjes).

Afschaffing degressief systeem

Het degressieve systeem heeft bestaan van 1992 tot en met 2001. Aan het afschaffen is een uitgebreide discussie vooraf gegaan. Met name in onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers (Freyssinet (2002)). Waarbij het werkgevers met name om de betaalbaarheid van het systeem te doen was. Men wilde –conform de ontwikkelingen in andere landen- een sterkere activering en grotere nadruk op het aanvaarden van werk. Werknemers zetten in op het meer toegankelijk maken voor jongeren, deeltijdwerkers, langdurig werklozen van het systeem. In 2000 blijken 46% van alle werklozen geen uitkeringen te ontvangen en heeft 1/3 van al degenen met uitkering een inkomen van minder dan FF3000. Werknemers stelden zich ook op tegen het systeem van aflopende uitkeringen (zie Freyssinet (2002)). In de uiteindelijke afspraken over een nieuw stelsel is meer activering (een wens van werkgevers) uitgeruild tegen het laten vervallen van het systeem van aflopende uitkeringen (een wens van de werknemers).

2.4 Duur van de WW-uitkeringen

Tabel B1.4 geeft de duur van de werkloosheidsuitkering weer.

Tabel B1.4 Duur van de werkloosheidsverzekering

	Maximale duur	Vervoluitkeringen (geen bijstand)
België	Tot pensioenleeftijd (behalve voor bepaalde soorten langdurige werkloosheid)	Blijft voor kostwinners 60%. Daalt voor alleenstaanden naar 45% en voor niet-kostwinners naar 35%. (of een forfaitair bedrag)
Denemarken	4 jaar, 5 jaar voor ouderen	Bijstand
Duitsland	6 tot 32 maanden	Loongerelateerde vervoluitkering van onbeperkte duur van 57%

Duitsland (vanaf 2006)*	12 tot 18 maanden	respectievelijk 53% met bepaalde inkomensstoetsen Bijstand
Frankrijk	van 4 maanden tot 60 maanden	Vervoluitkering (vaste bedragen) van onbepaalde duur
Nederland	van 6 maanden tot 5 jaar	Bijstand
Ver. Koninkrijk	182 dagen	Bijstand
Zweden	Onder 57 jaar 300 dagen, boven 57 jaar 450 dagen (is 60 weken of 90 weken)	Bijstand
Australië	tot pensioen (voorziening)	
Canada	14 tot 45 weken (afhankelijk van aantal verzekerde uren in referte periode én lokale werkloosheid)	Bijstand
VS	tot 6 maanden (in tijden van recessie verlengbaar met 13 of 26 weken)	Bijstand

(1) De duur zoals vermeld in de tabel is ingegaan op 1 februari 2001. Daarvoor gold voor personen van 57 jaar en ouder een maximale duur van 450 dagen.

Bron: MISSOC, MISSCEO

*Besluit Duits parlement 19 december 2003

De uitkeringsduur varieert sterk tussen landen. In de Angelsaksische landen, uitgezonderd Australië, is de duur vaak beperkt tot ruwweg een half jaar. België kent de langste duur, namelijk tot aan de pensioenleeftijd. In Zweden gold tot begin 2001 de facto hetzelfde. Hoewel de regel is afgeschaft dat deelname aan activeringstrajecten leidde tot hernieuwing van het recht op werkloosheidsuitkering, is het in Zweden nog steeds mogelijk een uitkering (werkloosheidsuitkering of activering) te krijgen totdat men een baan gevonden heeft. Denemarken kent ook lange duren voor iedere werkloze (4 jaar). De overige drie landen (Frankrijk, Nederland en Duitsland) kennen een uitgebreid systeem van vereisten van met name arbeidsverleden en/of leeftijd om tot een duur van de loongerelateerde uitkering te komen. Frankrijk en Duitsland (huidig systeem)⁴ hanteren daarnaast vervolguiteringen tot aan de pensioenleeftijd die ervoor zorgen dat de werkloze niet terugvalt op de bijstand. Bij de Nederlandse regeling wordt een niet-inkomensgetoetste uitkering op bijstandniveau verstrekt. In de Franse en Duitse vervolgregeling wordt deels gekeken naar het partnerinkomen.

De werkloosheidsverzekering in Duitsland, Nederland en Frankrijk wordt gekenmerkt door een opbouw karakter. De duur is afhankelijk van arbeidsverleden en leeftijd. Het opbouw karakter zorgt ervoor dat in deze drie landen zowel lange als ook relatief korte uitkeringsduren kunnen bestaan. Andere landen kennen voor alle werklozen of een heel korte duur, of een oneindige duur van de werkloosheidsverzekering en minder variatie in de uitkeringshoogte. De bijstand die in veel andere landen op de werkloosheidsuitkering volgt, is veelal in hoogte niet sterk verschillend van de werkloosheidsuitkering. Zij het dat dan uiteraard partner en vermogenstoetsen een rol gaan spelen. In Nederland is het opbouw karakter sterker dan in andere landen. Hierdoor bestaan in Nederland grotere verschillen dan elders tussen de rechten van jongeren en ouderen wat betreft de maximale duur (met uitzondering van Frankrijk). Een werkloze van 25 jaar die aan de wekeneis én aan de 4-uit-5-

⁴ In de nieuwe situatie komen uitkeringsontvangers naar verloop van de werkloosheidsuitkering direct terecht in een nieuw te vormen uitkering op bijstandsniveau (Arbeitslosengeld II= samengesteld uit bijstand en vervolguitering)

jareneis voldoet, kan in Nederland rekenen op 9 maanden loongerelateerde WW. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is de duur korter. Een werkloze van 58 jaar kan in Nederland rekenen op een maximale uitkeringsduur van 5 jaar en loongerelateerd. Dit is net zo lang als in Denemarken, Frankrijk, België en Australië. In Denemarken ligt het uitkeringsniveau hoger, n.m.l. op 90% en in Frankrijk liggen de netto werkloosheidsuitkeringen op hetzelfde niveau als in Nederland.⁵ De combinatie met de al bovengenoemde hoge replacement rates leidt ertoe dat voor de meeste oudere werkloze- de WW een relatief royale uitkering biedt. Dit beeld vraagt om nuancering omdat in andere landen ouderen via andere routes (zie boven) uittreden.

Niet alleen tussen landen varieert de uitkeringsduur sterk, maar soms ook tussen leeftijdsgroepen. De maximale duur zoals beschreven in tabel B1.4 kan per leeftijdsgroep sterk verschillen. Derhalve is geprobeerd een overzicht te genereren waarbij voor verschillende leeftijden wordt aangegeven hoe lang men recht op een WW-uitkering heeft, onder de veronderstelling dat men aan de maximale eisen voor het ontvangen van een uitkering voldoet. Voor Nederland is ervan uitgegaan dat voor alle leeftijden van 25 tot en met 60 voldaan wordt aan zowel de eis dat men 26 uit 39 weken gewerkt heeft als 4 van de 5 laatste jaren. Daarnaast is ook rekening gehouden met eventueel extra faciliteiten die systemen geven voor oudere werklozen (maar die meestal niet in de standaardoverzichten worden meegerekend). Onderstaande tabel geeft inzicht in de duur van de uitkering.

Tabel B1.5: Maximale uitkeringsduur in maanden naar leeftijd (1)

	25 jaar	35 jaar	45 jaar	50 jaar	55 jaar	60 jaar
België	480	360	240	180	120	60
Denemarken	48	48	48	48	60	60
Duitsland	12	12	18	22	26	32
Duitsland (2006)*	12*	12*	12*	12*	12*	18*
Frankrijk	30	30	30	45	60	60
Nederland	9	18	30	36	48	60
Ver. Koninkrijk	6	6	6	6	6	6
Zweden (2)	14	14	14	14	14	14
Australië	480	360	240	180	120	60
Canada	11	11	11	11	11	11
VS	6	6	6	6	6	6

(1) Exclusief eventuele vervolguitkeringen zoals die in Duitsland, Frankrijk en Nederland gelden. (zie tabel B1.4)

(2) Uitkeringsduur kan verdubbeld worden. In de praktijk onbeperkt gebruik van de uitkering/activering.

* Recente hervormingen van 19 december

⁵ In België en Australië is de duur oneindig. In Denemarken is de VUT geïncorporeerd in de werkloosheidsverzekering waardoor ook een maximale duur van 5 jaar wordt bereikt. In Frankrijk is de wettelijke pensioenleeftijd 60 jaar, personen vanaf 55 jaar kunnen de werkloosheidsregeling dus als uittredingsroute beschouwen. In Duitsland is de maximale duur voor ouderen recent verkort van 3 naar 1,5 jaar. Echter is de pensioenleeftijd geflexibiliseerd en kunnen personen vanaf 58 jaar met pensioen gaan. Uittreding uit het arbeidsproces is daarom mogelijk vanaf 56,5 jaar.

3. Hoogte en duur: hervormingen van de werkloosheidsregelingen in Duitsland

Voor de voortdurende werkloosheid en de in internationaal perspectief hoge langdurige werkloosheid worden in Duitsland voornamelijk de werkloosheidsregelingen als oorzaak aangewezen. In het bijzonder oudere werklozen zijn oververtegenwoordigd in de werkloosheidsregelingen. De Duitse bondsregering heeft daarom in 2003 tot vergaande hervormingen voor de werkloosheidsregelingen besloten.

De huidige werkloosheidsregelingen zijn -internationaal vergeleken- gekenmerkt door gemiddelde vervangingspercentages en een bovengemiddelde duur van de WW (net percentage van 60/67% voor de werkloosheidsverzekering en 53/57% voor de aanvullende vervolguitering)¹. De gemiddelde hoogte blijkt hierbij weinig invloed te hebben op de uitstroom uit de WW. De lange duur van de werkloosheidsperiodes wordt vooral toegeschreven aan de lange duur van de WW voor ouderen, maar ook aan de ongelimiteerde vervolguitering.¹ In de nieuwe plannen zal de vervolguitering worden samengevoegd met de bijstandsuitkering tot een nieuwe regeling voor uitkeringsontvangers die kunnen werken (Arbeitslosengeld II). De hoogte van deze uitkering zal waarschijnlijk gelijk zijn aan de bijstandsnorm. Werklozen zullen hierdoor na verloop van de WW sterker achteruitgaan in inkomen dan tot nu toe het geval was. De in de Arbeitslosenhilfe geldende partnertoets (inkomen- en vermogen) blijft gehandhaafd. In de bijstand wordt de inkomens- en vermogenstoets voor familie leden in de 2de graad afgeschaft.

In 1985 en 1987 is de maximale duur van de WW-uitkering voor bepaalde groepen sterk uitgebreid en sindsdien niet meer verandert. Sinds 1987 is de maximum duur van de WW voor onder de 42 jarigen 6-12 maanden. Voor ouderen loopt de WW afhankelijk van leeftijd en aantal betaalde contributies op tot 32 maanden op een leeftijd van 57 jaar. In de nieuwe werkloosheidswet wordt de maximale duur op 12 maanden beperkt. Ouderen boven de 57 jaar hebben 18 maanden recht op een werkloosheidsuitkering. Ouderen kunnen sinds 2002 daarnaast een flexibel pensioen vanaf 58 jaar aanvragen. Een pensioen met 58 jaar heeft wel een sterke inkomensachteruitgang tot gevolg.

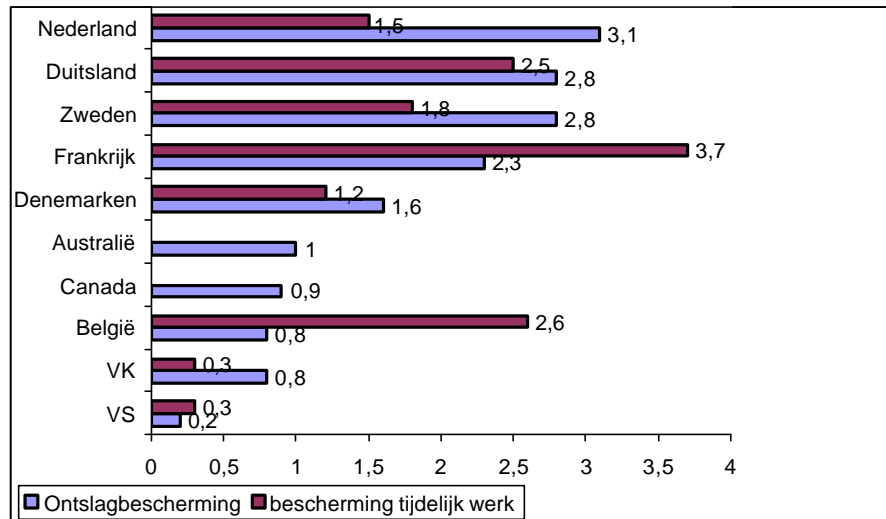
Onderzoeksresultaten:

De effecten van de inkomensondersteuning op de werkloosheidsduur zijn in verschillende studies onderzocht (bv V. Steiner, DIW 2003; T Hagen, 2000). Hierbij is gebruik gemaakt van de situatie voor 1987/1985 waarin werkloze oudere korter recht op WW hadden in vergelijking met de situatie in 2002. Onderzocht is welk effect de verlenging van de WW heeft op de in- en de uitstroom van de WW. De resultaten wijzen erop dat een verlenging van de WW leidt tot een "mee-neemeffect" van ongeveer dezelfde lengte. De gemiddelde verlenging van 6 maanden heeft dus ook tot een verlenging van de werkloosheid met 6 maanden geleid. Ook is de instroom in de WW gestegen. Indien naar de leeftijdspecifieke duur wordt gekeken, blijkt de verhoging van de instroom vooral door oudere werknemers (>54 jaar) veroorzaakt te zijn.

2.5 Ontslagbescherming

Figuur B1.1 geeft een indicatie van de striktheid van de ontslagwetgeving voor de verschillende landen. Volgens deze indicator is het ontslagrecht in Nederland, Duitsland en Zweden naar verhouding strikt en in de Angelsaksische landen en België soepel. In deze figuur is nog geen rekening gehouden met de Flexwet, die heeft geleid tot een minder strikte ontslagbescherming voor werknemers in vaste dienst.

Figuur B1.1 Ontslagbescherming/ bescherming tijdelijk werk



Bron: OESO, "Structural Rigidity in Europe", in: *Employment outlook 1999*.

5. Denemarken: Flexicurity

Vanaf het midden van de jaren negentig is Denemarken erin geslaagd een stabiele economische groei te combineren met een genereus sociale zekerheidsstelsel, ook wel 'flexicurity' genoemd. Met flexicurity hebben de Denen laten zien dat de flexibiliteit die toegeschreven wordt aan liberale markteconomieën met succes te verenigen is met de sociale vangnetten van de traditionele Scandinavische welvaartsstaat. De interactie tussen werkgelegenheids-, arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid speelt een belangrijke rol (Gouden driehoek).

Het succes wordt medebepaald door een vrijwillige, maar genereuze WW onderhouden door sociale partners zonder inmenging van de overheid. Werknemers hoeven bij ontslag niet bang te zijn om hun inkomen te verliezen. Daarnaast zorgt een relatief zwak ontslagrecht (in tabel x nog niet te zien, cijfers van 1999) ervoor dat werkgevers werknemers snel en makkelijk kunnen ontslaan. Hier staan wel kosten tegenover in de vorm van een hoge uurloon. Ten slotte zorgt een uitgebreid scholingsprogramma ervoor dat werklozen weer worden klaargestoomd voor de (vernieuwde) arbeidsmarkt. De duur van de WW speelt overigens geen rol meer bij de verplichting tot activering. Ieder werkloze moet na 1 jaar beginnen met activering. Hij kan door aan activering deel te nemen nog drie jaar aanspraak maken op een uitkering, maar moet in deze tijd scholing of andere activerende maatregelen volgen.

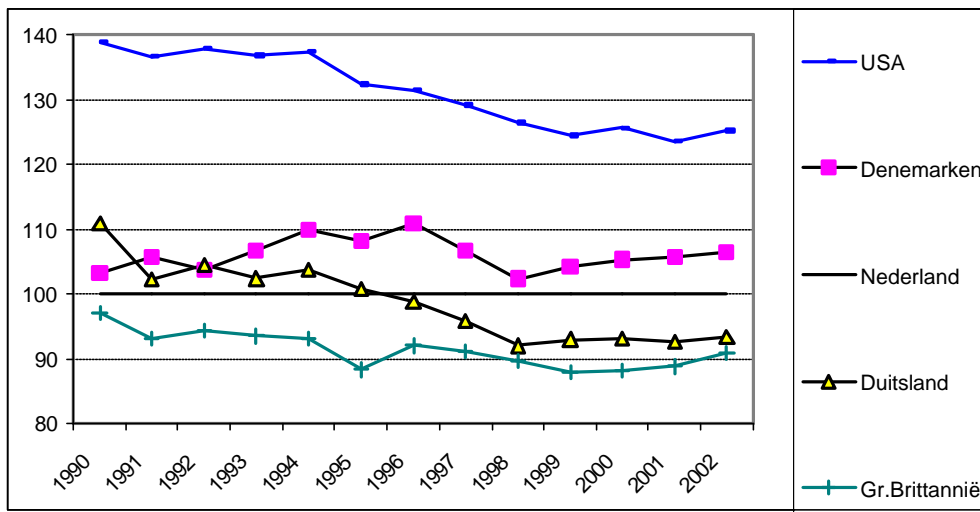
Alhoewel de arbeidsmarkt flexibel is (ongeveer 30% van de werknemers wisselt jaarlijks van baan), het aantal vacatures hoog en het aantal WW-ontvangers afneemt, leidt het nieuwe stelsel toch tot veranderingen en problemen op andere aspecten. Zo zijn de kosten voor actief en passief arbeidsmarktbeleid in Denemarken hoog en stijgt het ziekteverzuim enorm. Het aantal personen in de ziektewet is inmiddels hoger dan het aantal mensen dat langdurig werkloos is.

3. De economische situatie

De werkloosheid is sterk afhankelijk van de conjuncturele situatie in een land. Een oordeel over het volume van de werkloosheidsverzekering en de activerende werking hiervan moet daarom worden afgezet tegen deze achtergrond.

De meeste landen -met uitzondering van Frankrijk en Duitsland- hebben in de periode van 1990 tot recent een voorspoedig economisch groei gekend. Vooral Canada, Australië, de VS en Nederland hebben in 2001 een hoog welvaartsniveau in termen van een hoge groei van het BBP per hoofd en een lage werkloosheid bereikt. Na 2001 is het economische groei in de meeste landen, maar vooral in Nederland sterk afgenomen. Onderstaande figuur laat zien dat de relatieve positie van Nederland sinds 1999 is verslechterd. In 2001 en 2002 is het BBP naar verhouding minder gestegen dan in andere landen.

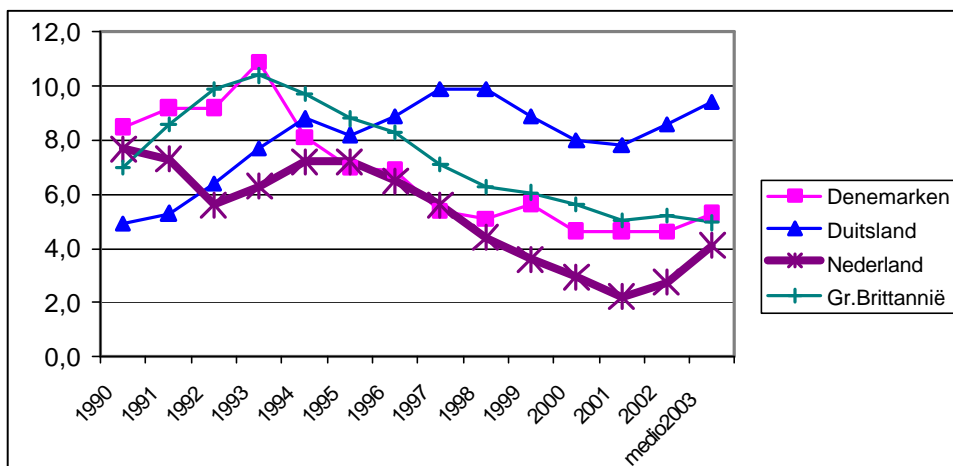
Figuur B1.2 BBP per hoofd 199-2002; Nederland = 100



Bron: European Economy, voorjaar 2003, statistische bijlage tabel 1 en 6

In navolging van de economische achteruitgang is ook de werkloosheid langzaam aan het stijgen. Dit laat verwachten dat in de toekomst het beroep op de sociale zekerheid weer zal stijgen.

Figuur B1.3 Werkloosheidspercentage 1990-2003



Bron: Eurostat, aangevuld OECD voor niet-EU landen.

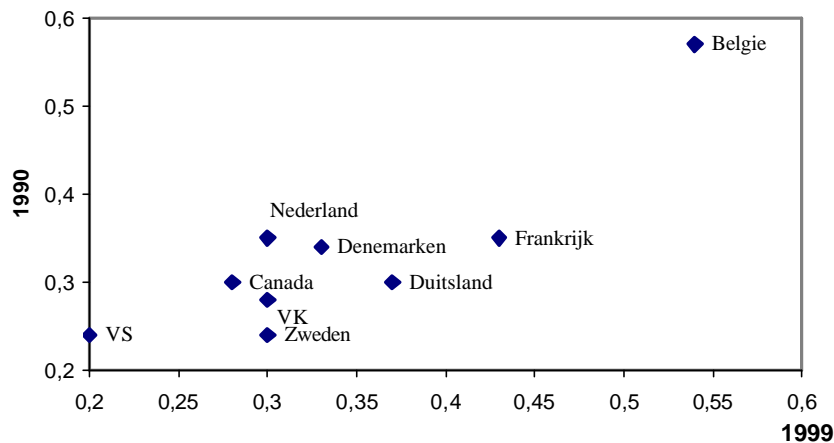
Sinds 2001 stijgt ook de werkloosheid weer in de meeste landen als gevolg van een zich verslechterende economische situatie. Dit doet verwachten dat in de toekomst het beroep op de sociale zekerheid weer zal stijgen, hetgeen aanleiding geeft, om de activerende werking van het stelsel en in

het bijzonder de werkloosheidsregelingen nader te onderzoeken om ook in de toekomst de bestendigheid van de WW en de sociale zekerheid in het geheel te zekeren. Ook is het interessant om te bezien welke maatregelen andere landen nemen om de sociale zekerheid toekomstbestendig te houden. De meeste internationaal vergelijkbare gegevens hebben betrekking op het jaar 2001, sommige gegevens, die in internationaal verband niet regelmatig worden geactualiseerd, hebben zelfs betrekking op het jaar 1999. Hierdoor kan de positie van Nederland eventueel beter zijn geschetst dan deze in 2003 feitelijk is.

4. Activerende werking en aantal WW'ers

De uitkeringsafhankelijkheid van een land kan het best worden uitgedrukt in de I/A-verhouding. Dit verhoudingsgetal geeft de verhouding tussen mensen met een uitkering (inactieven) en werkenden (actieven) in voltijdeenheden. Hoe hoger de ratio, hoe groter het aandeel uitkeringsontvangers ten opzichte van de werkende bevolking. Figuur B1.2 geeft een overzicht van de I/A-verhouding voor 9 landen voor het jaar 1999 ten opzichte van het jaar 1990. Bij 5 landen, waaronder Nederland, is de situatie op dit punt verbeterd.

Figuur B1.4 I/A-verhouding 1990-1999



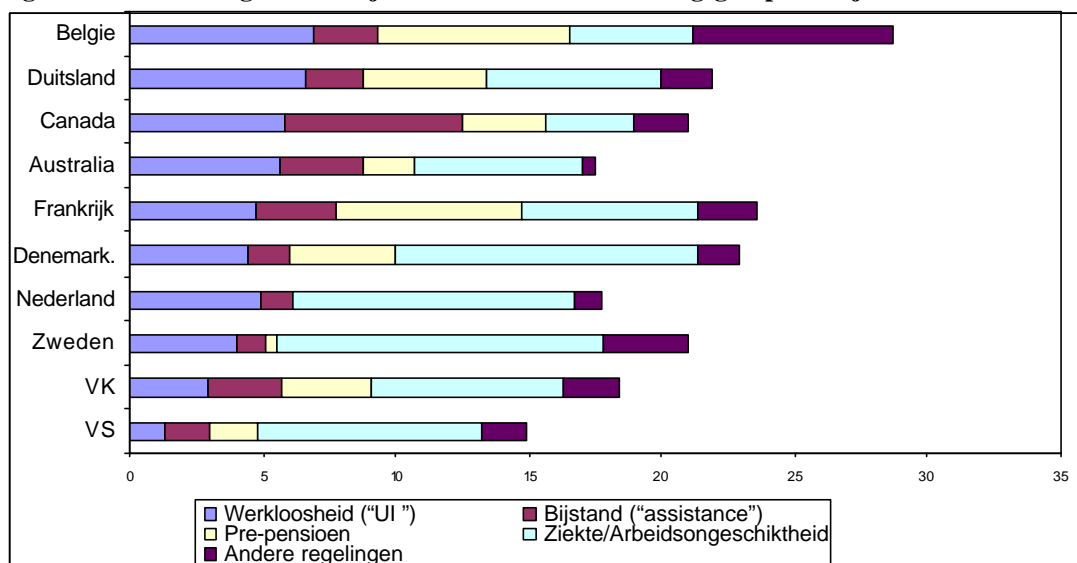
Bron: NEI, Uitkeringsafhankelijkheid bevat 8 regelingen: werkloosheid en alleenstaande ouders, pensioen en pre-pensioen, bijstand, ziekte, nabestaanden, moederschaps- en ouderschapsverlof, zorgverlof/arbeidsmarktafwezigheid en arbeidsongeschiktheid. Berekeningen houden rekening met tax-credits. Voor een nadere beschrijving van de regelingen zie Y. Moor et.al, *Benefit Dependency by Gender*, NEI, 2002

Aan een verbetering van de I/A-verhouding hoeft niet een verlaging van de uitkeringsontvangers ten grondslag te liggen. Het is mogelijk dat het aantal actieven sneller is gestegen dan het aantal inactieven. Een verhoging van de I/A-ratio wordt voor ongeveer de helft veroorzaakt door uitstroom uit de uitkering en voor de andere helft door nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt. De I/A-verhouding in Nederland is relatief laag. Dat wil zeggen gunstig in vergelijking met veel andere landen. Sinds 1999 is de I/a ratio voor Nederland weer gestegen van 0,3 in 1999 naar 0,32 in 2003 en 0,34 in 2004.⁶

De vraag is welke bijdrage de WW levert. De WW is voor Nederland de op één na belangrijkste regeling wat het volume van uitkeringsgerechtigden betreft. In figuur B1.3 is de uitkeringsafhankelijkheid in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat de totale uitkeringsafhankelijkheid laag is, maar Nederland in verhouding met andere landen relatief veel WW-ers telt.

⁶ Overigens is de I/A-ratio die in Nederland wordt gebruikt in het kader van de Wet Koppeling Afwijkingsmogelijkheden (WKA) een andere I/A-ratio dan de I/A-ratio in figuur B1.4. In de WKA is sprake van de I/A-ratio voor de totale bevolking ouder dan 15 jaar (dus ook de gepensioneerden ouder dan 65 jaar). De Nederlandse I/A ratio voor de bevolking 15-64 jaar in 2003 is 0,32 en in 2004 0,34. Bron: CPB, MEV 2004

Figuur B1.5 Uitkeringsafhankelijkheid in % van de bevolkingsgroep 15-64 jaar

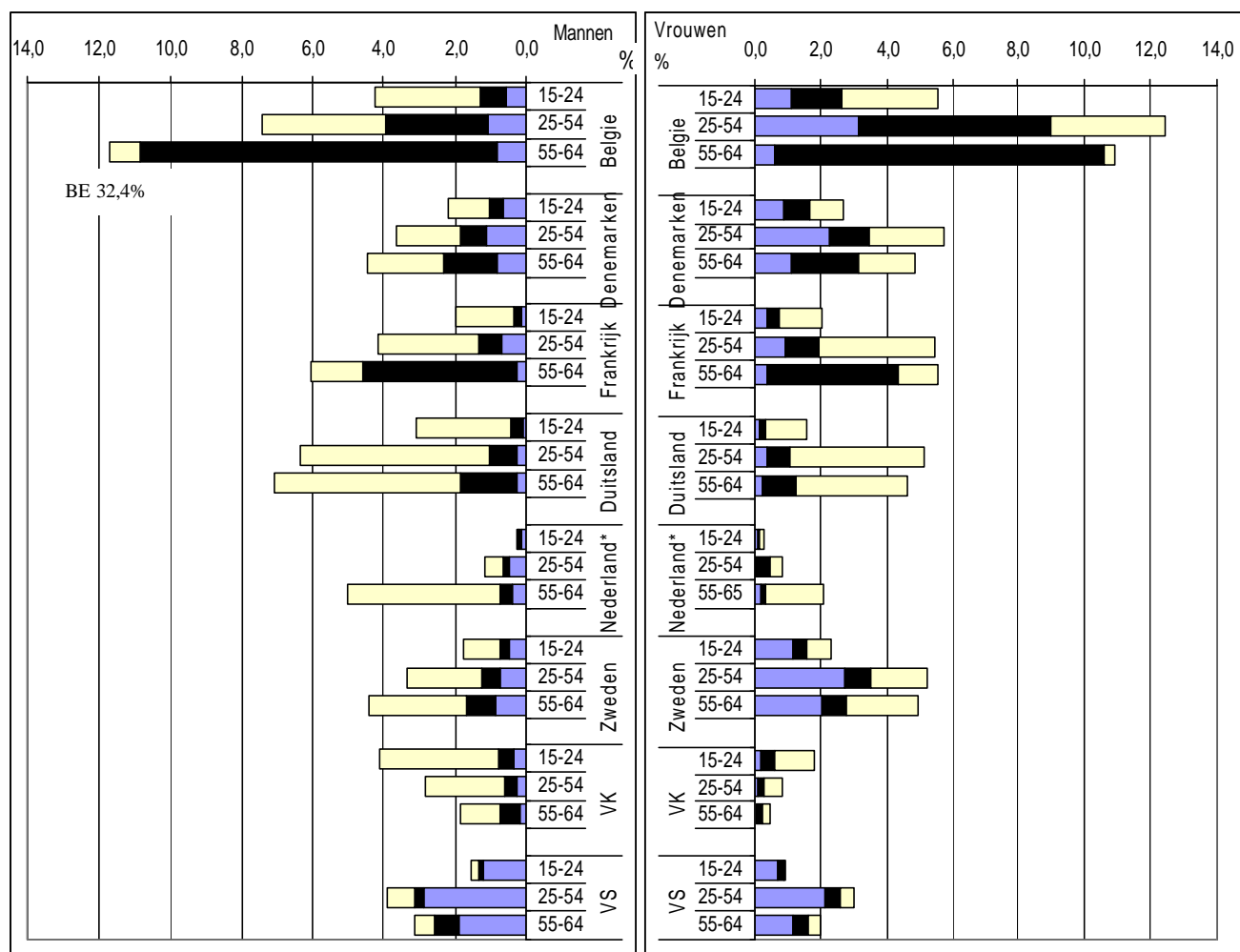


Bron: OESO, *Employment outlook 2003*

Figuur B1.5 maakt tevens duidelijk dat landen sterk verschillen in het beroep op enkele sociale zekerheidsregelingen. Het geheel aan sociale zekerheidsregelingen reflecteert enerzijds verschillen in opvatting over nut en noodzaak en/of het bereik van verzekeringen tegen loondervingsrisico's en anderzijds de geboden mogelijkheden om bepaalde soorten risico's te beïnvloeden. De overheid kan door de vormgeving van de regelgeving de instroom in sociale zekerheidsregelingen beïnvloeden. Anderzijds proberen personen binnen de geboden mogelijkheden in te stromen in de voor hen meest gunstige regeling. In de meeste landen vallen WW-ontvangers na verloop van tijd terug op bijstandsachtige regelingen. Naarmate de werkloosheidsverzekering korter duurt, komen meer mensen in de bijstand terecht. In het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld het volume van de werkloosheidsverzekering lager dan in Nederland, maar de combinatie van WW en bijstand is net zo groot. Canada en Australië hebben niet alleen een hoog volume WW-ontvangers, maar ook een hoog volume bijstandontvangers. Voor Nederland is de WAO de regeling waarop het grootste beroep wordt gedaan. Versobering van de WAO kan invloed hebben op het volume van de WW.

Aangezien de uitgangspositie van de Nederlandse sociale zekerheid relatief goed is, is de vraag hoe de WW hieraan bijdraagt. De WW is voor Nederland de één na belangrijkste regeling wat het volume uitkeringsgerechtigden betreft. Onderstaande tabel geeft een overzicht over uitkeringsontvangers in werkloosheidsregelingen naar leeftijd, geslacht en arbeidspositie in 2001.

Figuur B1.6 WW-ontvangers naar leeftijd, geslacht en arbeidspositie als % van bevolking 2001 [in fte]



Licht grijs (geel): werkend; zwart: inactief; donker grijs (blauw): werkloos

De cijfers zijn niet gepubliceerd, maar ter beschikking gesteld door de OESO. Australië en Canada niet beschikbaar.

* Aangevuld voor Nederland door SZW, aantallen 2001, maar naar arbeidspositie 1998

Volume VS te hoog door andere manier van registratie

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat het aantal WW-ontvangers in Nederland in 2001 in vergelijking met andere landen relatief laag was. Het aandeel ouderen is ongeveer gemiddeld hoog in vergelijking met andere landen. Het aandeel uitkeringsontvangers jonger dan 55 jaar is opvallend laag. Alleen de VK en de VS hebben ook lage aantallen WW-ontvangers, waarbij het uitkeringsvolume in de VS door een daar andere manier van registratie⁷ in deze tabel te hoog is weergegeven. Het aandeel vrouwen is in alle landen lager dan het aandeel mannen, behalve in Zweden. In andere landen werken vrouwen vaker deeltijd, waardoor een volumebenadering een lager percentage uitkeringsontvangers oplevert. Doordat veel vrouwen deeltijd werken is het volume vrouwelijke uitkeringsontvangers lager.

Naar leeftijd is het aantal jongere uitkeringsontvangers laag en het aandeel oudere uitkeringsontvangers in Nederland hoog. Eenzelfde beeld bestaat ook in andere landen met uitzondering van de VS en het Verenigd Koninkrijk. Een oververtegenwoordiging van ouderen in de werkloosheidsregeling is dus niet alleen een Nederlands verschijnsel maar komt vaker voor in Europa.

⁷ De VS registeren geen lopende uitkeringen maar vragen via een enquête aan personen op deze gedurende het jaar op gegeven moment werkloos waren.

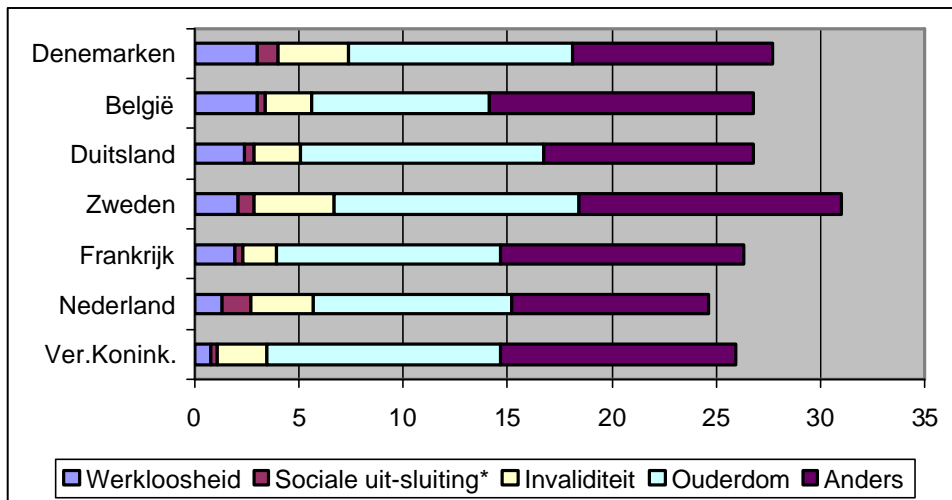
In het Verenigd Koninkrijk staat een hoog percentage jongere WW-ontvangers tegenover een laag percentage ouderen. In de VS zijn de leeftijdsverschillen geringer.

Naar arbeidspositie wordt tevens het beeld bevestigd, dat een groot verschil bestaat tussen ‘werkloos zijn’ en een ‘werklozenuitkering ontvangen’. Voor Nederland en overigens de meeste andere landen geldt dat een groot deel van de uitkeringsontvangers geen werk zoekt. Alleen in België en Frankrijk geeft het grootste deel van de uitkeringsontvangers aan werkloos te zijn. In de VS geeft het grootste deel aan gewoon te werken. Oorzaak hiervan is dat werkgevers versterkt gedurende korte periodes werknemers ontslaan die vervolgens bij meer binnenkomende opdrachten weer worden ingehuurd.

5. Uitgaven voor sociale zekerheid

Vanuit een internationaal perspectief is de urgentie om de financierbaarheid van de werkloosheidsregeling aan te passen voor Nederland lager dan voor andere landen. Gegevens over de totale uitgaven voor de WW tonen relatief lage uitgaven voor Nederland. Recente economische ontwikkelingen geven echter aanleiding om de toekomstbestendigheid van de WW nader te onderzoeken.

Figuur B1.7: Uitgaven Sociale zekerheid naar regeling als % van het BBP (1999)



Eurostat Espress databank

6. Beoordeling en conclusies

In deze bijlage is de WW in internationaal perspectief geschetst. Door de enorme variëteit en onderliggende uitruilen tussen bijvoorbeeld toetredings- en uitkeringscriteria of uitkeringscriteria en ontslagrecht is het niet eenvoudig te bepalen of het Nederlandse stelsel activerender of genereuzer is dan andere stelsel. Immers kan een hoge uitkering gepaard gaan met strikte toetredingscriteria. Tabel B1.6 probeert de belangrijkste uitruilen duidelijk te maken. De aspecten zijn gericht op activerende werking en de financierbaarheid van de regelingen.

Voor de toetredingsvoorwaarden (a) geldt dat hoe lager de waarden voor de toetredingseisen, hoe moeilijker het is om in de regeling te komen. Voor de uitkeringscriteria - uitkeringshoogte, duur en uitkeringsafhankelijkheid - geldt, dat hoe lager de waarde is, des te “activerender” het stelsel van sociale zekerheid is. De aspecten van de toetredingsvoorwaarden kunnen op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd. Immers, van toetredingsvoorwaarden kan eenzelfde activerend effect (motivatie-effect) uitgaan als van uitkeringsvoorwaarden. In beide gevallen mag ervan uitgegaan worden dat de versterking van de activerende werking leidt tot een lagere inkomensbescherming. Ten slotte geldt voor de financiering van de regelgeving en de bestendigheid tegen moral hazard dat een lagere waarde een betere toekomstbestendigheid impliceert.

Tabel B1.6: Overzicht en beoordeling van verschillende aspecten van regelgeving
(Hoe lager de waarde hoe activerender)

	BE	DK	DU	FR	NL	VK	Zw	AU	CA	VS
a) Toetredingsvoorwaarden										
[1] Dekkingsgraad	3	4	2	4	2	5	5	1	2	1
[2] Referte-eisen	2	2	2	4	1	2	3	5	3	3/4
[3] Activeringsverplichting ¹	5	2	5	3	4	2	2	1	1	4
b) Uitkeringsvoorwaarden										
[4] Uitkeringshoogte	2 ^{fl}	3 ^{fl}	4	4	4	1 ^{fl}	4	nb	nb	1
[5] Uitkeringsduur (Max)	5	4	3	4	4	1	2	5	1	1
c) Financiering										
[6] Verplicht?	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2
[7] Financiering door	1	2	1	3	1	1	3	4	1	1 ⁴
[8] Premiestelling	2	2	2	2	2	2	2	nvt	2	1
d) Voorwaarden niet in WW										
[9] Ontslagrecht	1	2	3	3	3	1	3	1	1	1
[10] Bescherming tijdelijk werk (zonder flexwet)	3	2	3	4	2	1	2	nb	nb	1

¹ met betrekking op zoekgedrag en deel name aan activering

² gemiddelde replacement rate van alle huishoudtypes

³ basisuitkering verplicht, loongerelateerde aanvulling vrijwillig

⁴ Alleen werkgever

^{fl} flat rate (hetzelfde vaste bedrag voor iedereen)

** geen rekening gehouden met bruto/nettoverschillen

*** inclusief werklozenvoorziening/vervolguitkering

[1] 1= vrijw. Verz. Werknemers; 5= iedereen die kan werken

[2] 1= 4-5 jaar; 2=2-3 jaar; 3= 1 jaar, 4=minder dan 1 jaar, 5= geen

[3] 1= WW voorwaard. aan activering; 2= verplichte act.na 3-12 maanden, 3=gecontroleerde sollicitatieplicht 4= ongecontr. soll.; 5= geregistreerd staan bij het arbeidsbureau

[4] 1= laag (~55-65%), 5= hoog(~85-95%), ²

[5] 1= minder dan 1jaar, 2=1-2,5, 3= 2,6-4, 4=4,1 tot 5, 5= meer dan 5 jaar

[6] nee=1; ja= 2

[7] 1=werknemer en/of werkgever, 2=werknemer +subsidies overheid, 3= werknemer/werkgever en subsidie overheid; 4=belastingen,

[8] 2=vaste premie, ¹=differentiatie tussen wg

[9] 1=weinig ontslagbescherming 0-0,9, 5= veel 4-4,9

[10] 1=weinig ontslagbescherming 0-0,9, 5= veel 4-4,9

De verhouding actieven /inactieven is gunstig in Nederland en de uitgaven voor de WW zijn relatief laag. Deze analyse houdt echter nog geen rekening met de recente economische achteruitgang en - als gevolg hiervan- een toenemende werkloosheid. Het is te verwachten dat in de toekomst de positie van Nederland kan veranderen wanneer meer werklozen een beroep op de WW doen. Het uitkeringsvolume is laag in Nederland. Alleen de VS en het Verenigd Koninkrijk tonen een gunstigere ontwikkeling.

Het beroep op de werkloosheidsverzekering en de activerende werking zijn afhankelijk van de geldende toetredings- en uitkeringscriteria. De 4 uit 5 eis van Nederland in vergelijking met anderen landen strikt. Wat betreft eisen aan zoekgedrag zijn Duitsland en Frankrijk redelijk passief en de Scandinavische landen streng. Nederland zit in de middenmoot.

Voor een goede bepaling van de activerende werking moet overigens ook naar andere factoren buiten de WW worden gekeken zoals het ontslagrecht, dat enigszins uitruilbaar is met inkomensbescherming. De inkomensbescherming voor vaste contracten is in Nederland relatief strikt, die voor tijdelijke contracten juist veel minder strikt dan in andere landen. In deze indicator is nog geen rekening gehouden met de Flexwet.

Bijlage 2: Aanvullende informatie over de rol van de WW op de arbeidsmarkt

2.1 Statistische informatie arbeidsmarkt

Tabel B2.1 Arbeidsparticipatie en werkloosheid; 2002

	Bruto participatiegraad	Netto participatiegraad	Werkloosheid in % van de beroepsbevolking
Totaal	68,5	65,7	4,1
Mannen	79,4	76,7	3,4
Vrouwen	57,3	54,4	5,0
Leeftijd:			
15-24 jaar	48	44	8
25-34 jaar	84	81	4
35-44 jaar	82	79	4
45-54 jaar	76	73	3
55-64 jaar	38	37	3
Autochtonen	70	68	3
Allochtonen	61	56	8
Onderwijsniveau			
BO	42	38	8
MAVO	46	43	7
VBO	63	60	5
HAVO/VWO	59	56	6
MBO	79	76	3
HBO	82	80	3
WO	90	86	4

Bron: CBS, *Enquete Beroepsbevolking 2003*.

Tabel B2.2 WW-gerechtigde ontslagwerkklozen naar opleidingsniveau, jaargemiddelde 2002

	Aantal (X 1.000)	% verdeling	Verwachte uitkeringsduur (maanden) ¹	Opleidingseffect op verwachte uitkeringsduur ¹
Totaal	176	100%	6,6	
Basisonderwijs	32	18%	7,7	13%
Vbo/Mavo	54	31%	6,8	0%
Havo/vwo/Mbo	60	34%	6,4	-6%
Hbo	19	11%	5,8	-14%
Wo	11	6%	5,3	-22%

¹ Opleidingseffect ten opzichte van referentie-groep van Vbo/Mavo

Bron: SZW, bewerking van UWV-cijfers (*Op Weg naar Werk*, 2003).

Tabel B2.3 Totale en duurzame uitstroom vanuit de werkloosheidsuitkeringen, jaargemiddelden 1993 en 1998 (in procenten)

	Situatie I		Situatie II		Situatie III	
	Uitstroom	Duurzaam	Uitstroom	Duurzaam	Uitstroom	Duurzaam
1993						
Autochtoon	53	45	29	23	22	14
Allochtoon	57	46	26	20	18	9
1998						
Autochtoon	60	56	29	26	20	13
Allochtoon	66	56	31	28	23	16

Situatie I is uitstroom van WW+loon naar volledig werk; Situatie II is uitstroom van WW naar volledig werk en situatie III is uitstroom van WW naar gedeeltelijk werk en gedeeltelijke uitkering.

Bron: SCP (2003)

Tabel B2.4 Totale en duurzame uitstroom vanuit de WW-uitkeringen, jaargemiddelden (in %)

	Situatie I		Situatie II		Situatie III	
	Uitstroom	Duurzaam	Uitstroom	Duurzaam	Uitstroom	Duurzaam
1993						
Totaal	53	45	29	23	22	13
Mannen	53	44	32	26	22	12
Vrouwen	54	47	23	18	22	14
18-34 jaar	65	55	42	34	29	17
34-49 jaar	50	44	28	23	26	17
50-64 jaar	22	18	5	4	5	3
1998						
Totaal	61	57	29	26	21	14
Mannen	66	56	31	28	23	16
Vrouwen	60	56	26	24	21	15
18-34 jaar	75	68	50	46	27	18
34-49 jaar	63	59	39	35	30	19
50-64 jaar	36	34	7	6	9	7

Situatie I: WW + loon -> volledig werk; Situatie II WW-> werk; situatie III: WW-> werk en uitkering.
Bron: SCP (2003).

Tabel B2.5 Procentuele verschillen tussen verwachte uitkeringsduren per leeftijdscohort

Leeftijd	Effect
30 t/m 34 jaar	+22
35 t/m 39 jaar	+33
40 t/m 44 jaar	+43
45 t/m 49 jaar	+57
50 t/m 54 jaar	+183
55 t/m 65 jaar	+895
jonger dan 23 jaar	+5

Referentiegroep 23 t/m 29 jaar; + = percentage duurverlenging en -/- is percentage duurverkorting
UWV (2003).

Tabel B2.6 Procentuele verschillen tussen verwachte uitkeringsduren per genoten opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Effect
Geen opleiding	+13
Alleen basisonderwijs	+12
Havo/VWO/MBO	-/-6
Hbo	-/-14
WO	-/-22
Relatie opleiding-uurloon	
- Uurloon niet hoog in relatie tot opleiding	-
- Lage opleiding + hoog uurloon	+11

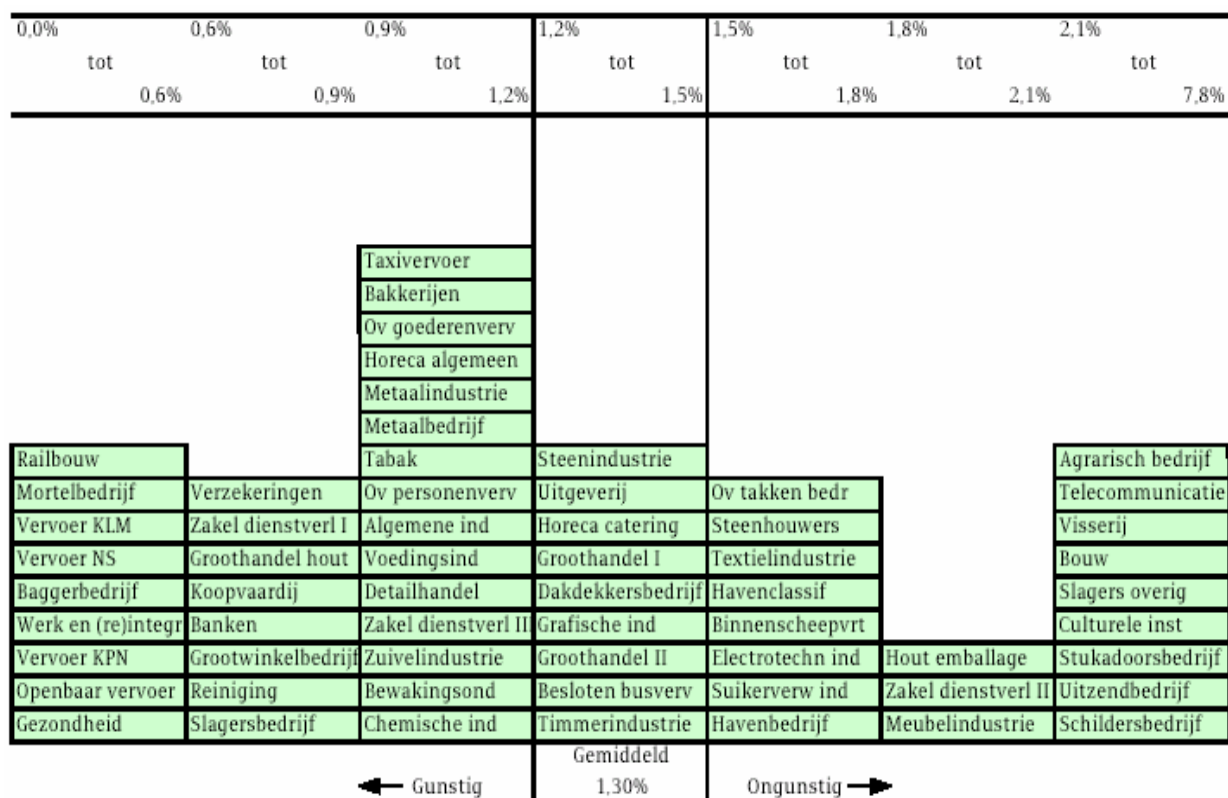
VBO\mavo is referentiegroep; + = percentage duurverlenging en -/- is percentage duurverkorting.
UWV (2003).

Tabel B2.7 Procentuele verschillen tussen verwachte uitkeringsduren per etnische afkomst

Etniciteit	Effect
Marokkanen	+47
Turken	+45
Surinamers/Antillianen	+ 9
Overige derde wereld	+39
Overig EU	- 1

Referentiegroep autochtone Nederlanders; + = percentage duurverlenging en -/- is percentage duurverkorting
Bron: UWV (2003)

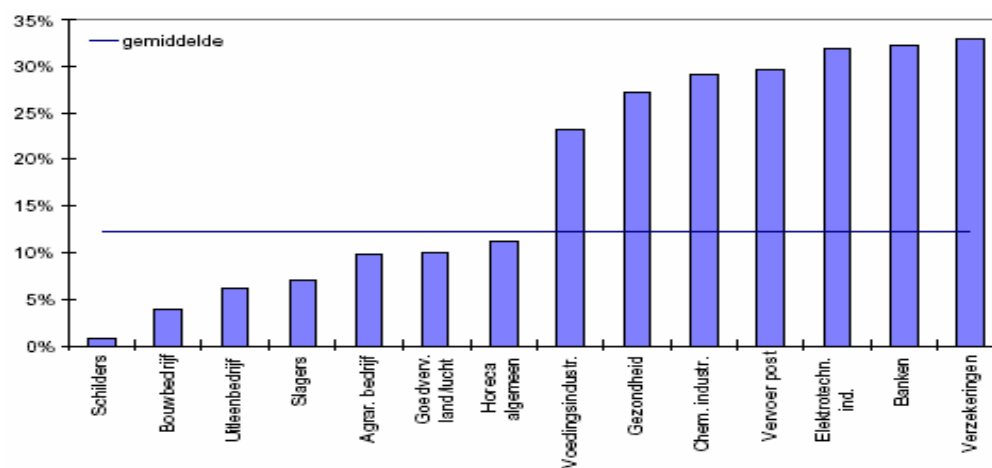
Figuur B2.1 Instroomkans¹⁾ in de WW per sector in het 4^e kwartaal van 2002



1) De instroomkans betreft het aantal nieuwe WW-uitkeringen in deze periode ten opzichte van het aantal voor de WW verzekerde dienstverbanden.

Bron: "WW-Monitor 4^e kwartaal 2002"; UWV (2003).

Figuur B2.2 Blijfkans in de WW na 12 maanden, periode 1998-2000



Bron: "Blijfkansen WW 1998-2000"; Lisv (2001).

2.2 De verhouding tussen het arbeidsovereenkomstenrecht en de inrichting van de werkloosheidsverzekering (arbeidsmarktregulering en de WW)

Ontslagbescherming is te zien als een alternatieve vorm van verzekering tegen arbeidsmarktrisico's.⁸ Er bestaat een uitruil tussen ontslagbescherming en sociale zekerheid. Ontslagrecht internaliseert de sociale kosten van ontslag en verplaatst de kosten van de werknemer naar de werkgever.⁹ Sociale zekerheid dekt de sociale kosten van ontslag via de werklozenverzekering. Een hoge uitkering of een lage toetredingsdrempel maakt werknemers meer ontvankelijk voor het accepteren van minder ontslagbescherming. Dit betekent dat sociale zekerheid in relatie met het ontslagrecht bekeken moet worden. Immers, een lage WW-uitkering kan gepaard gaan met een strikte ontslagwetgeving.

Bij een rigide ontslagstelsel is de instroom in de werkloosheidsregelingen gering maar ook de uitstroom. Hoewel het niveau van de werkloosheid per saldo dus niet significant verandert door ontslagbescherming, neemt de werkloosheidsduur wel significant toe.¹⁰ Hierdoor draagt het ontslagrecht bij aan een vermindering van de activerende werking van de WW-regeling. Een stelsel van ontslagrecht geldt als rigide als het strikte procedurele vereisten bevat, langdurige opzegtermijnen en/of hoge ontslagvergoedingen kent en een hoog niveau van bescherming biedt tegen onredelijk ontslag.

De WW maakt onderdeel uit van de combinatie van flexibiliteit en zekerheid. De flexibiliteit van dit systeem wordt dan ook niet alleen bepaald door het arbeidsovereenkomsten- en ontslagrecht, maar ook door de rigiditeit of flexibiliteit van de WW. De mate van rigiditeit van de WW wordt mede beïnvloed door het verwijtbaarheids criterium uit de WW. Dit criterium is in Nederland in vergelijking tot de ons omringende landen (Frankrijk, Duitsland, Engeland) zeer strikt.

Versobering van de WW qua toetredingsvoorwaarden en hoogte en duur van de uitkering, kan de in Nederland gevonden balans verstoren en de bereidheid tot flexibiliteit in de arbeidsrelatie doen afnemen. Een herziening van de WW staat dan ook niet op zichzelf. Om de gewenste flexibiliteit te behouden, zal gestreefd moeten worden naar evenwicht tussen het niveau van bescherming dat de WW biedt en het niveau van bescherming dat het arbeidsovereenkomsten- en ontslagrecht bieden.

⁸ Boeri 2002, Scarpetta et. al 2003

⁹ Lindbeck, Snower 1988

¹⁰ CPB 2003.

Bijlage 3: De WW als route voor vervroegde uittreding

Begin jaren tachtig is de vervroegde uittreding van ouderen bewust bevorderd, ook door de overheid. Zo werden fiscaal gefaciliteerde VUT-regelingen ingevoerd in tijden van hoge jeugdwerkloosheid en verviel in 1984 ook de sollicitatieplicht voor 57 ½ jarigen.¹¹ De gedachte was dat ouderen plaats moeten maken voor jongeren (vanwege de hoge jeugdwerkloosheid). Als resultaat is vervroegd uittreden de norm geworden.

De arbeidsparticipatie van werknemers boven 55 jaar blijft sterk achter bij die voor jongere leeftijdscategorieën. Vooral boven 60 jaar is sprake van een zeer geringe arbeidsdeelname (tabel B3.1). De laatste jaren is hierin een kentering zichtbaar en neemt de participatie weer toe. De gunstige conjunctuur en (aangekondigde) maatregelen op het terrein van VUT/prepensioen, WW en WAO verklaren een deel van deze stijging. Indien de participatie van ouderen niet verder stijgt, zal de vergrijzing de omvang van de beroepsbevolking negatief beïnvloeden. Dit kan de economische groei en het vermogen van de economie om het sociale voorzieningenniveau te continueren, belemmeren.¹²

Tabel B3.1. Verdeling werkenden naar soort uitkering (in % van totale bevolking per jaargang)

<i>Leeftijd</i>	<i>Werkend</i>	<i>VUT/pre-pensioen</i>	<i>WAO/WW/overig</i>
50	72	0	28
55	59	0	41
59	38	2	60
60	25	20	55
61	18	35	47
62	12	43	45
63	9	47	44
64	9	49	42

Bron: CBS.

De WAO en WW fungeren voor oudere werknemers nog vaak als regeling voor vervroegde uittreding. De uitstroom van ouderen uit deze regelingen is meestal richting een andere uitkering, niet zelden het ouderdomspensioen. Langdurige uitkeringsregelingen met relatief hoge replacement rates fungeren in veel Europese landen als route voor vervroegde pensionering, daarmee de effectieve pensioenleeftijd verlagend tot soms vele jaren onder de officiële pensioenleeftijd (in Nederland voor mannen 61,6 jaar versus 65 jaar).¹³ Vanwege de vergrijzing zijn ouderen én jongeren de komende jaren voor de arbeidsmarkt hard nodig. Niettemin is de WW nog steeds een belangrijke alternatieve route voor ouderen om vervroegd uit te treden. Voor Nederland is door Lindeboom onderzocht welke rol verschillende uitkeringsregelingen spelen bij het uittreden. Hieruit blijkt dat WW, WAO en VUT communicerende vaten zijn. Zodra maatregelen worden genomen vervroegde uittreding via de ene route onaantrekkelijker te maken, neemt de uitstroom via routes die als alternatief fungeren toe.

In de tweede helft van de jaren '90 in het aandeel van ouderen in het WW-bestand fors toegenomen. Deze vergrijzing van het WW-bestand, in combinatie met het gebruik van WW als uittreedroute van ouderen verklaart de daling van de werkherkattingskans vanaf 1997.¹⁴ Vanaf 1992 zijn er ruim 1,3 miljoen banen bijgekomen. Op basis van de forse toename van de werkgelegenheid zou verwacht mogen worden dat de uitstroomkans uit de WW wegens werkherkattingskans zou toenemen. Dit is evenwel niet het geval (figuur B3.1). Vanaf 1997 is de uitstroomkans zelfs gedaald. Naast de oververtegenwoordiging van werklozen van 57½ jaar en ouder, speelt ook de arbeidsdeelname van niet-uitkeringsgerechtigden (vooral herintredende vrouwen) een rol. Een groot deel van de werkgelegenheids groei is bij hen terecht gekomen.

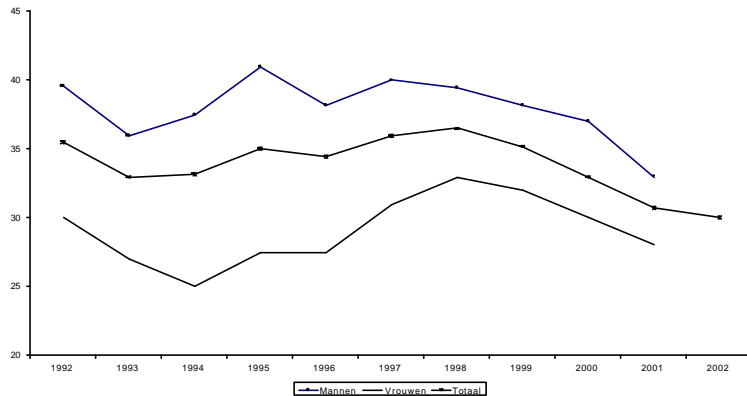
¹¹ Tot halverwege de jaren negentig gold zelfs een speciale ouderenrichtlijn in de WW, die ontslag van ouderen bij voorrang mogelijk maakte.

¹² A. Gelderblom e.a. Leefstijdsamenstelling en bedrijfsprestaties, *OSA-publicatie A201, november 2003*.

¹³ OESO, "Increasing Employment: The Role of Later Retirement", in: *Employment Outlook 2002*, Parijs, 2002.

¹⁴ SCP, *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*. Den Haag 2003.

Figuur B3.1 Kans op volledige uitstroom wegens werkhervatting vanuit de WW; 1992-2002 (in %)



Uitstroomkans: aantal beëindigde WW-uitkeringen door werkhervatting, gedeeld door de som van het aantal lopende uitkeringen aan het begin van het jaar + aantal nieuwe uitkeringen in dat jaar.

Bron: UWV (2003).

Van de verzekerde werknemers van 57 ½ jaar en ouder is 38 procent van aangewezen op een WW-uitkering. Daarbij geldt niet zo zeer dat het werkloosheidsrisico voor oudere werknemers groter is dan voor andere groepen, als wel dat als men eenmaal werkloos is de kans op werkhervatting klein is. De afgelopen jaren is het WW-beleid gericht op terugdringen van het beroep van ouderen op de WW. Daartoe is per 2004 de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor oudere werknemers beëindigd. In samenhang daarmee is een premievrijstellingregeling getroffen voor het in dienst nemen, dan wel houden van oudere werknemers. Ook via een specifieke arbeidskorting voor ouderen tracht het kabinet de arbeidsdeelname van ouderen te stimuleren.

Om werknemers te dwingen zich te verzetten tegen een vermijdbaar ontslag is de toetsing op verwijtbare werkloosheid aangescherpt. Bij bedrijfseconomische ontslagen waarvoor de CWI geen toestemming heeft verleend, adviseert de CWI op verzoek van het UWV omtrent de noodzaak van het ontslag en de mogelijkheden die de werknemer had kunnen benutten om het ontslag af te wenden. Per 1 januari 2004 is verder de vervolgutkering afgeschaft voor werknemers die vanaf 11 augustus 2003 werkloos zijn geworden. De maximale duur van de WW-uitkering voor oudere werknemers is hiermee bekort met 2½ jaar (van 7½ naar 5 jaar). Werknemers die werkloos worden op of na de leeftijd van 50 jaar, kunnen na afloop van de WW wel een beroep doen op de IOAW. Deze uitkering op het niveau van sociaal minimum kent wel een inkomenstoets, maar geen vermogenstoets.

Waar in het beleid de draai naar bevorderen van ouderenparticipatie is gemaakt of in gang is gezet, is binnen arbeidsorganisaties hier nog nauwelijks sprake van getuige de opvattingen van werknemers en werkgevers. De rol van de WW kan daarin niet los worden gezien van andere regelingen die in de praktijk eveneens blijken te fungeren als uittreedroute om de arbeidsmarkt te verlaten.

Bijlage 4: Modaliteiten

4 A: Parametrische aanpassingen in de WW

Beschrijving

Bij aanpassingen ten aanzien van de uitkeringshoogte en/of -duur zijn meer modaliteiten denkbaar. Een modaliteit is een generieke verlaging van de WW-uitkering. Dit komt neer op een verlaging van de *replacement rate* voor werklozen. Het is daarnaast mogelijk de uitkeringshoogte geleidelijk (trapsgewijs) af te bouwen naarmate iemand langer in de WW zit. Bij beide modaliteiten vormt de verhouding tot en de consistentie met de hoogte van andere sociale verzekeringen een aandachtspunt.

Ook bij aanpassingen in de uitkeringsduur zijn meer modaliteiten mogelijk. Zo kan men de uitkeringsduur over het gehele opbouwtraject verkorten, ongeacht het arbeidsverleden. De huidige WW heeft een opbouw karakter: naarmate men een langer arbeidsverleden heeft, heeft men meer “WW-rechten” opgebouwd, hetgeen tot uitdrukking komt in een langer recht op een WW-uitkering. Bij verkorting kan men de opbouw van WW-rechten “trager” laten verlopen. In dat geval wordt de maximale WW-duur voor alle WW-gerechtigden verkort, ongeacht de duur van het arbeidsverleden.

Een andere modaliteit is het verkorten van de maximale uitkeringsduur. De opbouw van de uitkeringsduur (deze neemt toe met het arbeidsverleden) loopt momenteel door tot maximaal 5 jaar (bij 40 jaar arbeidsverleden, dit houdt in vanaf 58 jaar). Dit maximum kan men verlagen: de maximale uitkeringsduur wordt in deze modaliteit op jongere leeftijd bereikt. De verkorting van de maximale uitkeringsduur vergroot de activeringprikkel voor ouderen, die thans een relatief groot beroep doen op de WW.

Natuurlijk is het ook mogelijk verschillende modaliteiten ten aanzien van uitkeringshoogte en –duur te combineren.

Verwachte effecten

In zijn algemeenheid geldt dat aanpassingen in hoogte en/of duur de activerende werking van de WW kunnen vergroten.

- Een verkorting of verlaging van de uitkering versterkt de prikkels om werk te zoeken of werkloosheid te voorkomen. De effectiviteit van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid nemen hierdoor toe.
- Uit de modellen van het CPB blijkt dat de aanscherping van de uitkeringsvoorwaarden een matigende werking heeft op de loonontwikkeling, hetgeen goed is voor de werkgelegenheid.
- Bij verkorting, dan wel verlaging van de uitkering nemen het beroep op de WW en de kosten van de WW af en daarmee ook de WW-premiedruk. Ook dit heeft een positief effect op de werkgelegenheid.

De nadelen van het verlagen van de uitkeringshoogte en/of het verkorten van de duur kunnen zijn:

- Werknemers zullen zich sterker verzetten tegen bedrijfseconomische noodzakelijke reorganisaties, hetgeen een efficiënte allocatie van arbeidskrachten belemmert (*minder smeeroliefunctie*)
- Werknemers zullen zelf minder snel van baan te wisselen (*minder dynamiek op de arbeidsmarkt*)
- Door de geringere *zoeksubsidie* zullen werklozen geneigd zijn ook minder productieve banen te accepteren.
- Werknemers zullen aandringen op een compensatie van de lagere inkomensgarantie in de private sfeer.

Verschillen tussen modaliteiten uitkeringshoogte

De mate waarin deze voor- en nadelen zich zullen voordoen, hangt samen met de manier waarop een verkorting van de uitkeringsduur en/of een verlaging van de uitkering wordt vormgegeven. De

verschillende modaliteiten variëren enerzijds in de intensiteit en richting van activeringsprikkel en anderzijds in de mate waarin de bovengenoemde nadelen zich zullen voordoen. Hieronder worden enkele verschillen tussen modaliteiten geschetst:

- Bij een trapsgewijze verlaging neemt de prikkel tot werkhervatting toe naarmate iemand langer een beroep op de WW doet. Bij een generieke verlaging van de uitkering is de marginale prikkel om gedurende de uitkeringsduur naar werk te zoeken over de gehele uitkeringsduur hetzelfde.¹⁵
- Bij een trapsgewijze verlaging wordt voorkomen dat ook mensen worden getroffen die slechts kort van de WW gebruik maken.
- Een geleidelijke (trapsgewijze) verlaging van de uitkeringshoogte beperkt het negatieve effect op de smeeroliefunctie van de WW.
- Een geleidelijke verlaging van de uitkeringshoogte beperkt de remmende werking op de doorstroom op de arbeidsmarkt (arbeidsmarktdynamiek). Het risico om van baan te wisselen is aan het begin van de uitkeringsperiode geringer. Ook zal in die periode de neiging om minder productieve banen te accepteren kleiner zijn.

Verschillen tussen effecten aanpassingen uitkeringshoogte en aanpassingen uitkeringsduur

De intensiteit en de richting van de prikkelwerking die uitgaat van een aanpassing van de uitkeringsduur zijn duidelijk anders dan die uitgaan van een aanpassing van de uitkeringshoogte:

- De meeste beschikbare empirische studies concluderen dat de positieve prikkelwerking die uitgaat van een verkorting van de potentiële uitkeringsduur groter is dan de positieve prikkelwerking die men van een verlaging van de uitkeringshoogte mag verwachten.¹⁶
- Een verkorting van de potentiële uitkeringsduur vertaalt zich in elk geval ten dele door in een daling van de verwachte feitelijke uitkeringsduur. Met name bij de groep ouderen (zo bleek uit hoofdstuk 3).
- Een verkorting van de uitkeringsduur heeft geen directe gevolgen voor mensen die slechts kort gebruik maken van de WW. Alleen mensen die de volledige uitkeringsduur gebruiken ondervinden – eerder dan nu – extra prikkels om weer te gaan werken.
- Bij verkorting van de uitkeringsduur blijft – gedurende de eerste fase van de uitkering – de uitkeringshoogte ongemoeid. De beperking van de smeeroliefunctie en van de dynamiek op de arbeidsmarkt zullen in deze fase minder een rol spelen. Ook zal in die periode de neiging om minder productieve banen te accepteren kleiner zijn.

Verschillen tussen modaliteiten uitkeringsduur

Ook de wijze waarop men de duur verkort, heeft gevolgen voor de prikkels:

- Een verkorting van de maximale uitkeringsduur, zonder aanpassingen van het opbouwtraject, versterkt alleen de activeringsprikkel voor ouderen (mensen met een relatief lang arbeidsverleden). De prikkels voor andere mensen blijven dan ongewijzigd.
- Bij verkorting van de maximale uitkeringsduur, zonder aanpassingen van het opbouwtraject, zullen de eerder genoemde nadelen van aanpassingen in de hoogte en duur van uitkeringen zich in mindere mate voordoen.

¹⁵ Van Ours (2003) wijst in dit verband op een overzichtsstudie van Frederiksson en Holmlund (2003). Zij concluderen dat een dalend verloop van uitkeringen betere zoekprikkel genereert dan een constante uitkering. Dit wordt bevestigd door cijfers van UWV en Lisv: een dreigend inkomensverlies door overgang van een loongerelateerde naar een vervolguitkering leidt tot een kortere zoekduur en een hogere uitstroom naar werk. Zie hiervoor UWV, *Op Weg naar Werk*, 2003; Lisv, *Blijfkansen WW 1998-2000*, 2001.

¹⁶ Van Ours, 2003

4 B: Premiedifferentiatie

Beschrijving

In een systeem van premiedifferentiatie wordt de door de werkgever te betalen werkloosheidspremie gekoppeld aan de WW-lasten die door het bedrijf, via ontslag van werknemers, worden gegenereerd. Premiedifferentiatie is dus een instrument om tot een specifiekere toerekening van verzekeringsrisico's te komen. Daarmee wordt de instroom in werkloosheid beperkt.¹⁷ De mate van premiedifferentiatie is een belangrijke keuze. De totale uitkeringslasten worden bepaald door de hoogte van de uitkering en de duur daarvan. Premiedifferentiatie kan betrekking hebben op:

- De gehele dan wel een deel van de uitkeringslasten¹⁸;
- Een in de tijd begrensd deel van de uitkeringslasten, tot bijvoorbeeld de eerste 26 weken;
- De uitkeringslasten van specifieke groepen (bijvoorbeeld ouderen);
- Minimum- en maximumpremies, analoog aan PEMBA;
- De bedrijfsgrootte.

Enigerlei vorm van beperking van premiedifferentiatie kan met name soelaas bieden voor kleine werkgevers (vanwege de premievolatiliteit). Nadeel is dat hierdoor ook de beoogde financiële prikkelwerking wordt beperkt.

De introductie van een vorm van eigen risico voor werkgevers kan als een variant op ondernemingsgewijze premiedifferentiatie worden gezien. Een dergelijke optie beoogt eveneens de financiële verantwoordelijkheid van de individuele werkgever voor het werkloosheidsrisico te vergroten ter ontlasting van het sectorale en nationale collectief. Er is echter in vergelijking met premiedifferentiatie sprake van een meer rechtstreekse en daardoor intense kostenconfrontatie. Het eigen risico kan de vorm hebben van een eenmalige bijdrage in de kosten van de uitkering voor de werkloze oud-werknemer, een tijdelijke medebekostiging daarvan of een medebekostiging zolang als de werkloosheid duurt. Vooral deze laatste vormen veronderstellen dat de werkgever niet alleen invloed kan uitoefenen op het ontstaan van de werkloosheid maar ook op het voortduren of eindigen daarvan. Het eigen risico kan door werkgevers eventueel op de private markt worden herverzekerd.

Verwachte effecten

Premiedifferentiatie betekent een verschuiving van loonkosten (WW-premies) naar ontslagkosten: het gedifferentieerde deel van de uitkeringslasten maakt deel uit van de ontslagkosten. Nu betalen Nederlandse werkgevers, afgezien van de gedifferentieerde wachtgeldpremie, een uniforme WW-premie, ongeacht of zij personeel ontslaan of niet. Theoretisch gezien kan het verwachte (statische) effect van premiedifferentiatie op de werkgelegenheid worden berekend door eerst de extra ontslagkosten (die bij de al bestaande ontslagkosten worden gevoegd) en de verlaging van loonkosten vanwege premiedifferentiatie te bepalen.¹⁹ Van de verhoging van de ontslagkosten zijn de volgende effecten te verwachten:

- Een negatief effect op het ontslaan van personeel;
- Een negatief effect op het aannemen van personeel (dat immers bij een verslechterde gang van zaken tegen hoge kosten moet worden ontslagen);

¹⁷ Dit kan ook op andere wijze worden bereikt, bijvoorbeeld door het aanscherpen van de referentie-eisen.

¹⁸ Premiedifferentiatie op basis van de feitelijke lasten kan overigens een kostbare zaak zijn, omdat de schadelast in het geval van de WW doorgaans nogal sterk fluctueert en daardoor de premie steeds opnieuw moet worden vastgesteld. Alternatief kan toerekening op basis van risicoprofielen, die een indicatie geven van de verwachte schade, plaatsvinden

¹⁹ H.G. Bloemen & R.J.M. Alessie, "Premiedifferentiatie Leidt tot meer Werk", *Economisch Statistische Berichten*, pp. 616-9, 2000.

- Hogere kosten bij het aanpassen van de omvang van het personeelsbestand, leidend tot een inefficiëntere arbeidsmarkt en een negatief effect op de bedrijfswinsten;
- Een waarschijnlijk hogere werkgelegenheid (in de stationaire toestand): het effect van ontslagkosten op de inhuurbeslissing is vanwege discontering kleiner dan het effect van ontslagkosten op de ontslagbeslissing. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de werkgelegenheid negatief kan worden beïnvloed door lagere bedrijfswinsten (vorige bullet), zodat het effect per saldo onduidelijk is.

Premiedifferentiatie kent ook een aantal nadelen. Zo is het mogelijk dat de arbeidsmarktpositie van flexibele arbeid wordt verzwakt. Daarnaast treedt er mogelijk een verschuiving op van kort- naar langdurende werkloosheid, temeer omdat de relatieve positie van insiders wordt versterkt.

Empirie

Voor Nederland is door CentER in opdracht van SZW enkele jaren geleden onderzoek verricht met naar de effecten van het invoeren van premiedifferentiatie in de WW (cf. voetnoot 54). De resultaten voor de werkgelegenheid staan weergegeven in onderstaande tabel B4.1. Vanwege de hogere ontslagkosten voor oudere werknemers en langere uitkeringsaanspraken is onderscheid gemaakt tussen oudere en jongere werknemers. Bij een systeem van premiedifferentiatie op basis van de helft van de uitkeringslasten resulteert een toename van de werkgelegenheid van ‘jonge’ werknemers met 3,0 procent en van ‘oudere’ werknemers met 4,5 procent. Bij volledige premiedifferentiatie zijn de effecten ongeveer twee keer zo groot. Een variant gebaseerd op de eerste 26 weken van werkloosheid laat vooral voor ouderen een geringer effect zien, omdat in deze variant langdurige uitkeringen collectief worden gefinancierd. Premiedifferentiatie voor ouderen leidt tot grote effecten op de werkgelegenheid voor deze groep, vooral door beperking van de instroom in de WW.

Tabel B4.1 Werkgelegenheidseffecten varianten premiedifferentiatie

Variant	Verandering ontslaggedrag		Verandering inhuurgedrag		Totale effecten		Totale werkgelegenheid
	Jongeren	Ouderen	Jongeren	Ouderen	Jongeren	Ouderen	
Volledig	3,7	9,5	2,0	-0,5	5,7	9,1	6,0
Helft	2,0	4,9	1,0	-0,3	3,0	4,5	3,1
26 weken	1,8	2,9	0,4	-0,2	2,2	2,7	2,2
Ouderen	1,4	9,3	0,1	-0,3	1,6	9,0	2,2

Bron: Bloemen & Alessie (2000).

De onderzoekers vinden dat in 12 van de 14 door hen onderscheiden sectoren er een toename van de werkgelegenheid optreedt. Op basis hiervan verwachten zij geen negatieve gevolgen voor de bedrijfsinvesteringen. Wel kan er sprake zijn van aanzienlijke spreiding van resultaten tussen en binnen sectoren, wat een weerslag kan hebben op het investeringsgedrag.

Een verhoging van de ontslagkosten versterkt de positie van zittende werknemers, wat een opwaarts effect kan hebben op de lonen. De onderzoekers hebben hiervoor een gevoeligheidsanalyse gedaan. Het positieve werkgelegenheidseffect van de variant op basis van de helft van de uitkeringslasten bedraagt dan twee procent in plaats van 3,1 procent.

Het CPB is in een onderzoek uit 1997 naar premiedifferentiatie in de WW minder positief over de effecten van premiedifferentiatie op de werkgelegenheid²⁰. Zonder één en ander verder te kwantificeren, beredeneert het CPB dat premiedifferentiatie juist leidt tot een verlaging van de werkgelegenheid vanwege de verslechterde positie van outsiders t.o.v. insiders op de arbeidsmarkt, waardoor het effectieve arbeidsaanbod zal afnemen. Wel merkt het CPB op dat premiedifferentiatie in

²⁰ Centraal Economisch Plan, CPB, Den Haag, 1997.

de WW zinvol kan zijn in de eerste periode van werkloosheid, maar dan vooral wanneer dit sectoraal wordt vormgegeven. Dit sluit aan bij al bestaande vorm en voornemens van premiedifferentiatie in de wachtgeldfondsen.

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten bestaat er een vorm van werkloosheidsverzekering waarin sprake is van premiedifferentiatie. Dit biedt een basis voor empirisch onderzoek in een werkelijk bestaand systeem. De door werkgevers te betalen premie is gerelateerd aan de in het verleden gemaakte uitkeringsuitgaven. Werkgevers in de VS zijn een federale werkloosheidspremie verschuldigd, waarop zij de standaardpremie van de werkloosheidsverzekering in de staat waar zij gevestigd zijn tot een bepaald maximum in mindering mogen brengen. Voor het berekenen van de feitelijke premie door de staat bestaan verschillende systemen:

- In het “reserve ratio system” is de premie afhankelijk van de totale in het verleden betaalde premie minus de totale uitkeringsuitgaven gerelateerd aan de loonsom. Hoe hoger deze reserve ratio des te lager de premies;
- Het “benefit ratio system” stelt de premie afhankelijk van de uitkeringsuitgaven in de afgelopen 3 tot 5 jaar als percentage van de loonsom.

De meeste staten kennen onder- en bovengrenzen voor de premiehoogte. Naast de specifieke premie is er ook nog een omslagpremie om de tekorten van het totale systeem te dekken, die ontstaan door het voor de individuele premiestelling uitzonderen van bepaalde vormen van werkloosheid (zoals vrijwillig ontslag) en administratiekosten en dergelijke. Een belangrijk verschil tussen beide systemen is dat het benefit ratio systeem slechts het laatste x aantal jaren meeneemt voor het berekenen van de premie, terwijl het reserve ratio systeem in beginsel een "oneindig" geheugen heeft. In dit laatste geval leidt dit ertoe dat bij volledige experience rating de werkgever over een conjunctuurperiode zijn eigen verzekering financiert, terwijl in het eerste geval eenmaal opgetreden tekorten niet worden ingelopen. Doordat het reserve ratio systeem meer mogelijkheden biedt voor internalisatie van kosten geniet het de voorkeur in de literatuur en wordt het toegepast in het overgrote deel van de staten.

Naar de werkgelegenheidseffecten van het Amerikaanse systeem is veelvuldig en diepgaand onderzoek gedaan. Deze onderzoeken leiden alle tot de conclusie dat de werkgelegenheidseffecten in de Amerikaanse situatie substantieel zijn²¹. In de VS is thans sprake van partiële premiedifferentiatie (doorrekening geschiedt gemiddeld over staten voor circa 50%). De overgang van partiële naar volledige premiedifferentiatie zou de tijdelijke werkloosheid met 25% verminderen en de totale werkloosheid met 15%.

²¹ Premiedifferentiatie is incompleet als bedrijven voor elk van hun ontslagen werknemers niet voor de totale duur van de werkloosheid de werkloosheidsuitkering hoeven te betalen. Feitelijk ontvangen deze bedrijven dus een subsidie voor hun ontslagen werknemers. Incomplete premiedifferentiatie leidt tot een hogere werkloosheid; zowel de ontslagfrequentie als de gemiddelde werkloosheidsduur neemt toe. Een aantal studies heeft voor de VS geschat welk deel van het werkloosheidsbestand als gevolg van de incomplete premiedifferentiatie werkloos is. Topel raamt het percentage op ongeveer 30% (R.H. Topel, “On Layoffs and Unemployment Insurance”, *American Economic Review* 73, pp. 541-559, 1983). Topel heeft de fractie alleen geschat voor tijdelijke werklozen. Deze personen beëindigen hun werkloosheid door weer in dienst te treden bij hun vorige werkgever. De tijdelijke werklozen hebben in de totale werkloosheidsduur (van alle werklozen) een aandeel van ongeveer 50%. Anderson & Meyer vinden dat incomplete premiedifferentiatie meer dan 20% van de tijdelijke werkloosheid verklaart (P.M. Anderson & B.D. Meyer, “The Effect of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs using Firm and Individual Data”, *NBER Working Paper*, nr. 4960, 1993). Minder nauwkeurige schattingen geven aan dat dit percentage voor het gehele werkloosheidsbestand lager is dan alleen voor de tijdelijke werklozen (8% voor alle werklozen en volgens dezelfde schattingsmethode 15% voor tijdelijke werklozen). Zie voor de klassieke theoretische analyse M. Feldstein, “Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment”, *Journal of Political Economy* 84, pp. 937-957, 1976. Meer recent onderzoek is Moomaw, R., “Experience Rating and the Generosity of Unemployment Insurance: Effects on County and Metropolitan Employment Rates”, *Journal of Labor Research* XIX, 1998 en Albrecht, J & S. Vroman, “Unemployment Compensation Finance and Efficiency Wages”, *Journal of Labour Economics* 17, pp. 141-67, 1999.

De belangrijkste reden waarom premiedifferentiatie slechts partieel is, komt door het bestaan van maximum en minimum premiegrenzen. Het hanteren van maximum en minimum premies blijkt de positieve effecten zeer te verkleinen. Een te hoge minimum- of een te lage maximumpremie ontnemt aan bedrijven die hiermee worden geconfronteerd iedere verdere prikkel om risico's te beperken. Aangevoerd kan worden dat bedrijven die zich permanent op de maximum of minimum premiegrens bevinden met geen enkele experience rating voor tijdelijke ontslagen geconfronteerd worden. Voor permanente ontslagen is zelfs sprake van een subsidie. Dit wordt veroorzaakt door de wijze van financiering. De belastbare loonsom daalt in geval van een permanente reductie in werkgelegenheid. De daling van de premiebetalingen die hiervan het gevolg is, doet de premiestijging ten gevolge van de hogere uitkeringsuitgaven teniet²².

Indien er een maximumpremie is, werkt premiedifferentiatie minder goed als werkloosheid sterk geconcentreerd is in enkele bedrijfstakken, omdat zij dan worden geconfronteerd met deze maximumgrens. Evenzo werkt premiedifferentiatie minder goed indien de werkloosheid is geconcentreerd bij fors verlies leidende bedrijven, omdat zij hoe dan ook werknemers zullen moeten ontslaan. Bij een eventueel faillissement zullen deze bedrijven de gevolgen van de premiedifferentiatie toch niet ondervinden.

Premiedifferentiatie maakt een einde aan de impliciete subsidiëring van industrieën met hoge werkloosheidsrisico's. Dit heeft volgens onderzoek van Meyer & Rosenbaum in de VS met name consequenties gehad voor sectoren met sterk seizoensgebonden fluctuaties in de werkgelegenheid.²³ Een groot deel van de recidive in de werkloosheidsverzekering is te wijten aan tijdelijk ontslag, omdat meer dan de helft van degenen die meerdere malen een uitkering ontvangen steeds weer bij dezelfde werkgever terugkeert. De bouw, industrie en landbouw zijn verantwoordelijk voor driekwart van degenen die gedurende 5 jaar 3 of meer malen een uitkering claimen, terwijl slechts eenderde van de totale werkgelegenheid in deze sectoren te vinden is. De detailhandel, financiële dienstverlening, verzekeringen, onroerend goed, diensten en de publieke sector laten lage recidive in werkloosheid zien en betalen dus minder premie.²⁴

²² Zie voor een analyse F. Brechling & L. Laurence, *Permanent Job Loss*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 1995.

²³ B.D. Meyer & D.T. Rosenbaum, "Repeat Use of Unemployment Insurance", *NBER Working Paper*, nr. 5423, 1996.

²⁴ Voor Nederland heeft deze conclusie overigens geen directe betekenis. Immers, in Nederland dragen de sectoren zelf de lasten van seizoenswerkloosheid en is er (tot het premieplafond) geen sprake van subsidiëring tussen sectoren.

4 C: Spaar-WW

Beschrijving

Een spaar-WW is in zijn meest fundamentele vorm gebaseerd op de financiering van de werkloosheidsuitkering door individuele spaarfondsen in plaats van collectieve arrangementen. De ideeën gaan terug op Feldstein & Altman en op Orszag & Snower.²⁵ Voor de Nederlandse werkloosheidsvoorziening is dit nader uitgewerkt door met name Den Butter & Cock²⁶. Zij stellen een systeem voor waarbij individuele spaarfondsen door werknemers worden opgebouwd uit verplichte stortingen als fractie van het looninkomen.²⁷ Uit dat fonds wordt na ontslag de WW-uitkering betaald. Werklozen die opnieuw een baan vinden, moeten eerst hun spaarfonds aanvullen tot het verplichte niveau. Het ligt voor de hand dat het saldo waarboven de stortingen mogen worden stopgezet, minimaal gelijk is aan 70% van het laatstverdiende loon gedurende een half jaar. Dit is het uitkeringsrecht dat vrijwel iedere Nederlandse werknemer heeft. Daarboven kan een component komen die afhangt van het arbeidsverleden, bedoeld om wat nu de vervolguitkering heet te financieren. Dat betekent dat het saldo waarboven werknemers niet meer hoeven te storten, hoger komt te liggen naarmate ze langer werken. Wanneer aan het einde van het werkzame leven een positief saldo resteert, kan hierover bijvoorbeeld in de vorm van een additioneel pensioen worden beschikt. Bij onvoldoende saldo wordt in het systeem van Den Butter & Kock in het geval van werkloosheid de uitkering door de overheid betaald en gedebiteerd ten laste van het spaarfonds van de betreffende persoon. De verzekeringsgedachte blijft in die zin bestaan dat een negatief saldo aan het einde van het werkzame leven wordt kwijtgescholden. Ten slotte is het van belang dat het spaarfonds persoonsgebonden is en geen vaste relatie heeft met de werkgever, omdat anders de mobiliteit op de arbeidsmarkt wordt belemmerd.

Verwachte effecten

De theoretische voor- en nadelen van een spaar-WW-systeem zijn uitgebreid onderzocht. Deze kunnen globaal als volgt worden samengevat:²⁸

²⁵ M. Feldstein & D. Altman, "Unemployment Insurance Savings Accounts", NBER Working Paper, nr. 6860, 1998; J.M. Orszag & D.J. Snower, "Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform", in: Buti, M. & L. Pench (red.), *The Welfare State in Europe – Challenges and Reforms*, Edward Elgar, 1997. Deze voorstellen zijn breder van opzet. Zo presenteren Orszag & Snower een voorstel dat betrekking heeft op vrijwel alle aspecten van de verzorgingsstaat. Zij stellen voor iedere burger vier sociale-zekerheidsspaarfondsen te geven: voor pensioenen, werkloosheid, gezondheid en menselijk kapitaal. In plaats van belastingen en premies te betalen voor deze diensten, wordt verplicht een bedrag gespaard op elke van deze persoonsgebonden spaarrekeningen. Afhankelijk van het soort uitgave wordt een bepaalde rekening aangesproken. Overboekingen tussen de rekeningen zijn daarbij onder voorwaarden mogelijk.

²⁶ F.A.G. den Butter & U. Kock, "Sparen in Plaats van Verzekeren", Research Memorandum 2000-22, VU Amsterdam, 2000.

²⁷ De stortingen moeten verplicht zijn omdat de overheid als "lender of last resort" optreedt. Omdat bij onvoldoende saldo in het geval van werkloosheid de overheid de uitkering betaalt en negatieve saldi aan het einde van het leven worden kwijtgescholden, zou in het geval van vrijwillige stortingen het probleem van moral hazard via de achterdeur weer worden binnengehaald. Het primaire doel van WW-spaarfondsen is echter juist moral hazard terug te dringen.

²⁸ De primaire theoretische "rechtvaardiging" voor een spaar-WW vloeit voort uit het inzicht dat de inkomensverdeling over de levenscyclus van een individu veel minder ongelijk is dan die tussen inkomens van individuen op een bepaald moment. Dit betekent dat belastingen bedoeld om te herverdelen tussen individuen op jaarbasis groter moeten zijn dan belastingen die zouden herverdelen over de levensloop van individuen. Een spaar-WW kan de belastingdruk dus aanzienlijk doen dalen (cf. J. van Ours, "WW in de 21^e Eeuw", Position paper ten behoeve van het Ministerie van Economische Zaken, 2003).

- Collectieve werkloosheidsverzekeringen beïnvloeden de prijzen van werken en niet-werken en daarmee de keuze tussen werk en andere activiteiten. Door spaarfonds maken werknemers een meer neutrale afweging omdat de relatieve prijzen niet beïnvloed worden. Hierdoor zal het aantal gewerkte uren, de arbeidsparticipatie en de productie toenemen.²⁹ Het is overigens de vraag of de arbeidsparticipatie van alle groepen werknemers zal toenemen. Met name ouderen zouden een eventueel positief spaarsaldo kunnen benutten om de arbeidsmarkt eerder te verlaten;
- Individuele spaarfonds ontnemen werknemers de mogelijkheid het werkloosheidsrisico af te wentelen en zijn daarmee minder gevoelig voor moral hazard dan collectief vormgegeven arrangementen. Ontslagen werknemers zullen eerder een baan aanvaarden omdat de kosten van hun werkloosheidsuitkering direct ten laste komen van hun eigen spaarfonds. Als werknemers gedwongen ontslag zien aankomen, zullen ze een prikkel hebben om op zoek te gaan naar ander werk. Spaarfonds beperken dus de instroom in werkloosheid en bevorderen de uitstroom. Daar staat echter wél een verlies aan risicosolidariteit tegenover. Bovendien zal de prikkel relatief zwak zijn voor herhalings- en langdurig werklozen;
- WW-spaarfonds beïnvloeden de inkomensverdeling. Voor werknemers die nooit werkloos zijn, worden alle premies uitgekeerd in de vorm van pensioen. Omdat de belastingen die nodig zijn voor het financieren van de uitkering voor mensen met een negatief saldo lager zijn dan de totale premies voor de huidige collectieve werkloosheidsverzekering, gaan werknemers die nooit werkloos worden er met het nieuwe systeem op vooruit. Werknemers met een negatief saldo gaan er op achteruit omdat zij naast de door hen ingelegde spaarpremies ook de extra belasting moeten betalen. Wanneer op geaggregeerd niveau spaaroverschotten ontstaan, is het macro-economische effect op rendementen bovendien onzeker.

Empirie

Of de theoretische effecten ook daadwerkelijk optreden, is empirisch onderzocht door onder andere Feldstein & Altman, Fölster en Rezwani & Hendrix voor respectievelijk de VS, Zweden en Nederland.³⁰ Feldstein & Altman onderzoeken hoeveel werknemers te maken zouden krijgen met negatieve spaarfonds en hoeveel van de werklozen die nu een uitkering ontvangen onder het nieuwe systeem een negatief saldo zouden hebben. Daartoe voeren ze een gevoeligheidsanalyse uit waarbij de mogelijkheden worden doorgerekend voor verschillende spaargrondslagen. Ook worden er verschillen bezien in het minimum bedrag dat in het spaarfonds beschikbaar moet zijn en verschillen in de verplichting om te blijven storten. Er worden varianten doorgerekend waarbij deze laatste twee criteria afhangen van het spaarsaldo, het laatst verdiende loon en de onttrekkingen in het verleden. In elke variant sparen werknemers 4% van hun bruto loon.³¹

Uit de resultaten blijkt dat bij een hoge besparingsgrondslag ruim 5% van de werknemers in de VS bij het verlaten van de arbeidsmarkt een negatief saldo heeft, terwijl bijna 7% op enig moment een negatief saldo heeft. In één op de vier gevallen waarin een werknemer werkloos wordt, resteert een negatief saldo aan het einde van de werkloosheidsduur. Tachtig procent van deze werknemers heeft op het moment van pensionering een negatief saldo. De meeste werknemers blijken nooit te maken te krijgen met een negatief saldo. Voor hen is er te allen tijde een prikkel om werkloosheid te vermijden of om de werkloosheidsduur zoveel mogelijk te beperken. Hetzelfde geldt voor werknemers die op

²⁹ Men zou zich overigens kunnen afvragen of het positieve effect op het arbeidsaanbod daadwerkelijk zal optreden. Mogelijk immers zijn individuen zich niet bewust van het verschil tussen een premie ten behoeve van de collectieve WW-verzekering en een individuele spaarpremie, zeker indien sparen verplicht wordt gesteld.

³⁰ M. Feldstein & D. Altman, "Unemployment Insurance Savings Accounts", *NBER Working Paper*, nr. 6860, 1998; S. Fölster, "Social Insurance Based on Personal Savings", *Economic Record* 75, pp. 5-18, 1999; S. Fölster, "A Theoretical Analysis of Social Insurance Based on Personal Savings Accounts", *Working Paper*, Universiteit van Kopenhagen, 1999; S. Fölster, "An Evaluation of Social Insurance Savings Accounts", *Public Finance and Management* 1, pp. 420-48, 2001; N. Rezwani & P. Hendrix, "Het Verplichte Sparen voor het Werkloosheidsrisico", Ministerie van SZW, ISBN 9059011627, Den Haag, 2002.

³¹ In de berekeningen is een overgangperiode van 5 jaar verondersteld. Gedurende die periode sparen werknemers al wel voor hun spaarfonds, maar blijft de oude collectieve werkloosheidsvoorziening van kracht.

enig moment een negatief saldo hebben, maar die verwachten dat ze hun carrière afsluiten met een positief saldo.³²

Het onderzoek voor de VS laat zien dat de totale kosten van het systeem (inclusief het kwijtschelden) minder dan de helft zijn van het huidige systeem. Individuen met een positief spaarsaldo internaliseren de kosten van het werkloos zijn volledig en hebben daarom geen prikkel om de frequentie of de duur van de werkloosheidsuitkering op een inefficiënte manier te beïnvloeden. Het moral hazard probleem blijft echter bestaan voor degenen die verwachten aan het einde van hun werkzame leven een negatief spaarsaldo te hebben. Zoals beschreven, is deze groep relatief klein van omvang.

Fölster laat met behulp van Zweedse paneldata zien wat de effecten zijn van het introduceren van een spaarsysteem. De simulaties hebben betrekking op een systeem dat niet alleen werkloosheidsuitkeringen vervangt maar ook betaald ouderschapsverlof, ziekte-uitkeringen, kinderbijslag, bijstand, huursubsidie en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De simulaties tonen aan dat 15-17% van de populatie geconfronteerd wordt met een negatief eindsaldo. Een verschil is dat in het Zweedse voorbeeld ook individuen meegenomen zijn die vanwege verschillende vormen van arbeidsongeschiktheid nooit werken terwijl bij Feldstein en Altman iedereen aan het begin werk heeft. Een ander verschil is dat de Zweedse studie een veel bredere dekking geeft. Wel is het zo dat ook in het Zweedse systeem de totale kosten slechts 30% bedragen van de overdrachten in het huidige systeem. Hierdoor kan de marginale belastingvoet aanmerkelijk dalen.

Rezwani & Hendrix hebben voor Nederland de effecten van een spaar-WW berekend. Zij hanteren de volgende uitgangspunten:

- De bestaande WW-rechten worden gehandhaafd. Of iemand feitelijk gebruik kan maken van deze rechten is afhankelijk van de vraag of het spaarsaldo voldoende is. Is dit onvoldoende, dan ontstaat, afhankelijk van de partner- en vermogenstoets, recht op bijstand;
- Om te voorkomen dat iemand met een gering spaarsaldo bij onvrijwillige werkloosheid onmiddellijk aangewezen raakt op de bijstand wordt een milde vorm van risicosolidariteit ingebouwd (collectief solidariteitsfonds per bedrijfstak). Met de solidariteitspremie worden de eerste zes maanden van de uitkering gefinancierd voor werknemers die wel voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden maar een te laag saldo op hun spaarrekening hebben.

In een dergelijk systeem worden de bestaande WW-uitkeringen door de volgende elementen gedekt:

- Uitkeringen ten laste van het spaarsaldo;
- Uitkeringen ten laste van het solidariteitsfonds;
- Bijstandsuitkeringen;
- Inkomensverlies als gevolg van (het ontbreken van recht op) bijstand.

De spaarpremie kan zodanig worden vastgesteld dat het totaal aan collectieve lasten (spaarpremie, lasten solidariteitsfonds en bijstand) gelijk is aan de huidige WW-lasten. De spaarpremie is dan 1,9%. Een hogere spaarpremie zorgt voor een geringer beroep op het solidariteitsfonds en de bijstand. Tegelijkertijd neemt het resterende spaarsaldo op 65-jarige leeftijd toe. Hiervan profiteren vooral hoger opgeleiden met een laag werkloosheidsrisico.

Werklozen zullen het meest “geactiveerd” worden doordat ze bij een saldotekort eerder dan op dit moment in de bijstand terecht komen of geen recht meer hebben op een uitkering. Vooral gehuwde

³² Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de berekeningen wordt uitgegaan van een gegevensbestand op basis van de bestaande werkloosheidsregelingen en dat er geen rekening wordt gehouden met eventuele gedragsveranderingen. Door zulke gedragsveranderingen zal een deel van de instroom in de werkloosheid niet voorkomen en zal de gemiddelde duur van de werkloosheid korter zijn. Deze effecten zullen van invloed zijn op het aantal werknemers dat ooit te maken krijgt met een negatief saldo en het aantal werknemers dat de loopbaan met een negatief saldo beëindigt.

vrouwen met een lage opleiding verliezen als gevolg van de partnertoets in de bijstand sneller het recht op een uitkering na afloop van de eerste zes maanden WW die door het solidariteitsfonds gefinancierd worden. Het resultaat is dat bij een spaarpremie van 1,9% ongeveer 45% van de huidige ontvangers van een WW-uitkering bij de overgang naar een spaarsysteem na zes maanden geen recht meer heeft op WW. Eenmaal in de bijstand heeft het systeem geen invloed meer op het uitstroombegedrag. Het spaarsysteem zorgt dus wel voor extra prikkels, maar niet voor alle gebruikers van de werkloosheidsregelingen. Gedragseffecten zijn met name te verwachten bij de volgende groepen werklozen:

- Werklozen met aan het begin van de werkloosheid een maximaal spaarsaldo. Deze groep verliest een hoog spaarsaldo bij langdurige werkloosheid;
- Werklozen van 60 jaar en ouder met een positief spaarsaldo. Deze groep heeft uitzicht op uitkering van het spaarsaldo via een hoger aanvullend pensioen;
- Werklozen met een spaartekort die na zes maanden hun uitkering verliezen of in de bijstand terechtkomen.

De prikkels van het spaarsysteem nemen toe naarmate de leeftijd stijgt. Veel oudere werknemers beschikken immers over een saldo dat voldoende is om de maximale WW-rechten uit te betalen. Zij zelf en hun werkgever hoeven dan geen spaarpremie meer te betalen. Bij een volle spaarpot hebben oudere werknemers een groot belang bij het voorkómen van werkloosheid. Bovendien zijn ze goedkoper dan werknemers voor wie nog wel spaarpremie betaald moet worden. Het spaarsysteem kan dus bijdragen aan een vermindering van de werkloosheid onder ouderen.

Bijna de helft van de werklozen die onder het huidige systeem recht zouden hebben op WW raken in het spaarsysteem aangewezen op de bijstand of hebben vanwege de inkomensstoets geen recht meer op een uitkering. Anderzijds zullen werknemers met een laag werkloosheidsrisico (met name hoger opgeleide mannen) een aanzienlijk spaarsaldo hebben opgebouwd op 65-jarige leeftijd. De spaar-WW zou dus leiden tot een tweedeling tussen vooral hoogopgeleide(n) (mannen) en laagopgeleide(n) (vrouwen). Deze tweedeling kan worden verkleind door de periode waarin recht bestaat op een uitkering uit het solidariteitsfonds te verlengen of door de spaarpremie te verhogen. Dit laatste zorgt er echter voor dat het spaarsaldo onder de groepen met een laag werkloosheidsrisico nog verder oploopt. Door het volwassen worden van de pensioenfondsen en verbeteringen in het pensioensysteem zullen nieuwe generaties ouderen vaak een hoger pensioen ontvangen dan de huidige generatie ouderen. Daarom kan gedacht worden aan alternatieve aanwending van deze middelen (denk aan de financiering van verlof of de ouderbijdrage voor kinderopvang).

4 D: Levensloopsparen

Beschrijving

In de inleiding is gesproken over de trend individualisering en diversiteit in de levensloop en de mogelijke betekenis hiervan voor de toekomstige inrichting van de WW (of breder: voor de inrichting van de sociale zekerheid). Verder is geconstateerd dat het werkloosheidsrisico in ieder geval voor een deel beïnvloedbaar is. Dat betreft zowel de ontslag- als de baanvindkans. Een levensloop-WW kan gezien worden als een voorstel dat zowel rekening houdt met levensloopaspecten als de beïnvloedbaarheid van het werkloosheidsrisico en beoogt een fundamenteel andere inrichting van de sociale zekerheid door middel van een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden.³³ Concrete voorstellen voor een levensloop-WW zijn beschreven in Baljé et al., Leijnse et al. en Bovenberg.³⁴ We zullen onderstaand de ideeën van Leijnse et al. in meer detail weergeven. Deze beschrijving kan gezien worden als een illustratie van een mogelijke vorm die een levensloop-WW kan hebben: het driepijlermodel.

Het kabinet heeft op Prinsjesdag 2003 een wetsvoorstel levensloopregeling aangeboden aan de Tweede Kamer.³⁵ Hierin wordt voorgesteld werknemers een wettelijk recht te geven op deelname aan de levensloopregeling. Jaarlijks mag maximaal 12% van het loon fiscaal gefaciliteerd worden gespaard. Het maximum dat op enig moment op de levenslooptekening mag worden aangehouden bedraagt een financieringstegoed voor 1,5 jaar verlof. Dit tegoed kan voor elke vorm van verlof worden opgenomen en kan na opname opnieuw worden aangevuld. Twee jaar voorafgaand aan pensionering kan het tegoed worden gebruikt voor de financiering van deeltijdverlof van maximaal 50% van de gebruikelijke arbeidsduur.

Na indiening van het wetsvoorstel heeft het kabinet op 14 oktober jl. met sociale partners het Sociaal Akkoord gesloten.³⁶ Daarin is over levensloop afgesproken dat het kabinet en de Stichting van de Arbeid nader zullen overleggen over het gehele stelsel van fiscale facilitering ten behoeve van VUT/prepensioen en levensloop. Het wetsvoorstel is aangehouden in afwachting van de uitkomsten van het overleg. De levensloopregeling zal – al dan niet in gewijzigde vorm – niet eerder worden ingevoerd dan 1 januari 2006.

Het driepijlermodel heeft betrekking op het gehele scala aan oude en nieuwe risico's, waaronder het werkloosheidsrisico. Deze risico's worden gedekt door een combinatie van verzekerings- en spaarvormen, van publiek via collectief naar privaat. De risico's worden in een combinatie van drie pijlers gedekt. De eerste pijler wordt gevormd door een publieke verzekering op landelijk niveau. De verzekering in de eerste pijler geeft dekking voor risico's die niet-beïnvloedbaar zijn. De eerste pijler bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle burgers die een (basis)dekking geven in geval een bepaald risico zich voordoet. Deze basisdekking kan zowel een voorziening op minimumniveau zijn als een inkomensgerelateerde uitkering, al dan niet met een beperkte duur. Premieheffing vindt plaats op basis van omslag en er is sprake van maximale solidariteit. Wanneer er sprake is van risico's die deels beïnvloedbaar zijn (zoals het werkloosheidsrisico), dan ligt het voor de hand dat de dekking

³³ Aanpassingen in de WW zijn tot op heden vooral gericht geweest op het verzwaren van de toetredingsvoorwaarden en het beperken van de uitkeringsrechten. Daarnaast is het toetsing- en controle-apparaat uitgebreid. Leijnse stelt dat deze maatregelen het beroep op collectieve regelingen al met al onvoldoende hebben verminderd (F. Leijnse, *De Gevarieerde Verzorgingsstaat*, Oratie UvA, 2001).

³⁴ S. Baljé, F. Leijnse & P. Oomens, "Pensioenpijlers als Verjonging voor de Sociale Zekerheid", *Economisch Statistische Berichten*, pp. 496-9, 2001; F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga & J.P. van den Toren, *Anders Denken over Zekerheid; Levenslopen, Risico en Verantwoordelijkheid*, Minsiterie van SZW, Den Haag, 2002; A.L. Bovenberg, "Levensloop en Sociale Zekerheid", *Economisch Statistische Berichten*, pp. 627-9, 2002; A.L. Bovenberg, "Nieuwe Levensloopenadering", OSA Discussion Paper DISP2003-1, OSA Tilburg, 2003. Omdat het voorstellen betreft, zijn empirische resultaten hierover niet beschikbaar.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, nr. 29208.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XV, nr. 7.

in de eerste pijler kan worden aangevuld met collectieve verzekerings- en spaarvormen in de tweede pijler.

De tweede pijler wordt gevormd door een mengvorm van sparen en verzekeren. Het gaat vooral om sectorale verplichte verzekeringen. Voor een deel zijn deze, net als nu bij de bovenwettelijke sociale zekerheid, gebaseerd op het omslagstelsel. In toenemende mate zullen zij bestaan uit fiscaal gefaciliteerde spaarvormen waarbij individuele voorzieningen worden opgebouwd. Naarmate minder met het omslagstelsel en meer met kapitaaldekking wordt gewerkt, en naarmate generieke aanspraken dus meer worden vervangen door individuele aanspraken, kan het recht op uitkering in de tweede pijler meer flexibel worden ingezet. Dat betekent dat opgebouwde gelden niet slechts benut kunnen worden ter aanvulling van de WW-uitkering in de eerste pijler, maar ook voor andere doelen zoals scholing of verlof.

Ten slotte is er een derde pijler, bestaande uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor personen die een verdere aanvulling willen verzekeren. Hoewel contracten in de derde pijler een individueel karakter hebben, is het denkbaar dat werkgevers via mantelcontracten voor de collectiviteit van hun werknemers de toegang openen tot dergelijke verzekeringen/spaarvormen. De deelname blijft echter vrijwillig.

Verwachte effecten

Een levensloop-WW vormgegeven binnen een drie-pijlermodel kent een aantal voor- en nadelen:

Voordelen

- De geïntegreerde spaarfaciliteiten bieden betere mogelijkheden om eigen levensloopkeuzes te maken dan binnen het bestaande stelsel; combinaties van bijvoorbeeld arbeid en zorg en andere afwisselingen in de arbeidslevensloop kunnen gemakkelijker worden gefinancierd. Het inkomen kan ook beter over de levensloop worden gespreid;
- Er bestaat een sterke prikkel om aan de arbeidsmarkt verbonden te blijven. Het langdurig interen op het spaartegoed drukt immers het toekomstige inkomen en met name het pensioen. Om dezelfde reden wordt de arbeidsparticipatie van ouderen gestimuleerd;
- Organisatie op mesoniveau (CAO, bedrijfstak) maakt een goede balans tussen solidariteit en efficiëntie mogelijk. Zo kunnen ook rendementsrisico's binnen dergelijke collectiviteiten worden afgedekt.

Nadelen

- Sparen in de tweede en derde pijler lijkt minder goed toegankelijk voor lagere inkomensgroepen. Bovendien is ontsparen vaak vooral dan aan de orde (bijvoorbeeld ten behoeve van zorg aan het begin van de loopbaan) als het spaartegoed nog gering is. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de afbakening van de eerste en de tweede pijler;
- Een algemeen "vrij" besteedbaar spaartegoed kan verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden en tussen mannen en vrouwen bestendigen;
- Wanneer de tweede pijler wordt gekoppeld aan CAO-afspraken, is deze niet van toepassing op werknemers die niet onder een CAO vallen, voor zelfstandigen en voor niet-werkenden. Dit kan de mobiliteit op de arbeidsmarkt belemmeren. Dit pleit voor open collectiviteiten met een brede dekking. De individuele spaartegoeden in de tweede pijler moeten niet afhankelijk zijn van de arbeidsrelatie;
- Spreiding van de schadelast over meerdere partijen (pijlars) leidt tot afwenteling en geeft geen optimale prikkel tot preventie.